

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG TEORI HUKUM PERJANJIAN, DAN FLIGHT INFORMATION REGION (FIR)

A. Perkembangan Hukum Perjanjian Internasional secara Umum dalam Hukum Internasional

Perjanjian internasional, dalam praktik hubungan diplomatik modern, telah menjadi satu bagian penting dalam hukum internasional.¹ Perkembangan pentingnya peranan perjanjian internasional dalam hukum internasional ditandai dengan fakta bahwa dewasa ini hukum internasional sebagian besar terdiri dari perjanjian-perjanjian internasional.² Hal tersebut disadari oleh masyarakat internasional dengan munculnya upaya-upaya untuk mengkodifikasikan kaidah-kaidah hukum internasional ke dalam perjanjian internasional seperti yang dilakukan oleh Liga Bangsa-bangsa (*the League of Nations*) pada tahun 1924 dengan membentuk Komisi Ahli (*Committee of Expert*) berdasarkan Resolusi Majelis Liga Bangsa-bangsa tanggal 22 September 1924.³

Pembentukan Perserikatan Bangsa-bangsa (*the United Nations*, selanjutnya disebut sebagai PBB) pada tahun 1945 kembali menegaskan peranan perjanjian

¹ I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional – Bagian 1, Loc.Cit.*

² I Wayan Parthiana, *Ibid.*

³ Tugas Komisi Ahli Liga Bangsa-bangsa adalah untuk mengadakan studi yang sistematis tentang pengkodifikasian yang progresif dari hukum internasional, yang melahirkan Konferensi Kodifikasi Hukum Internasional Den Haag 1930.

internasional dalam hukum internasional. Pasal 13 ayat (1) butir a Piagam PBB menyatakan maksudnya untuk mendorong pengembangan progresif hukum internasional dan pengkodifikasiannya. Ketentuan tersebut mendorong dibentuknya Komisi Hukum Internasional (*Internasional Law Commission*) yang berhasil menyiapkan naskah-naskah konvensi dalam berbagai bidang hukum internasional seperti Konvensi Hukum Laut Jenewa 1958, Konvensi tentang Hubungan Diplomatik, Konvensi tentang Hukum Perjanjian 1969 dan Konvensi tentang Hukum Perjanjian antara Negara dengan Organisasi Internasional dan antara Organisasi Internasional dengan Organisasi Internasional 1986.⁴

Kedua konvensi yang disebutkan terakhir merupakan dua konvensi bersejarah yang memiliki arti penting dalam perkembangan perjanjian internasional sebagai hukum internasional, terutama *Vienna Convention on The Law of Treaties 1969* atau yang kita kenal sebagai Konvensi Wina 1969. Konvensi ini memiliki peranan yang penting mengingat substansi pembahasannya yang terkait dengan perjanjian internasional dengan negara sebagai subjek dari pembuat perjanjian internasional itu sendiri.

B. Pengertian Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional memiliki beragam definisi yang diutarakan oleh para ahli. Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan

⁴I Wayan Parthiana, *Ibid.*, hlm. 5 – 6.

untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu.⁵ Boer Mauna berpendapat bahwa perjanjian internasional adalah instrumen yuridis yang menampung kehendak dan persetujuan negara atau subjek hukum internasional lainnya untuk mencapai tujuan bersama, yang mana pembuatannya diatur oleh hukum internasional dan menimbulkan akibat hukum yang mengikat bagi para pihak yang membuatnya.⁶ O' Connel menyatakan bahwa "*...a treaty is engagement between states, governed by international law as distinct from municipal law, the form and manner of which is immaterial to the legal consequences of the act,*"⁷ dan secara umum I Wayan Parthiana berpendapat bahwa perjanjian internasional adalah kata sepakat antara dua atau lebih subyek hukum internasional mengenai suatu obyek atau masalah tertentu dengan maksud untuk hubungan hukum atau melahirkan hak dan kewajiban yang diatur oleh hukum internasional.⁸ Pada intinya, para ahli sependapat bahwa perjanjian internasional adalah kesepakatan antara negara dan/atau subyek-subyek hukum internasional lainnya yang menimbulkan akibat hukum tertentu bagi setiap pihak yang terlibat.

Definisi perjanjian internasional dalam ketentuan positif terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a Konvensi Wina 1969 yang menyebutkan bahwa:

⁵Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional, Op.Cit.*, hlm. 117.

⁶Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, PT. Alumni, Bandung, 2008, hlm. 82.

⁷D.P. O' Connel, *International Law*, Vol. 1, London: Stevens & Sons, 1970, hlm. 195, sebagaimana dikutip dalam Syahmin A.K., *Hukum Perjanjian Internasional (Menurut Konvensi Wina 1969)*, Bandung: Amico, 1985, hlm. 65.

⁸I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional – Bagian 1, Op.Cit.*, hlm. 12.

1. *For the purposes of the present Convention;*
 - a. *“treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;*

Pasal tersebut bermakna bahwa perjanjian yang dimaksud adalah suatu persetujuan internasional yang diadakan antara negara-negara dalam bentuk yang tertulis dan diatur oleh hukum internasional, baik yang berupa satu instrumen tunggal atau berupa dua atau lebih instrumen yang saling berkaitan tanpa memandang apa pun juga namanya. Pengertian perjanjian internasional juga tercantum dalam tatanan hukum nasional Indonesia, yakni dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Pasal 1 butir a yang menyebutkan bahwa perjanjian internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat dijabarkan beberapa unsur atau kualifikasi yang harus terpenuhi dalam suatu perjanjian, untuk dapat disebut sebagai perjanjian internasional, yaitu: kata sepakat, subyek-subyek hukum internasional, berbentuk tertulis, obyek tertentu, dan tunduk pada atau diatur oleh hukum internasional.⁹ Unsur yang paling utama, yaitu persetujuan para pihak yang diberikan secara sukarela, sebagaimana yang terjadi dalam hukum perdata,¹⁰ atau asas

⁹I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional – Bagian 1*, Op.Cit., hlm. 14.

¹⁰Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Publik Internasional*, PT Pembimbing Masa, Jakarta, 1967, hlm. 219.

konsensualisme yang dikenal di sistem perdata barat. Namun, perlu diingat bahwa perjanjian internasional harus diadakan oleh subjek hukum internasional yang menjadi anggota masyarakat hukum internasional. Jadi, termasuk dalam perjanjian internasional adalah perjanjian antara negara-negara, perjanjian antara negara dengan organisasi internasional, perjanjian antara suatu organisasi internasional dengan organisasi internasional lainnya.

Di samping itu, Huala Adolf juga menyatakan bahwa kontrak internasional tidak dapat dipersamakan dengan perjanjian internasional. Kata "kontrak" terasosiasi dengan suatu hal yang bersifat privat (perdata) seperti misalnya: KKS (Kontrak Kerja Sama) antara Pemerintah c.q. Badan Pengelola Minyak dan Gas (BP Migas) dengan perusahaan asing, adalah kontrak komersial yang tidak tunduk pada hukum publik. Standar untuk menentukan apakah perjanjian masuk kategori perjanjian dalam arti publik atau privat dapat dilihat dari hubungan hukum yang mengaturnya, yaitu hukum privat atau hukum publik, bukan kepada status para pihaknya. Sebuah perjanjian internasional yang bersifat publik harus ada penundukan kepada hukum internasional (publik). Secara teori, ketika prosedur investasi harus melibatkan proses politik, prinsip kebebasan berdagang atau kebebasan berkontrak para pihak (termasuk Pemerintah) akan terganggu. Prinsip kebebasan berdagang pada prinsipnya, tidak boleh diintervensi oleh kepentingan politik atau proses politik.

C. Bentuk-bentuk Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional pada dasarnya terbagi ke dalam dua bentuk, yaitu yang tidak tertulis (*unwritten agreement* atau *oral agreement*) dan tertulis (*written agreement*).¹¹ I Wayan Parthiana menjelaskan bahwa perjanjian internasional tidak tertulis adalah sebagai berikut:¹²

“... pada umumnya merupakan pernyataan secara bersama atau secara timbal balik yang diucapkan oleh kepala negara, kepala pemerintahan, atau menteri luar negeri, atas nama negaranya masing-masing mengenai suatu masalah tertentu yang menyangkut kepentingan para pihak... pernyataan sepihak oleh pejabat negara ... yang diterima secara positif oleh pejabat atau organ pemerintahan negara lain..”

Berdasarkan kutipan di atas, dapat disimpulkan bahwa perjanjian internasional dengan jenis ini merupakan perjanjian yang non-formal, berbeda dengan perjanjian tertulis, di mana perjanjian terjadi akibat pernyataan verbal perwakilan negara terhadap perwakilan negara lainnya.¹³

Berbeda dengan bentuk sebelumnya, perjanjian internasional yang tertulis adalah perjanjian yang merupakan bentuk perjanjian yang secara umum digunakan dalam hukum internasional dan praktik hubungan diplomatik setiap negara di dunia. Perjanjian ini dapat dibedakan ke dalam beberapa macam seperti perjanjian

¹¹I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional – Bagian I, Op.Cit.*, hlm. 35.

¹²*Ibid.*

¹³Contoh bentuk perjanjian ini adalah pernyataan Menteri Luar Negeri Norwegia terhadap penduduk dan penguasa Denmark atas Pulau Greenland bagian timur pada tahun 1933 dan ucapan Presiden Philipina Ferdinand E. Marcos dalam Sidang konferensi Tingkat Tinggi ASEAN di Kuala Lumpur tahun 1977, dikutip dari I Wayan Parthiana, *Ibid.*, hlm. 36.

internasional yang berbentuk: perjanjian antar negara, perjanjian antar kepala negara, antar pemerintah dan antar kepala negara dan kepala pemerintah.¹⁴

Selain perbedaan bentuk yang telah dijelaskan di atas, perjanjian internasional dapat dilihat berdasarkan sudut pandangnya. Setidaknya terdapat tujuh sudut pandang yang dapat membedakan bentuk perjanjian internasional.¹⁵ Bentuk-bentuk tersebut adalah sebagai berikut:

1. Perjanjian Internasional Berdasarkan Jumlah Negara Pihak

Terdapat dua jenis perjanjian internasional berdasarkan klasifikasi ini, yaitu perjanjian internasional bilateral (dua negara dan/atau pihak) dan multilateral (lebih dari dua negara atau pihak).

2. Perjanjian Internasional Berdasarkan Kesempatan yang diberikan untuk Menjadi Negara Pihak

Terdapat dua jenis perjanjian internasional dalam klasifikasi ini, yaitu perjanjian internasional khusus atau perjanjian internasional tertutup dan perjanjian internasional terbuka. Sesuai dengan namanya, perjanjian internasional khusus atau tertutup merupakan perjanjian internasional yang hanya mengatur kepentingan para pihak yang bersangkutan, di mana pihak ketiga tidak diperkenankan terlibat dalam perjanjian tersebut. Sebaliknya, pihak ketiga atau negara-negara yang pada awalnya tidak terlibat dalam pembentukan perjanjian internasional terbuka, dapat

¹⁴*Ibid.*, hlm 37 – 39.

¹⁵*Ibid.*, hlm. 40 – 50.

menyatakan persetujuannya untuk terikat (*consent to be bound*) dengan perjanjian tersebut di kemudian hari.

3. Perjanjian Internasional Berdasarkan Kaidah Hukumnya

Klasifikasi ini memiliki kaitan erat dengan jenis perjanjian internasional sebelumnya dan membagi perjanjian internasional ke dalam tiga bagian lagi, yaitu perjanjian internasional yang melahirkan kaidah hukum khusus yang berlaku bagi para pihak yang terikat, yang berlaku dalam kawasan tertentu dan yang berlaku umum.

4. Perjanjian Internasional Berdasarkan Bahasa

Suatu perjanjian internasional dapat dirumuskan dalam satu bahasa, dua bahasa atau lebih dan yang dirumuskan dalam satu bahasa tertentu saja yang sah dan mengikat para pihak dan/atau yang semuanya merupakan naskah sah, otentik dan mempunyai kekuatan mengikat yang sama.

5. Perjanjian Internasional Berdasarkan Substansi Hukum yang Dikandungnya

Secara garis besar, ada tiga macam perjanjian internasional jika ditinjau berdasarkan kaidah hukum yang dirumuskan di dalamnya, yaitu perjanjian internasional yang seluruh pasalnya merupakan perumusan dari kaidah-kaidah hukum kebiasaan internasional dalam bidang yang bersangkutan, yang merupakan perumusan atau yang melahirkan kaidah-kaidah hukum internasional yang sama sekali baru dan/atau yang substansinya merupakan perpaduan antara kaidah-kaidah

hukum kebiasaan internasional dan kaidah-kaidah hukum internasional yang baru sama sekali.

6. Perjanjian Internasional Berdasarkan Pemrakarsanya

Perjanjian internasional sudah pasti lahir atas kebutuhan untuk mengatur suatu obyek yang dihadapi secara bersama-sama oleh para pihak yang berkepentingan, maka pasti ada pihak yang berinisiatif untuk mengadakan suatu perjanjian dengan negara lainnya. Berdasarkan pemrakarsanya, perjanjian internasional terbagi ke dalam dua golongan yaitu yang kelahiran atau pembentukannya diprakarsai oleh negara atau negara-negara dan/atau organisasi internasional.

