

RUANG UDARA DI ATAS ALUR LAUT KEPULAUAN INDONESIA (ALKI): SEBUAH TINJAUAN HUKUM¹

Priyo Hadisusilo

Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada
Jalan Sosio Yustisia, Bulaksumur, Yogyakarta, Indonesia
priyohadisusilo@mail.ugm.ac.id

Abstract

This writing aims to determine the status and characteristics from a legal perspective on the air space above the Indonesian ASL (IASL) concerning the sovereignty that the archipelagic state can exert. Based on a normative study, it was found that in the air space above IASL as an area under a special legal regime (sui generis) which was the innovation from UNCLOS 1982, the implementation of state sovereignty in the airspace is limited. Furthermore, according to UNCLOS 1982, the exertion of sovereignty by archipelagic states cannot apply hard laws that can potentially hinder and suspend the exercise of the right to fly overflights of foreign aircraft, this has also been seen historically in the formulation of the initial concept of an archipelagic state in UNCLOS 1982.

Keywords: *Indonesian Sea Lanes; Overflight; Airspace; Sovereignty.*

Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui status dan karakteristik dari perspektif hukum terhadap ruang udara diatas Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) dalam relasinya dengan kedaulatan yang bisa dilaksanakan oleh negara kepulauan. Berdasarkan kajian normatif didapatkan hasil bahwa pada ruang udara di atas ALKI dibawah rezim hukum khusus (*sui generis*) sebagai inovasi yang lahir pasca UNCLOS 1982, menjadikan pelaksanaan kedaulatan negara di wilayah udara dibatasi. Selanjutnya, pelaksanaan kedaulatan oleh negara tidak dapat menerapkan *hard law* yang dapat berpotensi menghambat dan menanggukuhkan pelaksanaan hak lintas penerbangan alur laut kepulauan oleh pesawat udara asing, hal ini juga telah terlihat secara historis dalam perumusan konsep awal negara kepulauan dalam UNCLOS 1982.

Kata Kunci: Alur Laut Kepulauan Indonesia; Lintas Penerbangan; Ruang Udara; Kedaulatan.

A. Pendahuluan

Konsep kedaulatan ruang udara mulai muncul dalam *Convention on International Civil Aviation 1944* (Konvensi Chicago 1944) yang secara tegas dalam Pasal 1 menyatakan bahwa setiap negara mempunyai kedaulatan penuh dan eksklusif (*complete and exclusive*) pada ruang udara di atas wilayah teritorialnya. Konvensi ini berperan sebagai sumber utama hukum udara internasional publik yang merupakan konvensi monumental dalam hukum internasional, dimana

¹ Artikel merupakan hasil penelitian mandiri pada tahun 2021.

pada saat pengesahannya tanggal 7 Desember 1944 oleh 52 negara sampai dengan saat ini telah berlaku untuk 190 negara dan menjadi konvensi *multilateral law-making* yang paling dapat diterima (Milde, 2008). Goedhuis mengungkapkan bahwa konsep kedaulatan udara mempunyai ciri tersendiri dengan menambahkan frasa *complete and exclusive* sebagai arti bahwa hanya negara kolong (*subjacent state*) yang mempunyai wewenang untuk mengatur dan menerapkan hukumnya (*legal authority*) (D. Goedhuis, 1955). Hal ini juga berarti bahwa yurisdiksi eksklusif suatu negara terhadap wilayah udaranya berada pada prioritas utama, dimana negara memiliki kedaulatan penuh sehingga tidak ada "*freedom to fly*" pada wilayah udara kedaulatan tanpa adanya persetujuan terlebih dahulu dari negara kolong. Hal ini berarti bahwa setiap aspek dalam penerbangan adalah diatur dalam ketentuan hukum dan pesawat udara asing dilarang memasuki wilayah udara negara lain tanpa izin dan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku di negara itu. Maka Konvensi Chicago 1944 sebagai *magna carta* mengenai hukum di ruang udara mengenal adanya prinsip hukum kebiasaan internasional yaitu "*aer clausum*" dimana ruang udara adalah merupakan bagian dari yurisdiksi hukum suatu negara. Sehingga setiap negara mempunyai kedaulatan atas wilayah udaranya meskipun tidak sebagai pihak dalam Konvensi (Lamont, 2014).

Sesuai rezim hukum udara dalam Konvensi Chicago 1944, kedaulatan udara adalah hanya pada ruang udara diatas wilayah teritorial. Pasal 2 Konvensi Chicago menyatakan bahwa kedaulatan udara suatu negara berada pada ruang udara diatas daratan dan ruang udara diatas laut teritorial dari suatu negara. Konvensi Chicago pun tidak menjelaskan limitasi kedaulatan di perairan teritorial tersebut, karena pada saat itu memang belum ada hukum laut yang terkodifikasi dan hanya didasarkan pada hukum kebiasaan internasional. Termasuk pula *Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone 1958* belum dapat menentukan lebar pasti dari laut teritorial, hanya acuan mengenai garis pangkal dari pantai. Pasca Konferensi Hukum Laut ke-III yang menghasilkan *United Nation Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982* memberikan penjelasan dan kepastian untuk pertama kali mengenai wilayah laut teritorial suatu negara adalah sejauh 12 mil laut dari garis pantai terluar termasuk di ruang udara diatasnya. Selain itu UNCLOS 1982 juga memperluas (*extend*) aspek wilayah kedaulatan meliputi perairan pedalaman serta perairan kepulauan (*archipelagic water*) bagi negara kepulauan (Kusumaatmadja, 2017). Sehingga UNCLOS 1982 disini melengkapi rezim hukum udara yang telah ada sebagai sebuah *progressive development* di dalam hukum internasional (Scovazzi, 2020), dimana perkembangan progresif hukum internasional semacam ini juga dikenal secara substansial pada *Charter of the United Nations 1945 (UN Charter)* Article 13.1(a). Berkenaan dengan perluasan aspek kedaulatan ini, Pasal 2 (1) UNCLOS 1982 menyatakan: "*The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea*". Pasal ini merupakan bentuk pengakuan internasional terhadap rezim negara kepulauan sebagai sebuah bentuk kesatuan (*unity*) yang bulat.

