

## REKONSEPSI HAK PENGUSAHAAN NEGARA ATAS WILAYAH UDARA DI TENGAH KEBIJAKAN LIBERALISASI PENERBANGAN

*(Reconception of the State Right of Sovereignty over Airspace under the Liberalization of Aviation)*

**Endang Puji Lestari**

Kementerian Perhubungan RI dan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran  
Merdeka Barat, No. 8, Jakarta Pusat, DKI Jakarta 10110 dan  
Jl. Dipatiukur No.35 Bandung  
Email : puji.dephub@gmail.com dan HP 0811949517

Naskah diterima: 15 Juni 2015; revisi: 12 Agustus 2015; disetujui: 19 Agustus 2015

### Abstrak

Perkembangan di dunia penerbangan terhadap prinsip kedaulatan negara di ruang udara yang bersifat complete and exclusive kini telah terkikis oleh berbagai perjanjian internasional di bidang penerbangan yang dibuat oleh negara-negara dewasa ini seperti perjanjian perdagangan jasa pesawat penerbangan baik yang berbentuk multilateral seperti WTO, Regional seperti ASEAN maupun bilateral. Tulisan ini mengidentifikasi dua permasalahan yaitu: pertama, bagaimanakah konsep kedaulatan negara atas ruang udara yang bersifat complete dan exclusive dalam hukum internasional diimplementasi dalam peraturan perundang-undangan nasional Indonesia melalui hak penguasaan negara? kedua, bagaimana konsep hukum yang tepat yang dapat mengharmoniskan kepentingan kedaulatan negara melalui hak penguasaan negara di tengah liberalisasi perdagangan jasa penerbangan? Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah merupakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa: pertama, terjadi pergeseran makna kedaulatan negara dalam penguasaan wilayah udara dari penguasaan yang eksklusif dan lengkap menjadi terbatas karena adanya liberalisasi perdagangan dunia penerbangan. Kedua, rekonseptualisasi peran pemerintah dalam hal penguasaan negara atas ruang udara sebagai sumber daya strategis adalah pergeseran peranan pemerintah dari sebagai penonton saja menjadi fasilitator dan regulator yang berperan besar dalam meningkatkan daya saing dunia penerbangan nasional. Penelitian ini menyarankan peranan pemerintah dalam meningkatkan daya saing dunia penerbangan adalah melalui: menciptakan peraturan perundang-undangan yang menjamin adanya kepastian hukum, reformasi birokrasi di bidang penerbangan, penyediaan infrastruktur penerbangan, peningkatan kualitas SDM di bidang penerbangan, dan penegakan hukum yang konsisten.

**Kata Kunci:** rekonsepsi, kedaulatan, kebijakan ruang udara terbuka

### Abstract

*The development in the aviation world on the principle of state sovereignty in air space that is both complete and exclusive have now been eroded by various international treaties in the field of airflight made by countries today as a trading treaty services of an aircraft in flight, both multilateral treaty like WTO, and regional treaty such as ASEAN or bilateral treaty. This articles identify two problems, first, how is state sovereignty concept over air space that is exclusive and complete under international law can be implemented in the Indonesia's law and regulation through State Right Sovereignty over Airspace, second, how is the legal concept that can harmonize sovereignty interest through the State Right of Sovereignty over Airspace under liberalization regime? The methods of this research are normative researh approach. The result of this research shown that: Firstly, there is a shift in the meaning of State Sovereignty over its airspace from the complete and exclusive control and be limited because of the trade liberalisation of aviation world. Secondly, role re-conceptualitation of the government regarding the state sovereignty over its air space as a source of strategic power from the role of the government as a spectator to a facilitator and regulator with a major role in increasing the competitiveness of national flight. This research suggested that the role of the government in increasing the competitiveness of the national flight can be done by: creating the law and regulation that guarantee the legal certainty, bureaucracy reform in the field of flight, providing infrastructure flight, increasing the quality of human resources in the field of flight, and law enforcement that are consistent.*

**Keywords:** reconception, sovereignty, open sky policy

## A. Pendahuluan

Indonesia sangat beruntung karena dikarunia Tuhan memiliki wilayah negara yang sempurna mulai dari darat, laut dan udara. Dikatakan sempurna karena tidak semua negara di muka bumi ini memiliki 3 (tiga) dimensi wilayah, yang paling banyak adalah negara dengan 2 (dua) dimensi yaitu darat dan udara. Negara yang memiliki wilayah 3 (tiga) dimensi seperti Indonesia, Malaysia, Filipina, Amerika Serikat, Inggris, Australia, RRC, Jepang, Korea, India, Pakistan, dan sebagainya. Tetapi tidak sedikit juga negara yang tidak memiliki wilayah laut (dua dimensi) seperti Laos, Kamboja, Nepal, Bhutan, Afghanistan, Kazakstan, Uzbekistan, Swiss, Austria dan lain-lain, atau dalam istilah hukum internasional disebut sebagai *land-locked states*.<sup>1</sup> Tetapi, satu bagian wilayah yang pasti dimiliki semua negara yaitu wilayah udara, bagaimanapun bentuk geografis dapat dipastikan semua negara memiliki wilayah udara<sup>2</sup>.

Kepemilikan negara atas wilayah udara ternyata tidak seperti dua dimensi wilayah yang lain darat dan laut yang pemanfaatannya tidak memerlukan perkembangan teknologi yang canggih, kepemilikan wilayah udara ternyata membutuhkan penguasaan teknologi kedirgantaraan yang mumpuni agar negara dapat menguasai wilayah udaranya dengan

efektif. Wilayah udara kemudian memiliki nilai ekonomis dan strategis ketika negara-negara menemukan teknologi pesawat udara.

Ketika negara-negara mulai menyadari bahwa wilayah udara memiliki nilai ekonomis dan strategis untuk kepentingan pertahanan dan keamanannya maka negara-negara mulai memikirkan instrumen hukum untuk melindungi kepentingannya itu maka kemudian lahirlah berbagai perjanjian internasional di bidang hukum udara<sup>3</sup>. Dua perjanjian internasional kemudian melegitimasi kepemilikan ruang udara atas ruang udara adalah Konvensi Paris 1919 dan Konvensi Chicago 1944. Pasal 1 Konvensi Paris menyatakan bahwa *"the high contracting parties recognize that every power has the complete and exclusive sovereignty over the air space above its territory"*, pada Konvensi Chicago 1944 kepemilikan negara atas ruang udara kemudian diatur dalam Pasal 1 *"the contracting parties recognize that every power has the complete and exclusive sovereignty over the air space above its territory"*. Pengakuan atas kepemilikan negara atas ruang udara kemudian dikukuhkan dengan memberikan atribut kedaulatan negara atas ruang udara dalam hukum internasional<sup>4</sup>.

Pengakuan dunia internasional akan wilayah udara sebagai bagian dari kedaulatan negara memberikan legitimasi yang kuat bagi

<sup>1</sup> Baca E. Saefullah Wiradipradja, *Wilayah Udara Republik Indonesia perlukah dicantumkan dalam Undang-undang dasar, dalam Sinta Dewi, Kapita Selekta Hukum : Tinjauan Kritis atas perkembangan hukum seiring perkembangan masyarakat di Indonesia*, (Bandung: Widya Padjadjaran, 2009) hlm. 86.