7. Perjanjian Internasional Berdasarkan Ruang Lingkup Berlakunya

Ditinjau dari ruang lingkup berlakunya, perjanjian internasional dapat dibedakan menjadi perjanjian internasional khusus, regional atau kawasan dan umum atau universal.

D. Pengesahan Perjanjian Internasional

1. Berdasarkan Hukum Internasional

Sebagaimana yang disebutkan dalam pembahasan sebelumnya, pengaturan hukum internasional mengenai perjanjian internasional yang di bahas dalam penelitian ini terdapat dalam Konvensi Wina 1969. Konvensi ini mengatur perjanjian internasional antar negara secara komprehensif, mulai dari persiapan, pembuatan, pelaksanaan, sampai pada kapan dan bagaimana suatu perjanjian

internasional berakhir. Konvensi yang terdiri dari delapan bagian dan 85 Pasal ini dihasilkan oleh International Law Commission (ILC) atau Komisi Hukum Internasional PBB yang dibentuk berdasarkan Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa No. 174/II tahun 1947.¹⁶

Pihak-pihak yang bermaksud untuk membuat atau merumuskan suatu perjanjian internasional biasanya terlebih dahulu melakukan pendekatan-pendekatan baik yang bersifat informal maupun formal.¹⁷ Setelah langkah-langkah informal seperti pertemuan antar menteri dan kepala negara dirasa cukup, langkah selanjutnya adalah pendekatan formal seperti penunjukan wakil-wakil masing-masing pihak yang diberikan tugas dan kewenangan untuk mengadakan perundingan, penyerahan surat kuasa atau pertukaran kuasa penuh (*full powers*) oleh wakil-wakil masing-masing pihak, perundingan untuk membahas materi yang akan dimasukkan dan dirumuskan sebagai klausul perjanjian dan penerimaan naskah perjanjian (*adoption of the text*). Penerimaan naskah bermakna sebagai *konstatering* formal dari negara-negara peserta konferensi, bahwa konferensi internasional telah berhasil merumuskan suatu naskah perjanjian internasional yang tidak dapat diubah lagi.¹⁸

Naskah yang telah diterima kemudian melalui langkah otentifikasi naskah perjanjian (*authentication of the text*), yang merupakan tindakan resmi dari negara

¹⁶Ian Brownlie, *Instrumen-Instrumen Penting Hukum Internasional*, Sinar Baru, Jakarta 1992, hlm. 349.

¹⁷I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional – Bagian I*, *Op.Cit.*, hlm. 93.

¹⁸*Ibid.*, hlm. 109.

peserta dan bermakna bahwa naskah perjanjian telah diterima negara peserta dengan pencantuman tanda tangan atau paraf pada lembar-lembar naskah perjanjian. Pencantuman tanda tangan/paraf, belum menjadikan negara peserta konferensi terikat pada perjanjian internasional.¹⁹

Agar perjanjian yang telah terotentifikasi tersebut dapat mengikat sebagai hukum positif, maka para pihak perlu menyatakan persetujuannya untuk terikat secara tegas pada perjanjian sebagai pernyataan persetujuan untuk terikat pada perjanjian (*consent to be bound by a treaty*). Persetujuan ataupun penolakan untuk terikat pada suatu perjanjian adalah manifestasi dari kedaulatan setiap negara. Sebagai negara berdaulat tentunya tidak bisa dipaksa oleh kekuatan apa pun untuk menerima sesuatu yang tidak dikehendakinya, seperti menyatakan terikat pada suatu perjanjian internasional.²⁰ Beberapa cara untuk menyatakan persetujuan untuk mengikatkan diri pada perjanjian internasional ditentukan di dalam perjanjian itu sendiri sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam konvensi. Pasal 11 Konvensi Wina 1969 menentukan beberapa cara untuk menyatakan persetujuan untuk terikat pada suatu perjanjian, yaitu dengan penandatanganan (*signature*), pertukaran instrumen yang membentuk perjanjian (*exchange of instruments constituting a treaty*), ratifikasi (*ratification*), akseptasi (*acceptance*), persetujuan atau aksesi (*approval*), atau cara lain yang disetujui dalam perjanjian.

¹⁹Eddy Damian, *Beberapa Pokok Materi Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional*, Jurnal Hukum Internasional, Vol. 2 No. 3, Desember 2003, hlm. 222.

²⁰I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional – Bagian 1, Loc. Cit.*

a. Persetujuan untuk Terikat pada Perjanjian melalui Penandatanganan

Kesepakatan yang dituangkan melalui penandatanganan dalam perjanjian internasional diatur dalam Pasal 12 konvensi yang menjelaskan sebagai berikut:

1. *The consent of a State to be bound by a treaty is expressed by the signature of its representative when:*
 - (a) *the treaty provides that signature shall have that effect;*
 - (b) *it is otherwise established that the negotiating States were agreed that signature should have that effect; or*
 - (c) *the intention of the State to give that effect to the signature appears from the full powers of its representative or was expressed during the negotiation.*
2. *For the purposes of paragraph 1:*
 - (a) *the initialling of a text constitutes a signature of the treaty when it is established that the negotiating States so agreed;*
 - (b) *the signature ad referendum of a treaty by a representative, if confirmed by his State, constitutes a full signature of the treaty.*

Dari kutipan di atas, terlihat bahwa yang melakukan penandatanganan adalah wakil dari negara yang melakukan perundingan sebagai bentuk persetujuan dari negaranya itu masing-masing untuk terikat pada perjanjian. Disebutkan dalam ayat 2 pasal yang sama bahwa pamarafan atas naskah perjanjian adalah merupakan penandatanganan atas perjanjian yang disetujui oleh negara yang melakukan perundingan, termasuk penandatanganan ad referendum (*signature ad referendum*) atas suatu perjanjian oleh wakil.²¹

Negara yang menandatangani perjanjian mempunyai kewajiban untuk tidak melakukan tindakan yang akan menggagalkan maksud dan tujuan

²¹*Ibid.*, hlm. 112-113.

perjanjian itu sampai negara tersebut menyatakan secara jelas apakah akan mengikatkan diri atau tidak kepada perjanjian tersebut.²² Peringatan tersebut tercantum di dalam Pasal 18 konvensi yang secara tegas menyatakan bahwa setiap pihak yang telah menyatakan persetujuannya melalui cara apa pun wajib menjalankan kewajibannya berdasarkan perjanjian tersebut.

b. Persetujuan untuk Terikat pada Perjanjian melalui Pertukaran Instrumen yang Membentuk perjanjian

Pasal 13 konvensi menegaskan bahwa persetujuan suatu negara untuk terikat pada suatu perjanjian dengan melalui cara-cara pertukaran instrumen tentang pembentukan perjanjian merupakan persetujuan terikat, apabila:

- 1) Instrumen tersebut menetapkan bahwa pertukaran itu memiliki efek sebagai pernyataan persetujuan untuk terikat pada perjanjian itu; atau
- 2) Sebaliknya ditentukan jika negara-negara itu menyepakati bahwa pertukaran instrumen akan menimbulkan akibat bahwa mereka terikat pada perjanjian itu.

²²N.A. Maryan Green, *International Law: Law and Peace*, Mac Donald & Evans Ltd., London, 1973, hlm. 165.

c. Persetujuan untuk Terikat pada Perjanjian melalui Ratifikasi, Akseptasi atau Persetujuan

Persetujuan untuk mengikatkan diri pada perjanjian yang dinyatakan dengan ratifikasi, akseptasi, atau persetujuan diatur dalam Pasal 14 konvensi, sebagai berikut:

1. Persetujuan suatu negara untuk terikat pada suatu perjanjian dinyatakan dengan cara ratifikasi, apabila:
 - (a) perjanjian itu sendiri menentukan bahwa persetujuan untuk terikat pada perjanjian itu dinyatakan dengan cara ratifikasi;
 - (b) ditentukan sebaliknya bahwa negara-negara yang melakukan perundingan menyepakati bahwa dibutuhkan adanya ratifikasi;
 - (c) utusan dari negara yang telah menandatangani perjanjian tunduk pada tindakan ratifikasi; atau
 - (d) adanya kehendak dari negara yang menandatangani perjanjian untuk meratifikasi kemudian sebagaimana yang dinyatakan di dalam kuasa penuh (*full powers*) utusan negara tersebut atau dinyatakannya selama perundingan berlangsung.
2. Persetujuan suatu negara untuk mengikatkan diri pada perjanjian dengan cara penerimaan (*acceptance*) atau persetujuan (*approval*) juga didasarkan pada kondisi/persyaratan yang sama dengan persetujuan untuk terikat pada perjanjian dengan cara ratifikasi.

Ketentuan ini pada dasarnya mengatur mengenai persetujuan negara untuk mengikatkan diri pada perjanjian dengan cara ratifikasi, sedangkan cara pengikatan diri dengan penerimaan atau persetujuan sebagaimana dinyatakan pada ayat (2), didasarkan pada kondisi/persyaratan yang sama dengan persetujuan untuk terikat pada perjanjian dengan cara ratifikasi.

Perjanjian internasional yang persetujuan terikatnya dilakukan dengan cara-cara tersebut dari segi substansinya tergolong sebagai perjanjian yang penting baik bagi para pihak yang bersangkutan maupun masyarakat

internasional pada umumnya.²³ Ratifikasi adalah tindakan pengesahan/penguatan dari badan yang berwenang (*treaty making powers*) suatu negara atas persetujuan yang bersifat sementara (*ad referendum*) oleh para utusan/wakilnya melalui penandatanganan atau pamarafan.²⁴ Persoalan bagaimana suatu ratifikasi dilakukan, hukum internasional menyerahkan sepenuhnya kepada negara peserta perjanjian berdasarkan hukum nasional yang berlaku di negaranya. Hukum internasional hanya mengatur dalam hal apa saja persetujuan suatu negara untuk terikat pada suatu perjanjian memerlukan ratifikasi.²⁵

d. Persetujuan untuk Terikat pada Perjanjian melalui Akses

Kesepakatan untuk mengikatkan diri pada perjanjian yang dinyatakan dengan akses diatur dalam Pasal 14 konvensi, sebagai berikut:

Persetujuan dari suatu negara untuk terikat pada suatu perjanjian internasional dinyatakan dengan cara akses, apabila:

1. Perjanjian itu sendiri menentukan bahwa persetujuan tersebut dapat dinyatakan dengan cara akses;
2. Ditentukan sebaliknya, bahwa Negara-negara yang akan melakukan perundingan menyepakati bahwa persetujuan demikian itu dapat dinyatakan dengan cara akses;
3. Semua pihak kemudian telah menyetujui bahwa persetujuan yang demikian itu dapat dinyatakan dengan cara akses.

²³Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional – Bagian I, Op.Cit.*, hlm. 114.

²⁴Frans E. Likadja dan Daniel Frans Bessie, *Desain Instruksional Dasar Hukum Internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 113.

²⁵Eddy Damian, *Loc. Cit.*.

Aksesi merupakan persetujuan terikat pada suatu perjanjian internasional oleh negara yang tidak ikut serta dalam perundingan perjanjian terkait atau negara tersebut karena hal-hal tertentu tidak dapat memenuhi syarat untuk menjadi pihak dalam suatu perjanjian dengan penandatanganan atau ratifikasi.²⁶ Dalam hal aksesi tanpa syarat, setiap negara yang tidak ikut serta dalam pembuatan perjanjian apabila di kemudian hari ingin mengikatkan diri maka negara tersebut dapat melakukannya kapan saja. Namun adakalanya negara yang ingin melakukan aksesi harus memenuhi persyaratan dan kategori tertentu, misalnya *the Antarctic Treaty Enviromental Protocol* 1991, dalam Pasal 21 dinyatakan bahwa protokol tersebut terbuka untuk diaksesi bagi negara mana pun sepanjang negara tersebut menjadi pihak dalam *the Antarctic Treaty*.²⁷

Kesepakatan dengan cara aksesi merupakan cara yang biasa di mana negara dapat menjadi pihak perjanjian yang sebelumnya tidak ditandatangani. Kesepakatan yang dilakukan dengan cara aksesi dimungkinkan dalam hal perjanjian itu sendiri memperbolehkannya, atau negara-negara perunding telah menyetujui atau sesudahnya telah menyetujui bahwa kesepakatan melalui cara aksesi tersebut akan terjadi pada negara yang dimaksud.²⁸ Aksesi juga terkait

²⁶Anna-Lenna Svensson-McCarthy, *The International law of Human Rights and States of Exception: With Special Reference to The Travaux Preparatoires and Case-Law of the International Monitoring Organs*, Martinus Nijhoff Publishing, The Hague, 1998, hlm. 121.

²⁷United Nations Treaty Collection: Treaty Reference Guide, <http://untreaty.un.org/English/guide.asp#ratification>, diunduh pada Senin 03 April 2017, pukul 01:29 W.I.B.

²⁸Yearbook of The International Law Comission, 1966, Vol. II, hlm. 199.

dengan persoalan perjanjian internasional dengan bentuk yang khusus atau tertutup dan terbuka.

Penentuan saat mulai berlakunya suatu perjanjian internasional (*entry into force of a treaty*) pada hakikatnya sangat bergantung pada para pihak yang mengadakan perundingan.²⁹ Konvensi Wina 1969 hanya mengatur mengenai mulai berlakunya suatu perjanjian internasional dalam satu pasal saja, yakni Pasal 24 ayat 1, 2, 3 dan 4 yang pada dasarnya mengembalikan waktu kepada kesepakatan para pihak dan/atau waktu ketika kesepakatan itu terjadi.