Sebagai konsekuensi atas diakuinya rezim negara kepulauan, UNCLOS 1982 juga mengamanatkan pada Pasal 53 (1) bagi negara kepulauan dapat menentukan alur laut kepulauan yang cocok untuk keperluan lintas navigasi dan penerbangan bagi semua kapal dan pesawat udara asing. Hal tersebut menunjukkan adanya *package deal* untuk menyeimbangkan kepentingan negara maritim (pengguna) dan negara kepulauan sebagai konsekuensi pengakuan utuh kedaulatan negara kepulauan (Cogliati-Bantz, 2015). Menindaklanjuti hal ini, Indonesia mengajukan proposal adopsi berbagai jalur laut dan jalur udara melalui dan di atas perairan kepulauan Indonesia pada bulan Mei 1996 di sidang ke-67 dalam agenda sidang *Maritime Safety Committee (MSC)* pada *International Maritime Organization (IMO)*. Proposal Indonesia baru disetujui pada agenda sidang ke-69 tanggal 19 Mei 1998 melalui *MSC Res.72(69) 1998* tentang *Adoption, Designation and Substitution of Archipelagic Sea Lanes: Partial system of archipelagic sea lanes in Indonesian archipelagic waters* yang menetapkan tiga jalur Alur Laut

Kepulauan Indonesia (ALKI) (International Maritime Organization, 1998). Dengan disetujuinya proposal ini menjadikan Indonesia sebagai negara kepulauan pertama yang menetapkan alur laut kepulauan (Kresno Buntoro, 2011).

Rezim lintas alur laut kepulauan memberikan jaminan bagi negara maritim dan pengguna hak yang tidak bisa ditangguhkan (*non-suspendable*) yaitu hak lintas melalui perairan kepulauan (Forward, 2009), bahkan negara kepulauan tidak mempunyai hak langsung (*direct right*) untuk mencegah/melarang pelaksanaan lintas tersebut (Bateman, 2007). Sedangkan rute diluar alur laut adalah merupakan subjek dari rezim lintas damai karena merupakan wilayah kedaulatan yang bisa ditangguhkan berdasarkan pertimbangan dari negara pantai. Karena perairan kepulauan bukanlah perairan pedalaman sebagai subjek kedaulatan negara, dalam perairan kepulauan terdapat kewajiban untuk mengakomodasikan kepentingan masyarakat internasional dalam bentuk pemberian hak lintas damai dan hak lintas melalui alur-alur laut kepulauan (Agoes, 2021). Meskipun Pasal 49 (4) UNCLOS 1982 menyatakan keberadaan alur laut kepulauan tidak mempengaruhi status dan kedaulatan negara kepulauan, namun pada faktanya keberadaan lintas alur laut kepulauan mempengaruhi pelaksanaan kedaulatan negara.

Sehingga berangkat dari titik tolak *non-suspendable rights* tersebut, sudah pasti menghilangkan sebagian kewenangan negara atas ruang udaranya sebagai wujud kedaulatan negara. Maka dalam penulisan ini akan difokuskan untuk menjawab persoalan karakteristik hukum sebenarnya dari ruang udara diatas alur laut kepulauan dengan menelisik mendalam dari awal diakuinya konsepsi negara kepulauan secara historis serta sejauh mana kedaulatan yang bisa dilakukan oleh negara pada wilayah ini. Karena bersifat *non-suspendable* maka dapat dianalogikan bahwa ruang udara diatas alur laut sebagai "terowongan bebas hambatan" yang menembus kedaulatan negara kepulauan yang dapat berdampak pada berbagai aspek bagi negara kepulauan. Sehingga masalah yang harus dijawab dalam penulisan ini adalah bagaimana sebenarnya status hukum ruang udara di atas ALKI sehubungan dengan kedaulatan yang bisa dilaksanakan oleh negara kepulauan?

Fokus kajian ini belum pernah diangkat dalam penelitian sebelumnya, beberapa penelitian yang telah dilakukan tentang ALKI sesuai dengan urutan tahun penelitian yaitu: penelitian oleh Constance Johnson berjudul "*A Rite of Passage: The IMO Consideration of the Indonesian Archipelagic Sea-Lanes Submission*" tahun 2000, membahas mengenai penetapan parsial ALKI oleh IMO, sehingga Indonesia ke depan harus memenuhi penetapan semua jalur untuk menyeimbangkan kepentingan dari negara kepulauan dan negara pengguna (Pépin, 1956). Selanjutnya masih dalam konteks yang sama penelitian oleh Chris Forward berjudul "*Archipelagic Sea Lanes in Indonesia-Their Legality in International Law*" tahun 2009, menganalisa tentang legalitas penetapan tiga jalur ALKI apakah sudah sesuai dengan hukum internasional, memfokuskan pada penetapan sebagian (*partial*) ALKI oleh IMO perlu ditolak karena menurut peneliti hal tersebut tidak sesuai dengan hukum internasional dan klaim "*competent international organisation*" untuk menetapkan alur laut kepulauan sesuai amanat UNCLOS 1982 perlu dipertanyakan. Penelitian oleh Kresno Buntoro berjudul "*Legal and Technical Issues on Designating Archipelagic Sea Lanes Passage: Indonesia Experience*" tahun 2010, diantaranya membahas mengenai isu hukum dalam penetapan alur laut kepulauan dalam perspektif Indonesia. Isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini adalah terkait, mengenai kewenangan IMO dalam menyatakan penetapan alur laut suatu negara menjadi penetapan yang parsial dan bagaimana dengan rute-rute normal untuk navigasi internasional yang tidak ditetapkan, selain itu isu mengenai regulasi nasional PP 37 tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam melaksanakan Hak Lintas ALKI masih banyak penolakan karena hanya memberikan hak lintas alur laut pada jalur yang telah ditetapkan dan menganggap Indonesia tidak konsisten dengan yang diamanatkan oleh UNCLOS 1982.