<sup>2</sup> Desmond Hutagaol, *Pengantar Penerbangan Perspektif Profesional*, (Jakarta: Erlangga, 2013) hlm. 207.

<sup>3</sup> Perjanjian-perjanjian internasional yang termasuk hukum udara public adalah konvensi Paris 1919, Konvensi Madrid 1926, Konvensi Havana 1928, konvensi Buenos Aires 1935, Konvensi Buchares 1936, perjanjian zemun 1937, konvensi Chicago 1944, perjanjian sementara tentang perjanjian sipil internasional 1945, perjanjian-perjanjian bilateral : perjanjian Bermuda I dan Perjanjian Bermuda II, uraian lebih lanjut tentang hal ini baca, E. Saefullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, (Bandung: Alumi, 2014) hlm. 98.

<sup>4</sup> Ibid.

Indonesia sebagai sebuah negara yang luas. Wilayah darat dan laut Indonesia yang begitu luas tentu juga diikuti oleh kepemilikan dan kedaulatan negara atas ruang udara yang begitu luas. Keuntungan ekonomi dan strategis sangat dirasakan Indonesia ketika Indonesia mulai memanfaatkan teknologi kedirgantaraan untuk kebutuhan transportasi dan pertahanan dan keamanan nasional<sup>5</sup>. Namun kondisi ini menjadi berubah manakala bangsa Indonesia tidak mampu menguasai teknologi kedirgantaraan sebagai penopang ekonomi dan pertahanan nasional<sup>6</sup>. Indonesia akan menjadi bangsa lemah dan konsumtif saja manakala kebutuhan teknologi kedirgantaraan dikuasai oleh negara-negara lain<sup>7</sup>.

Dalam perkembangannya konsep kedaulatan negara *complete and exclusive* atas ruang udara yang diakui dalam hukum internasional ternyata tidak dapat bertahan seiring dengan perkembangan liberalisasi perdagangan jasa penerbangan dan teknologi penerbangan. Kebijakan *Open Sky Policy* yang membuka perdagangan jasa penerbangan nasional untuk dimasuki oleh penyedia jasa penerbangan dari negara-negara lain telah mengikis sifat kedaulatan negara yang *complete and exclusive* di ruang udara. Itu artinya kedaulatan negara atas sumber daya alam berupa ruang udara tidak dapat lagi disebut *complete and exclusive* milik bangsa Indonesia, tetapi telah dibagi kepada negara-negara lain<sup>8</sup>.

Persoalan kedaulatan negara atas ruang udara secara ekonomis menjadi perdebatan akademik yang menarik manakala dihadapkan pada kenyataan liberalisasi perdagangan jasa penerbangan telah mengikat “kaki dan tangan” bangsa Indonesia dua konsep yang berbeda, di satu sisi hukum internasional mengakui kedaulatan negara yang *complete and exclusive* atas ruang udara berikut penerapan asas *cabotage* di dalamnya dengan konsep liberalisasi perdagangan jasa penerbangan. Konsep yang berbeda tadi ternyata berimbas pada regulasi nasional terkait dengan dunia penerbangan. Perjanjian internasional yang telah melegitimasi kedaulatan negara yang *complete and exclusive* di mana Indonesia terlibat di dalamnya memberikan legitimasi kedaulatan Indonesia atas ruang udara sebagai sumber daya alam yang begitu strategis akan berhadapan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang membuka kesempatan kepada penerbangan asing untuk memanfaatkan ruang udara nasional sebagai bentuk komitmen bangsa Indonesia terhadap perjanjian internasional yang diikutinya.

Kebijakan dunia penerbangan nasional yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan menjadi penting untuk diteliti untuk melihat bagaimana politik hukum (*legal policy*) pemerintah dalam mengukuhkan kedaulatan negara di ruang udara melalui konsep penguasaan negara dengan realitas liberalisasi perdagangan jasa penerbangan

<sup>5</sup> Yaddy Supriyadi, *Keselamatan Penerbangan Problematika Lalu Lintas Udara*, (Jakarta: Fordik BPSDMP, Jakarta, 2015) hlm. 17-18.

<sup>6</sup> K. Martono, dkk, *Pembajakan, Angkutan, dan Keselamatan Penerbangan*, (Jakarta :Gramata, 2011) hlm. 158.

<sup>7</sup> H.K. Martono dan Ahmad Sudiro, *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*, (Jakarta : Raja Grafindo, 2012) hlm. 9.

<sup>8</sup> Priyatna Abdurrasyid, *Kedaulatan Negara Atas Ruang Udara* (Jakarta: Pusat Penelitian Hukum Angkasa, 1972) hlm. 101.

dalam kerangka *open sky policy*. Tulisan ini bermaksud mengharmoniskan dua konsep konsep yang berbeda antara konsep liberalisasi perdagangan jasa dengan konsep kedaulatan negara dengan instrumen hak penguasaan negara.

Kedaulatan negara di ruang udara yang bersifat *complete and exclusive* adalah konsep hukum yang sudah diakui sebagai sebuah rezim hukum internasional yang sudah mapan, namun dalam perkembangannya konsep ini terdegradasi dengan lahirnya berbagai perjanjian internasional yang meliberalisasi perdagangan jasa penerbangan. Implikasinya konsep penguasaan negara terhadap ruang udara dalam hukum nasional Indonesia menjadi bergeser. Kedua hal ini tentu secara teoritis merupakan dua konsep yang akan berbenturan yang harus ditemukan jawaban untuk menyelesaikannya.

Tulisan ini mengidentifikasi dua permasalahan dalam penelitian yang akan ditemukan jawabannya. *Pertama*, bagaimanakah konsep kedaulatan negara atas ruang udara yang bersifat *complete* dan *exclusive* dalam hukum internasional diimplementasi dalam peraturan perundang-undangan nasional Indonesia melalui hak penguasaan negara? *kedua*, bagaimana konsep hukum yang tepat yang dapat mengharmoniskan kepentingan kedaulatan negara melalui hak penguasaan negara di tengah liberalisasi perdagangan jasa penerbangan ?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif yang berusaha mendeskripsikan

konsep kedaulatan negara atas ruang udara yang bersifat *complete* dan *exclusive* dalam hukum internasional diimplementasi dalam peraturan perundang-undangan nasional Indonesia melalui hak penguasaan negara dan menemukan konsep hukum yang dapat mengharmoniskan kepentingan kedaulatan negara melalui hak penguasaan negara di tengah liberalisasi perdagangan jasa penerbangan. Sejalan dengan jenis penelitian yuridis normatif maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak penguasaan negara di bidang penerbangan mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan, juga perjanjian internasional mulai Konvensi Paris 1919, Konvensi Chicago 1944 dan Konvensi Hukum Laut 1982 tentang UNCLOS. Pendekatan konseptual dengan mengkaji konsep yang tepat dalam menformulasikan konsep baru kebijakan penguasaan negara terhadap wilayah udara dalam kerangka liberalisasi perdagangan jasa penerbangan<sup>9</sup>.

Sejalan dengan dua pendekatan di atas maka data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*). Metode analisis yang digunakan

<sup>9</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum, Konsep dan Metode (Malang: Setara Press, 2013) hlm.36.

untuk membedah masalah dalam penelitian dan menemukan konsep adalah dengan menggunakan analisis yuridis kualitatif. Pada analisis demikian bahan hukum tidak dianalisis dengan menggunakan rumus dan metode statistik yang menggunakan metode kuantitatif, tetapi menggunakan metode analisis hukum melalui pendekatan penafsiran hukum dan konstruksi hukum dengan cara berpikir deduktif.