Setelah terikatnya setiap pihak yang terlibat dalam perundingan, langkah selanjutnya adalah penyimpanan naskah perjanjian (*depository of a treaty*) kepada negara yang ditunjuk atau kepada organisasi internasional. Maksud dan tujuan dari penunjukan ini adalah penyimpanan administratif yang baik dan tertib, arsip dan dokumentasi yang bernilai dan otentik untuk masa yang akan datang serta bahan informatif bagi khalayak umum.³⁰

Langkah terakhir dalam proses pengesahan perjanjian internasional dalam hukum internasional adalah dengan melakukan pendaftaran dan pengumuman perjanjian (*registration and publication*)³¹ kepada Sekretariat

²⁹I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional – Bagian I*, Op.Cit., hlm. 123.

³⁰*Ibid.*, hlm. 142 – 143.

³¹*Ibid.*, hlm. 93 – 94.

PBB dan dipublikasikan secara luas melalui *the United Nations Treaty Series* (UNTS).³²

2. Berdasarkan Hukum Nasional

Pengesahan suatu perjanjian internasional oleh pemerintah Indonesia didasarkan pada Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (selanjutnya disebut sebagai UUPI) yaitu perjanjian internasional disahkan dengan Undang-undang atau Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden (sesuai Pasal 7 UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Pasal 10 UUPI menetapkan bahwa perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan:

- a. Masalah politik, pertahanan dan keamanan negara;
- b. Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara;
- c. Kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. Hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. Pembentukan kaidah hukum baru;
- f. Pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Sedangkan pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan Keputusan Presiden (Pasal 11).

³²*Ibid.*, hlm. 143 – 144.

E. Asas-asas Umum dalam Hukum Perjanjian Internasional dan *Jus Cogens*

Eksistensi sebuah perjanjian internasional tidak dapat dilepaskan dari asas-asas dan/atau prinsip-prinsip hukum internasional, baik asas-asas umum maupun asas-asas yang terdapat di dalam tubuh hukum perjanjian itu sendiri. Asas-asas umum yang ada dewasa ini bisa dikatakan tumbuh akibat perkembangan hukum internasional sendiri dan pengaruh perjanjian-perjanjian internasional beberapa dekade ke belakang, tidak lupa akibat pengaruh hukum kebiasaan-kebiasaan internasional. Bahkan, prinsip *jus cogens* sebagai prinsip yang sifatnya sangat kuat atau imperatif (*a peremptory norm of general international law*)³³ belum memiliki bentuk pasti prinsip-prinsip apa yang termasuk di dalamnya.³⁴

Walau belum ada pengertian yang diterima luas untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan prinsip-prinsip umum dalam hukum internasional, sebagai salah satu sumber hukum, peranannya di yakini lahir baik dari sistem hukum nasional maupun hukum internasional.³⁵ Sumber hukum ini akan mulai berfungsi ketika hukum perjanjian (internasional) dan hukum kebiasaan internasional tidak memberi jawaban atas sesuatu persoalan. Oleh karena itu, prinsip-prinsip hukum umum hukum

³³J. G. Starke, hlm. 23.

³⁴Ulf Linderfalk, *The Effect of Jus Cogen Norms: Whoever Opened Pandora's Box, Did You Ever Think About the Consequences?*, The European Journal of International Law Vol. 18 No. 5, 2007, hlm. 854.

³⁵Hercules Booyen, *International Trade Law on Goods and Services*, Interlegal, Pretoria, 1999, hlm. 59 sebagaimana dikutip oleh Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 89.

internasional ini dipandang sebagai sumber hukum penting dalam upaya mengembangkan hukum.³⁶

Sebelum membahas mengenai asas hukum internasional lebih dalam lagi, penting adanya untuk mengetahui apa yang dimaksud sebagai asas hukum terlebih dahulu. Beberapa ahli mengungkapkan pendapatnya mengenai pengertian dari asas hukum sebagai berikut:³⁷

1. Bellefroid berpendapat bahwa asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap bersal dari aturan-aturan yang umum, melainkan merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat;
2. Van Eikema Hommes menyatakan bahwa asas hukum perlu dipandang sebagai dasars-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku di mana pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut;
3. Menurut P. Scholten asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada;
4. Sudikno Mertokusumo menyimpulkan bahwa asas hukum merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan

³⁶*Ibid.*

³⁷Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Sebuah Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 34.

perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut.

Berdasarkan pengertian-pengertian yang telah dijabarkan oleh para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa hukum bukanlah kaedah hukum yang konkrit, namun merupakan latar belakang peraturan yang konkrit dan bersifat umum serta abstrak, yang dapat ditemukan berdasarkan sifat-sifat umum dalam suatu kaedah atau peraturan yang konkrit.³⁸ Asas-asas hukum sendiri dapat berupa yang tersirat (ada di dalam suatu peraturan positif) ataupun yang tidak tersirat (tidak dituangkan dalam aturan hukum manapun).³⁹ Asas hukum juga terdiri dari asas hukum yang umum (berhubungan dengan seluruh bidang hukum) dan yang khusus (berfungsi dalam bidang hukum yang lebih sempit).⁴⁰

Terdapat setidaknya tiga asas hukum umum yang berkaitan erat dengan penelitian yang penulis kaji, asas-asas hukum umum tersebut adalah:⁴¹

1. Asas *lex superior derogat legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah atau merupakan asas hierarki. Di Indonesia asas ini dituangkan dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Asas *Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan

³⁸*Ibid.*, hlm. 35.

³⁹*Ibid.*

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 36.

⁴¹*Ibid.*

hukum yang bersifat umum (*lex generalis*); Contohnya, dalam pasal 18 UUD 1945, gubernur, bupati, dan wali kota harus dipilih secara demokratis. Aturan ini bersifat umum (*lex generalis*). Pasal yang sama juga menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus (*lex specialis*), sehingga keistimewaan daerah yang gubernurnya tidak dipilih secara demokratis seperti Daerah Istimewa Yogyakarta tetap dipertahankan;

3. Asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* yaitu pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama. Jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi. Biasanya dalam peraturan perundangan-undangan ditegaskan secara eksplisit yang mencerminkan asas ini. Contohnya dalam Pasal 76 UU No. 20/2003 tentang Sisdiknas dalam Ketentuan penutup disebutkan bahwa Pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini, Undang-undang Nomor 48/Prp./1960 tentang Pengawasan Pendidikan dan Pengajaran Asing (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 155, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2103) dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3390) dinyatakan tidak berlaku.

Setiap sistem hukum memiliki asas-asas hukum,⁴² termasuk hukum internasional. Asas-asas hukum internasional yang di maksud – selain yang telah

⁴²*Ibid.*

disebutkan yaitu *jus cogens* – antara lain asas teritorial, asas kebangsaan, asas kepentingan, *ne bis in idem*, *Pacta sunt servanda*, *Inviolability* dan *Immunity*.⁴³

Asas Teritorial berkaitan erat dengan kedaulatan teritorial, yang berarti kedaulatan yang dimiliki oleh suatu negara dalam melaksanakan yurisdiksi eksklusif di wilayahnya,⁴⁴ sehingga negara mempunyai hak untuk menerapkan hukum yang berlaku di wilayahnya terhadap semua orang dengan sepenuh-penuhnya tanpa tekanan kekuasaan dari negara lain.⁴⁵ Negara tidak dapat diakui keberadaannya apabila tidak memiliki kedaulatan atas wilayahnya, kedaulatan atas wilayah atau teritorialnya menunjukkan negara tersebut merdeka yang sekaligus juga merupakan fungsi dari suatu negara.⁴⁶

Asas Kebangsaan didasarkan pada kekuasaan negara untuk warga negaranya. Artinya, hukum itu berlaku bagi warga negaranya di mana pun berada walaupun perbuatan melawan hukum yang dilakukan di luar negeri atau di negara lain. Asas Kepentingan Umum bermakna bahwa maksud hukum internasional diciptakan ialah untuk kehidupan atau kepentingan bersama, bukan hanya untuk negara besar atau kaya saja, tetapi juga harus benar-benar mengabdikan pada kepentingan umum masyarakat internasional.

⁴³Kt. Diara Astawa, *Sistem Hukum Internasional Dan Peradilan Internasional*, journal.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/5513/2168, didunduh pada Minggu 23 April 2017, pukul 17:54 W.I.B., hlm. 29.

⁴⁴Huala Adolf, *Loc.Cit.*, hlm. 99.

⁴⁵Kt. Diara Astawa, *Loc.Cit.*

⁴⁶Huala Adolf, *Loc.Cit.*

Ne Bis In Idem, merupakan salah satu asas dalam hukum pidana internasional yang maksudnya adalah: (1) Tidak seorang pun dapat diadili sehubungan dengan perbuatan. Kejahatan untuk itu yang bersangkutan telah diputus bersalah atau di bebaskan, kecuali apabila dalam statuta karena keadaan tertentu ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu; (2) Tidak seorang pun dapat diadili di pengadilan lain untuk kejahatan yang dirumuskan dalam Pasal 5 di mana orang tersebut telah dihukum atau dibebaskan oleh pengadilan pidana internasional; (3) Tidak seorang pun yang telah diadili oleh suatu pengadilan di suatu negara mengenai perbuatan yang dilarang berdasarkan Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8 boleh diadili berkenaan dengan perbuatan yang sama, kecuali kalau proses perkara dalam pengadilan oleh negara tertentu: (a) Adalah dengan tujuan untuk melindungi orang yang bersangkutan dari pertanggungjawaban pidana untuk kejahatan yang berbeda di dalam yurisdiksi Mahkamah Pidana Internasional (*Internasional Criminal Court*); (b) Perbuatan tidak dilakukan mandiri dan dilakukan dengan cara yang tidak sesuai dengan alasan diajukannya yang bersangkutan ke depan pengadilan dan tidak selaras dengan kaidah hukum internasional (Pasal 20).⁴⁷⁴⁸

Selain itu, Konvensi Wina 1969 di dalam konsideransnya menyebutkan bahwa prinsip konsensualitas (*the principles of free consent*), itikad baik (*good faith*) dan *pacta sunt servanda* harus diakui keberadaannya.⁴⁹ Ketiga prinsip tersebut menjadi

⁴⁷Kt. Diara Astawa, *Loc.Cit.*

⁴⁸Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Pidana Internasional*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2000, hlm. 82 – 94.

⁴⁹Konsiderans poin 3 Konvensi Wina 1969.

asas utama pembentukan suatu perjanjian internasional dan dalam melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara di dunia yang harus dihormati. Komisi Hukum Internasional bahkan melihat bahwa perumusan Pasal 26 konvensi yang mengandung prinsip *free consent*, *good faith* serta *pacta sunt servanda* telah memperoleh pengakuan secara universal. Ketiganya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.⁵⁰

Asas *Pacta Sunt Servanda*, yang Indonesia kenali di antaranya dalam Pasal 1338 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dan pasal 4 ayat (1) UU PI,⁵¹ merupakan prinsip yang mendasar bagi negara yang menjadi pihak terkait dalam perjanjian dan harus melaksanakan kewajiban-kewajiban sesuai dengan kewajiban yang dipikulnya.⁵² Black's Law Dictionary mengartikan prinsip ini sebagai “... *Agreements must be kept. The rule that agreements and stipulation, esp. Those contained must be observed.*”⁵³ Atau yang pada dasarnya merupakan perjanjian harus ditepati. Penerapan prinsip ini dapat dilihat dalam Konvensi 1902 yang mengatur mengenai perwakilan anak di bawah umur (Belanda Vs Swiss). Hakim Mahkamah Internasional dari Mexico, Cordova dalam pendapatnya yang berbeda pada tahun 1958

⁵⁰Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, hlm. 278-279.

⁵¹Undang-Undang nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Pasal 4 ayat (1) berbunyi: “Pemerintah Republik Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu negara atau lebih, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain berdasarkan kesepakatan, dan para pihak berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan itikad baik”.

⁵²Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Perjanjian Internasional*, Tata Nusa, Jakarta, 2008, hlm. 81.

⁵³Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary (Eighth Edition)*, Thomson West, U.S.A., 2004, Hlm. 1140.

telah menunjuk pada aturan sebagai “prinsip dasar yang dihormati sepanjang zaman”.⁵⁴ Mengingat pentingnya asas ini, di dalam konvensi kemudian di muat ketentuan tersendiri yakni dalam Pasal 26 yang berbunyi “*every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.*”

Prinsip *good faith* merupakan persyaratan moral yang menjadi pemicu agar perjanjian dapat dilakukan dengan sungguh-sungguh. Mukadimah Piagam PBB secara implisit membahas mengenai prinsip ini yang menyatakan bahwa PBB bertekad atau menciptakan suasana keadilan dan menghormati kewajiban yang timbul baik dari perjanjian maupun sumber hukum internasional lainnya dapat dilaksanakan. Dalam Pasal 2 ayat (2) Piagam PBB bahkan dinyatakan secara jelas bahwa “... *semua anggota agar dapat terjamin hak dan kewajiban yang diakibatkan dari keanggotaan mereka itu, harus melaksanakan dengan itikad baik kewajiban-kewajiban yang diberikan kepada mereka sesuai dengan piagam.*”⁵⁵

Pasal 26 konvensi tentang *Pacta Sunt Servanda* bahkan menyebutkan pentingnya penerapan prinsip ini.⁵⁶ Pasal 4 ayat (1) UU PI yang berbunyi:

“Pemerintah Republik Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu negara atau lebih, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain berdasarkan kesepakatan, dan para pihak berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan itikad baik.”