Selanjutnya, penelitian oleh Ahmad Dirwan berjudul "Pengaturan Ruang Udara di atas Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)" tahun 2011 membahas mengenai konsepsi negara kepulauan

dan juga mengenai adanya permasalahan pengaturan ruang udara di atas ALKI termasuk diantaranya potensi permasalahan dari adanya pertentangan pengaturan antara rezim hukum udara dengan hukum laut. Penelitian oleh Wulan Pri Handini dan Danang Risdiarto berjudul "Kedaulatan Wilayah Udara di Atas Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)" tahun 2019, memfokuskan kepada permasalahan akibat pertentangan rezim hukum udara dan hukum laut terkait adanya hak lintas ALKI yang "bebas" serta bagaimana upaya pengamanan wilayah udara di atas ALKI. Penelitian oleh Harry Purwanto berjudul "Rute Penerbangan di Atas Alur Laut Kepulauan: Perspektif Indonesia" tahun 2014, mengelaborasi mendalam mengenai penetapan rute udara di atas alur laut kepulauan dimana rute udara tidak berlaku serta-merta dengan keberadaan alur laut kepulauan, selain itu penelitian ini juga membahas masalah mengenai pengaturan rute diatas alur laut kepulauan. Penelitian oleh Maria Maya Lestari berjudul "*What is The Right, Archipelagic Sea Lanes and Passage? (According to UNCLOS 1982 and Practice)*" tahun 2020, membahas mengenai lahirnya hak lintas alur laut kepulauan yang lahir pasca pengakuan konsep negara kepulauan yang dibahas dalam aspek pengertian, latar belakang sejarah dan ketentuan hukum hak lintas alur laut kepulauan sesuai UNCLOS 1982, penelitian ini juga merekomendasikan penetapan alur laut kepulauan barat-timur Indonesia.

B. Metode Penelitian

Penulisan ini merupakan penelitian hukum doktrinal dengan menerapkan metode kualitatif, yaitu suatu bentuk penelitian subjektif yang bertumpu pada analisis observasi terkontrol dari peneliti (Mc.Conville, 2017), yang menitikberatkan pada kegiatan studi pustaka (*library research*) (Soekanto, 2001). Penelitian ini adalah penelitian hukum yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Penelitian ini menggunakan pendekatan antara lain, pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan terkait dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan di dalam ilmu hukum yang diharapkan dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian dan konsep-konsep hukum baru yang relevan dengan isu yang dihadapi (Marzuki, 2005).

Secara singkat, penelitian hukum diartikan sebagai upaya untuk mencari dan menemukan pengetahuan yang benar menurut hukum, yang diawali adanya kesenjangan (*gap*) antara yang seharusnya (*sollen*) dengan yang senyatanya (*sein*); antara cita-cita (*idea*) hukum dengan kenyataan; antara teori dengan pelaksanaannya (*legal gap*) (Asikin, 2004). Penelitian ini menggunakan kajian normatif, dimana sumber datanya berasal dari norma-norma hukum yang terdapat konvensi dan dokumen internasional meliputi Konvensi Chicago 1944 dan *Annex* nya, UNCLOS-III 1982, *Geneva Convention* 1958, dokumen internasional terkait usulan Konvensi Hukum Laut sebagai instrumen untuk mengetahui sejarah lahirnya kedaulatan pada perairan kepulauan dan kedaulatan yang diinginkan negara pantai, dokumen Putusan *International Court of Justice (ICJ)* dalam *FISHERIES CASE 1951* sebagai perbandingan kasus. Beberapa perundangan nasional seperti Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pengamanan Wilayah Udara dan Peraturan mengenai Lintas Alur Laut kepulauan Indonesia yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2002. Dari data tersebut dilaksanakan identifikasi, analisis dan klasifikasi. Analisis terhadap data ini dilakukan melalui metode kualitatif yang memberikan hasil deskriptif-analitis (Hutchinson, 2012).

C. Hasil dan Pembahasan

1. Kekhususan Perairan dan Ruang Udara Indonesia sebagai Negara Kepulauan: Antara Perairan Pedalaman dan Perairan Kepulauan

Perairan pedalaman (*internal waters*) dan perairan kepulauan menyiratkan adanya "hubungan" yang menarik yaitu sebelum adanya rezim negara kepulauan dari UNCLOS 1982,

negara-negara kepulauan (termasuk Indonesia) memperjuangkan kesatuan wilayahnya dengan menyatakan perairan kepulauannya sebagai *internal waters* (perairan pedalaman), dimana perairan pedalaman merupakan subjek kedaulatan penuh negara pantai (Kohen, 2015). Sebelum UNCLOS 1982 pembagian wilayah perairan berdasarkan Konferensi Hukum Laut Jenewa 1958 dan 1960 telah merumuskan pembagian (zonasi) laut secara yuridis yaitu laut teritorial, perairan pedalaman (*internal waters*) dan laut lepas (*high seas*) (H Djalal, 1979). Sejarah memperlihatkan bahwa negara-negara berusaha melakukan klaim atas sebagian besar wilayah laut untuk digunakan secara eksklusif oleh mereka.

Dalam mendalami aspek kedaulatan dalam perairan kepulauan perlu diketahui sejarah dari sebelum diakuinya rezim perairan kepulauan. Pada masa kodifikasi hukum laut internasional sebelum adanya UNCLOS 1982, Indonesia dan Filipina mengadopsi "*archipelago theory*" dengan menggambarkan batas terluar mengelilingi seluruh kepulauan dan mengklaim perairan pedalaman (*internal waters*) berdasarkan pertimbangan sejarah (*historical*), klaim seperti itu tidak dikenal oleh mayoritas negara maritim maju termasuk Amerika Serikat (Dean, 1960). Dean juga menekankan bahwa melalui bentuk klaim perairan pedalaman semacam ini maka tidak akan ada hak lintas tanpa seijin dari negara kepulauan, tidak ada hak navigasi tenggelam bagi kapal selam dan tidak ada hak lintas penerbangan pesawat udara tanpa adanya ijin dan perjanjian dengan negara kepulauan yang disebut sebagai *unilateral control*. Paradigma penolakan klaim ini oleh negara maritim maju tersebut dilandasi dengan apa yang ditentukan dalam *The Hague Conference 1930* yang menyatakan bahwa wilayah teritorial bagi negara kepulauan adalah tidak lebih dari 10 mil laut.