### C. Pembahasan

#### 1. Kedaulatan Negara atas Ruang Udara dalam Hukum Internasional dan Peraturan Perundang-Undangan Nasional Indonesia.

##### a. Kedaulatan negara atas ruang udara menurut hukum internasional.

Bagian ini mengupas ketentuan hukum internasional berkaitan dengan kedaulatan negara di ruang udara dan juga hukum nasional Indonesia. Norma hukum internasional yang dijadikan rujukan adalah perjanjian internasional yang berpengaruh dan mengikat Indonesia yaitu Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation*).

Berdasarkan *preamble* Konvensi Chicago 1944 lahirnya konvensi ini didasarkan pada semangat untuk melestarikan hubungan persahabatan antar negara dalam pengelolaan penerbangan sipil dan ruang udara dan menghindari terjadinya konflik antar negara yang merusak perdamaian dunia. Di samping

itu konvensi ini lahir didasarkan adanya potensi ekonomi yang dimiliki negara-negara pada wilayah udara<sup>10</sup>.

Sejalan dengan pertimbangan lahirnya di atas maka konvensi didasarkan didasarkan pada prinsip kedaulatan negara penuh dan eksklusif atas ruang udara (*complete and exclusive*), selengkapnya Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 berbunyi "*the contracting States recognize that every state has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory*". Menurut E. Saefullah Wiradipradja<sup>11</sup>, prinsip kedaulatan negara merupakan prinsip hukum yang bersifat universal yang diterima semua negara dan diakui juga dalam berbagai perjanjian internasional baik yang dibentuk sebelum Konvensi Chicago (Konvensi Paris 1999 dan Kovensi Havana 1928) maupun yang konvensi yang lahir kemudian yang bersifat bilateral.<sup>11</sup> Kedaulatan negara yang *complete and exclusive* merupakan kodifikasi hukum kebiasaan internasional yang telah diterima oleh negara-negara sebagai hukum selama ini<sup>12</sup>.

Sifat universalitas Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 menurut E. Saefullah Wiradipradja terlihat dari penggunaan istilah "*every states*" untuk menyebut kedaulatan para pihak pada ruang udara yang menunjukkan bahwa kedaulatan negara di ruang udara dimiliki oleh semua negara bukan saja negara yang menjadi pihak dalam konvensi ini, tetapi juga negara di luar konvensi ini<sup>14</sup>. Masih menurut E. Saefullah Wiradipradja sifat kedaulatan negara di udara yang bersifat

<sup>10</sup> D. Sidik Suraputra, *Hukum Internasional dan Berbagai Permasalahannya: suatu kumpulan karangan*, (Depok, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional FH UI, 2004) hlm, 149.

<sup>11</sup> E Saefullah Wiradipradja, *op.cit* hlm.100.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> H.K. Martono, *Pengantar Hukum Udara Nasional dan Internasional, Bagian Pertama*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 16.

*complete and exclusive* merupakan pembeda dengan kedaulatan negara laut territorial. Pada wilayah udara negara memiliki kedaulatan penuh dan tidak ada kebebasan bagi negara lain pada ruang udara, sementara kedaulatan negara di laut territorial dibatasi dengan hak negara lain untuk melakukan hak lintas damai (*innocent passage*).<sup>15</sup>

Implikasi kedaulatan negara atas ruang udara yang bersifat *complete and exclusive* adalah adanya hak-hak bagi negara baik di bidang pertahanan dan keamanan maupun hak-hak ekonomi di bidang penerbangan. Di bidang pertahanan negara yang memiliki kedaulatan *complete and exclusive* dapat membatasi pesawat udara asing untuk memasuki wilayah negaranya kecuali seizin negara kolong dan menetapkan bagian-bagian wilayah udaranya untuk tidak dilewati negara lain walaupun negara tersebut telah mendapat izin dari negara kolong seperti *Air Identification Zone* yang diterapkan Amerika Serikat melalui *US Air Defence Identification Zone* (ADIZ) dan Kanada melalui *Canadian Air Defence Identification Zone* (CADIZ). Di bidang ekonomi penerbangan kedaulatan negara di ruang udara yang *complete and exclusive* teraktualisasikan dalam ketentuan tentang larangan penggunaan pesawat udara sipil yang bertentangan dengan tujuan konvensi (*misuse of civil aviation*) dalam Pasal 4, kewajiban mendapatkan izin dari negara kolong terhadap penerbangan terjadwal dan tak terjadwal (*scheduled and non-scheduled*

*air services*) Pasal 5 dan 6 dan penerapan asas kabotase (*cabotage*) dalam Pasal 7 Konvensi Chicago 1944<sup>16</sup>.

Penerapan asas kabotase merupakan isu penting dalam dunia penerbangan karena menyangkut kebijakan eksklusif bagi negara untuk melayani jasa angkutan penerbangan dalam negeri dan tidak diberikan kepada negara lain. Pasal 7 konvensi Chicago 1944 menyatakan bahwa sebuah negara dapat menetapkan sendiri hak eksklusif bagi pengangkutan udara di wilayahnya<sup>17</sup>. Dalam perkembangannya asas kabotase ini tidak dapat diterapkan secara kaku karena berbagai perjanjian internasional di bidang penerbangan baik yang bersifat bilateral, regional maupun multilateral yang telah meliberalisasi dunia penerbangan sipil telah "mengikis" hak negara atas ruang udara<sup>18</sup>.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hukum internasional melalui konvensi Chicago 1944 telah mengukuhkan kedaulatan negara atas ruang udara yang bersifat *complete and exclusive* yang kemudian dikukuhkan melalui adanya hak negara untuk melarang pesawat udara asing memasuki wilayah udara negara kolong tanpa terlebih dahulu mendapat izin dari negara kolong dan hak ekonomi eksklusif untuk melayani jasa angkutan penerbangan hanya dapat dilayani oleh maskapai penerbangan nasional sebuah negara (asas kabotase)<sup>19</sup>. Negara kemudian mengatur dalam hukum nasionalnya bagaimana mengukuhkan kedaulatan negara atas ruang udara sebagai sumber daya alam

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Priyatna Abdurrasyid, *Op.cit* 101.

<sup>17</sup> Bambang Susantono, *Transportasi dan Investasi, Tantangan dan Perspektif Multidimensi*, (Jakarta : Kompas, 2013) hlm. 269.

<sup>18</sup> Mieke Komar Kantaatmadja, *Berbagai Masalah Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, (Bandung: CV Remaja Karya, 1988) hlm.3.

<sup>19</sup> Dempsey Paul Stephen, *Public International Air Law*, (Candan :Mc. Gill University, 2008) hlm. 165.

yang dapat dimanfaatkan untuk pertahanan negara dan kemakmuran rakyatnya<sup>20</sup>.

**b. Kedaulatan negara atas ruang udara menurut hukum nasional Indonesia.**

Pengaturan kedaulatan negara di wilayah udara dalam hukum nasional Indonesia penting juga dikaji untuk memahami bagaimana hukum nasional mengatur hal ini terutama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI) dan peraturan perundang-undangan di bawahnya terutama Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

1) Kedaulatan Negara di Wilayah Udara dalam Konstitusi.