⁵⁴S.K. Karpoor, *International Law (1982)*, hlm. 390 sebagaimana dikutip oleh Sumaryo Suryokusumo, *Loc.Cit.*, hlm: 82-83

⁵⁵Sumaryo Suryokusumo, *Op.Cit.*, hlm. 83.

⁵⁶Dinyatakan dalam Pasal 26 Konvensi “*Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.*” Setiap perjanjian yang berlaku adalah mengikat para pihak dan harus dilaksanakan olehnya dengan itikad baik.

Berdasarkan bagian yang dicetak tebal, dapat dilihat bahwa prinsip ini tidak kalah pentingnya dengan prinsip sebelumnya. Suatu hubungan antar negara harus diawali dengan itikad baik dan menghasilkan hal yang baik pula.

Selain itu, dalam Pasal 34 konvensi juga dapat ditemukan asas *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, yang mengandung makna bahwa suatu perjanjian internasional memberikan hak dan membebani kewajiban terhadap para pihak yang terikat pada perjanjian itu, atau dengan kata lain, suatu perjanjian internasional tidak memberikan hak maupun membebani kewajiban kepada pihak ketiga, kecuali jika pihak ketiga itu menyetujuinya.

Pasal 28 Konvensi Wina 199 menerangkan mengenai asas non-retroactive, yang bermakna bahwa suatu kaidah hukum pada umumnya tidak berlaku surut. Dalam hal ini suatu perjanjian internasional pun pada dasarnya tidak berlaku surut. Sifat ini tidak absolut, karena masih terdapat kemungkinan suatu perjanjian internasional dapat berlaku surut jika diatur demikian.

Lebih lanjut, Konvensi Wina 1969 menegaskan bahwa suatu perjanjian internasional adalah batal (*void*) apabila substansi perjanjian bertentangan dengan suatu kaidah hukum internasional umum yang tergolong *jus cogens*.⁵⁷ Pasal 53 Konvensi Wina 1969 memuat penjelasan sebagai berikut:

“... a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and

⁵⁷I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional – Bagian 2*, Op.Cit., hlm. 445.

which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character.”

Pasal tersebut menjelaskan bahwa *jus cogens* adalah suatu kaidah yang diterima dan diakui oleh seluruh masyarakat internasional (negara-negara) sebagai suatu kaidah yang tidak boleh dikesampingkan dan yang hanya dapat diubah oleh kaidah hukum internasional umum yang muncul belakangan yang memiliki sifat atau karakter yang sama.

International Law Commission selanjutnya disebut sebagai ILC) menyatakan bahwa yang paling banyak disebutkan termasuk ke dalam prinsip *jus cogens* adalah:⁵⁸

1. *The prohibition of aggressive use of force;*
2. *The right to self-defence;*
3. *The prohibition of genocide;*
4. *The prohibition of torture;*
5. *Crimes against humanity;*
6. *The prohibition of slavery and slave trade;*
7. *The prohibition of piracy;*
8. *The prohibition of racial discrimination and apartheid;*
9. *The prohibition of hostilities directed at a civilian population ('basic rules of international humanitarian law').*

ILC menyebutkan bahwa setidaknya ada sembilan tindakan yang termasuk ke dalam pelanggaran terhadap *jus cogens*, tindakan-tindakan tersebut adalah penggunaan kekerasan (dalam penyelesaian sengketa, seperti agresi dan penggunaan senjata tingkat tinggi), pengabaian atas hak untuk membela diri (atas negara lain), genosida,

⁵⁸Dinah Shelton (Ed.), *Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, The Oxford Handbook on Human Rights (OUP 2013) Forthcoming. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2279563>, diunduh pada Selasa 04 April 2017, pukul 22:30 WIB, hlm. 543.

penyiksaan, kejahatan kemanusiaan, perbudakan, pembajakan, diskriminasi ras dan warna kulit serta kekerasan langsung terhadap penduduk sipil.

Jus cogens dipercaya sebagai ‘*a higher order norms*’ yang terbentuk di masa lampau dan tidak dapat diganggu gugat oleh hukum manusia, di mana hak-hak *non-derogable* (tidak dapat dihilangkan) dari diri manusia merupakan tempat yang paling tepat untuk mulai menelaah yang mana *jus cogens* atau bukan.⁵⁹ Prinsip-prinsip yang termasuk ke dalam *jus cogens* juga merupakan prinsip-prinsip yang merupakan kewajiban umum negara (*erga omnes*) untuk ditegakkan.⁶⁰

F. Pemberhentian Perjanjian Internasional

Suatu saat eksistensi sebuah perjanjian internasional akan berakhir. Pemberhentian tersebut dapat dilakukan oleh pihak yang merasa dirugikan atau pihak yang memandang bahwa perjanjian itu tidak perlu dipertahankan lagi atau perlu diakhiri.⁶¹ Teknis pengakhiran suatu perjanjian dikembalikan kembali ke perjanjian yang bersangkutan.

Pasal 42 ayat (2) konvensi menegaskan bahwa pengakhiran suatu perjanjian internasional harus mengacu kepada pengaturan perjanjian yang bersangkutan. Misalkan apabila perjanjian tersebut hanya berlaku hanya dalam sekian tahun, atau para pihak sepakat untuk memperpanjang atau mempersingkat eksistensi perjanjian

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 544-545.

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹*Ibid.*, hlm. 456.

internasional yang bersangkutan selama tujuan perjanjian telah tercapai. Faktor eksternal maupun internal, dalam beberapa hal bahkan mempengaruhi eksistensi perjanjian yang bersangkutan, misalnya terjadi peristiwa seperti obyeknya di bom oleh pihak ketiga hingga musnah, terjadinya konflik hingga pembaharuan perjanjian.⁶² Berhentinya eksistensi perjanjian internasional juga tidak mengakhiri kewajiban yang berdasarkan atas hukum internasional umum, terutama apabila ketentuan yang terdapat di dalam perjanjian di adopsi menjadi hukum kebiasaan internasional.⁶³

Pasal 54 konvensi juga menjelaskan bahwa penghentian atau penarikan diri dari suatu perjanjian dapat dilakukan setiap saat setelah melakukan konsultasi dengan negara pihak yang lain.⁶⁴ Beberapa alasan yang dapat menjadi dasar pencabutan eksistensi perjanjian internasional, di antaranya adalah:

1. Dibuatnya Perjanjian Internasional Baru

Pasal 59 ayat (1) konvensi mengatur tentang pengakhiran suatu perjanjian internasional (lama/dulu) disebabkan karena dibuat perjanjian yang baru/belakangan. Perjanjian baru tidak serta merta mengakhiri eksistensi perjanjian

⁶²*Ibid.*, hlm. 457 – 458.

⁶³Misalkan kewajiban untuk menghormati hak dan kebebasan bagi kapal-kapal setiap negara yang berlayar di laut lepas berdasarkan kebebasan laut lepas yang sudah lama merupakan kaidah hukum kebiasaan internasional yang kemudian di formulasikan ke dalam Konvensi Laut Lepas 1958. *Ibid.*

⁶⁴Pasal 54 Konvensi Wina 1969: “*The termination of a treaty or the withdrawal of a party may take place:*

(a) *in conformity with the provisions of the treaty; or*

(b) *at any time by consent of all the parties after consultation with the other contracting States.*”

sebelumnya, namun mengingat isi perjanjian yang berbeda, salah satu perjanjian akan dikesampingkan atau diakhiri.

2. Pelanggaran oleh Salah Satu Pihak (*Material Breach*)

Pasal 60 konvensi memberikan izin kepada salah satu pihak dalam perjanjian bilateral untuk menghentikan atau menanggihkan keberlakuan perjanjian apabila telah terjadi pelanggaran terhadap isi perjanjian (*material breach*) oleh pihak lain. Pengakhiran berdasarkan alasan ini sifatnya fakultatif, artinya, para pihak dapat menempuh pilihan apakah sepakat untuk mengakhiri perjanjian atau tetap melanjutkan pelaksanaan perjanjian tersebut.⁶⁵ Alasan ini akan lebih tepat diterapkan kepada perjanjian internasional bilateral atau multilateral tertutup.

3. Ketidakmungkinan untuk Melaksanakannya (*impossibility of performance*)

Pasal 61 konvensi menjelaskan bahwa salah satu pihak dapat menanggihkan perjanjian untuk sementara dan/atau memberhentikan keberlakuannya atas dasar isi perjanjian tidak dapat dilaksanakan (*impossibility of performance*). Ada dua macam ketidakmungkinan untuk melaksanakan perjanjian, yang pertama adalah karena sudah bersifat permanen dan/atau kedua karena kerusakan dari obyek perjanjian itu tidak dapat dipisahkan dari pelaksanaannya.

4. Terjadinya Perubahan Keadaan yang Fundamental (*Fundamental change of circumstances*)

⁶⁵I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional – Bagian 2*, hlm. 464.

Alasan yang dimuat dalam Pasal 62 konvensi ini dikenal sebagai asas *rebus sic stantibus*. Penggunaan alasan ini untuk mengakhiri eksistensi suatu perjanjian internasional dipandang negatif oleh konvensi karena dianggap sebagai tameng negara untuk ‘*mangkir*’ dari kewajiban dan/atau tanggung jawabnya terhadap perjanjian. Apa yang dimaksud sebagai ‘*fundamental change of circumstances*’ juga tidak digambarkan jelas oleh konvensi, artinya interpretasi pun di kembalikan kepada negara-negara pihak dalam suatu perjanjian.

Terdapat dua batasan dalam alasan ini menurut Pasal 62 ayat 2, batasan tersebut adalah:

- a. Pembatasan berdasarkan waktu terjadinya, keadaan terjadi saat perumusan perjanjian;
- b. Pembatasan subyektif, perubahan tidak dapat diprediksi oleh para pihak.

Ayat 1 pasal yang sama sebelumnya juga menentukan kualifikasi yang lebih spesifik lagi, yaitu adanya keadaan tersebut merupakan dasar esensial bagi para pihak untuk terikat pada perjanjian dan akibat atau efek dari perubahan keadaan itu menimbulkan perubahan yang secara radikal terhadap luasnya kewajiban yang harus dilakukan berdasarkan perjanjian tersebut.

Menurut Mieke Komar Kantaatmadja, asas *rebus sic stantibus* hanya dapat digunakan apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Adanya perubahan suatu keadaan yang tidak terdapat pada waktu pembentukan perjanjian;

2. Perubahan tersebut adalah perihal suatu keadaan yang fundamental bagi perjanjian tersebut;
3. Perubahan tersebut tidak dapat diramalkan sebelumnya oleh para pihak;
4. Akibat perubahan tersebut haruslah radikal, sehingga mengubah luas lingkup kewajiban yang harus dilaksanakan menurut perjanjian itu; dan
5. Penggunaan asas tersebut tidak dapat diterapkan pada perjanjian perbatasan dan juga terjadinya perubahan keadaan akibat pelanggaran yang dilakukan oleh pihak yang mengajukan tuntutan.

Asas *rebus sic stantibus* sering disamakan atau dikacaukan dengan kondisi *force majeure* yang dikenal dalam hukum perdata. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, *force majeure* atau *vis major* merupakan suatu ketidakmungkinan salah satu pihak peserta melaksanakan kewajiban menurut perjanjian (*impossibility of performance*).⁶⁶

5. Putusnya Hubungan Diplomatik dan/atau Konsuler

Dapat terjadi karena berbagai macam hal, misalnya terjadi ketegangan yang mengarah ke konflik bersenjata atau terjadi peperangan antara kedua negara. Hal ini bukan berarti berakhirnya eksistensi dari perjanjian itu sendiri, namun pelaksanaan akan perjanjian yang mungkin akan terhambat. Pasal 63 Konvensi Wina 1969 menghimbau bahwa putusnya hubungan timbal balik tidak digunakan sebagai alasan untuk menghentikan kerja sama kecuali kerusakan hubungan tersebut tidak dapat dipisahkan dari penerapan perjanjian tersebut.

⁶⁶Mochtar Kusumaatmadja dan Eddy R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional, Op.Cit.*, hlm. 140.

6. Bertentangan dengan *Jus Cogens*

Seperti yang telah dijelaskan dalam sub-bab sebelumnya dan yang tercantum dalam Pasal 53 konvensi, substansi perjanjian yang bertolak belakang dengan *jus cogens* dapat menjadi dasar pemberhentian eksistensi perjanjian internasional.

7. Pecahnya Perang antara Para Pihak

Pada prinsipnya sama dengan putusya hubungan diplomatik, akan tetapi lebih tepat jika dikatakan bahwa perang itu hanya menunda pelaksanaan perjanjian dari pihak-pihak yang bersangkutan.

8. Penarikan diri negara-negara pesertanya

Walau Pasal 55 dan 56 konvensi tidak memungkinkan alasan ini sebagai penyebab berakhirnya eksistensi perjanjian internasional, namun tidak menutup kemungkinan apabila jika negara pihak kurang dari jumlah minimum agar dapat berlaku.

