

UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP
LARANGAN TERBANG UNI EROPA BAGI MASKAPAI
PENERBANGAN INDONESIA**

SKRIPSI

**LOUIS SIMON HANSEN
0504001352**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM S1 REGULER
DEPOK
JULI 2009**



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP
LARANGAN TERBANG UNI EROPA BAGI MASKAPAI
PENERBANGAN INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana

**LOUIS SIMON HANSEN
0504001352**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM S1 REGULER
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG HUBUNGAN TRANSNASIONAL
DEPOK
JULI 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

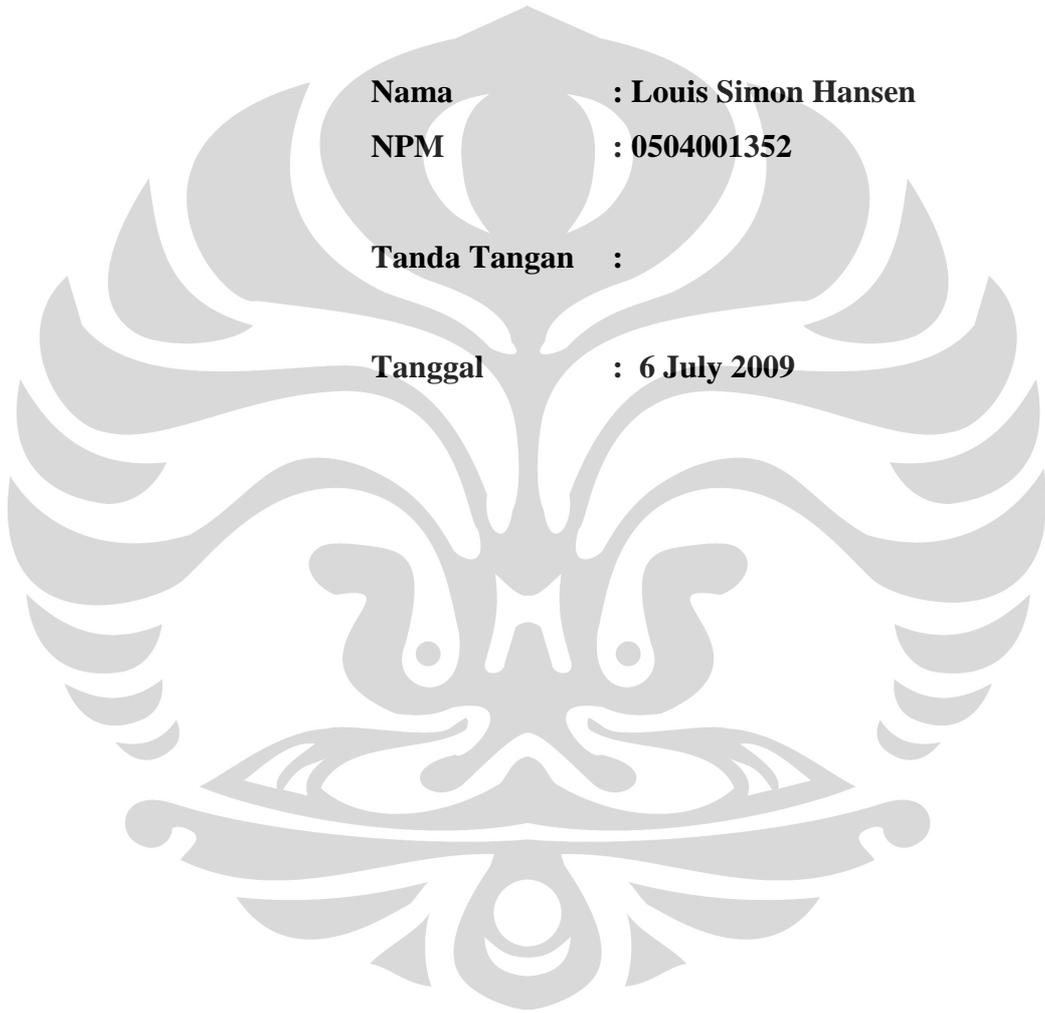
Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Louis Simon Hansen

NPM : 0504001352

Tanda Tangan :

Tanggal : 6 July 2009



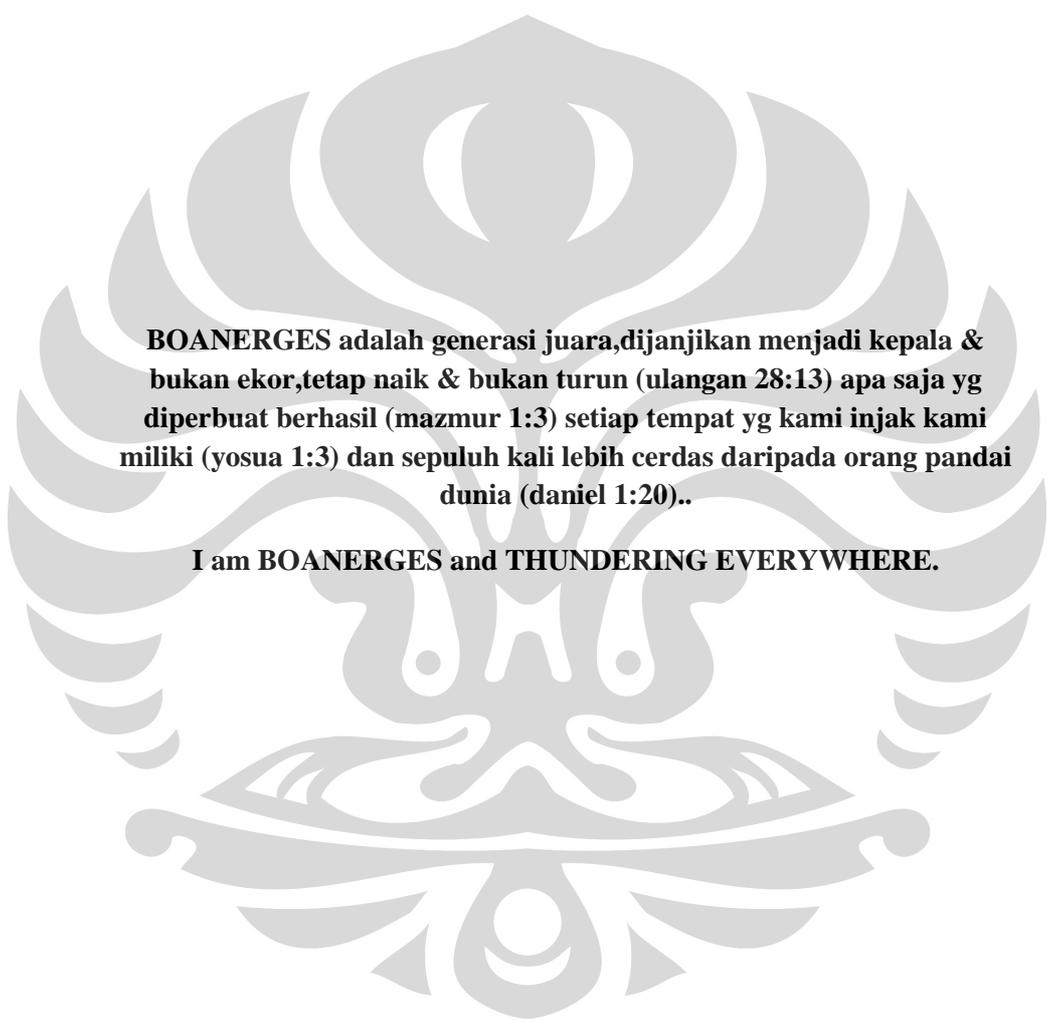
LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Louis Simon Hansen
NPM : 050 400 1352
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Tinjauan Hukum Internasional terhadap larangan terbang Uni Eropa bagi Maskapai Penerbangan Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Internasional Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Prof. Hikmahanto Juwana, SH. LL.M. Ph.D. ()
Pembimbing II: Adijaya Yusuf, S.H., LL.M. ()
Penguji : Prof. Dr. R. D Sidik Suraputra, SH. ()
Penguji : Prof. Dr. Sri Setianingsih Suwardi, SH. MH ()
Penguji : Prof. A. Zen Umar Purba, SH. LL.M ()
Penguji : Adolf Warouw, SH. LL.M ()
Penguji : Emmy Juhassarie Ruru, SH. LL.M ()
Penguji : Melda Kamil Ariadno, SH. LL.M ()
Penguji : Hadi Rahmat Purnama, SH. LL.M ()



BOANERGES adalah generasi juara,dijanjikan menjadi kepala & bukan ekor,tetap naik & bukan turun (ulangan 28:13) apa saja yg diperbuat berhasil (mazmur 1:3) setiap tempat yg kami injak kami miliki (yosua 1:3) dan sepuluh kali lebih cerdas daripada orang pandai dunia (daniel 1:20)..

I am BOANERGES and THUNDERING EVERYWHERE.

Filipi 4 : 13

Segala perkara dapat kutanggung di dalam DIA yang memberi kekuatan kepadaku.

KATA PENGANTAR

Suatu Tugas akhir, yang menarik dan membuka pikiran penulis lebih lebar bahwa banyak waktu dan ilmu yang seringkali terlewatkan begitu saja semasa di bangku kuliah, selesailah sudah.

Patut disayangkan, memang, bahwa banyak hal yang terlewatkan, namun tak patut pula waktu terbuang, walau sedikit, untuk rasa sesal.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis banyak mendapat bantuan baik berupa bimbingan, dorongan, masukan-masukan, maupun fasilitas yang diperlukan dari berbagai pihak. Untuk itulah pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada pihak-pihak yang selalu mendukung penulis

Terima kasih kepada Allah Bapa di Sorga melalui Putera-Nya Tuhan Yesus yang telah senantiasa berada di sisi penulis. Terima kasih atas kasih karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik tanpa ada suatu rintangan apapun. Dia jugalah yang telah mengajari penulis banyak hal dalam hidup ini untuk membuat penulis jadi pemenang atas semua hal dalam kehidupan ini. (*He will make a way when there seems to be no way,,I'm Proud to be Yours and I believe in You whatever it is. Nothing can separate me from Your Great Love*).

Terima kasih kepada kedua orang tua penulis serta pengorbanannya telah membantu dan memberikan dorongan sehingga penulis berhasil menyelesaikan skripsi ini. Rasa terima kasih juga penulis ucapkan kepada keluarga besar penulis, yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, yang selalu mendukung, menyemangati, dan mendoakan penulis selama menyelesaikan skripsi ini.

Terima kasih juga kepada Prof. Hikmahanto Juwana , S.H, LL. M, Ph. D selaku Pembimbing I yang telah membantu dan meluangkan waktu untuk

memberi bimbingan kepada penulis, walaupun dalam kondisi sibuk dengan pekerjaan dan bimbingan lainnya.

Terima kasih kepada Bapak Adijaya Yusuf, S. H, LL. M selaku pembimbing II yang telah memberikan petunjuk, pengarahan, dan kritisi kepada Penulis, serta bersedia membantu dan mendengarkan kesulitan-kesulitan yang dihadapi Penulis saat menghadapi ketegangan dalam masalah penulisan skripsi.

Terima kasih kepada “Bang” Hadi Rahmat Purnama selaku “pembimbing” penulis yang tidak resmi yang selalu memberikan nasehat-nasehat dan pengetahuan dari sudut pandang yang tidak diketahui oleh penulis. Terima kasih kepada “Bang” Yu un Oppusunggu yang telah memberikan nasehat dan motivasi yang sangat berguna kepada penulis, terutama diskusi dan saat menjadi “tamu kehormatan” dalam simulasi sidang, sehingga penulis menyadari kekurangannya baik itu dalam hal teknis maupun non teknis (*thanks* atas tentirannya selama ini yah bang.*I learned a lot of thing from you..*)

Terima kasih juga kepada teman-teman seperguruan PK 6 (William, Theo, Ncil, Sandra, Sandi, Nyoman, Arimbi, Keke, Afit, Desi, Bogie, Fitria, Ricky, Rey, Aji, Joshua, Dimas, Mimi) yang telah bahu-membahu dalam menyelesaikan semua masalah yang penulis alami baik dalam penulisan skripsi ini maupun saat masih menimba ilmu di PK 6. (Ga menyesal kan kita milih PK?!?!?hahahaha)

Terima kasih kepada wira (makasi atas tumpangnya,,hahaha,,dah jago blum lo maen WE?!?!), peA, Bobby (lo enak ganteng bob!!hahaha), Boas, Denny, Berto (lo mah enak semester depan!!hahaha), cArol (sayang banget sih lo pindah di tengah-tengah), Gisca, Akom, Ijul, Rando (sorry bro,,gara2 turnamen kmaren lo jadi pensiun dari futsal,,hahahaha), Mardongan (Benny, Edo, Iola, Andrew, Jutek, Handi, Ramos) Ina, Regi, Muthia, Tita (hahaha,,keren loh “simulasi” kalian,,*bangga kan lo semua gw datang sebagai “tamu” kehormatan??hahaha) dan semua yang tidak disebutkan yang telah memberikan masa-masa indah penulis di FH UI.

Terima kasih kepada Dimen, Jenong, Gilang, Wilda, Vina, atas segala dukungan, perhatian, dan bahkan traktirannya waktu itu. (gw kangen ama lo semua).

Terima kasih kepada Boanerges yang sudah penulis anggap sebagai “rumah” kedua bagi penulis. Tempat dimana penulis memulai pelayanannya. Terima kasih juga kepada teman-teman pelayanan penulis (Game & pingky, Acong, Andry, Diza, Munthe, Yenny, Novi, Cindy, Jevan, Gerald, Putra, Valent, rey, Dean & Nana) yang selalu ada di sisi penulis baik dalam suka maupun duka. Terima kasih untuk segala nasehat, masukan, dan kritiknya sehingga penulis mampu untuk memperbaiki diri (gw bangga bisa melakukan pelayanan bersama kalian..gw harap bisa terus pelayanan dengan kalian).

Terima kasih kepada Tim futsal “Choir United” (Randi, Acong, Andry, David, Daniel, Yuda) yang selalu menampilkan canda dan tawa pada saat bermain. Namun serius pada saat bertanding dalam kompetisi. Miss you all guyz.

Yang terbaik dari semuanya adalah penyertaan dari Roh Kudus yang dijanjikan Bapa melalui Putera-Nya. Terpujilah nama-Nya dari kekal sampai Kekal. Hallelujah.

Akhir kata, penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, karena pengetahuan dan pengalaman yang penulis miliki masih sangat terbatas sifatnya. Oleh sebab itu penulis mengharapkan kritik-kritik yang membangun dan saran-saran dari berbagai pihak.

*le role d'un clere n'est pas de changer le monde, mais de rester fidele a un ideal
donc le maintienme humaine*

[tugas seorang intelektual bukan untuk mengubah dunia tapi untuk tetap setia pada suatu cita-cita yang perlu untuk dipertahankan demi moralitas bagi umat manusia]

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Louis Simon Hansen
NPM : 0504001352
Program Studi Kekhususan : Hukum Tentang Hubungan Transnasional
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Tinjauan Hukum Internasional terhadap larangan terbang Uni Eropa bagi maskapai penerbangan Indonesia”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal :

Yang menyatakan

(Louis Simon Hansen)

ABSTRAK

Nama: Louis Simon Hansen
NPM: 050 400 1352
Judul: Tinjauan Hukum Internasional terhadap larangan terbang Uni Eropa bagi maskapai penerbangan Indonesia

Skripsi ini membahas kenapa Uni Eropa melarang maskapai penerbangan Indonesia dilarang terbang memasuki wilayah kedaulatan mereka. Penelitian ini merupakan penelitian preskriptif. Dikatakan demikian karena merupakan penelitian yang tujuannya memberikan jalan keluar atau saran untuk mengatasi permasalahan. Dalam hal ini larangan terbang Uni Eropa itu dikarenakan maskapai penerbangan Indonesia tidak memenuhi kriteria teknis yang terdapat dalam standar penerbangan internasional sehingga menurut Uni Eropa hal itu dapat mengancam kedaulatan wilayah mereka. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa Indonesia seharusnya melakukan pembenahan terhadap kriteria teknis yang dijadikan alasan Uni Eropa untuk melarang maskapai penerbangan Indonesia. Pembenahan itu bisa meliputi hal teknis ataupun non-teknis seperti peran regulator itu sendiri. Hal inilah yang perlu dilakukan Indonesia jika Indonesia ingin larangan terbang segera dicabut.

ABSTRACT

Name: Louis Simon Hansen
NPM: 050 400 1352
Title: European Union Ban towards Indonesian Airlines in International Law Perspective

This mini thesis discuss about why European Union ban Indonesian airlines to fly over their sovereignty. This research is a prescriptive research because it has a purpose, which gives a way out or solution to solve the problem. In this case, European Union ban caused by the Indonesian airlines didn't fulfill some criteria especially technical, which found in International standard aviation until according to European Union that thing could danger their sovereignty. The result of this this research tell that Indonesia have the necessity to reparaire some criteria, which made as a reason by European Union. This repairing could be include technical or non-technical like the role of regulator itself. All of this thing that must be done by Indonesia if they want to revoke European Union ban immediately.

Daftar Isi

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	viii
ABSTRAK.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB 1. PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Pokok Permasalahan.....	6
1.3. Tujuan Penelitian.....	7
1.4. Kerangka Konseptual.....	8
1.5. Metode Penelitian.....	10
1.6. Sistematika Penulisan.....	12
BAB 2. PERKEMBANGAN KONSEP “KEDAULATAN NEGARA DI RUANG UDARA”.....	14
2.1. Sejarah Pertumbuhan Lintas di Ruang Udara.....	14
2.1.1. Tahap sekitar tahun 1910, tahap Konferensi Internasional mengenai Navigasi di ruang udara pada tahun 1910 di Paris, Perancis sampai tahap Konferensi Perdamaian Versailles, Perancis, pada tahun 1919.....	15
2.1.2. Tahap Konferensi Perdamaian Versailles tahun 1919.....	21
2.1.3. Tahap Konferensi Komisi Internasional mengenai Navigasi di Ruang Udara di Paris, Perancis, pada tahun 1929.....	24
2.1.4. Tahap Konferensi Internasional mengenai Penerbangan Sipil di Chicago, Amerika Serikat, pada tahun 1944.....	28
2.1.5. Tahap setelah peluncuran sputnik oleh Uni Soviet pada tahun 1957.....	30

2.2. Masalah Hak Lintas di Udara.....	32
2.2.1. Masalah Lintas dalam Konvensi Paris.....	34
2.2.2. Masalah Lintas dalam Konvensi Chicago.....	35
2.3. Kedaulatan Negara di Ruang Udara: Dari Ruang Udara Tertutup (<i>Close Airspace/Sky</i>) ke Ruang Udara Terbuka (<i>Open Airspace/Sky</i>).....	37
2.4. Konsep Tradisional Mengenai Kedaulatan Negara di Ruang Udara.....	38
2.5. Kebijakan Ruang Udara Terbuka (<i>Open Sky</i>).....	42
2.6. Kebijakan ruang Udara Terbuka dan Implikasinya bagi Indonesia.....	44
BAB 3. TINJAUAN LARANGAN TERBANG MENURUT HUKUM INTERNASIONAL.....	46
3.1. Tinjauan Larangan Terbang Menurut Hukum Internasional.....	46
3.1.1. Keadaan Sebelum Perang Dunia I.....	47
3.1.2. Keadaan Paska Perang Dunia I.....	48
3.2. Keselamatan Penerbangan Sipil Internasional.....	57
3.3. Larangan Terbang Uni Eropa kepada Pengangkut Sipil Indonesia.....	70
3.3.1. Audit Standar Kelaikan Udara Internasional.....	73
3.3.2. Kronologis Pelarangan Terbang oleh Uni Eropa.....	76
BAB 4. UPAYA INDONESIA DALAM MENCABUT LARANGAN TERBANG UNI EROPA.....	87
4.1. Standar Uni Eropa.....	90
4.2. Pendekatan yang sesuai dilakukan Indonesia terkait standar Uni Eropa.....	92
4.3. Upaya Perbaikan Yang dilakukan Indonesia terkait dengan larangan terbang Uni Eropa.....	94
BAB 5. PENUTUP.....	105
5.1. Kesimpulan.....	105
5.2. Saran.....	107
DAFTAR REFERENSI.....	108
DAFTAR LAMPIRAN	

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setelah terjadi kecelakaan pesawat terbang yang sangat banyak pada beberapa tahun sebelum awal tahun 2007, FAA, Federal Aviation Administration dan ICAO, International Civil Aviation Organization, menurunkan peringkat kompetensi regulator penerbangan sipil Republik Indonesia ke kategori 2. Dunia Internasional hanya mengenal 2 kategori yaitu kategori 1 yang berarti memenuhi syarat dan kategori 2 tidak memenuhi syarat. Dalam hal ini acuan yang digunakan adalah standar keselamatan terbang ICAO. Republik Indonesia adalah anggota ICAO. Mengapa demikian? Dunia penerbangan adalah bersifat Internasional dan keselamatan terbang adalah merupakan prioritas yang paling utama dalam Industri penerbangan yang bersifat global itu. Didunia ini hanya ada dua referensi utama yang digunakan untuk menyelenggarakan kegiatan penerbangan yang aman yaitu FAA dan ICAO. Disisi lain, pionir dari industri penerbangan global adalah berasal dari Amerika Serikat dan Eropa (tempat ditemukannya pesawat terbang dan tempat industri pesawat terbang yang digunakan luas di seluruh dunia).

ICAO adalah badan PBB yang bertanggung jawab mengkoordinasikan Negara anggotanya agar dapat menyelenggarakan kegiatan operasi penerbangan yang berada dalam bingkai tingkat keamanan yang tinggi. Itu sebabnya antara lain, pemerintahan suatu Negara, terutama negara-negara anggota ICAO, diberikan tugas untuk bertanggung jawab langsung terhadap penyelenggaraan operasi penerbangan sipil dinegaranya masing-masing yang harus berada dalam derajat keamanan yang tinggi.

Pemerintah dalam hal ini Departemen Perhubungan kemudian dikenal dengan istilah sebagai “regulator”. Sedangkan Maskapai penerbangan dikenal dengan terminologi “operator”. Dengan demikian regulator bertanggung jawab terhadap semua aspek yang berkait dengan penyelenggaraan penerbangan nasional, antara lain, pelabuhan udara, pelayanan lalu lintas udara, peralatan

navigasi dan lain-lain. Oleh karena itulah sebabnya maka ICAO dan juga FAA menjatuhkan sanksi kepada regulator penerbangan Indonesia yang dinilai tidak mampu menyelenggarakan atau tidak mampu untuk menjamin keselamatan penerbangannya. Sanksi tidak dijatuhkan kepada Maskapai Penerbangan Indonesia, akan tetapi sekali lagi kepada regulator atau otoritas penerbangan nasional. Departemen Perhubungan sebagai regulator dinilai tidak kompeten dibidangnya, setelah terjadi begitu banyak kecelakaan pesawat terbang di Indonesia.

Regulator dinilai takut untuk menutup maskapai penerbangan yang amburadul manajemennya, menutup maskapai yang melawan hukum, yaitu melarikan pesawat yang mengalami kecelakaan pada saat akan diselidiki oleh tim KNKT. (berita burung yang harus dicek kebenarannya menyebutkan, karena ada pejabat dan atau anak pejabat yang duduk dimanajemen maskapai tersebut, maskapai ini akhirnya memang ditutup, yaitu setelah 2 tahun berlalu, disamping kecelakaan yang tidak kunjung berhenti dan juga, katanya, pejabat dan atau anak pejabat itu sudah mengundurkan diri dari manajemen perusahaan).

Regulator juga dinilai terlalu mudah memberikan ijin kepada pihak-pihak yang mau mendirikan maskapai penerbangan yang tidak didukung oleh personil yang tidak memiliki pengetahuan tentang penerbangan. Dan yang paling utama adalah ICAO dan FAA menemukan banyak sekali maskapai penerbangan yang melanggar prosedur keselamatan terbang, sementara regulator tidak mengambil tindakan tegas dalam hal tersebut.

Di sisi lain, terlalu banyak hasil penyelidikan kecelakaan pesawat terbang yang tidak akurat, sementara rekomendasi yang diajukan pun tidak jelas siapa yang bertanggungjawab untuk menindak lanjutinya. Kesimpulannya Regulator, atau otoritas penerbangan nasional dinilai tidak memiliki kompetensi yang memadai terutama dalam “safety oversight”.

Itulah sebabnya kemudian ICAO dan FAA menyatakan penerbangan nasional Republik Indonesia berada dalam kategori “tidak aman” atau “un-safe”.

Ini adalah hasil penilaian dari ICAO, dan saat ini tingkat kecelakaan pesawat terbang di Indonesia adalah termasuk yang paling tinggi di dunia.

Sepintas, apabila kita keliru memahaminya, maka kita akan keliru pula menyikapinya. Dan itulah yang terjadi sampai dengan saat ini. Otoritas penerbangan Uni Eropa, mengambil tindakan ini, semata-mata berdasar kepada penilaian FAA yang menyatakan bahwa otoritas penerbangan Indonesia tidak memenuhi syarat keselamatan terbang seperti yang tertuang dalam standar keselamatan terbang dari ICAO (International Civil Aviation Organization). Dengan demikian, seluruh maskapai penerbangan Indonesia otomatis tidak terjamin keamanan terbangnya. Ini sebagai akibat dari regulator atau otoritas penerbangannya dinilai tidak kompeten.

Ada banyak sekali temuan ICAO pada otoritas penerbangan Indonesia yang menjadi dasar penilaian yang mengakibatkan Departemen Perhubungan Republik Indonesia sebagai regulator didudukkan dalam kategori 2 yaitu : tidak memenuhi syarat, tidak standard. Dengan kata lain biar agak dramatis, maskapai penerbangan Indonesia “berbahaya”.

Uni Eropa, melakukan penilaian ulang pada setiap 3 bulan sekali. Pada setiap tiga bulan itu, dinyatakan bahwa : Indonesia telah ada kemajuan yang dicapai namun belum mencapai standar keamanan terbang ICAO. Rasanya sudah lebih dari dua kali pernyataan ini keluar, yaitu sudah ada kemajuan akan tetapi belum mencapai standar. Bagi orang yang akrab dengan bahasa diplomasi, maka kata-kata sudah banyak kemajuan ini, dapat diartikan sebagai : tidak ada kemajuan, karena berangkai dengan kalimat berikutnya yaitu belum mencapai standar yang berlaku.

Dari beberapa pernyataan Uni Eropa selama ini, sebenarnya tidaklah sulit untuk menangkap apa yang dimaksud oleh mereka. Yaitu, regulator Indonesia harus membenahi dirinya secara tuntas. Apa yang harus dikerjakan, ya itu tadi, semua temuan ICAO yang menyebabkan otoritas penerbangan Indonesia dimasukkan ke kategori 2, harus segera dikoreksi. Itu saja dikerjakan dengan serius. Dapat dipastikan apabila koreksi ini sudah dikerjakan atau paling tidak

berada dalam proses pengerjaan untuk diperbaiki, maka Indonesia akan dapat naik ke kategori 1 yaitu memenuhi syarat keselamatan terbang standar ICAO. Apabila Republik Indonesia sudah masuk ke kategori 1, maka secara otomatis Uni Eropa akan mencabut larangan terbangnya. Hal ini disebabkan karena memang larangan tersebut berdasar kepada temuan ICAO tadi.

Namun terlihat yang lebih diutamakan dikerjakan oleh kita yaitu melobi dan menghimbau untuk menghindarkan diri dalam memakai istilah mengemis kepada Uni Eropa untuk mencabutnya. Itulah yang kerap kemudian sering kita dengar jawaban dari para pejabat Uni Eropa, yang menyebutkan bahwa larangan terbang adalah masalah teknis. Masalah teknis katanya! ya itu tadi, tolong dong selesaikan penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di otoritas penerbangan Indonesia. Penyimpangan-penyimpangan yang menyebabkan otoritas penerbangan Indonesia tidak memenuhi standar Internasional dalam hal ini standar ICAO.

Atas dasar inilah, antara lain dan atau terutama, maka Uni Eropa menjatuhkan sanksi kepada Indonesia. Regulator Indonesia yang dinilai tidak kompeten karena tidak memenuhi standar keamanan terbang ICAO, tentu saja kemudian berakibat bahwa seluruh maskapai penerbangan yang berada dibawah asuhannya menjadi tidak terjamin keamanannya. Itulah pula sebabnya, maka seluruh Maskapai Penerbangan Indonesia dilarang terbang ke Eropa.

Uni Eropa memberlakukan ketentuan larangan terbang terhadap pengangkut sipil dari Indonesia ke wilayahnya. Larangan tersebut dibuat untuk melindungi kepentingan 27 negara-negara Uni Eropa yang dikeluarkan oleh European Commission pada 4 Juli 2007 (EC No.787/2007). Ketentuan sepihak tersebut dikeluarkan oleh Uni Eropa dengan alasan bahwa terdapat bukti kurang terpenuhinya faktor keselamatan yang dikeluarkan oleh regulator, kemampuan dan keinginan dari pengangkut untuk mengambil langkah-langkah yang serius untuk menanggulangi minimnya standar keselamatan, kemampuan dan keinginan dari regulator untuk menjamin bahwa pengangkut melaksanakan ketentuan tentang keselamatan penerbangan serta penegakan hukum terhadap pelanggaran

yang dilakukan oleh pengangkut, kemampuan dan keinginan regulator untuk menyelesaikan masalah keselamatan yang timbul karena kecelakaan.¹

Pemerintah Indonesia sangat menentang ketentuan larangan tersebut. Pemerintah sebagai regulator memang mengakui bahwa sepanjang tiga sampai lima tahun terakhir telah banyak terjadi kecelakaan udara. Namun, sebagai regulator, pemerintah telah berusaha untuk memperbaiki itu semua. Komitmen pemerintah tersebut dapat dilihat dengan lahirnya sebuah deklarasi antara Pemerintah Indonesia dengan ICAO tanggal 2 Juli 2007 di Bali. Deklarasi tersebut memuat komitmen pemerintah untuk meningkatkan keselamatan penerbangan sipil.² Pemerintah mengeluarkan deklarasi tersebut demi mengembalikan citra penerbangan sipil nasional yang telah tercoreng akibat banyaknya kecelakaan yang terjadi.

Usaha yang telah dilakukan oleh Indonesia harusnya menjadi rujukan bagi masyarakat internasional bahwa Indonesia sungguh-sungguh ingin memperbaiki sistem keselamatan penerbangan sipil nasional. Akan tetapi, apa yang telah dilakukan oleh Indonesia ternyata masih dianggap kurang oleh Uni Eropa. Uni Eropa dalam rilis terakhirnya belum juga mencabut larangan terbang bagi pengangkut dari Indonesia untuk melintas di atas wilayahnya. Hal ini dikemukakan oleh Duta Besar Ad Interim Uni Eropa untuk Indonesia, Pierre Philippe. Beliau menyatakan:

“Indonesia memperlihatkan kemajuan dalam meningkatkan keselamatan penerbangan terutama dalam satu tahun terakhir sejak dimulainya pelarangan terbang. Tetapi kami menilai masih ada hal-hal yang harus ditingkatkan, antara lain inspeksi oleh regulator terhadap maskapai.”³

¹ *Further Information*, http://ec.europa.eu/transport/air-ban/furtherinfo_en.htm, diakses pada tanggal 14 Februari 2009

² *International Civil Aviation Organisation*, <http://www.icao.int/PIO/04/07>, diakses pada tanggal 25 Januari 2009

³ Kompas, *Penerbangan Indonesia Carut-Marut*, Jumat, 25 Juli 2008

Pernyataan tersebut mengandung bias, di satu pihak Uni Eropa mengakui adanya perbaikan, namun mereka tetap tidak mencabut larangan terbang. Pernyataan tersebut ditanggapi oleh pemerintah melalui menteri perhubungan, Jusman Safeii Jamal, menurut beliau sebanyak 61 persen dari 69 persen temuan Komisi Eropa atas persoalan keselamatan penerbangan telah diperbaiki. Sisanya berupa revisi regulasi, diantaranya berupa revisi Undang-Undang Penerbangan No. 15 Tahun 1992. Menteri Luar Negeri Indonesia, Hassan Wirajuda juga melakukan kritik bahwa harusnya Indonesia dan Uni Eropa sama-sama harus mematuhi ketentuan yang diatur dalam Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (ICAO). Uni Eropa tidak berhak melakukan tindakan unilateral yang bertentangan dengan ketentuan ICAO. Mestinya yang memutuskan apakah suatu negara memadai atau kurang memadai dalam memajukan keselamatan penerbangan adalah ICAO dan bukan sekelompok negara dalam Uni Eropa.⁴

Perbedaan pendapat antara Pemerintah Indonesia dan Uni Eropa mengenai larangan terbang tersebut harus ditempatkan dalam bingkai hukum internasional. Meskipun, dalam sebuah hubungan internasional tidak dapat dihindari sebuah kepentingan politik nasional tiap pihak, namun, dalam konteks masalah ini, harus diselesaikan melalui mekanisme hukum internasional yang berlaku. Dalam hal ini, maka Konvensi Chicago 1944 tentang penerbangan sipil internasional harus menjadi acuan utama.