Konstitusi dalam sistem peraturan perundang-undangan sebuah negara merupakan norma hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya yang menjadi rujukan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Konstitusi kemudian dianggap sebagai sumber hukum tertulis.<sup>21</sup> Konstitusi kemudian dikonstruksi dalam naskah tertulis sebenarnya bertujuan mewujudkan tripartite tujuan hukum yaitu keadilan (*justice*), kepastian (*certainty*) dan kegunaan/kemamfaatan.<sup>22</sup> Tujuan tertinggi konstitusi menurut Jimly Asshidiqie<sup>23</sup>

adalah menciptakan keadilan, ketertiban, dan perwujudan nilai-nilai ideal, kemerdekaan, kebebasan, kesejahteraan, dan kemakmuran bersama sebagai tujuan kehidupan negara yang dirancang oleh para pendiri bangsa (*the founding fathers*).

Konstitusi tertulis Indonesia tidak saja mengatur tentang hubungan lembaga negara, hak asasi manusia, aspek-aspek hukum internasional, termasuk di dalamnya adalah pengaturan wilayah negara dan hak penguasaan negara atas sumber daya alam. Oleh karena itu untuk mengoptik bagaimana konstitusi Indonesia mengatur tentang pengelolaan SDA maka yang dapat kita rujuk pengaturannya adalah pengaturan tentang wilayah negara sebagai sumber daya alam dan pengaturan tentang hak penguasaan negara atas sumber daya alam. Dalam UUD NRI 1945 terdapat dua pasal yang mengatur tentang hal tersebut yaitu Pasal 25 A mengatur tentang wilayah Negara dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Pada pasal 25 A diatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara. Pada Pasal 33 ayat (3) diatur bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"<sup>24</sup>.

Ciri wawasan nusantara menurut Mochtar Kusumaatmadja pada awalnya dipahami

<sup>20</sup> E. Saefullah Wiradipardja, the Indonesian sovereignty over air space and its urgency for national economic development, hlm.4 (Makalah disampaikan dalam International Conference on Air and Space Law : The Commercialization of 50 years air and space law studies at the faculty of law university of padjajaran, hlm Luxton Hotel, Bandung, 5-6 November 2014).

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia (Jakarta: Konstitusi Press, 2005) hlm. 25.

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Hukum Tata Negara: Jilid I (Jakarta : Konstitusi Press, 2004) hlm. 76.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> E. Saefullah Wiradipardja, *Hukum Transportasi Udara dari Warsawa 1929 ke Montreal 1999*, (Bandung : Kiblat Buku Utama, 2008 ) hlm. 27.

sebagai konsep penguasaan wilayah secara uniletilateral oleh bangsa Indonesia dalam mematahkan doktrin hukum laut internasional yang berlaku.<sup>25</sup> Konsep wawasan nusantara kemudian berkembang menjadi wawasan kesatuan bangsa dan negara yang kemudian dikenal dengan wawasan nusantara.<sup>26</sup> Konsep wawasan nusantara kemudian berkembang dalam berbagai kajian bahkan telah menjadi bagian dari kebijakan pembangunan nasional. Konsep wawasan nusantara juga berkaitan dengan penguasaan SDA yang ada pada wilayah Indonesia. Dengan demikian wawasan nusantara sebenarnya juga mengukuhkan kedaulatan negara atas wilayah laut dan udara di atasnya di mana negara memiliki kedaulatan penuh dan eksklusif.<sup>27</sup>

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, merupakan pengaturan yang memberikan legitimasi bagi negara untuk menguasai sumber daya alam dengan tujuan pengelolaan itu adalah untuk kemakmuran rakyat. Namun perlu dikemukakan bahwa ketentuan Pasal 33 ayat (3) ini sesungguhnya memiliki kelemahan fundamental terutama dari segi cakupan potensi ekonomi yang dimiliki oleh bangsa Indonesia yang diberikan oleh hukum internasional. Hukum internasional melalui Konvensi Chicago 1944 tentang penerbangan

sipil maupun Konvensi Hukum Laut 1982 mengakui kedaulatan negara atas wilayah darat, laut dan udara. Namun Pasal 33 ayat (3) hanya mengatur penguasaan negara atas sumber daya laut (air) dan darat (bumi) saja. Absennya pengaturan wilayah udara dalam konstitusi merupakan cerminan ketidaksadaran para perumus konstitusi akan arti penting dan peran strategis ruang udara bagi kedaulatan negara dan potensi ekonomi yang dimiliki oleh negara yang dapat digunakan untuk kesejahteraan rakyat dan pertahanan negara<sup>28</sup>. Padahal kalau merujuk historis perumusan UUD NRI 1945 pengesahan Pasal 33 ayat (3) dilakukan BPUPKI setahun setelah ditandatanganinya Konvensi Chicago 1944. Bahkan ketika perubahan konstitusi pada tahun 1999-2002 ketentuan Pasal 33 ayat (3) tidak mengalami perubahan pada Indonesia telah menjadi pihak dalam perjanjian internasional yang memberikan pengakuan akan kedaulatan negara atas ruang udara dan telah mengundang berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur penerbangan yang didalamnya terdapat pengaturan asas tentang kedaulatan negara atas ruang udara. Pengakuan konstutional atas sumber daya pada ruang udara dalam UUD NRI merupakan hal penting untuk menjamin bahwa ruang udara merupakan sumber daya penting yang dibutuhkan bangsa Indonesia untuk mendapatkan kemakmuran. Walaupun demikian, menurut hemat penulis kealpaan

<sup>25</sup> Atje Misbach Muhjidin, Status Hukum Perairan Kepulauan Indonesia dan Hak Lintas Kapal asing, (Bandung : Alumni, 1993) hlm.16-17.

<sup>26</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Konsepsi Hukum Negara Nusantara pada Konferensi Hukum Laut 1982, (Bandung: Alumni, 2003) hlm. 1.

<sup>27</sup> Ety R Agoes, Hak Lintas Kapal Asing (Bandung: Bincipta, 1989) hlm. 54.

<sup>28</sup> Uraian lengkap tentang hal ini baca, E. Saefullah Wiradipradja, *Peran Strategis Ruang Udara Bagi Suatu Negara, Khususnya Bagi Indonesia*, dalam Idris et, al (ed), *Peran Hukum dalam Pembangunan di Indonesia : Kenyataan, Harapan dan Tantangan, Liber Amicorum, Prof. DR.Ety R Agoes, S.H.,LL.M.*, (Bandung: Rosda, 2013, hlm.214-218).

pengaturan ruang udara dalam konstitusi tidak berdampak pada tidak diakuinya wilayah udara sebagai wilayah negara di mana negara berdaulat, hukum internasional yang telah diratifikasi Indonesia dan menjadi bagian dari hukum internasional juga merupakan dasar konstitusional bagi Indonesia untuk berdaulat atas ruang udara dan dasar bagi negara untuk menguasai ruang udara dalam instrumen hukum nasional<sup>29</sup>.