Dalam hal suatu perjanjian internasional tidak diatur mengenai hak dan prosedur bagi negara peserta untuk mundur atau mengakhiri perjanjian tersebut, Pasal 56 konvensi memuat ketentuan sebagai berikut:

1. *A treaty which contains no provision regarding its termination and which does not provide for denunciation or withdrawal is not subject to denunciation or withdrawal unless:*
 - (a) *it is established that the parties intended to admit the possibility of denunciation or withdrawal; or*
 - (b) *a right of denunciation or withdrawal may be implied by the nature of the treaty.*
2. *A party shall give not less than twelve months' notice of its intention to denounce or withdraw from a treaty under paragraph 1.*

Apabila perjanjian internasional tidak mengatur ketentuan mengenai hak dan prosedur bagi negara peserta untuk mundur atau mengakhiri perjanjian tersebut atau bersifat *silent*,⁶⁷ maka negara pihak tidak diperkenankan untuk mengajukan pengakhiran (*termination*) atau pengunduran diri (*withdrawal*) sepihak, kecuali jika para pihak yang lain dalam perjanjian itu mengizinkan atau secara tersirat memungkinkan suatu pihak untuk mengakhiri atau mengundurkan diri dari perjanjian tersebut. Dikatakan pula bahwa niat untuk mengundurkan diri itu harus disampaikan minimal satu tahun sebelumnya.

UU PI sebagai peraturan perundang-undangan nasional Indonesia yang mengatur mengenai perjanjian internasional dalam Pasal 18 menyebutkan alasan-alasan berakhirnya suatu perjanjian internasional sebagai berikut:

1. Terdapat kesepakatan para pihak melalui prosedur yang ditetapkan dalam perjanjian;
2. Tujuan perjanjian tersebut telah tercapai;
3. Terdapat perubahan mendasar yang mempengaruhi pelaksanaan perjanjian;
4. Salah satu pihak tidak melaksanakan atau melanggar ketentuan perjanjian;
5. Dibuat suatu perjanjian baru yang menggantikan perjanjian lama;
6. Muncul norma-norma baru dalam hukum internasional;
7. Objek perjanjian hilang;

⁶⁷Sefriani, 2006, *Pengakhiran Sepihak Perjanjian Perdagangan Internasional*, Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran, Volume 2, Bandung, 2015, hlm. 89.

8. Terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional.

Menurut penjelasan Pasal 18 UU PI, "kepentingan nasional" sebagaimana dimaksud pada butir (h) diartikan sebagai kepentingan umum (*public interest*), perlindungan subjek hukum Republik Indonesia, dan yurisdiksi kedaulatan Republik Indonesia.⁶⁸

Alasan 'terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional' dalam angka 8 pasal tersebut kemudian dipertegas oleh Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan yang membahas tentang Kerja Sama Perdagangan Internasional. Pasal 85 UU tersebut berbunyi sebagai berikut:⁶⁹

- (1) Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dapat meninjau kembali dan membatalkan perjanjian Perdagangan internasional yang persetujuannya dilakukan dengan undang-undang berdasarkan pertimbangan kepentingan nasional.
- (2) Pemerintah dapat meninjau kembali dan membatalkan perjanjian Perdagangan internasional yang pengesahannya dilakukan dengan Peraturan Presiden berdasarkan pertimbangan kepentingan nasional.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara peninjauan kembali dan pembatalan perjanjian Perdagangan internasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal tersebut memberikan otoritas kepada Pemerintah untuk secara sepihak membatalkan perjanjian perdagangan internasional yang telah disetujui, baik yang diratifikasi berupa peraturan presiden atau undang-undang dengan pertimbangan kepentingan nasional. Ketentuan tersebut bertujuan untuk mencapai tujuan masyarakat

⁶⁸Periksa penjelasan Pasal 18 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

⁶⁹Periksa Pasal 85 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

adil dan makmur serta dalam menyikapi perkembangan situasi perdagangan era globalisasi pada masa kini dan masa depan.⁷⁰

G. Flight Information Region (FIR)

1. Sejarah Perkembangan Flight Information Region (FIR)

Terbentuknya Flight Information Region (FIR) tidak dapat dilepaskandari sejarah perkembangan penerbangan karena FIR merupakan bagian daripengaturan penerbangan dan masalah penerbangan tidak terbatas pada satunegara, dalam arti bahwa dunia penerbangan akan selalu bersinggungan antarasatu negara dengan negara lain, sehingga untuk tercapai keselamatan dalam penerbangan perlu adanya pengaturan terhadap lalu lintas atau navigasi penerbangan, dan hal itu berlaku secara internasional.

Perkembangan dari dunia penerbangan diawali pada tahun 1784 Lenoir, seorang pembesar Polisi dari Paris, melarang penerbangan dengan balon udaratanpa izin. Selanjutnya mengenai keselamatan penerbangan, pada tahun 1819 Count d'Angles, Kepala polisi wilayah Seine, mengharuskan balon

⁷⁰Penjelasan umum Undang-undang Perdagangan

udara dilengkapi dengan parasut dan melarang percobaan-percobaan dengan balon udara selama musim panen.⁷¹

Dunia penerbangan semakin berkembang pesat, yaitu sejak tanggal 17 Desember 1903 di Bukit Kill Devils, di kota Kitty Hawk, Negara Bagian North Caroline, Amerika Serikat, pertama kali manusia berhasil terbang dengan wahana bermotor yang lebih berat dari udara (*Heavier than airpowered flight*), tepatnya setelah Orville Wright berhasil mengangkasa dengan pesawat udara yang ia rancang bersama saudaranya Wilbur Wright dengan nama "Flyer 01", selama 12 detik dengan ketinggian kurang lebih satu meter di atas tanah dan menempuh jarak 36 meter.⁷²

Sejak kejadian yang bersejarah tersebut, maka pada tahun 1910 telah dipikirkan masalah-masalah penggunaan pesawat udara yang meliputi masalah hukum dan masalah teknik maupun operasional seperti keselamatan penerbangan, hubungan radio, pendaftaran pesawat udara, kelaikan, sertifikat baik untuk awak pesawat udara maupun mesin pesawat udara, daerah terlarang, statistik, tukar menukar informasi teknik penerbangan, ijin penerbangan, larangan membawa bahan-bahan yang berbahaya, peralatan-peralatan radio, foto dan lain-lain.⁷³

⁷¹ E. Suherman, *Hukum Udara Indonesia & Internasional*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 104.

⁷² Dewan Penerbangan dan Antariksa Republik Indonesia, *op. cit.*, Lamp.VII, hlm. 1.

⁷³ K. Martono, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 52

Konferensi tersebut diadakan di Paris yang juga mencatat bahwa negara kolong(subjacent states) dibenarkan untuk membentuk zona-zona udara larangan di atas wilayah negara yang melarang penerbangan internasional, mengakui cabotage dan juga menetapkan pembentukan perusahaan penerbangan internasional yang tergantung dari negara-negara terkait. Ketentuan-ketentuan tentang masalah penerbangan tersebut lalu dibahas pada berbagai konvensi internasional tentang penerbangan, seperti pada Konvensi Paris 1919 yang sangat mempengaruhi pembentukan Konvensi Chicago 1944.⁷⁴

Pada perkembangan selanjutnya, pembentukan FIR tidak dapat dilepaskan juga dari sejarah pembentukan awalnya yang berasal dari pengendalian lalu lintas udara atau Air Traffic Control (ATC). Hal ini dikemukakan oleh Kresno dalam tulisannya mengenai Flight Information Region⁷⁵ sebagai berikut:

- a. Pada tahun 1929, Archie W. League, seorang warganegara Amerika, mendorong gerobaknya ke lapangan terbang Lambert di St. Louis City. Gerobaknya berisi dua bendera (merah dan kotak-kotak), sebuah bangku untuk duduk, sebuah buku catatan, makanan dan minuman untuk makan siang.

Kegiatan yang dilakukan Archie di lapangan terbang yaitu melambai-lambai bendera sebagai tanda, atau aba-aba yang diberikan kepada setiap

⁷⁴ Priyatna Abdurrasyid, *Mata Rantai Pembangunan Ilmu – Teknologi dan HukumKedirgantaraan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Fikahati Aneska, 2011), hlm. 132

⁷⁵ Kresno, *Flight Information Region*, *Majalah Forum Hukum*, Volume 3 No. 2-06, hlm.

pesawat udarabaik yang akan berangkat terbang ataupun mendarat. Kegiatan tersebut memang tidak efisien untuk mengatur lalu lintas udara namun tetap berguna mengingat pada waktu itu tidak banyak pesawat udara yang terbang di atas wilayah ruang udara tersebut.

- b. Pada tahun 1930, pertama kali dibangun menara pengendalian lalu lintas udara (Airport Control Tower) yang layak, yaitu di Cleveland, Amerika Serikat. Tower tersebut dilengkapi dengan lampu-lampu isyarat dan pesawat radio dua arah (two-way radio-communication) yang berguna untuk mengendalikan lalu lintas udara.

Selanjutnya tahun 1935 dan 1936 diadakan suatu pertemuan antara pimpinan dari perusahaan-perusahaan penerbangan yang ada pada saat itu dan dalam pertemuan itu dihasilkan kesepakatan untuk membentuk En-route Centres atau pusat-pusat pelayanan penerbangan lalu lintas udara, antara lain di Chicago dan Cleveland. Peralatan dasar komunikasi yang digunakan terdiri dari sambungan telepon, stasiun-stasiun darat yang dibangun pada lokasi-lokasi tertentu di bawah jaringan rute penerbangan itu, ditempatkan petugas-petugas yang mengamati dan mencatat waktunya, bila ada suatu pesawat udara yang terbang melintasi stasiun itu, maka para petugasnya akan segera melaporkannya melalui telepon kepada En-route Centres.

b. Tahun 1938 Pemerintah Amerika Serikat memberlakukan Civil Aeronautics Act atau Undang-Undang tentang Penerbangan Sipil Tahun 1938. Sejak ketentuan tersebut diberlakukan, maka semua petugas ATC harus memiliki sertifikat atau izin dari pemerintah dan selain itu juga dalam ketentuan tersebut mensyaratkan, bahwa semua penerbang harus memperhatikan semua petunjuk yang dikeluarkan oleh petugas ATC.

Perkembangan awal dari tugas-tugas para ATC hanya berurusan dengan pesawat udara yang dapat mereka lihat dari tempat tugasnya (tower) dan setelah itu apabila pesawat udara sudah tidak dapat dilihat lagi oleh para petugas ATC maka tugasnya selesai. Akan tetapi, seiring dengan berjalannya waktu dan perkembangan teknologi pada saat itu, tugas-tugas dari para petugas ATC tersebut mulai berubah dan tugas pengendalian lalu lintas udara menjadi salah satu tugas yang sangat berat tanggung jawabnya. Kesulitan yang dihadapi oleh petugas ATC saat itu adalah untuk menentukan secara pasti posisi terbang suatu pesawat udara yang berada dalam pemantauannya dan sebagai jalan satu-satunya untuk mengetahui hal tersebut adalah dengan cara menanyakan kepada penerbang dan mempercayai apa yang telah dikatakan oleh penerbang pada saat mengoperasikan pesawat udaranya. Tetapi di sisi lain mengingat bahwa pada waktu itu instrument atau alat yang digunakan masih sangat kuno, maka penerbang pun tidak dapat mengetahui secara pasti posisi dari keberadaan pesawat udaranya di ruang udara.

c. Pada tahun 1946 mulai ditemukan pertama kali peralatan radar yang digunakan dalam navigasi penerbangan dan merupakan salah satu faktor utama dan

menjadi pendorong dalam penciptaan FIR di seluruh wilayah udara di dunia, selain itu dengan adanya peralatan radar maka tugas-tugas yang harus dikerjakan oleh para petugas ATC menjadi berubah secara drastis.

Peralatan radar yang pertama digunakan untuk keperluan penerbangan sipil dipasang di Bandara Indianapolis, Amerika Serikat.

- d. Selanjutnya, tahun 1956 telah terjadi sesuatu yang bersejarah dan berakhir pada suatu revolusi di bidang penerbangan, yaitu mengenai mutlak diperlukannya pengendalian lalu lintas udara yang memadai di seluruh penjuru dunia dan dibentuknya FIR yang hampir merata pada wilayah udara di setiap negara, sebagai tempat yang dapat memberikan pelayanan jasa pengendalian lalu lintas bagi semua pesawat udara yang akan terbang melintasi berbagai wilayah udara disuatu negara.