Berdasarkan uraian singkat diatas, penulis ingin membahas tentang permasalahan **Tinjauan Hukum Internasional terhadap Larangan Terbang Uni Eropa bagi Maskapai Penerbangan Indonesia.**

1.2 Pokok Permasalahan

Permasalahan yang diangkat oleh penulis adalah:

1. Bagaimanakah perkembangan konsep kedaulatan negara di ruang udara?

⁴ Kompas, Sabtu, 26 Juli 2008

2. Apakah larangan terbang yang diterapkan oleh Uni Eropa terhadap pengangkut sipil dari Indonesia sesuai dengan ketentuan hukum internasional?
3. Bagaimanakah upaya pencabutan larangan terbang yang dilakukan oleh Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Terdapat dua tujuan dalam penelitian ini, tujuan umum dan tujuan khusus. Kedua tujuan tersebut merupakan alasan pelaksanaan penelitian selain untuk memenuhi prasyarat kelulusan dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Tujuan umum dan tujuan khusus dari penelitian adalah sebagai berikut:

a) Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan tentang sah atau tidaknya larangan terbang Uni Eropa terhadap penerbangan sipil Indonesia berdasarkan hukum internasional

b) Tujuan Khusus

Sementara itu tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui latar belakang kronologis larangan terbang Uni Eropa terhadap penerbangan sipil Indonesia.
2. Mengetahui standar internasional keselamatan penerbangan dan upaya penegakannya.
3. Mengetahui respons dari Indonesia dan upaya perbaikan.

1.4 Kerangka Konseptual

Dalam penelitian akan digunakan berbagai macam terminologi berkenaan dengan hukum udara dan penerbangan. Masing-masing terminologi memiliki

pengertian dan kaitan tertentu dengan pembahasan dalam penelitian. Untuk membatasi makna dan pengulangan arti terminologi dalam penelitian ini, dirumuskan kerangka konseptual. Kerangka konseptual yang digunakan mengacu pada definisi yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Berikut adalah beberapa definisi yang digunakan dalam penelitian yang diharapkan dapat membantu dalam penemuan jawaban dari pokok permasalahan.

1. Penerbangan

“satu kesatuan sistem yang terdiri atas pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, keselamatan dan keamanan, lingkungan hidup, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.”⁵

2. Wilayah Udara

“wilayah kedaulatan udara di atas wilayah daratan dan perairan Indonesia.”⁶

3. Pesawat Udara

“setiap mesin atau alat yang dapat terbang di atmosfer karena gaya angkat dari reaksi udara, tetapi bukan karena reaksi udara terhadap permukaan bumi yang digunakan untuk penerbangan.”⁷

4. Kelaikudaraan

“terpenuhinya persyaratan desain tipe pesawat udara dan dalam kondisi aman untuk beroperasi.”⁸

⁵ Indonesia[1], *Undang-Undang Penerbangan*, UU No. 1 Tahun 2009, LN No. 1 Tahun 2009, ps. 1 ayat 1.

⁶ *Ibid.*, ps. 1 ayat 2.

⁷ *Ibid.*, ps. 1 ayat 3.

⁸ *Ibid.*, ps. 1 ayat 10

5. Angkutan Udara

“setiap kegiatan dengan menggunakan pesawat udara untuk mengangkut penumpang, kargo, dan/atau pos untuk satu perjalanan atau lebih dari satu bandar udara ke bandar udara yang lain atau beberapa bandar udara.”⁹

6. Angkutan udara niaga

“angkutan udara untuk umum dengan memungut pembayaran.”¹⁰

7. Bandar Udara

“kawasan di daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu yang digunakan sebagai tempat pesawat udara mendarat dan lepas landas, naik turun penumpang, bongkar muat barang, dan tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi, yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan penerbangan, serta fasilitas pokok dan fasilitas penunjang lainnya.”¹¹

8. Kebandarudaraan

“segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan bandar udara dan kegiatan lainnya dalam melaksanakan fungsi keselamatan, keamanan, dan kelancaran, dan ketertiban arus lalu lintas pesawat udara, penumpang, kargo dan/atau pos, tempat perpindahan intra dan/atau antarmoda serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah.”¹²

9. Navigasi Penerbangan

⁹ *Ibid.*, ps. 1 ayat 13.

¹⁰ *Ibid.*, ps. 1 ayat 14.

¹¹ *Ibid.*, ps. 1 ayat 33.

¹² *Ibid.*, ps. 1 ayat 31.

“proses mengarahkan gerak pesawat udara dari satu titik ke titik yang lain dengan selamat dan lancar untuk menghindari bahaya dan/atau rintangan penerbangan.”¹³

10. Keselamatan Penerbangan

“suatu keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dalam pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.”¹⁴

11. Keamanan Penerbangan

“suatu keadaan yang memberikan perlindungan kepada penerbangan dari tindakan melawan hukum melalui keterpaduan pemanfaatan sumber daya manusia, fasilitas, dan prosedur.”¹⁵

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kepustakaan dengan tipologi penelitian deskriptif, preskriptif dan memberikan jalan keluar atau saran pemecahan masalah (*problem solution*). Penelitian deskriptif merupakan salah satu sifat penelitian dan merupakan penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat suatu individu, keadaan, gejala, atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi suatu gejala.¹⁶ Dalam hal ini penulis akan menjelaskan pengaturan larangan terbang dalam hukum internasional. Hal ini secara langsung berkaitan dengan keadaan hukum udara dan penerbangan yang berlaku saat ini. Sementara itu dari sudut bentuknya, penelitian ini merupakan

¹³ *Ibid.*, ps. 1 ayat 46.

¹⁴ *Ibid.*, ps. 1 ayat 48.

¹⁵ *Ibid.*, ps. 1 ayat 49.

¹⁶ Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 4.

penelitian preskriptif. Dikatakan demikian karena merupakan penelitian yang tujuannya memberikan jalan keluar atau saran untuk mengatasi permasalahan.¹⁷ Dikarenakan penelitian ini mengangkat permasalahan-permasalahan seputar larangan terbang, maka dibutuhkan jalan keluar untuk mengatasi permasalahan yang muncul. Hal ini serupa dengan tinjauan penelitian dilihat dari sudut tujuannya yang adalah *problem solution*.¹⁸ Sedangkan, metode yang digunakan untuk menganalisis data adalah metode kualitatif yakni mengkaji secara sistematis antara fakta dengan ketentuan hukum yang berlaku sehingga menghasilkan tulisan deskriptif-analitis.

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian adalah studi dokumen dengan jenis data yang digunakan berupa data sekunder yang mencakup:

1. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat di masyarakat.¹⁹ Dalam penelitian ini digunakan bahan yang berupa peraturan perundang-undangan, yaitu:
 - a. Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil;
 - b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.²⁰ Bahan hukum tersebut memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan isi bahan hukum primer dan implementasinya yaitu bahan yang diperoleh dari buku, majalah, surat kabar, makalah, dan internet.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.* Penelitian *problem solution* merupakan suatu penelitian yang bertujuan memberikan jalan keluar atau saran pemecahan permasalahan.

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm 13.

²⁰ *Ibid.*

3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus dan ensiklopedia.

Selain itu, untuk memperkuat informasi berupa data dan fakta serta mempertajam penelitian yang dilakukan, dilaksanakan pula studi lapangan dalam bentuk wawancara. Wawancara difokuskan kepada Direktorat Kelaikan Udara dan Pengoperasian Pesawat Udara (DKUPPU), Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, serta Biro Hukum dan Kerja Sama Luar Negeri Departemen Perhubungan.

1.6 Sistematika Penulisan

Bab I dari penelitian ini memuat hal-hal yang berkaitan dengan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konseptual, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan. Pada dasarnya dalam Bab I dijabarkan esensi dari keseluruhan penelitian.

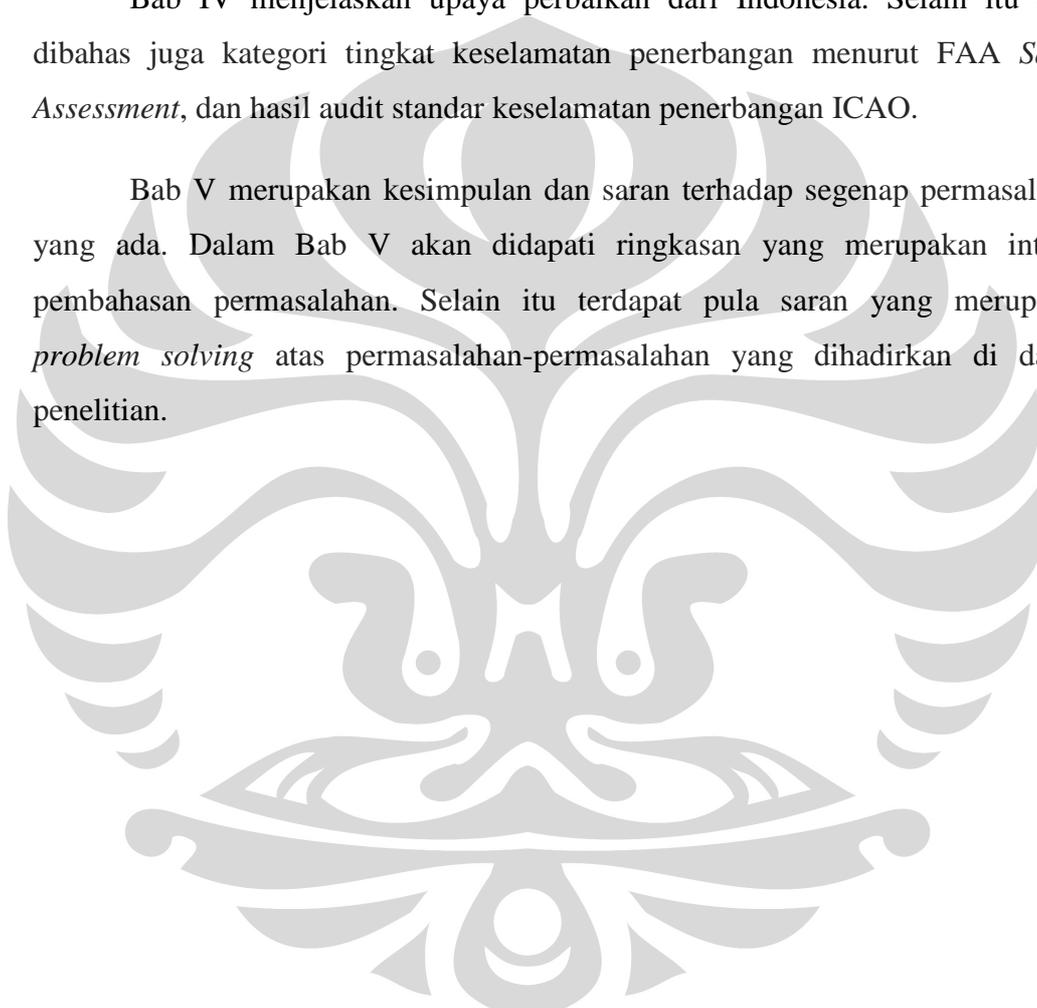
Bab II akan menjelaskan mengenai perkembangan prinsip kedaulatan udara, mulai dari tahap Konferensi Internasional mengenai Navigasi di Ruang Udara 1910, sampai pada tahap peluncuran sputnik oleh Uni Sovyet pada tahun 1957. Kemudian akan juga dijelaskan tentang masalah hak lintas di udara, yang akan membahas mengenai konsep "*The Right to Fly*", dihubungkan dengan konsep kedaulatan negara, baik menurut Konvensi Paris 1919, maupun Konvensi Chicago 1944. Terakhir, bab II akan membahas tentang masalah pelanggaran terhadap wilayah udara, dimana akan dijelaskan tentang masalah lintas di udara. Serta yang terakhir akan dibahas bagaimana bentuk perubahan kedaulatan udara Uni Eropa dari tertutup menjadi terbuka dan implikasinya terhadap Indonesia.

Bab III mengulas Tinjauan larangan terbang, secara umum maupun terhadap maskapai penerbangan Indonesia berdasarkan Hukum Internasional, dimana dalam hal ini termasuk juga membahas sah atau tidaknya berdasarkan ketentuan hukum internasional dan juga kronologis pelanggaran terbang oleh Uni Eropa. Selain itu dalam bab ini dijelaskan juga tentang ketaatan Indonesia

terhadap keselamatan penerbangan sipil nasional dan standar kelaikan udara bagi pesawat udara sipil. Hal ini dikaji dari dua aspek yaitu keselamatan penerbangan sipil di Indonesia dan ketaatan Indonesia terhadap standar kelaikan udara. Aspek keselamatan penerbangan sipil dikaji secara berdasarkan perundang-undangan nasional. Kemudian aspek ketaatan dikaji berdasarkan *Civil Aviation Safety Regulation* (CASR) dan audit standarisasi kelaikan pesawat udara.

Bab IV menjelaskan upaya perbaikan dari Indonesia. Selain itu akan dibahas juga kategori tingkat keselamatan penerbangan menurut FAA *Safety Assessment*, dan hasil audit standar keselamatan penerbangan ICAO.

Bab V merupakan kesimpulan dan saran terhadap segenap permasalahan yang ada. Dalam Bab V akan didapati ringkasan yang merupakan intisari pembahasan permasalahan. Selain itu terdapat pula saran yang merupakan *problem solving* atas permasalahan-permasalahan yang dihadirkan di dalam penelitian.



BAB 2

PERKEMBANGAN KONSEP “KEDAULATAN NEGARA DI RUANG UDARA”

2.1. Sejarah Pertumbuhan Lintas di Ruang Udara

Masalah “lintas” di ruang udara pada mulanya memang tidak begitu dihiraukan ketika pada akhir abad ke-19 percobaan menggunakan alat-alat yang dapat melintasi ruang udara mulai kelihatan berhasil dengan baik. Sejalan dengan itu, pada tahun 1863, DE LA LADELLE menyelidiki masalah ruang udara ini, kemudian hasil penyelidikannya dipublikasikan.

Dalam publikasi ini ia menjelaskan beberapa manfaat yang dapat diperoleh dari ruang udara yang berguna bagi kemanusiaan, yakni kemungkinan melakukan penerbangan melalui ruang angkasa. Ada juga hal lain yang ditemukan seperti masalah hukum yang ditimbulkan oleh penerbangan.²¹ Yang lebih banyak dibicarakan dan didiskusikan sehubungan dengan masalah hukum internasional yang mengatur pesawat udara dan penerbangan, ialah persoalan apakah suatu negara mempunyai kedaulatan terhadap ruang udara di atas wilayahnya.²² Berdasarkan hal tersebut maka pembahasan selanjutnya mengenai masalah “lintas” di ruang udara akan dicoba dilihat dari segi sejarah pertumbuhannya. Penulis akan membahas hanya dari segi segi kedaulatan negara di ruang udara. Oleh karena itu, uraian masalah “lintas” ini akan mengikuti dan melalui beberapa tahap perkembangan konsep “kedaulatan” yakni:

1. Tahap sekitar tahun 1910, tahap Konferensi Internasional mengenai Navigasi di ruang udara pada tahun 1910 di Paris, Perancis sampai tahap Konferensi Perdamaian Versailles, Perancis, pada tahun 1919;

²¹ Wenceslas J. Wagner, *International Air Transportation, as Affected by State Sovereignty*, Bruylant-Bruxelles, 1970, hlm. 9.

²² Marjorie M. Whitman, *Digest of International Law*, vol. 9, Washington: 1968, hlm. 309.

2. Tahap Konferensi Perdamaian Versailles tahun 1919;
3. Tahap Konferensi Komisi Internasional mengenai Navigasi di Ruang Udara di Paris, Perancis, pada tahun 1929;
4. Tahap Konferensi Internasional mengenai Penerbangan Sipil di Chicago, Amerika Serikat, pada tahun 1944;
5. Tahap setelah peluncuran sputnik oleh Uni Soviet pada tahun 1957.

2.1.1 Tahap sekitar tahun 1910, tahap Konferensi Internasional mengenai Navigasi di ruang udara pada tahun 1910 di Paris, Perancis sampai tahap Konferensi Perdamaian Versailles, Perancis, pada tahun 1919

Sebagaimana telah disebut diatas bahwa DE LA LADELLE dalam bukunya *Aviation ou Navigation Aerienne* menggambarkan berbagai manfaat yang dapat diperoleh dari ruang udara untuk tujuan kemanusiaan yakni kemungkinan melakukan penerbangan.²³ Tidak disangkal bahwa masalah penerbangan ini juga akan menimbulkan berbagai masalah hukum. Mungkin salah satu masalah hukum yang penting yang dimaksud ialah apakah penerbangan melalui ruang udara yang berada di atas wilayah suatu negara dapat dilakukan dengan bebas atautkah dengan pembatasan tertentu.

JOSEPH KROELL dalam bukunya *Traite de Droit International Public Aerienne* yang diterbitkan dalam tahun 1863 mengatakan bahwa dokumen internasional yang penting sehubungan dengan penerbangan ialah surat tertanggal 18 November 1870 yang dikirim oleh Bismarck kepada pemerintah Perancis. Dalam surat tersebut ia mengingatkan bahwa para penerbang Jerman harus diperlakukan sama dengan orang-orang yang menyeberang garis perbatasan negara lain (musuh) di darat.²⁴

²³ Wenceslas J. Wagner, *Loc. Cit.*

²⁴ *Ibid.* Bandingkan dengan Priyatna Abdurrasyid, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*, Jakarta, 1973, hlm. 53.

Di lain pihak kita lihat bahwa ada pula suatu tindakan legislatif dari semacam masyarakat internasional dalam hubungan dengan keadaan di waktu perang yakni dengan dikeluarkannya larangan mendaratkan peluru dan bahan peledak lainnya dari balon atau dengan mempergunakan cara baru lain yang sama sifatnya seperti yang telah ditegaskan dalam salah satu deklarasi pada Konferensi Den Haag 1899.²⁵ Hal ini menunjukkan bahwa menjelang Konferensi Diplomatik di Paris tahun 1910 yang akan membicarakan peraturan penerbangan, sudah ada berbagai buah pikiran yang memberikan stimulasi ke arah pembahasan masalah “lintas” di ruang udara.

Dalam tahap perkembangannya kita lihat bahwa dalam tahun 1902 pernah dibuat suatu rancangan Konvensi tentang “*Regulation of Aerial Navigation*” yang diserahkan kepada “*Institute de Droit International*” untuk dibahas. Empat tahun kemudian muncullah dua pandangan yang saling bertentangan satu dengan yang lain yang diajukan kepada lembaga tersebut. Pandangan yang pertama mengemukakan bahwa udara adalah bebas untuk semua pihak, baik bagi penerbangan maupun bagi keperluan hubungan telegraf. Pendapat yang kedua, negara berdaulat terhadap udara yang berada di atas wilayahnya. Lembaga menerima kedua pandangan tadi, digabungkan, lalu mengatakan bahwa ada kebebasan di udara, akan tetapi adapula hak negara untuk membela diri demi mempertahankan keamanan negaranya. Dalam rapat tersebut telah dipaksakan diterima pendapat tentang kedaulatan negara di ruang udara, tetapi dengan ketentuan harus pula diakui adanya hak lintas damai.²⁶

Selanjutnya dalam laporan dari “*Committee on Aviation of the International Law Association*” pada tahun 1913 ada satu masalah yang pokok yaitu soal

²⁵ Konferensi Perdamaian di Den Haag, atas inisiatif Nicholas II dari Rusia, berhasil merumuskan dua Konvensi penting:

- a. *Convention for the Pacific Settlement of International Disputes*
- b. *Convention with respect to the Laws and Custom of War on Land.*

Salah satu deklarasi yang dimaksud yakni “*The Hague Declaration of 29 July 1899 concerning projectiles and explosives launched from balloons.*” Bandingkan dengan Oppenheim, *International Law*, London, 1966, hlm. 58-59, dan Max Sorensen, (ed), *Manuel of Public International Law*, New York, 1968, hlm. 819 dan seterusnya.

²⁶ Marjorie M. Whitman, *Op. Cit.*, hlm. 309.

“pemilikan ruang udara (*Airspace*)”.²⁷ Di dalamnya terdapat beberapa kelompok dengan pandangannya masing-masing sebagai berikut:

- a. Mereka yang berpendapat bahwa udara, karena sifatnya, adalah bebas (“*by its nature is free*”). Para penganutnya dapat dikelompokkan sebagai penganut teori udara bebas (“*the air freedom theory*”).
- b. Mereka yang berpendapat bahwa negara terhadap ruang udara di atas wilayah negaranya. (“*the air sovereignty theory*”).

Pandangan kelompok pertama ini kemudian dibagi lagi dalam:

- a. Kebebasan ruang udara tanpa batas;
- b. Kebebasan ruang udara yang dilekati beberapa hak khusus negara kolong (“*Subjacent State*”);
- c. Kebebasan ruang udara, tetapi diadakan semacam wilayah teritorial/ zona teritorial di daerah mana hak tertentu negara kolong dapat dilaksanakan.²⁸

Kemudian pandangan kelompok kedua yang berpendapat bahwa negara berdaulat terhadap ruang udara di atas wilayah negaranya dibagi dalam:

- a. Negara kolong (“*Subjacent State*”) berdaulat penuh hanya terhadap suatu ketinggian tertentu di ruang udara;
- b. Negara kolong berdaulat penuh, tetapi dibatasi oleh hak lintas damai (“*freedom of innocent passage*”) bagi navigasi pesawat udara asing;
- c. Negara kolong berdaulat penuh tanpa batas (“*up to the sky*”).²⁹

Perbedaan pendapat di antara para ahli hukum internasional masih tetap saja ada. Berbagai macam teori tentang status hukum ruang udara dikemukakan oleh para ahli hukum antara tahun 1900-1914. Akan tetapi sejak tahun 1929, pada

²⁷ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 54 dan seterusnya.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 63.

kenyataannya menjadi jelas bahwa negara mempunyai kedaulatan penuh terhadap ruang udaranya dan tidak dibatasi oleh hak lintas damai.³⁰ Bahwa apabila dalam Pasal 2 Konvensi Paris 1919 masih disebutkan adanya “*freedom of innocent passage*” maka hal itu harus dilihat semata-mata demi kepentingan penerbangan. Hal menggunakan kebebasan hak lintas damai bagi pesawat udara di atas ruang udara negara lain, harus memenuhi peraturan yang telah ditetapkan lebih dahulu.³¹

Salah satu Konferensi tingkat diplomatik yang pertama yang membicarakan aturan penerbangan ialah konferensi yang diadakan pada tanggal 19 Mei 1910 di Paris, yang kemudian ditunda hingga tanggal 26 Juni 1910. Sesungguhnya cita-cita yang terkandung dalam konferensi tersebut telah gagal oleh karena tidak berhasil sampai pada penandatanganan konvensi tersebut. Namun demikian, konferensi itu banyak pengaruhnya terhadap perkembangan sehari-hari setelah itu yang mengarah kepada konferensi pada tahun 1919, yang mempunyai arti sejarah yang sangat penting.³² Dalam rancangan konvensi itu telah ditetapkan pula bahwa negara kolong (“*Subjacent state*”) boleh menetapkan daerah terlarang di atas wilayahnya bagi penerbangan internasional. Hal penting lainnya ialah bahwa pembentukan penerbangan internasional bergantung semata-mata kepada persetujuan negara yang bersangkutan. Namun ketentuan tersebut di atas harus dibicarakan kembali pada Konferensi Paris tahun 1919. Oleh karena itu pendirian negara terkemuka seperti Perancis, Jerman, dan Inggris perlu juga dikemukakan sepintas lalu agar ada gambaran pendirian masing-masing negara tersebut yang akan diajukan menjelang pertemuan tahun 1910. Masing-masing delegasi yang mewakili negaranya telah mengemukakan expose mereka mengenai masalah kebebasan lintas.

³⁰ Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, London, 1970, hlm. 236. Lihat Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 50 dan seterusnya. Bandingkan dengan Robert Kingsley and Carlos R. Wangham, *The correlative Interest of the Landowner and the Airman*, dalam *J.A.L* (1932) hlm. 375. A.K Sweeney, *Adjusting the Conflicting Interests of Landowner and Aviator in Anglo-American Law*, dalam *J.A.L* (1932) hlm. 536.

³¹ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 83. BOUVE mengatakan bahwa pihak yang hadir dalam Konferensi Paris dengan sadar memberikan pengakuannya bahwa setiap negara mempunyai kedaulatan yang lengkap dan eksklusif terhadap ruang udara dan perairan teritorialnya.

³² John Cobb Coopers, *The International Air Navigation Conference*, Paris 1910, dalam *J.A.L.C.* (1952) hlm. 127 dan seterusnya.

Jerman dalam *expose*-nya bertolak dari asas bahwa negara memiliki kedaulatan penuh terhadap ruang udara yang dapat digunakan di atas daratan dan laut territorialnya (“*absolute sovereignty in usable space over its land and territorial waters*”). Dengan demikian sesungguhnya tidak diakui adanya “*right of innocent passage*” bagi pesawat udara. Akan tetapi dalam Pasal 11 rancangan konvensi yang diusulkan oleh Jerman ialah pesawat dari negara anggota konvensi dibenarkan naik, turun, dan terbang melalui wilayah negara anggota yang lain. Di sini Jerman membatasi masalah lintas pesawat udara hanya pada negara anggota saja. Negara lain yang bukan anggota konvensi tidak mempunyai hak terbang melalui atau melintasi wilayah negara lain. Dari gambaran ini akan dipahami bagaimana dengan penerbangan antara negara-negara yang sama sekali bukan negara anggota konvensi. Jelas, dengan sendirinya masalah “*lintas*” ini sama sekali belum diatur sebagaimana mestinya.

Pendirian Perancis mengikuti pandangan FAUCHILLE, yang juga menjadi anggota delegasi pada waktu itu. LOUIS RENAULT yang menjadi ketua sidang pada waktu itu dalam laporannya mengatakan sebagai berikut:

*“...air navigation is free. Nevertheless subjacent states reserve rights necessary to their self preservation; that is, to their own security and that of the persons and goods of their inhabitants”.*³³

Jadi diakui bahwa melintasi suatu wilayah negara memang diperbolehkan, namun negara kolong boleh membatasi kebebasan lintas tersebut, dengan menetapkan “*droit de conservation*”. Oleh Perancis, “*droit de conservation*” ini disusun dalam suatu daftar yang kemudian diajukannya sebagai suatu usul sebagai berikut:

- a. Dilarang melakukan penerbangan dengan pesawat udara dalam suatu zona di bawah ketinggian yang telah ditentukan oleh konvensi;

³³ John Cobb Cooper, *Op. Cit.*, hlm. 130-131.

- b. Dilarang melakukan penerbangan demi kepentingan keamanan negara, di atas tempat yang telah ditentukan, seperti di atas benteng pertahanan dan lokasi militer;
- c. Dilarang tanpa izin mengangkut dengan pesawat udara benda-benda berbahaya seperti alat peledak, peluru, alat potret serta barang-barang yang menurut peraturan bea dan cukai dianggap membahayakan;
- d. Negara kolong berhak melakukan tugas kepolisian dan bea cukai terhadap setiap pesawat udara yang masuk dan berada di ruang udara di atas wilayahnya;
- e. Negara kolong berhak melarang setiap penerbangan melalui ruang udara di atas wilayahnya;
- f. Segala undang-undang negara kolong berlaku terhadap setiap tindakan dalam pesawat udara yang berada di ruang udara di atas wilayahnya bilamana kejadian tersebut merupakan ancaman terhadap keamanan negara.³⁴

Akhirnya kita sampai pada pandangan Inggris sendiri. Jawaban atas “*questioner*” yang diedarkan oleh Perancis sebelum konferensi, menunjukkan pendirian Inggris yang tidak mungkin menimbulkan salah paham. Dengan jelas dikemukakan suatu prinsip yang mengatakan bahwa pemilik tanah mempunyai hak perdata di ruang udara di atasnya dan untuk keseluruhannya negara mempunyai hak kedaulatan yang penuh terhadap ruang udara di atasnya.³⁵

Memorandum tertanggal 11 oktober 1909 itu antara lain mengatakan:

“It is desirable that no regulation be instituted which implies in any manner whatsoever the right of an aircraft to fly over or land on private property, or which excludes or limits the right of every State to

³⁴ *Ibid.* Bandingkan dengan Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 71.

³⁵ E.C. Sweeney, *Op. Cit.*, hlm. 329. Lihat juga Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 72.

prescribe the conditions under which one may navigate in the air above its territory.”

Dari memorandum tersebut jelas bahwa Inggris berpendirian hanya mau mengakui kedaulatan penuh terhadap ruang udara, dan menolak pendapat (diktum) yang diajukan oleh WESTLAKE, seorang ahli hukum internasional berkebangsaan Inggris, yang dalam tahun 1906 mendukung suatu teori kedaulatan negara terhadap ruang udara di atas wilayahnya sejalan dengan hak lintas damai bagi pesawat udara asing seperti halnya hak lintas damai bagi kapal laut di laut teritorial suatu negara.

2.1.2 Tahap Konferensi Perdamaian Versailles tahun 1919.

Menjelang berakhirnya perang dunia I, negara-negara sekutu mulai melakukan persiapan-persiapan guna menampung masalah-masalah penerbangan yang merupakan gangguan khususnya terhadap kehidupan negara-negara Eropa.

Beberapa bulan setelah ditandatanganinya Perjanjian Perdamaian Versailles pada tahun 1919, oleh badan tertinggi Konferensi Perdamaian, dibentuklah suatu badan³⁶ yang bertugas mempersiapkan peraturan-peraturan di bidang penerbangan. Maka sebagai pelaksanaannya, telah berhasil disusun sebuah konvensi tentang penerbangan, yakni Konvensi Paris³⁷ yang telah ditandatangani pada tanggal 13 oktober 1919 dan mulai berlaku pada tanggal 11 juli 1922.

Konvensi Paris ini merupakan perangkat hukum pertama yang diberlakukan untuk bidang hukum udara.³⁸ Konvensi yang diratifikasi oleh 32 negara ini, mengakui “kedaulatan penuh dan eksklusif negara atas ruang udara di

³⁶ “*Commision de L’aeronautique*”

³⁷ *Convention Portant R’eglementation de la Navigation A’erienne*

³⁸ I. H. Ph. Diedrieks-Verschoor, *an Introduction to Air Law*, cet. 2, (Deventer: Kluwer, 1985), hlm. 4.

atas wilayahnya”³⁹, sesuai adagio Romawi “*Cujus est solum, ejus est usque ad coelum et ad inferos*”. Di dalam pembentukannya, Konvensi Paris ini banyak dipengaruhi oleh jiwa serta pengembangan Perjanjian Versailles⁴⁰, serta oleh pokok-poko bahasan yang dilakukan dalam pertemuan tahun 1910 mengenai penerbangan udara. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 5 yang lama dari konvensi tersebut yang berbunyi:

“No contracting state shall, except by a special and temporary authorization, permit the flight above its territory of an aircraft which does not possess the nationality of a contracting state unless it has concluded a special convention with the state in which the aircraft is registered. The stipulation of such special convention must not infringe the rights of the contracting parties to the present Convention and must confirm to the rules laid down by the said Convention and its said Annexes. Such special convention shall be communicated to the International Commission for Air Navigation which will bring it to the knowledge of the other contracting states”.

Dari pasal tersebut terlihat bahwa negara-negara anggota tidak membenarkan penerbangan di ruang udaranya tanpa izin khusus, oleh pesawat-pesawat udara negara-negara bukan anggota Konvensi Paris 1919. Jadi pasal ini hendak menegaskan bahwa ada pembatasan terhadap masalah “lintas”, dimana pembatasan tersebut berhubungan dengan kriteria keanggotaan suatu negara terhadap konvensi. Sehingga negara yang menjadi anggota konvensi, memiliki wewenang guna membatasi penerbangan pesawat udara negara lain yang bukan anggota konvensi, melalui wilayah udara negara anggota konvensi.

Adanya pembatasan mengenai masalah “lintas” ini, merupakan salah satu kendala dalam tahap meratifikasi Konvensi Paris ini, sehingga proses ratifikasi oleh negara-negara anggota konvensi dilakukan sangat lambat.⁴¹ Pembatasan mengenai masalah “lintas”, yang sebenarnya ditujukan kepada negara bukan

³⁹ Dimuat dalam pasal 1 Konvensi Paris 1919, tentang kedaulatan

⁴⁰ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 79.