Klaim kedaulatan penuh terhadap perairan kepulauan seberapapun lebarnya pada waktu itu tidak dikenal dan cenderung ditentang, contoh kasus klaim *internal waters* pada putusan International Court of Justice (ICJ) dalam *FISHERIES CASE 1951*, yang terjadi antara Inggris melawan Norwegia yang diajukan oleh Inggris atas pelarangan aktivitas perikanan bagi kapal Inggris oleh Norwegia melalui *1935 Decree* di perairan *Fjords* dan *Sunds* yang diklaim sebagai *internal waters* Norwegia, dengan menyatakan (International Court of Justice, 1951):

"The United Kingdom Government concedes that Norway is entitled to claim as internal waters all the waters of Fjords and Sunds which fall within the conception of a bay as defined in international law whether the closing line of the indentation is more or less than ten sea miles long. It must therefore be taken that that Government has not abandoned its contention that the ten-mile rule is to be regarded as a rule of international law".

Norwegia membantah bahwa penetapan *1935 Decree* sebagai alasan penutupan perairan Denmark bagi kapal asing adalah sudah sesuai dengan hukum internasional karena berdasarkan alasan adanya sebuah *historic waters* dan sebagai perairan kepulauan (*skjaergaard*) (International Court of Justice, 1951) yang merupakan bagian integral dari teritorial Norwegia. Alasan keunikan karakteristik geografi pada perairan Norwegia dijadikan alasan penguat selain argumentasi *historic waters* sebagaimana disebutkan, dan hal ini yang dibenarkan dan dikuatkan oleh hakim ICJ untuk menolak kasus yang diajukan oleh Inggris, dengan alasan keunikan geografi yang dimiliki oleh perairan Norwegia serta menyatakan *1935 Decree* tidak menyalahi hukum internasional (International Court of Justice, 1951, p. 9).

Nampaknya amar putusan ini menjadikan yurisprudensi dan acuan bagi usaha negara-negara kepulauan termasuk Indonesia dan Filipina di dalam memperjuangkan status keutuhan wilayah sebagai negara kepulauan termasuk status perairan kepulauannya "*as whole unity*". Konsep keunikan wilayah (*peculiar geography*) tersebut menjadi konsideran dalam Indonesia memproklamkan secara sepihak sebagai negara kepulauan dalam Deklarasi Djuanda tanggal 13 Desember 1957 pada paragraf 2 dan 3: "Bentuk geografi Indonesia sebagai suatu Negara kepulauan yang terdiri dari (beribu-ribu) pulau mempunyai sifat dan corak tersendiri (unik). Bagi

keutuhan teritorial dan untuk melindungi kekayaan Negara Indonesia semua kepulauan serta laut terletak di antaranya harus dianggap sebagai suatu kesatuan yang bulat."

Tidak hanya dalam lingkup regional, Indonesia juga membawa proposal negara konsep ini di kancah internasional pada Konferensi Hukum Laut PBB yang menghasilkan UNCLOS, pada Konferensi ke 2 (UNCLOS-II) pada 1960 Indonesia dan teman seperjuangan Filipina menyatakan bahwa kepulauannya adalah merupakan konsep historis yang tertutup menjadi satu "*single teritorial unit*", yang tertuang dalam U.N. Doc. No. A/CONF.19/C.1/SR.5 (1960), Paragraph 8 dan U.N. Doc. No. A/CONF.19/ C.1/SR.14 (1960), Paragraph 5. Konsep ini pula yang dituangkan di dalam regulasi nasional tentang perairan Indonesia melalui Perpu Nomor 4 Tahun 1960. Bahkan Filipina sebelumnya juga pernah menyatakan bahwa perairan diantara dan menghubungkan antar pulau adalah merupakan perairan pedalaman (*internal waters*) dan diklaim sebagai perairan teritorial (Dean, 1960).

Sebelumnya sehubungan dengan klaim *internal* dan *historic water* dalam perairan kepulauan ini, dalam *Preparatory Document Volume I A/CONF.13.37* dari *United Nations Conference on The Law of The Sea 1958* (UNCLOS I) telah menetapkan kategori negara kepulauan, Indonesia adalah termasuk dalam kategori *Outlying (mid-ocean) archipelagos*. Dalam *Outlying archipelagos* ditetapkan bahwa *internal water* diakui terhadap negara kepulauan dengan beberapa pengecualian terhadap delimitasi wilayah teritorialnya, terhadap *internal waters* tersebut tidak dapat dilaksanakan penutupan atas lintas damai dari negara lain: "*Where the waters between and inside the islands and islets of an archipelago form a strait, such waters cannot be closed to the innocent passage of foreign ships*".

Konsep awal kedaulatan atas wilayah perairan kepulauan dari UNCLOS I dan UNCLOS II tersebut pada awalnya mengenal perairan pedalaman (*internal waters*), namun negara kepulauan seperti Indonesia dan Filipina menyatakan perairan tersebut sebagai *historic water* dengan berbagai alasannya guna memperjuangkan kedaulatan penuh sebagai *single teritorial unit*. Konsep awal negara kepulauan tersebut diakui namun belum secara tegas menyatakan kedaulatan terhadapnya, baru setelah UNCLOS III 1982 dinyatakan konsep negara kepulauan, yang berdaulat atas perairan kepulauan. Maka kekhususan wilayah Indonesia adalah terletak kepada perairan kepulauan dan ruang udara diatas perairan kepulauan yang memperoleh pengakuan pasca UNCLOS 1982. Namun perlu diingat, UNCLOS 1982 juga menyatakan perairan kepulauan sebagai rezim *sui generis* yang membedakan dengan perairan pedalaman (*internal waters*) yang merupakan subjek kedaulatan penuh dari negara pantai. UNCLOS 1982 juga merupakan penyeimbang antara konsep UNCLOS I dan UNCLOS II diakomodir dalam bentuk pengakuan kedaulatan negara kepulauan secara utuh namun juga menyingkirkan klaim perairan kepulauan sebagai *internal waters* (Van Dyke, 2004). Sehingga terdapat konsekuensi bagi hak lintas negara lain terutama kepentingan negara maritim yang sejak awal tidak setuju konsep *unity* ini, karena perhatian utama masyarakat internasional terkait dengan konsep negara kepulauan adalah masalah navigasi (Prescott, 2004). Hal ini menjadi penting karena prinsipnya hukum laut berfungsi untuk melindungi dan menyeimbangkan beberapa kepentingan antar negara (Hasjim Djalal, 2015).