2) Pengaturan Kedaulatan Negara dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria walaupun lebih banyak mengatur tentang tanah dan berbagai aspek hukum menyangkut di dalamnya, undang-undang ini juga mengatur aspek ruang udara. Pasal 1 ayat (2) "Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional". Penggunaan istilah ruang angkasa untuk menyatakan wilayah udara pada waktu itu dapat dipahami sebagai istilah umum untuk mengakomodir wilayah udara. Hal ini terlihat pada ketentuan Pasal 1 ayat (6) yang menjelaskan bahwa ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air. Ruang di atas bumi yang dimaksud adalah ruang udara yang berada di

wilayah darat dan di atas perairan dan perairan pedalaman dan perairan Indonesia. Jika dibandingkan dengan istilah sekarang istilah ruang angkasa lebih tetap untuk menyebut *space law* yang secara hukum tidak dapat diakui oleh sebuah negara sebagai wilayahnya<sup>30</sup>. Pengukuhan kedaulatan negara atas ruang terlihat pada ketentuan tentang pasal 1 ayat (3) yang menentukan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa bersifat abadi<sup>31</sup>.

Ketentuan yang terdapat pada Pasal 1 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria di atas merupakan penegasan bangsa sebagai sebuah entitas negara yang berdaulat atas ruang udara sebagai kekayaan yang menjadi milik bangsa Indonesia dalam hubungan dengan dunia internasional, sedangkan pengukuhan kedaulatan yang bersifat hukum nasional berupa hak penguasaan negara atas sumber daya alam tersebut. Pasal 2 kemudian mengatur bahwa sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara<sup>32</sup>.

Pada ketentuan pada Pasal 1 ayat (2) menjabarkan definisi Hak menguasai Negara terhadap tanah, air, dan ruang udara dalam Pasal 1 ayat (1) yaitu kewenangan negara untuk:

- a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

<sup>29</sup> Ni,matul Huda, Politik ketatanegaraan Indonesia : kajian terhadap dinamika perubahan UUD 1945, (Yogyakarta : FH UII, 2002,) hlm. 49.

<sup>30</sup> Mieke Komar Kantaatmadja, *Masalah...Op.cit*, hlm. 101.

<sup>31</sup> Mieke Komar Kantaatmadja dan E Saefullah Wiradipradja (ed.), *Hukum Angkasa dan Perkembangannya* (Bandung, Remaja Karya: 1988) hlm. 3.

<sup>32</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press,2006) hlm. 31.

- b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Penguasaan negara yang didukung dengan berbagai kewenangan di atas merupakan cara saja untuk mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

- 3) Pengaturan Kedaulatan Negara di Ruang Udara dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Pengaturan wilayah negara dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara merupakan amanat Pasal 25 UUD NRI 1945. Di samping itu undang-undang ini sebenarnya mengukuhkan kembali pengakuan hukum internasional atas kedaulatan negara atas wilayah udara, darat, dan laut dalam berbagai perjanjian internasional.

Berdasarkan penjelasan umum Wilayah Negara adalah salah satu unsur negara yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya.

Pengaturan wilayah negara dalam Undang-undang ini menurut Pasal 3 UU ini bertujuan a). menjamin keutuhan Wilayah Negara, kedaulatan negara, dan ketertiban di Kawasan Perbatasan demi kepentingan kesejahteraan segenap bangsa, b). menegakkan kedaulatan dan hak-

hak berdaulat; dan c). mengatur pengelolaan dan pemanfaatan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan, termasuk pengawasan batas-batasnya.

Ketentuan Pasal 4 Undang-Undang ini mengukuhkan wilayah negara meliputi wilayah darat, wilayah perairan, dasar laut, dan tanah di bawahnya serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya. Ketentuan pasal ini merupakan deklarasi bangsa Indonesia akan wilayah udara sebagai salah satu bentuk kedaulatan negara atas ruang udara.

- 4) Pengaturan Kedaulatan Negara dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, pengaturan tentang penerbangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 83 Tahun 1958 tentang Penerbangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan.

Pengaturan kedaulatan negara dalam Undang-Undang Nomor 83 Tahun 1958 tentang Penerbangan tidak diatur secara eksplisit, tetapi secara implisit dapat dimaknai sebagai bentuk kedaulatan negara di ruang udara. Pasal 2 Undang-undang ini mengatur tentang larangan melakukan penerbangan selainnya dengan pesawat udara yang mempunyai kebangsaan Indonesia atau dengan pesawat udara asing berdasarkan perjanjian internasional atau persetujuan Pemerintah di atas wilayah udara Indonesia.

Perwujudan kedaulatan negara terlihat dalam Pasal 4 "Menteri dapat membatasi atau melarang sama sekali penerbangan dengan macam pesawat udara yang tertentu". Begitu juga dalam Pasal 5 diatur bahwa "Menteri

dan/atau Menteri Pertahanan berkuasa untuk melarang penerbangan di atas suatu bagian dari wilayah Republik Indonesia dengan tidak memperbedakan antara pesawat udara Indonesia dan asing”.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 83 Tahun 1958, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 83 Tahun 1958 mengatur secara khusus kedaulatan negara atas wilayah udara dalam satu bab khusus yaitu bab tentang kedaulatan negara atas wilayah udara. Pasal 4 UU ini mengatur bahwa Negara Republik Indonesia berdaulat penuh dan utuh atas wilayah udara Republik Indonesia. Prinsip kedaulatan negara yang bersifat *complete and exclusive* yang ada dalam Konvensi Chicago 1944 diterapkan dalam Undang-undang dengan mengartikan bahwa kedaulatan yang *complete and exclusive* dengan istilah penuh dan utuh.

Sebagai bentuk pengejawantahan kedaulatan negara yang penuh dan utuh tersebut Pasal 5 mengatur lebih lanjut bahwa dalam rangka penyelenggaraan kedaulatan negara atas wilayah udara Republik Indonesia, Pemerintah melaksanakan wewenang dan tanggung jawab pengaturan ruang udara untuk kepentingan pertahanan dan keamanan negara, penerbangan, dan ekonomi nasional. Pasal 6 ayat (1) mengatur bahwa untuk kepentingan pertahanan dan keamanan negara serta keselamatan penerbangan, Pemerintah menetapkan kawasan udara terlarang. Lebih lanjut ayat (2) menetapkan bahwa Pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing dilarang terbang melalui kawasan udara terlarang, dan terhadap pesawat udara yang melanggar larangan dimaksud dapat dipaksa untuk mendarat di pangkalan udara atau bandar udara di dalam wilayah Republik Indonesia.

Setelah 17 tahun berlaku Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tidak sesuai lagi dengan kondisi, perubahan lingkungan strategis, dan kebutuhan penyelenggaraan penerbangan di era liberalisasi dan kompetisi dunia penerbangan yang semakin ketat pada tahun 2009 yang melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tidak berlaku lagi. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan mengatur masalah penerbangan sangat komprehensif hingga 466 pasal.

Terkait kedaulatan negara di ruang udara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan mengatur secara khusus kedaulatan negara dalam Pasal 5 UU ini yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah udara Republik Indonesia”. Bila ditilik lebih jauh ternyata ada perbedaan penggunaan istilah antara Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Istilah yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 memaknai istilah *complete and exclusive* dalam Konvensi Chicago 1944 sebagai penuh dan utuh, sedangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menggunakan istilah penuh dan eksklusif. Tidak ada penjelasan dalam undang-undang ini tentang perubahan istilah utuh menjadi eksklusif.

Sebagai implementasi kedaulatan negara di ruang udara pemerintah menurut Pasal 6 UU ini berperan melaksanakan kedaulatan negara dalam bentuk wewenang dan tanggung jawab terkait pengaturan ruang udara untuk kepentingan penerbangan, perekonomian nasional, pertahanan dan keamanan negara, sosial budaya, serta lingkungan udara.