2. Terbentuknya Flight Information Region (FIR)

Terbentuknya FIR didasarkan kepada Konvensi Chicago 1944 khususnya dalam Annex 11 tentang Air Traffic Services. Dalam bagian umum ketentuan ini menjelaskan bahwa setiap negara anggota ICAO wajib menentukan bagian-bagian dari wilayah udaranya tempat pemberian pelayanan lalu lintas udara untuk kepentingan keselamatan. Proses pembuatan Annex 11 sebagai cikal bakal pembentukan FIR diawali pada Oktober 1945 dengan diselenggarakannya pertemuan oleh the Rules of the Air and Air Traffic Control

Division (RAC divisi). Pertemuan ini mempunyai maksud untuk membuat suatu pengaturan yang berupa rekomendasi standar, praktek dan prosedur pelaksanaan dalam pengoperasian Air Traffic Control. Pengaturan tersebut kemudian ditinjau dan dipelajari oleh Air Navigation Committee, dan pada tanggal 25 Pebruari 1946 mendapat persetujuan dari Council. Selanjutnya pada bulan Desember 1946 sampai dengan Januari 1947, RAC divisi mengadakan pertemuan yang kedua guna melakukan peninjauan ulang dan tahapan penyempurnaan terhadap suatu pengaturan International Standards and Recommended Practices. Terakhir, pada bulan April 1948 diadakan pertemuan yang ketiga oleh RAC divisi guna memantapkan pengaturan tersebut yang kemudian dituangkan dalam draft Annex yang selanjutnya disebar ke berbagai negara. Draft Annex tersebut telah diadopsi oleh Council pada tanggal 18 Mei 1950 dan berlaku efektif tanggal 1 Oktober 1950. Sebelumnya, pada tahun 1948 telah diadakan suatu pertemuan dari negara-negara anggota ICAO untuk membicarakan pembentukan tentang FIR. Pada saat itu dibahas tentang FIR yang dibentuk menjadi sembilan wilayah penerbangan, termasuk satu diantaranya adalah FIR Natuna yang menjadi salah satu bagian dari Flight Information Regions Over the South China Sea Oceanic Airspace atau Singapore Flight Information Region.⁷⁶

⁷⁶Kresno, op. cit., hlm. 75.

Pembentukan FIR merupakan salah satu perwujudan dari pelayanan navigasi penerbangan atau pelayanan lalu lintas udara yang telah dibentuk secara baku dan berskala internasional sebagaimana diatur dalam Annex 11 dari Konvensi Chicago 1944 tentang Air Traffic Service (ATS). Selanjutnya dalam Air Traffic Service (ATS) berisikan tentang; A generic term meaning variously, flight information services, alerting services, air traffic advisory service, air traffic control service (area control service, approach control service or aerodrome control service). (Secara umum ada berbagai istilah terminology yang amat beragam, tentang pelayanan informasi penerbangan, tentang pelayanan kesiagaan berupa rambu-rambu atau tanda, tentang pelayanan pemberian masukan atau saran pada navigasi penerbangan, dan pelayanan pengendalian navigasi penerbangan terhadap pesawat didalam lintasannya).

Pengaturan tentang Flight Information Services dimana termasuk didalamnya pemberian masukan dan informasi yang berguna dalam pelaksanaan penerbangan. Ruang lingkup dari pemberian informasi tersebut yaitu mengenai informasi yang memiliki hubungan dengan prosedur penerbangan. Pemberian informasi itu dapat berupa; pertama, informasi yang dikeluarkan oleh badan meteorologi atau kantor prakiraan cuaca mengenai berbagai kemungkinan yang akan terjadi tentang kondisi cuaca (panas, hujan, berawan), kedua, informasi mengenai aktifitas dari sebuah gunung berapi atau asap yang berasal dari sebuah gunung berapi, dan ketiga, informasi mengenai

unsur-unsur udara apakah mengandung bahan radio aktif atau bahan kimia yang dapat menimbulkan racun, serta informasi lainnya.⁷⁷

3. Pengaturan Flight Information Region (FIR)

Flight Information Region (FIR) disebut juga dengan “ruang udara yang dilayani” merupakan suatu ruang udara yang ditetapkan dimensinya dengan suatu pembagian wilayah udara yang bertujuan untuk menjamin keamanan dan keselamatan penerbangan yang ditetapkan oleh negara negara yang tergabung dalam ICAO dimana didalamnya diberikan pelayanan lalu lintas/navigasi penerbangan. Yang dimaksud dengan navigasi penerbangan adalah setiap kegiatan pemanduan terhadap pesawat terbang dan helikopter selama beroperasi yang dilengkapi dengan fasilitas navigasi penerbangan di dalam ruang udara yang dikuasai oleh negara Indonesia untuk digunakan sebagai kegiatan operasi penerbangan dalam bentuk tatanan ruang udara nasional. Sedangkan maksud dari ruang udara yang dilayani menurut ketentuan ada dua kategori, yakni: ruang udara yang pelayanan navigasi penerbangannya (FIR) menjadi tanggungjawab pemerintah Indonesia dan ruang udara yang dilayani berdasarkan perjanjian antar negara yang berbatasan yang ditetapkan oleh ICAO.⁷⁸

⁷⁷ibid

⁷⁸ Departemen Perhubungan RI., Cetak Biru Transportasi Udara 2005 – 2024 (Konsep Akhir), Ditjen Perhubungan Udara, Maret 2005, hlm. 111- 49.

Selanjutnya Konvensi Chicago 1944 pada Annex 11 tentang Air Traffic Services Article 2.5.2.1 menyatakan bahwa “Flight information regions. Those portions of the airspace where it is determined that flight information services and alerting service will be provided shall be designated as flight information regions”. (pada wilayah ruang udara tertentu yang didalamnya diberikan pelayanan informasi penerbangan (flight information services) dan pelayanan kesiagaan (alerting service) yang dirancang sebagai flight information region).

Sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan⁷⁹ tanggal 5 Pebruari 2001 Penjelasan Pasal 63 ayat (1) memberikan pemahaman tentang FIR sebagai berikut “Yang dimaksud dengan ruang udara untuk kepentingan pelayanan navigasi penerbangan adalah ruang udara yang di dalamnya diberikan pelayanan navigasi penerbangan kepada pesawat udara (Flight Information Region/FIR dan Upper Information Region).

Konvensi Chicago 1944 Pasal 44 menetapkan tentang maksud dan tujuan ICAO mengenai navigasi udara internasional. Bunyi lengkap dari Pasal 44 tersebut adalah sebagai berikut :

⁷⁹Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan, PP No. 3 Tahun 2001, LN No. 9 Tahun 2001, TLN No.4075, Pasal 63 (1).

“ The aims and objectives of the Organization are to develop the principles and techniques of international air navigation and to foster the planning and development of international air transport so as to:

- a) Insure the safe and orderly growth of international civilaviation throughout the world;*
- b) Encourage the arts of aircraft design and operation for peaceful purposes;*
- c) Encourage the development of airways, airports, and air navigation facilities for international civil aviation;*
- d) Meet the needs of the peoples of the world for safe, regular, efficient and economical air transport;*
- e) Prevent economic waste caused by unreasonable competition;*
- f) Insure that the rights of contracting States are fully respected and that every contracting State has a fair opportunity to operate international airlines;*
- g) Avoid discrimination between contracting States;*
- h) Promote safety of flight in international air navigation;*
- i) Promote generally the development of all aspects of international civil aeronautics.”*

Maksud dan tujuan Organisasi adalah untuk mengembangkan prinsip-prinsip dan teknik-teknik navigasi udara internasional dan membantu perencanaan dan pengembangan angkutan udara internasional untuk :

- a) menjamin keselamatan dan ketertiban pertumbuhan penerbangan sipil internasional di seluruh dunia ;
- b) mendorong perancangan seni pesawat udara dan pengoperasiannya untuk tujuan damai;
- c) mendorong perkembangan penerbangan udara, bandar udara dan fasilitas navigasi udara demi penerbangan sipil internasional;

- d) mempertemukan kebutuhan orang-orang dari seluruh dunia demi keselamatan, keteraturan, efisiensi dan ekonomis angkutan udara;
- e) mencegah pemborosan secara ekonomis yang disebabkan oleh persaingan yang tidak sehat;
- f) meyakinkan bahwa hak-hak negara peserta sepenuhnya dihormati dan bahwa negara peserta mempunyai kesempatan yang adil untuk mengoperasikan penerbangan udara internasional;
- g) menghindari diskriminasi di antara negara-negara peserta;
- h) meningkatkan keselamatan penerbangan dalam navigasi udarainternasional; danmeningkatkan secara umum pengembangan semua aspekkedirgantaraan sipil internasional.

Konvensi Chicago 1944 telah menghasilkan berbagai Annex yakni sebanyak 18 Annex yang merupakan standar dan rekomendasi yang telah disetujui oleh Majelis. Annex yang berhubungan dengan FIR diantaranya adalah Annex 2 tentang Rules of The Air dan Annex 11 tentang Air Traffic Services. Berikut tinjauan tentang dasar hukum FIR yaitu :

- a. Konvensi Chicago 1944 pada Preamble Paragraf 3. Unsur-unsur penting yang diatur dalam ketentuan ini yang harus diperhatikan dalam penerbangan sipil internasional, adalah sebagai berikut :

- 1) Segi operasional yang berlaku bagi setiap penerbangan, bahwa penerbangan sipil harus mempertimbangkan aspek-aspek keselamatan penerbangan dan keteraturan (safe and orderly).
- 2) Dasar-dasar dalam memberikan kesempatan yang sama (equality of opportunity) terhadap pelaksanaan jasa penerbangan internasional.
- 3) Pengoperasian jasa penerbangan internasional harus didasarkan dengan prinsip pengoperasian yang baik dan ekonomis. Ketentuan tersebut secara lengkap berbunyi :

“THEREFORE, the undersigned governments having agreed on certain principles and arrangements in order that international civil aviation may be developed in a safe and orderly manner and that international air transport services may be established on the basis of equality of opportunity and operated soundly and economically.”

- b. Konvensi Chicago 1944 Pasal 28. Pasal ini menjelaskan bahwa, Setiap negara menyediakan bandar udara, pelayanan radio, pelayanan meteorologi dan fasilitas navigasi udara untuk dapat melayani pelaksanaan navigasi udara internasional. Salah satu fasilitas navigasi udara tersebut adalah tersedianya rute udara. Secara lengkap bunyi pasal tersebut adalah :

Each contracting State undertakes, so far as it may find practicable, to:

- (a) *Provide, in its territory, airports, radio services, meteorological services and other air navigation facilities to facilitate international air navigation, in accordance with the standards and practices recommended or established from time to time, pursuant to this Convention;*
- (b) *Adopt and put into operation the appropriate standard systems of communications procedure, codes, markings, signals, lighting and other*

operational practices and rules which may be recommended or established from time to time, pursuant to this Convention;

(c) Collaborate in international measures to secure the publication of aeronautical maps and charts in accordance with standards which may be recommended or established from time to time, pursuant to this Convention.

- c. Konvensi Chicago 1944 Pasal 37. Pasal ini menjelaskan bahwa, Setiap negara melaksanakan kerjasama untuk mencapai tingkat tertinggi dari ketentuan-ketentuan, standar, prosedur yang ada hubungannya dengan pesawat, personel, dan lain sebagainya yang akan memfasilitasi dan meningkatkan pelaksanaan navigasi udara secara seragam di setiap negara, termasuk di dalamnya rules of the air and air traffic control practices. Secara lengkap isi ketentuan tersebut adalah :

Each contracting State undertakes to collaborate in securing the highest practicable degree of uniformity in regulations, standards, procedures, and organization in relation to aircraft, personnel, airways and auxiliary services in all matters in which such uniformity will facilitate and improve air navigation. To this end the International Civil Aviation Organization shall adopt and amend from time to time, as may be necessary, international standards and recommended practices and procedures dealing with:

- (a) Communications systems and air navigation aids, including ground marking;*
- (b) Characteristics of airports and landing areas;*
- (c) Rules of the air and air traffic control practices;*
- (d) Licensing of operating and mechanical personnel;*
- (e) Airworthiness of aircraft;*
- (f) Registration and identification of aircraft;*
- (g) Collection and exchange of meteorological information;*
- (h) Log books;*
- (i) Aeronautical maps and charts;*
- (j) Customs and immigration procedures;*
- (k) Aircraft in distress and investigation of accidents; and such other matters concerned with the safety, regularity, and efficiency of air navigation as may from time to time appear appropriate.*

- d. Konvensi Chicago 1944 Pasal 68. Pasal ini menjelaskan bahwa, Setiap negara sesuai dengan Konvensi dapat menentukan; pertama, suatu rute udara di atas wilayah teritorialnya yang harus diikuti oleh setiap Navigasi Internasional, dan kedua, bandar udara yang dapat menggunakan Navigasi Internasional. Bunyi Pasal tersebut secara lengkap adalah :

Each contracting State may, subject to the provisions of this Convention, designate the route to be followed within its territory by any international air service and the airports which any such service may use.

- e. Annex 2, Rules of the Air. Beberapa hal yang dapat menjadi landasan yuridis yaitu: Bagian 2.1.1. Bagian ini menegaskan bahwa ketentuan mengenai hukum udara harus tetap berlaku bagi setiap pesawat dimanapun mereka terbang dan tidak boleh ada konflik dengan ketentuan dari negara lain seperti tersebut dalam Bagian 2.1.1., yaitu:

The rules of the air shall apply to aircraft bearing the nationality and registration marks of a contracting state, wherever they may be, to the extent that they do not conflict with the rules published by the State having jurisdiction over the territory overflown. Kemudian Bagian 3 (3.1.1) menegaskan bahwa sebelum penerbangan informasi mengenai maksud penerbangannya harus diinformasikan ke unit pengatur lalu lintas udara dalam bentuk Flight Plan atau Rencana Penerbangan, seperti tersebut dalam Bagian 3 (3.1.1), yaitu :

Information relative to an intended flight or portion of flight, to be provided to air traffic services units, shall be in the form of a flight plan.