2. Ruang Udara di Atas ALKI: Kedaulatan *vis à vis* "non-kedaulatan"?

Setelah dibahas mengenai status perairan kepulauan, maka berikutnya fokus elaborasi adalah mengenai ruang udara diatasnya, karena status wilayah di permukaan akan mempengaruhi status ruang udara di atasnya (Loja, 2017), hal ini juga yang ditekankan oleh Pépin (Pépin, 1956) mengenai korelasi langsung status permukaan dengan ruang udara diatasnya. Hal tersebut logis karena memang sesuai teori kedaulatan udara konvensional yang hanya memandang kedaulatan penuh hanya pada teritorial yang dikuasai, seperti adagium Maxim kuno "*Cujus est solum, eius est usque ad coelum et ad inferos*" yang berarti siapapun menguasai tanah/wilayah maka dia juga berhak atas ruang udara diatasnya (Chieza, 2018)(Chieza, 2018). Namun apakah berarti status

kedaulatan di permukaan dapat disepadankan dengan kedaulatan ruang udara di atasnya? Goedhuis membedakan melalui sifat alaminya yang berbeda (Daniel Goedhuis, 2013, p. 147):

"The air sovereignty of the State includes the air above its territorial waters and this sovereignty is being interpreted as an absolute unlimited sovereignty. Does this then mean that there is a fundamental difference between the nature of the sovereignty over the air above the territorial waters? there is a difference between the nature of the sovereignty rights over the air space and over the surfaces".

Bahwa terdapat perbedaan dari kedaulatan permukaan dan ruang udara berdasarkan sifat alamiahnya antara daratan/lautan dengan udara, dapat pula dipandang dari perspektif wahananya dimana wahana darat dan laut mempunyai kecepatan yang terukur serta membutuhkan ruang yang tidak terhalang. Berbeda dengan wahana udara yang mempunyai media *intangibile*, luas tak terbatas dan tidak ada halangan, di samping itu wahana udara berkecepatan sangat tinggi sehingga sifat alami kedaulatan udara dan permukaan perlu dibedakan. Sehingga dari alasan tersebut aspek keamanan menjadi prioritas utama dalam menentukan kedaulatan udara karena sifatnya yang "tertutup"(Williams, 2010), maka tidak ada lintas damai seperti yang ada pada rezim hukum laut. Konsekuensinya tidak ada pesawat yang bisa terbang ke wilayah udara negara lain tanpa adanya izin atau perjanjian dengan negara kolong terlebih dahulu.

Selanjutnya mengapa pada ruang udara diatas ALKI tidak berlaku kedaulatan yang "tertutup" tersebut?, UNCLOS 1982 memberikan jaminan atas pelaksanaan hak lintas alur laut kepulauan bagi semua kapal dan pesawat udara dengan mengatur mengenai hak dan kewajiban kapal dan pesawat udara dalam melaksanakan hak lintas dan penerbangan di atas alur laut kepulauan dengan ketentuan (a) Hak lintas alur laut kepulauan meliputi selain lintas pelayaran juga lintas penerbangan yang dilakukan dalam cara yang normal; (b) Lintasan tersebut harus dilakukan secara terus menerus, langsung, secepat mungkin dan tidak terhalang (*unobstructed*); (c) Lintasan harus dilakukan antara satu bagian dari laut lepas atau zona ekonomi eksklusif (ZEE) dengan bagian lain dari laut lepas atau ZEE.

Dalam sub-bab ini akan memperbandingkan dua hal yaitu antara ruang kedaulatan dengan non-kedaulatan, meskipun UNCLOS 1982 sendiri telah menyatakan ruang udara diatas ALKI merupakan wilayah kedaulatan, namun terdapat adanya kesenjangan hukum secara faktual dalam pelaksanaan lintas ALKI sehingga akan dielaborasi lebih dalam dari tinjauan hukum. Indonesia telah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) dalam mengejawantahkan ketentuan dalam UNCLOS 1982 untuk mengatur hak dan kewajiban kapal dan pesawat dalam melaksanakan lintas ALKI melalui PP Nomor 37 Tahun 2002, ketentuan dalam PP ini adalah mengadopsi ketentuan dalam UNCLOS 1982. Kemudian melalui PP Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pengamanan Wilayah Udara Nasional, Indonesia mulai memperketat dan menambah aturan pelaksanaan lintas penerbangan di atas jalur ALKI khususnya terhadap pesawat udara negara asing, pada Pasal 19 yang diantaranya mewajibkan notifikasi atau pemberitahuan dari perwakilan negara dari pesawat udara negara kepada Kementerian Luar Negeri dan Panglima TNI serta wajib menyampaikan *flight plan*, menghidupkan *transponder* dan melaksanakan komunikasi dua arah (*two way communication*) dengan Pelayanan Pemandu Lalu Lintas Udara.