⁴¹ Frans Likadja, *Op. Cit.*, hlm. 9.

anggota konvensi, menyebabkan pihak Jerman mengambil kesimpulan bahwa hal tersebut tentunya ditujukan kepada mereka.⁴²

Namun jika hal tersebut diperhatikan lebih mendalam lagi, dapat disimpulkan bahwa pembatasan ini juga berlaku terhadap negara lain yang tidak atau belum menjadi anggota konvensi Paris.

Hal yang perlu mendapat perhatian khusus pula, adalah yang berkenaan dengan Pasal 2 Konvensi tersebut, yang berbunyi:

“Each contracting state undertakes its time of peace to accord freedom of innocent passage above its territory to the aircraft of the other contracting states, provided that the conditions laid down in the present Convention are observed. Regulations made by a contracting state as to the admission over its territory of the aircraft of the other contracting states shall be applied without distinction of nationality”.

Dalam pasal tersebut disebutkan tentang adanya *“freedom of innocent passage”* secara eksplisit. Sehubungan dengan ini perlu juga diperhatikan kata-kata *“above its territory”* dan *“the other contracting state”*. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa masalah lintas hanya diberikan kepada pesawat-pesawat udara komersial dan non-komersial, namun dalam batas negara anggota konvensi saja. Dengan demikian, pesawat udara negara anggota konvensi, berhak melintasi wilayah udara negara anggota konvensi lainnya, tanpa terlebih dahulu meminta izin dari pemerintah negara tersebut.

Walaupun dapat dilihat dengan jelas bahwa negara-negara anggota konvensi Paris ini mengakui kedaulatan ruang udara secara lengkap dan eksklusif, perumusan ini tidak luput dari penafsiran yang berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena tidak pernah dijelaskan batasan serta letak ruang udara, serta bagaimana pelaksanaan kedaulatan yang mutlak dan eksklusif ini. sehingga pada akhirnya

⁴² Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 80.

semuanya tergantung kepada kemampuan menafsirkan serta mempertahankan kata-kata tersebut oleh negara-negara yang berkepentingan.⁴³

Juga tidak jelas betul, apakah konvensi Paris ini hanya hendak menyatakan bahwa kekuasaan negara di ruang udara tidak terbatas, atautkah kedaulatan ini berarti bahwa negara yang bersangkutan sajakah yang berhak dan berwenang untuk menjalankan segala peraturan hukum yang berlaku di negara kolong? Walaupun persoalan ini tidak dapat dipecahkan secara baik, namun dapat diambil kesimpulan bahwa negara-negara anggota konvensi tentang kedaulatan di ruang udara itu dapat dianggap dibatasi hanya oleh hak lintas damai bagi pesawat udara asing.

Konvensi Paris ini, walau dihadiri oleh lebih dari 20 negara serta diprakarsai pihak sekutu, namun tidak diratifikasikan oleh negara-negara tertentu di daratan Amerika⁴⁴, termasuk Amerika Serikat. Namun negara-negara ini,⁴⁵ menjadi anggota Konvensi Havana tahun 1928 tentang penerbangan komersial, yang intinya menyerupai Konvensi Paris, hanya berbeda karena merupakan perjanjian komersial saja dan tidak mengandung lampiran-lampiran teknis.

2.1.3 Tahap Konferensi Komisi Internasional mengenai Navigasi di Ruang Udara di Paris, Perancis, pada tahun 1929.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, tidak semua negara menjadi anggota Konvensi Paris. Malahan terdapat beberapa negara yang tidak atau belum menjadi anggota konvensi tersebut, akibat terdapatnya kelemahan-kelemahan dalam Konvensi Paris sendiri. Walaupun demikian, Konvensi Paris tersebut tetap berlaku sampai tahun 1928. Hanya karena masing-masing negara mempunyai penafsiran yang berbeda-beda terhadap pelaksanaan dari konvensi tersebut, maka

⁴³ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 82.

⁴⁴ J.G Starke, *Introduction to International Law*, Cet. 2, (New York: Oceana Publications, 1977), hlm. Vii.

⁴⁵ Chile, yang pada tahun 1919 menjadi anggota Konvensi Paris, juga menjadi anggota Konvensi Havana, sehingga pada tahun 1936 tidak memberlakukan lagi Konvensi Paris.

timbul suatu suasana yang pasif di kalangan banyak negara terhadap Konvensi Paris itu sendiri. Sehingga waktu itu, timbul beberapa usul dari negara-negara yang dalam perang dunia I mengambil sikap netral terhadap Jerman, antara lain Denmark, Spanyol, Finlandia, Norwegia, Belanda, Swedia, dan Swiss, pada bulan Desember 1919 mengadakan pertemuan di Copenhagen untuk meneliti kembali Konvensi Paris yang belum mereka masuki itu.⁴⁶ Oleh karena masalah penerbangan dirasakan akan menjadi kepentingan setiap negara di masa yang akan datang, maka negara-negara tersebut juga menghendaki menjadi anggota Konvensi Paris tersebut. Namun demikian mereka masih memiliki pandangan lain yang mereka kemukakan dan disetujui dalam pertemuan di Copenhagen ini, yakni⁴⁷:

- a. Negara anggota diakui haknya untuk meneruskan konvensi yang khusus mereka adakan dengan negara-negara bukan anggota
- b. Setiap negara anggota memiliki suara yang sama dalam Komite Internasional mengenai Penerbangan (ICAN)

Setelah usul tersebut dibahas oleh komisi dalam pertemuan dalam tahun 1922, maka diterima dengan protokol pada bulan oktober 1922 dan Juni 1923, dan mulai dinyatakan berlaku terhitung 1926, karena dibutuhkan waktu untuk ratifikasi dari negara-negara anggota. Dengan diterimanya amandemen tersebut, lima negara⁴⁸ dari negara-negara yang hadir dalam pertemuan di Copenhagen tersebut, memasuki Konvensi Paris.

Setelah tahun 1928, prinsip-prinsip yang terkandung di dalam konvensi dilaksanakan oleh negara-negara baik anggota maupun non anggota, walaupun masih banyak negara yang meragukan faedahnya memasuki Konvensi Paris tersebut.

⁴⁶ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 84.

⁴⁷ Frans Likadja, *Op. Cit.*, hlm. 12.

⁴⁸ Swedia, Denmark, Belanda, Norwegia, dan Finlandia.

Ada beberapa hal yang menyebabkan banyak negara meragukan kapasitas konvensi ini. masalah pertama berkisar pada perselisihan tentang ada-tidaknya hak lintas di udara. Memang dalam pasal-pasal⁴⁹ tertentu Konvensi Paris ini, diakui adanya hak lintas. Namun negara-negara di Eropa pada saat itu masih diliputi suasana politik, akibatnya pada tahun 1928 pertentangan tentang masalah hak lintas ini demikian memuncaknya, karena negara-negara tertentu menyusun dalam Konvensi Paris ini, terlalu melihat dari sudut kepentingan negara itu sendiri, sehingga kepentingan pemeliharaan hubungan baik antar negara dilupakan.⁵⁰ Sebagai contoh yang dapat dikemukakan di sini, adalah masalah pembukaan jalur penerbangan Imperial Airways, sebuah perusahaan penerbangan Inggris, yang melakukan penerbangan komersial melalui daerah Kongo-Belgia di Afrika. Pihak Inggris berpendapat bahwa izin resmi dari negara yang bersangkutan tidak diperlukan, karena Inggris melakukan lintas biasa di atas wilayah udara tersebut, sehingga pesawat komersial milik perusahaan penerbangan Inggris ini dapat bebas melintasi ruang udara di atas wilayah tersebut. Pihak Belgia sependapat dengan Inggris. Selain mengatakan bahwa pihak Inggris wajib meminta izin terlebih dahulu sesuai dengan aturan dalam konvensi⁵¹, penerbangan Inggris ini akan jelas merugikan perekonomian Kongo-Belgia.

Di samping perbedaan penafsiran terhadap beberapa ketentuan dalam Konvensi Paris, juga suasana politik pada saat itu belum menguntungkan sesama negara, terdapat pula ketidakpuasan terhadap beberapa ketentuan konvensi yang seakan-akan memberikan kedudukan istimewa terhadap negara-negara tertentu, terutama dalam hal pemberian suara, seperti yang dapat dibaca dalam Pasal 34 konvensi tersebut.⁵²

⁴⁹ Pasal 2, 5, dan 15 sebelum amandemen.

⁵⁰ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 85.

⁵¹ "...negara kolong berhak mengadakan pembatasan-pembatasan yang diperlukan bagi kelangsungan hidupnya" diambil dari Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 80.

⁵² Frans Likadja, *Op. Cit.*, hlm. 13.

Pada bulan Oktober 1928, Doktor Alfred Wegerdt, seorang pejabat tinggi pada Kementerian Perhubungan Jerman, mengeluarkan tulisannya yang banyak mengandung kritik terhadap isi Konvensi Paris, yang dimuat dalam “*Zeitschrift fuer das Gesamte Luftrecht*”. Tulisannya itu kemudian diterjemahkan dalam bahasa Inggris dengan judul “*Germany and the Aerial Navigation Convention at Paris, Oktober 13, 1919*”. Pandangan serta kritik Wegerdt ini banyak mendapat sambutan positif dari negara-negara anggota, sehingga pada tanggal 10-15 Juni 1929, 31 negara⁵³ termasuk Jerman dan Amerika Serikat menghadiri pertemuan ICAN yang diadakan di Paris, guna membahas masalah kedaulatan negara di ruang udara serta masalah lintas bagi pesawat udara asing.⁵⁴

Di dalam pembahasan pertemuan ini selanjutnya dibahas masalah keharusan adanya izin terlebih dahulu dalam lalu lintas di ruang udara atas wilayah negara lain, yang ternyata banyak mendapat dukungan dari negara-negara peserta pertemuan ini. prinsip kebebasan lintas di ruang udara kemudian ditinggalkan. Hal ini berarti bahwa pesawat udara asing diharuskan meminta izin terlebih dahulu dari negara yang ruang udaranya akan dilalui pesawat tersebut. Hal ini memberikan pengertian pula bahwa kedaulatan negara terhadap ruang udaranya adalah mutlak.

Hanya empat negara⁵⁵ yang menyatakan keberatannya terhadap masalah ini dan menginginkan adanya pembatasan terhadap kedaulatan negara tersebut. Hal ini jelas disebabkan karena kekhawatiran akan terancamnya kepentingan negara-negara tersebut dalam dunia penerbangan. Di lain pihak, terutama negara-negara yang belum maju teknologi penerbangan, menginginkan kedaulatan mutlak di udara, guna menjaga dirinya dari persaingan yang tidak seimbang serta perlindungan terhadap keamanan negaranya.⁵⁶ Sejalan dengan pertemuan ini,

⁵³ Diantaranya, 17 negara belum menjadi anggota Konvensi Paris.

⁵⁴ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 87.

⁵⁵ Mereka adalah Amerika Serikat, Inggris, Belanda, dan Swedia.

⁵⁶ Priyatna Abdurrasyid, *Loc. Cit.*,

banyak amandemen yang dilakukan terhadap peraturan-peraturan tertentu dalam Konvensi Paris, terutama Pasal 3, 5, 15, dan 34.

2.1.4 Tahap Konferensi Internasional mengenai Penerbangan Sipil di Chicago, Amerika Serikat, pada tahun 1944.

Pada tanggal 1 November 1944, menanggapi usul pihak Inggris, Presiden Roosevelt mengundang seluruh negara sekutu serta beberapa negara netral lainnya untuk bertemu di Chicago, guna suatu konferensi yang membahas masalah penerbangan sipil. Di luar dugaan, ternyata banyak negara menghadiri konferensi ini, walaupun diadakan pada saat yang kurang menguntungkan⁵⁷ serta adanya kebingungan akan masa depan hubungan negara-negara di dunia.

Pada saat itu terdapat suatu pandangan dari sebuah negara adi daya yang menginginkan kebebasan hak lintas di ruang udara serta kompetisi yang bebas pula di dalam angkutan udara.⁵⁸ Pandangan yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat ini, merupakan kelanjutan usaha mereka sejak Konferensi Paris, guna menetapkan kebebasan melintas di ruang udara. Oleh karenanya, Amerika Serikat berusaha keras agar prinsip hak lintas disetujui serta dimasukkan kemudian ke dalam pengaturan konvensi yang akan dihasilkan.⁵⁹ Pandangan Amerika ini didukung oleh negara-negara Belanda, Inggris serta Skandinavia. Hal ini disebabkan karena pada saat itu negara-negara itulah yang menguasai jalinan penerbangan sipil,⁶⁰ baik di daratan Eropa maupun di Amerika.

Namun usaha Amerika Serikat beserta para pendukungnya tidak memberikan hasil yang menguntungkan bagi mereka dalam forum tersebut. Hal ini tidak lain disebabkan karena terdapatnya tantangan dari negara-negara yang tidak menyetujui hal tersebut. Negara-negara ini telah membuat suatu

⁵⁷ Pada saat itu Perang Dunia II tengah berlangsung

⁵⁸ I. H. Ph. Diedriks-Verschoor, *Op. Cit.*, hlm. 9.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 92.

perhitungan, bahwa perkembangan penerbangan di kemudian hari yang berat sebelah akan merugikan mereka, baik dari segi ekonomi maupun dari segi kelangsungan hidup suatu bangsa, karena masalah keamanan negara tersangkut dalam hal ini.⁶¹

Hal yang menarik perhatian dalam konvensi Chicago ini, adalah terdapatnya ketentuan yang menyatakan bahwa pesawat udara, selain daripada pesawat yang melakukan penerbangan teratur, diperbolehkan melintasi wilayah udara negara lain. Penerbangan ini merupakan penerbangan tidak teratur, sehingga karenanya tidak diharuskan meminta izin terlebih dahulu untuk lewat di wilayah udara negara lain.

Dengan perkataan lain, Konvensi Chicago sama sekali tidak menggambarkan adanya hak dari “*scheduled international air services*”. Namun demikian, suatu usaha ke arah penjelasan tentang adanya hak dari penerbangan teratur itu dirumuskan dalam dua macam persetujuan⁶², yakni:

- a. “*The International Air Services Transit Agreement*”, dimana Pasal 1 “*Transit Agreement*” ini mengatakan bahwa: setiap negara anggota mengizinkan negara anggota lainnya mempunyai kebebasan melintas di udara sebagai berikut:
 - i. Kebebasan terbang melintas di atas wilayah negara lainnya tanpa melakukan pendaratan.
 - ii. Kebebasan melakukan pendaratan guna kepentingan teknis.

Selanjutnya, terdapat suatu peraturan tambahan yakni Pasal 4 ayat 1 yang mengatakan, bahwa negara anggota berhak menentukan jalur penerbangan yang boleh dilalui suatu pesawat udara asing yang melintasi wilayahnya, serta menentukan pelabuhan udara yang dapat didarati.

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 93.

⁶² J. G. Starke, *Op. Cit.*, hlm. 165.

b. Persetujuan kedua adalah “*The International Air Transport Agreement*”, yang terbuka ditandatangani pada tanggal 7 Desember 1944. Persetujuan ini mengandung hal yang dikenal dengan “*The Five Freedoms of the Air*”, yang mencakup kebebasan udara pertama dan kedua seperti ada dalam “*Transit Agreement*”, ditambah dengan tiga kebebasan di udara lainnya seperti yang terdapat dalam Pasal 1 ayat 1 “*Transport Agreement*” tersebut, yakni:

- i. Kebebasan mengangkut penumpang, muatan dan pos dari negara asal pesawat ke negara lainnya.
- ii. Kebebasan mengangkut penumpang, muatan dan pos dari suatu negara ke negara asal pesawat.

Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dijelaskan di sini bahwa Konvensi Chicago ini hanya mengatur masalah penerbangan komersial saja dan khusus berlaku bagi pesawat udara sipil,⁶³ seperti yang tercantum dalam Pasal 5 khususnya ayat 2⁶⁴, konvensi tersebut.

2.1.5 Tahap setelah peluncuran sputnik oleh Uni Soviet pada tahun 1957.

Perkembangan teknologi terutama di bidang penerbangan udara, yang terjadi pada masa setelah Konvensi Chicago menimbulkan beberapa perubahan dalam dunia penerbangan secara umum. Perkembangan ini terutama menyangkut masalah ketinggian jelajah udara dari berbagai alat penerbangan, dimana pada masa setelah konvensi Chicago teknologi modern mampu menciptakan alat yang sanggup mencapai jarak ketinggian serta kecepatan yang sebelumnya tidak terduga sama sekali.⁶⁵

⁶³ Pasal 3 (a) Konvensi Chicago: “*This Convention shall be applicable only to civil aircraft....*”

⁶⁴ “*Such aircraft, if engaged in the carriage of passengers, cargo, or mail for remuneration or hire....*”

Sehubungan dengan kenyataan ini, timbul berbagai masalah, terutama masalah lintas dan masalah batas kedaulatan suatu negara secara vertikal. Roket Jerman tipe V-2 yang digunakan dalam Perang Dunia II, sempat mencapai ketinggian 114 mil dari permukaan bumi. Di lain pihak, roket buatan Amerika Serikat mencapai 250 mil dari permukaan bumi. Pertanyaannya apakah masalah ini perlu dibahas menjadi kenyataan, setelah Uni Soviet berhasil meluncurkan Sputnik I pada tanggal 4 Oktober 1957.

Di lihat dari segi kedaulatan negara di udara, hal ini tidak menimbulkan masalah, karena Pasal 1 Konvensi Chicago sudah mengatur hal tersebut dengan tegas. Namun jika dilihat dari segi lintas di ruang udara, timbul persoalan, karena Konvensi Chicago hanya mengatur masalah penerbangan sipil belaka (Pasal 3a). Dalam lampirannya, juga dijelaskan tentang apa yang dapat diartikan dengan pesawat udara.⁶⁶ Dari lampiran tersebut, dapat disimpulkan tentang apa yang dimaksud dengan pesawat udara, yakni: balon-balon yang bebas maupun yang tidak dapat dikendalikan, kapal udara dan kapal terbang, pesawat terbang layang, layangan dan helikopter.⁶⁷

Dengan adanya peluncuran sputnik tersebut, timbul masalah apakah lintasan yang dilakukan oleh sputnik itu memiliki masalah yang sama dengan pesawat udara yang diatur oleh Konvensi Chicago. Dari penjelasan dalam lampiran 6, 7, dan 8, dapat disimpulkan bahwa Sputnik tidak dapat disamakan dengan pesawat udara, sebab roket, peluru kendali dan satelit bumi tidak termasuk kategori pesawat udara, karena tidak memerlukan gaya angkat dan reaksi udara melainkan gaya tolak, dimana kecepatannya bertambah bila bergerak di ruang hampa udara.⁶⁸

Bahwa peluncuran Sputnik dan berbagai alat lain yang tidak memiliki gaya angkat dan reaksi udara, tetapi gaya tolak jelas merupakan masalah baru

⁶⁵ Frans Likadja, *Op. Cit.*, hlm. 17.

⁶⁶ Annex 6, 7, 8: "...any machine that can drive in the atmosphere from the reaction of the air"

⁶⁷ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 101-102.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 112-117.

tersendiri. Oleh karena peluncuran alat tersebut, yang pada permulaan peluncuran mungkin akan melalui ruang udara suatu negara tertentu, akan menimbulkan masalah lintas, maka suatu pandangan bahwa setiap negara berdaulat terhadap ruang udara di atas wilayahnya justru merupakan suatu kenyataan dan diterima sebagai doktrin internasional. Dan untuk masalah lintas tersebut perlu dicari jalan pemecahannya, apakah melalui ketentuan hukum kebiasaan (*customary law*), atau melalui ketentuan konvensi yang ada.⁶⁹

2.2 Masalah Hak Lintas di Udara

Guna mengetahui secara mendalam tentang pengertian hak lintas di udara, ada baiknya dibahas terlebih dahulu pengertian daripada hak lintas itu sendiri. Masalah hak lintas ini diatur dalam Pasal 5 Konvensi Chicago, yang memberikan pengertian umum tentang hal lintas yang dialami dalam dunia penerbangan.

Jika hal ini dibahas, maka akan mempunyai hubungan yang erat dengan masalah kedaulatan negara di ruang udara.⁷⁰ Karena masalah hak lintas dan masalah kedaulatan negara di ruang udara merupakan dua hal yang sangat berkaitan erat. Sebab dalam hal ini akan ditemui permasalahan, apakah setiap alat penerbangan dapat dengan bebas melintasi wilayah udara asing, atukah terdapat pembatasan tertentu.

Secara umum, wilayah suatu negara digambarkan sebagai suatu bagian dari permukaan bumi. Hal ini tidak tepat, karena dengan adanya pembatasan tersebut, negara akan dipandang sebagai bagian daratan tertentu dari bumi saja. Sehubungan dengan hal ini, seorang pakar ilmu hukum bernama Hans Kelsen mengatakan, hendaknya wilayah suatu negara bukan saja dilihat sebagai bagian tertentu dari permukaan bumi, namun sebagai daerah berlakunya ketentuan hukum nasional.⁷¹ Sehingga dengan ini, suatu ruang yang menjadi ruang lingkup

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 115.

⁷⁰ Frans Likadja, *Op. Cit.*, hlm. 36.

⁷¹ Hans Kelsen, *Principles of International Law*, 2nd Ed., London, 1967.

berlakunya ketentuan hukum nasional suatu negara, tidak hanya terbatas pada panjang dan lebarnya wilayah itu saja, namun sampai juga pada dalam dan ketinggian wilayah tersebut. Jadi apabila negara mempunyai kedaulatan di ruang udara yang berada di atas wilayahnya, seperti yang dirumuskan baik dalam Konvensi Paris maupun Konvensi Chicago, maka hal tersebut juga menggambarkan lingkungan berlakunya hukum nasional suatu negara terhadap wilayah udaranya.

Sehubungan dengan rumusan bahwa negara mempunyai kedaulatan terhadap ruang udara di atas wilayahnya, maka hal ini tidak memberikan kebebasan untuk melakukan penerbangan di atas wilayah udara negara asing, juga tidak ada hak lintas damai melalui wilayah udara yang dianalogikan berdasarkan kebiasaan tentang hak lintas damai melalui wilayah lautan suatu negara.⁷²

Pasal 1 Konvensi Paris merumuskan bahwa “...*every state has complete and exclusive sovereignty over the air space above its territory*”. Di sini terlihat bahwa masalah kedaulatan yang dirumuskan dalam Pasal 1 ini terlalu umum sifatnya, karena tidak ditentukan sampai ketinggian berapa suatu negara memiliki kedaulatan atas ruang udara di atas wilayahnya.⁷³ Selanjutnya, Pasal 2 Konvensi Paris merumuskan bahwa negara peserta menjamin di waktu damai, “...*to accord freedom of innocent passage above its territory to the aircraft of the other contracting states*”, dengan syarat bahwa prinsip yang terkandung di dalam konvensi tersebut ditaati.

Jika diamati secara mendalam, tampak bahwa terdapat suatu pertentangan terhadap isi pasal 1 dengan Pasal 2 Konvensi Paris. Dimana di satu pihak diakui adanya kedaulatan negara terhadap ruang udara di atas wilayahnya, sedangkan di lain pihak diakui adanya “*right of innocent passage*” bagi pesawat udara di waktu damai. Sehingga dengan demikian isi Pasal 2 Konvensi Paris nampaknya bertentangan dengan isi Pasal 1.⁷⁴ Namun menurut seorang ahli hukum udara,

⁷² *Ibid.*

⁷³ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 97.

⁷⁴ Frans Likadja, *Op. Cit.*, hlm. 24.

HENRY COUANNIER, dua hal yang bertentangan itu sesungguhnya merupakan dua prinsip: dimana yang satu mempersoalkan masalah kebebasan di ruang udara, dan yang lain membahas masalah kedaulatan. Sehingga dalam hal ini sama sekali tidak terdapat pertentangan antara isi kedua pasal tersebut. Karena pasal satu menyatakan secara umum suatu prinsip dalam hukum internasional bahwa negara mempunyai kedaulatan terhadap ruang udara di atas wilayahnya, sedangkan Pasal 2 mempunyai sifat dari ketentuan suatu konvensi dan semata-mata menunjuk kepada negara peserta konvensi.

Pasal 1 berlaku tanpa kecuali kepada setiap negara, sedang di lain pihak tidak pernah terdapat percobaan memaksa negara-negara yang tidak menjadi anggota Konvensi Paris menerima prinsip yang dimaksud dalam Pasal 2. Selanjutnya akan dibahas masalah lintas baik dalam Konvensi Paris maupun dalam Konvensi Chicago.

2.2.1 Masalah Lintas dalam Konvensi Paris

Henry Couannier, pernah mengatakan bahwa “...*the nation which would master the air ways will dominate as well over all terrestrial and maritime routes, thus acquiring hegemony over the world...*”.⁷⁵ ucapan ini rupanya membuka “tabir” yang mengarah kepada dua macam usaha, pertama: menyusun suatu peraturan yang seragam di bidang penerbangan, yang kemudian terlaksana dengan adanya Konvensi Paris. Kedua: berdasarkan prinsip kebiasaan tentang “*aerclausum*”, negara-negara di dunia berhasrat untuk menetapkan bahwa negara mempunyai kedaulatan terhadap ruang udara di atas wilayahnya.

Selanjutnya, Pasal 2 Konvensi Paris yang mengatur tentang hak lintas damai bagi pesawat udara di masa damai, ternyata tidak hanya berlaku bagi pesawat komersial saja, namun juga bagi pesawat non-komersial. Tetapi pesawat udara yang dimaksudkan, haruslah pesawat udara berkebangsaan negara yang menjadi peserta dari Konvensi Paris. Dalam hal ini, pelintasan itupun dinyatakan

⁷⁵ *Ibid.*,

tidak memerlukan izin terlebih dahulu dari negara di atas wilayah mana penerbangan itu terjadi.

Hal yang menarik perhatian pula, adalah masalah adanya beberapa ketentuan di dalam Konvensi Paris yang membatasi “*freedom of flight*” tersebut, seperti misalnya Pasal 15, yang mengatakan bahwa negara berhak menetapkan jalur-jalur penerbangan yang dapat dilalui oleh pesawat asing.

Dengan demikian, Pasal 2 Konvensi Paris merupakan suatu prinsip umum, disamping merupakan pernyataan akan kedaulatan negara terhadap ruang udara di atas wilayahnya. Pemecahan terhadap masalah ini, adalah dengan mengadakan perjanjian antar negara yang menghendaki dilaksanakannya prinsip yang terdapat dalam konvensi tersebut.⁷⁶

2.2.2 Masalah Lintas dalam Konvensi Chicago

Konvensi Chicago ini memang diadakan atas inisiatif Presiden Roosevelt, setelah mendapat desakan dari pihak Inggris untuk merancang suatu peraturan sementara tentang penerbangan dan juga sejauh mungkin mengusahakan prinsip hukum udara internasional dimasukkan ke dalam perjanjian internasional.⁷⁷

Di dalam pesan yang disampaikan Presiden Roosevelt, terdapat dua bagian dari sambutannya yang berisikan kehendak Amerika Serikat di dalam Konvensi Chicago tersebut, yakni: “*I know you will see to it that air which God gave to everyone shall not become the means of domination over anyone*”. Sedangkan dalam bagian lainnya ia mengatakan: “*...so that the air may be used by humanity, to serve humanity.*”⁷⁸

⁷⁶ Frans Likadja, *Op. Cit.* Hlm. 27.

⁷⁷ I. H. Ph. Diedriks-Verschoor, *Op. Cit.* Hlm. 9.

⁷⁸ Message of no. 1. 1944, *Proceedings of the ICAO Conference*, vol. 1, (Washington: US Government Printing Office, 1949).

Pesan presiden Roosevelt ini jelas mengarah kepada apa yang dikehendaki ataupun dicapai Amerika Serikat dalam konvensi Chicago ini. dalam hal ini Amerika Serikat menghendaki udara sebagai wilayah terbuka. Hal ini memang berdasar, mengingat potensi kekuatan Amerika di udara pada masa itu dan masa yang akan datang.

Dengan memberikan tekanan kepada prinsip umum kedaulatan negara di udara, melalui pesan tersebut diharapkan untuk mendapatkan suatu kebebasan konvensional yang penuh terhadap ruang udara, yang diharapkan dapat diterima oleh masyarakat internasional. Dalam hal ini terlihat adanya pendapat masyarakat internasional yang tidak menghendaki adanya “*closed air*” seperti yang dialami dalam Perang Dunia I.

Dengan adanya pesan tersebut, yang menjadi masalah adalah bagaimana dengan persoalan “*lintas*” yang terdapat dalam Konvensi Chicago. Walaupun secara prinsipil Konvensi Chicago tidak banyak berbeda dengan ketentuan-ketentuan dalam Konvensi Paris namun secara khusus terdapat ketentuan yang dengan jelas hendak mengadakan perbedaan terhadap penerbangan berjadwal dan penerbangan tidak berjadwal. Misalnya dikatakan bahwa hak lintas bebas di udara tidak berlaku bagi penerbangan berjadwal/teratur (*regular air service*) sebelum mendapatkan izin dari negara yang bersangkutan.⁷⁹

Sebaliknya bagi penerbangan tidak berjadwal (*non regular international air service*), justru dapat melintasi ruang udara negara asing tanpa terlebih dahulu meminta izin. Kalimat terakhir Pasal 5, hanyalah merupakan pembatasan tertentu menurut kehendak suatu negara.

Dengan demikian, sesungguhnya apa yang dikenal dengan “*right of innocent passage*” itu memang tidak ada. Hal ini disebabkan karena adanya konsep kedaulatan negara di ruang udara, yang memberikan wewenang penuh bagi negara untuk mengatur ruang udara di atas wilayahnya.

⁷⁹ Pasal 6 Konvensi Chicago

Adanya larangan terbang terhadap maskapai penerbangan Indonesia ke negara-negara Uni Eropa cukup mengejutkan bagi Pemerintah dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Betapa tidak, di tengah keprihatinan kita dengan sering terjadinya kecelakaan pesawat udara domestik, Indonesia masuk dalam daftar negara yang maskapai penerbangannya tidak boleh terbang ke Uni Eropa, maka seperti pepatah mengatakan “sudah jatuh tertimpa tangga pula”. Alasan utama yang mengemuka adalah karena Indonesia gagal memenuhi standar internasional yang diterapkan berkenaan dengan masalah keselamatan penerbangan.

Salah satu hal yang menarik dalam hal ini adalah bagaimana efektifnya Uni Eropa melalui kebijakan ruang udara terbukanya (*open sky policy*) menetapkan suatu regulasi yang mampu memberikan proteksi bagi seluruh negara anggotanya. Padahal dalam hukum udara internasional kebijakan pemanfaatan dan pengaturan ruang udara sepenuhnya merupakan hak eksklusif suatu negara bukan hak suatu komunitas negara seperti Uni Eropa.

2.3 Kedaulatan Negara di Ruang Udara: Dari Ruang Udara Tertutup (*Close Airspace/Sky*) ke Ruang Udara Terbuka (*Open Airspace/Sky*)

Secara tradisional, kedaulatan negara (*state sovereignty*) dimaknai sebagai kekuasaan negara untuk mengatur persoalan internal (*Internal affairs*) tanpa ada intervensi negara asing. Jean Bodin yang diakui sebagai peletak dasar konsep kedaulatan negara modern, antara lain, mengatakan:

“...sovereignty is the absolute domain of the state, not limited either in power, or in function, or in length of time”.⁸⁰

⁸⁰ Jean Bodin, *On Sovereignty: Four Chapter from the Six Books of the Commonwealth* (Julian H. Franklin, ed. & trans), Cambridge University Press, 1992, hlm. 3. Lihat pula Ruwantissa I.R. Abeyratne, “The Philosophy of Air Law”, dalam *America Journal of Jurist*, Vol. 37, 1992, hlm. 135.

Namun, konsep tersebut secara perlahan-lahan telah mengalami perubahan, meskipun perubahan tersebut berlangsung secara *evolutive* atau *gradual*. Hal yang sama juga terjadi pada konsep kedaulatan negara di ruang udara.

Kemajuan teknologi penerbangan adalah salah satu faktor penting yang turut mengubah karakteristik dan pemahaman mengenai kedaulatan negara di ruang udara tersebut. Di samping itu, perkembangan ekonomi global juga telah memaksa negara-negara untuk merumuskan satu konsep baru mengenai kedaulatan negara di ruang udara yang dapat memberikan respon memadai terhadap pertumbuhan ekonomi dunia.