Bentuk kedaulatan negara di udara di bidang pertahanan dan keamanan negara dilakukan melalui: *pertama*, kewenangan pemerintah menetapkan kawasan udara terlarang dan terbatas. *Kedua*, Pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing dilarang terbang melalui kawasan udara terlarang. Larangan tersebut bersifat permanen dan menyeluruh. Sedangkan kawasan udara terbatas adalah kawasan udara yang hanya dapat digunakan untuk penerbangan pesawat udara negara.

Terkait kedaulatan negara di dunia penerbangan undang-undang ini memberikan hak penguasaan dan pembinaan penerbangan kepada Pemerintah. Pembinaan penerbangan yang dimiliki pemerintah meliputi aspek pengaturan, pengendalian, dan pengawasan. Sementara hak penguasaan negara atas dunia penerbangan terlihat dalam ketentuan yang berkaitan dengan angkutan udara<sup>33</sup>.

Undang-undang ini membagi angkutan udara niaga yang terdiri atas: angkutan udara niaga dalam negeri dan angkutan udara niaga luar negeri. Terkait angkutan udara niaga dalam negeri, Pasal 84 undang-undang ini mengatur tentang penerapan asas kabotase yang ada dalam Pasal 7 Konvensi Chicago 1944 yang menentukan bahwa angkutan udara niaga dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara nasional yang telah mendapat izin usaha angkutan udara niaga. Selanjutnya Pasal 85 UU ini menentukan bahwa angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara nasional yang telah mendapat izin usaha angkutan udara niaga berjadwal<sup>34</sup>.

Penerapan asas kabotase juga diterapkan terhadap angkutan niaga tidak berjadwal. Pasal 91 UU ini mengatur bahwa angkutan udara niaga tidak berjadwal dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara nasional yang telah mendapat izin usaha angkutan udara niaga tidak berjadwal yang didasarkan pada adanya persetujuan terbang (*flight approval*). Namun asas kabotase di atas terdegradasi maknanya oleh ketentuan pasal 88 yang menyatakan bahwa Badan usaha angkutan udara niaga berjadwal nasional dapat melakukan kerja sama angkutan udara dengan badan usaha angkutan udara niaga berjadwal nasional lainnya untuk melayani angkutan dalam negeri dan/atau luar negeri. Sebaliknya Badan usaha angkutan udara niaga berjadwal nasional dapat melakukan kerja sama dengan perusahaan angkutan udara asing untuk melayani angkutan udara luar negeri<sup>35</sup>.

Untuk angkutan udara niaga luar negeri, Pasal 86 UU ini mengatur bahwa kegiatan angkutan udara niaga berjadwal luar negeri dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara niaga berjadwal nasional dan/atau perusahaan angkutan udara niaga berjadwal asing untuk mengangkut penumpang dan kargo yang berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral. Ketentuan Pasal 82 ayat (2) menentukan bahwa jika angkutan udara niaga berjadwal luar negeri merupakan bagian dari perjanjian multilateral yang bersifat multi-sektoral, pelaksanaan angkutan udara niaga berjadwal luar negeri tetap harus didasarkan perjanjian bilateral antara Indonesia dengan negara lain. Pasal 86 ayat (3) meletakkan prinsip

<sup>33</sup> Moh. Iksan Tatang, "Praktek Indonesia dalam Pemanfaatan Wilayah Udara", *Jurnal Hukum Internasional, Air Law, FH UI, Volume 3 Nomor 2 Januari* (2006), hlm. 186.

<sup>34</sup> Agus Pramono, *Dasar-Dasar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, (Jakarta: Ghaia Indonesia, 2011) hlm. 13.

<sup>35</sup> Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, (Bandung : Keni Media, 2011), hlm. 107.

perjanjian yang dibuat oleh pemerintah terkait dengan angkutan udara niaga luar negeri yang bersifat bilateral atau multilateral dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan dan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan (*fairness*) dan timbal balik (*reciprocity*).<sup>36</sup>

Undang-undang ini juga mengatur tentang kebijakan perjanjian *open sky policy*. Pasal 90 ayat (1) UU ini menentukan bahwa pembukaan pasar angkutan udara menuju ruang udara tanpa batasan hak angkut udara (*open sky*) dari dan ke Indonesia untuk perusahaan angkutan udara niaga asing dilaksanakan secara bertahap berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral dan pelaksanaannya melalui mekanisme yang mengikat para pihak. Perjanjian bilateral atau multilateral didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan dan timbal balik<sup>37</sup>.

## 2. Konsep Kebijakan Penguasaan Negara atas Ruang Udara di tengah Liberalisasi Perdagangan Jasa Penerbangan.

Perkembangan transportasi udara telah mempengaruhi rezim hukum yang mengaturnya. Konvensi Chicago 1944 yang berpegang pada prinsip kedaulatan negara di ruang udara yang bersifat *complete and exclusive* kini telah terkikis oleh berbagai perjanjian internasional di

bidang penerbangan yang dibuat oleh negara-negara dewasa ini<sup>38</sup>. Perjanjian perdagangan jasa pesawat penerbangan baik yang berbentuk multilateral seperti WTO, regional seperti ASEAN maupun bilateral sesungguhnya mereduksi makna *complete and exclusive* kedaulatan negara di ruang udara. Dampaknya dunia penerbangan yang dulunya sangat protektif kini menjadi terbuka. Persaingan dunia penerbangan semakin ketat dan kemudian melahirkan maskapai penerbangan yang harus gulung tikar atau sebaliknya menjadi penguasa dunia penerbangan<sup>39</sup>. Namun apakah Indonesia dapat bertahan di tengah persaingan ini sangat bergantung pada kemampuan Indonesia untuk menggunakan ruang udara ini sebaik-baiknya untuk menjadi tuan di negeri sendiri atau menjadi tamu di negeri sendiri. Ini sangat bergantung pada usaha semua *stake holder* dunia penerbangan nasional.

Salah satu perjanjian internasional di bidang penerbangan yang menjadi peluang dan ancaman bagi maskapai penerbangan nasional adalah berlakunya *the ASEAN Open Skies Policy* atau *ASEAN Single Aviation Market (ASEAN-SAM)* yang telah berlaku sejak 1 Januari 2015<sup>40</sup>. Perjanjian negara-negara asia tenggara ini bermaksud meningkatkan keterhubungan, integrasi domestik dan regional dalam mendukung jaringan produksi dan meningkatkan perdagangan regional ASEAN

<sup>36</sup> Toto T Suriaatmadja, Pengangkutan Kargo Udara: Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Dimensi Hukum Udara Nasional (Bandung: Pustaka Banyu Quraysi, 2005), hlm. 17.

<sup>37</sup> Oentoeng Wahjoe, *Perdagangan Bebas dalam Jasa Angkutan Udara Menurut Hukum Udara Internasional dan Nasional*, (Bandung : Unpad Press, 2011) hlm. 17-18.

<sup>38</sup> E Saefullah Wiradipradja, Tanggungjawab Pengangkut dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan nasional (Yogyakarta, Liberty: 1989) hlm. 1.

<sup>39</sup> Muh.Risnain, *Aspek-Aspek Hukum Peningkatan Daya Saing Industri Dalam Perdagangan Bebas* (Bandung, Kenimedia, 2015) hlm.5.