Hal yang menarik adalah terhadap kewajiban notifikasi tersebut, pernah tidak dilaksanakan dalam pelaksanaan lintas penerbangan melalui ALKI oleh pesawat udara negara Amerika Serikat salah satunya yang terjadi pada tahun 2019 yang lalu dengan tidak memenuhi ketentuan notifikasi dalam melakukan lintas penerbangan di atas ALKI. Terhadap kejadian itu, sesuai ketentuan PP Nomor 4 Tahun 2018 Indonesia mengirimkan nota protes diplomatik terkait pelaksanaan lintas penerbangan yang tidak sesuai ketentuan tersebut, namun Amerika Serikat menyampaikan dalam melaksanakan lintas tersebut tidak mempunyai kewajiban untuk melakukan notifikasi, dengan memberikan tanggapan melalui *Diplomatic Note from Embassy of the United States of America* No. 00164, February 4, 2019 yang menyatakan:

"...The United States government are not entitled to demand notification of flight over Archipelagic Sea Lanes by state or government aircraft exercising the right of archipelagic sea lanes passage, and the United States government will not provide notifications of such flights by U.S. state or government aircraft.."

Amerika Serikat sebagai negara maritim besar yang menggelar armada tempurnya di seluruh dunia, selalu mengedepankan kebebasan dalam *Freedom of Navigation* (FON) (U . S . Department of Defense, 2017). Amerika juga belum meratifikasi UNCLOS 1982 namun telah mengenali prinsip yang ada didalamnya sebagai *international customary law* (Strating, 2020). Terlebih rezim lintas alur laut dalam UNCLOS 1982 tidak mensyaratkan adanya *innocence* seperti dalam lintas damai (Cay, 2010), yang mengakibatkan negara kepulauan tidak akan tahu apabila ada kegiatan lain yang berakibat *prejudicial to the peace* dan aktivitas terlarang lainnya, tentu hal tersebut akan membawa risiko bagi negara kepulauan. Sebelumnya insiden tidak dilakukannya pemberitahuan dalam lintas ALKI juga pernah terjadi oleh negara Tiongkok pada tahun 2016, armada tempur Tiongkok melakukan latihan melakukan ekspedisi jarak jauh dengan rute yang dimulai dari Laut China Selatan melewati ALKI I keluar Selat Sunda, melewati Samudra Hindia, masuk ALKI II dan keluar di Laut Sulawesi menuju wilayah Filipina tanpa ijin dan pemberitahuan kepada Indonesia (K Buntoro, 2016).

Ketentuan notifikasi dalam melintas alur laut kepulauan memang tidak diatur dalam UNCLOS 1982, namun ketentuan notifikasi yang ditetapkan Indonesia tersebut tidak berpotensi bertentangan dengan UNCLOS 1982 karena tidak mempunyai sifat *hampering/obstructing* dari pelaksanaan lintas, selain itu semua pesawat di dalam lintas penerbangan ALKI harus mematuhi ketentuan penerbangan yang berlaku di Indonesia dan ketentuan penerbangan yang ditetapkan oleh Organisasi Penerbangan Sipil Internasional untuk kepentingan keselamatan penerbangan (aspek *safety*), karena pada prinsipnya rute udara di atas ALKI adalah bukan rute yang ditetapkan oleh ICAO yang pastinya akan memotong jalur *airways* dari penerbangan terjadwal yang sudah ada sehingga dalam PP juga mengatur adanya komunikasi dua arah antara pesawat dengan petugas ATC (*Air Traffic Controller*). UNCLOS 1982 Pasal 44 mensyaratkan pelaksanaan hak lintas alur laut tersebut negara pantai tidak boleh menghambat (*hamper*) dan penangguhan dalam pelaksanaannya. Lintas alur laut kepulauan adalah rezim *sui generis* sebagai inovasi paling menonjol dari UNCLOS 1982, yang memberikan kedaulatan bagi perairan kepulauan sebarang apapun lebarnya dari garis pantai (Johnson, 2000), pada ketiga jalur ALKI tersebut semua kapal dan pesawat udara menikmati hak lintas yang terus-menerus (*continuous*), cepat (*expeditious*) dan tidak terhalang (*unobstructed*).

Potensi pelanggaran serupa sangat mungkin terjadi di masa yang akan datang pada ruang udara di atas ALKI, apakah memang negara tidak boleh menerapkan *full sovereignty* yang diwujudkan dengan mengontrol ruang udara secara penuh pada ruang udara tersebut? pertanyaan ini dapat digunakan sebagai titik tolak menjawab permasalahan yang diangkat dalam sub-bab ini yaitu ruang udara diatas ALKI kedaulatan *vis à vis* "non-kedaulatan"? Menurut Krasner kedaulatan adalah berarti kewenangan yang final (*final authority*), Krasner mengutip dari Bodin dan Hobbes bahwa istilah kedaulatan adalah berkaitan erat dengan penerapan hukum negara (S. D Krasner, 2001), bagaimana negara itu dapat menerapkan *authority* atau kewenangan penuhnya, termasuk dalam contohnya menurut Krasner misalnya kewenangan negara dalam mengontrol pergerakan keluar-masuk dalam perbatasan suatu negara. Selain hal ini Krasner juga membedakan kedaulatan menjadi dua yaitu pertama adalah *internal sovereignty*, adalah prinsip kedaulatan negara ke dalam yang berkaitan erat dengan prinsip entitas politik negara dapat menetapkan sendiri kebijakan (*policy*) yang ditentukan tanpa adanya pengaruh dan intervensi apapun; kedua adalah *eksternal sovereignty*, adalah prinsip kedaulatan negara keluar dengan tiga karakter khusus yaitu *territory*, *autonomy* dan *equality* yang artinya bahwa sebuah negara yang berdaulat atas teritorialnya adalah bersifat otonom atau independen tidak terdapat pengaruh

maupun gangguan dari eksternal negara tersebut (Stephen D. Krasner, 2007). Hal ini termasuk bagaimana negara dapat menerapkan hukum terhadap warga negaranya maupun bagi pihak asing yang memasuki atau berada di dalam negaranya.

Sehingga apakah Indonesia dapat mengatur ruang udara di atas ALKI untuk kepentingan dan melindungi negaranya dalam konteks berdaulat? Apabila melihat instrumen hukum yang diterapkan saat ini terkait ALKI memang merupakan manifestasi dari UNCLOS 1982, hanya pasca PP Nomor 4 Tahun 2018 Indonesia mulai menerapkan aturan yang lebih memperketat pelaksanaan lintas penerbangan dalam ALKI dengan segala dinamika implementasi yang telah dibahas. Mengapa baru enam belas tahun kemudian pasca PP 37 Tahun 2002 baru menerapkan pengetatan tersebut? Dengan adanya contoh kasus tersebut menunjukkan bahwa instrumen hukum saat ini belumlah memadai. Bila kembali menilik sejarah dalam penetapan ketentuan dalam alur laut dalam Konferensi Hukum Laut Internasional yang tertuang dalam dokumen A/CONF.62/C.2/L.49 *draft articles relating to archipelagic States* yang merupakan usulan dari negara Fiji, Indonesia, Mauritius and Filipina terkait ketentuan khusus kewajiban lintas alur laut kepulauan sebenarnya negara-negara kepulauan tersebut telah berusaha menerapkan ketentuan tegas sebagai wujud kedaulatan penuh dan restriksi yang secara pokok menginginkan pengaturan sebagaimana diuraikan dalam Tabel 1.

Tabel 1
Dokumen A/CONF.62/C.2/L.49 *draft articles relating to archipelagic States*
Fiji, Indonesia, Mauritius and Philippines

Pasal	Ketentuan	UNCLOS 1982
1. Pasal 5(1)	<i>An archipelagic State may designate sea lanes [...] and may restrict the passage of such ships, or any types or classes of such ships, through those waters to any such sea lanes.</i>	Diakomodir dengan menghilangkan ketentuan restriksinya dalam Pasal 53 (1)
2. Pasal 6	<i>An archipelagic State may make laws and regulations, not inconsistent with the provisions of these articles and having regard to other applicable rules of international law, relating to passage through its archipelagic waters</i>	a. Diakomodir hanya dengan ketentuan keselamatan navigasi, pencegahan polusi dan perikanan dalam Pasal 42 (1) b. Aturan yang ditetapkan tidak boleh menunda, menghambat atau mengganggu pelaksanaan lintas, dalam Pasal 42 (2)
3. Pasal 6(j)	<i>...which laws and regulations may be in respect of all or any of the following : (j) The preservation of the peace, good order and security of the archipelagic State.</i>	Tidak diakomodir
4. Pasal 7	<i>The archipelagic State shall give due publicity to all laws and regulations made by it under the provisions of this article.</i>	Tidak diakomodir (penerapan " <i>all laws and regulation</i> ")
5. Pasal 9	<i>If any foreign warship does not comply with the laws and regulations of the archipelagic State, [...] the archipelagic State may suspend the passage.</i>	Tidak diakomodir (terdapat frasa " <i>archipelagic State may suspend</i> ")

Berdasarkan uraian dalam tabel 1 tersebut tidak semua keinginan negara kepulauan diloloskan dan diakomodir dalam UNCLOS 1982, bahwa UN yang mewakili masyarakat internasional memang menginginkan terhadap konsep negara kepulauan sebagai hasil UNCLOS 1982 tidak membuka kewenangan untuk menerapkan *hard law* diluar yang ditentukan Konvensi dalam mengatur hak lintas alur laut kepulauan yang dapat berpotensi menghalangi pelaksanaannya dari sifatnya yang merupakan sebuah *non-suspendable passage and overflight*. Konsekuensinya, lintas penerbangan pesawat asing dalam alur laut kepulauan bersifat *non-suspendable rights*, akan mempunyai karakter yang sama dengan kebebasan lintas penerbangan karena negara kepulauan sama sekali tidak bisa menanggukhan. Selain dari segi pelaksanaannya terdapat pula kesamaan dalam karakteristik hukum dalam UNCLOS 1982 antara ruang udara di atas ALKI dengan ruang udara pada perairan untuk navigasi dan penerbangan internasional dibawah rezim lintas transit, dimana dalam Pasal 54 UNCLOS 1982 yang mengatur mengenai kewajiban kapal dan pesawat dalam pelaksanaan lintas serta kewajiban negara kepulauan dalam mengatur pelaksanaan lintas alur laut kepulauan adalah berlaku ketentuan dalam rezim lintas transit secara *mutatis mutandis*. Sehingga secara logika hukum terdapat kesamaan karakteristik hukum dalam sebuah Konvensi dalam menerapkan perlakuan dan ketentuan dalam pelaksanaan lintas alur laut kepulauan terhadap dua hal yang sejatinya secara harfiah berbeda, yaitu antara pelaksanaan lintas alur laut kepulauan yang merupakan "*rights*" atau hak yang sebenarnya dalam keadaan tertentu bisa dicabut, dibandingkan dengan pelaksanaan lintas transit yang merupakan manifestasi "*freedom*" atau kebebasan yang tidak bisa dicabut.

D. Simpulan dan Saran

Dari aspek hukum, kekhususan wilayah udara Indonesia adalah terletak pada ruang udara di atas Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) yang berada di bawah rezim hukum khusus (*sui generis*) berdasarkan *United Nation Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982*. Keberadaan ALKI sebagai sebuah "*package deal*" merupakan konsekuensi dari pengakuan kedaulatan utuh atas kesatuan wilayah kepulauan sebagai konsensus dari negara maritim sebagai pengguna dengan negara kepulauan. Pada ruang udara tersebut pelaksanaan kedaulatan negara kepulauan dibatasi dalam hal kewenangan untuk mengatur ruang udara secara penuh, sehingga negara kepulauan tidak dapat menerapkan *hard law* yang berpotensi menolak, menghambat maupun menunda pelaksanaan hak lintas penerbangan pada ruang udara di atas ALKI (*non-suspendable rights*). Maka pada ruang udara di atas alur laut kepulauan akan didapati karakteristik ruang udara internasional di dalam wilayah udara kedaulatan, sifat ruang udara internasional pada selat untuk lintas navigasi dan penerbangan internasional di bawah rezim lintas transit akan menjadi hal yang wajar karena merupakan manifestasi dari kebebasan lintas navigasi dan penerbangan (*freedom navigation and overflight*), namun perlakuan karakteristik ruang udara internasional yang berlaku *mutatis mutandis* sesuai UNCLOS 1982 pada wilayah udara kedaulatan di atas ALKI dapat menjadikan potensi resiko dan hambatan tersendiri bagi negara kepulauan dalam melaksanakan kedaulatan dan penegakan hukum. Akhirnya apabila melihat kepada status dan karakteristik tersebut, guna mengamankan ruang udara di atas ALKI yang bersifat *sui generis* diperlukan reformulasi instrumen hukum saat ini secara komprehensif dalam tataran undang-undang yang harus juga selaras dengan kewajiban Indonesia sebagai negara kepulauan dalam UNCLOS 1982.