Perkembangan saat ini memperlihatkan kecenderungan dimana kedaulatan negara di ruang udara lebih dimaknai sebagai kedaulatan ekonomi daripada kedaulatan politik. Untuk tujuan ini maka lahirlah terminologi-terminologi baru dalam pemanfaatan ruang udara, misalnya *global air economy*, *open skies* dan *regional consolidation of national airspaces*, seperti adanya konsep “*single european sky*” yang diperkenalkan oleh Uni Eropa. Dalam konteks ini, maka kedaulatan negara sudah bergeser dari sifatnya yang mutlak (*absolute, complete, and exclusive*) menjadi sesuatu yang agak longgar (*loose, relative*), karena terdesak oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomi global. Keadaan ini diungkapkan dengan sangat baik oleh Stephen Shrewsbury sebagai berikut:

“...there is a continuing trend away from the absolute airspace sovereignty regime towards something less”.⁸¹

2.4 Konsep Tradisional Mengenai Kedaulatan Negara di Ruang Udara

Secara tradisional, perkembangan konsep kedaulatan negara di ruang udara bertumpu pada tiga pemikiran, yaitu: *airspace as private property* (ruang

⁸¹ Stephen M. Shrewsbury, “September 11th and the Single European Sky: Developing Concepts of Airspace Sovereignty” dalam *Journal of Air Law & Commerce* (2003), vol. 68, hlm. 115.

udara sebagai hak milik privat), *airspace as res communes or res nullius* (ruang udara sebagai aset milik bersama atau tak ada yang memiliki), dan *airspace as state property* (ruang udara sebagai aset negara). Konsep ruang udara sebagai hak milik privat didasarkan atas satu *maxim* dalam hukum Romawi Kuno yang berbunyi *cujus est solum, ejus est usque ad coelum* (pemilik tanah memiliki hak atas ruang udara di atas tanahnya tanpa batas). Tujuan utama dari *maxim* ini adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak pribadi warganegara.⁸²

Dalam konteks hukum udara, *maxim* ini menegaskan bahwa ruang udara adalah wilayah eksklusif – wilayah tertutup bagi pihak lain termasuk negara. Oleh karenanya konsep ini sebenarnya tidak memberi ruang bagi adanya klaim kedaulatan negara atas ruang udara. Meskipun konsep ini dianggap sebagai konsep yang ketinggalan jaman (*old-fashioned*) sampai menjelang akhir abad ke 19, namun tetap dianggap memberikan kontribusi filosofis penting dalam pembentukan konsep modern mengenai kedaulatan negara di ruang udara yang kemudian dituangkan dalam Konvensi Chicago 1944 sebagai “*Complete and Exclusive*) sovereignty.

Berbeda dengan konsep ruang udara sebagai hak milik privat, ruang udara sebagai *res communes* menyatakan bahwa pemanfaatan ruang udara tidak dapat direduksi menjadi kepemilikan privat – ruang udara adalah suatu *common property* (milik bersama). Salah satu tokoh penting yang mendukung konsep ini adalah Hugo Grotius.⁸³ Ruang udara sebagai *common property* (milik bersama) berbeda pengertiannya dengan konsep *state property* (milik negara). Sebagai *res communes*, ruang udara adalah milik setiap orang – digunakan dan dinikmati oleh setiap orang termasuk oleh warganegara asing. Sedangkan ruang udara sebagai *state property* pengertiannya adalah sebagai aset yang secara kolektif dimiliki oleh warganegara, tapi tidak termasuk di dalamnya warganegara asing.⁸⁴ Mengacu

⁸² Lihat Herbert D. Klein, “Cujus Est Solum Ejus Est... Quousque Tandem?”, dalam *Journal of Air Law & Commerce* (1959), Vol. 26, hlm. 241.

⁸³ Hugo Grotius, *The Rights of War and Peace* (A.C. Campbell Trans.), M. Walter Dunne ed. (1901), hlm. 62.

⁸⁴ *Black's Law Dictionary* (6th ed., 1990), hlm. 1304-1305.

kepada konsep ini, maka ruang udara adalah suatu ruang terbuka dimana negara tidak dapat memiliki ruang udaranya dan pada saat yang sama juga tidak melarang pihak asing untuk menggunakan ruang udaranya.

Seiring dengan kemajuan teknologi penerbangan pada permulaan abad ke 20, konsep ruang udara sebagai *private property* maupun *res communes* kehilangan momentum dan pada saat yang sama menguat konsep kedaulatan negara atas ruang udara – suatu klaim yang sebelumnya dianggap tidak penting. Perkembangan ini bukan merupakan suatu perubahan yang terjadi secara tiba-tiba dalam konsep kepemilikan atas ruang udara. Konsep ini sebenarnya merupakan sebuah kontekstualisasi dari ajaran hukum Romawi tadi yang memberikan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah atas ruang udara di atasnya.

Dalam kaitan ini negara memosisikan dirinya sebagai pemilik wilayah yang dengan sendirinya harus memiliki wewenang untuk melaksanakan kedaulatan di atas ruang udaranya.⁸⁵

Konsep kedaulatan negara atas ruang udara semakin menguat pasca Perang Dunia I seiring dengan meningkatnya penggunaan pesawat udara sebagai senjata yang dianggap sebagai ancaman serius terhadap keamanan dan keselamatan negara. Konsep ini kemudian diadopsi secara formal dalam Konvensi Paris 1919. Dalam Pasal 1 Konvensi Paris dinyatakan:

“The High Contracting Parties recognize that every Power has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory”.

Ketentuan ini memberikan pengakuan formal bahwa setiap negara memiliki hak (menurut hukum internasional) untuk memanfaatkan sekaligus mengatur penggunaan ruang udaranya. Konvensi Paris 1919 juga mencerminkan

⁸⁵ Klein, *Op. Cit*, hlm. 238, note. 3.

kemenangan pendekatan *equality of states* atas *power oriented* dalam hukum internasional.⁸⁶

Kedaulatan negara yang bersifat absolut atas ruang udara ini dikuatkan lagi oleh Konvensi Chicago 1944 (Chicago Convention on International Civil Aviation). Pasal 1 Konvensi Chicago menyatakan:

“The contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory”.

Pasal ini sebenarnya merupakan penegasan kembali atau bahkan “*copy paste*” dari Konvensi Paris 1919.

Meskipun Konvensi Chicago 1944 ini dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi pertimbangan-pertimbangan komersial (*air commerce*) daripada pendekatan keamanan yang konsekuensinya akan mereduksi kedaulatan negara atas ruang udara, namun ternyata Konvensi ini kurang sukses untuk mengakomodasi aspirasi tersebut. Berkenaan dengan hal ini Shrewsbury mengatakan:

*“The Chicago Convention failed to establish a multilateral framework for international air transportation and essentially reaffirmed the absolute air sovereignty principle. As a result, states turned to the bilateral agreement as a basis for future air transportation development”.*⁸⁷

⁸⁶ Jeswald W. Salacuse, “The Little Prince and the Businessman: Conflicts and Tension in Public International Air Law”, dalam *Journal Air Law & Commerce* (1980), Vol. 45, hlm. 815.

⁸⁷ Shrewsbury, *Op. Cit.*, hlm. 136, note 2.

Dalam perkembangan selanjutnya perubahan konsep kedaulatan negara atas ruang udara sangat dipengaruhi oleh faktor ekonomi daripada keamanan. Para pendukung ekonomi liberal tetap konsisten untuk membela konsep *freedom of the air with unrestricted competition*. Sedangkan para penganut *planned economy (economic control)* tetap menginginkan *absolute airspace sovereignty* sebagai sarana untuk mempertahankan eksistensi penerbangan nasionalnya.

Pertimbangan-pertimbangan ekonomi ini kemudian secara perlahan menggeser konsep kedaulatan negara atas ruang udara, yaitu dari “*Close to Open Sky*”. Amerika Serikat mengumumkan kebijakan *Open Sky Policy* pada tahun 1992. Kebijakan ini memiliki tujuan utama untuk mengurangi hambatan-hambatan terhadap penerbangan komersial. Dengan kebijakan ini Amerika menyediakan antara lain *open entry* untuk semua rute ke, dan, dari Amerika termasuk di dalamnya kapasitas dan frekuensi penerbangan yang tidak terbatas.⁸⁸ Untuk tujuan ini pada tahun 2000 Amerika menandatangani *Open Sky Agreement* dengan Uni Eropa.

2.5 Kebijakan Ruang Udara Terbuka (Open Sky)

Salah satu contoh penting dan menarik bagaimana pergeseran paradigma kedaulatan negara atas ruang udara adalah pembentukan *Single European Sky* di Uni Eropa. Tujuan utama dari konsep ini adalah untuk merespon masalah-masalah yang berkaitan dengan keselamatan (*Safety*) dan keamanan (*security*), seiring dengan meningkatnya *volume* penerbangan di kawasan tersebut. Di samping itu kebijakan ini juga ditujukan untuk merespon maraknya ancaman terorisme. Selengkapnya Uni Eropa menegaskan sebagai berikut:

“The attacks of 11 September in the United States have demonstrated the need for better integration of security aspects in air traffic management through better integration and harmonization of

⁸⁸ Adam L. Schless, “Open Skies: Loosening the Protectionist Grip on International Civil Aviation”, dalam *Emory International Law Review* (1994), Vol. 8, hlm. 447-450.

procedures and technologies and better coordination between all stakeholders, including military ones. Implementing the single sky will make it possible to prevent and manage crises more effectively”.

Dengan kebijakan *Single European Sky*, ruang udara negara anggota Uni Eropa menjadi terbuka dan kemudian lahir ruang udara baru yaitu “ruang udara Uni Eropa”.

Sejak pembentukan Uni Eropa pada tahun 1957, prinsip kedaulatan mutlak dan penuh (*complete and exclusive*) dalam Konvensi Chicago 1944 telah menjadi ancaman yang menakutkan (*anathema*) terhadap pencapaian tujuan pembentukan Uni Eropa. Sebagaimana diketahui, pembentukan Uni Eropa, antara lain, bertujuan untuk menghilangkan berbagai hambatan terhadap kebebasan bergerak warganegara (*freedom of movement for persons*), kebebasan dalam pelayanan dan pergerakan modal (*services and capital*) dan penetapan kebijakan transport bersama (*the adoption of a common transport policy*). Tujuan ini telah membawa konsekuensi cukup penting bagi negara-negara anggotanya yaitu dalam tahap tertentu telah menyebabkan adanya “pemindahan kedaulatan negara kepada Uni Eropa” (*transfer of sovereignty to the community*) termasuk di dalamnya kedaulatan atas ruang udara.

Dari perspektif manajemen penerbangan, kebijakan ini menyebabkan pergeseran paradigma dimana penyelenggaraan *Air Traffic Control* tidak lagi didasarkan atas prinsip kedaulatan negara dan pertimbangan-pertimbangan politik lainnya, melainkan lebih mencerminkan kebutuhan operasional dan teknis. Dalam hal ini Uni Eropa mengatakan sebagai berikut:

“The borders of...functional airspace blocks do not need to coincide with national boundaries. Functional airspace blocks shall be created to support the provision of air traffic services within area control centres responsible for an optional size of airspace in the European Upper Flight Information Region”.

2.6 Kebijakan Ruang Udara Terbuka dan Implikasinya bagi Indonesia

Ada dua hal penting yang patut mendapat perhatian lebih lanjut sebagai akibat dari kebijakan “ruang udara terbuka” terhadap Indonesia. *Pertama*, kebijakan ruang udara terbuka secara tidak langsung telah mengurangi kemutlakan kedaulatan negara atas ruang udaranya. Faktor ekonomi merupakan alasan penting dibalik perubahan tersebut. *Kedua*, kebijakan ruang udara terbuka, khususnya yang diperkenalkan oleh Uni Eropa menjadikan faktor keselamatan dan keamanan penerbangan sebagai salah satu alasan utama lahirnya kebijakan tersebut.

Secara geografis dan politik Indonesia berbeda dengan Uni Eropa. Mengadopsi kebijakan ruang udara terbuka dipandang kurang menguntungkan bagi Indonesia, mengingat Indonesia adalah negara yang memiliki ruang udara sangat luas. Memang faktor ekonomi patut menjadi perhatian Indonesia dibalik lahirnya kebijakan *open sky* tersebut. Namun tidak boleh mengesampingkan faktor-faktor lain yang tidak kurang pentingnya. Dalam kaitan ini Indonesia harus memiliki *grand design* dalam pengelolaan ruang udara sebagai salah satu aset negara yang memiliki nilai strategis, baik dilihat dari aspek ekonomi, politik, sosial-budaya, serta pertahanan dan keamanan. Kepentingan-kepentingan ekonomi harus diimbangi oleh pertimbangan-pertimbangan politik (antara lain perlindungan terhadap industri penerbangan domestik), sosial-budaya, dan pertahanan dan keamanan. Pembuat kebijakan di sektor penerbangan tanpa mengabaikan pertimbangan faktor-faktor tersebut akan sangat berbahaya bagi kelangsungan kehidupan bangsa secara keseluruhan. Sehubungan dengan itu, bagi Indonesia yang perlu dikembangkan sebenarnya bukan “*Open Sky Policy*”, melainkan “*National Air Economy Policy*” yang memperhitungkan segala aspek yang terkait secara komprehensif.

Sejak awal pertumbuhannya dunia penerbangan telah menjadikan faktor keselamatan (*safety*) dan keamanan (*security*) sebagai hal yang sangat penting. Dengan perkataan lain, bisnis penerbangan identik dengan persoalan keselamatan dan keamanan. Maraknya ancaman terorisme telah membawa dampak sangat

besar terhadap dunia penerbangan – salah satu di antaranya adalah lahirnya aturan-aturan yang sangat ketat bagi penumpang dalam membawa barang bawaan.

Sebagaimana telah dikemukakan dimuka alasan keselamatan dan keamanan yang menyebabkan kebijakan ruang udara terbuka Eropa lahir. Dan atas alasan keselamatan pula Uni Eropa melarang maskapai penerbangan Indonesia untuk terbang ke seluruh negara anggota Uni Eropa. Tanpa menutup adanya motif lain dari pihak Uni Eropa dalam kebijakan pelarangan terbang maskapai penerbangan Indonesia, namun faktor keselamatan tampaknya merupakan sesuatu yang sulit untuk dihindari, karena kondisi penerbangan dalam negeri memperlihatkan tingkat keselamatan penerbangan yang kurang memadai. Melalui kebijakan tersebut, Uni Eropa dapat menjaga kredibilitas dunia penerbangan anggotanya.

Pelajaran penting bagi Indonesia adalah bahwa upaya meningkatkan kualitas keselamatan penerbangan hendaknya jangan hanya ditujukan sebagai respon jangka pendek untuk kembali dapat menerbangi kawasan Uni Eropa. Peningkatan kualitas keamanan dan keselamatan penerbangan harus merupakan kebijakan nasional berkelanjutan yang bertujuan untuk menjaga kredibilitas dunia penerbangan Indonesia.

BAB 3

TINJAUAN LARANGAN TERBANG UNI EROPA MENURUT HUKUM INTERNASIONAL

3.1 Tinjauan Larangan Terbang Menurut Hukum Internasional

Masalah kedaulatan negara pada awalnya merupakan suatu hal yang prinsip pada saat pembahasan kegiatan negara di wilayah udara. Perkembangan hukum udara dan angkasa internasional pada dasarnya membahas mengenai kedaulatan negara. Diawali dengan Konferensi Paris 1910 dan ditutup dengan Konferensi Chicago 1944, sebuah definisi berdasarkan perjanjian multilateral akhirnya dapat dicapai.⁸⁹ Konvensi Chicago 1944 menyatakan bahwa setiap negara peserta mengakui bahwa setiap negara memiliki kedaulatan penuh dan eksklusif atas wilayah udara di atas teritorialnya (Pasal 1 Konvensi Chicago 1944).

Dampak dari ketentuan tersebut adalah setiap negara berhak menentukan peraturan nasionalnya atas wilayah udaranya. Namun, tetap terdapat hak melintas (*over fly*) bagi penerbangan tidak berjadwal, sedangkan untuk penerbangan berjadwal dibutuhkan izin dari negara kolong (Pasal 5⁹⁰ dan 6⁹¹ Konvensi

⁸⁹ Konvensi Chicago 1944 menyatakan bahwa setiap negara peserta mengakui bahwa setiap negara memiliki kedaulatan penuh dan eksklusif atas wilayah udara di atas teritorialnya (Pasal 1 Konvensi Chicago 1944).

⁹⁰ Article 5

Right of non-scheduled flight

Each contracting State agrees that all aircraft of the other contracting States, being aircraft not engaged in scheduled international air services shall have the right, subject to the observance of the terms of this Convention, to make flights into or in transit non-stop across its territory and to make stops for non-traffic purposes without the necessity of obtaining prior permission, and subject to the right of the State flown over to require landing. Each contracting State nevertheless reserves the right, for reasons of safety of flight, to require aircraft desiring to proceed over regions which are inaccessible or without adequate air navigation facilities to follow prescribed routes, or to obtain special permission for such flights.

Such aircraft, if engaged in the carriage of passengers, cargo, or mail for remuneration or hire on other than scheduled international air services, shall also, subject to the provisions of Article 7, have the privilege of taking on or discharging passengers, cargo, or mail, subject to the right of any State where such embarkation or discharge takes place to impose such regulations, conditions or limitations as it may consider desirable.

⁹¹ Article 6

Chicago 1944). Konvensi Chicago pada dasarnya ingin meletakkan dasar hukum pengaturan penerbangan sipil internasional yang dapat saling menukarkan hak-hak penerbangan (*five freedom of the air*) secara multilateral serta menjamin keamanan, keselamatan, kecepatan, kelancaran dan ketertiban pengangkut udara internasional⁹².

3.1.1 Keadaan Sebelum Perang Dunia I

Sebelum Perang Dunia Pertama (1914-1918), satu-satunya hak yang telah dimuat dalam perjanjian universal adalah bahwa ruang udara di atas laut lepas dan di atas wilayah yang tidak bertuan, sama sekali bebas dan terbuka. Namun karena alasan darurat praktis, setelah PD I dianggap bahwa satu-satunya teori yang diterima oleh semua negara adalah teori kedaulatan dari negara kolong (*subjacent state*) atas ruang udara adalah tidak terbatas. Teori tersebut dinyatakan dalam Pasal 1 Konvensi Paris 1919 untuk Pengaturan Navigasi Udara, di mana para peserta perjanjian mengakui bahwa setiap negara memiliki “kedaulatan lengkap dan eksklusif” atas ruang udara di atas wilayahnya dan perairan teritorialnya.

Konvensi Paris memuat beberapa ketentuan mengenai pengaturan internasional navigasi udara, antara lain:

1. perusahaan angkutan atau pelayaran udara internasional yang berjadwal dianggap sebagai dinas navigasi udara internasional yang teratur (Pasal 15);
2. pesawat udara yang tidak melakukan pelayanan udara atau angkutan udara harus mendapat kebebasan lintas damai (*freedom of innocent passage*) (Pasal 2);

Scheduled air services

No scheduled international air service may be operated over or into the territory of a contracting State, except with the special permission or other authorization of that State, and in accordance with the terms of such permission or authorization.

⁹² K. Martono dan Usman Melayu, *Perjanjian Angkutan Udara di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1996, hlm. 33.

Konvensi ini tidak berlaku terhadap beberapa negara Amerika tertentu, termasuk Amerika Serikat, namun negara-negara tersebut menjadi peserta Konvensi Havana 1928 tentang Penerbangan Komersial. Konvensi ini memuat hampir sebagian besar yang mirip dengan Konvensi Paris 1919.

3.1.2 Keadaan Paska Perang Dunia I

Setelah Perang Dunia II, perkembangan bidang penerbangan lintas-benua menimbulkan persoalan baru menyangkut kebebasan transit udara internasional. Beberapa permasalahan tersebut yang menjadi pokok pembicaraan Konferensi Penerbangan Internasional yang diselenggarakan di Chicago pada November 1944. Pembahasan utamanya adalah berkaitan dengan diperolehnya perjanjian oleh semua negara untuk mendapatkan “Lima Kebebasan di Udara” (*five freedom on the air*), yaitu hak perusahaan penerbangan setiap negara untuk:

1. terbang melintasi wilayah asing tanpa mendarat;
2. mendarat untuk tujuan non-trafik;
3. menurunkan trafik di suatu negara asing yang berasal dari negara asal pesawat udara itu;
4. menaikkan trafik di suatu negara asing yang dituju dengan tujuan negara asal pesawat udara;
5. mengangkut trafik di antara dua negara asing.

Dari kelima poin, hanya dua pertama yang memperoleh dukungan sebagian besar negara yang hadir. Selanjutnya konferensi terpaksa menyusun dua perjanjian, yaitu Perjanjian Transit Jasa Angkutan Udara Internasional (*International Air Service Transit Agreement*) yang mengatur dua poin pertama dan Perjanjian Pengangkutan Udara Internasional (*International Air Transport Agreement*) yang memuat semua poin tersebut. Selain itu konferensi juga merumuskan Konvensi tentang Penerbangan Sipil Internasional (*Convention on International Civil Aviation*) yang menetapkan prinsip-prinsip hukum internasional serta juga menetapkan hak-hak istimewa yang diberikan dalam dua perjanjian sebelumnya, dan membentuk suatu organisasi penerbangan sipil internasional. Hal penting lainnya menurut Konvensi tersebut adalah bahwa

pesawat udara negara (termasuk pesawat udara militer) tidak mempunyai hak terbang lintas atau mendarat di wilayah negara-negara lain tanpa pemberian hak khusus dari negara kolong.

Konvensi Chicago 1944 ternyata gagal untuk mencapai kesepakatan mengenai pertukaran jasa pengangkut udara secara multilateral. Kegagalan tersebut sebenarnya dapat dilihat sejak Konferensi Paris 1910 dan 1919, meskipun pada tahun 1928 lahirlah konvensi Havana yang berjudul *Convention on Commercial Aviation*. Konvensi tersebut mengatur tukar-menukar jasa pengangkut udara komersial secara multilateral selain pengaturan tentang teknis dan operasional, namun dalam prakteknya hal tersebut belum dapat dilaksanakan⁹³.

Untuk mengatasi kegagalan Konvensi Chicago 1944 tersebut, maka masyarakat internasional membuat *International Air Service Transit Agreement* (IASTA) dan *International Air Transport Agreement* (IATA), 1944. Pada prinsipnya ketiga ketentuan tersebut juga memuat pengaturan mengenai penerbangan sipil komersil, namun ketiga ketentuan tersebut belum sepenuhnya berhasil membuat kesepakatan secara multilateral, contohnya penetapan tarif angkutan udara⁹⁴

Perjanjian-perjanjian pertukaran jasa pengangkut komersial banyak dilakukan secara bilateral. Hal ini disebabkan pesawat udara negara (termasuk pesawat udara militer) tidak mempunyai hak terbang lintas atau mendarat di wilayah negara-negara lain tanpa pemberian hak khusus dari negara kolong. Perjanjian penerbangan bilateral pertama kali dilakukan antara Perancis dan Jerman tahun 1913. Perjanjian tersebut memuat antara lain bahwa pesawat udara Perancis boleh terbang ke Jerman dan sebaliknya pesawat udara Jerman boleh terbang ke Perancis. Perkembangan berikutnya adalah perjanjian-perjanjian sebelum perang dunia kedua banyak dilakukan antara maskapai penerbangan,

⁹³ *Ibid.*, hlm. 30.

⁹⁴ E. Saefullah Wiradipradja, *Tinjauan Singkat Atas Berbagai Perjanjian Internasional di Bidang Hukum Udara*, Lisan, Bandung, 1990, hlm. 17.

akan tetapi setelah perang dunia kedua berakhir, perjanjian bilateral dilakukan antarpemerintah.

Perjanjian bilateral tentang penerbangan sipil biasanya mengatur mengenai hal :

- a) Hak-Hak Penerbangan
- b) Rute Penerbangan
- c) Kapasitas Pengangkut Udara
- d) Tarif Jasa Pengangkut Udara

Materi perjanjian tersebut dipengaruhi oleh perjanjian udara Bermuda tahun 1946 antara Inggris Raya dan Amerika Serikat. Konvensi Bermuda tersebut memiliki karakteristik liberal dalam hal penentuan rute penerbangan serta pengaturan yang fleksibel dalam hal kapasitas angkutan udara. Konvensi tersebut merupakan kompromi dari dua prinsip yang bertentangan, yakni Amerika yang menganut liberalisme ruang udara dan Inggris yang protektif. Prinsip terpenting dari Konvensi Bermuda tersebut adalah “*fair and equal opportunity*” dalam pelaksanaan jasa angkutan udara yang didasari dari volume lalu lintas dari dan ke negara masing-masing⁹⁵.

Konvensi Bermuda 1946 pada kemudian hari menjadi sebuah acuan utama bagi setiap negara untuk menyusun perjanjian jasa pengangkut udara sipil komersil selain *Chicago Standard Form Agreement* dan *European Civil Aviation Conference Standard Form*⁹⁶.

Perjanjian pengangkut udara secara bilateral pada dasarnya juga menganut aturan-aturan berdasarkan kaedah dan kebiasaan hukum internasional. Layaknya semua perjanjian internasional maka pastinya para pihak harus mematuhi asas-asas dalam perjanjian internasional, yaitu “*Pacta Sun Servanda*” serta “*Good*

⁹⁵ I.H.Ph.Diederiks-Verschoor, *An Introduction To Air Law*, Kluwer, Netherlands, 1988, hlm. 42

⁹⁶ K. Martono dan Usman Melayu, *loc.cit.*, hlm 41-42

Faith". Kedua prinsip tersebut telah menjadi bagian dari kaedah dan kebiasaan hukum internasional. Hal ini berarti para pihak perjanjian harus melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati.

Kesepakatan yang terdapat dalam Konvensi Chicago 1944 merupakan kesepakatan dari sekian negara untuk membentuk sebuah unifikasi perjanjian pengangkut udara sipil internasional. Meskipun belum semua terpenuhi dalam konvensi, namun selayaknya para pihak tetap mengormati ketentuan yang terdapat dalam konvensi. Memang, pada dasarnya setiap negara memiliki kedaulatan penuh dan eksklusif atas ruang udaranya, sehingga dapat secara unilateral mengadakan pembatasan-pembatasan. Hal tersebut memang dijamin oleh konvensi, seperti kawasan udara terlarang(Pasal 9 Konvensi Chicago 1944),⁹⁷ penentuan tempat pendaratan untuk penerbangan tidak berjadwal (Pasal 5 Konvensi Chicago 1944)⁹⁸ dan yang lainnya. Akan tetapi, tindakan-tindakan

⁹⁷ Article 9

Prohibited areas

(a) *Each contracting State may, for reasons of military necessity or public safety, restrict or prohibit uniformly the aircraft of other States from flying over certain areas of its territory, provided that no distinction in this respect is made between the aircraft of the State whose territory is involved, engaged in international scheduled airline services, and the aircraft of the other contracting States likewise engaged. Such prohibited areas shall be*

of reasonable extent and location so as not to interfere unnecessarily with air navigation.

Descriptions of such prohibited areas in the territory of a contracting State, as well as any subsequent alterations therein, shall be communicated as soon as possible to the other contracting States and to the International Civil Aviation Organization.

(b) *Each contracting State reserves also the right, in exceptional circumstances or during a period of emergency, or in the interest of public safety, and with immediate effect, temporarily to restrict or prohibit flying over the whole or any part of its territory, on condition that such restriction or prohibition shall be applicable without distinction of nationality to aircraft of all other States.*

(c) *Each contracting State, under such regulations as it may prescribe, may require any aircraft entering the areas*

contemplated in subparagraphs (a) or (b) above to effect a landing as soon as practicable thereafter at some designated airport within its territory.

⁹⁸ Article 5

Right of non-scheduled flight

Each contracting State agrees that all aircraft of the other contracting States, being aircraft not engaged in scheduled international air services shall have the right, subject to the observance of the terms of this Convention, to make flights into or in transit non-stop across its territory and to make stops for non-traffic purposes without the necessity of obtaining prior permission, and subject to the right of the State flown over to require landing. Each contracting State nevertheless reserves the right, for reasons of safety of flight, to require aircraft desiring to proceed over regions which are inaccessible or without adequate air navigation facilities to follow prescribed routes, or to obtain special permission for such flights.

unilateral tersebut tidak boleh mengganggu keberlangsungan penerbangan sipil internasional.

Salah satu tindakan unilateral yang dapat dilakukan adalah mengenai larangan terbang bagi maskapai dari negara tertentu demi alasan keamanan dan keselamatan negaranya. Dalam setiap kasus, tindakan yang dilakukan secara unilateral oleh sebuah negara harus memiliki komitmen bahwa tidak boleh ada diskriminasi perlakuan.

Tindakan larangan terbang dalam hal demi keamanan sangat tergantung dengan kebijakan nasional. Tindakan tersebut dilakukan karena negara-negara yang melakukannya beranggapan bahwa hukum internasional tidak dapat menjamin keamanan nasional mereka. Atas asumsi tersebut mereka membuat ketentuan-ketentuan pembatasan penggunaan ruang udara mereka bagi pesawat-pesawat dari negara lain. Konvensi Chicago memang memberikan diskresi kepada negara peserta untuk membuat aturan-aturan unilateral atau bilateral perihal ketentuan yang belum diatur oleh konvensi⁹⁹.

Selain masalah keamanan, keselamatan merupakan faktor terpenting dalam penerbangan sipil internasional. Hal ini disebabkan karena faktor keselamatan semakin kompleks dan memiliki karakter multinasional ketika volume operasi pesawat udara sipil semakin meningkat yang melintasi batas-batas negara. Kesulitan terjadi karena pengangkut udara sipil pada saat ini menggunakan sistem sewa dalam operasionalnya. Hal ini akan menyulitkan karena dapat terjadi perbedaan antara negara tempat pesawat itu terdaftar serta negara asal operator pengangkut udara tersebut. Perbedaan tersebut berdampak pada siapakah yang bertanggungjawab apabila terjadi kelalaian. Perkembangan saat ini adalah banyak negara yang melakukan kerjasama bilateral dan multilateral

Such aircraft, if engaged in the carriage of passengers, cargo, or mail for remuneration or hire on other than scheduled international air services, shall also, subject to the provisions of Article 7, have the privilege of taking on or discharging passengers, cargo, or mail, subject to the right of any State where such embarkation or discharge takes place to impose such regulations, conditions or limitations as it may consider desirable.

⁹⁹ Pablo Mendes de Leon, *Unilateral Efforts to Enhance Security*, in *The Use of Air and Outer Space: Cooperation and Competition*, edited by Chia-Jui Cheng, Kluwer Law International, Netherlands, 1998, hlm. 296

untuk melakukan harmonisasi kaidah dan peraturan dengan membuat standarisasi mengenai keselamatan¹⁰⁰.

Keselamatan merupakan esensi dari dunia penerbangan internasional. Berbagai macam ketentuan penerbangan internasional dihimpun sedemikian rupa hingga dapat menunjang keselamatan penerbangan internasional.¹⁰¹ Hal ini dapat dilihat dari tujuan Konvensi Chicago 1944 yang secara jelas menyatakan perlunya pengaturan secara komprehensif di bidang penerbangan internasional guna menunjang keselamatan.¹⁰² Di bidang hukum udara internasional terdapat organisasi internasional yang dinamakan dalam Organisasi Penerbangan Sipil Internasional atau ICAO. ICAO merupakan salah satu badan khusus PBB yang menangani pengawasan dan menstandarisasi keselamatan penerbangan internasional.¹⁰³ ICAO merupakan hasil bentukan Konferensi Chicago 1944¹⁰⁴ yang menghasilkan *Convention on International Civil Aviation 1944* atau biasa disebut dengan *Chicago Convention 1944 (Konvensi Chicago 1944)*.¹⁰⁵ Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pasal 43¹⁰⁶ Konvensi Chicago 1944 yang membentuk ICAO.

¹⁰⁰ Michael Milde, *Problems of Safety Oversight*, in *The Use of Air and Outer Space: Cooperation and Competition*, edited by Chia-Jui Cheng, Kluwer Law International, Netherlands, 1998, hlm. 260

¹⁰¹ I. H. Ph. Diederiks-verschoor, *An Introduction to Air Law – Eighth Revised Edition*, (Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International, 2006), hlm. 195.

¹⁰² Lihat Pembukaan Konvensi Chicago 1944

¹⁰³ ICAO, “ICAO Setting the Standard,” <http://www.icao.int/icao/en/settingthestandard.htm>, 14 Februari 2009.

¹⁰⁴ “...The most important work accomplished by the Chicago Conference was in the technical field because the Conference laid the foundation for a set of rules and regulations regarding air navigation as a whole which brought safety in flying a great step forward and paved the way for the application of a common navigation system throughout the world.” ICAO, “Foundation of the International Civil Aviation Organization (ICAO),” <http://www.icao.int/icao/en/hist/history02.htm>, 14 Februari 2009.

¹⁰⁵ Frederic L. Kirgis Jr., *International Organizations In Their Legal Settings – Selected Documents*, (Saint Paul, Minnesota, USA: West Publishing Co., 1993), hlm. 4.