<sup>40</sup> Peter Forsyth et, al, *Preparing Asean For Open Sky, Final Report* (Australia: Monash International Pty Ltd, 2004) hlm. 4.

melalui kebebasan penerbangan maskapai penerbangan dari dan ke sesama negara anggota ASEAN yang dilakukan dengan pasar ruang udara yang tunggal dan menyatu<sup>41</sup>.

Perjanjian internasional di bidang penerbangan yang telah diikuti Indonesia merupakan sebuah keharusan untuk ditaati berdasarkan pada prinsip itikad baik (*good faith*)<sup>42</sup>. Sebagai bangsa yang besar Indonesia harus mengangkat kepala untuk melaksanakan kebijakan *open sky policy* di ASEAN untuk menunjukkan komitmen dan kesiapan Indonesia menjalani mekanisme baru perdagangan jasa penerbangan. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009 tentang penerbangan sesungguhnya mengkombinasikan dua aspek dari hak penguasaan negara di samping pengakuan terhadap kedaulatan negara melalui hak penguasaan dan pembinaan di dunia penerbangan yang tercermin melalui adanya zona larangan penerbangan dan pembatasan penerbangan berlaku juga asas kabotase yang terbatas<sup>43</sup>. Di sisi yang lain undang-undang ini membuka peluang bagi maskapai penerbangan asing untuk melayani jasa pengangkutan nasional dan internasional<sup>44</sup>.

Menghadapi pergeseran hak penguasaan negara atas ruang udara dalam kerangka liberalisasi perdagangan jasa penerbangan maka diperlukan rekonseptualisasi peran pemerintah dalam hal penguasaan negara atas ruang udara sebagai sumber daya strategis nasional.

Menurut hemat penulis doktrin nusantara yang bersumber dari teori nusantara sebagaimana yang diungkapkan oleh Priyatna Abdurrasyid dalam disertasinya menjadi rujukan penting untuk merekonsepsi kedaulatan negara di ruang udara. Dalam disertasinya Priyatna Abdurrasyid mengemukakan bahwa pandangannya terhadap doktrin nusantara didasarkan pada doktrin hukum internasional yang sudah mapan yaitu doktrin kebutuhan (*doctrine of necessity*) dan doktrin hak mempertahankan diri (*doctrine of right of self-preservation*) dan hukum dan kebiasaan internasional yang berlaku dalam Pasal Konvensi Chicago 1944.<sup>45</sup> Berdasarkan pada pandangan di atas, dalam konteks hukum udara internasional yang modern saat ini di mana berbagai perjanjian internasional di bidang udara sudah berkembang sedemikian rupa yang berpengaruh pada konsep kedaulatan negara dengan doktrin nusantara, maka menurut penulis, doktrin nusantara sebagaimana yang dikemukakan Priyatna Abdurrasyid harus dikembangkan ke arah upaya mendukung kepentingan nasional dalam pengelolaan sumber daya udara nasional yang professional dan memberikan nilai tambah ekonomi (*added value*) bagi industri penerbangan nasional. Di samping itu menurut hemat penulis doktrin nusantara dalam pengelolaan wilayah udara nasional harus dikembangkan dan dibangun dalam rangka mempertahankan diri dari persaingan industri penebangan nasional

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Sumaryo SuryoKusumo, *Studi Kasus Hukum Internasional* (Jakarta, Tatanusa: 2007) hlm. 57.

<sup>43</sup> E Saefullah Wiradipradja, Wilayah Udara Negara dalam Perspektif Hukum Nasional Indonesia dan Hukum Internasional, *Jurnal Negarawan* Vol.32, 2014.

<sup>44</sup> Djoko Muriatmodjo, "National Aviation Policy Towards ASEAN Open Sky Policy", (Makalah disampaikan dalam International Conference on Air and Space Law : The Commercialization of 50 years air and space law studies at the faculty of law university of padjajaran, hlm Luxton Hotel, Bandung, 5-6 November 2014). hlm. 4.

<sup>45</sup> Priyatna Abdurrasyid, *Op.cit* 153-154.

melalui peningkatan daya saing industri penerbangan nasional.

Untuk mendukung konsep demikian, maka diperlukan perubahan peran dari pemerintah sebagai “penonton” saja bergeser menjadi fasilitator dan regulator yang berperan besar dalam meningkatkan daya saing dunia penerbangan nasional.

Peranan pemerintah dalam meningkatkan daya saing dunia penerbangan dilakukan menurut penulis dengan beberapa cara: *Pertama*, sebagai regulator pemerintah harus menciptakan peraturan perundang-undangan yang menjamin adanya kepastian hukum agar pelaku usaha dunia penerbangan memiliki kepastian dalam berusaha dan dapat memprediksi segala apa yang akan terjadi dalam kegiatan usaha ini. Peraturan perundang-undangan yang tidak harmonis satu sama lain bahkan cenderung menghambat aktifitas usaha di bidang penerbangan harus dihindari keberadaannya.

*Kedua*, pemerintah harus melakukan reformasi birokrasi di bidang penerbangan. Kasus mafia dunia penerbangan yang melibatkan birokrat, operator dan maskapai penerbangan dalam memanipulasi izin penerbangan yang menyebabkan kecelakaan dan kerugian negara harus dilakukan upaya preventif dan represif oleh pemerintah melalui penciptaan mekanisme perizinan dunia penerbangan yang bersifat transparan dan tanpa pungli.

*Ketiga*, penyediaan infrastruktur penerbangan. Harus diakui bahwa infrastruktur penerbangan belum maksimal sebagaimana yang diharapkan. Bandara dan infrastruktur pendukungnya sekarang ini belum semuanya merata di Indonesia. Oleh karena itu diperlukan kebijakan massif pemerintah untuk membangun bandara atau minimal meningkatkan fasilitas

bandara (*run way*) yang ada sekarang ini menjadi bandara yang modern dan sesuai standar internasional.

*Keempat*, peningkatan kualitas SDM di bidang penerbangan. Teknologi penerbangan merupakan teknologi tingkat tinggi (*high tech*) yang membutuhkan kualitas SDM yang tinggi pula. Menjadi tugas pemerintah dan maskapai penerbangan untuk menyediakan SDM di bidang penerbangan yang mumpuni agar mampu melaksanakan operasionalisasi teknologi penerbangan yang begitu canggih. Sekolah penerbangan harus terus didirikan dan didukung pembiayaannya. Termasuk didalamnya adalah kepastian mengenai tanggung jawab hukum dari profesi pilot sebagai profesi paling strategis dalam dunia penerbangan.

*Kelima*, penegakan hukum yang konsisten. Pemerintah sebagai pihak yang paling berwenang menegakan hukum di dunia penerbangan sangat berperan penting dalam menegakan hukum di dunia penerbangan khususnya yang berkaitan dengan penerapan sanksi administrasi. Maskapai penerbangan yang tidak mentaati aturan keselamatan penerbangan dan kenyamanan penumpang harus menjadi perhatian pemerintah untuk mengevaluasi secara rutin izin yang telah diberikan.

#### D. PENUTUP

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa hukum internasional melalui Konvensi Chicago 1944 telah mengukuhkan kedaulatan negara atas ruang udara yang bersifat *complete and exclusive* yang kemudian dikukuhkan melalui adanya hak negara untuk melarang pesawat udara asing memasuki wilayah udara negara kolong tanpa terlebih dahulu mendapat izin dari negara kolong dan hak ekonomi eksklusif untuk

melayani jasa angkutan penerbangan hanya dapat dilayani oleh maskapai penerbangan nasional sebuah negara (asas kabotase). Negara kemudian mengatur dalam hukum nasionalnya bagaimana mengukuhkan kedaulatan negara atas ruang udara sebagai sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan untuk pertahanan negara dan kemakmuran rakyatnya. Namun perkembangan penerbangan prinsip kedaulatan negara di ruang udara yang bersifat *complete and exclusive* kini telah terkikis oleh berbagai perjanjian internasional di bidang penerbangan yang dibuat oleh negara-negara dewasa ini seperti perjanjian perdagangan jasa pesawat penerbangan baik yang berbentuk multilateral seperti WTO, regional seperti ASEAN maupun bilateral.

Penulismenyarankan untuk mengembangkan teori nusantara sebagaimana yang dikemukakan Priyatna Abdurrassyid yang disesuaikan dengan perkembangan hukum udara internasional saat ini. Teori nusantara didasarkan pada pemikiran mempertahankan wilayah udara nasional dan kepentingan nasional yang dilakukan dengan meningkatkan daya saing industri penerbangan nasional. Rekonseptualisasi peran pemerintah dalam hal penguasaan negara atas ruang udara sebagai sumber daya strategis adalah pergeseran peranan pemerintah dari sebelumnya sebagai "penonton" saja menjadi fasilitator dan regulator yang berperan besar dalam meningkatkan daya saing dunia penerbangan nasional. Oleh karena itu peranan pemerintah dalam meningkatkan daya saing dunia penerbangan adalah dengan menciptakan peraturan perundang-undangan yang menjamin adanya kepastian hukum dan reformasi birokrasi di bidang penerbangan serta melalui penyediaan infrastruktur penerbangan, peningkatan kualitas

SDM di bidang penerbangan, dan penegakan hukum yang konsisten.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Agus Pramono, *Dasar-Dasar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, (Jakarta: Ghaia Indonesia, 2011)
- Atje Misbach Muhjidin, *Status Hukum Perairan Kepulauan Indonesia dan Hak Lintas Kapal asing*, (Bandung: Alumni, 1993)
- Bambang Susantono, *Transportasi dan Investasi, Tantangan dan Perspektif Multidimensi*, (Jakarta: Kompas, 2013)
- D.Sidik Suraputra, *Hukum Internasional dan berbagai Permasalahannya: suatu kumpulan karangan*, (Depok: Lembaga Pengkajian Hukum Internasional FH UI, 2004)
- Desmond Hutagaol, *Pengantar Penerbangan Perspektif Profesional*, (Jakarta: Erlangga, 2013)
- E.Seafullah Wiradipradja, *Tanggungjawab Pengangkut dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan nasional*, (Yogyakarta, Liberty: 1989)
- E.Seafullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, (Bandung: Alumni, 2014)
- Etty R Agoes, *Hak Lintas Kapal Asing*, (Bandung: Bincipta, 1989)
- H.K. Martono dan Ahmad Sudiro, *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*, (Jakarta : Raja Grafindo, 2012)
- H.K. Martono dan Ahmad Sudiro, *Pengantar Hukum Udara Nasional dan Internasional, Bagian Pertama*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010)
- H. K. Martono, dkk, *Pembajakan, Angkutan, dan Keselamatan Penerbangan*, (Jakarta: Gramata, 2011)
- Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, (Bandung : Keni Media, 2011)
- Idris et, al (ed), *Peran Hukum dalam Pembangunan di Indonesia : Kenyataan, Harapan dan Tantangan, Liber Amicorum, Prof.DR.Etty R Agoes, S.H.,LL.M.*, (Bandung: Rosda, 2013)
- Jimly Ashididqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004)
- Jimly Ashididqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005)
- Jimly Ashididqie, *Hukum Tata negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)
- Mieke Komar Kantaatmadja dan E Saefullah Wiradipradja (ed.), *Hukum Angkasa dan*

- Perkembangannya*, (Bandung: Remaja Karya, 1988)
- Mieke Komar Kantaatmadja, *Berbagai Masalah Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, (Bandung: CV Remaja Karya, 1988)
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsepsi Hukum Negara Nusantara pada Konferensi Hukum Laut 1982*, (Bandung: Alumni, 2003)
- Muh.Risnain, *Aspek-aspek Hukum Peningkatan Daya Saing Industri Dalam Perdagangan Bebas*, (Bandung, Kenimedia, 2015)
- Ni'matul Huda, *Politik ketatanegaraan Indonesia: kajian terhadap dinamika perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta : FH UII, 2002)
- Oentoeng Wahjoe, *Perdagangan Bebas dalam Jasa Angkutan Udara Menurut Hukum Udara Internasional dan Nasional*, (Bandung: Unpad Press, 2011)
- Priyatna Abdurrasyid, *Kedaulatan Negara Atas Ruang Udara* (Jakarta: Pusat Penelitian Hukum Angkasa, 1972)
- Sinta Dewi, (ed) *Kapita Selekta Hukum : Tinjauan Kritis atas perkembangan hukum seiring perkembangan masyarakat di Indonesia*, (Bandung: Widya Padjadjaran, 2009)
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Konsep dan Metode*, (Malang: Setara Press, 2013)
- Stephen, Dempsey Paul, *Public International Air Law*, (Candan: Mc. Gill University, 2008).
- Sumaryo SuryoKusumo, *Studi Kasus Hukum Internasional*, (Jakarta: Tatanusa, 2007)
- Toto T Suriaatmadja, *Pengangkutan Kargo Udara : Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Dimensi Hukum Udara Nasional*, (Bandung: Pustaka Banyu Quraysi, 2005)
- Yaddy Supriyadi, *Keselamatan Penerbangan Problematika Lalu Lintas Udara*, (Jakarta: Fordik BPSDMP, Jakarta, 2015)

### **Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian**

- Djoko Muriatmodjo, "National Aviation Policy Towards ASEAN Open Sky Policy", (Makalah disampaikan dalam International Conference on Air and Space Law: The Commercialization of 50 years air and space law studies at the faculty of law university of padjajaran, Luxton Hotel, Bandung, 5-6 November 2014)
- E saefullah Wiradipardja, "The Indonesian Sovereignty Over Air Space And Isr Urgency For National Economic Development", (Makalah disampaikan dalam International Conference on Air and Space Law: The Commercialization of 50 years air and space law studies at the faculty of law university of padjajaran, Luxton Hotel, Bandung, 5-6 November 2014)
- E Saefullah Wiradipradja, "Wilayah Udara Negara dalam Perspektif Hukum Nasional Indonesia dan Hukum Internasional", *Jurnal Negarawan Vol. 32* (2014)
- Forsyth ,Peter et, al, *Preparing Asean For Open Sky, Final Report* (Australia, Monash International Pty Ltd: 2004)
- Moh. Iksan Tatang, *Praktek Indonesia dalam Pemanfaatan Wilayah Udara*, *Jurnal Hukum Internasional, Air Law, FH UI, Volume 3 Nomor 2 Januari* (2006)

### **Peraturan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria
- Konvensi Paris 1919 Civil Aviation
- Konvensi Chicago 1944 International Civil Aviation