DAFTAR PUSTAKA

- Agoes, E. R. (2021). Praktik Negara-Negara Atas Konsepsi Negara Kepulauan. *Indonesian Journal of International Law*, 1(3), 441–464. <https://doi.org/10.17304/ijil.vol1.3.400>
- Asikin, Z. ; A. (2004). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada.

- Bateman, S. (2007). UNCLOS and Its Limitations as the Foundation for a Regional Maritime Security Regime. *Korean Journal of Defense Analysis*, 19(3), 27–56. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/10163270709464140>
- Buntoro, K. (2016). *Nusantara dan ALKI*. Raja Grafindo Persada.
- Buntoro, Kresno. (2011). Legal and Technical Issues on Designating Archipelagic Sea Lanes Passage: Indonesia Experience. *Indonesian Journal of International Law*, 8(2), 219.
- Cay, V. J. E. (2010). *Archipelagic sea lanes passage and maritime security in archipelagic Southeast Asia*. Semantic Scholar. Archipelagic sea lanes passage and maritime security in archipelagic Southeast Asia
- Chieza, J. S. (2018). *Cuius est solum, eius est usque ad coelum et ad inferos A Latin phrase which translates to whoever's is the soil, it is theirs all the way to Heaven and all the Property law rights*. Near East University.
- Cogliati-Bantz, V. P. (2015). 18 Archipelagic States and the New Law of the Sea. In *Law of the Sea From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea* (pp. 297–317). Brill Nijhoff.
- Dean, A. H. (1960). The Second Geneva Conference on the Law of the Sea: The Fight for Freedom of the Seas. *The American Journal of International Law*, 54(4), 751–789. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2195140>
- Djalal, H. (1979). *Perjuangan Indonesia di Bidang Hukum Laut*. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman.
- Djalal, Hasjim. (2015). Due Regards' and 'Abuse of Rights' in UNCLOS. In *UN Convention on the Law of the Sea and the South China Sea* (p. 8). Routledge.
- Forward, C. (2009). Archipelagic Sea-Lanes in Indonesia – Their Legality in International Law. *Australia and New Zealand Marine Law Journal*, 23(2006), 143–156.
- Goedhuis, D. (1955). Air Sovereignty Concept and United States Influence on its Future Development. *Journal of Air Law and Commerce*, 22(2), 209.
- Goedhuis, Daniel. (2013). *National Airlegislations and the Warsaw Convention*. Springer.
- Hutchinson, T. and N. D. (2012). Defining And Describing What We Do: Doctrinal Legal Research. *Deakin Law Review*, 17(1), 83–119. <https://doi.org/10.14236/ewic/hci2008.77>
- International Court of Justice. (1951). Opinion of Judge Alvarez. In *ICJ Reports*. <http://www.icj-cij.org/files/case-related/1/001-19490409-JUD-01-01-EN.pdf>
- International Maritime Organization. (1998). 72(69) *Adoption, designation and substitution of archipelagic sea lanes : Partial system of archipelagic sea lanes in Indonesian archipelagic waters* (Vol. 72, Issue 69).
- Johnson, C. (2000). A Rite of Passage: The IMO Consideration of the Indonesian Archipelagic Sea-Lanes Submission. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 15(3), 317–332.
- Kohen, M. G. (2015). 9 Is the Internal Waters Regime Excluded from the United Nations Convention on the Law of the Sea? In *Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea* (pp. 110–124). https://doi.org/https://doi.org/10.1163/9789004283787_010

- Krasner, S. D. (2001). Sovereignty. *Foreign Policy*, 20–29.
- Krasner, Stephen D. (2007). *Sovereignty*. Wiley.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeoss213>
- Kusumaatmadja, M. (2017). Konsepsi Hukum Negara Nusantara Pada Konperensi Hukum Laut Ke-Iii. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 33(1), 89.
<https://doi.org/10.21143/jhp.vol33.no1.1376>
- Lamont, C. K. (2014). Conflict in the Skies: The Law of Air Defence Identification Zones. *Air and Space Law*, 39(3), 187 – 202.
- Loja, H. A. (2017). Legal Status of the Airspace Over an Indeterminate Territory : The Case of the Spratly Islands. *The Journal of Territorial and Maritime Studies*, 4(2), 7–31.
<http://mendeley.csuc.cat/fitxers/01fe822c31cb36bea8230cffbad8a3ce>
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- McConville, M. (2017). *Research methods for law*. Edinburgh University Press.
- Milde, M. (2008). *International Air Law and ICAO*. Eleven International Publishing.
- Pépin, E. (1956). *The legal Status of the Airspace in the Light of Progress in Aviation and Astronautics* 3. McGill LJ.
- Prescott, V. and C. S. (2004). *The maritime political boundaries of the world*. Brill Nijhoff.
- Scovazzi, T. (2020). The Progressive Development of International Law of the Sea: Within or (in Certain Cases) without the UNCLOS. *China Oceans L. Rev.*, 16(3), 12.
- Soekanto, S. and S. M. (2001). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Raja Grafindo Persada.
- Strating, R. and E. W. C. (2020). *Defending the maritime rules-based order: regional responses to the South China Sea disputes*. East-West Center.
- U . S . Department of Defense. (2017). *U . S . Department of Defense Freedom of Navigation (FON) Program* (Issue 1).
- Van Dyke, J. M. (2004). Balancing Navigation Freedom with Environmental and Security Concerns. *Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y*, 15, 19.
- Williams, A. J. (2010). A crisis in aerial sovereignty? Considering the implications of recent military violations of national airspace. *Area*, 42(1), 51–59.