- f. Annex 11, Air Traffic Services. Prinsip-prinsip yang diatur didalamnya yang berhubungan dengan rute udara dan pelayanan lalu lintas udara adalah sebagai berikut :

- 1) Dalam ketentuan ini pada Bagian 2.2 dijelaskan tujuan dari air traffic services atau pelayanan lalu lintas udara yaitu;

mencegah tubrukan antar pesawat, mencegah tubrukan antara pesawat di area pergerakan dengan benda lain di darat, memperlancar dan mempertahankan keteraturan arus lalu lintas udara, memberikan saran dan informasi yang berguna untuk keselamatan dan efisiensi dari penerbangan dan memberikan informasi bila suatu pesawat harus dilakukan pencarian dan pertolongan dan membantu badan Search and Rescue (SAR) jika diperlukan. Secara lengkap bunyi ketentuan tersebut adalah,

The objectives of the air traffic services shall be to:

- a) *prevent collisions between aircraft;*
 - b) *prevent collisions between aircraft on the manoeuvring area and obstructions on that area;*
 - c) *expedite and maintain an orderly flow of air traffic;*
 - d) *provide advice and information useful for the safe and efficient conduct of flight;*
 - e) *notify appropriate organizations regarding aircraft in need of search and rescue aid, and assist such organizations as required.*
- 2) Dalam ketentuan Bagian 2.1.1 diatur tentang pendelegasian FIR yaitu : Setiap negara wajib menentukan bagian-bagian dari ruang udara dan wilayah aerodrome-nya untuk diberikan pelayanan lalu lintas udara sesuai yang dimaksud oleh Annex dan sesuai dengan wilayah teritorial dimana negara tersebut mempunyai yurisdiksi. Pembagian ini harus diketahui oleh semua

negara dan sesuai dengan Annex. Sebuah negara dapat mendelegasikan kepada negara lain tanggung jawabnya tersebut dengan perjanjian bilateral seperti di Flight Information Region (FIR). Namun pendelegasian ini bukan pendelegasian kedaulatan. Negara penerima hanya bertanggung jawab terbatas pada pertimbangan teknis dan operasional. Demikian juga, negara penerima tidak akan memodifikasi fasilitas dan pelayanan tanpa konsultasi dari negara pemberi. Negara pemberi dan penerima dapat memutus perjanjian tersebut setiap saat. (Paragraf 2.1)

Contracting States shall determine, in accordance with the provisions of this Annex and for the territories over which they have jurisdiction, those portions of the airspace and those aerodromes where air traffic services will be provided. They shall thereafter arrange for such services to be established and provided in accordance with the provisions of this Annex, except that, by mutual agreement, a State may delegate to another State the responsibility for establishing and providing air traffic services in flight information regions, control areas or control zones extending over the territories of the former.

- 3) Penentuan suatu rute penerbangan harus berdasarkan “perjanjian navigasi udara secara regional” menunjuk kepada persetujuan yang telah disetujui oleh Dewan ICAO, umumnya saran dari *Regional Air Navigation Meeting*.

(Note 1. - The phrase “regional air navigation agreement” refers to the agreements approved by the Council of ICAO normally on the advice of Regional Air Navigation Meetings).

- 4) Pengoperasian dari pelayanan pengaturan lalu lintas udara mempunyai kewajiban :
 - a) Harus memberikan instruksi pada setiap pesawat yang ada di udara, tentang informasi terakhir pergerakan pesawat.
 - b) Menentukan berdasarkan informasi yang diterima, posisi relative dari pesawat yang diketahuinya kepada pesawat lain.
 - c) Memberikan izin dan informasi untuk tujuan menghindari tabrakan antara pesawat di bawah pengaturannya dan memperlancar serta mempertahankan keteraturan arus dari lalu lintas udara.
 - d) Mengkoordinasikan izin-izin yang diberikan (Clearances) sesegera mungkin dengan unit yang lain.

- 5) Secara khusus mengenai penetapan rute-rute udara dijelaskan di *Appendice 1* tentang *Principles Governing The Identification of RNP (Required Navigation Performances) Types and The Identification of ATS Route Other Than Standard Departure and Arrival Routes*; *Appendix 2* tentang *Principles Governing The Establishment and Identification of Significant Points*; dan *Appendix 3* tentang *Principles Governing The Identification of Standard*

Departure and Arrival Routes and Associated Procedures. Adapun tujuan pengaturan ini adalah, pilot dan petugas lalu lintas udara memungkinkan melakukan otomatisasi dalam pengoperasian pesawat udara yang berhubungan dengan pengaturan lalu lintas. Dalam praktek penerbangan, hal ini sangat berguna salah satunya adalah untuk mengurangi frekuensi percakapan antara petugas lalu lintas udara dan penerbang terutama di ruang udara yang sangat sibuk.

4. Keberadaan Flight Information Region (FIR)

FIR berdasarkan pembentukannya dibagi atas dua bagian, yaitu: FIR bagian bawah dan FIR bagian atas.⁸⁰FIR bagian bawah disebut juga dengan FIR, sedangkan FIR bagian atas disebut dengan *Upper Flight Information Region*(UIR). Sebagaimana telah diketahui bahwa FIR adalah sebagai pembagian wilayah udara yang bertujuan untuk menjamin keamanan dan keselamatan penerbangan yang ditetapkan oleh negara-negara yang tergabung

⁸⁰Kresno, op. cit., hlm. 74.

dalam ICAO, dan memiliki luas wilayah wewenang, yaitu dari permukaan bumi sampai dengan ketinggian 20.000ft, serta dibentuk karena faktor waktu, daya kemampuan teknis dan operasional dari suatu pesawat udara untuk dapat terbang di saat itu yang hanya dapat terbang sampai dengan ketinggian 20.000ft. Sedangkan UIR adalah suatu ruang udara dengan batas-batas tertentu yang terletak di atas ruang udara FIR dengan batas bawah berhimpitan dengan batas atas ruang udara FIR, dengan luas wilayah wewenang dimulai dari 20.000ft sampai ketinggian yang tak terhingga (*Unlimited height*) di ruang udara, serta dibentuk karena faktor kebutuhan dan padatnya lalu lintas udara yang menggunakan ruang udara padawilayah atau zona tersebut. Selanjutnya, FIR dan UIR merupakan wilayah yang penetapannya tidak berdasarkan wilayah teritorial, tetapi ditetapkan berdasarkan kepentingan dan pertimbangan keselamatan penerbangan (*safety consideration*).

Sifat penerbangan yang serba cepat menjadikan batas wilayah suatu negara terhadap negara lain seolah tidak ada. FIR dibentuk untuk membagi wilayah udara yang bertujuan untuk menjamin keamanan dan keselamatan penerbangan yang ditetapkan oleh negara negara yang tergabung dalam ICAO, baik yang diberlakukan dalam wilayah udara nasional maupun wilayah udara internasional. Luas dan batas tiap-tiap FIR telah ditentukan sedemikian rupa yang mencakup seluruh wilayah yang dikuasai setiap negara. Tujuannya untuk melaksanakan pengawasan atas wilayah tersebut, termasuk ruang udara

internasional. Dalam hal ini FIR dapat mencakup ruang udara nasional dan ruang udara internasional yang dilaksanakan pengawasannya sesuai dengan ketentuan internasional, peraturan-peraturan dan praktek-praktek yang diuraikan dalam dokumen-dokumen ICAO.⁸¹ Oleh karena itu, FIR memiliki dua sifat, yakni: FIR yang memiliki sifat nasional disebut FIR Nasional dan FIR yang memiliki sifat internasional disebut FIR Internasional.⁸² FIR Nasional adalah suatu ruang udara yang berada di atas wilayah suatu negara dan memiliki batas-batas tertentu, baik itu batas vertikal 20.000ft dan batas horizontal dengan mengikuti batas wilayah dari suatu negara tersebut. Sedangkan FIR Internasional adalah suatu ruang udara yang berada di atas wilayah laut bebas, atau suatu wilayah yang tidak dapat dimiliki oleh setiap negara.

Keselamatan penerbangan merupakan faktor paling utama yang sangat diperhatikan pada pengoperasian pesawat udara, baik pesawat udara sipil maupun pesawat udara militer, terutama dalam pelayanan navigasi penerbangan. Hal ini dapat dipahami mengingat pada pengoperasian pesawat udara sangat rentan terjadi resiko kecelakaan. Terjadinya kecelakaan pada pesawat udara akan menimbulkan kerugian yang sangat besar, baik dari segi personel berupa jiwa manusia, maupun segi material yakni mengakibatkan

⁸¹[http://www.haf.gr/gea_uk/status1uk . htm](http://www.haf.gr/gea_uk/status1uk.htm), FIR-Athens,, termuat dalam Yuwono Agung Nugroho, *Kedaulatan Wilayah Udara Indonesia*, (Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, 2006), hlm. 35.

⁸²Kresno, loc. Cit.

rusak atau hancurnya pesawat yang begitu mahal harganya. Oleh karena itu diperlukan pelayanan navigasi penerbangan yang dapat menjamin penerbangan secara teratur, tertib, dan aman. Setiap negara mempunyai kewajiban untuk memenuhi sarana dan prasarana keselamatan dan keamanan penerbangan sesuai dengan standar internasional serta meningkatkan kemampuan kontrol dan pelayanan lalu lintas penerbangan. Usaha untuk memenuhi sarana dan prasarana dengan cara peningkatan peralatan radar, perlengkapan SAR dan peralatan navigasi penerbangan lainnya. Di dunia penerbangan sipil upaya untuk memelihara tingkat keselamatan secara optimal dilakukan secara internasional melalui ICAO.

Pemberian pelayanan navigasi penerbangan mempunyai maksud, yaitu; Pertama, dapat mempercepat dan memelihara keteraturan suatu arus dalam navigasi penerbangan; Kedua, digunakan untuk memastikan adanya suatu jarak terbang (*separation*) yang aman di antara pesawat udara yang sedang melakukan penerbangan; serta Ketiga, agar setiap pesawat udara yang sedang beroperasi di bandara dan di ruang udara sekitarnya dapat ditangani dan dilayani secara efisien. Selain itu, tujuan dari pemberian pelayanan navigasi penerbangan diantaranya adalah untuk mencegah terjadinya suatu benturan, atau tabrakan baik yang akan terjadi antara sesama pesawat udara yang sedang terbang, atau dengan benda-benda lainnya yang dapat menghambat, atau merintangai laju dan Bergeraknya suatu pesawat udara yang sedang terbang di

dalam lintasannya. Pemberian pelayanan lalu lintas udara tidak hanya terbatas di atas wilayah teritorial suatu negara, melainkan meliputi juga ruang udara di atas laut bebas dan ruang udara yang tidak bertuan (*terra nullius*). Dalam *Annex 11* ditentukan bahwa bagian-bagian ruang udara yang berada di atas lautan bebas atau ruang udara tidak bertuan yang akan diberikan pelayanan navigasi penerbangan harus ditentukan berdasarkan kesepakatan navigasi penerbangan regional. Negara-negara anggota ICAO yang telah menerima tanggung jawab untuk memberikan pelayanan navigasi penerbangan pada suatu bagian ruang udara tersebut harus mengatur sedemikian rupa agar pelayanan yang diberikan sesuai dengan ketentuan *Annex 11*.

Apabila suatu negara sudah memutuskan untuk memberikan pelayanan navigasi penerbangan, maka negara tersebut harus menunjuk suatu badan yang berwenang untuk memberikan pelayanan. Badan yang dimaksud dinamakan *Air Traffic Services Provider*, dapat berupa otoritas penerbangan negara itu sendiri atau dilimpahkan kepada badan lain. Indonesia merupakan satu-satunya negara yang memiliki tiga otoritas pengelola ATS yaitu PT (Persero) Angkasa Pura I, PT(Persero) Angkasa Pura II, dan UPT Direktorat Jenderal Perhubungan Udara. Berbeda dengan negara lainnya yang hanya mempunyai satu otoritas seperti NAVCAN di Kanada, AEROTHAI di Thailand, serta *Air Service Australia* di Australia.⁶⁹ Sebagai bahan perbandingan di negara lainnya, misalnya Italia berdasarkan *Italian Code of Navigation* pengawasan dilakukan

oleh Direktur Pelabuhan Udara dan *The Traffic Control Officer*. Sedangkan di Jepang dilakukan oleh Menteri Transportasi, di Amerika Serikat oleh *The Administrator of The Aviation Agency* dan di Belanda oleh *Minister of Transport and Waterstaat* dengan persetujuan dari *Minister of War and Minister of The Navy*.⁷⁰

5. Pendelegasian Flight Information Region (FIR)

Ruang udara suatu negara merupakan sumber daya alam yang mempunyai nilai. Dengan demikian maka pemanfaatannya harus menguntungkan bagi negara yang memilikinya. Sifat ruang udara yang demikian menyebabkan bahwa sejak berkembangnya industri penerbangan dan angkutan udara masalah yang pokok dalam pemanfaatannya adalah masalah pemberian hak penerbangan bagi pesawat udara komersial negara lain, ditambah hak akses ke tempat-tempat dalam wilayah suatu negara yang menjadi tujuan penting dari angkutan udara baik pada angkutan penumpang maupun kargo.⁸³