¹⁰⁶ “An organization to be named the International Civil Aviation Organization is formed by the Convention. It is made up of an Assembly, a Council, and such other bodies as may be necessary.”

Keberadaan ICAO di dalam hukum internasional menjadi signifikan mengingat industri penerbangan merupakan suatu industri yang mengedepankan unsur teknologi tinggi dan berkaitan dengan keselamatan nyawa manusia. Selain itu, pengaturan di bidang hukum udara merupakan suatu konsep luas yang mensinergikan ketentuan nasional dengan ketentuan internasional.¹⁰⁷ Hal ini disebabkan oleh berbagai macam aspek hukum yang bersinggungan dengan penggunaan ruang udara seperti masyarakat dan kondisi alam dari suatu negara. Atas hal ini terdapat pendapat yang mengatakan:

*“Air Law is a vast concept encompassing both national and international law. It touches upon all branches of law that may govern different aspects of the social relations created by the aeronautical uses of airspace. Domestic air law evolves in accordance with the technical, economic, and political realities of each national constituency, namely, the state. Similarly, in view of the inherent international nature of aviation, international air law cannot evolve without regard to the evolution that takes place in national constituency.”*¹⁰⁸

Oleh karenanya, ICAO memiliki fungsi untuk menciptakan standar dalam dunia penerbangan internasional sehingga terdapat keseragaman pengaturan dunia penerbangan yang mendukung keselamatan penerbangan.

Seperti sudah dikatakan sebelumnya, keselamatan penerbangan merupakan ruh dari dunia penerbangan. Segala macam konsep yang diciptakan oleh para ahli berkenaan dengan pesawat terbang dipastikan selalu memperhatikan aspek keselamatan dari penerbangan itu sendiri. Akan hal ini terdapat satu pendapat yang mengatakan:

¹⁰⁷ Michael Milde, “The International Civil Aviation Organization: After 50 Years and Beyond,” *Australian International Law Journal*, 1996, hlm. 60-68.

¹⁰⁸ *Ibid.*

“Keselamatan penerbangan merupakan kunci dari industri ini, baik keselamatan penerbangan internal yang wajib disediakan oleh *Airline Industry* itu sendiri, otoritas airport, maupun industri pesawat udara sesuai dengan perundang-undangan nasional dan perjanjian internasional serta *Codes of Conduct* yang diterima industri. Juga keselamatan dari pihak luar, misalnya: pembajakan, dll. Annex-Annex pada konvensi Chicago 1944 harus dipatuhi Negara-negara anggota, juga Indonesia yang telah mengikuti Konvensi ini sejak 1950.”¹⁰⁹

Dikarenakan ICAO memainkan peranan penting dalam keselamatan penerbangan dunia, posisi ICAO dalam hukum internasional menjadi vital. Melalui ICAO, dapat diciptakan suatu standar dalam hukum internasional sehubungan dengan keselamatan penerbangan. Hingga saat ini, ICAO telah berkembang menjadi suatu forum bagi negara di dunia untuk mengembangkan hukum udara internasional.¹¹⁰

Tidak dapat dipungkiri, keselamatan penerbangan identik dengan ICAO. Segenap aturan dan program yang diciptakan oleh ICAO, seperti kedelapanbelas Annex dan program SMS, wajib untuk dilaksanakan oleh para negara peserta ICAO.¹¹¹ Hal ini merupakan suatu konsekuensi dari tujuan pembentukan ICAO sebagai organisasi internasional dengan *scope* kerja yang berkaitan dengan dunia penerbangan. Dengan 192 negara peserta,¹¹² ICAO merupakan batu penjur dalam hal keselamatan penerbangan. Pada saat ini, keselamatan penerbangan merupakan suatu hal yang tidak dapat ditawar lagi. Keselamatan penerbangan merupakan ruh dari dunia penerbangan dan oleh karenanya segala macam aspek berkaitan

¹⁰⁹ Mieke Komar Kantaatmadja, “Makalah Pembandingan Industrialisasi dan Sistem Transportasi Dalam Rangka Peningkatan Persaingan Perdagangan Internasional dan Pelestarian Lingkungan,” (Bali, 16 Juli 2003), hlm. 3-4.

¹¹⁰ Peter Malanczuk, *Akehurt's Modern Introduction to International Law – Seventh Revised Edition*, (London & New York: Routledge, 2001), hlm. 2000.

¹¹¹ Djoko Poerwoko, “Ruang Udara – Kawasan yang Penuh Aturan,” *Angkasa No. 6* (Maret 2007): 44-45 dan Dephub, “Safety Management System (SMS) Butuh Keterlibatan Manajemen Puncak,” <http://www.dephub.go.id/in/index2.php?module=news&act=view&id=NDM4>, 7 Mei 2008.

¹¹² ICAO, “Contracting States,” http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?cgi/statesDB4.pl?, 26 Maret 2008.

dengannya harus dipelajari untuk kemudian digunakan sebagai penunjang keselamatan penerbangan itu sendiri.

Selain kerjasama bilateral dan multilateral, banyak negara melakukan tindakan unilateral untuk menjamin keselamatan bagi kepentingan nasional. Sebagai contoh tindakan unilateral larangan terbang adalah apa yang dilakukan Amerika Serikat pada tahun 1992. Sejak terjadi kecelakaan atas AVIANCA B-707 pada tahun 1990, kemudian Amerika memberlakukan aturan keselamatan bagi pengangkut asing. Mereka mengharuskan setiap pengangkut udara asing minimal harus memenuhi standar minimum keselamatan yang telah diatur oleh ICAO. Apabila pengangkut tersebut tidak memenuhi standar tersebut, maka pengangkut tersebut tidak dapat terbang memasuki wilayah Amerika¹¹³.

Apa yang dilakukan Amerika merupakan kewenangan nasional mereka. Tindakan mereka tidak dapat dianggap sebagai perlawanan terhadap usaha unifikasi yang dilakukan komunitas internasional melalui Konvensi Chicago 1944. Usaha yang dilakukan Amerika tersebut harus ditempatkan sebagai kebijakan nasional mereka untuk melindungi keamanan dan keselamatan nasional mereka. Kewenangan tersebut merupakan kewenangan residu yang jamin oleh konvensi sendiri.¹¹⁴

Tindakan Amerika tersebut pada perkembangan selanjutnya menjadi sebuah preseden bagi negara lain dan atau organisasi regional lainnya untuk

¹¹³ *op.cit.*, hlm. 264

¹¹⁴ Article 38

Departures from International Standards and Procedures

Any State which finds it impracticable to comply in all respects with any such international standard or procedure, or to bring its own regulations or practices into full accord with any international standard or procedure after amendment of the latter, or which deems it necessary to adopt regulations or practices differing in any particular respect from those established by an international standard, shall give immediate notification to the International Civil Aviation Organization of the differences between its own practice and that established by the international standard. In the case of amendments to international standards, any State which does not make the appropriate amendments to its own regulations or practices shall give notice to the Council within sixty days of the adoption of the amendment to the international standard, or indicate the action which it proposes to take. In any such case, the Council shall make immediate notification to all other states of the difference which exists between one or more features of an international standard and the corresponding national practice of that State.

memberlakukan kewenangan residunya tersebut demi melindungi keselamatan dan keamanan kepentingan nasional masing-masing negara. Larangan terbang yang diberlakukan oleh Uni Eropa terhadap pengangkut udara dari Indonesia dapat ditempatkan dalam perspektif yang sama dengan apa yang dilakukan oleh Amerika. Alasan keselamatan yang diajukan oleh Uni Eropa merupakan bagian dari hak mereka sebagai perlindungan kepentingan nasional mereka. Namun, berdasarkan hukum internasional dan kebiasaan internasional, maka Uni Eropa harus berkomitmen bahwa mereka tidak melakukannya secara diskriminatif. Dalam hal ini mereka juga harus melakukan perlakuan yang sama terhadap setiap pengangkut udara sipil baik pengangkut udara nasional maupun asing. Apabila para pengangkut tersebut belum memenuhi standar keselamatan dan keamanan yang mereka tentukan maka larangan terbang juga harus diberlakukan kepada operator tersebut.

3.2 Keselamatan Penerbangan Sipil Internasional

Penerbangan merupakan salah satu modal transportasi udara yang cepat dan mengandung resiko yang amat tinggi.¹¹⁵ Penerbangan secara definitif dapat dilihat dari rumusan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

“Penerbangan adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, keselamatan dan keamanan, lingkungan hidup, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.”

Menurut rumusan definisi diatas maka dapat dilihat bahwa salah satu unsur penerbangan adalah keselamatan. Unsur keselamatan tersebut adalah resiko

¹¹⁵ Lihat: Penjelasan PP No. 3 Tahun 2001.

yang harus diperhatikan oleh semua pihak yang terkait dalam penerbangan, khususnya pihak operator pesawat udara.

Penerbangan termasuk modal yang cepat karena penerbangan merupakan alat transportasi yang memiliki waktu perjalanan yang paling singkat dari semua alat transportasi yang ada.¹¹⁶ Selain sebagai modal transportasi yang cepat, penerbangan juga memiliki resiko yang tinggi. Hal ini disebabkan oleh adanya hubungan yang kompleks antara manusia, teknologi, dan lingkungan.¹¹⁷ Resiko utama yang harus diperhatikan oleh penerbangan adalah resiko keselamatan.¹¹⁸ Resiko keselamatan penerbangan yang paling tinggi ada pada sektor penerbangan sipil komersil (niaga) yang mengangkut penumpang karena hal ini sangat terkait dengan keselamatan jiwa penumpang. Kini presentase penumpang yang diangkut oleh penerbangan sipil komersil di dunia terus meningkat dari tahun ke tahun.¹¹⁹

¹¹⁶ Penerbangan terkait dengan pesawat udara. Tanpa adanya pesawat udara, penerbangan hanyalah angan-angan belaka. Dengan adanya transportasi penerbangan, maka jarak yang biasanya dicapai dengan berjam-jam atau sehari-hari, dapat ditempuh hanya dalam hitungan menit atau jam. Hal ini disebabkan oleh kecepatan pesawat yang rata-rata mencapai 500 km/jam keatas.

¹¹⁷ Resiko penerbangan sangat tinggi karena terkait dengan tiga aspek, yaitu **manusia, teknologi, dan lingkungan**. Manusia yang terlibat dalam penerbangan harus memahami secara mendalam mengenai manajemen penerbangan dan teknologi yang digunakan. Teknologi penerbangan tidak hanya ada pada pesawat udara tapi juga pada sistem dan prasarana yang mendukungnya. Sistem yang mendukung adalah daya dukung satelit yang mendukung aktivitas penerbangan sedangkan prasarananya adalah bandara udara. Lingkungan juga menjadi aspek yang penting terutama lingkungan penduduk. Kecelakaan pesawat udara tidak hanya mengakibatkan tewasnya awak dan penumpang, tapi manusia yang ada didaratan juga menjadi korban.

¹¹⁸ Pada umumnya aktivitas penerbangan memiliki lima misi yang ingin dicapai, yaitu: kelancaran, keamanan, kenyamanan, keselamatan, dan kepuasan. Kelancaran dicapai pada saat promosi dan melayani pelanggan, misalnya penjualan tiket dan pelayanan di bandara. Keamanan dicapai pada saat di bandara. Keamanan ini ada dua yaitu keamanan dari pihak penumpang dan pesawat udara yang digunakan. Para penumpang diperiksa secara ketat di bandara untuk menghindari terjadinya perbuatan melawan hukum sedangkan pesawat diperiksa kenyamanannya guna terjaminnya keselamatan dalam penerbangan. Kenyamanan dicapai selama pesawat udara terbang. Menurut penjelasan Pasal 55 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2009, yang dimaksud dengan **selama terbang adalah sejak saat semua pintu luar pesawat udara ditutup setelah naiknya penumpang (embarkasi) sampai saat pintu dibuka untuk penurunan penumpang (debarkasi) di bandar udara tujuan**. Keselamatan penerbangan dicapai pada saat seluruh penumpang selamat turun dari pesawat udara setelah sampai di bandara. Kepuasan dicapai oleh semua pihak, khususnya dari penumpang setelah pesawat udara menjalani misinya dengan selamat dan penumpang dilayani dengan baik.

¹¹⁹ IATA, "IATA International Cargo and Passenger Forecasts 2004 to 2008," <http://www.iata.net>, 20 Februari 2009. Dapat dilihat adanya pertumbuhan persentase dan prediksi penumpang di dunia. Tercatat persentase pertumbuhan penumpang yang sangat tinggi pada tahun 2004 ada pada rute Asia/Pasific (19,5%), rute Eropa-Timur Tengah (18,9%), dan rute Eropa-

Selain pertumbuhan penumpang, kini kapasitas pesawat udara komersil juga sudah mampu mengangkut penumpang lebih dari 500 penumpang. Kini pesawat jenis Airbus A-380 mampu mengangkut penumpang antar 555 sampai 800 penumpang.¹²⁰ Hadirnya A-380 dalam penerbangan sipil komersil penumpang di dunia telah membuat semua operator pesawat A-380 dan operator bandara untuk siap menjamin keselamatan penerbangan yang dilakukan oleh A-380.¹²¹

Keselamatan dalam penerbangan, khususnya penerbangan sipil komersil penumpang, merupakan aspek yang sangat penting untuk diperhatikan oleh semua pihak yang terkait, khususnya dari pihak operator dan otoritas penerbangan.¹²² Hal ini terkait erat dengan pernyataan Alexander T. Wells dan Clarence C. Rodrigues yang mengatakan:

Asia/pasific (14,9%). Sedangkan presentase pertumbuhan penumpang pada tahun 2004-2008 di tiga rute tersebut adalah Asia/Pasific (8,3%), rute Eropa-Timur Tengah (7,7%), dan rute Eropa-Asia/Pasific (7,1%). IATA juga mencatat dan memprediksi lima negara yang mengalami pertumbuhan penumpang yang sangat pesat. Negara yang diprediksi paling cepat mengalami pertumbuhan penumpang pada tahun 2004-2008 adalah Cina dengan prediksi 12,5%.

¹²⁰ Airbus 380 awal diberi sandi dengan A 3XX. Pesawat ini di desain untuk menyaingi B-747 yang diproduksi oleh Boeing yang sanggup mengangkut 450-600 penumpang. Akhirnya pada tahun 1999 dengan dukungan penuh dari konsorsium Airbus, pesawat dengan kapasitas 555-800 penumpang tersebut diproduksi. Hasilnya, pada tahun 2005 pesawat A-380 berhasil melakukan test penerbangan perdana. Tercatat sebanyak 159 A-380 sudah dipesan oleh beberapa operator penerbangan sipil komersil penumpang dan kargo. AIRBUS, "AIRBUS 380," <http://www.answers.com/airbus/A380.htm>, 20 Februari 2009.

¹²¹ *Ibid.* Berikut 13 operator penerbangan sipil komersil penumpang di dunia yang akan mengoperasikan A-380: AIR FRANCE (10), VIRGIN ATLANTIC (6), CHINA SOUTHERN AIRLINES, THAI AIRWAYS INTERNATIONAL (6), SINGAPORE AIRLINES (10), QATAR AIRWAYS (2), QANTAS (12), MALAYSIA AIRLINES (6), LUFTHANSA (15), KOREAN AIR (5), LFC (5), ETIHAD AIRWAYS (94), EMIRATES (41).

¹²² Alexander T. Wells & Clarence C. Rodrigues [1], *Commercial Aviation Safety*, 4th Ed. (New York: McGraw-Hill, 2004), hlm. 229. The airline industry has always placed great emphasis on safety and has moved aggressively to identify and control problems that cause accidents. <http://www.answers.com/aviation>, 20 Februari 2009. **Civil Aviation** is one of two major categories of flying, representing all non-military aviation, both private and **commercial**. Lihat: Alexander T. Wells, [2] *Air Transportation: A management perspective*, (California: Wadforth Publishing, 1984), hlm. 502. **Air Commerce** the carriage by aircraft of persons or property for compensation or hire, the carriage of mail by aircraft, or the operation or navigation of aircraft in the conduct or furtherance of a business or vocation. Pihak yang terkait adalah operator pesawat sipil, otoritas penerbangan sipil, lembaga internasional penerbangan sipil, bandara, dan penumpang.

“However, *commercial aviation fatality rates are poor indicators of short-term risk changes, as a single large jet can result in the death of a few hundred people.*”¹²³

Pernyataan diatas dapat disesuaikan dengan tabel dari *Statistical Summary of Commercial Jet Airplane Accidents Worldwide Operations 1959-2004* yang dikeluarkan oleh Boeing pada tahun 2005 diatas,¹²⁴ berikut tabelnya di bawah ini.

Tabel 1

Accident Summary by Type of Operation Worldwide Commercial Jet Fleet

Type of Operation	All Accidents		Hull loss and/or fatal accidents		Onboard fatalities	
	1959-2004	1995-2004	1959-2004	1995-2004	1959-2004	1995-2004
Passenger	1.104	285	604	135	25.237	5.550
Cargo	192	79	131	59	227	45
Ferry. Test	104	12	61	7	169	17
Other*	2	0	2	0	11	0
Totals	1.402	376	798	192	25.664	5.612
U.S.A and Canadian Operators	463	88	224	38	6.061	883
Rest of the World	939	288	574	154	19.583	4.729
Totals	1.402	376	798	192	25.664	5.612

*Military-owned commercial jet transport types used in civilian commercial service

Sumber: Boeing, 2005.¹²⁵

¹²³ Wells [1], *Ibid.*, hlm. 102.

¹²⁴ Bandingkan dengan database dari *Aviation Safety Networking* yang diakses pada tanggal 2 Maret 2009. Di seluruh dunia, pada rentang tahun 1943-2005 (sampai 10 september 2005), terjadi 11.678 kejadian yang meliputi kecelakaan, insiden, pembajakan, kriminal nonpembajakan, dan peristiwa lainnya. http://www.aviation-safety.net/0509/11/Aviation_safety_Network/ASN_Aviation_Safety_Database.htm[4] diakses tanggal 27 Februari 2009.

¹²⁵ *Boeing Statistical Summary of Commercial Jet Airplane Accidents Worldwide Operations 1959-2004* http://www.boeing.com/news/techissues/statistical_summary/may/2005, [1] diakses tanggal 24 Februari 2009. Hlm. 8.

Berdasarkan data diatas tercatat sebanyak 25.237 penumpang pesawat sipil komersil telah menjadi korban jiwa dalam 1.104 kecelakaan pesawat udara sipil komersil di seluruh dunia selama kurun waktu 1995 sampai dengan 2004.¹²⁶

Keselamatan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan adalah:

“Keselamatan penerbangan adalah suatu keadaan **terpenuhinya persyaratan keselamatan** dalam pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.”¹²⁷

Keselamatan pada dasarnya ditujukan untuk menghindari kecelakaan. Kecelakaan dalam bahasa Inggris padanannya adalah *accident*. Menurut National Research Council Staff dalam bukunya yang berjudul “Improving the Continued Airworthiness of Civil Aircraft: A Strategy for the FAA’s Aircraft Certification Service” (Washington: National Academies Press, 1998) mendefinisikan *accident[s]* (dalam konteks penerbangan) sebagai berikut:¹²⁸

“Accidents are Occurrences associated with the operation of aircraft, from the time any person boards an aircraft with the intention of flight until the time all persons have disembarked, that results in one or more of the following: A person is fatally or seriously injured; The

¹²⁶ Bandingkan dengan hasil laporan Majalah ‘Orient Aviation’ edisi Oktober 1999, angka penumpang yang tewas dalam kecelakaan pesawat udara di seluruh dunia dalam kurun waktu 1990-1999 adalah 7089 (Asia 2480 orang, Afrika 1530 orang, Amerika Selatan 1391 orang, Amerika Utara 877 orang, dan Eropa 811 orang) <http://www.angkasa-online.com>, [1] diakses tanggal 12 Desember 2008. Bandingkan dengan jumlah korban pesawat udara dari tahun 1922 sampai tahun 2002 yang berhasil dihimpun oleh Airdisaster <http://www.airdisaster.co.uk>, [2] diakses tanggal 13 Desember 2008.

¹²⁷ Indonesia, [1] *Op. Cit.*, Ps. 1 angka 48.

¹²⁸ National Research Council Staff., *Improving the Continued Airworthiness of Civil Aircraft: A strategy for the FAA’s Aircraft Certification Service*, (Washington: National Academies Press, 1998), hlm. 44, diakses melalui <http://site.ebrary.com/lib/indonesiau/Doc?id=10041150&ppg+53> diakses pada tanggal 27 Februari 2008.

aircraft sustains damage or structural failure that adversely affects the structural strength, performance, or flight characteristics of the aircraft and would normally require major repair or replacement of the affected component; and The aircraft is missing or completely inaccessible.”

Keselamatan dalam penerbangan, baik sipil maupun non sipil, menurut Alexander T. Wells dan Clarence C. Rodrigues dibagi atas tiga faktor, yaitu: faktor keselamatan utama, faktor keselamatan kedua, dan faktor keselamatan ketiga.¹²⁹ Faktor keselamatan yang utama sangat terkait dengan kecakapan personil (pilot, pengawas, dan sebagainya), lingkungan lalu lintas udara, kemampuan pesawat udara, cuaca, dan hal-hal yang tidak dapat diperkirakan.

Faktor keselamatan yang kedua sangat terkait dengan pengoperasian penerbangan (*airline operating*), perawatan, dan pelatihan praktis personil, praktek manajemen kontrol lalu lintas udara (*air traffic control*), dan praktek produksi dan desain manufaktur penerbangan. Sedangkan faktor keselamatan yang ketiga sangat terkait dengan masalah kausal yaitu kebijakan dari industri penerbangan yang berwenang.¹³⁰

Selain itu menurut Alexander T. Wells dan Clarence C. Rodrigues faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadinya kecelakaan pesawat udara terbagi dalam lima model (The 5-M Model) yaitu *man, machine, medium, mission*, dan

¹²⁹ Wells, *Op. Cit.*, hlm. 135-140. Dibandingkan dengan pernyataan Captain Toto S Subagyo PhD mantan pengelola Garuda Aviation Training and Education. Beliau menyatakan bahwa keselamatan penerbangan ditentukan oleh tiga faktor utama yaitu, yakin faktor manusia yang berinteraksi dalam sistem penerbangan mulai awak kabin, teknisi, hingga operator bandar. Faktor kedua adalah mesin atau pesawat itu sendiri, serta kondisi lingkungan (manajemen perusahaan dan bandar udara). (“Naik Pesawat Bukan Bertaruh Nyawa,” *Kompas* [4](10 September 2005): 35).

¹³⁰ Di negara-negara maju, khususnya Amerika Serikat (AS) dan negara-negara di Eropa pada dasarnya mempunyai kerjasama dan koordinasi yang baik dalam menjamin dan meningkatkan keselamatan penerbangan. Hal ini disebabkan, AS dan Eropa adalah produsen pesawat sipil terbesar di dunia. Amerika Serikat memproduksi pesawat Boeing sedangkan Eropa memproduksi pesawat Airbus. Kesadaran terhadap keselamatan penerbangan di Eropa dan di AS cukup tinggi. Selain itu pihak otoritas penerbangan juga mempunyai kemampuan yang baik dalam menegakkan regulasi penerbangan, khususnya yang berkenaan dengan keselamatan dan kelaikan udara.

management.¹³¹ Model *man* (manusia) adalah faktor yang selalu menjadi acuan utama sebagai indikator penyebab terjadinya kecelakaan pesawat udara.¹³² Biasanya model ini sangat terkait dengan masalah *human factor*¹³³ dan *pilot machine*.¹³⁴ Hasil penelitian di dunia, rata-rata menempatkan faktor *human factor* sebagai penyebab terjadinya kecelakaan.¹³⁵

Human factor memiliki lingkup yang sangat luas. Semua pihak (man) yang terkait dengan penerbangan memiliki andil terhadap setiap kecelakaan yang muncul. Namun pada praktiknya pihak yang sering dijadikan *human factor* utama adalah pilot,¹³⁶ walaupun pilot belum tentu sepenuhnya bertanggung jawab terhadap keselamatan penerbangan.¹³⁷

¹³¹ Wells, *Op. Cit.*, Hlm. 140. Konsep The 5-M dirumuskan oleh T.P Wright dari Cornell University. Awalnya konsep yang diperkenalkan adalah konsep The 3-M Model yaitu *the man-machine-environment* (medium) pada akhir tahun 1940an. Setelah itu tiga konsep ini berkembang menjadi empat model dengan adanya rumusan *management* pada tahun 1965. Akhirnya konsep The 5-M Model dirumuskan pada tahun 1976 dengan memasukkan unsur *mission*.

¹³² *Ibid.* Hlm. 145-146. Kecelakaan Lion Air dan Mandala Airlines terkait dengan model *man*. Tetapi hasil penyelidikan untuk Lion Air, lebih mengarah kepada unsur bandara udara.

¹³³ National Research council Staff, *Op. Cit.*, hlm. 40. *Human factors are significant contributors in approximately 70 percent of all accidents and incidents. Human factor* dapat berasal dari awak pesawat (pilot dan pramugari/a), teknisi (operasional dan perawatan), manajemen (perusahaan penerbangan dan bandara), awak navigasi, dan otoritas (pemerintah dan badan penerbangan sipil).

¹³⁴ Hubungan *Pilot-machine* adalah hubungan yang memiliki hubungan timbal balik antara kemampuan pilot dalam menguasai mesin pesawat udara dan kondisi mesin pesawat udara pada saat dioperasikan oleh pilot. Hubungan ini sering disebut dengan kemampuan pilot dalam menguasai dan mengendalikan mesin pesawat udara selama penerbangan berlangsung. Pilot merupakan kunci utama dalam keselamatan penerbangan.

¹³⁵ Kompas [4], *Loc. Cit.*

¹³⁶ Wells [2], *Op. Cit.*, hlm. 158. *The numbers vary somewhat, yet mismanagement by the flightcrew is casual factor in anywhere from 57 to 90 percent of all major airline accident.*

¹³⁷ Dalam bisnis penerbangan, masalah keselamatan dapat diutamakan atau diabaikan. Bagi maskapai yang mempunyai modal kuat maka keselamatan penerbangan dijadikan prioritas utama. Sedangkan bagi maskapai yang modalnya sedang atau kecil, maka keselamatan penerbangan dapat diabaikan dengan alasan efisiensi biaya. Dalam praktiknya banyak maskapai penerbangan yang banyak mengabaikan aspek keselamatan penerbangan. Hal ini terjadi dengan banyaknya pesawat tua yang beroperasi dan adanya persaingan tiket murah demi merebut penumpang. (Lihat: Kompas [3], *Loc.cit.*)

Model *machine* (mesin) adalah model yang utama dalam penerbangan.¹³⁸ Kondisi mesin pesawat udara pada saat penerbangan adalah faktor yang sangat menentukan keselamatan karena faktor mesin juga sering dijadikan sebagai penyebab terjadinya kecelakaan pesawat udara setelah model manusia. Salah satu faktor yang sangat mempengaruhi keselamatan dari faktor mesin ini adalah faktor usia mesin.

Model *medium* (lingkungan) adalah model yang menentukan terjadinya kecelakaan pesawat udara setelah model *man* dan *machine*.¹³⁹ Model ini sangat terkait dengan kondisi cuaca dan geografis (tata letak bandar udara dan rute penerbangan yang dilalui oleh pesawat).¹⁴⁰

Model *Mission* (misi) merupakan model yang didasari oleh tujuan dari penggunaan pesawat.¹⁴¹ Tujuan ini dapat berupa misi pengangkutan penumpang, penumpang dan barang, atau barang saja. Salah menentukan misi dari pesawat yang dioperasikan, maka resiko kecelakaan akan tinggi.¹⁴²

¹³⁸ Wells [1], *Op. Cit.*, hlm. 146-147. Lihat: “Musibah Mandala: Satu Mesin Dideteksi Tidak Bertenaga,” *Kompas* [5] (10 september 2008):15. Tim Investigasi National Transportation Safety Board AS dan Komite Nasional Keselamatan Transportasi mendeteksi kerusakan yang menyebabkan salah satu mesin pesawat Mandala RI-091 adalah tidak bertenaga. Namun, tim gabungan itu masih menyelidiki, apakah kondisi kerusakan terjadi sebelum atau sesudah pesawat terhempas dan meledak.

¹³⁹ *Ibid.* Hlm. 147-148. Kecelakaan Lion Air dan Mandala Airlines terkait dengan lingkungan. Kecelakaan Lion Air terkait dengan kondisi cuaca yang buruk serta landasan pacu yang basah akibat genangan air hujan. Sedangkan kecelakaan Mandala Airlines terkait dengan kondisi geografis (tata letak) dari Bandara Polonia yaitu yang dikelilingi oleh pemukiman penduduk yang padat.

¹⁴⁰ Kecelakaan pesawat Mandala Airlines di Padang Bulan jatuh di perumahan penduduk. Akibatnya korban jiwa tidak hanya dari awak dan penumpang Mandala, tapi penduduk yang tinggal di tempat jatuhnya pesawat juga banyak yang menjadi korban. Lihat: *Kompas*, [3], *Loc. Cit.*

¹⁴¹ Wells [1], *Op. Cit.*, hlm. 147

¹⁴² Hal ini dapat dilihat dari kasus meledaknya Pesawat Boeing 747 Korean Air Lined (KAL) yang ditembak oleh pesawat penyergap Uni Soviet pada tahun 1983 karena dianggap melakukan misi mata-mata di wilayah Uni Soviet. Joseph M. Sweeney *et. Al.*, *The International Legal System: Cases and Materials*, 3rd Ed., (New York: The Foundation Press, 1988), hlm. 272-280, dalam *Hukum Udara: Modul, Bahan Bacaan dan Dokumen*, diedit oleh Hikmahanto Juwana [1] (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Semester ganjil 1999/2000), hlm. 35-43. Peristiwa KAL ini mempengaruhi diamandemennya Pasal 3 Konvensi Chicago 1944 (Lihat:

Model *management* (manajemen) juga mempengaruhi terjaminnya keselamatan maupun faktor yang dijadikan penyebab kecelakaan.¹⁴³ Manajemen adalah pihak yang mengurus semua administrasi penerbangan, baik dari pihak operator maupun otoritas penerbangan. Kesalahan atau kelalaian manajemen dapat berakibat fatal terhadap keselamatan penerbangan.¹⁴⁴

Lima model yang dirumuskan oleh Alexander T. Wells dan Clarence C. Rodrigues merupakan lima model yang sangat mempengaruhi keselamatan penerbangan sipil di dunia.¹⁴⁵ Dari lima model tersebut, model yang paling pokok adalah model *man*.

Kini masalah keselamatan terhadap penerbangan sipil komersil di seluruh dunia semakin penting untuk diperhatikan, khususnya dari pihak operator penerbangan sipil komersil penumpang dan otoritas penerbangan sipil di setiap negara.¹⁴⁶ Hal ini penting karena jumlah produksi dan aktivitas pesawat udara

PROTOCOL Relating to an Amendment to the Convention on International Civil Aviation Signed at Montreal on 10 May 1984 [Article 3bis]).

¹⁴³ Wells [1], *Op. Cit.*, hlm. 148-149. Kecelakaan Lion Air dan Mandala Airlines terkait dengan kebijakan manajemen perusahaan dan manajemen otoritas penerbangan (pemerintah). Kebijakan manajemen Lion Air dan Mandala Airlines adalah mengoperasikan mayoritas pesawat-pesawat yang sudah tidak diproduksi oleh pabrik pesawatnya atau pesawat bekas pakai. Sedangkan manajemen dari otoritas penerbangan adalah masih lemahnya penegakkan hukum di sektor keselamatan penerbangan dan standar kelaikan udara, khususnya mengenai batas pengusahaan pesawat udara.

¹⁴⁴ Misalnya kebijakan-kebijakan manajemen untuk mengoperasikan pesawat-pesawat tua, meminimalisasi perawatan terhadap pesawat-pesawatnya, atau memilih/mempekerjakan personil penerbangan, khususnya pilot dan co-pilot, yang kurang berpengalaman atau kurang *fit* kondisi pilot dan co-pilot, serta lemahnya penegakkan hukum terhadap keselamatan penerbangan dan kelaikan udara dari pihak otoritas (khususnya regulator).

¹⁴⁵ Lima model tersebut sejalan dengan faktor-faktor penyebab kecelakaan pesawat udara yang dirumuskan oleh Boeing pada tahun 2005 dalam *statistical Summary of Commercial Jet Airplane Accidents Worldwide Operations 1959-2004*. Hasilnya 56% kecelakaan pesawat udara di dunia disebabkan oleh personil penerbangan, 17% oleh pesawat udara, 13% oleh cuaca, 6% oleh faktor lain, 4% oleh perawatan, dan 4% oleh *air traffic control* (ATC). Lihat: Boeing, *Loc. Cit.* Hlm. 17.

¹⁴⁶ Masalah pentingnya keselamatan terhadap penerbangan ditindaklanjuti secara serius oleh *International Civil Aviation Organization* (ICAO). Keseriusan ICAO ini dituangkan dalam *Resolution A32-15: Global Aviation Safety Plan* tahun 1998 dan *Resolution A33-16: ICAO Global Aviation Safety Plan (GASP)* tahun 2004. Pertimbangan Res. A33-16 yang utama adalah: *Reaffirming that the primary objective of the organization continues to be to improve the safety of international civil aviation worldwide.* http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?icao/en/-anb/gasp/index.html, [2] diakses tanggal 30 November 2008.

sipil komersil di seluruh dunia setiap tahun terus meningkat. Oleh karena itulah, maka seluruh penerbangan sipil, khususnya penerbangan sipil komersil penumpang, di seluruh dunia harus semakin fokus untuk menjamin dan meningkatkan keselamatan dalam penerbangan.¹⁴⁷ Fokus tersebut harus diwujudkan dalam suatu program keselamatan yang menyeluruh dan komprehensif. Hal ini dinyatakan oleh Alexander T. Wells dan Clarence C. Rodrigues:

*“A **safety program** in essence is a tool used by management to **assign responsibility and establish accountability for maintaining safe working and operating environments while maintaining (safety) regulatory compliance.**”¹⁴⁸*

Pernyataan diatas memberikan gambaran bahwa program keselamatan merupakan suatu tanggung jawab yang diemban oleh manajemen penerbangan sipil komersil untuk menjamin keselamatan penerbangan. Tanggung jawab tersebut dapat berupa tanggung jawab aktif dan pasif. Tanggung jawab aktif adalah mempertanggungjawabkan diri sedangkan tanggung jawab pasif adalah pertanggungjawabannya diminta.¹⁴⁹

Untuk menjamin keselamatan tersebut maka penerbangan sipil di dunia harus memenuhi seluruh aspek-aspek standarisasi kelaikan udara yang ditetapkan oleh lembaga internasional maupun oleh otoritas penerbangan sipil nasional di

¹⁴⁷ Wells [1], *Op. Cit.*, hlm. 334. *A commercial airline, like othe major business, has to integrate and manage several different function/departments while delivering products and/or services to the customer and (hopefully) turn a profit. **Safety is a major function**, and it is important in that it permeates (or should permeate) through all departements. **Safety must be built into every product, service, or operation and must be an integral part of every employee’s job responsibility.** The airline industry in particular has always place great emphasis on safety and has moved aggresively to identify and control problems that cause accident.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 335.

¹⁴⁹ *Ibid.* Menurut Alexander T. Wells dan Clarence C. Rodrigues, agar semua program keselamatan dapat berjalan dengan baik maka diperlukan unsur-unsur pendukung berupa: *management leadership and commitment; employee involvement; responsibility and accountability, trends analysis and risk assessment; accident investigation and auditing, hazard prevention and control programs; communications; and training.*

setiap negara. Hal ini penting guna terjaminnya keselamatan penerbangan sipil dan berkurangnya jumlah angka kecelakaan pesawat udara sipil pada setiap tahun.¹⁵⁰ Kelaikan udara menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan adalah:

“terpenuhinya persyaratan desain tipe pesawat udara dan dalam kondisi aman untuk beroperasi.”¹⁵¹

Kelaikan udara dalam bahasa Inggris padanan katanya adalah *airworthiness*. *Airworthiness* menurut *glossary* dari buku “Air Transportation: A management perspective” (1984) karangan Alexander T. Wells adalah:¹⁵²

“the ability of an aircraft or component part to perform its function satisfactorily through a range of operations determined by the Federal Aviation Administration.”

Dua definisi diatas adalah definisi yang dirumuskan secara nasional oleh Indonesia dan Amerika Serikat.¹⁵³ Standar kelaikan udara merupakan syarat yang harus diperhatikan dan dipenuhi oleh semua operator penerbangan sipil di dunia, khususnya operator penerbangan sipil komersil.¹⁵⁴ Setidaknya ada dua aspek

¹⁵⁰ John Saba, worldwide Safe Flight: “Will the International financial facility for aviation safety help it happen?”, *Journal of Air Law and Commerce* (Summer 2003), hlm. 540, diakses melalui <http://www.westlawinternational.com>, diakses tanggal 30 desember 2008.

¹⁵¹ Indonesia [1], *Op. Cit.*, pasal 1 angka 10.

¹⁵² Wells [2], *Op. Cit.*, hlm. 505.

¹⁵³ Sayangnya, definisi secara internasional, khususnya dalam Annex 8 tentang Kelaikan Udara bagi pesawat udara dari Konvensi Chicago 1944, definisi tentang *airworthiness* tidak dirumuskan. Padahal standar internasional mengenai kelaikan udara yang dikeluarkan oleh *International Civil Aviation Organization* (ICAO) diterapkan oleh negara-negara anggotanya.

¹⁵⁴ Hal ini sangat penting guna menjamin keselamatan dan mengurangi angka kecelakaan pesawat udara sipil, khususnya pada pesawat sipil komersil penumpang, di seluruh dunia. Akhirnya lembaga penerbangan sipil internasional ICAO tahun 1997 yang kemudian ditindak lanjuti pada tahun 2004 mengeluarkan *Action Plan for Global Aviation Safety* dan *Universal Safety Oversight Audit Programme* pada tahun 1999 yang intinya menyerukan kepada seluruh

standar kelaikan udara yang harus dipenuhi oleh penerbangan sipil di dunia, yaitu: standar internasional dan standar nasional.

Pertama, standar internasional. Standar internasional adalah standar kelaikan udara yang dirumuskan dan ditetapkan oleh lembaga penerbangan sipil internasional serta diterapkan anggota lembaga penerbangan sipil internasional tersebut. Kini lembaga penerbangan sipil internasional yang mempunyai peranan penting dalam standarisasi internasional untuk penerbangan sipil internasional secara multilateral adalah *International Civil Aviation Organization* (ICAO).¹⁵⁵

Standar internasional yang sangat berpengaruh untuk standar kelaikan udara adalah standar kelaikan udara yang dirumuskan dalam 18 Annex dari Konvensi Chicago 1944. Standar ini umumnya di adopsi oleh semua anggota ICAO maupun nonanggota ICAO sebagai landasan umum membuat standar kelaikan udara nasional.¹⁵⁶

anggota ICAO maupun non anggota ICAO untuk meningkatkan jaminan keselamatan dan mengurangi angka kecelakaan dalam penerbangan sipil internasional maupun nasional. Pat Hanlon, *Global Airlines*, 2nd Ed., (Oxford: Butterworth-Heinemann, 1999), hlm. 35-37. Lihat: Global Aviation Safety Plan (GASP) dirumuskan berdasarkan Resolution A32-15 dan Resolution A33-16. GASP yang dirumuskan pada tahun 2004 memiliki dua tujuan yaitu: a) *reduce the number of accidents and fatalities worldwide irrespective of the volume of air traffic; and b) achieve a significant decrease in accident rates, particularly in regions where these remain high.* <http://www.icao.org/the/gasp/2004/edition>, [3] diakses tanggal 2 Januari 2009.

¹⁵⁵ <http://www.icao.org/link/>, [4] diakses tanggal 3 Januari 2009. Standar internasional untuk penerbangan sipil internasional dapat berasal dari lembaga penerbangan sipil internasional sub regional, regional, maupun multilateral. Misalnya: *African Civil Aviation Commission* (AFCAC), *Air Transport Users Council* (AUC), *Arab Carriers Organization* (AACO), *European Aviation Safety Agency* (EASA), dan *International Civil Aviation Organization* (ICAO).

¹⁵⁶ Paul Stephen Dempsey, *Compliance & Enforcement in International Law: achieving global uniformity in aviation safety*, North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation, (Fall, 2004), hlm. 13-19, diakses melalui <http://www.westlawinternational.com>, diakses tanggal 3 Januari 2009. Pada umumnya standar internasional untuk keselamatan penerbangan dirumuskan berdasarkan Konvensi Chicago 1944 oleh ICAO dan anggota ICAO pada dasarnya diasumsikan menjalankan standar keselamatan tersebut. Namun pada kenyataannya tidak semua anggota ICAO menjalankan standar keselamatan tersebut secara penuh. Contohnya adalah Amerika Serikat. Hal ini terjadi karena standar yang ditetapkan oleh ICAO masih diragukan sebagai hukum yang memiliki daya ikat yang kuat (*hard law*) atau lemah (*soft law*). Saba, *Ibid.*, hlm. 543. Program IASA yang dikembangkan AS memaksa ICAO untuk mengubah program *Safety Oversight Audit*-nya menjadi *Universal Safety Oversight Audit Programme* (USOAP) pada tahun 1999. Perubahan ini dilakukan karena penilaian terhadap *Safety Oversight* terhadap seluruh anggota tidak efektif.

Kedua, standar nasional. Standar nasional adalah standar kelaikan udara yang ditetapkan oleh otoritas penerbangan sipil di masing-masing negara.¹⁵⁷ Standar nasional yang ditetapkan oleh otoritas ini pada dasarnya tetap mengacu pada standar internasional yang telah ditetapkan, baik ditetapkan secara bilateral, subregional, regional, maupun multilateral. Standar nasional yang dikeluarkan oleh pihak otoritas penerbangan sipil dari masing-masing negara terjadi karena adanya pengakuan hak kedaulatan terhadap ruang udaranya secara penuh dan eksklusif oleh hukum internasional.¹⁵⁸ Pengakuan ini dirumuskan dalam pasal 1 Konvensi Paris 1919 dan Pasal 1 Konvensi Chicago 1944.¹⁵⁹ Hak kedaulatan¹⁶⁰ inilah yang membuat negara-negara di dunia menetapkan standar kelaikan udara sesuai dengan hukum nasionalnya.¹⁶¹

¹⁵⁷ Otoritas Penerbangan Sipil atau yang sering disebut dengan *Civil Aviation Authority* (CAA) adalah badan yang berwenang untuk mengatur penerbangan sipil nasional maupun terhadap penerbangan sipil internasional. Lihat: <http://www.answers.com/topic/civil-aviation-authority?hl=civil&hl=aviation>, [3], diakses tanggal 5 Januari 2009. *The Civil Aviation Authority* (CAA) is the name for the national body governing civil aviation in a number of countries. *Aviation Authority*. Every ICAO state-member has the Aviation Authority for government's regulation of civil aviation (certifying Aircraft and Examining Pilot).

¹⁵⁸ Pengakuan terhadap kedaulatan negara terhadap ruang udaranya berasal dari praktik kebiasaan internasional dan konvensi internasional. Pengklaiman secara penuh dan eksklusif terhadap ruang udara pertama kali dilakukan oleh Inggris. Lalu klaim Inggris ini diikuti oleh negara-negara Eropa. Lihat: K. Martono dan Usman Melayu, [1] *Perjanjian Angkutan Udara di Indonesia*, cet. 1, (Bandung: Mandar Maju, 1996), hlm. 14-23. Lihat: *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation 1919* (Konvensi Paris 1919) dan *Convention on International Civil Aviation 1944* (Konvensi Chicago 1944).

¹⁵⁹ Pasal 1 Konvensi Paris 1919: "The High Contracting Parties recognize that every power **has complete and exclusive sovereignty** over the air space above its territory." Pasal 1 Konvensi Chicago 1944: "The Contracting States recognize that every state **has complete and exclusive sovereignty** over the air space above its territory."

¹⁶⁰ Lihat: Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Cet. Ke-2, (Bandung: Bina Cipta, 1977), hlm. 11. Menurut sejarah asal kata kedaulatan adalah "sovereignty" berasal dari kata latin "superanus" berarti "yang teratas". Negara dikatakan berdaulat atau *sovereign* karena kedaulatan merupakan sifat atau ciri hakiki negara. Bila dikatakan bahwa negara berdaulat maka maksudnya adalah negara itu mempunyai kekuasaan tertinggi. *Oxford Dictionary of Law*, [1] 5th Ed., Edited by Elizabeth A. Martin, (Oxford: Oxford University Press, 2003), 469 **Sovereignty and Supreme authority in a state**. *In international law, it is an essential aspect of sovereignty that all states should have supreme control over their internal affairs, subject to recognized limitations imposed by international law.*

¹⁶¹ Lihat: Olga Barreto, *Safety Oversight: Federal Aviation Administration, International Civil Aviation Organization, and Central American Aviation Safety Agency*, *Journal of Law and Commerce* (Summer 2002), hlm. 656, diakses melalui <http://www.westlawinternational.com>, diakses tanggal 5 Januari 2009. Satu-satunya negara di dunia yang menggunakan hak

3.3 Larangan Terbang Uni Eropa kepada Pengangkut Sipil Indonesia

Hasil Konvensi Chicago 1944 masih menyisakan beberapa masalah dalam pengaturan penerbangan sipil internasional. Untuk mengatasi hal tersebut maka mau tidak mau kerjasama bilateral dan regional dibutuhkan untuk mengisi kekosongan tersebut. Salah satu organisasi regional yang sangat gencar untuk membuat unifikasi mengenai keselamatan dan keamanan penerbangan sipil internasional adalah Uni Eropa.

Kesadaran untuk melakukan kerjasama tersebut merupakan inisiatif dari Dewan Eropa setelah melihat perkembangan pengangkut udara di Uni Eropa yang terdiri dari 27 negara. Untuk mencapai kerjasama tersebut maka pada pertemuan parlemen dewan eropa tahun 1950 diusulkan beberapa ide yaitu :

- 1) Membentuk Otoritas Transport Eropa (*European Transport Authority*). Lembaga tersebut akan memiliki tanggung jawab untuk melakukan pengaturan mengenai jalan raya, kereta api, navigasi pantai, pengangkutan serta penerbangan. Usulan ini diungkapkan oleh Bonnefous perwakilan dari Perancis. Beliau mengusulkan agar otoritas tersebut berbentuk supranasional. Usulan tersebut ditolak oleh sebagian negara Eropa dengan alasan nasionalisme
- 2) Ide kedua dikemukakan oleh perwakilan Italia, Count Sforza. Ide beliau adalah untuk membatasi penerbangan sipil. Setiap negara harus mendelegasikan sebagian kedaulatannya untuk mencapai unifikasi dalam sektor hukum, teknik dan komersil. Beliau mengusulkan bentuk konsorsium.

kedaulatannya secara penuh dan eksklusif untuk standar nasional adalah Amerika Serikat. Hal ini dapat dilihat dari keberhasilan AS dalam menilai kelemahan sistem penerbangan sipil dari berbagai negara di dunia yang mencapai diatas 40% dari tahun 1992 sampai akhir 1998an melalui program *International Aviation Safety Assessment* (IASA). Standar kelaikan udara yang ditetapkan oleh AS tidak hanya dapat diberlakukan untuk penerbangan sipil nasionalnya, tapi juga dapat diberlakukan terhadap penerbangan sipil internasional. Hal ini dapat dilihat oleh kebijakan AS, melalui otoritas penerbangan sipil *Federal Aviation Administration* (FAA), yang mengeluarkan dua program untuk menilai kelaikan penerbangan sipil asing pada tahun 1992 yaitu *International Aviation Safety Assessment* (IASA). Amerika Serikat (AS) menggunakan haknya tersebut untuk membuat standar nasional kelaikan udara yang dapat diterapkan untuk penerbangan sipil nasionalnya dan penerbangan sipil asing (internasional). Alasannya adalah AS adalah satu-satunya negara yang memproduksi pesawat udara, baik sipil maupun nonsipil, yang terbesar di dunia. Selain itu AS juga merasa dirinya sebagai operator penerbangan sipil terbesar di dunia. Standar nasional AS ini diakui dan mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap dunia penerbangan sipil nasional maupun internasional.

3) Usul ketiga disampaikan oleh Van der Kieft, yang mengusulkan agar dibentuk sebuah organisasi penerbangan sipil Eropa dengan tujuan untuk mencapai kesatuan¹⁶².

Pada akhirnya disepakati bahwa dibentuklah *The European Civil Aviation Conference* (ECAC) pada tahun 1955. Nampaknya usulan dari Van der Kieft yang diterima oleh komunitas Uni Eropa. Tujuan dari ECAC tersebut adalah untuk melakukan unifikasi dan fasilitasi dalam hal; angkutan udara dan kerjasama dengan ICAO. Selain itu tujuan awal ECAC adalah untuk mengulas perkembangan pengangkut udara sipil di Uni Eropa, untuk promosi kerjasama demi mencapai efektivitas dalam unifikasi, memperhatikan perkembangan pengangkut udara di Eropa serta mempertimbangkan masalah-masalah yang akan timbul dikemudian hari¹⁶³.

Pada tahun 1976 organ permanen dibentuk yang terdiri dari *Directors General of Civil Aviation* (DGCA). Usaha-usaha yang telah dicapai oleh ECAC adalah:

- 1) Perjanjian multilateral atas hak-hak komersil penerbangan tidak berjadwal di Eropa
- 2) Perjanjian multilateral tentang sertifikasi kelayakan udara terhadap pesawat udara impor
- 3) Perjanjian internasional terhadap prosedur dalam penentuan tarif atas penerbangan berjadwal¹⁶⁴.

Namun, perkembangan terakhir ECAC memperlihatkan usaha-usahanya yang lebih menitikberatkan pada sikap politik negara-negara Eropa terhadap negara ketiga daripada menjalin kerjasama dan melakukan harmonisasi penerbangan udara dalam Eropa. Ternyata dalam perkembangannya ECAC sendiri

¹⁶² I.H.Ph.Diederiks-Verschoor, *loc.cit.*, hlm. 36

¹⁶³ I.H.Ph.Diederiks-Verschoor, *op.cit.*, hlm. 37

¹⁶⁴ *Ibid.*

mendapat kritikan-kritikan dari negara-negara Eropa. Mereka yang melakukan kritik menganggap bahwa dengan adanya aturan regional tersebut malah membuat formasi-penghambat (*bloc-formation*). Hal ini didasari sebagai faktor yang menghambat unifikasi, selain alasan tersebut, kritikan dilemparkan karena beberapa pengangkut udara di Eropa memiliki jaringan yang lebih luas dibandingkan dengan yang lain. Maka mereka menuntut perlakuan yang seimbang¹⁶⁵.

Pada akhirnya dapat dilihat bahwa pengaturan multilateral di Eropa untuk mewakili kepentingan nasional negara Eropa juga mengalami kegagalan. Usulan untuk membentuk High Authority juga cukup sulit untuk dilaksanakan, karena ternyata kepentingan nasional masing-masing negara berbeda satu sama lain.

Usaha-usaha Uni Eropa untuk menciptakan unifikasi dan harmonisasi dalam hal keselamatan penerbangan berhasil terbentuk dengan dikeluarkan (EC) No 1592/2002 pada 15 Juli 2002 yang mengatur aturan bersama mengenai penerbangan sipil serta pembentukan *European Aviation Safety Agency* (EASA). Regulasi tersebut membuat standar keselamatan yang diberlakukan oleh Uni Eropa selain juga mengakui standar keselamatan minimum yang telah diatur dalam Konvensi Chicago dan ICAO. Standar keselamatan yang terdapat dalam regulasi tersebut terdiri dari :

- 1) Kelayakan udara (Pasal 5)
- 2) Syarat untuk perlindungan terhadap lingkungan (Pasal 6)
- 3) Lisensi operasi dan kru penerbangan (Pasal 7)
- 4) Pengakuan sertifikat (Pasal 8)
- 5) Penerimaan atas persetujuan negara ketiga (Pasal 9)
- 6) Ketentuan Fleksibel (Pasal 10)

¹⁶⁵ *Ibid.*

Dengan dikeluarkannya EASA tersebut maka diharapkan keselamatan penerbangan sipil di Eropa dapat terlaksana dengan baik. Hubungan antara Uni Eropa dengan negara ketiga juga banyak diatur dalam ketentuan EASA tersebut.

3.3.1 Audit Standar Kelaikan Udara Internasional

International Civil Aviation Organization pada tahun 1999 membentuk program berupa program audit standar kelaikan udara kepada seluruh anggota-anggotanya. Program ini bernama *Universal Safety Oversight Audit Programme* (USOAP) yang difokuskan untuk mengaudit penerapan *Standards and Recommended Practices (SARPs)* yang diterapkan oleh seluruh anggota ICAO.¹⁶⁶ Tujuan dari USOAP ini adalah untuk mempromosikan keselamatan penerbangan secara global sesuai dengan standar yang dibuat oleh ICAO, khususnya SARPs.¹⁶⁷ Audit yang dilakukan oleh ICAO melalui USOAP berkenaan dengan kelemahan sistem yang dibuat oleh negara-negara anggota ICAO terhadap keselamatan penerbangan.¹⁶⁸ Secara umum materi dari Safety Oversight Audit ICAO dapat dilihat dari tabel di bawah ini.¹⁶⁹

¹⁶⁶ *Ibid.* Sistem yang diaudit tersebut adalah legislative and regulatory framework; a sound organizational structure; technical guidance; qualified personnel; licensing and certification procedures; continued surveillance and the resolution of identified safety concerns. *Selain itu program USOAP juga mengaudit aerodromes, air traffic services, aircraft accident and incident investigation dan hal-hal lainnya yang berkaitan dengan penerbangan.* ICAO adalah lembaga internasional publik yang dibentuk berdasarkan *Chicago Convention 1944 on International Civil Aviation* (Konvensi Chicago 1944) yang memiliki peran pada masalah keselamatan dan keamanan dalam penerbangan sipil internasional, khususnya masalah standarisasi kelaikan udara. Mark Lee Moorison, *Navigation the Tumultuous Skies of International Aviation: The Federal Administration's Response to Non-Compliance with international safety standards*, *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* (Fall 1995), hlm. 630, diakses melalui <http://www.westlawinternational.com>, diakses pada tanggal 12 Januari 2009.

¹⁶⁷ Moorison, *Ibid.*

¹⁶⁸ Kelemahan ini disebabkan karena negara anggota ICAO banyak yang menerapkan standar kelaikan udara berdasarkan standar yang dibuatnya sendiri atau meniru standar yang dibuat oleh negara-negara maju, khususnya standar nasional yang dibuat oleh Amerika Serikat (AS). Hampir semua negara di dunia mengadopsi standar kelaikan udara yang dibuat oleh Amerika Serikat (AS). Standar kelaikan udara yang dibuat oleh AS sifatnya sangat teknis dan sistematis. Sangat teknis karena di AS juga ada pabrik pesawat udara terbesar di dunia yaitu Boeing. Hampir semua negara di dunia mengoperasikan pesawat udara buatan Boeing. Sistematis standar kelaikan udara yang dibuat oleh AS sangat rinci dan padat. Hampir semua aspek kelaikan udara dirumuskan dalam standar kelaikan udara yang dibuatnya. Namun AS tetap memperhatikan standar kelaikan udara yang dirumuskan oleh ICAO. Standar yang dimiliki oleh AS ini telah membuat standar yang dibuat oleh ICAO kurang mendapat dukungan. Namun berkat adanya

Tabel 2

Safety Oversight Audit (SOA) Section

Technical work programme responsibilities	<ul style="list-style-type: none"> • Developing standard auditing procedures, protocols and other audit tools for the use of the section • Planning, conducting and reporting on safety oversight audits and audit follow-ups • Developing, conducting and evaluating auditor training courses • Developing, conducting and evaluating safety oversight seminars/workshops for Contracting States • Developing guidance material on safety oversight-related subjects • Analysing safety oversight findings and proposing solutions • Reporting to the ICAO Council on global safety oversight issues • Representing ICAO in international and regional safety oversight-related conferences and meetings
Manuals and Circulars	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Safety Oversight Manual, part A – The Establishment and management of a state’s Safety Oversight System</i> (Doc 9734) • <i>Safety Oversight Audit Manual</i> (Doc 9735)

Sumber: ICAO, 2005

Program *Universal Safety Oversight Audit* yang dilakukan oleh ICAO sejak tahun 1999 dari tahun-tahun sebelumnya terus mengalami kemajuan,

USOAP, secara perlahan-lahan, standar yang dibuat oleh ICAO mulai dapat diakui dan diterapkan oleh anggota-anggota ICAO.

¹⁶⁹ “Safety Oversight Audit (SOA) Section”, <http://www.icao.org/-SOA/section>, [6] diakses tanggal 10 Januari 2009.

terutama dari jumlah negara yang diaudit.¹⁷⁰ Salah satu negara besar yang berhasil diaudit oleh ICAO melalui USOAP adalah Amerika Serikat pada tahun 1999.¹⁷¹ Sedangkan Indonesia berhasil diaudit pada tahun 1999 dan 2004.¹⁷² Sebagai perbandingan, kemajuan hasil audit USOAP yang dilakukan oleh ICAO dapat dilihat dari dua tabel di bawah ini yaitu tabel *Progress Report of ICAO USOAP* tahun 2000 dan tahun 2004.¹⁷³

Tabel 3

Audit tahun 2000 SUMMARY OF ANALYSIS OF PROTOCOL FINDING ELEMENTS

Region	Number of Reports analyzed	Lack of effective implementation of the critical elements of safety oversight by region				
		Legislation	Organization	Licensing	Operations	Airworthiness
		%	%	%	%	%
APAC	18	19.7	14.2	14.9	13.4	6.6
ESAF	9	19.7	24.3	22.7	25.6	18.8
EUR/NA T	26	22.3	17.6	12.9	11.7	8.6
MID	11	18.5	21.9	10.8	14.8	10.4

¹⁷⁰ Lihat: Dempsey, *Op. Cit.*, hlm. 15-19. *Universal Safety Oversight Audit (USOAP)* dikeluarkan oleh ICAO karena program *Safety Oversight Audit* yang dijalani oleh ICAO sebelum tahun 1999 telah mengalami kegagalan. Kegagalan ini disebabkan oleh rumusan Pasal 38 Konvensi Chicago.

¹⁷¹ Lihat: "progress of the ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme", <http://www.icao.org/progress/audit/99>, [7] diakses tanggal 20 Desember 2008. Amerika Serikat merupakan negara yang memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap penerbangan sipil internasional.

¹⁷² Lihat: "Indonesian Airworthiness Systems: Information paper in Assembly-35th Session", <http://www.icao.org/-indonesia/assembly-35th-session/204>, [8] diakses tanggal 23 Desember 2008.

¹⁷³ Lihat: "Progress of the ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme", <http://www.icao.org/progress/audit/2001>, [9] diakses pada tanggal 23 Desember 2008. Lihat: "Progress of the ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme", <http://www.icao.org/progress/audit/2005>, [10] diakses pada tanggal 23 Desember 2008

NACC	12	17.1	16.3	11.7	13.8	11.7
SAM	8	30.8	19.8	18.6	18.7	12.3
WACAF	6	47.1	18.8	42.8	38.0	19.6
GLOBAL	90	24.2	18.8	17.5	20.6	12.4

Note: The numbers above represent lack of effective implementation of the critical elements of safety oversight as detailed in Doc 9734- Safety Oversight Manual, Part A – *The Establishment of a State's Safety Oversight System*. These numbers are preliminary, as a thorough review of the protocol finding elements and their correlation with the critical elements of safety oversight in some of the Regions has not yet been completed.

Sumber: ICAO, 2000.

Berdasarkan hasil audit tahun 2000¹⁷⁴, tercatat sebanyak 90 negara anggota ICAO telah berhasil diaudit oleh ICAO melalui USOAP. Hasilnya secara global kelemahan sistem keselamatan yang paling tinggi ada di sektor legislasi yaitu sebesar 24,2 %. Sedangkan kelemahan dalam sistem kelaikan udara yang terendah yaitu 12,4%.

3.3.2 Kronologis Pelarangan Terbang oleh Uni Eropa

Berdasarkan pemantauan saya sejak November 2007 serta membaca beberapa dokumen yang saya peroleh, kasus pelarangan terbang oleh UE merupakan kasus teknis murni sehingga tidak ada ruang untuk lobi politik atau *No Space for Political Negotiation* Untuk memastikan bahwa kasus pelarangan terbang oleh UE adalah masalah teknis, berikut saya sampaikan kronologis mengapa Indonesia dimasukkan dalam Community List UE sesuai dengan aturan European Commission No. 2111/2005 :

1. 6 – 15 February 2007

¹⁷⁴ Bandingkan dengan hasil USOAP tahun 2004 yang menunjukkan adanya peningkatan jumlah anggota yang diaudit yaitu sebanyak 152 negara anggota ICAO. Secara global, hasilnya hampir sama dengan USOAP tahun-tahun sebelumnya. Namun peningkatan jumlah anggota ICAO yang diaudit melalui USOAP adalah suatu prestasi yang cukup membanggakan yang diraih oleh ICAO.

ICAO melakukan safety oversight audit terakhir yang dikenal sebagai Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) dan muncul banyak temuan-temuan yang harus ditindak lanjuti oleh regulator (DJU), maskapai penerbangan sipil dan bandara.

2. Maret 2007

DJU mengeluarkan safety rating yang menghebohkan dimana tidak ada satupun maskapai penerbangan sipil Indonesia yang masuk kategori I

3. 22 – 23 Maret 2007

Pada sebuah pertemuan dengan beberapa pejabat DJU di Yogyakarta, UE telah menyampaikan keinginan mereka untuk berdialog terkait dengan keselamatan penerbangan sipil Indonesia, terutama dengan hasil USOAP ICAO terakhir Februari 2007, Safety Rating yang dikeluarkan oleh DJU dan penurunan rating oleh FAA Amerika Serikat.

4. 12 April 2007

DG TREN di European Commission mengirimkan surat resmi pertama kali kepada Menhub Hatta Rajasa untuk bertemu dan mendiskusikan permasalahan kecelakaan pesawat dan hasil audit internal DJU. Namun tidak ada jawaban. Artinya DJU lalai.

5. 16 April 2007

FAA (Federal Aviation Administration) Amerika Serikat menurunkan peringkat atau rating penerbangan sipil Indonesia dari katagori I ke kategori II. Artinya

FAA melarang warganya naik maskapai penerbangan sipil Indonesia atau maskapai penerbangan sipil Indonesia dilarang terbang di wilayah Amerika.

6. 24 – 27 April 2007

Pada pertemuan negara-negara ASEAN di Palembang, delegasi UE kembali menanyakan perihal keinginan UE untuk dapat duduk bersama dengan DJU dan membahas permasalahan keselamatan penerbangan sipil Indonesia.

7. 4 Mei 2007

Dalam pertemuan antara ASEAN dengan Directorate General for External Relations EU, pihak European Commission kembali meminta waktu untuk dapat duduk bersama dan membahas permasalahan keselamatan penerbangan sipil Indonesia dengan DJU. Namun sampai pertemuan selesai, DJU belum menjadwalkan.

8. 16 Mei 2007

DG TREN kembali mengirimkan surat kepada Menteri Perhubungan (yang juga disampaikan ulang oleh Kantor Perwakilan Delegasi UE di Jakarta pada tanggal 21 Mei 2007). Surat tersebut memberitahukan bahwa UE akan segera meng "update" community list dan untuk itu UE kembali meminta waktu DJU untuk dapat segera membahas permasalahan keselamatan penerbangan sipil Indonesia.

Dalam surat tersebut disampaikan juga bahwa penjelasan DJU menjadi sangat penting karena dapat dijadikan salah satu pertimbangan oleh UE dalam memutuskan apakah Indonesia perlu dimasukkan dalam Community List atau tidak ?

Untuk itu UE memberikan batas waktu 10 hari kerja kepada DJU untuk segera memasukkan informasi atau data teknis dari semua maskapai penerbangan RI yang diregistrasi oleh DJU paling lambat tanggal 26 Mei 2007.

9. 30 Mei 2007

DJU menjawab surat DG TREN tertanggal 16 Mei 2007 pada tanggal 30 Mei 2007 atau terlambat 4 hari dari batas waktu yang diberikan oleh DG TREN . Surat DJU berisi permohonan waktu kepada DG TREN supaya DJU dapat menjelaskan permintaan mereka secara lisan saja (tidak tertulis sesuai permintaan DG TREN melalui surat 21 Mei 2007) pada Air Safety Meeting yang akan dilaksanakan pada tanggal 25 Juni 2007 di Brussels. Namun DJU tetap tidak memasukan dokumen yang diminta oleh UE lebih dari 1 bulan yang lalu

10. 15 Juni 2007

Merespon surat DJU, DG TREN mencoba mengatur pertemuan tanggal 15 Juni 2007 dengan DJU. Namun karena tidak ada konfirmasi dari DJU, maka pertemuan batal.

11. 22 Juni 2007

Akhirnya terjadi pertemuan antara DJU dengan DG TREN. Namun DJU belum juga menjawab pertanyaan DG TREN, baik secara tertulis maupun lisan, yang diajukan melalui surat tertanggal 16 Mei 2007. Pada pertemuan kali ini DJU hanya memberikan beberapa dokumen, seperti: (1) Preliminary ICAO Audit Report, (2) Ringkasan Penilaian (assessment) Jadwal Penerbangan yang dibuat bulan Juni 2007 dan Penilaian Maskapai Carter yang dibuat pada bulan Maret 2007, (3) Presentasi Singkat (2 halaman) Strategi Rencana Aksi Untuk

Penerbangan (Strategic Action Plan for Aviation). Meskipun semua dokumen tersebut TIDAK LENGKAP dan baru diserahkan oleh DJU setelah lewat deadline, tapi DG TREN tetap menerimanya.

12. 25 Juni 2007

The European Commission Air Safety Committee mengadakan pertemuan untuk menyusun Community List sesuai aturan European Commission No. 2111/2005. DJU diundang untuk hadir bersama para operator penerbangan sipil Indonesia, namun delegasi Indonesia yang saat itu sedang berada di Eropa menolak hadir (akan tetapi menurut sumber di DJU, pihak DG TREN tidak mempunyai waktu lagi atau slot untuk delegasi Indonesia) karena harus pulang ke Jakarta. Padahal pada pertemuan itu, UE akan memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya kepada Indonesia untuk memberikan sanggahan atau presentasi tentang keselamatan penerbangan sipil Indonesia.

13. 28 Juni 2007

Akhirnya dengan keputusan bulat pada Air Safety Meeting dan sesuai dengan peraturan No. 2111/2005 dari European Commission diputuskan bahwa penerbangan sipil Indonesia, baik berjadwal maupun carter, DILARANG terbang diatas wilayah udara UE atau dimasukkan ke dalam Community List

14. 29 Juni 2007

DJU menyampaikan beberapa informasi pada DG TREN bahwa Pemerintah Indonesia telah memasukan Corrective Action Plan (CAP) pada tanggal 22 Juni 2007 bersama-sama dokumen lain yang diminta. Namun UE menganggap bahwa dokumen tersebut bukan CAP karena tidak sesuai dengan format standar UE dan tidak menjawab temuan ICAO dalam USOAP.

15. 4 Juli 2007

DG TREN mengirimkan surat pemberitahuan resmi kepada DJU dan para operator penerbangan sipil Indonesia bahwa Indonesia telah dimasukkan kedalam Community List. Sebenarnya Komisi Eropa mulai memantau situasi keselamatan penerbangan sipil Indonesia sejak awal 2007 sampai hari ini, setelah terjadi 62 kecelakaan dan kejadian serius selama tiga tahun terakhir yang menelan korban lebih dari 200 jiwa. Termasuk 2 kali insiden (kejadian serius) pesawat Garuda Indonesia di Perth, Australia pada tanggal 9 dan 28 Mei 2008 lalu yang belum dijawab tuntas oleh DJU saat Air Safety Meeting 9 – 12 Juli 2008 kemarin.

Berbagai usaha perbaikan memang telah dilakukan oleh DJU namun banyak hal belum sesuai dengan temuan USOAP 2000, 2004 dan 2007, khususnya dalam hal pengawasan keselamatan (oversight) maskapai penerbangan Indonesia.

Dokumen yang selama ini diserahkan ke DG TREN UE menunjukkan bahwa pelaksanaan inspeksi penerbangan oleh DJU terhadap program fast track 4 perusahaan (Garuda Indonesia, Mandala Airlines, Premier Air dan Airfast) baru saja dimulai dan belum sesuai rencana. Juga tidak ada informasi rinci mengenai pengawasan terhadap maskapai penerbangan lainnya (di luar 4 perusahaan) dalam hal perawatan dan operasional penerbangan. Selain itu ICAO juga belum menyetujui CAP atas USOAP, sehingga UE belum bisa mengeluarkan Indonesia dari community list.

Ketika tanggal 6 Juli 2007 lalu, Komisi Eropa (KE) mengeluarkan larangan terbang terhadap maskapai penerbangan Indonesia, salah satu nama yang ada dibalik keputusan tersebut adalah EASA, suatu badan yang beranggotakan pakar teknis penerbangan UE dan bertugas antara lain untuk memberikan saran teknis masalah penerbangan kepada KE dan negara-negara anggota UE. Berbekal

masukannya EASA dan negara anggota UE, KE melalui Air Safety Commission (ASC) mengeluarkan kebijakan dan regulasi keselamatan penerbangan UE.

EASA merupakan kependekan dari European Aviation Safety Association, suatu lembaga independen yang dibentuk berdasarkan keputusan Parlemen Eropa dan Dewan UE untuk meningkatkan standar keselamatan penerbangan dan perlindungan penerbangan sipil di UE. Orang-orang yang duduk dalam EASA adalah wakil dari negara anggota UE dan KE, dengan tugas untuk menyiapkan anggaran dan melaksanakan program kegiatan.

Saat ini tugas-tugas EASA antara lain meliputi pembuatan rancangan kebijakan; melaksanakan pengawasan, pelatihan dan standarisasi; melakukan sertifikasi keselamatan penerbangan; persetujuan dan pengawasan pembuatan dan pemeliharaan pesawat; pengumpulan data, pengkajian dan penelitian untuk meningkatkan keselamatan penerbangan; dan atas nama KE mengelola Safety Assessment of Foreign Aircraft (SAFA). Kedepan tugas EASA akan diperluas dengan pembuatan kebijakan dan prosedur operasi penerbangan sipil; pemberian lisensi terhadap awak pesawat di negara anggota UE; dan sertifikasi maskapai penerbangan bukan negara anggota UE.

Dengan tugas dan kewenangan EASA yang demikian luas, terlihat kepercayaan yang demikian besar dari ASC dan KE kepada EASA untuk secara profesional berperan dalam menentukan dan mengawasi standarisasi keselamatan penerbangan di UE, baik bekerjasama dengan regulator penerbangan di setiap negara anggota UE ataupun dengan organisasi penerbangan lainnya di seluruh dunia.

Berbekal profesionalisme teknis penerbangan, ASC dan KE kemudian dapat mempergunakan EASA sebagai tameng bahwa setiap kebijakan mengenai penerbangan diambil berdasarkan pendekatan teknis, bukan politis. Sehingga tidak mengherankan ketika larangan terbang terhadap maskapai penerbangan Indonesia dikeluarkan, alasan utama yang dikemukakan adalah masalah teknis bahwa dengan banyaknya kecelakaan pesawat terbang di Indonesia, penerbangan Indonesia tidak dapat dijamin keselamatannya dan karenanya dapat

membahayakan warga UE yang menumpang maskapai penerbangan Indonesia. Pejabat KE selalu menolak kalau keputusan larangan terbang diambil karena ada unsur politis dan persaingan bisnis penerbangan.

Dengan alasan teknis ini pula ASC dan KE dalam keputusannya tanggal 28 November 2007 belum mencabut larangan terbang maskapai penerbangan Indonesia ke UE. Dalam pandangan mereka upaya-upaya pembenahan yang dilakukan regulator Indonesia dan maskapai penerbangannya belum cukup meyakinkan untuk dipergunakan sebagai alasan mencabut larangan terbang, meskipun hanya untuk sebagian maskapai penerbangan.

Berbagai pendekatan politik ataupun “ancaman untuk memeriksa maskapai asing” yang dilakukan pemerintah Indonesia tampaknya belum memperlihatkan hasil. Dengan alasan teknis dan profesionalisme, KE tetap menuntut pembenahan pengelolaan penerbangan di Indonesia yang dapat lebih memberikan jaminan keselamatan. Tampaknya pula KE ingin menunggu dan melihat regulator dan maskapai penerbangan Indonesia menjalankan Roadmap for Air Safety yang direncanakan mulai tahun 2008.

SEBAGAI CATATAN Berselang 3 hari dari pemberitaan KE belum mencabut larangan terbang maskapai penerbangan Indonesia, Bandara Polonia terbakar. Suatu kejadian yang bukan pertama kali terjadi di bandara tersebut. Hal ini tentu saja bisa dinilai sebagai kelemahan dalam pengelolaan bandara yang merupakan pintu masuk/keluar penumpang pesawat udara. Bagi pejabat KE, kejadian tersebut bisa saja menjadi suatu pembenaran (tambahan) mengenai kebijakan yang diambilnya. Pada saat larangan terbang terhadap pengangkut dari Indonesia lahir pada tahun 2007.

Uni Eropa mendasarkan pendapatnya pada :

- 1) Adanya bukti dari otoritas penerbangan sipil Indonesia bahwa kecelakaan yang dialami oleh pengangkut sipil Indonesia terjadi karena para operator tersebut tidak memenuhi persyaratan standar keselamatan.

2) Adanya rating yang dikeluarkan oleh FAA (Amerika Serikat), yang menilai rendah tingkat keselamatan di Indonesia serta tidak dipenuhinya standar keselamatan yang diatur oleh ICAO

3) Hasil audit yang dilakukan oleh ICAO pada bulan Februari 2007 yang melaporkan bahwa kapabilitas otoritas penerbangan sipil Indonesia terhadap pengawasan keselamatan sangat kurang.

4) Kompetensi otoritas penerbangan sipil Indonesia dalam melaksanakan dan menegakkan standar keselamatan. Serta tidak segera memberikan jawaban atas pertanyaan yang diajukan oleh komisi Eropa ((EC) No.787/2007¹⁷⁵)

Empat pertimbangan tersebut yang menjadi cikal bakal larangan terbang pengangkut dari Indonesia ke Eropa. Dari keempat poin di atas, yang menjadi krusial adalah hasil audit yang dilakukan oleh ICAO pada bulan Februari 2007. Hasil audit tersebut menunjukkan hal-hal penting mengenai keselamatan penerbangan di Indonesia. Audit tersebut memberikan rekomendasi-rekomendasi yang harus dilakukan oleh otoritas penerbangan sipil di Indonesia. Hasil audit dan rekomendasi dari ICAO tersebut adalah :

- 1) Rekomendasi terhadap Undang-Undang Penerbangan dan Ketentuan mengenai Penerbangan Sipil
- 2) Rekomendasi terhadap Organisasi Penerbangan Sipil
- 3) Rekomendasi terhadap Lisensi Personil dan Pelatihan

¹⁷⁵ Dalam Commission Regulation No. 787/2007 yang dikeluarkan 4 Juli 2007, terdapat empat hal pokok yang dirujuk Uni Eropa. Selain rekomendasi Federal Aviation Administration (FAA), ada juga hasil audit ICAO Universal Oversight Audit Programme (USOAP) di Indonesia selama Februari 2007. Laporan Commission Regulation menyebutkan adanya kekurangseriusan dan lemahnya kapabilitas otoritas penerbangan sipil Indonesia dengan melalaikan tanggung jawab keselamatan penerbangannya. Hasil audit ICAO di Indonesia disebutkan banyak kelemahan, terutama untuk aturan bersifat wajib (mandatory). ICAO telah mengaudit pelaksanaan Annex 1 lisensi personel (Personnel Licensing), Annex 6 operasional penerbangan (Operation of Aircraft), dan Annex 8 kelaikan udara (Airworthiness of Aircraft). Selain itu, ICAO juga mengaudit pelaksanaan Annex 11 tentang Air Traffic Services (ATS), Annex 13 mengenai investigasi kecelakaan udara (Aircraft Accident Investigation), dan Annex 14 tentang bandara (Aerodromes).

- 4) Rekomendasi terhadap Sertifikasi Pengangkut Udara dan Pengawasan
- 5) Rekomendasi terhadap Kelayakan Udara
- 6) Rekomendasi terhadap Kecelakaan Pesawat dan Penyelidikan kecelakaan
- 7) Rekomendasi terhadap Navigasi Udara
- 8) Rekomendasi terhadap Aerodromes (Bandara Perintis)¹⁷⁶.

Hasil audit juga menyatakan bahwa implementasi dalam hal pengawasan keselamatan yang belum efektif dilakukan oleh Indonesia adalah:

- 1) Kualifikasi dan Pelatihan staf tehnik (80%)
- 2) Sistem Penerbangan Sipil dan Fungsi Pengawasan Keselamatan (50,94%)
- 3) Resolusi mengenai keselamatan (50%)
- 4) Undang-Undang Penerbangan (41,67%)
- 5) Prosedur dan Petunjuk Tekhnis (38,65%)
- 6) Kewajiban Pengawasan (36,47%)
- 7) Ketentuan Khusus Pelaksanaan (33,74%)
- 8) Lisensi dan Sertifikasi (28,97%)¹⁷⁷.

Hasil audit yang dilakukan oleh ICAO secara jelas dapat diartikan bahwa banyak hal yang harus dilakukan oleh Indonesia untuk memperbaiki sistem keselamatan penerbangan sipil. Jika melihat hasil audit tersebut maka dapat dibenarkan tindakan Uni Eropa memberlakukan larangan terbang terhadap pengangkut dari Indonesia. Ketentuan tersebut diputuskan berdasarkan ketentuan

¹⁷⁶ [www.icao.int/usoap,Appendix I](http://www.icao.int/usoap/Appendix I)

¹⁷⁷ www.icao.int/usoap,Appendix II

dalam EASA yang menganut perlindungan keselamatan penerbangan bagi warga negara mereka.

Namun, yang menjadi permasalahan adalah bahwa apakah larangan terbang yang dikeluarkan oleh Komite Eropa itu bersifat mengikat para negara-negara Eropa?. Hal ini terkait karena terdapat perjanjian-perjanjian bilateral yang telah dilakukan oleh Indonesia dengan negara-negara Eropa sedangkan Indonesia tidak memiliki perjanjian penerbangan sipil dengan Uni Eropa.

Pada tanggal 30 April 2004 Komite Eropa mengeluarkan aturan (EC) No. 847/2004 tentang ketentuan mengenai perjanjian antara negara anggota Uni Eropa dengan negara ketiga. Dalam konsideran poin pertama telah dinyatakan bahwa perjanjian bilateral antara negara anggota Uni Eropa dengan negara ketiga telah terjadi sebelum ketentuan ini dikeluarkan. Akan tetapi terdapat ketentuan lain yang menyatakan bahwa, berdasarkan putusan pengadilan Eropa, komunitas Eropa memiliki hak eksklusif atas perjanjian tersebut. Jika ketentuan tersebut demikian, apakah perjanjian pengangkut udara antara negara-negara anggota Uni Eropa menjadi batal demi hukum berdasarkan putusan dari pengadilan Eropa tersebut?.

Apabila dilihat bahwa dalam mengeluarkan (EC) No. 787/2007, Komite Eropa menyatakan bahwa ketentuan tersebut telah disepakati oleh 27 negara anggota Uni Eropa, maka perjanjian bilateral sebelum ketentuan tersebut keluar menjadi batal. Dengan batalnya perjanjian pengangkut udara tersebut maka masing-masing pihak, baik pengangkut dari negara anggota Uni Eropa maupun dari Indonesia tidak dapat melintas di wilayah teritorial masing-masing, meskipun Indonesia tidak mengeluarkan larangan yang sama terhadap pengangkut sipil dari Uni Eropa. Hal ini dikarenakan sesuai dengan ketentuan dari Konvensi Chicago 1944, pasal 6, yang menyatakan bahwa setiap penerbangan berjadwal harus mendapatkan izin dari negara kolong. Izin penerbangan sipil komersil tersebut biasanya dapat dilakukan apabila telah terjalin perjanjian pengangkut udara baik secara bilateral maupun multilateral.

BAB 4

UPAYA INDONESIA DALAM MENCABUT LARANGAN TERBANG UNI EROPA

Dilarangnya maskapai Indonesia memasuki atau beroperasi ke wilayah Uni Eropa, dikarenakan alasan teknis. Maskapai Indonesia dinilai belum memenuhi standar keselamatan terbang sesuai aturan *International Civil Aviation Organization* (ICAO). Seberapa besar sebenarnya Uni Eropa memperhatikan standar keselamatan maskapai yang memasuki wilayah mereka?

Dalam rilis yang dikeluarkan Komisi Eropa disebutkan, menjamin keselamatan warga negara Uni Eropa adalah prioritas utama kebijakan transportasi udara Uni Eropa. Maka, parlemen Eropa dan negara anggota Uni Eropa memberikan mandat kepada Komisi Eropa untuk menyusun dan memperbaharui daftar maskapai yang dianggap tidak aman dan melarangnya beroperasi di wilayah udara Eropa.

Keputusan larangan terbang diambil oleh Komisi Eropa setelah berdiskusi dan disetujui oleh otoritas penerbangan sipil negara anggota Uni Eropa. Bagaimana kriteria teknis untuk menentukan keselamatan terbang? Ada 4 kriteria yang disebutkan.

Pertama, bukti-bukti rendahnya tingkat keselamatan maskapai yang ditemukan organisasi internasional atau otoritas penerbangan sipil negara lain. *Kedua*, kemampuan atau kemauan maskapai untuk mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki tingkat keselamatan. *Ketiga*, kemampuan dan kemauan otoritas penerbangan sipil untuk melaksanakan pengawasan dan penegakan aturan agar langkah-langkah perbaikan tersebut diimplementasikan oleh maskapai penerbangan. Dan *keempat*, kemampuan dan kemauan otoritas penerbangan sipil dan maskapai untuk mengambil langkah tepat apabila terjadi kecelakaan.

Namun ditegaskan, bahwa untuk menilai tingkat keselamatan udara negara non-Uni Eropa, Uni Eropa tidak menerapkan standar spesifik Uni Eropa, tapi mengacu pada standar internasional yang ditetapkan dalam Konvensi Chicago dan

berlaku untuk seluruh anggota ICAO. Keselamatan penerbangan sipil Indonesia, mulai dipantau Komisi Eropa sejak awal 2007, sejak terjadinya 62 kecelakaan dan kejadian serius selama 3 tahun terakhir dan menelan 200 korban jiwa.

Harian Inggris, *The Financial Times* menulis, dengan keputusan mencabut izin operasional Adam Air, disini Indonesia ingin menyampaikan pesan bahwa reformasi telah berjalan. Adam Air merupakan korban terbesar sehubungan dengan kampanye pemerintah melepaskan cap sebagai salah satu tempat penerbangan yang paling berbahaya di dunia.

Para analis mengatakan bahwa penyebab utama pelbagai kecelakaan itu, pihak regulator tak bisa mengawasi lonjakan penumpang. Penumpang pesawat terbang meningkat 600 persen dalam 10 tahun terakhir. Tahun lalu bahkan menjadi 34 juta penumpang per tahunnya.

Uni Eropa menilai serangkaian kecelakaan penerbangan yang dialami oleh maskapai penerbangan Indonesia menunjukkan buruknya manajemen pengelolaan keselamatan penerbangan di Indonesia. Lembaga konsultan Ascend yang berbasis di London pada Maret 2007 lalu mengeluarkan penilaian terhadap rating kecelakaan pesawat di setiap negara. Indonesia memiliki rating 3,77 kecelakaan untuk setiap satu juta take off dalam tiga tahun terakhir. Rating ini jauh melampaui rating global yang hanya mencapai 0,25 kecelakaan untuk setiap satu juta take off dalam tiga tahun terakhir. Pada saat yang bersamaan Departemen perhubungan mengeluarkan daftar peringkat maskapai penerbangan domestik. Hasilnya, tidak ada maskapai penerbangan yang berada di peringkat teratas dalam hal aplikasi keamanan dan keselamatan penerbangan. Hasil rating ini menjadi diskusi hangat di berbagai forum penerbangan internasional dan seolah menjadi pembenaran bahwa pemerintah Indonesia gagal memberikan jaminan keselamatan penerbangan sehingga perlu diberikan sanksi agar melakukan perbaikan terhadap keamanan dan keselamatan penerbangan di Indonesia.

Pada saat bersamaan, audit oleh ICAO¹⁷⁸ dan *US Federal Aviation Administration* (US FAA) tahun 2007 menemukan bahwa otoritas penerbangan sipil dan maskapai di Indonesia tidak mematuhi standar ICAO.¹⁷⁹ Padahal, Indonesia adalah anggota ICAO dan ikut menandatangani Konvensi Chicago. Sehingga, Indonesia seharusnya mengikuti standar keselamatan ICAO.

Sebagai konsekuensinya, US FAA juga menetapkan Indonesia berada pada kategori 2, yang berarti bahwa standar ICAO tidak dipenuhi dan maskapai Indonesia pun dicegah untuk terbang ke wilayah AS.¹⁸⁰ Berdasarkan fakta-fakta tersebut, Uni Eropa terpaksa mengambil keputusan dengan melarang maskapai Indonesia beroperasi ke wilayah Uni Eropa. Larangan ini sudah berlaku sejak 4 Juli 2007. Audit lapangan (*on-site audit*) Komisi Eropa pada November 2007

¹⁷⁸ Tujuan dari USOAP AUDIT ICAO adalah:

1. mendorong tercapainya keselamatan penerbangan global, melalui audit terhadap seluruh negara anggota ICAO secara reguler;
2. menetapkan kemampuan negara anggota ICAO dalam melaksanakan fungsi pengawasan keselamatan dengan cara menilai efektivitas penerapan 8 elemen kritis dari sistem pengawasan keselamatan;
3. mengevaluasi status implementasi atas *Standards and Recommended Practices* (SARPS), prosedur-prosedur serta petunjuk-petunjuk pelaksanaan dan praktek-praktek yang berkaitan dengan keselamatan.

¹⁷⁹ *Universal Safety Oversight Audit Program* (USOAP) yang dilakukan oleh ICAO sebelum Januari 2005 difokuskan pada 3 aspek, yaitu: *Personal Licensing, Operation and Airworthiness of Aircraft*. Sementara itu setelah 1 Januari 2005 diterapkan terhadap *all safety related ICAO Standards*, termasuk ATC, *Airports and other components of air transportation system*. Lebih detailnya yaitu berdasarkan:

- Annex 1: *Personnel Licensing*
- Annex 2: *Rules of The Air*
- Annex 6: *Operation of Aircraft*
- Annex 7: *Aircraft Nationality and Registration Marks*
- Annex 8: *Airworthiness of Aircraft*
- Annex 11 *Air Traffic Services*
- Annex 13: *Aircraft Accident Investigation*
- Annex 14: *Aerodromes*
- Annex 16: *Aircraft Noise*

Dimana hasil USOAP terhadap Indonesia (6-15 Februari 2007) menunjukkan otoritas penerbangan sipil dan maskapai penerbangan di Indonesia tidak mematuhi ICAO *safety standards*

¹⁸⁰ Dengan status tersebut, FAA membatasi jangkauan terbang pesawat Indonesia ke Amerika hanya melalui satu pintu masuk.” Kita tidak dilarang terbang. Tetapi, kalau sudah singgah di satu bandara, tidak boleh singgah atau meneruskan penerbangan ke bandara lain di Amerika. Misalnya, kalau sudah mendarat di LA, harus balik lagi ke Indonesia,” Wawancara dengan Menteri Perhubungan Jusman Syafii Djamal

membenarkan penemuan ICAO dan US FAA, sehingga larangan terbang dilanjutkan melalui peraturan yang dikeluarkan November 2007 dan April 2008.

4.1 Standar Uni Eropa

Untuk menentukan langkah-langkah pendekatan yang akurat dalam menyelesaikan dan mencabut larangan terbang, diperlukan pemahaman latar belakang bagaimanakah proses pelarangan itu diterapkan.

Dalam menetapkan standard keselamatan penerbangan, Uni Eropa menggunakan dua standard yang diakui dunia internasional, yaitu standard ICAO (International Civil Aviation Organization atau Organisasi Penerbangan Sipil Internasional) yang merupakan lembaga resmi PBB dan standard EASA (European Aviation Safety Agency atau Lembaga Kelaikan dan Keselamatan Penerbangan Eropa). ICAO menekankan kepada aturan pengoperasian pesawat yang benar, sedang EASA menekankan kepada pengaturan dan pengawasan kepada pembuatan dan pengoperasian produk penerbangan baik dari sisi kualifikasi staffnya maupun organisasinya. Jadi boleh dibilang bahwa aturan EASA jika diikuti lebih berat dari aturan ICAO.

Dalam hal pelarangan penerbangan di Indonesia, EASA mengaku murni hanya memakai standard ICAO, dengan memfokuskan pada perilaku lapangan tiga komponen penanggungjawab dalam pengoperasian pesawat, yaitu pengawas (dalam hal ini pemerintah yang diwakili oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Udara), industri pesawat dan perlengkapannya, serta pelaksana operasional pesawat yaitu maskapai penerbangan.

Dalam berbagai kesempatan sebelum jatuhnya sanksi, Uni Eropa menerjunkan personil auditor ke Indonesia . Mereka mendatangi pengawas, industri dan maskapai.

Pemeriksaan (audit) pada pengawas difokuskan kepada ketersediaan personil dengan kualifikasi, kesiapan aturan, penegakan aturan dengan sistim

audit terhadap industri dan maskapai, serta pemberian klasifikasi temuan dalam audit, dan tindak lanjut dari temuan tersebut.

Harapan Uni Eropa kepada pengawas di Indonesia adalah jika dalam hal temuan tersebut mempunyai klasifikasi "berat" atau "major" dan berulang, maka harus ada penerapan sanksi terhadap organisasi industri maupun maskapai yang tidak memenuhi aturan tersebut. Sanksi terberat dalam hal ini adalah pelarangan terbang atau "grounded" dan pencabutan ijin operasi.

Sementara pemeriksaan (audit) industri difokuskan kepada tersedianya personil dengan kualifikasi sebagai teknisi, tersedianya metoda kerja yang jelas dengan penanggung jawab yang jelas, serta tersedianya sarana dan prasarana yang cukup untuk menunjang jenis pekerjaannya.

Dalam hal ini, jenis industri penerbangan di Indonesia yang terlibat banyak adalah pada tingkat MRO (*maintenance, repair dan overhaul* atau perawatan, perbaikan dan perbaikan besar). Sedangkan pada tingkat industri penerbangan sebagai produsen pesawat, sistim-subsistim, serta komponen pesawat belum banyak industri di tanah air yang berkecimpung di dalamnya. Aspek ini menekankan adanya fungsi pengawasan mandiri (*independent monitoring system*) dalam organisasi yang bertugas sebagai pengawas melekat pada produk jasa MRO tersebut. Hal ini dikarenakan semua pekerjaan yang dilakukan, semua penggantian maupun perbaikan komponen, harus bisa dilacak balik dan dipertanggung jawabkan ke pengawas.

Sedangkan pemeriksaan (audit) maskapai ditekankan kepada hal-hal: kualifikasi dari pilot dan awak penerbangan, kelengkapan dokumen pesawat sebelum terbang, tahapan pemeriksaan pesawat sebelum dan sesudah terbang, dan *ramp check* (inspeksi mendadak di landasan).

Dari pemeriksaan EASA terhadap 3 komponen ini terlihat banyak hal yang terlewat untuk dijalankan maupun diperiksa, hal mana bisa menyebabkan terjadinya kejadian yang tidak diinginkan (*incident*) hingga kecelakaan (*accident*). Padahal dengan tahapan wajib yang sudah disusun oleh ICAO dan industri

pesawat akan bisa diketahui tanda-tanda awal akan terjadinya penurunan kemampuan kerja dari suatu komponen atau sistem dari pesawat.

Kejadian seperti ban pecah ketika mendarat misalnya, seharusnya bisa diketahui dari pemeriksaan yang rutin dan seksama sebelum pesawat tinggal landas. Demikian juga dengan roda pendarat yang patah, penyebabnya tidaklah suatu hal yang mendadak jika dioperasikan sesuai prosedur. Tetapi hal itu bisa terjadi karena akumulasi dari penurunan kemampuan yang tidak dikoreksi.

Ini semua bisa dikurangi dengan lebih memfungsikan rantai pengawasan mandiri di industri dan maskapai, serta meningkatkan kejelian pengawas pemerintah dalam melakukan pemeriksaan wajib.

Dari rangkaian pemeriksaan tersebut Uni Eropa mengklaim menemukan banyak temuan dengan berbagai klasifikasi termasuk klasifikasi "berat" yang perlu dikoreksi. Dengan berbagai klasifikasi temuan tersebut Uni Eropa memberikan tenggang waktu dan bantuan teknis untuk mengoreksi baik jangka pendek maupun jangka panjang. Tenggang waktu yang diberikan itu memang perlu diisi dengan aksi koreksi nyata untuk membetulkan temuan-temuan lapangan tersebut.

4.2 Pendekatan yang sesuai dilakukan Indonesia terkait standar Uni Eropa

Dari penyebab yang diuraikan di depan, maka pendekatan yang perlu dilakukan adalah memberdayakan tiga penanggungjawab pelaku penerbangan di Indonesia.

Pertama, pengawas penerbangan perlu dibekali dengan pengetahuan dan pengalaman industri. Banyak ahli di EASA yang direkrut dari profesional industri. Sehingga mereka memahami filosofi perancangan pesawat dengan berbagai macam sistem dan sub-sistimnya serta kemungkinan rusak atau gagalnya.

Kedua, otoritas pengawas yang lebih agar temuan di lapangan bisa langsung dieksekusi. Dan ketiga industri dan maskapai yang perlu dipagari dengan aturan-aturan yang rinci dan jelas. Sehingga pengawas bisa tahu kapan harus membunyikan “peluit” jika ada “pelanggaran” kesepakatan bermain.

Selain itu perlu didorong kemampuan dan kemauan industri dan maskapai untuk melaksanakan pengawasan mandiri yang jujur dan ini akan meringankan beban pemerintah. Faktor kejujuran ini perlu mendapatkan perhatian lebih dengan memberikan pelatihan kelaikan udara dan analisis kegagalan suatu sistem atau subsistem pesawat yang bisa menyebabkan kecelakaan. Sehingga dengan pemahaman yang utuh akan penyebab kejadian atau kecelakaan, baik yang mengawasi maupun yang diawasi mempunyai kepedulian lebih akan pentingnya menjalankan semua prosedur yang telah ditentukan. Ini semua memerlukan langkah nyata dan terprogram serta tidak bisa disulap dalam waktu singkat.

Uni Eropa melihat kesungguhan Indonesia. Dan dari perpanjangan larangan yang ditetapkan pertengahan Juli lalu, bisa dibaca apa yang diharapkan dunia penerbangan dari ketiga penanggungjawab keselamatan penerbangan di tanah air.

Pendekatan operasional yang menyeluruh terhadap tiga penanggung jawab dunia penerbangan tanah air tersebut perlu segera dilaksanakan dengan terarah dan terprogram. Kejelasan program dan tahapan-tahapannya menjadi salah satu aspek yang dilihat oleh Uni Eropa. Memang semua tidak semudah yang dibayangkan.

Dengan demikian langkah-langkah maupun lobby politik tidaklah memberikan hasil yang diharapkan, karena penyebabnya memang murni dari pihak Indonesia untuk sanggup memenuhi persyaratan penerbangan yang telah disepakati bersama.

4.3 Upaya Perbaikan Yang dilakukan Indonesia terkait dengan larangan terbang Uni Eropa

Terkait larangan terhadap maskapai Indonesia ini, warga negara Uni Eropa telah diberitahukan tentang keputusan ini. Namun, Komisi Eropa menyatakan tidak pernah dan tidak berwenang melarang warga negara Uni Eropa untuk menggunakan maskapai Indonesia di luar wilayah Eropa.¹⁸¹.

Sementara itu larangan terbang yang diterapkan Uni Eropa masih terus berlangsung. Kendati demikian perbaikan yang diharapkan, sedang dijalankan oleh pemerintah Indonesia.

Perbaikan yang sedang dilakukan oleh Indonesia terkait dengan hasil audit USOAP tersebut. Berikut ini adalah upaya-upaya penyelesaian yang dilakukan oleh Indonesia:

1. Revisi Undang-Undang Penerbangan (*Revision of Aviation Act*)
2. Revisi CASR, AC, & SI (*Civil Aviation Safety Regulation, Advisory Circular & Staff Instruction*)
3. Restrukturisasi Organisasi Ditjen Hubud
4. Peningkatan Sumber Daya Manusia Inspektur Ditjen Hubud
5. Meningkatkan Fungsi Pengawasan Ditjen Hubud
6. Penegakan Hukum (*Law Enforcement*)
7. Peningkatan Anggaran Operasional
8. Organisasi dan Inspektur Kelaikan Udara yang Profesional dan Independen
9. Pelaksanaan *Safety Management System*
10. Progress Hasil USOAP ICAO Audit
11. Kerjasama dengan Badan Internasional (*International Cooperation*)

¹⁸¹<http://www.kompas.com/read/xml/2008/07/25/11530312/mengapa.uni.eropa.mengeluarkan.larangan.terbang>

Berikut ini adalah bentuk dari perbaikan yang telah dilakukan oleh Indonesia terkait dengan revisi peraturan perundang-undangan terkait dengan hasil audit USOAP ICAO tersebut:

No.	REFERENSI	PENYEMPURNAAN
1.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan	Revisi Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan
2.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM. 9 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 101 (Civil Aviation Safety Regulation Part 101) Tentang Balon Udara Yang Ditambatkan, Layang-layang, Roket Tanpa Awak dan Balon Udara Bebas Tanpa Awak (Moored Balloons, Kites, Unmanned Rockets And Unmanned Free Balloons)	Baru
3.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 10 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 171 (Civil Aviation Safety Regulation Part 171) Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Telekomunikasi Dan Radio Navigasi Penerbangan (Aeronautical Telecommunication Service And Radio Navigation Service Providers)	Baru. Amanat UU No. 1 Tahun 2009.
4.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 11 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 172 (Civil Aviation Safety Regulation Part 172) Tentang Penyelenggara Pelayanan Lalu Lintas Penerbangan (Air Traffic Service Providers)	Baru. Amanat UU No. 1 Tahun 2009.
5.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 12 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 69 (Civil Aviation Safety Regulation Part 69) Tentang Persyaratan Licence, Rating dan Pelatihan dan Kecakapan Bagi Personel Pemandu Lalu Lintas Udara (Air Traffic Services Personnel Licensing, Rating, Training, And Proficiency Requirements)	Baru. Amanat UU No. 1 Tahun 2009.
6.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 13 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 143 (Civil	Baru. Amanat UU No. 1 Tahun 2009.

	Aviation Safety Regulation Part 143) tentang Sertifikasi Dan Persyaratan Pengoperasian Bagi Penyelenggara Pelatihan Pelayanan Lalu Lintas Penerbangan (Certification and Operating Requirements For ATS Training Provider)	
7.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 14 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 170 (Civil Aviation Safety Regulation Part 170) tentang Peraturan Lalu Lintas Udara (Air Traffic Rules)	Baru. Amanat UU No. 1 Tahun 2009.
8.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM. 15 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 11 (Civil Aviation Safety Regulation Part 11) tentang Persyaratan Tata Cara Untuk Mengamandemen Dan Membatalkan Serta Mengabulkan Atau Menolak Permohonan Pengecualian Dan Kondisi Khusus Dari Peraturan-Peraturan Keselamatan Penerbangan Sipil (Procedural Requirements For Amending And Repealing Of, And Granting Or Denying Petition Of Exemption, And Special Condition From The Civil Aviation Safety Regulations)	Baru. Memenuhi finding dan Rekomendasi ICAO USOAP.
9.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM. 16 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 92 (Civil Aviation Safety Regulation Part 92) tentang Pengangkutan Bahan Dan/ Atau Barang Berbahaya Dengan Pesawat Udara (Safe Transport Of Dangerous Goods By Air)	Baru. Amanat UU No. 1 Th. 2009
10.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 17 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 145 Amandemen 3 (Civil Aviation Safety Regulation Part 145 Amendment 3) tentang Organisasi Perusahaan Perawatan Pesawat Udara (Approved Maintenance Organizations)	Revisi KM 40 Tahun 2004 tentang Organisasi Perusahaan Perawatan Udara.
11.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 18 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 18 Tahun 2002	Amandemen KM 18 Tahun 2002 tentang Persyaratan-persyaratan Sertifikasi Dan Operasi Bagi Perusahaan

	tentang Persyaratan-persyaratan Sertifikasi Dan Operasi Bagi Perusahaan Angkutan Udara Niaga Untuk Penerbangan Komuter dan Charter	Angkutan Udara Niaga Untuk Penerbangan Komuter dan Charter
12.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 19 Tahun 2009 Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 22 Tahun 2002 Tentang Persyaratan-persyaratan Sertifikasi Dan Operasi Bagi Perusahaan Angkutan Udara Yang Melakukan Penerbangan Dalam Negeri, Internasional Dan Angkutan Udara Niaga Tidak Berjadwal	Amandemen Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 22 Tahun 2002 Tentang Persyaratan-persyaratan Sertifikasi Dan Operasi Bagi Perusahaan Angkutan Udara Yang Melakukan Penerbangan Dalam Negeri, Internasional Dan Angkutan Udara Niaga Tidak Berjadwal
13.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 20 Tahun 2009 tentang Sistem Manajemen Keselamatan (Safety Management System)	
14.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 21 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 173 (Civil Aviation Safety Regulation Part 173) tentang Perancangan Prosedur Penerbangan Instrumen (Instrument Flight Procedure Design)	
15.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 22 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 175 (Civil Aviation Safety Regulation Part 175) tentang Pelayanan Informasi Aeronautika (Aeronautical Information Service)	
16.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 24 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 139 (Civil Aviation Safety Regulation Part 139) tentang Bandar Udara (Aerodrome)	
17.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 25 Tahun 2009 tentang Pendelegasian Kewenangan Menteri Perhubungan Kepada Direktur Jenderal Perhubungan Udara Di Bidang Penerbangan	
18.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 26 Tahun 2009 tentang Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Peraturan Perundang-undangan Di Bidang Keselamatan Penerbangan	

19.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 27 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 33 Amandemen 1 (Civil Aviation Safety Regulation Part 33 Amendment 1) tentang Standard Kelaikudaraan Untuk Mesin Pesawat Terbang (Airworthiness Standards: Aircraft Engines)	
20.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 28 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 34 Amandemen 1 (Civil Aviation Safety Regulation Part 34 Amendment 1) tentang Persyaratan Bahan Bakar Terbuang dan Emisi Gas Buang Untuk Pesawat Udara Yang Digerakkan Dengan Mesin Turbin (Fuel Venting And Exhaust Emission Requirements For Turbine Engine Powered Airplanes)	
21.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 29 Tahun 2009 tentang Peraturan Penerbangan Sipil Bagian 36 Amandemen 1 (Civil Aviation Safety Regulation Part 36 Amendment 1) tentang Sertifikasi Standar Kebisingan Jenis Pesawat Terbang Dan Kelaikan Udara (Noise Standards: Aircraft Type And Airworthiness Certifications)	
22.	Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 30 Tahun 2009 tentang Honorarium Bagi Inspektur Dan Teknisi Penerbangan	

Beberapa contoh dari upaya perbaikan tersebut adalah seperti jumlah inspektur dan teknisi penerbangan bertambah. Gaji dilipatgandakan untuk menghindari korupsi dan pelatihan juga digelar secara intensif. Selain itu ada pula bantuan luar negeri termasuk di antaranya 22 juta dolar dari Australia. Serta pelatihan dari Organisasi Penerbangan Sipil Internasional.

Namun upaya yang dilakukan itu belumlah sempurna. Hal penting lainnya adalah konsistensi. Upaya pemerintah Indonesia dinilai sudah baik. Namun itu

bukanlah sesuatu yang dapat dicapai dalam waktu singkat. Keamanan adalah sesuatu yang seharusnya sudah melekat sejak awal dalam industri penerbangan.

Pemerintah Indonesia yakin larangan terbang Uni Eropa terhadap empat maskapai akan dicabut tahun ini. Keempat itu adalah Garuda, Mandala, Premier Air dan Fast Airlines. Pakistan saja tidak berbuat apa pun dalam persyaratan yang diajukan ketika larangan terbang dicabut. Waktu itu modal Pakistan hanya program reformasi yang solid yang diikuti dengan konsisten. Dan posisi Indonesia saat ini sama dengan Pakistan saat itu.

Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia akan memberikan tiga alternatif pilihan kepada Komisi Uni Eropa terkait upaya pencabutan larangan terbang maskapai Indonesia ke Eropa.¹⁸²

Opsi pertama, adalah mendorong regulator penerbangan Indonesia bekerja sama dengan organisasi penerbangan sipil internasional, ICAO untuk meningkatkan keselamatan penerbangan. Alasannya, latar belakang pemblokadean Eropa itu didasari hasil audit ICAO. Meskipun yang dipakai mereka adalah hasil audit ICAO tiga tahun lalu.

Opsi lainnya adalah merujuk pada hasil penilaian otoritas penerbangan Amerika Serikat, FAA, atas maskapai Indonesia. FAA pernah menurunkan peringkat maskapai Indonesia dengan merujuk pengkategorian Departemen Perhubungan. Sekarang, sudah ada sejumlah maskapai kita di kategori satu. Seharusnya, otomatis dinaikkan kembali. Karena dasarnya juga sudah berubah.

Pilihan lain yang juga dapat dilakukan adalah mengikuti yang diterapkan oleh pemerintah Australia. Yaitu melakukan audit sebelum memberlakukan larangan terbang. Dimana audit itu nantinya akan ditindaklanjuti dengan kerja sama peningkatan keselamatan penerbangan.

¹⁸² Hasil Wawancara dengan Menteri Perhubungan Jusman Syafii Djamal: "Kita akan mengedepankan kerja sama. Intinya itu dan kita siap untuk itu," Hari Kamis 4 Juni 2009.

Selain itu Pemerintah RI selama ini telah menjalankan 2 langkah alternatif untuk menyikapi berlarut-larutnya proses pembahasan larangan terbang yang diberlakukan EU terhadap 51 maskapai penerbangan Indonesia. Langkah pertama adalah mengajukan program fast track, yang melibatkan pengawas penerbangan DGCA Indonesia yang meliputi *surveillance*, *ramp inspection*, *enroute check* pada airlines, yaitu Pemerintah RI mengajukan 4 maskapai untuk segera mendapatkan prioritas keluar dari larangan terbang. Terhadap langkah ini Menhub telah mengajukan surat resmi tentang pengajuan prioritas audit terhadap 4 maskapai ini kepada EU agar dapat dilakukan pembahasan oleh ke 27 negara anggotanya. Keempat maskapai yang diusulkan mendapatkan prioritas itu adalah Garuda Indonesia, Mandala Airlines, Airfast dan Premiair.¹⁸³

Langkah alternatif kedua adalah melakukan kerjasama bilateral dengan Belanda guna menggolongkan rencana Garuda melayani kembali penerbangan ke Amsterdam Belanda. Dalam kaitan ini beberapa waktu yang lalu telah ditandatangani *memorandum of intend* diantara kedua negara untuk kerjasama di bidang penerbangan. Dengan adanya kerjasama bilateral di bidang penerbangan ini maka nantinya Garuda akan mendapatkan *technical assistance* dari KLM dalam kaitan manajemen operasional dan manajemen keselamatan penerbangan sesuai dengan standar Eropa. Mengingat kerjasama ini tidak mungkin dilaksanakan tanpa peran regulator, maka kerjasama juga menjangkau regulator di antara kedua negara ini pula. Ditjen Perhubungan Udara Departemen Perhubungan RI nantinya akan mendapatkan *technical assistance* pula dari Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Pemerintah Belanda. Aspek yang didapat adalah bagaimana agar regulator dapat melakukan pengawasan kepada maskapai sesuai dengan standar yang dimiliki EU.

¹⁸³ Hasil Wawancara dengan Menteri Perhubungan Jusman Syafii Djamal: " Jean Pierre Ambrosini, seorang ahli keselamatan penerbangan sipil (civil aviation safety expert) yang menjadi utusan khusus EU untuk membantu Indonesia mempercepat penghapusan larangan terbang, sudah meminta izin untuk menemui direktur-direktur keempat maskapai tersebut, untuk menyampaikan secara langsung hal-hal yang harus dilakukan terkait keselamatan penerbangan," Hari Kamis 4 Juni 2009.

Hal ini disebabkan karena jauh sebelum adanya pelarangan terbang yang dilakukan oleh Uni Eropa, Garuda Indonesia telah berencana untuk membuka kembali rute penerbangan ke Eropa. Menyusul adanya larangan terbang Uni Eropa (EU), Menteri Perhubungan mengambil kebijakan untuk melakukan kerjasama bilateral dengan Belanda, agar rencana Garuda untuk membuka kembali penerbangan ke Amsterdam dapat terpenuhi walaupun EU belum mencabut larangan terbangnya. Kerjasama bilateral ini merupakan kampanye positif yang diharapkan dapat membuka mata dunia khususnya negara-negara eropa lainnya untuk mempercepat penghapusan larangan terbang EU terhadap maskapai penerbangan RI. Untuk diketahui dalam mekanisme yang dianut EU, adanya keputusan untuk melakukan larangan terbang terhadap maskapai negara tertentu cukup diusulkan oleh 2 negara, namun untuk mencabut pelarangan itu harus melibatkan keseluruhan anggota EU yang terdiri dari 27 negara yang menunjukkan bahwa untuk suatu proses pencabutan dibutuhkan suara bulat dari seluruh anggota.

Namun selain berharap, sejauh ini Indonesia juga telah memperkuat lobi untuk mencari dukungan dari negara-negara anggota UE untuk mempercepat pencabutan larangan terbang. Semua momentum telah dimanfaatkan untuk memaksimalkan pendekatan tersebut. Mulai dari pendekatan melalui para duta besar yang tersebar di negara-negara Eropa, hingga pendekatan langsung.

Indonesia menyadari bahwa pencabutan larangan terbang tidak hanya mengandalkan pada upaya-upaya teknis seputar perbaikan sistem keselamatan penerbangan. Tetapi juga dibutuhkan dukungan politis dari 27 negara anggota UE. Praktisnya, mereka harus melakukan musyawarah untuk mufakat. Kemudian jika tidak tercapai, maka kemungkinan besar dilakukan voting apakah pencabutan bisa dilakukan atau tidak.

Selain Indonesia akan terus melakukan perbaikan dan melakukan dialog dengan Uni Eropa namun bila itu semua belum membuahkan hasil, maka kami akan hentikan pembicaraan agreement secara horizontal terkait dengan kebijakan open-sky bersama UE sebab bagaimanapun juga, '*bilateral agreement*' selama ini

dengan UE jadi 'pincang'. Terakhir, dapat juga dilakukan standar pembandingan sistem keamanan dan keselamatan dari penerbangan asing yang beroperasi di Indonesia. "Di CASR (*civil aviation safety regulation*) hal itu bisa. Yakni, kita bisa 'rampcheck' maskapai asing. Hal ini ditunjukkan oleh karena kita ingin tahu apa bedanya Garuda dengan "mereka". Jika Garuda lebih baik, mengapa masih dilarang,

Dengan adanya kerjasama bilateral ini diharapkan Garuda akan dapat melayani kembali rute penerbangan ke Amsterdam sekalipun ban EU belum dihapus. Kerjasama bilateral ini juga membuka kemungkinan bagi negara Eropa lainnya untuk berpartisipasi sehingga merupakan kampanye positif yang diharapkan dapat membuka mata dunia khususnya negara-negara eropa lainnya untuk mempercepat penghapusan larangan terbang EU terhadap maskapai penerbangan RI.

Untuk diketahui, Uni Eropa menetapkan larangan terbang bagi 51 maskapai Indonesia sejak Juli 2007 dengan alasan keselamatan penerbangan. Sedianya pula, larangan ini akan dievaluasi dalam sidang Komisi Eropa, pada 10 Juli nanti.

Jika larangan ini diterapkan dan yang diterapkan tidak setuju terhadapnya maka keadaan itu dapat dinamakan sengketa. Setiap sengketa dalam ruang lingkup masyarakat internasional pertama kali harus merujuk pada piagam PBB. Prinsip dalam piagam adalah bahwa setiap sengketa antara negara anggota PBB harus diselesaikan secara damai sehingga perdamaian dan keamanan internasional tidak terganggu (Pasal 2 (3) Piagam PBB).

Menurut Diederiks-Verschoor terdapat beberapa kemungkinan yurisdiksi dalam menyelesaikan sengketa dalam masalah penerbangan, yaitu :

- 1) Mahkamah Internasional, dengan melihat yurisdiksi umum yang terdapat dalam pasal 36 ayat 1 Statuta.

- 2) Yurisdiksi berdasarkan Pasal 84 Konvensi Chicago 1944.¹⁸⁴
- 3) Sebelum sampai pada dewan (council) ICAO; maka para pihak harus menyatakan “compulsory jurisdiction”, Pasal 84 Konvensi Chicago 1944.
- 4) Sebagai badan khusus PBB, ICAO, dapat meminta nasihat hukum kepada mahkamah internasional sesuai dengan pasal 96 (2) Piagam PBB
- 5) Banding terhadap putusan dewan ICAO, Pasal 84 Konvensi Chicago 1944.
- 6) Opsional Yurisdiksi oleh dewan ICAO.
- 7) Arbitrase berdasarkan perjanjian bilateral maupun multilateral.
- 8) Arbitrase oleh Chamber dari Mahkamah Internasional.
- 9) Arbitrase melalui maskapai yang terdapat dalam *International Air Transport Association (IATA)*¹⁸⁵

Dalam sengketa penerbangan sipil internasional maka ketentuan khusus yang dapat digunakan sudah pasti Konvensi Chicago 1944. Ketentuan mengenai penyelesaian sengketa dapat dilihat dalam pasal 84,85,86,87 dan 88. Ketentuan pasal 84 konvensi menyatakan apabila ketidaksepahaman terjadi mengenai

¹⁸⁴ Article 84
Settlement of Disputes

If any disagreement between two or more contracting States relating to the interpretation or application of this Convention and its Annexes cannot be settled by negotiation, it shall, on the application of any State concerned in the disagreement, be decided by the Council. No member of the Council shall vote in the consideration by the Council of any dispute to which it is a party. Any Contracting State may, subject to Article 85, appeal from the decision of the Council to an ad hoc arbitral tribunal agreed upon with the other parties to the dispute or to the Permanent Court of International Justice. Any such appeal shall be notified to the Council within sixty days of receipt of notification of the decision of the Council.

¹⁸⁵ H.Ph.Diederiks-Verschoor, *Settlements of Disputes in Aviation and Space*, in *The Use of Air and Outer Space; Cooperation and Competition*, edited by Chia-Jui Cheng, Kluwer Law International, Netherland, 1998, hlm. 232

interpretasi dan pelaksanaan konvensi serta annex-nya maka hal tersebut dapat diselesaikan melalui dewan ICAO.

Mengenai larangan terbang yang diberlakukan secara unilateral oleh Uni Eropa terhadap pengangkut dari Indonesia, hal ini tidak termasuk dalam hal perbedaan interpretasi dan implementasi dari konvensi dan annex-nya. Jika demikian maka penggunaan ketentuan penyelesaian sengketa dalam konvensi Chicago 1944 tidak dapat diberlakukan dalam sengketa di atas.

Penyelesaian sengketa yang utama sudah pasti adalah melalui negosiasi. Negosiasi yang telah dilakukan selama ini belum membuahkan hasil dicabutnya larangan terbang tersebut. Indonesia harusnya mengajukan keberatan kepada ICAO, sebab Indonesia sedang berusaha untuk memperbaiki sistem keselamatan penerbangan sipilnya. Komitmen tersebut dapat terlihat dengan jelas dalam deklarasi yang dilakukan antara Indonesia dengan ICAO di Bali tanggal 2 Juli 2007. Indonesia kemudian dapat meminta kepada ICAO untuk meminta nasihat hukum kepada mahkamah internasional, apakah tindakan unilateral Uni Eropa dapat dibenarkan. Alasan yang dapat dikemukakan oleh Indonesia adalah bahwa dengan adanya larangan tersebut maka Indonesia khususnya pengangkut Indonesia mengalami kerugian secara ekonomis, mengganggu lalu lintas orang dan barang, melanggar prinsip "*equality*" dan "*opportunity*".

Usaha tersebut merupakan sesuatu yang mungkin dapat dilakukan Indonesia selain juga harus memperbaiki sistem keselamatan penerbangan sipil komersil. Hal tersebut perlu dilakukan karena apabila larangan terbang tersebut dibiarkan berlarut-larut maka citra penerbangan sipil Indonesia menjadi buruk. Efek dari citra tersebut akan berdampak pada posisi Indonesia dalam pergaulan masyarakat internasional.

BAB 5 PENUTUP

5.1 Kesimpulan

1. Sejak awal pertumbuhannya dunia penerbangan telah menjadikan faktor keselamatan (*safety*) dan keamanan (*security*) sebagai hal yang sangat penting. Dengan perkataan lain, bisnis penerbangan identik dengan persoalan keselamatan dan keamanan. Maraknya ancaman terorisme telah membawa dampak sangat besar terhadap dunia penerbangan – salah satu di antaranya adalah lahirnya aturan-aturan yang sangat ketat bagi penumpang dalam membawa barang bawaan.

Sejak pembentukan Uni Eropa pada tahun 1957, prinsip kedaulatan mutlak dan penuh (*complete and exclusive*) dalam Konvensi Chicago 1944 telah menjadi ancaman yang menakutkan (*anathema*) terhadap pencapaian tujuan pembentukan Uni Eropa. Sebagaimana diketahui, pembentukan Uni Eropa, antara lain, bertujuan untuk menghilangkan berbagai hambatan terhadap kebebasan bergerak warganegara (*freedom of movement for persons*), kebebasan dalam pelayanan dan pergerakan modal (*services and capital*) dan penetapan kebijakan transport bersama (*the adoption of a common transport policy*). Tujuan ini telah membawa konsekuensi cukup penting bagi negara-negara anggotanya yaitu dalam tahap tertentu telah menyebabkan adanya “pemindahan kedaulatan negara kepada Uni Eropa” (*transfer of sovereignty to the community*) termasuk di dalamnya kedaulatan atas ruang udara.

Sebagaimana telah dikemukakan di muka alasan keselamatan dan keamanan yang menyebabkan kebijakan ruang udara terbuka Eropa lahir. Dan atas alasan keselamatan pula Uni Eropa melarang maskapai penerbangan Indonesia untuk terbang ke seluruh negara anggota Uni Eropa. Tanpa menutup adanya motif lain dari pihak Uni Eropa dalam kebijakan pelarangan terbang maskapai penerbangan Indonesia, namun faktor keselamatan tampaknya merupakan sesuatu yang sulit untuk

dihindari, karena kondisi penerbangan dalam negeri memperlihatkan tingkat keselamatan penerbangan yang kurang memadai. Melalui kebijakan tersebut, Uni Eropa dapat menjaga kredibilitas dunia penerbangan anggotanya.

2. Larangan terbang yang diberlakukan oleh Uni Eropa terhadap pengangkut udara dari Indonesia dapat ditempatkan dalam perspektif yang sama dengan apa yang dilakukan oleh negara lain, dalam hal ini Amerika. Alasan keselamatan yang diajukan oleh Uni Eropa merupakan bagian dari hak mereka sebagai perlindungan kepentingan nasional mereka. Namun, berdasarkan hukum internasional dan kebiasaan internasional, maka Uni Eropa harus berkomitmen bahwa mereka tidak melakukannya secara diskriminatif. Dalam hal ini mereka juga harus melakukan perlakuan yang sama terhadap setiap pengangkut udara sipil baik pengangkut udara nasional maupun asing. Apabila para pengangkut tersebut belum memenuhi standar keselamatan dan keamanan yang mereka tentukan maka larangan terbang juga harus diberlakukan kepada operator tersebut.

3. Semula Indonesia menanggapi larangan terbang ini secara agak emosional dan mengaitkannya dengan persoalan ekonomi dan politis. Namun setelah memahami bahwa pertimbangan putusan tersebut murni berdasarkan temuan teknis, maka Indonesia mulai melakukan langkah-langkah perbaikan.

Langkah-langkah perbaikan yang telah ditempuh meliputi namun tidak terbatas pada: memperbaiki UU Penerbangan, memperbaiki kekurangan yang dikemukakan dalam hasil audit ICAO, menambah jumlah inspektur penerbangan agar sesuai dengan rasio jumlah pesawat yang dioperasikan, meningkatkan pemeriksaan pesawat di area ramp (*ramp check*), meningkatkan pengawasan keselamatan (*oversight*) di maskapai penerbangan Indonesia, dll.

5.2 Saran

1. Upaya meningkatkan kualitas keselamatan penerbangan hendaknya jangan hanya ditujukan sebagai respon jangka pendek untuk kembali dapat menerbangi kawasan Uni Eropa. Peningkatan kualitas keamanan dan keselamatan penerbangan harus merupakan kebijakan nasional berkelanjutan yang bertujuan untuk menjaga kredibilitas dunia penerbangan Indonesia.

2. Oleh karena dalam hal dunia penerbangan, keselamatan (*safety*) dan keamanan (*security*) adalah merupakan aspek yang tidak dapat ditawar-tawar karena menyangkut aspek manusia dan kemanusiaan. Maka sudah seharusnya kita lebih memfokuskan diri dalam memandang aspek *safety* dan *security* dengan sungguh-sungguh, sehingga tingkat kecelakaan transportasi relatif turun dengan jumlah korban yang turun juga. Selain itu, terkait dengan adanya larangan terbang ini sudah seharusnya Indonesia menyikapinya secara bijak dan proporsional sebagai langkah koreksi dan introspeksi.

3. Pembinaan aspek keselamatan penerbangan harus dilakukan secara komprehensif (konsepsi, regulasi, institusi, penegakan hukum, partisipasi masyarakat) dan konsisten (berkelanjutan, perbaikan terus menerus) yang menuntut komitmen (sikap, mentalitas) yang tinggi pada semua pihak yang terkait. Selain itu perlunya penyesuaian tingkat dan standar internasional yang mencerminkan kemajuan, *common practices and best practices*

DAFTAR REFERENSI

I BUKU

- Abdurasyid, Priyatna. Kedaulatan Negara di Ruang Udara. Jakarta: Binacipta, 1973.*
- Akehurst, Michael. A Modern Introduction to International Law. London: Hill-Co, 1970.*
- Bodin, Jean. On Sovereignty: Four Chapter from the Six Books of the Commonwealth (Julian H. Franklin, ed. & trans). London: Cambridge University Press, 1992.*
- Grotius, Hugo. The Rights of War and Peace (A.C. Campbell Trans), M. Walter Dunne ed., 1901.*
- Hanlon, Pat. Global Airlines, 2nd Ed., Oxford: Butterworth-Heinemann, 1999.*
- Juwana, Hikmahanto. Hukum Udara: Modul, Bahan Bacaan dan Dokumen. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Semester ganjil 1999/2000.*
- Kelsen ,Hans. Principles of International Law. 2nd Ed, London: Cambridge University Press, 1967.*
- Kirgis Jr., Frederic L. International Organizations In Their Legal Settings – Selected Documents, Saint Paul, Minnesota, USA: West Publishing Co., 1993.*
- Kusumaatmadja, Mochtar. Pengantar Hukum Internasional, Cet. Ke-2, Bandung: Bina Cipta, 1977.*
- Malanczuk, Peter. Akehurt's Modern Introduction to International Law – Seventh Revised Edition. London & New York: Routledge, 2001.*
- Mamudji, Sri et al., Metode Penelitian dan Penulisan Hukum. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.*
- Martono, K dan Usman Melayu. Perjanjian Angkutan Udara di Indonesia, Bandung: Mandar Maju, 1996.*

- Milde, Michael. Problems of Safety Oversight, in *The Use of Air and Outer Space: Cooperation and Competition*, edited by Chia-Jui Cheng. Netherlands: Kluwer Law International, 1998.
- National Research Council Staff. *Improving the Continued Airworthiness of Civil Aircraft: A strategy for the FAA's Aircraft Certification Service*. Washington: National Academies Press, 1998.
- Oppenheim, L. *International Law, A. Treatise*. Vol. I, II, 7th Ed. London: Hill-Co, 1966.
- Pablo Mendes de Leon. Unilateral Efforts to Enhance Security, in *The Use of Air and Outer Space: Cooperation and Competition*, edited by Chia-Jui Cheng. Netherlands: Kluwer Law International, 1998.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Sorensen, Max. *Manuel of Public International Law*. New York: West Publishing, 1968.
- Starke, J. G. *Introduction to International Law*. Cet. 2. New York: Oceana Publications, 1977
- Sweeney, Joseph M. et. Al., *The International Legal System: Cases and Materials*, 3rd Ed. New York: The Foundation Press, 1988.
- Wagner, Wenceslas J. *International Air Transportation, as Affected by State Sovereignty*. Belgium: Bruylant-Bruxelles, 1970.
- Whitman, Marjorie M. *Digest of International Law*. Vol. 9. Washington: West Publishing, 1968.
- Verschoor, I. H. Ph. Diedrieks. *An Introduction to Air Law*. Cet. 2. Deventer: Kluwer, 1985.
- Verschoor, I. H. Ph. Diedrieks. *An Introduction to Air Law*. Eighth Revised Edition. Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International, 2006.
- Wells, Alexander T. & Clarence C. Rodrigues. *Commercial Aviation Safety*, 4th Ed. New York: McGraw-Hill, 2004.
- Wells, Alexander T. *Air Transportation: A management perspective*. California: Wadforth Publishing, 1984.

Wiradipradja, E. Saefullah. *Tinjauan Singkat Atas Berbagai Perjanjian Internasional di Bidang Hukum Udara*. Bandung: Lisan, 1990.

II ARTIKEL/ JURNAL

Abeyratne, Ruwantissa I.R . “The Philosophy of Air Law”, *America Journal of Jurist*, Vol. 37 (1992): 135.

Barreto, Olga. “Safety Oversight: Federal Aviation Administration, International Civil Aviation Organization, and Central American Aviation Safety Agency,” *Journal of Law and Commerce* (Summer 2002): 656.

Coopers, John Cobb. “The International Air Navigation Conference, Paris 1910,” *Journal of Air Law and Commerce* (1932): 127.

Dempsey, Paul Stephen. “Compliance & Enforcement in International Law: achieving global uniformity in aviation safety, North Carolina,” *Journal of International Law and Commercial Regulation* (Fall 2004): 13-19.

Kingsley, Robert dan Carlos R. Wangham. “The correlative Interest of the Landowner and the Airman,” *Journal of Air Law* (1932): 375.

Klein, Herbert D. “Cujus Est Solum Ejus Est... Quousque Tandem?,” *Journal of Air Law & Commerce*, Vol. 26 (1959): 241.

Message of no. 1. 1944, *Proceedings of the ICAO Conference*, vol. 1, (Washington: US Government Printing Office, 1949).

Milde, Michael “The International Civil Aviation Organization: After 50 Years and Beyond,” *Australian International Law Journal*, 1996: 60-68.

Morrison, Mark Lee. “Navigation the Tumultuous Skies of International Aviation: The Federal Administration’s Response to Non-Compliance with international safety standards,” *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* (Fall 1995): 630.

Poerwoko, Djoko. “Ruang Udara – Kawasan yang Penuh Aturan,” *Angkasa No. 6* (Maret 2007): 44-45.

Saba, John. *worldwide Safe Flight: "Will the International financial facility for aviation safety help it happen?"*, *Journal of Air Law and Commerce* (Summer 2003): 540.

Salacuse, Jeswald W. "The Little Prince and the Bussinessman: Conflicts and Tension in Public International Air Law," *Journal Air Law & Commerce*, Vol. 45 (1980): 815.

Schless, Adam L. "Open Skies: Loosening the Protectionist Grip on International Civil Aviation," *Emory International Law Review* Vol. 8 (1994): 447-450.

Shrewsbury, Stephen M. "September 11th and the Single European Sky: Developing Concepts of Airspace Sovereignty," *Journal of Air Law & Commerce*, Vol. 68 (2003): 115.

Sweeney A.K. "Adjusting the Conflicting Interests of Landowner and Aviator in Anglo-American Law," *Journal of Air Law* (1932): 536.

III KAMUS

Oxford Dictionary of Law, 5th Ed., Edited by Elizabeth A. Martin. Oxford: Oxford University Press. (2003): 469.

Blackstone's International Law Documents, 5th Ed., Edited by Malcolm D. Evans. London: Blackstone Press Limited.

IV MAKALAH

Mieke Komar Kantaatmadja, "Makalah Pembanding Industrialisasi dan Sistem Transportasi Dalam Rangka Peningkatan Persaingan Perdagangan Internasional dan Pelestarian Lingkungan," (Bali, 16 Juli 2003).

V PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Penerbangan*, UU No. 1 Tahun 2009, LN No. 1 Tahun 2009.

European Union. Regulation (EC) No 1592/2002 Of The European Parliament And of The Council of 15 July 2002 on common rules

in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency.

European Union. Regulation (EC) No 2011/2005 Of The European Parliament And of The Council of 14 December 2005 on the establishment of a Community list of air carriers subject to an operating ban within the Community and on informing air transport passengers of the identity of the operating air carrier, and repealing Article 9 of Directive 2004/36/EC.

European Union. Regulation (EC) No 474/2006 Of The European Parliament And of The Council of 22 March 2006 on establishing the Community list of air carriers which are subject to an operating ban within the Community referred to in Chapter II of Regulation (EC) No 2111/2005 of the European Parliament and of the Council.

European Union. Regulation (EC) No 910/2006 Of The European Parliament And of The Council of 20 June 2006 on amending Regulation (EC) No 474/2006 establishing the Community list of air carriers which are subject to an operating ban within the Community referred to in Chapter II of Regulation (EC) No 2111/2005 of the European Parliament and of the Council..

Paris. *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation 1919*.
Chicago. *Convention on International Civil Aviation 1944*.