Pengaturan terhadap pemanfaatan ruang udara suatu negara oleh wilayah negara lain dalam cakupan FIR menimbulkan suatu bentuk pendelegasian. Batas wilayah yang diatur oleh sebuah FIR tidak harus sama dengan batas wilayah suatu negara, karena pengelolaan pelayanan navigasi

⁸³E. Suherman, *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 266.

penerbangan yang dilakukan FIR suatu negara dapat pula mencakup wilayah udara negara lain. Apabila suatu negara diberi delegasi untuk mengatur dan memanfaatkan ruang udara di dalam FIR yang mencakup wilayah udara negara lain, bukan berarti negara tersebut mempunyai kedaulatan atas wilayah udara yang dicakup oleh FIR tersebut. Pendelegasian pengelolaan FIR hanya dimaksudkan untuk pengaturan pengelolaan pelayanan navigasi penerbangan di wilayah negara lain dimana negara tersebut dengan alasan tertentu tidak dapat mengelola sendiri suatu wilayah udaranya. Dengan demikian, pendelegasian memiliki makna hanya sebatas pemberian kekuasaan dalam mengelola wilayah FIR secara teknis dan operasional guna pemberian pelayanan navigasi penerbangan, dan bukan dimaksudkan untuk pemberian kekuasaan berupa kedaulatan wilayah udara secara penuh. Jadi pendelegasian bukan merupakan suatu bentuk pelanggaran kedaulatan atas wilayah nasional dari suatu negara yang mendelegasikannya. Pendelegasian FIR oleh suatu negara kepada negara lainnya, atau suatu negara yang menerima pendelegasian tersebut harus bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas dan alat-alat penunjang lainnya dalam pemberian pelayanan navigasi penerbangan terhadap wilayah FIR yang didelegasikan kepada negara tersebut. Apabila terjadi sengketa mengenai FIR antar negara umumnya diselesaikan melalui jalur diplomasi antar negara yang bersengketa. Terdapat beberapa metode penyelesaian sengketa yang telah ditentukan oleh ICAO, tetapi metode-metode penyelesaian sengketa tersebut jarang digunakan. Semua sengketa yang terjadi

diselesaikan dengan cara mediasi dan sampai saat ini tidak ada sengketa mengenai FIR yang diajukan untuk diputuskan penyelesaiannya oleh ICAO.⁸⁴

a. Pendelegasian Ruang Udara Indonesia Kepada FIR Singapura

1. Latar Belakang dan Kronologis Pendelegasian FIR

Berbagai data yang Peneliti himpun dari berbagai sumber maka diperoleh suatu pernyataan tentang latar belakang dan kronologis dari adanya pendelegasian terhadap ruang udara Indonesia, khususnya di atas kepulauan Riau dan Natuna, guna diberikan pelayanan navigasipenerbangan. Pada saat itu FIR yang ada yaitu FIR Natuna. FIR Natuna terdiri atas 3 sektor, yaitu Riau, Tanjung Pinang, dan Natuna, sektor tersebut merupakan salah satu jalur penerbangan (airways) yang terpadat di regional Asia dan Pasifik, dibentuk atas persetujuan bersama negara-negara anggota ICAO tahun 1946. Pada saat itu negara-negara anggota ICAO menunjuk Inggris untuk melakukan pengelolaan terhadap FIR Natuna. Inggris kemudian mendelegasikan pelayanan tersebut kepada Singapura setelah Singapura merdeka pada tahun 1965.

Pada tahun 1946 wilayah perairan dan sekitar Natuna merupakan bagian dari laut bebas (high seas) dan belum termasuk ke dalam wilayah (territory) Negara Indonesia. Oleh karena itu, negara Indonesia dipandang

⁸⁴The Judge Advocate General's Department United States Air Force, Air Force Operations & Law, hlm. 13, termuat dalam Yuwono Agung Nugroho, op. cit., hlm. 36.

bukan sebagai pihak yang memiliki kepentingan atas wilayah perairan dan kepulauan Natuna, sehingga pada saat negara-negara anggota ICAO akan melakukan penentuan mengenai otoritas mana yang dapat diberikan tanggung jawab atas penyediaan pelayanan jasa penerbangan (Air Traffic Services/ATS) terhadap FIR di atas kepulauan Riau dan Natuna, maka mereka menunjuk kepada Singapura, salah satu negara persemakmuran (commonwealth) Inggris, untuk melakukan pengelolaan FIR.⁸⁵

Selain itu, Indonesia sebagai negara yang baru memperoleh kemerdekaannya pada tahun 1945, berada dalam masa transisi, dimana disamping belum memiliki batas-batas wilayah negara yang jelas dengan negara tetangga, juga Indonesia pada saat itu belum menjadi negara peserta Konvensi Chicago 1944, karena hal itu baru dilakukan pada tahun 1950 pada saat Indonesia menjadi anggota ICAO. Pada saat Regional Air Navigation (RAN) Meeting I yang diselenggarakan di Honolulu Hawaii tahun 1973, pada pertemuan tersebut ditetapkan kembali oleh Dewan ICAO bahwa ruang udara di atas kepulauan Riau, Tanjung Pinang, dan Natuna termasuk dalam FIR Singapura. Hal itu kembali dikukuhkan pada RAN Meeting II tahun 1983 di Singapura. Pada pertemuan RAN Meeting III di Bangkok tahun 1993, Indonesia membuat suatu proposal tentang pengembangan pelayanan navigasi penerbangan di atasberada di dalam

⁸⁵Kresno, op. cit., hlm. 78.

regional tersebut seperti Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Brunei Darussalam, dan lain-lainnya, sedangkan peserta selain negara dapat juga yang berbentuk suatu maskapai penerbangan atau organisasi, instansi dan badan yang memiliki hubungan dengan bidang penerbangan sipil. Selain RAN Meeting yang diselenggarakan setiap sepuluh tahun sekali ada juga pertemuan rutin yang dilakukan setiap tahun yang disebut dengan Air Navigation Planning and Implementing Regional Group. kepulauan Natuna dan membuat Working Paper No. 55 tentang “Kegiatan yang akan direncanakan untuk dilaksanakan di atas Kepulauan Natuna” dan akan meninjau ulang batas FIR. Pembuatan, pembagian dan penetapan suatu negara untuk menjadi negara pengelola FIR dilakukan dalam suatu pertemuan besar yang bernama Regional Air Navigation Meeting (RAN Meeting). Pertemuan tersebut diselenggarakan oleh ICAO setiap sepuluh tahun sekali. Pada regional Asia dan Pasific (ASPAC) diselenggarakan oleh Perwakilan ICAO yang berada di Bangkok. Peserta yang hadir dalam RAN Meeting untuk regional Asia dan Pasific adalah negara yang berada di dalam regional tersebut seperti Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Brunei Darussalam, dan lain-lainnya, sedangkan peserta selain negara dapat juga yang berbentuk suatu maskapai penerbangan atau organisasi, instansi dan badan yang memiliki hubungan dengan bidang penerbangan sipil. Selain RAN Meeting yang diselenggarakan setiap sepuluh tahun sekali ada juga pertemuan rutin

yang dilakukan setiap tahun yang disebut dengan Air Navigation Planning and Implementing Regional Group.

2. Timbulnya Perjanjian Indonesia Singapura Tahun 1995

Seperti telah diuraikan di atas, ruang udara Indonesia diatas kepulauan Riau dan Natuna dikenal sebagai Sektor A,B, dan C. Batas ruang udara Indonesia di atas kawasan kepulauan Riau dan Natuna sesuai dengan batas wilayah yurisdiksi Indonesia hasil konvensi Hukum Laut 1982. Sedangkan batas FIR Indonesia berdasarkan hasil pertemuan RAN I tahun 1973 di Honolulu dan Teritori Indonesia berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2002.

Pendelegasian ruang udara Indonesia kepada negara lain bermula padasaat diselenggarakan Regional Air Navigation Meeting (RAN Meeting) I di Honolulu Hawaii tahun 1973, dalam pertemuan tersebut disepakati bahwa ruang udara diatas kepulauan Natuna dan Riau dikelola oleh Singapura (ketinggian diatas 20.000 kaki) dan Malaysia (ketinggian dibawah 20.000 kaki). Kemudian, pada tahun 1983, pada saat penyelenggaraan RAN II di Singapura, Indonesiaberupaya merubah posisi hasil kesepakatan RAN I namun hal tersebut tidak berhasil dilakukan pihak Pemerintah Indonesia.

Dalam RAN Meeting ke III tahun 1993 di Bangkok, Indonesia mengajukan proposal tentang perubahan batas Jakarta dan Singapura sekaligus menyatakan niatnya untuk mengambilalih pelayanan navigasi penerbangan di ruang udara diatas Natuna tersebut yang pada awalnya adalah pembentukan TMA-Natuna yaitu melalui working paper 'AIS/FAC/3-WP/55 19/2/93 Agenda Item 5 Airspace Organization and ATS Units including en-route and terminal area Aids: "REALIGNMENT OF INDONESIAN FIR", atau yang dikenal dengan sebutan "Working Paper No. 55". Pertemuan menyepakati bahwa Working Paper No. 55 dapat diterima, namun dengan adanya counter paper oleh Singapura, maka ICAO menyarankan agar dibicarakan secara bilateral antara Singapura dan Indonesia. Selanjutnya, RAN IV sedianya dilaksanakan pada tahun 2003, namun hingga saat ini belum dilaksanakan kembali.⁸⁶

Dalam Chapter 2 Annex 11 Konvensi Chicago 1944 ditentukan bahwa pendelegasian ruang udara kepada negara lain tidak menyebabkan terganggunya kedaulatan negara yang mendelegasikan. Di dalam pendelegasian tersebut dibutuhkan suatu nota kesepakatan antara kedua belah pihak yang berisi persyaratan-persyaratan tentang pelayanan yang

⁸⁶Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Kemhub, Kronologis Pengambilalihan Natuna, Bahan Rapat Pokja Pengambil Alihan Ruang Udara diatas Kepulauan Natuna, 9 Oktober 2006, hlm. 1.

mencakup fasilitas dan tingkat pelayanan yang akan diberikan. Dengan kata lain dalam pendelegasian suatu ruang udara yang akan dikelola oleh negara lain diperlukan adanya perjanjian internasional antara kedua negara.

Jika suatu negara mendelegasikan ruang udaranya kepada negara lain maka tanggung jawab terhadap pengelolaan ATS tersebut di atas teritori negara yang bersangkutan, tidak akan mengesampingkan kedaulatan negara yang mendelegasikan. Dengan kata lain negara lain yang mengelola hanya terbatas pada permasalahan teknis dan operasional, dan tidak akan keluar dari konteks keselamatan dan kelancaran arus lalu lintas yang menggunakan airspace dimaksud. Selanjutnya dibutuhkan suatu perjanjian antara kedua belah pihak yang berisi persyaratan-persyaratan tentang pelayanan yang mencakup fasilitas dan tingkat pelayanan yang akan diberikan. Diharapkan negara yang mendelegasikan dapat menerima ketentuan diatas dan tidak akan merubah ketentuan-ketentuan yang telah dibuat tanpa adanya persetujuan dari negara yang memeberikan pelayanan lalu lintas penerbangan. Keduanya dapat menghentikan kesepakatan yang telah dicapai sewaktu-waktu. (ref: Konvensi Chicago artikel 22, 68 dan Annex 11 paragraf 2.1).⁸⁷

⁸⁷Depanri, Flight Information Region, op. cit., hlm. 16.

Sesuai dengan saran ICAO agar diadakan pembicaraan bilateral antarapemerintah Indonesia dan Singapura guna membicarakan perihal kehendak Indonesia untuk meninjau ulang batas FIR sekaligus pengambilalihan pelayanan navigasi pelayanan yang selama ini dikelola oleh FIR Singapura di atas kepulauan Riau dan Natuna, maka setelah melalui proses pembahasan yang cukup lama antara pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Directorate General of Air Communications (DGCA) Indonesia dan pemerintah Singapura yang diwakili oleh Civil Aviation Authority of Singapore (CAAS) Singapura dihasilkan suatu perjanjian mengenai pengalihan batas FIR Jakarta dan FIR Singapura dimaksud, yaitu : Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Republic of Singapore on the Realignment of the Boundary between the Singapore Flight Information Region and the Jakarta Flight Information Region. Penandatanganan dilakukan oleh Menteri Perhubungan Indonesia dan Menteri Perhubungan Singapura.pada tanggal 21 September 1995 di Singapura.

Inti dari Perjanjian tersebut adalah membagi ruang udara Indonesia di atas kepulauan Riau dan Natuna ke dalam Sektor A,B, dan C, dimana Sektor A (dari permukaan laut – 37.000 kaki) didelegasikan kepada Singapura, Sektor B (dari permukaan laut – ketinggian tak hingga) didelegasikan kepada Singapura, sedangkan Sektor C masih akan

diselesaikan antara Indonesia-Malaysia-Singapura. Selanjutnya, Singapura memungut jasa pelayanan navigasi penerbangan atau Route Air Navigation Services (RANS) Charges di wilayah udara yurisdiksi Indonesia, khususnya pada Sektor A yang telah didelegasikan tanggung jawab pemberian pelayanan navigasi penerbangan kepada Singapura, dan hasil yang terkumpul diserahkan ke Pemerintah Indonesia, sedangkan Sektor B masih merupakan permasalahan yang harus dibahas antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia.