

## BAB V

### INSTRUMEN HUKUM UDARA INTERNASIONAL YANG BERPENGARUH TERHADAP POLITIK HUKUM PENCEGAHAN DAN PENANGGULANGAN PEMBAJAKAN UDARA DI INDONESIA

#### A. Perkembangan Hukum Udara Internasional

Hukum udara (*air law*) dapat disebut sebagai “*the last born of juridical notions*” atau “gagasan yuridis/hukum yang lahir terakhir” atau hukum yang masih muda (*young law*). Namun demikian, apabila ditinjau jauh ke belakang, ditemukan bahwa permasalahan mendasar mengenai hak di ruang udara telah tercatat dalam hukum Romawi. Adagium Romawi “*Cujus est solum, ejus est usque ad coelum*” (“*he who possesses the land, possesses also that which is above it*”) telah memicu terjadinya banyak sekali pembahasan dan perdebatan, baik dalam ranah hukum nasional maupun hukum internasional.<sup>240</sup>

Kemudian dalam disertasi Johannes Stephan Dancko yang dipresentasikan tahun 1687 di Universitas Viadrina, ditemukan suatu adagium “*de jure principis aero*” (*on the Duke’s rights with respect to the air*), di mana pada masa itu diakui bahwa udara merupakan milik semua orang (*the air belongs to everyone*), namun hak penguasa (pada masa itu dimiliki oleh Duke) yang merupakan warisan turun temurun (*special inherent right*) tetap dipertahankan. Misalnya hak untuk melarang masyarakat memburu burung atau untuk menggunakan angin untuk kincir angin tanpa izin, bahkan untuk

---

<sup>240</sup> Peter H. Sand, Jorge de Sousa Freitas, dan Geoffrey N. Pratt, “An Historical Survey of International Air Law before the Second World War”, *McGill Law Journal* Vol. 7:1, 1960-61, hlm. 24, diunduh dari <http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/6355045-sand.pdf> pada hari Senin, 20 Februari 2017 jam 09.20.

pertunjukan kembang api di udara. Sangatlah berani apabila hak warisan turun temurun ini dikatakan sebagai cikal bakal konsep kedaulatan wilayah udara. Namun di sisi lain, disertasi ini sangatlah menarik untuk ditelaah, khususnya mengenai permasalahan hukum yang timbul di ruang udara dan di ruang angkasa.<sup>241</sup>

Kedua adagium inilah yang kemudian menjadi cikal bakal lahirnya *The Air Sovereignty Theory* (Teori Kedaulatan Negara di Ruang Udara) yang menyatakan bahwa wilayah udara tidak bebas karena negara berdaulat terhadap ruang udara di atas wilayah negaranya.

Kedaulatan negara terhadap ruang udaranya tersebut diwujudkan dalam bentuk aturan hukum udara, di mana untuk pertama kalinya aturan hukum udara tersebut dicetuskan oleh seorang letnan polisi di Paris yang melarang penerbangan balon udara tanpa izin khusus sejak tanggal 23 April 1784. Peraturan ini dicetuskan setahun setelah balon udara panas buatan Montgolfier Brothers lepas landas. Peraturan ini dicetuskan karena besarnya bahaya yang dapat diakibatkan oleh balon udara panas apabila mendarat di dalam suatu kota yang sebagian besar bangunannya terbuat dari kayu dan memiliki populasi penduduk yang tinggi. Peraturan ini dapat dikatakan sebagai peraturan pertama dalam hukum penerbangan/hukum udara, yakni larangan yang ditujukan untuk melindungi keselamatan orang dan harta benda yang ada di darat. Selain peraturan di Paris tersebut, beberapa negara lain juga

---

<sup>241</sup> Michael Milde, *International Air Law and ICAO, Second Edition*, Belanda: Eleven International Publishing, 2012, hlm. 5 – 6.

mengeluarkan peraturan mengenai penerbangan balon udara, seperti Dewan Kota Ypres (Belgia) pada tahun 1784, Dewan Kota Namur tahun 1785, dan Senat Kota Hamburg pada tahun 1786.<sup>242</sup>

Selain untuk menegakkan kedaulatan negara di ruang udaranya, aturan hukum udara juga dibuat dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dalam kaitannya dengan penerbangan.

Upaya untuk menegakkan kedaulatan negara di ruang udaranya serta memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dalam kaitannya dengan penerbangan tersebut diawali dari munculnya berbagai kelompok dan asosiasi pengacara yang mengadakan diskusi dan membahas berbagai area dalam hukum internasional pada akhir abad ke-19. Salah satu kelompok diskusi tersebut adalah *the International Law Association* yang didirikan pada tahun 1873. Asosiasi ini mengadakan suatu *Aeronautical Congress* di Paris pada tahun 1899 yang membahas mengenai berbagai isu dalam dunia penerbangan dan hukum udara, antara lain mengenai sertifikat kru pesawat, kewajiban penumpang dan pihak ketiga, serta partisipasi pilot dalam perang. Bahkan setahun kemudian, *International Law Institute* di Paris mulai merancang mengenai “*the legal regime of the aircrafts*”.<sup>243</sup>

Pada tahun 1901, Paul Fauchille menulis artikel yang berjudul “*La domaine aérien et le régime juridique des aérostats*” mengenai industri

---

<sup>242</sup> *Ibid.*, hlm. 6 dan *op. cit.*, hlm. 25.

<sup>243</sup> Malgorzata Polkowska, “The Development of Air Law: From the Paris Conference of 1910 to the Chicago Convention of 1944”, *Annals of Air and Space Law*, Vol. XXXIII, Canada: Institute and Centre of Air and Space Law, Faculty of Law, McGill University, 2008, hlm. 59 – 60.

penerbangan dan rezim hukum udara dalam *Revue Générale de Droit International Public*.<sup>244</sup> Kemudian diikuti oleh diselenggarakannya suatu kuliah mengenai hukum udara di *Ecole Supérieure d'Aéronautique* di Paris dan di King's College di London, yang disusul oleh terbitnya jurnal hukum udara yakni "*Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne*" dan "*the Air Law Review*".<sup>245</sup>

Balon udara panas kemudian diikuti dengan munculnya balon udara yang diisi dengan hidrogen, selanjutnya muncul "*dirigibles*" (balon berkemudi) dan "*air ships*" (Zeppelins) yang terbang melintasi perbatasan negara, hingga munculnya suatu mesin terbang buatan Orville dan Wilbur Wright yang berhasil terbang selama 12 detik pada 17 Desember 1903.<sup>246</sup> Penerbangan Wright Bersaudara ini menjadi tonggak sejarah munculnya penerbangan sipil internasional. Namun demikian hingga saat itu belum ada dasar hukum yang mengatur mengenai hal ini. Sebagai konsekuensi dari sifat internasional yang nampak dalam penerbangan yang melintasi perbatasan negara, maka dibutuhkanlah suatu peraturan internasional untuk mengaturnya.

Dokumen diplomatik pertama mengenai hukum udara internasional bertanggal sekitar tahun 1870 – 1871 yakni tentang penggunaan balon udara dalam perang Perancis-Jerman. Dokumen bertanggal 19 November 1870 tersebut dikirimkan oleh Bismarck kepada Pemerintah Perancis, menyatakan

---

<sup>244</sup> *Ibid.*, hlm. 60.

<sup>245</sup> Peter H. Sand, Jorge de Sousa Freitas, dan Geoffrey N. Pratt, "An Historical ..., *op. cit.*", hlm. 27.

<sup>246</sup> Michael Milde, *International Air Law ...*, *op. cit.*, hlm. 7.

bahwa penerbang yang terbang melewati daerah yang dikuasai oleh tentara Jerman akan diperlakukan sebagai orang yang beroperasi di belakang garis pertempuran. Pernyataan pertama kali tentang hak kedaulatan suatu negara di ruang udara ini menimbulkan kecaman dari para ahli hukum.<sup>247</sup> Setelah itu pada tahun 1899, diselenggarakan *The First International Peace Conference* di The Hague yang menghasilkan persetujuan sementara tentang perang udara, yakni bahwa para negara pihak menyetujui tentang pelarangan pelepasan proyektil dan bahan peledak dari balon udara atau metode lain yang serupa untuk masa 5 tahun. Namun kesepakatan ini tidak diperbaharui dalam *The Second Hague Conference* tahun 1907. Berikut akan diuraikan mengenai perkembangan hukum udara internasional, khususnya hukum udara internasional publik.

### 1. Konferensi Paris 1910

Selanjutnya pada tanggal 18 Mei sampai dengan 29 Juni 1910, diselenggarakan *the International Air Navigation Conference (Conference Internationale de Navigation Aérienne)* di Paris. Konferensi ini berawal dari kekhawatiran Pemerintah Perancis akan semakin banyaknya penerbangan yang berlangsung di Eropa tanpa memperhatikan kedaulatan negara di bawahnya karena pada masa itu belum ada peraturannya. Contohnya peristiwa tahun 1908 di mana kurang lebih 10 (sepuluh) balon

---

<sup>247</sup> Peter H. Sand, Jorge de Sousa Freitas, dan Geoffrey N. Pratt, "An Historical ..., *op. cit.*, hlm. 29.



udara Jerman terbang melintasi perbatasan dan mendarat di Perancis, di mana balon udara tersebut mengangkut para penerbang anggota angkatan perang Jerman. Atau peristiwa di mana Bleriot lepas landas dari “*Les Barraques*” dalam perjalanan melintasi Selat Channel menuju Dover pada 25 Juli 1909 tanpa memikirkan keabsahan masuknya ke dalam wilayah Inggris.<sup>248</sup> Selain itu juga ada peristiwa penerbangan Von Zeppelin dari Jerman menuju ke Swiss yang dilakukan tanpa memperoleh izin terlebih dahulu. Beberapa peristiwa tersebut menjadi pemicu timbulnya kekhawatiran banyak negara Eropa akan pertahanan keamanan negaranya, karena balon udara yang melintas tanpa izin dari negara yang bersangkutan akan sangat membahayakan terlebih apabila digunakan untuk mengangkut anggota militer yang dapat memata-matai negara lain.<sup>249</sup>

*The International Air Navigation Conference* (selanjutnya disebut dengan Konferensi Paris 1910) ini merupakan usaha diplomatik pertama untuk merumuskan prinsip-prinsip hukum internasional yang terkait dengan navigasi udara. Konferensi ini dihadiri oleh 19 (sembilan belas) negara Eropa, antara lain Perancis, Inggris, Austria-Hongaria, Belanda, Italia, Jerman, Spanyol, dan Turki. Dalam konferensi ini telah dihasilkan suatu draf konvensi internasional tentang navigasi udara yang terdiri dari 7 (tujuh) bab dan 55 (lima puluh lima) pasal, serta 3 (tiga) lampiran (tentang

---

<sup>248</sup> *Ibid.*, hlm. 30.

<sup>249</sup> H. K. Martono dan Amad Sudiro, *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik (Public International and National Air Law)*, Jakarta: Rajawali Press, 2012, hlm. 11 – 12.

kebangsaan dan pendaftaran pesawat, karakteristik pesawat, dan aturan lalu lintas udara). Namun konferensi ini tidak berhasil mencapai kata sepakat dan disahkan menjadi suatu konvensi internasional, karena disebabkan oleh hal-hal berikut:<sup>250</sup>

- a. Mengenai status hukum hak-hak milik perorangan dari pemilik tanah di ruang udara (*legal status of private property rights in flight space*). Negara-negara Eropa daratan mengakui adanya hak-hak keperdataan pemilik tanah atas ruang udara yang berada di atas tanah miliknya, namun hak tersebut jangan sampai menjadi hambatan bagi pengembangan penerbangan. Oleh karena itu, dalam Konferensi Paris 1910 ini, negara-negara tersebut berusaha agar penerbangan dapat berlangsung tanpa hambatan apapun dari sisi pemilik tanah. Namun hal ini mendapat tentangan dari Inggris yang merasa keberatan untuk menerima hal tersebut dan melakukan perubahan atas undang-undang perdatanya;
- b. Tidak ada kata sepakat untuk memasukkan klausul mengenai perlakuan yang sama kepada pesawat terbang asing dan pesawat terbang nasional (*equal treatment of all civil aircraft*) ke dalam draf konvensi; dan
- c. Dan berbagai sebab lain yang bersifat politis. Sebagaimana diketahui bersama, negara-negara Eropa yang menghadiri konferensi ini terbagi menjadi dua kubu, yakni penganut konsep *freedom in the air* (yang

---

<sup>250</sup> *Ibid.*, hlm. 17 – 18.

paralel dengan kebebasan atas laut) dan penganut konsep kedaulatan nasional yang diperluas ke wilayah udara internasional.<sup>251</sup>

Namun demikian Konferensi Paris 1910 ini mempunyai arti penting bagi perkembangan hukum udara internasional, karena secara teknis dan operasional telah berhasil meletakkan dasar bagi konsep pengaturan pesawat terbang, penerbangan sipil dan navigasi udara. Dari konferensi ini didapatkan suatu kesepakatan yang tidak tertulis bahwa setiap negara memiliki kedaulatan yang penuh dan utuh atas ruang udara di atas wilayah negara tersebut (*complete and exclusive sovereignty*), serta bahwa tidak ada hak lintas damai bagi segala macam pesawat terbang asing di ruang udara yang berada di atas wilayah suatu negara yang berdaulat.

Pembahasan dan negosiasi berkenaan dengan penerbangan sipil dalam sesi selanjutnya dari Konferensi Paris 1910 terganggu dengan meletusnya Perang Dunia Pertama pada tahun 1914. Namun di sisi lain perang ini memacu perkembangan pesat dalam produksi dan penggunaan pesawat terbang. Bahkan pesawat terbang telah digunakan sebagai sarana komunikasi yang efisien dan juga sebagai senjata penyerang yang sangat berbahaya.<sup>252</sup> Dari yang semula hanya digunakan sebagai alat pengintaian,

---

<sup>251</sup> ICAO, "The Paris Convention of 1910: The Path to Internationalism", *The Postal History of ICAO*, diakses di [http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1910\\_the\\_paris\\_convention.htm](http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1910_the_paris_convention.htm) pada hari Senin, 20 Februari 2017 jam 09.21.

<sup>252</sup> Malgorzata Polkowska, "The Development ...", *op. cit.*, hlm. 63.



menjadi pesawat tempur bersenjata berat yang bomnya dapat menimbulkan kerusakan parah di darat.<sup>253</sup>

## 2. Konvensi Paris 1919

Pada bulan Februari 1919, diselenggarakanlah *Conference of the Aeronautical Commission of Peace* (Konferensi Komisi Perdamaian Penerbangan). Komisi Perdamaian Penerbangan tersebut terdiri atas perwakilan dari Amerika Serikat, Perancis, Inggris Raya, Italia, Jepang dan dari berbagai kekuatan lainnya, dan resmi terbentuk pada pertengahan bulan Maret 1919. Komisi ini memiliki tugas utama yakni untuk menyiapkan konsep konvensi navigasi penerbangan internasional pada tataran global, dengan bekerjasama dengan para ahli penerbangan dan para ahli hukum udara internasional. Prinsip-prinsip yang berhasil disahkan oleh Komisi Perdamaian Penerbangan ini adalah:<sup>254</sup>

- a. Kedaulatan negara di atas daratan maupun perairan, dan yurisdiksi di atas wilayah udaranya.
- b. Pemberian kebebasan maksimum navigasi penerbangan (hanya dibatasi oleh keamanan negara dan tidak melanggar hukum nasional negara tersebut).
- c. Pelarangan atas diskriminasi terhadap pesawat terbang asing.
- d. Kebangsaan pesawat terbang terbatas hanya untuk satu negara.

---

<sup>253</sup> Michael Milde, *International Air Law ...*, *op. cit.*, hlm. 9.

<sup>254</sup> *Ibid.*, hlm. 63 – 64. Lihat juga: H. K. Martono dan Amad Sudiro, *Hukum Udara Nasional ... op. cit.*, hlm. 26 – 27.

- e. Kewajiban untuk memiliki sertifikat navigasi, serta sertifikat pilot dan sertifikat kru pesawat lainnya; menggunakan sinyal dan tanda kebangsaan dalam rangka menghindari kecelakaan; serta aturan yang ketat dalam lepas landas dan pendaratan pesawat terbang.
- f. Perlakuan khusus terhadap pesawat perang dan pesawat terbang lain yang melakukan tugas negara.
- g. Hak lintas penerbangan tanpa mendarat (di luar wilayah yang ditetapkan, di antara dua tempat yang berbeda), dan kewajiban melakukan pertolongan dalam keadaan darurat.
- h. Pungutan bandar udara harus seragam tanpa memperhatikan kebangsaan pesawat terbang.
- i. Kerjasama kompensasi antar-negara dalam kerugian yang disebabkan oleh pesawat terbang, baik kepada individu maupun terhadap harta benda.
- j. Pembentukan komisi navigasi udara internasional.
- k. Membentuk konvensi yang tidak akan mengatur hak dan kewajiban negara yang turut serta dalam perang melawan negara-negara netral.

Komisi Perdamaian Penerbangan ini kemudian membentuk 3 (tiga) sub komisi yang terdiri dari ahli teknik dan ahli hukum. Ketiga sub komisi ini bertugas untuk mempersiapkan suatu draf konvensi dengan berdasarkan pada kesebelas prinsip tersebut di atas. Draft konvensi kemudian dipresentasikan oleh Komisi Perdamaian Penerbangan ini di hadapan *Supreme Council* Konferensi Perdamaian pada tanggal 10 Juli

1919. Setelah dilakukan beberapa perbaikan, draf ini ditandatangani oleh negara peserta Konferensi Perdamaian pada tanggal 13 Oktober 1919 dan selanjutnya dikenal sebagai *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*.

*Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation* (selanjutnya disebut dengan Konvensi Paris 1919) ini terdiri dari 2 (dua) bagian, yakni naskah utama dan naskah tambahan (8 *annexes*)<sup>255</sup>. Naskah utama terdiri dari 43 (empat puluh tiga) pasal dalam 9 (sembilan) bab, yang mengatur antara lain mengenai:

a. Kedaulatan Wilayah Udara

Aturan mengenai kedaulatan wilayah udara terdapat dalam Pasal 1 Konvensi Paris 1919 yang berbunyi:

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

*For the purpose of the present Convention, the territory of a State shall be understood as including the national territory, both that of the mother country and of the colonies, and the territorial waters adjacent thereto”.*

---

<sup>255</sup> Naskah Utama terdiri dari 9 Bab dan 43 Pasal. Sedangkan naskah tambahan (*annex*) terdiri dari 8 naskah, yakni *Annex A* mengatur tentang Penandaan Pesawat (*the Marking of Aircraft*), *Annex B* mengatur tentang Sertifikat Kelaikudaraan (*Certificate of Airworthiness*), *Annex C* mengatur tentang *Log Book*, *Annex D* mengatur tentang Peraturan mengenai Lampu dan Sinyal serta Peraturan tentang Udara (*Rules as to Lights and Signals*, dan *Rules of the Air*), *Annex E* tentang Persyaratan Kualifikasi Minimal untuk mendapatkan Sertifikat Pilot dan Navigator (*Minimum Qualification Necessary for Obtaining Certificates as Pilots and Navigators*), *Annex F* tentang Peta Aeronautika Internasional dan Marka Tanah (*International Aeronautical Maps and Ground Markings*), *Annex G* tentang Pengumpulan dan Penyebarluasan Informasi Meteorologi (*Collection and Dissemination of Meteorological Information*), dan *Annex H* tentang Ketentuan Lain (*Customs*).

(Para Pengagung anggota konvensi mengakui bahwa setiap penguasa mempunyai kedaulatan yang penuh dan utuh atas ruang udara di atas wilayahnya.

Untuk kepentingan Konvensi ini, wilayah suatu Negara harus diartikan meliputi wilayah nasional, baik negara induk dan daerah koloni, dan perairan teritorial yang berdekatan dengannya.)

Pasal mengenai kedaulatan wilayah udara ini berawal dari hukum kebiasaan internasional yang berasal dari Inggris sejak dikeluarkannya *The Aerial Navigation Act of 1911* yang berisi bahwa Inggris memiliki kedaulatan yang penuh dan utuh atas ruang udara yang berada di atas wilayahnya, sehingga Inggris memiliki hak mutlak untuk mengawasi semua penerbangan, baik pesawat sipil maupun pesawat militer. Setelah Inggris mengeluarkan *The Aerial Navigation Act of 1911* tersebut, kemudian berbagai negara Eropa juga mengikuti untuk mengeluarkan peraturan perundangan di masing-masing negara, sehingga menciptakan suatu hukum kebiasaan internasional mengenai prinsip kedaulatan ruang udara suatu negara yang penuh dan utuh.

b. Penerbangan Lintas Damai dan Zona Larangan Terbang

Penerbangan lintas damai atau *innocent passage* diatur dalam Pasal 2 Konvensi Paris 1919, yang berbunyi:

*“Each contracting State undertakes in time of peace to accord freedom of innocent passage above its territory to the aircraft of the other contracting States, provides that the conditions laid down in the present Convention are observed.*

*Regulations made by a contracting State as to the admission over its territory of the aircraft of the other contracting States shall be applied without distinction of nationality.”*

Pasal ini dapat diartikan bahwa dalam masa damai, setiap negara peserta Konvensi menyetujui penerbangan lintas damai di atas wilayahnya bagi pesawat terbang yang didaftarkan di negara anggota lainnya dengan ketentuan bahwa persyaratan yang ditentukan dalam Konvensi Paris 1919 benar-benar ditaati oleh pesawat terbang tersebut. Selain itu, aturan yang dibuat oleh negara anggota berkenaan dengan izin melintasi wilayahnya untuk pesawat terbang dari negara anggota lainnya harus diterapkan tanpa ada pembedaan kebangsaan atau asal pesawat terbang tersebut.

Pasal ini hanya berlaku bagi pesawat terbang sipil dari negara anggota Konvensi Paris 1919, dan tidak berlaku bagi pesawat terbang negara (*state aircraft*) dari negara anggota konvensi, serta pesawat terbang sipil dan pesawat terbang negara dari negara yang bukan merupakan anggota Konvensi Paris 1919.

Adapun zona larangan terbang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Konvensi Paris 1919. Dalam Pasal 3<sup>256</sup> dijelaskan bahwa atas dasar alasan militer atau untuk kepentingan keselamatan publik, setiap

---

<sup>256</sup> Pasal 3 Konvensi Paris 1919 berbunyi “*Each contracting State is entitled for military reasons or in the interest of public safety to prohibit the aircraft of the other contracting States, under the penalties provided by its legislation and subject to no distinction being made in this respect between its private aircraft and those of the other contracting States from flying over certain areas of its territory. In that case the locality and the extent of the prohibited areas shall be published and notified beforehand to the other contracting States.*”.



negara anggota memiliki hak untuk menetapkan zona larangan terbang terhadap pesawat terbang dari negara anggota konvensi lainnya, dan ada ancaman hukuman bagi pelaku pelanggaran zona larangan terbang sesuai dengan peraturan perundangan negara tersebut. Namun negara tersebut juga memiliki kewajiban untuk memberikan pemberitahuan dan publikasi mengenai lokasi dan luasnya wilayah yang merupakan zona larangan terbang.

Sedangkan dalam Pasal 4<sup>257</sup> diatur bahwa pesawat terbang yang mendapati dirinya berada di dalam zona larangan terbang harus segera memberikan sinyal tanda bahaya (sesuai aturan dalam Pasal 17 Annex D), kemudian meninggalkan zona tersebut dan melakukan pendaratan di bandar udara terdekat dalam wilayah Negara yang dilanggar zona larangan terbangnya.

c. Kebangsaan Pesawat Terbang (*Nationality of Aircraft*)

Konvensi Paris 1919 mengatur mengenai pendaftaran dan kebangsaan pesawat terbang dalam Bab II Pasal 5 sampai dengan Pasal 10. Antara lain bahwa pesawat terbang yang tidak berkebangsaan dari negara anggota konvensi dilarang untuk terbang di atas wilayah suatu negara anggota konvensi (Pasal 5); bahwa pesawat terbang memiliki kebangsaan dari negara tempatnya didaftarkan (Pasal 6) dan tidak dapat didaftarkan di lebih dari satu negara (disebut juga *single*

---

<sup>257</sup> Pasal 4 Konvensi Paris 1919 berbunyi “*Every aircraft which finds itself above a prohibited area shall, as soon as aware of the fact, give the signal of distress provided in paragraph 17 of Annex D and land as soon as possible outside the prohibited area at one of the nearest aerodromes of the State unlawfully flown over*”.

*registration system*, Pasal 8); bahwa pesawat terbang yang terlibat dalam penerbangan internasional harus dibubuhi kebangsaan dan tanda pendaftaran, serta nama dan tempat tinggal pemiliknya (Pasal 10). Selain itu setiap negara anggota konvensi wajib untuk saling bertukar dan memberitahu kepada negara lain serta menyerahkan kepada Komisi Internasional Navigasi Udara mengenai dokumen pendaftaran dan penghapusan pesawat terbang yang dilakukan oleh negara tersebut (Pasal 9).

d. Sertifikat Kelaikudaraan Pesawat terbang (*Certificate of Airworthiness*)

Dalam Bab III Pasal 11 sampai dengan Pasal 14 Konvensi Paris 1919 diatur mengenai sertifikat kelaikudaraan dari pesawat terbang, antara lain:

- Bahwa pesawat terbang yang terlibat dalam penerbangan internasional harus memiliki sertifikat kelaikudaraan yang masih berlaku dan dikeluarkan oleh negara kebangsaan pesawat tersebut.
- Bahwa pilot, teknisi, dan anggota kru operasi dari suatu pesawat terbang harus memiliki sertifikat kompetensi dan surat izin yang masih berlaku dan dikeluarkan oleh negara kebangsaan pesawat tersebut.
- Bahwa sertifikat kelaikudaraan, sertifikat kompetensi dan kecakapan tersebut diakui oleh negara anggota konvensi yang lain.

Di sisi lain, setiap negara anggota konvensi berhak menolak untuk

mengakui sertifikat-sertifikat tersebut yang akan digunakan untuk melakukan penerbangan di atas wilayah teritorial mereka.

- Bahwa peralatan radio tidak boleh dibawa dalam pesawat terbang tanpa ada izin khusus dari negara kebangsaan pesawat. Peralatan radio tersebut tidak boleh digunakan, kecuali oleh awak pesawat terbang yang memiliki izin khusus untuk maksud tersebut.

e. Larangan Pengangkutan (*Prohibited Transport*)

Dalam Konvensi Paris 1919 diatur pula mengenai larangan pengangkutan. Dalam Pasal 26 diatur bahwa pesawat terbang dilarang mengangkut bahan peledak, senjata dan amunisi perang. Lebih lanjut diatur bahwa setiap negara anggota, dalam hal navigasi udara, melarang atau mengatur mengenai pengangkutan atau penggunaan alat-alat fotografi (Pasal 27).

f. Klasifikasi Pesawat terbang

Bab VII Konvensi Paris 1919 mengatur mengenai klasifikasi pesawat terbang, khususnya Pesawat terbang Negara (*State Aircraft*). Yang dimaksud dengan pesawat terbang negara meliputi pesawat militer dan pesawat terbang yang digunakan secara khusus untuk melakukan pekerjaan pelayanan negara seperti pos, bea cukai dan polisi, sehingga semua pesawat terbang lainnya disebut dengan pesawat terbang sipil atau *private aircraft* (Pasal 30). Terhadap pesawat terbang sipil maka berlaku ketentuan Konvensi Paris 1919.

Setiap pesawat terbang yang dikemudikan oleh anggota militer akan dianggap sebagai pesawat militer.

Selain itu diatur bahwa tidak ada pesawat terbang militer negara anggota konvensi yang boleh terbang di atas wilayah negara anggota konvensi lainnya tanpa persetujuan terlebih dahulu. Dalam hal pesawat terbang militer tersebut memperoleh izin terbang di atas wilayah negara anggota konvensi lainnya, maka akan menikmati hak istimewa yang diakui oleh hukum kebiasaan internasional sebagaimana berlaku terhadap kapal perang (Pasal 32).

g. Pembentukan Komisi Navigasi Penerbangan Internasional

Dalam Konvensi Paris 1919 diatur pula mengenai pembentukan Komisi Navigasi Penerbangan Internasional (*International Commission for Air Navigation/ICAN* atau *Commission Internationale de la Navigation Aerienne/CINA*) yakni di dalam Pasal 34. Komisi ini berada di bawah otoritas Liga Bangsa-Bangsa (*LBB/League of Nations*), dan terdiri atas dua perwakilan masing-masing dari Amerika Serikat, Perancis, Italia dan Jepang; satu perwakilan dari Inggris Raya dan satu dari Dominion Inggris dan India; serta satu perwakilan dari setiap negara anggota lainnya. Setiap negara anggota konvensi memiliki satu suara dalam Komisi Navigasi Penerbangan Internasional ini, kecuali Amerika Serikat, Perancis, Italia, Jepang dan Inggris. Adapun tugas dari komisi ini antara lain:

- 1) Menerima usulan dari atau untuk membuat usulan kepada semua negara anggota dalam modifikasi atau amandemen ketentuan-ketentuan Konvensi Paris 1919, dan memberitahukan perubahan yang terjadi setelah disahkan.
- 2) Menyelenggarakan tugas-tugas yang ditetapkan dalam Pasal 9, 13, 14, 15, 17, 27, 28, 36, dan 37 Konvensi Paris 1919.
- 3) Mengubah ketentuan-ketentuan dalam Annex A – Annex G.
- 4) Mengumpulkan dan menyampaikan berbagai informasi mengenai navigasi penerbangan internasional, telegrafi, meteorologi dan kesehatan yang mungkin ada kaitannya dengan anvigasi penerbangan internasional kepada negara-negara anggota konvensi.
- 5) Menjamin publikasi peta-peta untuk keperluan navigasi penerbangan sesuai dengan ketentuan Annex F.
- 6) Memberi pendapat tentang masalah-masalah yang ditanyakan oleh negara-negara anggota Konvensi Paris 1919.

Secara historis, Konvensi Paris 1919 merupakan instrumen hukum internasional pertama terkait dengan pengaturan navigasi udara. Konvensi ini menjadi dasar bagi beberapa negara anggota konvensi dalam merumuskan instrumen hukum udara nasionalnya. Meskipun kini konvensi ini tidak berlaku lagi, namun harus diakui bahwa Konvensi Paris 1919 ini memiliki kontribusi yang sangat besar dalam pembentukan beberapa konsep dasar hukum udara.



### 3. Konvensi Madrid 1926<sup>258</sup>

Konvensi Madrid 1926 (*Convencion Ibero – Americana de Navegacion Aerea*/CIANA) merupakan upaya Spanyol untuk mengatur mengenai penerbangan sipil, yang dilandasi oleh ambisi politik dan rivalitas dengan Liga Bangsa-Bangsa dan ICAN. Hal ini disebabkan oleh kekecewaan penguasa Spanyol pada saat itu, diktator Primo de Rivera, karena Spanyol tidak mendapatkan kursi permanen dalam Dewan Liga Bangsa-Bangsa. Spanyol juga tidak mau mengikuti Konvensi Paris 1919 karena merasa tidak diberi *voting power* yang sama dengan Perancis dan Italia. Oleh karena itu Spanyol mengundang semua negara Amerika Latin dalam suatu kongres “*Ibero-American Aviation Congress*” yang diselenggarakan di Madrid, 25-30 Oktober 1926. Konvensi ini hanya diratifikasi oleh 6 negara, yakni Spanyol, Argentina, Meksiko, Kostarika, Republik Dominika dan El Salvador. Isi dari konvensi ini merupakan pengulangan dari isi naskah Konvensi Paris 1919.

Pada tahun 1933 Argentina dan Spanyol mundur dari konvensi ini dan bergabung dengan ICAN, dan Konvensi Madrid ini tidak pernah berlaku. Konvensi ini tidak lebih dari sekedar upaya Spanyol dalam penegasan kepemimpinan di wilayah Amerika Latin.

### 4. Konvensi Havana 1928<sup>259</sup>

---

<sup>258</sup> Peter H. Sand, Jorge de Sousa Freitas, dan Geoffrey N. Pratt, “An Historical ..., *op. cit.*”, hlm. 35; dan Michael Milde, *International Air Law ..., op. cit.*”, hlm. 12.

Konvensi Havana 1928 (*the Convention on Commercial Aviation – Havana Convention 1928*) merupakan konvensi yang dihasilkan dalam *the Sixth Pan-American Conference* di Havana tanggal 20 Januari 1928 yang diselenggarakan oleh *the Commercial Aviation Commission of the Pan-American Union*. Berbeda dengan Konvensi Paris 1919 yang mengatur mengenai aspek teknis dan operasional dari penerbangan, Konvensi Havana 1928 ini mengatur mengenai hak lalu lintas udara. Misalnya bahwa pesawat dari suatu negara anggota diizinkan untuk menurunkan penumpang dan kargo di bandara manapun di negara anggota lainnya, dan dapat mengangkut penumpang dan kargo yang ditujukan ke negara anggota lainnya.

Konvensi Havana 1928 ini tidak mengatur mengenai pembentukan badan permanen apapun, serta tidak mengandung naskah tambahan apapun. Konvensi ini memang tidak lagi berlaku (sejak diberlakukannya Konvensi Chicago 1944), namun telah menginspirasi berbagai pihak mengenai ide “*open skies*” dan persaingan bebas pelayanan transportasi udara dalam dunia yang tanpa batas (*borderless world*)<sup>260</sup>.

## 5. Konferensi Chicago 1944

Dalam masa Perang Dunia II (1939 – 1945) harus diakui bahwa perkembangan teknologi penerbangan bergerak sangat cepat, di mana

---

<sup>259</sup> *Ibid.*; dan Michael Milde, *ibid.*, hlm. 12 - 13.

<sup>260</sup> *Ibid.*

pesawat telah berubah dari sekadar alat transportasi menjadi senjata utama taktis yang strategis, sangat efisien dan destruktif. Bahkan sebelum Perang Dunia II ini berakhir, telah diperkenalkan suatu pesawat jet tempur yang merupakan cikal bakal teknologi jet. Namun di sisi lain, perkembangan yang sangat pesat dalam dunia penerbangan ini membawa akibat buruk dan kehancuran bagi umat manusia serta berbagai sarana dan pra-sarana penunjang kehidupan mereka.

Oleh karena itu, dalam rangka memulihkan dunia dari akibat yang ditimbulkan oleh Perang Dunia II, maka dibentuk beberapa organisasi internasional, seperti *United Nations* (PBB) yang dibentuk pada 24 Oktober 1945 yang bertanggungjawab dalam menjaga perdamaian dan keamanan dunia, serta beberapa organisasi internasional lain seperti *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) dan *International Monetary Fund* (IMF) yang bertanggungjawab dalam rekonstruksi dan pencegahan krisis moneter hebat yang melanda Eropa pasca Perang Dunia I. Hal lain yang menjadi prioritas adalah dalam mengembalikan dan mengatur fungsi transportasi udara pasca perang karena transportasi udara dianggap sebagai alat transportasi yang paling efektif dan dapat segera digunakan mengingat hancurnya rel kereta dan jalan raya di seluruh dunia akibat perang.

Untuk itu Franklin D. Roosevelt, Presiden Amerika Serikat pada saat itu, mengundang perwakilan dari 54 negara untuk menghadiri *the International Civil Aviation Conference* yang diselenggarakan di Chicago

pada tanggal 11 September 1944. Tujuan dari konferensi ini adalah: (1) untuk membuat suatu pengaturan dalam pembentukan rute dan layanan udara sementara sebagai dasar layanan transportasi udara internasional di masa yang akan datang; (2) untuk membentuk suatu Dewan Sementara yang akan berfungsi sebagai tempat berkumpul dan dewan penasehat dalam masa transisi; serta (3) untuk membahas dan menyepakati prinsip-prinsip dan metode yang harus diikuti dalam pendirian suatu badan penerbangan internasional permanen dan pembuatan suatu konvensi penerbangan internasional baru yang mengatur mengenai transportasi udara, navigasi udara dan berbagai bidang teknis lain dalam penerbangan.<sup>261</sup>

Konferensi Chicago ini dihadiri oleh 52 negara (karena Arab Saudi dan Rusia menolak untuk hadir), dan menjadi tonggak sejarah perkembangan hukum udara internasional yang meletakkan dasar fundamental bagi hukum udara internasional hingga saat ini.

Beberapa hal yang berhasil dipersiapkan dan dihasilkan dalam konferensi ini adalah sebagai berikut.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> Izabela Krasnicka, "A Short Note on the Origins of the International Civil Aviation Organization on its 65th Anniversary", *Miscellanea Historico-Iuridica*, Bialystok University Press, Volume 11, 2012, hlm. 304, diunduh dari [http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1629/1/Miscellanea\\_T-11\\_15.pdf](http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1629/1/Miscellanea_T-11_15.pdf) pada hari Rabu, 22 Maret 2017 jam 10.26. Lihat juga: *Invitation of the United States of America to the Conference* dalam *Proceedings of the International Civil Aviation Conference, Chicago, Ill, November 1 – December 7, 1944*, diakses di <http://www.icao.int/ChicagoConference/Pages/proceed.aspx> pada hari Rabu, 22 Maret 2017 jam 09.30.

<sup>262</sup> Michael Milde, *International Air Law ...*, *op. cit.*, hlm. 16.

- a. *The Convention on International Civil Aviation*, yang dibuka untuk ditandatangani di Chicago pada tanggal 7 Desember 1944.
- b. *The International Air Services Transit Agreement*, yang dibuka untuk ditandatangani di Chicago pada tanggal 7 Desember 1944.
- c. *The International Air Transport Agreement*, yang dibuka untuk ditandatangani di Chicago pada tanggal 7 Desember 1944.
- d. Bentuk standar perjanjian bilateral untuk pertukaran rute penerbangan yang memberikan panduan kepada negara-negara dalam perjanjian bilateral mereka.
- e. Sebuah *Interim Agreement on International Civil Aviation* (Perjanjian Sementara Penerbangan Sipil Internasional) yang menjembatani selama periode sebelum berlakunya *the Convention on International Civil Aviation* dan menjadi konstitusi dari *the Provisional Civil Aviation Organization* (PICAO/Organisasi Penerbangan Sipil Sementara).
- f. Suatu “*Drafts of Technical Annexes*” (konsep lampiran teknis) yang berisi berbagai cakupan dalam konsensus dan kerjasama internasional dalam hal-hal operasional dan teknis dalam penerbangan sipil.

Dalam *Proceedings of the International Civil Aviation Conference* bahkan dikatakan bahwa Konferensi Penerbangan Sipil di Chicago ini



merupakan salah satu konferensi internasional yang paling sukses, produktif dan berpengaruh yang pernah diselenggarakan.<sup>263</sup>

## 6. Konvensi Chicago 1944

*The Convention on International Civil Aviation* (untuk selanjutnya disebut dengan Konvensi Chicago 1944) merupakan sumber utama dalam hukum udara internasional publik. Konvensi ini pada awalnya hanya diikuti oleh 52 negara, namun sekarang sudah diikuti dan diadopsi oleh 191 negara.<sup>264</sup>

Konferensi Chicago 1944 yang menghasilkan Konvensi Chicago 1944 diselenggarakan atas dasar kesadaran bahwa harus ada suatu instrumen internasional yang berisi prinsip-prinsip dan pengaturan mengenai penerbangan sipil internasional, karena perkembangan penerbangan sipil internasional yang sangat pesat sebenarnya dapat membantu menciptakan dan memelihara persahabatan, saling pengertian dan perdamaian antar negara-negara yang ada di dunia, serta membawa keuntungan dalam perekonomian dunia. Selain itu juga sebagai upaya

---

<sup>263</sup> *Proceedings of the International Civil Aviation Conference, Chicago, Ill, November 1 – December 7, 1944*, hlm. 4, diakses di <http://www.icao.int/ChicagoConference/Pages/proceed.aspx> pada hari Rabu, 22 Maret 2017 jam 09.30. Lihat juga: Michael Milde, *ibid*.

<sup>264</sup> Data per tanggal 10 Juli 2016, diperoleh dari website resmi ICAO, diakses di <http://www.icao.int/MemberStates/Member%20States.English.pdf> pada hari Rabu, 22 Maret 2017 jam 12.30.

preventif apabila timbul ancaman bagi perdamaian dan keamanan dunia yang disebabkan oleh penyalahgunaan teknologi penerbangan tersebut.

Naskah Konvensi Chicago 1944 ini pada dasarnya terbagi menjadi menjadi 2 (dua) bagian. Bagian pertama, yakni Bab I – Bab VI yang terdiri dari Pasal 1 sampai dengan Pasal 42 berupa kodifikasi dan unifikasi lengkap hukum udara internasional publik yang menggantikan seluruh sumber hukum udara internasional yang telah ada sebelumnya, yakni Konvensi Paris 1919 dan Konvensi Havana 1928. Adapun bagian kedua, yakni Bab VII – Bab XXII yang terdiri dari Pasal 43 sampai dengan Pasal 96, merupakan instrumen konstitusional pembentukan *the International Civil Aviation Organization* (ICAO/Organisasi Penerbangan Sipil Internasional). Semua ketentuan yang ada di dalam Konvensi Chicago 1944 ini bersifat wajib karena tidak ada ketentuan yang mengizinkan keberatan apapun terhadap isi konvensi ini.

Beberapa hal prinsip yang diatur dalam Bagian Pertama Konvensi Chicago 1944 ini adalah sebagai berikut:

a. Kedaulatan Wilayah Udara

Perihal mengenai kedaulatan wilayah udara suatu negara diatur dalam Bab I Konvensi Chicago 1944 tentang Prinsip Umum dan Pelaksanaan Konvensi Chicago 1944 (*General Principles and Application of the Convention*). Pasal 1 menyebutkan bahwa:

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

“Negara anggota mengakui bahwa setiap Negara memiliki kedaulatan yang penuh dan eksklusif atas wilayah udara di atas wilayah negaranya.”

Pasal ini merupakan penegasan dari Pasal 1 Konvensi Paris 1919 dalam hal kedaulatan suatu negara di wilayah udara di atas wilayah negaranya. Adapun mengenai lingkup dari wilayah negara diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 Konvensi Chicago 1944, yakni meliputi wilayah daratan dan perairan teritorial yang berdampingan dengannya, yang berada di bawah kedaulatan, kekuasaan, perlindungan ataupun mandat dari negara tersebut.

Kemudian dalam Pasal 3 diuraikan bahwa aturan dalam Konvensi Chicago 1944 ini hanya diberlakukan bagi pesawat sipil (komersial), dan tidak bagi pesawat negara (pesawat militer, bea cukai dan kepolisian). Selanjutnya dalam huruf (c) dinyatakan bahwa pesawat negara dari negara anggota konvensi hanya dapat terbang melintasi wilayah negara lain dengan izin yang telah disepakati terlebih dahulu.

Pasal-pasal tersebut menguraikan mengenai perlindungan kedaulatan wilayah udara suatu negara. Konsep perlindungan ini merupakan konsep politik yang mengandung arti penting dalam pertahanan dan keamanan suatu negara, namun di sisi lain juga mempunyai aspek ekonomi, yakni bahwa setiap negara memiliki hak

penuh dan eksklusif dalam mengatur penerbangan pesawat sipil negara lain yang melintas di wilayah udara negara tersebut.

- b. Penerbangan melintasi wilayah negara anggota Konvensi Chicago 1944 dan Zona Larangan Terbang

Bab II dalam Konvensi Chicago 1944 mengatur mengenai Penerbangan Melintasi Wilayah Negara Anggota Konvensi Chicago 1944 (*Flight Over Territory of Contracting States*). Antara lain mengenai penerbangan tidak berjadwal (*non-scheduled flight*) diatur dalam Pasal 5, yakni bahwa pesawat terbang negara anggota yang melakukan penerbangan internasional tidak berjadwal dapat terbang ke dalam atau melintasi wilayah negara anggota lainnya, tanpa memperoleh izin terlebih dahulu dari negara tersebut, namun negara yang dilintasi tersebut berhak menentukan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pesawat tidak berjadwal tersebut, dengan alasan keselamatan penerbangan. Misalnya untuk pesawat yang ingin melanjutkan penerbangan di atas kawasan terlarang atau untuk pesawat yang tidak memiliki fasilitas navigasi udara yang memadai untuk mengikuti rute khusus yang ditentukan oleh negara tersebut.

Dalam Pasal 5 ini juga diuraikan ketentuan bahwa pesawat tidak berjadwal tersebut apabila membawa penumpang, pos, atau kargo yang dipungut bayaran, maupun dalam keadaan disewa, memiliki hak untuk menaikkan dan menurunkan penumpang dan sebagainya, namun harus menaati peraturan, persyaratan atau pembatasan yang ditetapkan

oleh negara kolong. Ketentuan ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 7 mengenai *cabotage*, yakni bahwa setiap negara anggota Konvensi memiliki hak untuk menolak memberikan izin kepada suatu pesawat terbang milik negara anggota konvensi lainnya, yang bermaksud mengambil penumpang, pos atau kargo, dengan mendapat bayaran atau sewa, dari satu tempat ke tempat yang lain di dalam wilayahnya.

Sedangkan dalam Pasal 6 diatur mengenai penerbangan internasional berjadwal yang tidak boleh beroperasi melintasi atau memasuki wilayah negara anggota konvensi tanpa izin dari negara tersebut.

Dalam Bab II ini juga diatur mengenai zona larangan terbang (*prohibited areas*), yakni di dalam Pasal 9. Dalam pasal ini diuraikan bahwa setiap negara berhak menetapkan zona larangan terbang bagi pesawat sipil, baik untuk penerbangan internasional berjadwal maupun tidak berjadwal. Larangan tersebut juga berlaku bagi pesawat terbang sipil nasional. Negara kolong yang zona larangan terbangnya dilanggar dapat meminta pesawat terbang yang melanggar tersebut untuk mendarat dan terhadapnya akan dilakukan pemeriksaan.

c. Kebangsaan Pesawat terbang (*Nationality of Aircraft*)

Sama halnya dengan Konvensi Paris 1919, dalam Konvensi Chicago 1944 diatur bahwa sebuah pesawat terbang memiliki kebangsaan dari negara tempat pesawat tersebut didaftarkan (Pasal 17). Lebih lanjut diatur bahwa suatu pesawat terbang tidak dapat



didaftarkan di lebih dari satu negara (*dual registration*), namun pendaftarannya dapat diubah/diganti dari satu negara ke negara lainnya, sesuai dengan hukum negara tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 19. Selain itu dalam Pasal 20 diatur bahwa setiap pesawat yang digunakan dalam penerbangan internasional harus diberi tanda kebangsaan dan pendaftarannya. Selanjutnya diatur pula bahwa setiap negara anggota harus memberikan laporan kepada negara anggota lain atau kepada *International Civil Aviation Organization* (ICAO) mengenai pendaftaran dan kepemilikan pesawat terbang apapun yang didaftarkan di negara tersebut (Pasal 21).

- d. Ketentuan yang harus dipenuhi oleh pesawat terbang (*Conditions to be Fulfilled with respect to Aircraft*)

Bab V Konvensi Chicago mengatur mengenai ketentuan atau persyaratan yang harus dipenuhi oleh pesawat terbang, yakni sebagai berikut:

- 1) Setiap pesawat terbang yang melakukan penerbangan internasional harus membawa dokumen-dokumen sebagai berikut:
  - a) Sertifikat pendaftaran (*certificate of registration*);
  - b) Sertifikat kelaikudaraan (*certificate of airworthiness*);
  - c) Lisensi dari setiap kru pesawat (*license of crew members*);
  - d) Buku log perjalanan (*journey log book*);
  - e) Lisensi peralatan radio pesawat (*aircraft radio station license*);

- f) Daftar nama penumpang beserta tempat keberangkatan dan tujuannya; dan
- g) Manifes dan pernyataan lengkap dari kargo yang dibawa.

Persyaratan ini diatur dalam Pasal 29 Konvensi Chicago.

- 2) Apabila pesawat terbang tersebut dilengkapi dengan peralatan radio, maka peralatan tersebut harus memiliki lisensi untuk pemasangan instalasi dan pengoperasiannya yang dikeluarkan oleh negara kebangsaan pesawat. Lebih lanjut peralatan tersebut hanya boleh dioperasikan oleh kru pesawat yang memiliki lisensi khusus dalam hal tersebut. (Pasal 30)
- 3) Pesawat terbang yang melakukan penerbangan internasional dilarang untuk mengangkut mesiu maupun peralatan perang lainnya di atas wilayah suatu negara, kecuali diizinkan oleh negara tersebut. Dengan kata lain, setiap negara anggota Konvensi Chicago 1944 memiliki hak untuk mengatur atau melarang muatan apa saja yang dapat diangkut oleh pesawat terbang yang terbang di dalam atau melintasi wilayah negaranya, dengan alasan ketertiban dan keamanan masyarakat. Aturan ini berlaku baik bagi pesawat terbang dari negara tersebut maupun dari negara lain. (Pasal 35)
- 4) Setiap negara anggota Konvensi Chicago 1944 memiliki hak untuk melarang atau mengatur penggunaan alat-alat fotografi di dalam pesawat terbang yang terbang melintasi wilayah negaranya (Pasal 36).

e. Standar Internasional dan Praktek yang Direkomendasikan  
(*International Standards and Recommended Practices*)

Konvensi Chicago 1944 mengatur secara tegas bahwa setiap negara anggota konvensi wajib untuk menyatakan kesanggupannya dalam berkolaborasi dan bekerjasama dengan negara lain, dalam hal keseragaman peraturan, standar, prosedur dan organisasi yang berkaitan dengan pesawat terbang, personil, maskapai penerbangan dan berbagai jasa tambahan agar dapat memudahkan dan meningkatkan navigasi udara. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 37 Konvensi Chicago.

Lebih lanjut dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa ICAO memiliki kewajiban untuk mengadopsi dan mengamandemen apabila perlu berbagai standar dan rekomendasi praktek dan prosedur internasional yang berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Sistem komunikasi dan bantuan navigasi udara;
- 2) Karakteristik bandara dan daerah pendaratan;
- 3) Aturan praktek kontrol lalu lintas udara;
- 4) Lisensi dari personil yang mengoperasikan pesawat serta tenaga mekanik;
- 5) Kelaikudaraan pesawat;
- 6) Pendaftaran dan identifikasi pesawat;
- 7) Pengumpulan dan pertukaran informasi meteorologi;
- 8) Buku log pesawat terbang;

- 9) Peta dan grafik aeronautika;
- 10) Prosedur bea cukai dan imigrasi; dan
- 11) Pesawat dalam kesulitan (*aircraft on distress*) dan investigasi kecelakaan pesawat.

Selain hal-hal sebagaimana disebut di atas, ICAO juga berkewajiban untuk mengadopsi dan mengamandemen apabila perlu berbagai standar dan rekomendasi praktek dan prosedur internasional yang berkaitan dengan keselamatan, keteraturan, dan efisiensi navigasi udara sesuai dengan perkembangan zaman.

Ada beberapa hal yang berbeda dari isi Konvensi Chicago 1944 dengan Konvensi Paris 1919, antara lain adalah bahwa Konvensi Chicago 1944 tidak mengatur mengenai persyaratan pendaftaran pesawat sebagaimana yang diatur dalam Konvensi Paris 1919. Dalam Konvensi Chicago 1944 hanya diuraikan bahwa prosedur, tata cara dan persyaratan pendaftaran pesawat terbang diatur berdasarkan hukum nasional dari negara yang bersangkutan. Hal ini berakibat pada adanya kemungkinan perbedaan prosedur, tata cara, dan persyaratan pendaftaran pesawat terbang di suatu negara dengan negara lainnya.

Demikianlah uraian mengenai perkembangan hukum udara publik internasional sesuai kronologis. Diawali oleh Konferensi Paris 1910 yang merupakan cikal bakal pengaturan hukum udara internasional, yang telah meletakkan landasan konsep pengaturan pesawat terbang, penerbangan sipil dan navigasi udara. Di Konferensi Paris 1910 ini pulalah pertama kali

disepakati bahwa setiap negara memiliki kedaulatan yang penuh dan utuh atas ruang udara di atas wilayah negara tersebut (*complete and exclusive sovereignty*), yang kemudian diadopsi dan diatur secara tertulis dan tegas dalam berbagai konvensi hukum udara penerusnya, seperti yang kemudian diatur secara eksplisit dalam Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 yang merupakan sumber utama dalam hukum udara internasional publik hingga saat ini.

Berbagai konferensi dan konvensi inilah yang menjadi landasan fundamental perkembangan hukum udara internasional publik hingga saat ini. Hukum udara internasional pun terus berkembang dengan pesat dan telah menjadi salah satu bidang hukum yang penting dalam dunia hukum internasional. Hal ini menjadi bukti bahwa negara-negara yang ada di dunia sangat serius dalam mengikuti dan menyesuaikan diri dengan pesatnya perkembangan penerbangan sipil internasional, serta merupakan bukti keseriusan negara-negara tersebut dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi negara, masyarakat internasional, maupun para pelaku dalam industri penerbangan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa hukum udara adalah seperangkat aturan yang mengatur mengenai penggunaan ruang udara dan penerbangan, untuk kepentingan umum dan seluruh bangsa-bangsa di dunia.



## B. Pengaturan mengenai Pembajakan Udara dalam Berbagai Instrumen Hukum Udara Internasional

### 1. Tinjauan Umum mengenai Pembajakan Udara

#### a. Sejarah Pembajakan Udara

Salah satu tantangan yang dihadapi oleh masyarakat penerbangan sipil dalam era global ini adalah dalam bidang keamanan penerbangan (*aviation security*). Banyak sekali terjadi tindakan melanggar hukum (*unlawful acts of interference*) dalam penerbangan sipil, yang telah dimulai sejak akhir tahun 1960an dan masih tetap menjadi ancaman bagi keselamatan dan kemananan penerbangan sipil hingga saat ini. Beberapa tindakan melanggar hukum yang dapat terjadi dalam penerbangan, yakni:<sup>265</sup>

- Tindakan perampasan/serangan terhadap pesawat terbang dalam penerbangan (*unlawful seizure of an aircraft in flight/hijacking*);
- Tindakan sabotase terhadap pesawat terbang dalam penerbangan atau terhadap fasilitas dan pelayanan navigasi penerbangan (*sabotage of an aircraft in flight or of the air navigation facilities and services*);
- Serangan terhadap pesawat terbang yang berada di darat atau terhadap orang-orang yang berada di bandara (*attack against the aircraft on the ground or against persons at an airport*); dan

---

<sup>265</sup> Michael Milde, *International Air Law ... op. cit.*, hlm. 219.

- Penumpang yang mengganggu dalam penerbangan (*unruly passengers on board*).

Tindakan perampasan/serangan terhadap pesawat terbang dalam penerbangan (*unlawful seizure of an aircraft in flight/hijacking*) ini sangat erat kaitannya dengan terorisme. Bahkan Jangir Arasly dalam presentasinya di *the Combating Terrorism Working Group of the PfP Consortium Meeting* di Sarajevo pada bulan Februari 2004 mengatakan “praktis dapat dikatakan bahwa bersamaan dengan munculnya penerbangan sebagai salah satu moda transportasi, muncul pula terorisme”.<sup>266</sup> Terorisme dalam penerbangan inilah yang selama ini kita kenal dengan sebutan pembajakan udara atau *aircraft hijacking*. Harus diakui bahwa pembajakan udara merupakan hal yang paling ditakutkan akan terjadi dalam suatu penerbangan. Oleh karena itu, pencegahan dan penanggulangan pembajakan udara kemudian menjadi perhatian utama berbagai negara di seluruh dunia demi terciptanya keamanan dan keselamatan penerbangan sipil.

Kemudian timbul suatu pertanyaan dalam dunia penerbangan sipil internasional: “mengapa penerbangan sipil internasional menjadi target teroris selama 30 dekade terakhir ini?”. Penyebab utamanya adalah karena teroris selalu mencari cara untuk menimbulkan kerusakan yang sebesar-besarnya pada lawan mereka, dengan hanya

---

<sup>266</sup> Jangir Arasly, “Terrorism and Civil Aviation Security: Problems and Trends”, makalah disampaikan pada pertemuan *the Combating Terrorism Working Group of the PfP Consortium* di Sarajevo pada bulan Februari 2004, hlm. 76, diunduh dari [www.comw.org/tct/fulltext/0503arasly.pdf](http://www.comw.org/tct/fulltext/0503arasly.pdf) pada hari Senin, 20 Maret 2017 jam 09.45.

sedikit akibat yang menimpa diri mereka sendiri. John Harrison dalam bukunya yang berjudul “*International Aviation and Terrorism: Evolving Threats, Evolving Security*” menyebutkan bahwa dalam kaitannya dengan penerbangan sipil internasional, teroris nampak seperti Daud dalam kisah Daud dan Goliath, namun dalam hal ini katapel yang digunakan sebagai amunisi memiliki kecepatan ratusan mil per jam dan dengan ketinggian 35.000 kaki.<sup>267</sup> Beberapa penyebab lainnya juga diuraikan lebih lanjut oleh John Harrison sebagai berikut.<sup>268</sup>

1) Penerbangan merupakan suatu target simbolis yang kuat

Maskapai penerbangan nasional (milik negara) merupakan salah satu simbol dari negara tersebut. Misalnya *Air France*, *Air Canada*, *Egypt Air*, atau maskapai milik Israel, *El Al*, yang menjadi penanda eksistensi Israel sebagai sebuah negara. Serangan teroris dalam bentuk sabotase atau pembajakan udara yang ditujukan kepada maskapai penerbangan milik negara tidak hanya bertujuan untuk menimbulkan kerusakan saja, namun juga menyampaikan suatu pesan tertentu, antara lain bahwa suatu negara tidak mampu untuk menjaga keamanan dan keselamatan warga negaranya. Bahkan maskapai penerbangan swasta seperti *Japan Airlines*, *American Airlines* dan *British Airlines* tidak luput

---

<sup>267</sup> John Harrison, *International Aviation and Terrorism: Evolving Threats, Evolving Security*, Edisi paperback, New York: Routledge, 2012, hlm. 49.

<sup>268</sup> *Ibid.*, hlm. 49 – 53.

juga menjadi target teroris, karena menyandang nama dan bendera dari negara tertentu.

2) Penerbangan memberikan suatu panggung multinasional yang unik

Penerbangan internasional yang mengangkut penumpang dari berbagai negara menjadi suatu panggung multinasional bagi para teroris. Salah satu contohnya adalah pembajakan pesawat *Trans World Airlines* (TWA) penerbangan 847 dengan rute Athena – Roma oleh Hisbullah pada tahun 1985. Penerbangan tersebut mengangkut penumpang yang berasal dari Israel, Amerika, Yunani dan Jerman. Para teroris bertujuan untuk menekan Israel agar membebaskan lebih dari 700 anggota Hisbullah yang ditahan. Adanya warga negara Yunani dan Jerman dalam penerbangan tersebut telah meningkatkan pengaruh dan tekanan terhadap Pemerintah Israel.

3) Adanya eksposur media yang tak tertandingi

Brian Jenkins, seorang ahli terorisme dan keamanan transportasi, pernah mengatakan bahwa “*terrorists want a lot of people watching, not a lot of people dead*”.<sup>269</sup> Dengan melakukan pembajakan udara, teroris akan mendapatkan “*fifteen minutes of fame*” (lima belas menit ketenaran), karena pembajakan udara

---

<sup>269</sup> Brian Michael Jenkins, "International Terrorism: A New Mode of Conflict" dalam David Carlton and Carlo Schaerf (Editor), *International Terrorism and World Security*, London: Croom Helm, 1975, hlm. 15 sebagaimana dikutip dari Bruce Hoffman, "Terrorism and Counterterrorism after September 11th", diunduh dari <http://www.iwar.org.uk/cyberterror/resources/threat-assessment/pj63hoffman.htm#fnret4> pada hari Rabu, 12 April 2017 jam 09.35.

dianggap sebagai “insiden yang paling ramah media” (*the most media friendly incident*) karena para pembajak biasanya menahan sandera dan memberikan batas waktu untuk memenuhi tuntutan mereka. Unsur dramatis inilah yang disukai oleh media sehingga media cenderung berlebihan memberikan bagian dalam pemberitaan mereka. Misalnya dalam insiden pembajakan pesawat TWA penerbangan 847, kantor berita NBC (*the National Broadcasting Company*) yang merupakan salah satu dari tiga stasiun televisi terbesar di Amerika Serikat, memberikan dua pertiga dari total slot berita khusus untuk memberitakan nasib dari para sandera berkewarganegaraan Amerika yang dibawa ke Beirut selama 17 (tujuh belas) hari masa pembajakan berlangsung.<sup>270</sup> Bahkan koran *New York Times*, *Washington Post*, dan *Los Angeles Times* menerbitkan total 629 (enam ratus dua puluh sembilan) artikel tentang pembajakan tersebut selama kurun waktu hampir 3 (tiga) minggu pembajakan tersebut berlangsung.<sup>271</sup>

#### 4) Operasi pembajakan udara relatif sederhana

Semua kerusakan dan kehancuran yang diakibatkan oleh pembajakan udara, dan besarnya perhatian media yang diberikan terhadap insiden tersebut, ternyata hanya disebabkan oleh suatu

---

<sup>270</sup> Paul Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response, Second Edition*, New York: Routledge, 2006, hlm. 150.

<sup>271</sup> Brigitte Lebens Nacos dkk., “Terrorism and the Print Media: The 1985 TWA Hostage Crisis”, *Terrorism an International Journal*, 12, hlm. 109, sebagaimana dikutip dalam John Harrison, *op. cit.*, hlm. 50.



operasi yang sederhana. Tidak diperlukan suatu pelatihan khusus atau personil dengan keahlian tertentu untuk melakukan pembajakan udara. Hanya diperlukan sedikit orang yang dilengkapi dengan sedikit senjata dan bahan peledak bisa menguasai sebuah pesawat terbang berharga jutaan dolar, ratusan nyawa manusia, dan agenda pemerintah serta media. Hal ini dapat dilihat misalnya dalam insiden pembajakan pesawat TWA penerbangan 847 yang hanya dilakukan oleh 2 (dua) orang saja. Bahkan pembajakan beberapa pesawat dalam peristiwa 11 September saja hanya melibatkan 20 (dua puluh) orang teroris, dengan kehancuran sedemikian besar.

- 5) Adanya konsekuensi ekonomi yang sangat besar, baik bagi operator penerbangan maupun bangsa yang menjadi target

Teroris selalu menginginkan dampak/kerugian ekonomi pada targetnya. Contohnya adalah usaha Front Pembebasan palestine (*the Popular Front for the Liberation of Palestine*) untuk melemahkan perekonomian Israel agar Israel tidak dapat membayar biaya jasa keamanan. Contoh lainnya adalah meskipun pembajakan pesawat TWA penerbangan 847 pada bulan Juni 1985 atau pengeboman pesawat TWA penerbangan 840 pada bulan April 1986 bukan bertujuan untuk melemahkan perekonomian Yunani, namun perekonomian Yunani tetap mengalami penurunan besar. Hal ini disebabkan oleh kebijakan yang dikeluarkan oleh Ronald

Reagan, Presiden AS saat itu, yang mengumumkan bahwa Pemerintah Yunani telah gagal memenuhi kewajiban keamanan internasionalnya dan karenanya menyarankan para wisatawan untuk tidak berkunjung ke Yunani. Akibat dari kebijakan tersebut adalah Yunani mengalami kerugian ekonomi lebih dari 400 juta dolar Amerika.<sup>272</sup>

- 6) Dapat menciptakan kejengahan politik/mempermalukan (*political embarrassment*) bagi target yang dituju

Serangan terhadap penerbangan sipil internasional jelas akan mempermalukan lawannya (pihak yang menjadi target). Hal inilah yang menjadi penyebab pasukan bersenjata Revolusi Kolombia (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia/FARC*) memutuskan untuk mulai melakukan pembajakan udara pada akhir tahun 1990an. Pun dilakukan oleh kelompok teroris dari Sri Lanka, bernama Macan Tamil (*the Liberation Tigers of the Tamil Eelam/LTTE*) yang menyerang Bandara Internasional Bandaranaike pada 24 Juli 2001 untuk menekan Pemerintah Sri Lanka agar mau melakukan negosiasi. Pemerintah Sri Lanka jelas telah sangat dipermalukan karena dalam peristiwa ini tim Macan Tamil berhasil menyusup masuk ke dalam Bandara Bandaranaike

---

<sup>272</sup> Spiros Ch Kaminaris, "Greece and Middle Eastern Terrorism", 28 Juni 1999, diunduh dari [www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=403](http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=403), sebagaimana dikutip dalam John Harrison, *op. cit.*, hlm. 51.

dan menghancurkan 26 (dua puluh enam) pesawat komersial dan militer milik Sri Lanka. Padahal Pemerintah Sri Lanka telah menyatakan bahwa bandara tersebut merupakan salah satu fasilitas negara yang paling baik keamanannya.<sup>273</sup>

#### 7) Sarana pembalasan dendam

Pembajakan udara dapat menjadi sarana pembalasan dendam yang efektif. Misalnya pengeboman pesawat TWA penerbangan 840 sebagai upaya balas dendam Libya terhadap Amerika Serikat atas serangan Amerika Serikat terhadap kompleks Libya yang dilakukan pada awal bulan yang sama. Contoh lain adalah pengeboman pesawat Pan Am penerbangan 103 pada tanggal 21 Desember 1988 yang menewaskan 259 orang yang ada di dalam pesawat dan 11 (sebelas) orang lainnya yang ada di Lockerbie, Skotlandia. Peristiwa Lockerbie ini merupakan pembalasan dendam yang tidak disengaja untuk Inggris atas dukungannya terhadap serangan Amerika Serikat ke Libya.

Atau peristiwa hancurnya pesawat maskapai penerbangan milik Perancis, UTA penerbangan 722 di atas Gurun Niger yang menewaskan 170 orang. Peristiwa ini ditengarai merupakan balas dendam Libya, karena campur tangan Perancis dalam kepentingan Libya atas Chad pada awal tahun 1980an, dan juga Suriah, dengan

---

<sup>273</sup> Rohan Gunaratna, "Intelligence Failures Exposed by Tamil Tigers", diunduh dari <http://www.island.lk/2001/09/05/featur01.html> pada hari Kamis, 13 April 2017 jam 12.40.

alasan keterlibatan Perancis dalam pasukan anti-Suriah di Libanon. Baik Libya maupun Suriah tidak mengakui keterlibatan mereka dalam peristiwa tersebut, namun pengadilan Perancis mengadili dan menjatuhkan hukuman kepada agen rahasia Libya atas peristiwa tersebut, serta mengungkapkan kemungkinan keterlibatan Suriah dalam peristiwa tersebut.

8) Efektivitas pembajakan udara

Pembajakan udara diakui sangat efektif digunakan sebagai sarana balas dendam, sarana dalam menghancurkan perekonomian suatu negara, alat untuk mempermalukan suatu negara/pemeintah, serta alat untuk mendapatkan perhatian yang besar dari media dan orang di seluruh dunia. Selain itu dengan melakukan pembajakan terhadap penerbangan sipil internasional, maka teroris dapat memperoleh pengaruh dan dampak yang besar dalam upayanya untuk mewujudkan tujuannya.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tidak dapat dipungkiri dunia penerbangan sipil telah menyediakan “panggung” dan “target” yang sangat bagus untuk para teroris. Apalagi ditambah dengan ekspos pemberitaan media massa pada serangan terhadap penerbangan sipil, yang terkadang terlalu besar dan berlebihan, sehingga malah menjadi alat propaganda bagi pelaku serangan tersebut dalam mencapai tujuan mereka. Pembajakan pesawat terbang, meledakkan pesawat dan membunuh semua penumpang dan kru

pesawat yang ada di dalamnya merupakan suatu peristiwa yang sangat spektakuler dan merupakan cara yang paling efektif untuk menebar ketakutan serta menarik perhatian publik dunia.

Insiden terorisme penerbangan (selanjutnya disebut dengan pembajakan udara) bukanlah suatu fenomena baru. Pembajakan udara yang tercatat pertama kali adalah insiden tanggal 21 Februari 1931 di Arequipa, Peru, di mana pesawat *Pan American Airways* yang dipiloti oleh *Captain Byron Dague Rickards*, dibajak oleh sekelompok pemberontak Peru bersenjata api, yang ingin merebut pesawat tersebut dan digunakan untuk menyebarkan pamflet propaganda di atas berbagai kota di Peru.<sup>274</sup> Sejak saat itu telah terjadi ratusan insiden pembajakan udara yang dilakukan oleh berbagai macam kelompok teroris dengan berbagai motif dan tujuan.

John Harrison dalam bukunya yang berjudul “*International Aviation and Terrorism: Evolving Threats, Evolving Security*” membagi ancaman teroris terhadap penerbangan sipil internasional selama 80 (delapan puluh) tahun terakhir ini ke dalam 3 (tiga) fase, yaitu.<sup>275</sup>

---

<sup>274</sup> Philip Baum, *Violence in the Skies...*, *loc. cit.*, Paul Stephen Dempsey, “Aviation Security: The Role of International Law”, *op. cit.*; Hardeep Singh, “Constitutionality of India’s Anti Hijack Policy” dalam Ranbir Singh, Sanat Kaul dan SriKrishna Deva Rao, *Current Developments in ... loc. cit.*, O. Gubarev, *Secrets of Air Terrorism*, Moscow: Veche, 2002, hlm. 11.

<sup>275</sup> John Harrison, *op. cit.*, hlm. 57 - 62.



### 1) Fase Pertama (1948 – awal 1968)

Fase ini disebut dengan fase pelarian dari penindasan atau penuntutan (*the flight from persecution or prosecution*). Disebut dengan istilah demikian karena orang melakukan pembajakan pesawat sebagai upaya untuk meninggalkan negara asalnya dan mencari suaka politik (*political asylum*) ke negara lain. Insiden yang pertama kali terjadi adalah ketika pesawat Ceskoslovenske Aerolinie/CSA dalam penerbangan dari Praha ke Bratislava dibajak oleh 3 (tiga) kru pesawat termasuk pilot, dan 21 (dua puluh satu) penumpang (dari total jumlah penumpang dua puluh enam orang). Pesawat tersebut kemudian mendarat di Zona Pendudukan Amerika Serikat (*US Occupation Zone*) di Munich, Jerman.<sup>276</sup> Bahkan sejak saat itu hingga akhir tahun 1950an, pembajakan pesawat merupakan sarana yang sangat disukai oleh para pencari suaka politik. Hal ini terlihat dari banyaknya jumlah pembajakan udara yang motifnya adalah mencari suaka politik ke negara lain, yakni 20 (dua puluh) dari 27 (dua puluh tujuh) insiden pembajakan udara yang terjadi pada masa itu, terlebih setelah pesawat jet dikenal dan digunakan secara luas oleh maskapai-maskapai penerbangan di seluruh dunia. Negara yang menjadi tujuan pencarian suaka pun

---

<sup>276</sup> David Gero, *Flights of Terror: Aerial Hijack and Sabotage since 1930*, Somerset: Patrick Stephens Ltd., 1997, hlm. 10.

berubah, dari yang semula Eropa Timur menjadi ke Amerika Serikat.

Revolusi Kuba pimpinan Fidel Castro yang berhasil menggulingkan Fulgencio Batista, seorang diktator yang pro-Amerika Serikat, pada bulan Januari 1959. Sejak saat itu gelombang pelarian dari Kuba ke Amerika Serikat mulai muncul. Para pelarian umumnya adalah warga negara Kuba yang dianggap pro dengan rezim Batista, atau mereka yang tidak suka dengan arah pemerintahan Castro yang cenderung komunis. Banyak sekali terjadi insiden pembajakan udara dari Kuba ke Amerika Serikat, yang hanya berjarak 90 mil (hampir 145 km) jauhnya. Tercatat terjadi kurang lebih 49 (empat puluh sembilan) pembajakan udara atau percobaan pembajakan udara dari Kuba ke negara tetangga dalam kurun waktu 1960-1969, sedangkan jumlah total insiden pembajakan udara dalam kurun waktu tersebut hanya sebanyak 91 (sembilang puluh satu) insiden di seluruh dunia.<sup>277</sup>

Namun sejak tahun 1961, sebagian gelombang pelarian tersebut berbalik arah. Orang-orang yang ingin melarikan diri dari yurisdiksi Amerika Serikat (para kriminal, orang-orang dengan ketidakseimbangan mental, dan orang-orang yang menyebut dirinya revolusioner), pergi ke Kuba. Hampir semuanya berakhir dalam penjara-penjara Kuba, namun beberapa ada yang berhasil.

---

<sup>277</sup> *Ibid.*, hlm. 17-31.

Pada fase ini, pesawat terbang hanya digunakan sebagai alat/sarana untuk melarikan diri dan mendapatkan kebebasan. Para pelaku tidak membajak pesawat untuk mendapatkan perhatian dari masyarakat luas, namun hanya untuk mendapatkan kebebasan dan kesejahteraan hidup. Tidak ada motivasi lain selain itu.

## **2) Fase Kedua (1968 – 1994)**

Pada fase ini para pelaku pembajakan telah mencampurkan motif politik dalam melakukan pembajakan udara. Fase ini sebenarnya dimulai sejak tahun 1964. Insiden yang menjadi tonggak dimulainya fase kedua ini adalah insiden pembajakan maskapai penerbangan Israel, El Al, dengan nomor penerbangan 426 rute Roma-Tel Aviv pada tanggal 22 Juli 1968. Tiga orang pembajak yang mengaku sebagai anggota *The Popular Front for the Liberation of Palestine* (PFLP/Front Pembebasan Palestina) mengambil alih pesawat Boeing 707 yang mengangkut 10 (sepuluh) orang kru pesawat dan 38 (tiga puluh delapan) orang penumpang. Para pembajak menghendaki agar pesawat tersebut diterbangkan ke Aljir (ibukota Aljazair), di mana mereka kemudian menuntut pembebasan sejumlah orang Arab yang dipenjara di Israel sebagai ganti dari pembebasan para sandera. Para penumpang yang bukan merupakan orang Israel dibebaskan, juga para wanita dan anak-anak. Namun 12 (dua belas) orang kru pesawat dan penumpang yang berkewarganegaraan Israel tetap

disandera sampai dengan tanggal 1 September saat Pemerintah Aljazair membebaskan mereka. Keesokan harinya, Israel mengumumkan pembebasan 16 tahanan Arab sebagai isyarat kemanusiaan (*humanitarian gesture*).<sup>278</sup> Sebagian korban mengalami penyanderaan selama pembajakan ini berlangsung sekitar 5 (lima) minggu.

Brian Michael Jenkins dalam makalahnya yang disampaikan dalam *the International Seminar on Aviation Security* di Israel tahun 1989 mengatakan bahwa pembajakan pesawat El Al tahun 1968 tersebut memiliki 2 (dua) arti penting.<sup>279</sup> Pertama, pembajakan tersebut menjadi preseden taktis bagi pembajakan-pembajakan lain yang terjadi di masa depan. Pembajakan pesawat El Al ini bukanlah pembajakan udara yang pertama kali terjadi di dunia, namun di sisi lain pembajakan ini merupakan pertama kalinya terjadi pembajakan udara oleh teroris dengan tujuan politis. Kedua, pembajakan pesawat El Al ini merupakan suatu inovasi strategis dari pembajakan udara yang telah terjadi sebelumnya. Dalam insiden ini, para teroris menggunakan penerbangan komersial sebagai medan perang bagi mereka. Alasan pembenar yang mereka kemukakan adalah bahwa maskapai penerbangan El

---

<sup>278</sup> Brian Michael Jenkins, "The Terrorist Threat to Commercial Aviation", hlm. 1, sebagaimana disampaikan dalam *the International Seminar on Aviation Security* yang diselenggarakan di Herzeliyya, Israel pada tanggal 5 – 9 Februari 1989, diunduh dari <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P7540.pdf> pada hari Kamis, 13 April 2017 jam 12.30.

<sup>279</sup> *Ibid.*, hlm. 1 – 2.

Al telah digunakan untuk mengangkut suku cadang dan alat-alat untuk Angkatan Pertahanan Israel (*Israeli Defense Forces*) selama *Six-Day War*<sup>280</sup> dan oleh karena itu menjadi target yang sah bagi mereka.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, pembajakan pesawat El Al adalah pertama kalinya suatu insiden pembajakan udara terjadi bukan didasari oleh motivasi kriminal atau oleh alasan-alasan pribadi. Pembajakan ini murni didasari oleh motivasi politis yakni memberikan tekanan politis (*political pressuring*) kepada lawannya dan juga digunakan sebagai penyampai pesan propaganda agar mendapatkan perhatian dari seluruh dunia. Oleh karena itu, banyak ahli terorisme yang menyebut insiden ini sebagai awal dari terorisme modern.<sup>281</sup>

Organisasi PFLP juga memperkenalkan yang disebut dengan pembajakan udara massal, di mana pada tanggal 6 – 12 September 1970 PFLP dan para sekutunya membajak 4 (empat) pesawat terbang, yang mengangkut total 577 penumpang dan 39 kru

---

<sup>280</sup> *Six-Day War* atau disebut juga dengan sebutan *Third Arab-Israeli War* (Perang Arab-Israel III) adalah perang antara Israel menghadapi gabungan tiga negara Arab, yakni Mesir, Yordania, dan Suriah yang berlangsung pada tanggal 5 sampai dengan tanggal 10 Juni 1967 (kurang lebih enam hari). Ketiga negara Arab tersebut mendapatkan bantuan dari Irak, Kuwait, Arab Saudi, Sudan, dan Aljazair. Di akhir perang ini, Israel berhasil merebut Jalur Gaza dan Semenanjung Sinai dari Mesir, Tepi Barat dari Yordania, dan Dataran Tinggi Golan dari Suriah. Hasil akhir dari perang ini masih sangat mempengaruhi kondisi geopolitik di kawasan Timur Tengah hingga saat ini. Lihat: Ensiklopedia Britannica, “Six-Day War”, 30 April 2015, diakses di <https://www.britannica.com/event/Six-Day-War> pada hari Kamis, 13 April 2017 jam 12.45; dan History.com, “Six-Day War Ends”, 2010, diakses di <http://www.history.com/this-day-in-history/six-day-war-ends> pada hari Rabu, 19 April 2017 jam 14.27.

<sup>281</sup> Jangir Arasly, “Terrorism and Civil Aviation Security... *op. cit.*”, hlm. 76 – 77.



pesawat. Para pembajak menuntut agar Pemerintah Swiss, Jerman, Inggris, dan Israel membebaskan orang-orang Arab yang mereka tahan. Dua pesawat mendarat di pangkalan Dawson's Field di Yordania yang telah dikuasai oleh PFLP, dan satu pesawat mendarat di Mesir. Adapun pembajakan yang dilakukan terhadap pesawat yang keempat yakni milik maskapai El Al, yang terbang dari Amsterdam, berhasil digagalkan oleh *air marshall* (petugas keamanan dalam penerbangan).<sup>282</sup> Pesawat ini berhasil mendarat dengan selamat di London. Sedangkan ketiga pesawat lainnya dihancurkan oleh pelaku pembajakan. Tidak ada korban jiwa yang jatuh dalam insiden pembajakan udara massal ini.

Organisasi PFLP menggunakan berbagai serangannya sebagai senjata strategis untuk menghancurkan Israel. Taktik ini kemudian ditiru oleh berbagai organisasi teroris di berbagai belahan dunia, seperti *the Japanese Red Army* dan *Black September* (sebuah kelompok Palestina yang dikaitkan dengan Yasser Arafat).

<sup>283</sup> Dari berbagai insiden pembajakan udara yang dilakukan oleh organisasi teroris ini dapat dilihat bahwa pembajakan udara ini merupakan sebuah cara untuk mendapatkan perhatian atas apa yang menjadi penyebabnya; cara untuk mempermalukan pihak lawan

---

<sup>282</sup> David Phillips, *Skyjack, the Story of Air Piracy*, London: Harper, 1973, hlm. 140-141 sebagaimana dikutip dalam John Harrison, *International Aviation ... op. cit.*, hlm. 58 – 59 dan 76.

<sup>283</sup> Simon Reeve, *One Day in September*, London: Faber and Faber, 2000 hlm. 21, 27-29, sebagaimana dikutip dalam John Harrison, *ibid.*, hlm. 59.



(baik pemerintah maupun organisasi teroris lainnya); cara untuk menghancurkan perekonomian bangsa yang menjadi sasaran; atau sebagai alat pemerasan, baik dengan tujuan untuk membebaskan rekannya yang dipenjara atau untuk mendapatkan uang sebagai balasan tidak menyerang suatu maskapai penerbangan tertentu. Dengan menggunakan pesawat sebagai simbol dari negara sebagai sasaran pembajakan udara, para teroris mengharapkan untuk bisa memanfaatkan publikasi media yang luar biasa besarnya atas insiden tersebut untuk menekan negara sasaran agar mengubah kebijakan negaranya.

Pembajakan udara semakin populer dan semakin sering dijadikan sarana untuk mencapai tujuan. Hal ini dibuktikan dari data bahwa dalam kurun waktu kurang lebih 40 tahun (1967 – 2008) terjadi 955 insiden pembajakan udara yang dilakukan berdasarkan berbagai motif. Dari 955 insiden tersebut, 189 di antaranya dilakukan oleh teroris. Oleh karena itu, rezim penerbangan sipil internasional mulai bereaksi dan memperketat sistem keamanan bandara, misalnya dengan menggunakan mesin *X-ray* untuk pemeriksaan barang bawaan para penumpang. Hal ini justru mengakibatkan perubahan metode pembajakan udara oleh para teroris, yang semula dilakukan dengan mengambil alih pesawat dan menyandera para penumpang dan kru pesawat untuk mencapai tujuannya, berubah menjadi sabotase menggunakan bom

untuk meledakkan pesawat terbang tersebut (*sabotage bombing/aircraft bombing*). Sabotase bom pada pesawat terbang adalah suatu hal yang sangat mengerikan serta menimbulkan korban yang jauh lebih besar dari pembajakan udara biasa. Tindakan ini biasanya dilakukan dengan tujuan untuk membalas dendam.

Salah satu insiden sabotase bom pada pesawat terbang yang mengejutkan dunia adalah yang dikenal dengan sebutan peristiwa Lockerbie.<sup>284</sup> Pesawat Pan Am dengan nomor penerbangan 103 merupakan pesawat komersial yang melayani penerbangan dengan rute Frankfurt, Jerman – Detroit, Amerika Serikat, dengan dua kali transit di London dan New York. Pada tanggal 21 Desember 1988, pesawat ini meledak di atas kota Lockerbie di daerah Dumfries dan Galloway di bagian barat daya Skotlandia. Sebanyak 270 orang dari 21 (dua puluh satu) negara tewas terbunuh, terdiri dari 259 penumpang dan kru pesawat, ditambah dengan 11 orang yang ada di darat di Lockerbie. Peledak berbahan plastik yang diledakkan di kargo depan memicu serangkaian kejadian yang menyebabkan pesawat tersebut hancur dengan cepat. Angin yang bertiup kencang menyebabkan para korban dan puing-puing pesawat tersebar dalam radius 845 mil persegi.

---

<sup>284</sup> Central Intelligence Agency (CIA), "Terrorist Bombing of Pan Am Flight 103", diunduh dari website CIA <https://www.cia.gov/about-cia/cia-museum/experience-the-collection/text-version/stories/terrorist-bombing-of-pan-am-flight-103.html> pada hari Senin, 17 April 2017 jam 09.45.

Pengeboman pesawat Pan Am ini merupakan tindakan balas dendam yang dilakukan atas serangan Amerika Serikat terhadap militer Libya dan infrastruktur teroris. Puing hidung pesawat yang tergeletak di sebuah ladang di Skotlandia menjadi gambaran mengerikan dan simbol abadi dari terorisme internasional.

Dalam fase ini dapat disimpulkan bahwa sebetulnya teroris tidak mempedulikan mengenai jumlah korban yang jatuh dalam pembajakan udara. Yang mereka pedulikan hanyalah nilai dari propaganda yang didapatkan dari sebuah serangan pembajakan udara.

### **3) Fase Ketiga (1994 – saat ini)**

Fase yang ketiga dimulai sejak tahun 1994 hingga saat ini. Dalam fase ini, pesawat terbang tidak lagi hanya digunakan sebagai sarana untuk menyampaikan pesan/tuntutan/propaganda, namun digunakan sebagai sarana untuk mengakibatkan atau menimbulkan korban yang sebanyak-banyaknya.

Fase ketiga ini sebenarnya telah mulai terlihat sejak akhir tahun 1980an di mana muncul sebuah tren yakni bahwa muncul berbagai kelompok teroris yang memiliki interpretasi ekstrim tentang agama. Kelompok-kelompok ini memberikan pembenaran atas tindakan kekerasan ekstrim terhadap orang yang berbeda agamanya, bahkan berusaha merasionalisasi tindakan-tindakan kekerasan tersebut sebagai “tugas suci” (*a sacred duty*).

Penerbangan sipil internasional pun tidak luput menjadi sasaran dari kelompok-kelompok teroris berbasis keagamaan ini.

Peristiwa yang menandai dimulainya fase ketiga ini adalah pembajakan pesawat Air France dengan nomor penerbangan 8969 rute Aljir-Paris oleh organisasi teroris Aljazair yang bernama *Armed Islamic Group* (GIA) pada tanggal 24 Desember 1994.<sup>285</sup>

Empat orang teroris berhasil masuk ke dalam pesawat dengan menyamar sebagai petugas keamanan Air Algerie di Bandara Houari Boumediene, Aljazair. Keempat teroris itu kemudian memeriksa paspor para penumpang, setelah itu mengeluarkan senjata yang mereka bawa. Dan sebagai bukti dari niat mereka, dua orang penumpang dibunuh. Kedua korban pertama tersebut adalah seorang petugas kepolisian Aljazair dan seorang diplomat Vietnam. Menteri Dalam Negeri Aljazair kemudian melakukan negosiasi dengan para teroris, dan empat jam kemudian ada beberapa sandera yang dibebaskan. Di lain pihak, Pemerintah Perancis berusaha membujuk Pemerintah Aljazair untuk mau menerima bantuan mereka yakni pasukan komando khusus GIGN (*Groupe d'intervention de la Gendarmerie Nationale*) namun Pemerintah Aljazair menolak. Pada tanggal 25 Desember, para teroris ingin

---

<sup>285</sup> John Harrison, *op. cit.*, hlm. 60 – 61; Joseph Kirschke, “Before September 11th: Air France Flight 8969”, *Worldpress.org*, 11 September 2011, diakses di <http://www.worldpress.org/Europe/3807.cfm> pada hari Senin, 17 April 2017 jam 11.35; dan Eric Sof, “The Hijacking of Air France Flight 8969”, 25 Oktober 2012, diakses di <https://special-ops.org/sof/mission/hijacking-air-france-flight-8969/> pada hari Senin, 17 April 2017 jam 11.37.

pesawat tersebut terbang ke Paris, namun tidak diijinkan oleh Pemerintah Aljazair. Para teroris kemudian membunuh seorang warga negara Perancis karena permintaan tersebut tidak dituruti. Perdana Menteri Perancis kemudian menghubungi Perdana Menteri Aljazair dan meminta agar pesawat tersebut diizinkan untuk terbang. Keesokan harinya, 26 Desember, pesawat tersebut terbang meninggalkan Aljazair, menuju ke Perancis dan mendarat dengan selamat di kota Marseilles. Di kota inilah proses pembebasan sandera mulai dijalankan oleh pasukan GIGN. Sore hari tanggal 26 Desember operasi pembebasan sandera dilakukan dan terjadi tembak-menembak dengan para teroris. Operasi tersebut hanya memakan waktu 17 menit dan akhirnya para sandera berhasil dibebaskan. Sebanyak 8 (delapan) orang anggota pasukan GIGN cedera, dan keempat orang teroris tersebut tewas. Seluruh penumpang dan awak pesawat yang masih ada di dalam pesawat berhasil diselamatkan. Setelah melalui investigasi, diketahui bahwa para teroris bertujuan untuk pergi ke Paris dan akan menggunakan pesawat tersebut sebagai senjata. Sejak insiden itu, masyarakat penerbangan sipil internasional mulai sadar dan waspada akan penggunaan pesawat terbang sebagai senjata penghancur massal dan menimbulkan kerusakan yang parah dengan korban yang banyak. Penerbangan sipil internasional tidak lagi hanya menjadi



panggung dan alat propaganda bagi para teroris, namun telah menjadi senjata dan medan perang mereka.<sup>286</sup>

## b. Pengertian Pembajakan Udara

Definisi pembajakan udara sebenarnya tidak pernah dirumuskan secara tegas. Bahkan terdapat banyak istilah yang digunakan untuk menyebut pembajakan udara, seperti *aircraft hijacking*, *skyjacking*, *hijacking*, *aerial hijacking*, *air piracy*<sup>287</sup>, *illegal diversion of aircraft*, serta *air banditry*<sup>288</sup>.

Dalam beberapa konvensi mengenai kejahatan penerbangan pun tidak ada definisi pembajakan udara secara jelas. Bahkan kadangkala definisi pembajakan udara diartikan sama dengan pembajakan (*piracy*/perompak) sebagaimana dikenal dalam ranah hukum laut internasional. Namun hal ini tidak tepat. Karena definisi *piracy* di laut menurut Pasal 13 Ayat (1) huruf (a) Konvensi Jenewa 1958<sup>289</sup> adalah suatu tindak pidana yang melanggar hukum nasional (*municipal law*) maupun hukum internasional (*the law of nations*) yang secara universal diterima dan dianggap sebagai musuh manusia. Tindak pidana *piracy* biasanya mengandung unsur ancaman kekerasan atau

---

<sup>286</sup> John Harrison, *ibid.*, hlm. 60.

<sup>287</sup> A. Samuel, "The Legal Problems: An Introduction", JALC, Vol. 37, 1971 hlm. 165 sebagaimana dikutip dalam H. K. Martono, Agus Pramono, dan Eka Budi Tjahjono, *Pembajakan, Angkutan, dan Keselamatan Penerbangan*, Jakarta: Gramata Publishing, 2011, hlm. 4.

<sup>288</sup> Edward McWhinney, *The Illegal Diversion of Aircraft and International Law*, Leiden: The A.W. Sijthoff Company, 1970, hlm. 103 dan 119 sebagaimana dikutip dalam *ibid.*

<sup>289</sup> *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1958.



melawan hukum nasional dan internasional, dengan merampas atau merompak kapal, dan dilatar belakangi motif pribadi (*private end*), sehingga tidak ada satu negarapun yang mau memberikan perlindungan bagi pelakunya karena tindak pidana ini merupakan musuh umat manusia.

Di sisi lain, pembajakan udara (*aircraft hijacking*) belum tentu dapat dianggap sebagai tindak pidana yang melanggar hukum nasional maupun hukum internasional. Misalnya pembajakan udara yang dilakukan dalam rangka melarikan diri dari negara-negara Eropa Timur (Rumania, Polandia, Yugoslavia dan lain-lain) ke negara-negara Eropa Barat yang pelakunya malah dianggap dan disambut sebagai pahlawan yang dapat melarikan diri dari negara komunis atau sosialis. Hal serupa terjadi pada para pelaku pembajakan udara yang melarikan diri dari Kuba ke Amerika Serikat pada kurun waktu tahun 1958 – 1960an yang disambut dengan tangan terbuka oleh Pemerintah Amerika Serikat. Sambutan yang lebih hangat lagi diberikan oleh Pemerintah Suriah, yang malah menerbitkan perangko bergambar 2 (dua) orang pelaku pembajakan udara dilatarbelakangi gambar pesawat uadra yang sedang diledakkan. Perangko tersebut diterbitkan sebagai bentuk penghormatan atas kepahlawanan pembajak udara.<sup>290</sup>

Hingga saat ini belum ada konvensi internasional dalam ranah hukum udara internasional yang secara jelas menguraikan mengenai

---

<sup>290</sup> *Op. cit.*, hlm. 5 – 6.

definisi pembajakan udara. Namun beberapa negara dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya telah mengatur dan memberikan definisi pembajakan udara, antara lain:

1) Amerika Serikat

Definisi pembajakan udara (*aircraft piracy*) dalam 49 U.S.C.

§ 46502(a)(1)(A) on *Aircraft Piracy* adalah:

*“seizing or exercising control of an aircraft in the special aircraft jurisdiction of the United States by force, violence, threat of force or violence, or any form of intimidation, and with wrongful intent”.*

(merebut atau menjalankan kontrol pesawat terbang dalam yurisdiksi khusus pesawat Amerika Serikat dengan paksaan, kekerasan, ancaman pemaksaan atau kekerasan, atau dengan bentuk intimidasi apapun, dan dengan niat yang tidak benar.)

Adapun Robert A. Friedlander dalam bukunya yang berjudul *“The Crime of Hijacking”* menyatakan bahwa Departemen Luar Negeri Amerika Serikat mendefinisikan pembajakan udara (*skyjacking*) sebagai berikut<sup>291</sup>:

*“Skyjacking as being the seizure of an airplane, with whatever hostages maybe on board, to force some action,*

---

<sup>291</sup> Robert A. Friedlander, “The Crime of Hijacking” dalam M. Cherif Bassiouni, *International Criminal Law (Crimes)*, New York: Transnational Publishers, Inc., 1986, hlm. 455 sebagaimana dikutip dalam Oentoeng Wahjoe, *Hukum Pidana Internasional: Perkembangan Tindak Pidana Internasional dan Proses Penegakannya*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011, hlm. 39.

*whether it be movement to another country or agreement by the authorities involved to some other demand”.*

(Pembajakan udara sebagai perampasan pesawat terbang, dengan sandera apapun yang ada di dalamnya, untuk memaksakan beberapa tindakan, apakah berupa perpindahan ke negara lain atau kesepakatan dengan pihak berwenang mengenai permintaan lainnya.)

## 2) India

Definisi pembajakan udara diuraikan dalam Bab II, Pasal 3 Ayat (1) *the Act No. 30 of 2016 (the Anti-Hijacking Act, 2016)* yang berbunyi:

*“whoever unlawfully and intentionally seizes or exercises control of an aircraft in service by force or threat thereof, or by coercion, or by any other form of intimidation, or by any technological means, commits the offence of hijacking”.*

(Barangsiapa secara tidak sah dan sengaja mengambil alih atau mengendalikan pesawat terbang dalam layanan secara paksa atau dengan ancaman, atau dengan cara melakukan pemaksaan, atau dalam bentuk intimidasi lainnya, atau dengan cara teknologi apapun, telah melakukan pembajakan udara.)

Dari beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa pembajakan udara adalah suatu tindakan secara tidak sah dan sengaja untuk mengambil alih atau mengendalikan suatu pesawat terbang, baik

dengan ancaman maupun kekerasan, maupun dengan cara dan/atau bantuan teknologi apapun untuk melakukan suatu tujuan destruktif yang bertentangan dengan peraturan hukum.

### c. Tipe dan Motif Pembajakan Udara

Sejak insiden pembajakan marak terjadi dalam dunia penerbangan, mulai tersedia banyak informasi mengenai pelaku pembajakan, pandangan-pandangan dan kebiasaan-kebiasaan mereka. Dua orang psikiater Amerika Serikat bernama David G. Hubbard dan Frederick J. Hacker melakukan berbagai riset sebagai upaya untuk menelaah dan mengidentifikasi motif para pelaku pembajakan udara dengan cara melakukan wawancara dengan beberapa pelaku pembajakan udara.

Hubbard adalah seorang psikiater dengan spesialisasi psikoanalisis di Dallas, Amerika Serikat. Ia secara tidak sengaja mulai mempelajari pembajakan udara karena diminta untuk memeriksa dua pelaku pembajakan udara yang ditahan di penjara federal. Hasil pemeriksaan kedua orang tersebut menunjukkan adanya beberapa persamaan yang mencolok dalam pola psikologis kedua pelaku. Peristiwa inilah yang kemudian membuat Hubbard melakukan berbagai riset lanjutan dalam bidang patologi pembajak udara, yang kemudian dituangkan dalam beberapa buku.

Buku pertama Hubbard berjudul *The Skyjacker: His Flights of Fantasy* yang diterbitkan tahun 1971.<sup>292</sup> Dalam prosesnya Hubbard mewawancarai 20 (dua puluh) orang pembajak untuk dapat mengidentifikasi pola psikologis pelaku. Kesimpulan yang didapatkan dari wawancara tersebut adalah para pembajak ini dikategorikan sebagai tipe revolusioner kasar yang melawan penindasan kapitalistik (*rugged revolutionary type fighting against "capitalistic" oppression*).<sup>293</sup> Secara psikologis, para pelaku ini dapat dikategorikan sebagai orang yang pemalu, pasif secara seksual, umumnya apolitis (tidak tertarik pada politik), dan hampir selalu mengalami kegagalan dalam hampir semua hal yang mereka lakukan (perkawinan, hubungan seksual, bisnis dan aktivitas sosial secara umum). Penampilan mereka secara umum menunjukkan ketidakberdayaan, kecuali pada saat mereka merasakan kejayaan saat menguasai pesawat terbang. Kejayaan yang mereka rasakan saat melakukan pembajakan udara tersebut merupakan satu-satunya perbedaan yang ada dalam hidup mereka yang malang dan tak berdaya. Orang-orang ini juga biasanya mengalami masa kecil yang keras dan penuh konflik dengan ayah yang kejam dan suka mabuk, serta ibu yang sangat relijius dan taat. Dari hasil wawancara dan riset

---

<sup>292</sup> David G. Hubbard, *The Skyjacker: His Flights of Fantasy*, New York: The Macmillan Company, 1971.

<sup>293</sup> M. C. Bassiouni, "The Skyjacker – His Flights of Fantasy by David G. Hubbard", *DePaul Law Review Volume 20 Issue 2*, 1971, hlm. 576, diakses di <http://via.library.depaul.edu/law-review/vol20/iss2/8> pada hari Senin, 3 April 2017 jam 08.35.

Hubbard, tidak ada yang disebut dengan pembajak udara dengan motif politik saja. Bahkan orang-orang yang mengaku melakukan pembajakan udara karena motif politik mungkin telah bertindak dan merasa seperti orang-orang yang melakukan pembajakan dengan kategori psikologis sebagaimana dijelaskan di atas.

Hubbard kemudian melakukan riset lebih lanjut selama 17 (tujuh belas) tahun dan menempuh jarak total hampir 2.000.000 mil untuk melakukan riset dan wawancara dengan para pelaku pembajakan udara. Riset ini menghasilkan buku kedua Hubbard yang berjudul “Winning Back the Sky: A Tactical Analysis of Terrorism” yang terbit pada tahun 1986. Dalam buku ini Hubbard menambahkan analisis mengenai perilaku pembajak udara dengan motif politik, bahkan di dalam buku ini ada satu bagian khusus mengenai dinamika orang-orang yang berada dalam pesawat yang dibajak. Namun pada saat buku ini diterbitkan, beberapa bagian di dalamnya telah menjadi kadaluarsa. Karena telah terjadi beberapa pembajakan yang mematikan dan menimbulkan banyak korban. Meskipun demikian, buku ini telah memberikan sumbangan yang sangat berharga bagi ilmu pengetahuan mengenai profil psikologis para pelaku pembajakan udara dan analisis mengenai perilaku mereka.



Sedangkan dalam buku yang berjudul “*Crusaders, Criminals, and Crazies: Terror and Terrorism in Our Time*”<sup>294</sup>, Frederick J. Hacker menguraikan mengenai 3 (tiga) tipe dasar teroris yakni *crusaders* (pemberontak, revolusionaris, pemrotes sosial), *criminals* (orang yang melakukan kegiatan melanggar hukum untuk kepentingan mereka sendiri), dan *crazies* (penderita ketidakseimbangan emosional atau kerusakan otak). Ketiga tipe ini memiliki karakteristik dan motivasi yang berbeda-beda sebagai alasan melakukan pembajakan udara. Chris Eskridge, seorang profesor dari *the School of Criminology and Criminal Justice, University of Nebraska – Lincoln USA* membuat suatu tabel penggolongan karakter dari ketiga tipe dasar teroris di atas. Tabel itu berjudul *Type of Terrorist* sebagaimana diuraikan berikut ini.<sup>295</sup>

---

<sup>294</sup> Frederick J. Hacker, *Crusaders, Criminals, and Crazies: Terror and Terrorism in Our Time*, New York: W. W. Norton, 1976.

<sup>295</sup> Tabel diunduh dari Chris Eskridge, <http://www.unl.edu/eskridge/cj394hacker.html> pada hari Selasa, 30 Mei 2017 jam 10.36. Tabel ini merupakan ringkasan dari uraian Frederick J. Hacker dalam buku *Crusaders, Criminals, Crazies: Terror and Terrorism in Our Time*, New York: W.W. Norton, 1976, hlm. 12 – 14.

**Tabel 3**  
**Type of Terrorist**

<i><b>Trait</b></i>	<i><b>Crazy</b></i>	<i><b>Crusader</b></i>	<i><b>Criminal</b></i>
<i>Motivation</i>	<i>Self-centered</i>	<i>Unselfish</i>	<i>Selfish</i>
<i>Survival Attitude</i>	<i>Strong, but not based in reality</i>	<i>Almost sacrificial death offers reward in afterlife</i>	<i>Strong self-preservation</i>
<i>Goals</i>	<i>Clear only to the perpetrator</i>	<i>Higher cause (usually a blend of religion and politics)</i>	<i>Personal gain profit</i>
<i>Willing to Negotiate</i>	<i>Usually, in return for profit/safe passage</i>	<i>Seldom, since to do so would be seen as betrayal to the cause</i>	<i>Possible, but only if police can determine motives and offer hope/alternatives</i>
<i>Risk</i>	<i>High risk taker</i>	<i>Indifferent to risk</i>	<i>Avoid high risk</i>
<i>Thought Process</i>	<i>Highly personal irrational</i>	<i>Task-oriented moderately rational</i>	<i>Task-oriented rational</i>
<i>Behavior</i>	<i>Unpredictable</i>	<i>Predictable/unpredictable</i>	<i>Predictable</i>
<i>Victims</i>	<i>Random</i>	<i>For symbolic/publicity value</i>	<i>instrumental</i>
<i>Audience</i>	<i>Random</i>	<i>Largest group possible</i>	<i>Small group</i>

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa:

- 1) *Crusaders* memiliki tujuan akhir yang lebih tinggi, biasanya merupakan kombinasi dari tujuan keagamaan dan politis, dan bukan tujuan untuk keuntungan diri sendiri. Mereka cenderung acuh tak acuh terhadap resiko dan rela mengorbankan dirinya untuk mendapatkan pahala di akhirat. Dalam tindakannya, mereka jarang mau melakukan negosiasi, karena negosiasi dipandang sebagai

pengkhianatan terhadap tujuan akhir. Para *crusaders* juga sangat fokus dan cukup rasional dalam menjalankan tugas. Biasanya korban atau sasaran yang dituju memiliki nilai simbolis atau nilai publisitas yang besar. Contohnya adalah Tragedi *World Trade Center* di New York pada tanggal 11 September 2001.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa *crusaders* biasanya melakukan pembajakan udara dengan alasan agama dan/atau politis, misalnya sebagai bentuk protes atas ketidakadilan yang terjadi di masyarakat atau pemberontakan dari penindasan. Hal ini sesuai dengan arti kata *crusaders* itu sendiri yakni sebagai “pejuang perang Salib” yang memperjuangkan sesuatu yang suci sesuai dengan keyakinannya.

- 2) *Criminals* melakukan pembajakan udara dengan motif untuk keuntungan dirinya sendiri. Dalam melakukan aksinya, ia berpikir rasional, mengutamakan keselamatan dirinya dan menghindari tindakan yang memiliki resiko tinggi, sehingga perilaku atau tindakan dari pelaku dapat diprediksi. Para *criminals* biasanya mau bernegosiasi, dengan catatan polisi atau pihak yang berwajib dapat menentukan motif pelaku dan menawarkan bantuan atau alternatif terhadap permintaan si pelaku. Umumnya aksi para *criminals* tidak mengakibatkan banyak korban dan tidak mencari perhatian ataupun publisitas.

3) *Crazies* biasanya mengalami ketidakseimbangan emosional sehingga perilakunya sangat irasional dan delusional, di mana dapat mengakibatkan mereka melakukan berbagai tindakan yang tak terduga. Tujuan dari tindakan mereka tidak jelas, cenderung senang mengambil atau melakukan tindakan yang beresiko tinggi sehingga perilakunya tidak dapat diprediksi. *Crazies* terkadang mau bernegosiasi dengan imbalan keuntungan atau perjalanan yang aman (*safe passage*). Korban yang menjadi sasaran dan audiens yang dituju sangat random.

Klasifikasi motif pelaku pembajakan udara juga dilakukan oleh Brian Michael Jenkins. Menurut Jenkins, para pelaku pembajakan udara dapat dibedakan menjadi 2 (dua) tipe, yakni pelaku pembajakan udara menggunakan pesawat yang dibajak sebagai alat untuk melarikan diri dan mungkin untuk mendapatkan publisitas sesaat demi tujuan mereka, serta pembajakan pesawat yang melibatkan tuntutan politik dan mengakibatkan terjadinya negosiasi panjang.<sup>296</sup>

Sedangkan menurut H.K. Martono, seorang ahli Hukum Udara Indonesia, motif yang melatarbelakangi pembajakan udara dapat dibagi menjadi 4 (empat) golongan besar, yakni:<sup>297</sup>

---

<sup>296</sup> Brian Michael Jenkins, "The Terrorist Threat ... *op. cit.*", hlm. 5.

<sup>297</sup> H. K. Martono, Agus Pramono, dan Eka Budi Tjahjono, *Pembajakan, op. cit.*, hlm. 11 – 20. Lihat juga: K. Martono, "Pembajakan Udara dan Ekstradisi Pembajak", Makalah disampaikan dalam Lokakarya Permasalahan Hukum dan Pengaturan Perhubungan di Jakarta, tanggal 31 Maret – 2 April 1981, diterbitkan dalam *Jurnal Hukum dan Pembangunan Universitas*

### 1) Motif Pribadi

Menurut Martono, motif pribadi ini masih dapat diklasifikasikan lagi menjadi beberapa jenis, antara lain kejahatan (*criminal*), sakit jiwa (*mentally disturbed people*), keluarga berantakan (*broken home*), rindu pada tanah air (*homesick*), dan cinta buta.

Pelaku pembajakan udara yang diklasifikasikan sebagai kejahatan melakukan pembajakan udara dengan maksud semata-mata mengumpulkan harta/materi untuk kepentingan pribadinya (*private goal*). Contoh insiden pembajakan udara dengan motif ini adalah pembajakan yang dilakukan oleh D.B. Cooper terhadap pesawat *Northwest Orient Airlines* pada tanggal 24 November 1971.<sup>298</sup> Ia menuntut uang sebesar US\$ 200.000 dalam bentuk lembaran \$20 dan 4 (empat) buah parasut. Tuntutannya dipenuhi dan tiga puluh enam penumpang dilepaskan di Seattle. Ia memerintahkan para kru pesawat untuk meneruskan penerbangan ke Meksiko. Kemudian di suatu titik di antara Seattle dan Reno, D.B. Cooper terjun keluar dari pesawat tersebut dan tidak dapat ditemukan sampai sekarang.

---

*Indonesia*, Vol. 11 No. 3, 1981, Jakarta, hlm. 253 – 254, diunduh di [jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/download/849/773](http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/download/849/773) pada Rabu, 7 November 2018 jam 14.35.

<sup>298</sup> FBI, “D.B. Cooper Hijacking”, diakses di <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/db-cooper-hijacking> pada hari Rabu, 7 Juni 2017 jam 10.25.

Pembajakan udara dapat juga dilakukan oleh orang yang mengalami gangguan jiwa (sakit jiwa/*mentally disturbed people*).<sup>299</sup> Pelaku pembajakan mengalami gangguan jiwa karena tekanan hidup yang terlalu berat sehingga setelah menonton film atau membaca mengenai pembajakan udara, mereka terinspirasi dan kemudian melakukan aksi pembajakan udara. Pelaku pembajakan semacam ini perilakunya mudah dikenali dan diprediksi sehingga umumnya mudah untuk ditangkap oleh petugas yang berwenang.

Adapun pembajakan udara yang terjadi dengan motif karena keluarga berantakan misalnya insiden pembajakan pesawat *Alitalia* yang dilakukan oleh Sepala Ekanayaka pada tanggal 30 Juni 1982.<sup>300</sup> Ia menuntut agar istri dan anaknya yang ada di Italia dibawa ke Bandara Don Mueang, Bangkok, dan menuntut uang sejumlah US\$ 300.000. Apabila tuntutananya tidak dipenuhi, ia mengancam akan meledakkan pesawat tersebut. Tuntutan tersebut dipenuhi dan ia melepaskan para penumpang pesawat. Akhirnya Ekanayaka ditahan dan dijatuhi hukuman penjara.

Sedangkan pembajakan udara yang bermotif rindu tanah air (*homesick*) misalnya adalah pembajakan udara yang terjadi di area

---

<sup>299</sup> A.E. Evans, "Air Hijacking: Its Cause and Cure", *American Journal and International Law*, Vol. 63, 1969 hlm. 700, sebagaimana dikutip dalam H. K. Martono, Agus Pramono, dan Eka Budi Tjahjono, *Pembajakan*, *op. cit.*, hlm. 12.

<sup>300</sup> Aviation Safety Network, diakses di <https://aviation-safety.net/database/record.php?id=19820630-0> pada hari Rabu, 7 Juni 2017 jam 10.30.



Amerika Serikat dan Amerika Selatan pada kurun waktu 1950 – 1960an. Banyak orang melarikan diri dari Kuba ke Amerika Serikat yang kemudian merasa rindu untuk kembali ke tanah airnya namun tidak memiliki uang, sehingga akhirnya mereka nekat melakukan pembajakan udara untuk dapat pulang kembali ke Kuba.<sup>301</sup>

## 2) Motif Penculikan

Pembajakan udara dengan motif penculikan ini dibagi lagi menjadi 2 (dua) kelompok, yakni yang melibatkan pemerintah dan yang tidak melibatkan pemerintah.

Pembajakan udara dengan motif penculikan dan melibatkan pemerintah biasanya berkaitan dengan politik, dan dilakukan terhadap pesawat terbang sipil oleh negara-negara yang saling bermusuhan. Beberapa contohnya adalah:

- a) Pada tahun 1966, 19 (sembilan belas) orang pejabat Guinea termasuk Menteri Luar Negeri Guinea, diambil paksa oleh pemerintah Ghana dari pesawat *Pan American Airways* (Pan Am) pada saat singgah di Bandara Accra.
- b) Angkatan Udara Libya membajak pesawat *British Overseas Airways Corporation* (BOAC) dalam penerbangannya dari

---

<sup>301</sup> Ronald L. Fick, Jon I. Gordon, dan John C. Patterson, "Aircraft Hijacking: Criminal and Civil Aspects", *University of Florida Law Review*, XXII (Summer, 1969), hlm.83 sebagaimana dikutip dalam H. K. Martono, Agus Pramono, dan Eka Budi Tjahjono, *Pembajakan*, op. cit., hlm. 13.

Khartoum dan dipaksa mendarat di Benghazi. Pesawat kemudian diizinkan untuk melanjutkan penerbangan setelah dua orang penumpang yang merupakan tentara Sudan yang akan bergabung dengan kelompok pemberontak revolusioner Sudan ditangkap.

- c) Pesawat terbang komersial Mesir yang membawa 4 (empat) orang anggota *Palestine Liberations Front Organization* (PLO) dipaksa mendarat di pangkalan udara *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) di Pulau Sisilia oleh pesawat terbang Angkatan Laut Amerika Serikat pada tanggal 10 Oktober 1985.

Sedangkan pembajakan udara bermotif penculikan yang tidak melibatkan pemerintah misalnya adalah pembajakan udara yang dilakukan oleh Thomas Boynton terhadap pesawat *Piper Apache* yang ia sewa untuk terbang ke Miami.<sup>302</sup> Pesawat tersebut diarahkan ke Havana, Kuba, dan setibanya di sana, Boynton meminta suaka politik kepada rezim Fidel Castro. Ia menghabiskan 20 (dua puluh) bulan di Kuba, sebagian besar dalam penjara, hingga pada bulan Oktober 1969 ia dan 5 (lima) orang pembajak lainnya dari Amerika diterbangkan ke Kanada dan kemudian dibawa ke Plattsburgh, New York. Sesampainya di Amerika

---

<sup>302</sup> Skyjacker of the Day, diakses di <http://skyjackeroftoday.tumblr.com/post/52139259013/15-thomas-boynton> pada hari Rabu, 7 Juni 2017 jam 10.35.

Serikat, Boynton ditahan dan mengaku bersalah atas penculikan yang ia lakukan dan kemudian dijatuhi hukuman 20 (dua puluh) tahun penjara.

Insiden lain adalah saat Willis Jessie yang membawa putrinya berumur 2 tahun membajak pesawat Cessna 182 milik *Naples Airlines* dan minta diantar ke Kuba pada tanggal 4 Agustus 1968.<sup>303</sup>

Sesampainya di Kuba, ia ditahan dan putrinya diasuh oleh sebuah keluarga Kuba. Bulan Januari 1969 Jessie dan putrinya kembali ke Amerika Serikat. Jessie kemudian ditahan dan dijatuhi hukuman penjara 10 (sepuluh) tahun.

### 3) Motif Politik

Motif selanjutnya yang sangat sering menjadi alasan utama pembajakan udara adalah motif politik, yang dapat dibedakan kembali menjadi dua kelompok yakni motif politik murni (*pure political motive*) dan motif politik dengan kekerasan (*violation*).

Contoh insiden pembajakan udara yang dilatarbelakangi motif politik murni adalah insiden tanggal 8 November 1968 di mana dua orang pembajak berkewarganegaraan Italia membajak pesawat *Olympic Airways* dengan rute Paris-Athena, dan memaksa kru pesawat untuk membagikan pamflet kepada para

---

<sup>303</sup> Skyjacker of the Day, diakses di <http://skyjackeroftoday.tumblr.com/post/48040750613/65-willis-jessie> pada hari Rabu, 7 Juni 2017 jam 10.37. Lihat juga: Chicago Tribune, "Plane Hijacker and Daughter Return to U.S. from Havana", Sabtu, 11 Januari 1969, diakses di <http://archives.chicagotribune.com/1969/01/11/page/5/article/plane-hijacker-and-daughter-return-to-u-s-from-havana> pada hari Rabu, 7 Juni 2017 jam 10.38.

penumpang.<sup>304</sup> Kedua pelaku mengklaim sebagai anggota *International Command for Greece*. Setelah itu pelaku meminta pilot untuk kembali ke Paris dan kemudian mereka menyerahkan diri kepada pihak yang berwajib. Dalam insiden ini tidak jatuh korban sama sekali.

Sedangkan insiden pembajakan udara yang dilatarbelakangi motif politik dengan kekerasan sangat banyak terjadi. Jenis pembajakan ini mulai berkembang sejak tahun 1960an. Pada umumnya pembajakan dilakukan dengan menyandera seluruh penumpang dan kru pesawat, dengan tuntutan pembebasan rekan-rekan yang sedang diadili atau dipenjara oleh lawan politiknya. Puncaknya adalah pada tanggal 6 September 1970 di mana dalam satu hari tercatat 5 (lima) pesawat terbang dibajak, yakni tiga pesawat terbang (*Swiss Air*, *Trans World Airlines*, dan *BOAC*) dibelokkan dan mendarat di suatu pangkalan udara di gurun Yordania untuk kemudian diledakkan; satu pesawat *Pan American Airways* diledakkan di Kairo, Mesir, dan satu pesawat lainnya milik maskapai *El Al* yang gagal dibajak dan mendarat di Bandara Heathrow, London dan pembajaknya yakni Laila Khaled berhasil ditangkap. Kelima pesawat ini dibajak oleh *Popular Front for the Liberation of Palestine* (PFLP) sebagai upaya agar tuntutan

---

<sup>304</sup> Aviation Safety Network, diakses di <http://aviation-safety.net/database/record.php?id=19681108-0> pada hari Rabu, 7 Juni 2017 jam 10.45.

pembebasan rekan-rekan mereka yang dipenjara oleh Israel, Jerman Barat, dan Swiss dapat dibebaskan. Insiden ini dikenal dengan nama *Black September*.<sup>305</sup>

#### 4) Motif pengungsi politik

Motif pengungsian politik merupakan motif yang melatarbelakangi hampir setiap pembajakan udara yang terjadi sekitar akhir tahun 1940an. Para pembajak melarikan diri dari negara-negara Eropa Timur (seperti Yugoslavia, Hungaria, Polandia) ke negara-negara Eropa Barat, Amerika Serikat atau Kanada. Orang-orang tersebut melarikan diri dan mencari tempat tinggal di negara lain yang sesuai dengan pandangan politik mereka. Pembajakan udara yang dilatarbelakangi motif pengungsian politik ini bahkan berkembang pesat dan semakin sering terjadi pada kurun waktu 1958-1961. Banyak sekali orang yang mengungsi dari Kuba ke Amerika Serikat karena tidak cocok dengan sistem politik yang diterapkan oleh Fidel Castro.

Tokoh lain yakni Peter Clyne mencetuskan yang disebut dengan "*An Anatomy of Skyjacking*"<sup>306</sup> (Anatomi Pembajakan Udara) yang merupakan hasil dari riset terhadap berbagai insiden pembajakan udara yang terjadi dalam kurun waktu 1947 – 1988. Riset ini dilakukan

---

<sup>305</sup> David Raab, "Terror in Black September: An Eyewitness Account", *Middle East Quarterly*, Volume 14: Number 04, Fall 2007, diakses di <http://www.meforum.org/1768/terror-in-black-september-an-eyewitness-account> pada hari Rabu, 7 Juni 2017 jam 10.50.

<sup>306</sup> Peter Clyne, *An Anatomy of Skyjacking*, London: Abelard-Schumann, 1973.

dalam rangka mengumpulkan data dan mendapatkan gambaran yang jelas mengenai para pelaku pembajakan udara untuk dapat dianalisis lebih lanjut karakteristik dan motifnya. Dari riset tersebut ditemukan bahwa pembajakan udara telah berevolusi dan dapat diklasifikasikan menjadi 8 (delapan) kategori motif sebagai berikut:<sup>307</sup>

1) *Escaping refugees*

*Escaping refugees* atau para pengungsi adalah orang-orang yang secara ilegal merebut pesawat untuk melarikan diri dari rezim politik yang menindas. Mereka rela melakukan pelanggaran hukum dengan membajak pesawat, meninggalkan rumah, pekerjaan dan kewarganegaraan mereka untuk pergi ke negara lain demi mencari kedamaian hidup.

Pembajakan udara dengan motif seperti ini pertama kali terjadi pada tanggal 25 Juli 1947, di mana tiga orang tentara Rumania membajak *Transporturile Aeriene Romano-Sovietice* (TARS) rute Bukarest – Craiova dan memaksa pilot untuk mengubah arah penerbangan ke Turki.<sup>308</sup> Dan dalam kurun waktu tahun 1947 – 1986 para pengungsi ini telah melakukan pembajakan udara dari 60 (enam puluh) negara.<sup>309</sup>

---

<sup>307</sup> Peter Clyne, *An Anatomy of Skyjacking*, London: Abelard-Schumann, 1973. sebagaimana dikutip dari Peter St. John, *Air Piracy, Airport Security, and International Terrorism: Winning the War Against Hijackers*, Westport, Connecticut: Quorum Books, 1991, hlm. 46 – 66.

<sup>308</sup> Philip Baum, *Violence in the Skies*, *op. cit.*, hlm. 23.

<sup>309</sup> Peter St. John, *Air Piracy*, *op. cit.*, hlm. 52.



Pembajakan udara yang dilakukan oleh para pengungsi ini marak dilakukan oleh penduduk Kuba pada masa pemerintahan Fidel Castro. Mereka membajak pesawat dari Kuba untuk melarikan diri dengan tujuan ke Amerika Serikat yang hanya berjarak 90 mil (hampir 145 km) jauhnya. Pembajakan pesawat antara Kuba – Amerika Serikat ini sangat kerap terjadi antara tahun 1961 – 1973. Diperkirakan telah terjadi pembajakan terhadap 159 pesawat dalam wilayah Amerika Serikat, sedangkan Kuba tidak mau mengeluarkan data jumlah pesawat yang dibajak pada periode tahun tersebut.<sup>310</sup>

## 2) *For purposes of transportation*

Pembajakan udara yang dilakukan untuk keperluan transportasi (*for purposes of transportation*) ini dilakukan oleh beberapa orang sebagai sarana bepergian yang nyaman, tanpa biaya dan formalitas legal untuk keberangkatan dan masuk antar negara. Kebanyakan insiden pembajakan udara jenis ini melibatkan para pendukung Fidel Castro dari Kolombia, Venezuela dan Amerika Serikat. Karena tidak adanya penerbangan komersial terjadwal yang menghubungkan ketiga negara ini dengan Kuba, maka cara

---

<sup>310</sup> David Rosesal, *Balancing Power; Plane Hijackings & Cuban-U.S. Detente 1961 – 1976*, Master's Theses, City University of New York, 2014, hlm. 3, diunduh dari [http://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1275&context=cc\\_etds\\_theses](http://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1275&context=cc_etds_theses) pada hari Rabu, 7 Juni 2017 jam 12.30. Lihat juga: Brendan I. Koerner, *The Skies Belong to Us: Love and Terror in the Golden Age of Hijacking*, New York: Crown Publishers, 2013, hlm. 8.

yang paling mudah adalah dengan membajak dan mengubah arah penerbangan sesuai dengan tujuan mereka.

Termasuk juga dalam kategori ini adalah orang-orang yang melakukan pembajakan udara, baik penerbangan domestik maupun internasional, karena tidak mampu untuk membayar tiket.

### 3) *The mentally unbalanced*

Kategori ini dapat dibagi lagi menjadi dua kelompok, yakni orang yang benar-benar mengalami gangguan jiwa dan para pencari perhatian/*attention seekers* (sering disebut sebagai “*hijacker syndrome*”).

Penanganan yang diberikan kepada pelaku pembajakan udara yang memiliki gangguan jiwa sangatlah sulit dan tidak dapat diprediksi. Hal ini bergantung dari tingkat gangguan jiwa yang si pelaku alami, karena gangguan jiwa tersebut seringkali tidak masuk akal bagi orang lain. Pelaku pembajakan udara yang memiliki gangguan jiwa terkadang berniat untuk mencari perhatian publik dan biasanya tidak pernah memperhitungkan akibat dari tindakannya, sehingga sering kali mengambil resiko yang tidak perlu dan karenanya sangat berbahaya. Tindakan mereka terkadang dipicu oleh apa yang mereka baca di buku atau surat kabar, atau dari siaran televisi.

#### 4) *Political terrorists*

Pembajakan pesawat terbang telah menjadi salah satu alat yang digunakan oleh kelompok politik radikal dengan tujuan protes dan menyebarkan propaganda, serta sebagai alat pemerasan politik (*political blackmail*). Beberapa kelompok politik radikal yang terkenal antara lain *the Popular Front for the Liberation of Palestine* (PFLP), *the Black Panthers*, *the Japanese Red Army*, dan *the Baader-Meinhof Gang*. Bahkan kelompok-kelompok radikal ini tidak hanya melakukan aksi pembajakan ataupun sabotase pesawat terbang, namun juga melakukan penyerangan terhadap bandara dan berbagai bentuk gangguan atau penyanderaan untuk menekan pemerintah.

Dalam buku “*Crusaders, Criminals, and Crazies: Terror and Terrorism in Our Time*”<sup>311</sup> Frederick Hacker menjelaskan bahwa para pelaku pembajakan udara dengan karakteristik politik atau revolusioner (*political terrorists or crusaders*) merupakan orang-orang yang idealis dan tidak bertujuan untuk mencari keuntungan pribadi. Namun mereka percaya bahwa tindakan mereka merupakan suatu bentuk kewibawaan dan kekuatan untuk tujuan bersama yang lebih tinggi (*act in the service of a higher cause*). Para pelaku pembajakan udara dalam kategori ini bukan

---

<sup>311</sup> Frederick J. Hacker, *Crusaders, ... op. cit.*, hlm. 9 – 10 sebagaimana dikutip dalam Peter St. John, *Air Piracy, ... op. cit.*, hlm. 57.

merupakan orang yang bodoh, pengecut ataupun lembek, namun mereka adalah orang-orang profesional yang terlatih dan telah dipersiapkan dengan baik, serta memiliki kedisiplinan tinggi atas dasar ketaatan buta (*blind obedience*).

Pendapat Hacker ini diperkuat oleh pendapat Eric Morris dan Alan Hoe yang menyatakan bahwa "*Terrorists are intelligent, fit, usually well-trained, and highly motivated individuals when it comes to working for the cause*" (teroris adalah orang yang pintar, sehat, biasanya terlatih dengan baik, dan memiliki motivasi tinggi untuk bekerja demi mencapai suatu tujuan tertentu).<sup>312</sup>

Karakter lain yang dimiliki oleh kategori ini menurut Peter Clyne<sup>313</sup> adalah bahwa orang-orang ini sama sekali tidak peduli pada akibat dan konsekuensi yang ditimbulkan oleh tindakan mereka, baik terhadap dirinya sendiri maupun terhadap orang lain. Hal inilah yang membuat mereka semakin berbahaya. Oleh karena itu, dalam penanganannya, lebih bijaksana apabila instruksi dan petunjuk dari pelaku pembajakan udara diikuti dengan baik, demi memastikan keselamatan para penumpang dan kru pesawat tersebut.

---

<sup>312</sup> Eric Morris dan Alan Hoe, *Terrorism: Threat and Response*, London: Macmillan, 1987, hlm. 54.

<sup>313</sup> Peter Clyne, *An Anatomy of Skyjacking*, London: Abelard-Schumann, 1973. sebagaimana dikutip dari Peter St. John, *Air Piracy, ... op. cit.*, hlm. 57.

Insiden pembajakan udara yang termasuk dalam kategori *political terrorists*, atau lebih tepatnya disebut dengan *political hijacking* didominasi oleh kelompok PFLP sejak tahun 1968. Mereka sangat gigih dalam melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan tujuan mereka. Tujuan tersebut pun tidak pernah berubah, antara lain untuk membebaskan kawan-kawan mereka yang ditahan, untuk menekan pemerintah negara-negara Barat, untuk meminta uang tebusan guna mendanai aksi mereka, dan terutama untuk menarik perhatian publik pada tujuan mereka. Berbagai aksi PFLP ini terkadang juga menjadi inspirasi dan diikuti oleh berbagai kelompok radikal lainnya.<sup>314</sup>

##### 5) *Escaping criminals*

*Escaping criminals* atau pelarian adalah penjahat yang membajak pesawat terbang sebagai sarana transportasi mereka untuk melarikan diri dari pengadilan atau penahanan. Selain itu yang juga termasuk dalam kategori ini adalah para penjahat yang dalam proses pemindahan dari satu penjara ke penjara lainnya, malah berusaha melarikan diri dengan cara membajak pesawat terbang dan mengalihkannya ke negara lain.

---

<sup>314</sup> Peter St. John, *Air Piracy, ... op. cit.*, hlm. 58 - 60.

#### 6) *Extortionists*

Pembajakan udara tidak hanya dilakukan sebagai cara untuk melarikan diri, atau mencari publisitas, atau dengan tujuan politis. Namun ada juga yang menggunakan pembajakan udara untuk melakukan pemerasan (*extortionist*) dengan maksud mencari keuntungan.

Pembajakan udara dengan motif ini cukup sering terjadi. Insiden pembajakan udara dengan motif pemerasan ini pertama kali terjadi pada tanggal 24 November 1971, saat D. B. Cooper melakukan pembajakan udara terhadap pesawat Boeing 727 dengan nomor penerbangan 305 milik maskapai penerbangan *Northwest Airlines*. Ia mengatakan bahwa ia membawa bom, kemudian ia mengambil alih pesawat tersebut dan menuntut uang \$200.000 dan 4 (empat) buah parasut. Pesawat kemudian mendarat di Seattle, di mana seluruh penumpang dan dua orang pramugari dibebaskan. Pesawat tersebut kemudian kembali mengudara dan mengarah ke Reno, Nevada, diikuti oleh dua pesawat tempur militer. Pilot diminta untuk menerbangkan pesawat dengan ketinggian tidak lebih dari 10.000 kaki dan dengan kecepatan rendah. Sesampainya di Reno, Cooper beserta uang tebusan dan dua parasut telah hilang, dan tidak ditemukan hingga saat ini.<sup>315</sup>

---

<sup>315</sup> Peter St. John, *Air Piracy*, ... *ibid.*, hlm. 48 dan 53. Lihat juga: David Gero, *Flights of Terror*: .. *op. cit.*, hlm. 92.



Keberhasilan Cooper kemudian menginspirasi banyak orang untuk melakukan pembajakan udara dengan motif pemerasan. Data dari *Federal Aviation Administration* (FAA) menyebutkan bahwa dalam kurun waktu 18 Mei 1971 sampai dengan 4 Januari 1973 telah terjadi 29 percobaan pembajakan udara dengan motif pemerasan; dan dalam kurun waktu 1973 – 1980 terjadi 18 insiden pembajakan udara dengan motif pemerasan.<sup>316</sup> Beberapa insiden berakhir dengan kekerasan dan membahayakan penumpang serta kru pesawat. Hal ini membuktikan kebenaran pendapat Peter Clyne bahwa lebih bijaksana apabila instruksi dan petunjuk dari pelaku pembajakan udara diikuti dengan baik, demi memastikan keselamatan para penumpang dan kru pesawat tersebut.

Ada satu tipe lain yang melakukan pembajakan udara dengan motif pemerasan dan motif pelarian. Tipe ini disebut dengan “*the bluff artist*” (penggertak).<sup>317</sup> Tipe penggertak ini memiliki tujuan yang sama, yakni uang tebusan atau melarikan diri ke negara lain. Yang membedakan adalah mereka tidak benar-benar memiliki senjata yang berbahaya. Mereka hanya menggertak dan mengancam pilot serta kru pesawat menggunakan senjata mainan atau sebungkus paket yang sebenarnya tidak berbahaya atau dengan cairan yang diklaim berdaya ledak tinggi. Mereka memanfaatkan

---

<sup>316</sup> Peter St. John, *Air Piracy*, ... *ibid.*, hlm. 53.

<sup>317</sup> Peter St. John, *Air Piracy*, ... *ibid.*, hlm. 54.

ketakutan maskapai penerbangan atas keselamatan para penumpang dan kru pesawat. Salah satu contohnya adalah insiden yang terjadi di Sydney, Australia. Seseorang yang mengaku bernama Mr. Brown menelpon kantor maskapai penerbangan *Qantas* dan menyuruh mereka memeriksa sebuah loker tertentu di bandara, tempat diletakkan sebuah surat yang sangat menyakinkan mengenai sebuah bom yang diletakkan di dalam pesawat yang sedang terbang menuju Hongkong, di mana bom tersebut dapat meledak apabila ketinggian pesawat berkurang menjadi 10.000 kaki. Karena takut ancaman tersebut benar-benar terjadi, maka maskapai penerbangan memutuskan untuk membayarkan uang tebusan yang diminta sebesar \$25.000. Pelaku pemerasan tersebut akhirnya dapat ditangkap dan uang tebusan tersebut dikembalikan. Belakangan diketahui bahwa insiden tersebut diinspirasi oleh sebuah film di televisi mengenai pembajakan udara dengan detail persis sama dengan pembajakan tersebut.

#### 7) *Religious fundamentalists*

Fundamentalis menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai “penganut gerakan keagamaan yang bersifat kolot dan reaksioner yang selalu merasa perlu kembali ke ajaran agama yang asli seperti yang tersurat dalam kitab suci”.<sup>318</sup> Kelompok-

---

<sup>318</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses di <http://kbbi.web.id/fundamentalis> pada hari Rabu, 7 Juni 2017 jam 13.45.

kelompok ini menganggap dirinya lebih “murni” dan “benar”, sehingga sering berbenturan dengan orang atau kelompok lain yang berbeda iman, atau bahkan dengan yang seiman namun mereka anggap telah “tercemar”. Oleh karena itu, pada dasarnya kelompok fundamentalis keagamaan dapat muncul di dalam agama apapun dan di manapun. Namun apabila berkaitan dengan teroris, khususnya pembajakan udara, biasanya para ahli dan berbagai literatur Barat menyebut kelompok ini dengan “*Islamic Fundamentalists*” (kelompok Islam Fundamental). Hal ini terkait dengan berbagai insiden pembajakan udara yang kerap didalangi oleh kelompok Islam Fundamental.

Pembajakan udara yang dilakukan oleh kelompok Islam Fundamental tercatat terjadi sejak tahun 1980an. Dalam kurun waktu 1980 – 1982 terjadi tujuh insiden pembajakan yang didalangi oleh kelompok *Shiite Moslems* di Libanon yang bertujuan untuk memulihkan kepemimpinan spiritual mereka yang hilang di Libya. Pembajakan oleh kelompok Islam Fundamental juga terjadi dari dan ke Iran saat perang sipil terjadi antara kekuatan Islam dan sekuler bertikai.

Pada tahun 1984 kelompok Jihad Islam mulai melakukan pembajakan terhadap maskapai-maskapai penerbangan berjadwal reguler milik negara-negara Barat. Puncaknya adalah aksi pembajakan pesawat *Trans World Airlines* (TWA) penerbangan

847 dengan rute Athena – Roma oleh Hisbullah dan kelompok Jihad Islam pada tahun 1985. Para pembajak memiliki tujuan untuk menekan Israel agar membebaskan lebih dari 700 anggota Hisbullah yang ditahan. Insiden ini membuktikan bahwa anggota kelompok ini berani mati demi mewujudkan tujuan mereka, dan hal inilah yang menyebabkan mereka menjadi semakin berbahaya.

Pada dasarnya, kelompok Islam Fundamentalis juga memiliki motif politik sebagaimana halnya kaum politik radikal seperti PFLP dan *the Black Panther*. Namun kefanatikan dan kerelaan mereka untuk mati demi tercapainya tujuan telah menyadarkan kalangan penerbangan negara-negara Barat bahwa kelompok ini sangat berbahaya dan merupakan suatu bentuk baru pembajakan udara.<sup>319</sup>

#### 8) *Bomb saboteurs*

Kategori motif yang terakhir dalam Anatomi Pembajakan Udara menurut Peter Clyne adalah *bomb saboteurs* (sabotase bom). Kategori ini merupakan motif terbaru dan sangat mematikan dalam lingkup pembajakan udara. Pelaku sabotase bom ini biasanya menempatkan dirinya sebagai otak/dalang yang bekerja di belakang layar. Biasanya para dalang ini adalah orang yang sangat pintar dan berbakat di bidang teknik, di mana merekalah yang merakit dan membuat bom yang digunakan untuk sabotase tersebut. Bom yang

---

<sup>319</sup> Peter St. John, *Air Piracy, ... op. cit.*, hlm. 49.

dirakit terkadang dibawa sendiri oleh anak buahnya, namun lebih sering bom tersebut ditempatkan di barang bawaan penumpang lain yang sama sekali tidak tahu menahu bahwa barang bawaannya telah disusupi alat yang sangat mematikan.

Jenderal Richard Clutterbuck bahkan mengatakan bahwa bom adalah jenis senjata yang paling kejam karena membunuh tanpa pandang bulu, dan tidak beresiko bagi para teroris bila telah dirakit dan ditempatkan di sasarannya.<sup>320</sup>

Upaya sabotase pesawat terbang dahulu bermula dari *tape recorder* yang berisi bom tersembunyi yang dibawa oleh penumpang pesawat yang tidak bersalah (*innocent passengers*) ke dalam pesawat. Salah satu upaya sabotase pesawat terbang yang tercatat pertama kali adalah pada tanggal 23 Juli 1974, di mana sebuah pesawat yang membawa 92 orang penumpang dan kru dari Belfast tujuan London harus mendarat darurat di Manchester setelah adanya telpon dari IRA (*Irish Republic Army*) yang memberi peringatan bahwa ada bom di dalam pesawat tersebut. Setelah dilakukan pencarian, ditemukan bom di dalam tas di bawah salah satu kursi pesawat. Hulu ledaknya telah tercabut, namun gagal memacu detonatornya sehingga bom tersebut gagal meledak.

---

<sup>320</sup> “*The bomb is the meanest of weapons. It kills indiscriminately and without risk to the terrorist – once he has assembled and placed it*”. Lihat: Richard Clutterbuck, *Living with Terrorism*, London: Faber and Faber, 1975, hlm. 144.

Namun tak sedikit pula upaya sabotase yang berhasil dan mengakibatkan jatuhnya banyak korban jiwa. Antara lain insiden tanggal 7 September 1974 yang menimpa pesawat TWA dengan rute Tel Aviv – Athena – Amerika Serikat yang meledak di atas Laut Ionia dan menewaskan seluruh 88 orang yang ada di dalam pesawat. Insiden lain yang sangat mengejutkan dan mengerikan adalah insiden Lockerbie, yakni meledaknya bom yang diletakkan di dalam pesawat *Pan Am 103* yang meledak di atas Lockerbie, Skotlandia yang menewaskan 259 orang yang ada di dalam pesawat.<sup>321</sup> Insiden Lockerbie inilah yang kemudian membangkitkan kewaspadaan dan meningkatkan sistem pengamanan bandara di seluruh dunia.

Dalam perkembangannya kini, penemuan bahan peledak plastik dan penggunaannya dalam upaya sabotase terhadap pesawat terbang telah mengejutkan dunia penerbangan, khususnya memberikan tantangan yang lebih besar terhadap sistem keamanan bandara.

Pembajakan udara merupakan salah satu tantangan yang dihadapi oleh masyarakat penerbangan sipil dalam bidang keamanan penerbangan (*aviation security*). Banyak sekali terjadi insiden pembajakan udara dalam penerbangan sipil yang dilakukan oleh berbagai tipe pelaku dan dilatarbelakangi berbagai macam motif. Hal ini yang kemudian

---

<sup>321</sup> Peter St. John, *Air Piracy, ... op. cit.*, hlm. 64 dan 66.



menimbulkan keprihatinan dari kalangan masyarakat hukum internasional, dan menyebabkan munculnya ketertarikan dan keinginan untuk membuat mekanisme pencegahan dan penanggulangan pembajakan udara, berupa instrumen hukum internasional.

## **2. Pengaturan mengenai Pembajakan Udara dalam Berbagai Instrumen Hukum Udara Internasional**

Karena pembajakan udara pada kurun waktu 1958 – 1962 lebih sering terjadi di dunia Barat (Amerika Serikat dan sekitarnya), maka pada awalnya kejahatan ini lebih dikategorikan sebagai kejahatan yang bersifat regional, bukan internasional.<sup>322</sup> Namun sejak meningkatnya insiden pembajakan udara yang terjadi di seluruh dunia, baik di dunia Barat maupun Timur, sekitar awal tahun 1960an, maka hal ini menimbulkan keprihatinan dan ketertarikan dari kalangan masyarakat hukum internasional untuk membuat mekanisme pencegahan dan penanggulangan pembajakan udara.

Pembajakan udara yang semakin marak terjadi menimbulkan ketertarikan dan keprihatinan di kalangan masyarakat hukum internasional khususnya hukum udara internasional. Oleh karenanya, ICAO mulai melakukan berbagai aksi dalam rangka pencegahan dan pemberantasan pembajakan udara, yang menghasilkan berbagai konvensi internasional

---

<sup>322</sup> Nancy Douglas Joyner, *Aerial Hijacking as an International Crime*, New York: Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, 1974, hlm.

mengenai kejahatan penerbangan, khususnya pembajakan udara. Berbagai konvensi tersebut merupakan perwujudan dari upaya untuk menegakkan kedaulatan negara dan pelaksanaan yurisdiksi negara bila terjadi pembajakan udara, serta untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat internasional. Hal ini sesuai dengan tujuan ICAO yang terdapat dalam Pasal 44 Konvensi Chicago 1944, yakni antara lain untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dunia akan penerbangan yang aman dan untuk meningkatkan keselamatan penerbangan dalam navigasi udara internasional. Berikut ini merupakan konvensi-konvensi internasional tersebut, yang dibagi menjadi 2 (dua) periode, yakni sebelum Tragedi 11 September 2001 dan setelah Tragedi 11 September 2001.

**a. Sebelum Tragedi 11 September 2001**

**1) Konvensi Tokyo 1963**

**a) Latar Belakang Konvensi Tokyo 1963**

Pada tanggal 24 Juni 1946 dibentuk suatu komisi yang dinamakan *the Legal Committee of ICAO* (Komisi Hukum ICAO) oleh *the Interim Council of ICAO* (Dewan Sementara ICAO). Pembentukan Komisi Hukum ini kemudian disetujui oleh *the First Assembly of ICAO* (Majelis Pertama ICAO) pada tanggal 23 Mei 1947.<sup>323</sup>

---

<sup>323</sup> R.Y. Jennings, "International Law of the Air", 75 *R.C.A.D.I* (1949), hlm. 544 – 545, sebagaimana dikutip dalam Sami Shubber, *Jurisdiction Over Crimes on Board Aircraft*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1973, hlm. 6.

Salah satu program kerja dari Komisi Hukum ini adalah untuk meneliti dan membahas mengenai status hukum pesawat terbang (*the legal status of aircraft*).<sup>324</sup> Lebih lanjut pada tahun 1953, Komisi Hukum membentuk suatu Sub-Komisi yang khusus bertugas untuk mempelajari dan meneliti hal-hal yang berkaitan dengan status hukum pesawat terbang.<sup>325</sup>

Sub-Komisi ini kemudian menyelenggarakan beberapa kali pertemuan selama *the 10th Session of the Legal Committee*, bulan September 1954, membahas mengenai kejadian atau tindakan yang paling sering terjadi pada pesawat terbang, yang akan menimbulkan masalah berkaitan dengan status hukum pesawat terbang, antara lain mengenai kejahatan yang dilakukan dalam pesawat terbang, serta dalam menentukan hukum mana yang akan berlaku terhadap kejahatan yang dilakukan dalam pesawat terbang tersebut.

Hasil dari pembahasan selama *the 10th Session of the Legal Committee 1954* dijadikan sebagai bahan untuk pembahasan selanjutnya dalam sidang paripurna di Jenewa pada awal September 1956. Dalam sesi Jenewa ini diputuskan bahwa ruang lingkup pembahasan mengenai aspek kriminal

---

<sup>324</sup> Leg. Comit., 6th Session, Montreal, May 30 – June 17, 1950, *ICAO Doc. 7035/LC/128*, hlm. 10 sebagaimana dikutip dalam Sami Shubber, *ibid.*

<sup>325</sup> Leg. Comit., 9th Session, Rio de Janeiro, August – Sept 1953, *ICAO Doc. 7450-LC/136*, Vol. I – Minutes, hlm. XVIII, paragraf (4)(b) sebagaimana dikutip dalam Sami Shubber, *ibid.*, hlm. 7.

dalam kaitannya dengan status hukum pesawat terbang hanya terbatas mengenai: (1) tindakan yang merupakan kejahatan menurut hukum negara tempat pendaftaran pesawat dan hukum negara di mana kejahatan tersebut terjadi; dan (2) tindakan yang merupakan kejahatan menurut hukum salah satu negara, baik negara tempat pendaftaran pesawat terbang maupun negara tempat kejahatan tersebut terjadi.<sup>326</sup>

Pembatasan ini dilakukan mengingat masalah yang terkait dengan aspek hukum dalam penerbangan sangat luas, antara lain masalah kedaulatan wilayah udara, masalah yurisdiksi, masalah kebangsaan pesawat terbang, masalah wewenang kapten penerbang (*aircraft commander*), dan lain sebagainya.<sup>327</sup>

Dalam sesi pertemuan berikutnya di Montreal tahun 1958, terbentuklah suatu draf naskah konvensi mengenai kejahatan dalam pesawat terbang, yang diberi judul "*Legal Status of Aircraft*". Draft ini mengatur antara lain mengenai yurisdiksi negara tempat pendaftaran pesawat terbang dan yurisdiksi teritorial.

---

<sup>326</sup> Sami Shubber, *ibid.*, hlm. 7; H.K. Martono dan Amad Sudiro, *Hukum Udara Nasional ...*, *op. cit.*, hlm. 129; dan Robert P. Boyle dan Roy Pulsifer, "The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft", *Journal of Air Law and Commerce*, Volume 30, 1964, hlm. 311 – 312.

<sup>327</sup> H.K. Martono dan Amad Sudiro, *Hukum Udara Nasional ...*, *ibid.*, hlm. 129

Komisi Hukum selanjutnya mengadakan sidang di Munich tahun 1959, di mana konsep *Legal Status of Aircraft* dipisah dengan konsep konvensi mengenai tindak pidana pelanggaran maupun kejahatan dalam pesawat terbang. Konsep konvensi tersebut diberi judul “*Draft of Convention on Offences and Certain Other Act Committed on Board Aircraft*”. Konsep ini dapat dikatakan cukup komprehensif karena mencakup aturan mengenai yurisdiksi atas kejahatan yang terjadi dalam pesawat terbang; hak dan kewajiban kapten penerbang, kru pesawat dan penumpang; hak dan kewajiban negara anggota konvensi; dan imunitas/kekebalan hukum atas beberapa tindakan yang dilakukan dalam pesawat terbang.

Negara-negara anggota ICAO dan berbagai organisasi internasional diminta untuk memberikan tanggapan dan masukan terhadap konsep konvensi ini. Kemudian pada tanggal 27 November 1961, *the ICAO Council* meminta Komisi Hukum memberikan tugas kepada Sub-Komisi Hukum untuk mempelajari masukan-masukan tersebut dan menyempurnakan konsep konvensi. Proses penyempurnaan konsep konvensi ini dilakukan di Montreal pada tanggal 26 Maret – 5 April 1952.<sup>328</sup> Konsep yang telah disempurnakan ini

---

<sup>328</sup> Robert P. Boyle dan Roy Pulsifer, “The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft”, *Journal of Air Law ...*, *op. cit.*, hlm. 325.

lalu diajukan dalam *the 14th Session* (Sesi keempat belas) sidang Komisi Hukum di Roma tahun 1962, dan diberi nama “*Draft Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*”. Konsep ini merupakan hasil penyempurnaan dari konsep Munich 1959, dengan menghilangkan beberapa aturan yang dianggap tidak perlu, serta menambahkan beberapa ketentuan lain, antara lain mengenai pembajakan pesawat terbang.<sup>329</sup>

Ketentuan mengenai penanggulangan pembajakan udara ini merupakan hasil masukan dari Amerika Serikat, yang menyatakan bahwa perlu adanya ketentuan khusus yang mengatur dengan jelas mengenai tindakan/kejadian yang terjadi di dalam pesawat terbang yang membahayakan keselamatan pesawat terbang atau orang-orang dan harta benda di pesawat tersebut dan memastikan wewenang dari komandan pesawat terbang (kapten penerbang) untuk menangani tindakan tersebut dengan tepat. Lebih jauh usulan tersebut menyatakan bahwa seharusnya tindakan/serangan yang membahayakan keselamatan tersebut diberi istilah khusus dalam konvensi tersebut, dan tidak sekedar disebut sebagai “tindak

---

<sup>329</sup> Sami Shubber, *Jurisdiction Over Crimes ...*, *op. cit.*, hlm. 11.



pidana/*penal offences*”.<sup>330</sup> Istilah khusus yang diusulkan adalah “*forceable seizure of aircraft*” atau “*hijacking*”.<sup>331</sup>

Konsep final konvensi (*the Rome Draft*) tersebut kemudian diajukan ke *the ICAO Council* untuk dibahas lebih lanjut dalam konferensi diplomatik yang diselenggarakan di Tokyo pada tanggal 20 Agustus – 14 September 1963. Dan pada tanggal 14 September 1963, *the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (the Tokyo Convention 1963)*/Konvensi Tokyo 1963) ditandatangani oleh 40 (empat puluh negara), dan mulai berlaku sejak 4 Desember 1969 setelah diratifikasi oleh 10 (sepuluh) negara. Konvensi ini telah diratifikasi oleh 186 negara hingga saat ini<sup>332</sup>, dan telah menjadi bagian yang sangat penting dalam hukum internasional, khususnya hukum udara internasional.

#### **b) Maksud dan Tujuan Konvensi Tokyo 1963**

Ada beberapa hal yang menjadi maksud dan tujuan dari Konvensi Tokyo 1963. Yang pertama adalah menetapkan negara yang memiliki yurisdiksi terhadap kejahatan yang terjadi dalam pesawat terbang, yang dalam hal ini dimiliki oleh

---

<sup>330</sup> Robert P. Boyle dan Roy Pulsifer, “The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft”, *Journal of Air Law ...*, *op. cit.*, hlm. 324.

<sup>331</sup> *Ibid.*, hlm. 325.

<sup>332</sup> Lihat: ICAO, diunduh dari [https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_EN.pdf) pada hari Senin, 28 Agustus 2017 jam 12.30.

negara tempat pendaftaran pesawat tersebut. Kedua, Konvensi Tokyo 1963 memberikan kekuasaan kepada kapten penerbang untuk melakukan tindakan pencegahan dan penanggulangan terhadap kejahatan atau tindakan yang mengganggu keselamatan pesawat terbang, tanpa perlu merasa takut adanya tuntutan terhadap tindakannya tersebut di kemudian hari. Ketiga, Konvensi Tokyo 1963 menjelaskan tugas dan tanggung jawab negara-negara anggota Konvensi apabila sebuah pesawat terbang mendarat setelah terjadi tindak pidana di atasnya, termasuk kewenangannya atas, dan tanggung jawabnya terhadap, pelaku yang mungkin berada di dalam wilayah negara tersebut atau dikirim ke pihak berwenangnya. Yang keempat adalah mengatur mengenai kejahatan pembajakan udara.<sup>333</sup>

### c) Isi Konvensi Tokyo 1963

Konvensi Tokyo 1963 terdiri dari 7 (tujuh) bab yang mencakup 26 (dua puluh enam) pasal, yang mengatur antara lain sebagai berikut:

#### (1) Ruang Lingkup Konvensi

Ruang lingkup Konvensi Tokyo 1963 diuraikan secara jelas dalam *Chapter I – Scope of the Convention*,

---

<sup>333</sup> Robert P. Boyle dan Roy Pulsifer, “The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft”, *Journal of Air Law ...*, *op. cit.*, hlm. 328 - 329.

yakni tindakan-tindakan dan kondisi-kondisi yang termasuk dalam ketentuan konvensi, lingkup geografis dari konvensi ini, serta pesawat terbang dan tindak pelanggaran atau kejahatan apa yang dikecualikan dari ketentuan Konvensi Tokyo 1963.

## (2) Ketentuan berkaitan dengan Pembajakan Udara

Pasal 1 Ayat (1) Konvensi Tokyo 1963 menyatakan bahwa konvensi ini berlaku bagi: (a) tindakan pelanggaran terhadap hukum pidana; (b) tindakan, baik pelanggaran maupun bukan pelanggaran, yang mungkin dapat atau benar-benar membahayakan keamanan pesawat terbang atau orang atau harta benda di dalamnya; serta (c) tindakan, baik pelanggaran maupun bukan pelanggaran, yang membahayakan ketertiban dan disiplin dalam pesawat terbang tersebut. Selanjutnya dalam Pasal 1 Ayat (2) diuraikan mengenai lingkup geografis dari Konvensi Tokyo 1963, yakni konvensi ini berlaku apabila pesawat terbang dalam kondisi *in flight* atau terbang di atas laut lepas atau di area lain di luar wilayah teritori negara manapun (Pasal 1 Ayat (2)). Sehingga konvensi ini dikecualikan (tidak berlaku) bagi tindakan pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan oleh orang yang tidak

berada dalam pesawat terbang tersebut, misalnya pelaku sabotase yang tidak ikut di dalam pesawat.

Sedangkan dalam Ayat (3) dijelaskan bahwa suatu pesawat terbang dinyatakan berada dalam kondisi *in flight* yakni sejak saat mesin pesawat berkekuatan penuh untuk persiapan tinggal landas hingga saat telah selesai mendarat. Adapun pengertian kondisi *in flight* dalam kaitannya dengan wewenang kapten penerbang diuraikan dalam Pasal 5 Ayat (2) yakni sejak saat semua pintu luar ditutup setelah embarkasi penumpang sampai dengan saat di mana semua pintu tersebut terbuka untuk disembarkasi penumpang. Dan apabila terjadi pendaratan darurat, maka tetap termasuk dalam kondisi *in flight* sampai dengan saat tanggungjawab terhadap pesawat terbang maupun penumpang di dalamnya diambil alih oleh pejabat yang berwenang di darat.

Pasal 1 Ayat (4) menguraikan mengenai jenis-jenis pesawat yang dikecualikan dari pemberlakuan Konvensi Tokyo 1963, yakni pesawat terbang yang digunakan untuk kepentingan militer, bea cukai, atau kepolisian (disebut sebagai pesawat terbang negara/*state aircraft*). Jadi walaupun pesawat tersebut terdaftar di suatu negara, namun apabila digunakan untuk kepentingan militer, bea

cukai, maupun kepolisian, maka Konvensi Tokyo 1963 tidak dapat diberlakukan kepadanya.

Adapun Pasal 2 merupakan ketentuan bahwa Konvensi Tokyo 1963 tidak berlaku bagi tindakan pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan berdasarkan motif politis murni, atau berdasarkan diskriminasi rasial atau agama, kecuali apabila tindakan pelanggaran atau kejahatan tersebut dapat atau benar-benar membahayakan keamanan pesawat terbang atau orang atau harta benda di dalamnya maupun yang membahayakan ketertiban dan disiplin dalam pesawat terbang tersebut.

*Chapter IV – Unlawful Seizure of Aircraft* muncul sebagai bentuk keprihatinan atas marak terjadinya pembajakan udara pada masa itu. Pasal 11 dalam Bab IV Konvensi Tokyo 1963 dapat dikatakan sebagai “*the first codified attempt to specifically qualify hijacking as an international crime*”<sup>334</sup> (upaya pengkodifikasian pertama yang secara khusus mengkualifikasikan pembajakan udara sebagai kejahatan internasional). Karena di dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa apabila terjadi tindakan melawan hukum dalam pesawat yang bertujuan untuk merebut atau menguasai pesawat, maka negara-negara

---

<sup>334</sup> Nancy Douglas Joyner, *Aerial Hijacking as ...*, *op. cit.*, hlm. 132.

anggota Konvensi Tokyo 1963 hendaknya melakukan tindakan untuk mengembalikan penguasaan pesawat kepada kapten penerbang atau untuk membantu mempertahankan penguasaan pesawat terbang oleh kapten penerbang. Lebih lanjut dalam Pasal 11 Ayat (2) dinyatakan bahwa negara anggota Konvensi Tokyo 1963 memiliki kewajiban untuk mengizinkan penumpang dan kru pesawat yang dibajak untuk melanjutkan perjalanan mereka sesegera mungkin, serta kewajiban untuk mengembalikan pesawat terbang dan kargo yang diangkutnya kepada orang secara hukum berhak memilikinya.

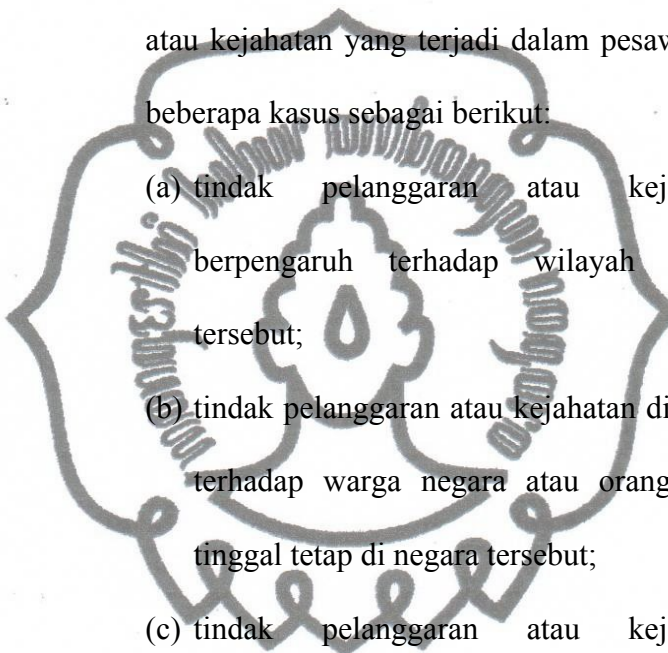
### (3) Yurisdiksi

Pengaturan mengenai yurisdiksi merupakan salah satu maksud dan tujuan adanya Konvensi Tokyo 1963. Yurisdiksi yang berlaku bagi setiap tindakan pelanggaran maupun kejahatan dalam pesawat terbang adalah yurisdiksi negara tempat pendaftaran pesawat terbang tersebut, sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 3 Ayat (1) Konvensi Tokyo 1963. Ketentuan ini merupakan bentuk unifikasi yurisdiksi, yang sangat penting dalam rangka mencegah terjadinya *conflict of jurisdiction* yang



dapat terjadi karena sifat dari transportasi udara yang *borderless* dan tidak mengenal batas kedaulatan negara.

Namun lebih lanjut dalam Pasal 4, dinyatakan bahwa negara yang bukan negara tempat pendaftaran pesawat dapat memiliki yurisdiksi atas tindak pelanggaran atau kejahatan yang terjadi dalam pesawat terbang dalam beberapa kasus sebagai berikut:

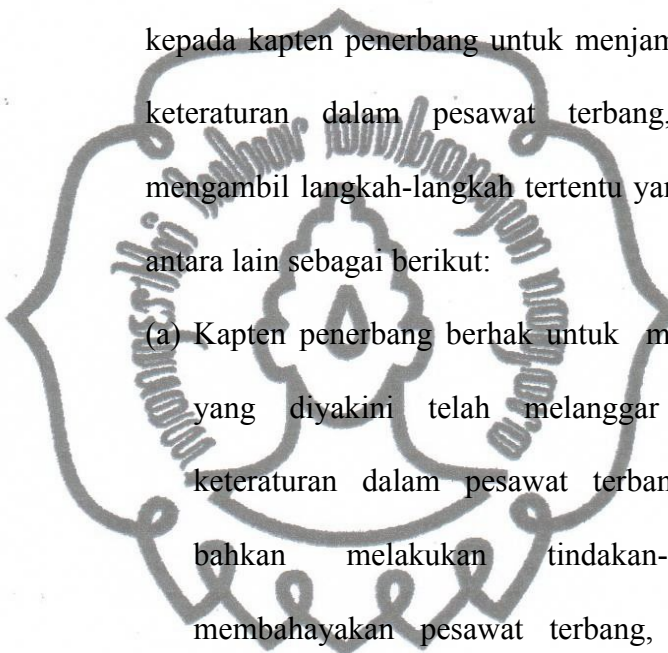
- 
- (a) tindak pelanggaran atau kejahatan tersebut berpengaruh terhadap wilayah teritorial negara tersebut;
  - (b) tindak pelanggaran atau kejahatan dilakukan oleh atau terhadap warga negara atau orang yang bertempat tinggal tetap di negara tersebut;
  - (c) tindak pelanggaran atau kejahatan tersebut bertentangan/mengganggu keamanan negara tersebut;
  - (d) tindak pelanggaran atau kejahatan merupakan pelanggaran terhadap suatu aturan atau peraturan terkait dengan penerbangan atau manuver pesawat terbang negara tersebut;
  - (e) pelaksanaan yurisdiksi diperlukan untuk memastikan kepatuhan terhadap kewajiban negara tersebut di bawah suatu kesepakatan internasional multilateral.

#### (4) Wewenang Kapten Penerbang

*Chapter III – Powers of The Aircraft Commander*

berisi antara lain mengenai ketentuan-ketentuan mengenai ruang lingkup wewenang kapten penerbang, serta hak dan kewajiban kapten penerbang.

Konvensi Tokyo 1963 memberikan wewenang kepada kapten penerbang untuk menjamin ketertiban dan keteraturan dalam pesawat terbang, yakni dengan mengambil langkah-langkah tertentu yang dianggap perlu antara lain sebagai berikut:

- 
- (a) Kapten penerbang berhak untuk menahan seseorang yang diyakini telah melanggar ketertiban dan keteraturan dalam pesawat terbang tersebut, atau bahkan melakukan tindakan-tindakan yang membahayakan pesawat terbang, penumpang dan harta benda yang ada di dalamnya.
  - (b) Kapten penerbang berhak untuk menurunkan orang yang diyakini dapat atau telah melakukan tindakan-tindakan yang membahayakan pesawat terbang, penumpang dan harta benda yang ada di dalamnya.
  - (c) Kapten penerbang berhak untuk menyerahkan orang yang melakukan tindakan pelanggaran atau kejahatan dalam pesawat terbang apabila tindakan tersebut diyakini sebagai pelanggaran serius terhadap hukum

pidana negara tempat pendaftaran pesawat, kepada pihak yang berwenang di negara tempat pesawat terbang itu mendarat.

Wewenang kapten penerbang sebagaimana diuraikan di atas sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Ayat (1), Pasal 8 Ayat (1) dan Pasal 9 Ayat (1) Konvensi Tokyo. Namun dalam pasal tersebut juga diuraikan bahwa hak kapten penerbang ini harus dilaksanakan berdasarkan pada 3 (tiga) hal, yakni untuk melindungi keselamatan pesawat terbang atau orang atau harta benda yang ada di dalamnya; untuk mempertahankan ketertiban dan disiplin dalam pesawat terbang; serta untuk memungkinkan kapten penerbang untuk mengantarkan orang tersebut ke pihak yang berwenang atau untuk menurunkan orang tersebut sesuai dengan aturan dalam Konvensi Tokyo 1963.

Pasal 6 Ayat (2) Konvensi Tokyo 1963 lebih lanjut mengatur bahwa kapten penerbang dapat meminta bantuan kru pesawat ataupun penumpang dalam melakukan wewenangnyanya tersebut. Di lain pihak, baik kru pesawat maupun penumpang juga dapat melakukan tindakan pencegahan tanpa izin dari kapten penerbang, apabila meyakini bahwa tindakan pencegahan tersebut sangat diperlukan untuk melindungi keselamatan pesawat

terbang, penumpang dan harta benda yang ada di dalamnya.

Terhadap kapten penerbang yang melaksanakan wewenang, pun terhadap kru pesawat maupun penumpang yang melakukan tindakan sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Ayat (2), diberikan perlindungan hukum sesuai dengan ketentuan Pasal 10 Konvensi Tokyo 1963. Perlindungan hukum tersebut juga diberikan kepada pemilik pesawat terbang maupun operator pesawat terbang tersebut. Kepada mereka tidak dapat dikenakan gugatan perdata, atau tuntutan pidana, maupun sanksi administratif.

Namun wewenang kapten penerbang akan berakhir pada saat pesawat terbang tersebut telah mendarat, kecuali apabila terjadi kondisi berikut ini:

- (a) Pesawat tersebut mendarat di wilayah negara yang bukan merupakan anggota Konvensi Tokyo 1963, dan pihak yang berwenang menolak untuk mengizinkan penurunan pelaku pelanggaran/kejahatan tersebut;
  - (b) Pesawat terbang yang bersangkutan membuat pendaratan darurat dan kapten penerbang tidak dapat menyerahkan si pelaku kepada pihak yang berwenang;
- dan

- (c) Apabila orang tersebut setuju untuk meneruskan perjalanan dalam kondisi penahanan.

Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 7 Ayat (1) Konvensi Tokyo 1963. Lebih lanjut dalam Pasal 7 Ayat (2) dinyatakan bahwa kapten penerbang yang membawa seorang tahanan harus terlebih dahulu melaporkan kondisi tersebut dan alasan penahanan kepada pihak yang berwenang di negara tujuan/tempat pendaratan pesawat, baik negara tersebut menjadi anggota Konvensi Tokyo 1963 maupun tidak.

(5) Wewenang dan Tugas Negara

Konvensi Tokyo 1963 juga mengatur mengenai wewenang dan tugas negara anggota konvensi secara khusus di dalam *Chapter V – Powers and Duties of States*, antara lain sebagai berikut:

- (a) Kewajiban negara untuk mengizinkan kapten penerbang menurunkan pelaku/orang yang dicurigai akan atau telah melakukan tindakan-tindakan sesuai ketentuan Pasal 1 Konvensi Tokyo 1963, meskipun pesawat terbang tersebut tidak didaftarkan di negaranya. Kewajiban negara yang diatur dalam Pasal 12 ini merupakan akibat dari ketentuan Pasal 6 dan Pasal 8 konvensi ini.

(b) Kewajiban negara untuk menerima orang yang diduga akan melakukan pelanggaran terhadap hukum pidana dari negara tempat pendaftaran pesawat terbang, yang diserahkan oleh kapten penerbang. Kewajiban negara yang diatur dalam Pasal 13 Ayat (1) ini diakibatkan oleh ketentuan Pasal 9 konvensi ini.

(c) Kewajiban negara untuk menahan orang yang diturunkan tersebut, apabila negara meyakini bahwa orang tersebut melakukan penguasaan pesawat terbang secara melawan hukum, atau melakukan perbuatan yang membahayakan keselamatan pesawat terbang, kru dan penumpang pesawat, serta harta benda yang ada di dalamnya.

(d) Negara berkewajiban untuk memberikan bantuan kepada orang tersebut untuk menghubungi perwakilan negaranya (Pasal 13 Ayat (3)).

(e) Negara juga berkewajiban untuk mengadakan penyelidikan awal terhadap orang tersebut (Pasal 13 Ayat (4)).

(f) Selain itu, negara juga berkewajiban untuk mengirimkan pemberitahuan kepada negara tempat pesawat didaftarkan, negara asal orang yang ditahan tersebut, serta apabila diperlukan kepada negara lain



yang memiliki ketertarikan terhadap orang yang ditahan tersebut. Kemudian negara berkewajiban untuk memberitahukan hasil dari penyelidikan awal yang telah dilakukannya, dan hendaknya memberitahukan pula apakah orang tersebut akan diekstradisi.

#### (6) Ekstradisi

Ketentuan mengenai ekstradisi terdapat dalam Pasal 16 Konvensi Tokyo 1963. Pasal 16 Ayat (1) menyatakan bahwa pelaku tindakan pelanggaran maupun kejahatan dalam pesawat terbang hendaknya diperlakukan dengan tujuan ekstradisi. Namun di sisi lain, dalam Ayat (2) dinyatakan bahwa “tanpa mengurangi ketentuan paragraf sebelumnya, tidak ada ketentuan dalam konvensi ini yang dianggap menimbulkan kewajiban untuk memberikan ekstradisi”.

Konvensi Tokyo 1963 memiliki kontribusi positif dalam perkembangan hukum internasional, di mana konvensi ini menyediakan aturan mengenai keselamatan para penumpang dan kru pesawat apabila terjadi tindakan pelanggaran ataupun kejahatan di pesawat terbang dalam kondisi *in flight*. Konvensi Tokyo 1963 dapat dikatakan merupakan tonggak sejarah awal

mulanya pembajakan udara dimasukkan dalam aturan hukum internasional, khususnya hukum udara.

Namun di sisi lain, Konvensi Tokyo 1963 dipandang gagal dalam meletakkan dasar-dasar dan aturan mengenai pembajakan udara. Dalam Konvensi Tokyo 1963 istilah yang digunakan adalah “*unlawful seizure of aircraft*”, bukan istilah “*aircraft hijacking*” atau pembajakan udara secara khusus. Demikian pula tidak ada definisi yang jelas mengenai istilah “*aircraft hijacking*” tersebut. Lebih lanjut, dalam konvensi ini tidak ada aturan konkret mengenai hukuman yang dijatuhkan kepada pelaku pembajakan udara. Konvensi Tokyo 1963 hanya menekankan pada pengembalian pesawat dan kargo yang diangkutnya, serta bahwa penumpang dan kru pesawat terbang harus dapat melanjutkan perjalanan mereka sesegera mungkin. Sebenarnya dalam konvensi ini ada pasal-pasal yang mengatur bahwa pelaku pembajakan udara harus ditahan atau diturunkan dari pesawat atau diserahkan kepada pihak yang berwenang untuk diproses selanjutnya. Bahkan ada juga pasal yang mengatur bahwa terhadap pelaku yang ditahan tersebut dapat dilakukan ekstradisi. Namun sayangnya ketentuan dalam Pasal 16 Ayat (2) jelas-jelas menyatakan bahwa negara-negara anggota konvensi tidak memiliki kewajiban untuk mengekstradisi pelaku pembajakan udara tersebut. Berlakunya Konvensi Tokyo 1963 pun terbatas, karena yurisdiksi yang dipakai

adalah yurisdiksi negara tempat pesawat terbang tersebut didaftarkan, yang mungkin saja berbeda dengan negara operator pesawat terbang. Dengan demikian, Konvensi Tokyo 1963 gagal untuk menempatkan pembajakan udara sebagai bagian dari keprihatinan global dan oleh karenanya bertentangan dengan hukum internasional.

## 2) Konvensi Den Haag 1970

### a) Latar Belakang Konvensi Den Haag 1970

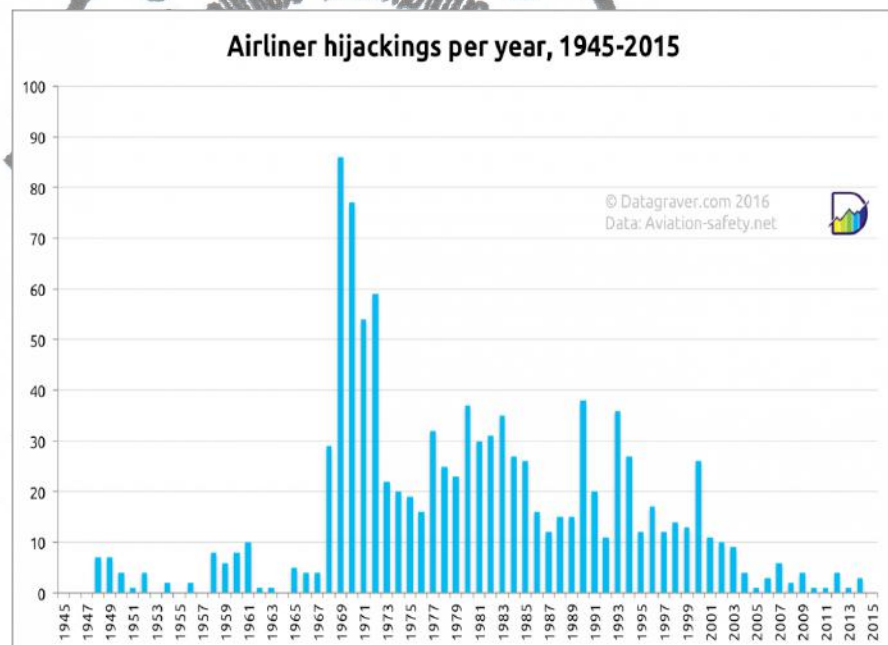
Pada bulan September 1968, ICAO menyelenggarakan sidang umum di Buenos Aires yang menghasilkan *ICAO Assembly Resolution A16-37* di mana dalam resolusi tersebut salah satu isinya adalah anjuran kepada negara-negara anggota ICAO untuk segera meratifikasi Konvensi Tokyo 1963, meskipun konvensi tersebut dianggap belum memadai. Selain itu, resolusi tersebut juga meminta *the ICAO Council* untuk mengadakan riset baru tentang tindakan lain yang dapat diterapkan pada pelaku *unlawful seizure of aircraft*.<sup>335</sup>

Dengan kelemahan-kelemahan yang ada dalam Konvensi Tokyo 1963, terutama mengenai penahanan, penuntutan dan hukuman bagi pelaku *unlawful seizure of aircraft*, maka dipandang perlu adanya konvensi internasional lain yang lebih

---

<sup>335</sup> Michael Milde, *International Air Law ...*, *op. cit.*, hlm. 232.

komprehensif dan tegas dalam mengatur hal-hal berkaitan dengan *unlawful seizure of aircraft*, khususnya berkaitan dengan pembajakan udara. Hal ini juga didukung oleh keprihatinan dunia internasional terhadap semakin meningkatnya jumlah pembajakan udara yang terjadi pada kurun waktu 1960an sebagaimana ditunjukkan dalam grafik berikut ini.



Ragaan 2. *Airliner Hijackings per year, 1945 – 2015* (Pembajakan Udara per tahun periode 1945 – 2015)

Sumber: Datagraver, diunduh di <http://www.datagraver.com/case/airline-hijackings-1945-2015> pada hari Rabu, 13 September 2017 jam 12.30. Grafik di atas dibuat berdasarkan data dari website *Aviation Safety Network* mengenai jumlah pembajakan udara yang terjadi setiap tahun dalam periode tahun 1942 – 2016.<sup>336</sup>

<sup>336</sup> Aviation Safety Network, “Airliner Hijackings”, diakses di <https://aviation-safety.net/statistics/period/stats.php?cat=H2> pada hari Rabu, 13 September 2017 jam 11.45.

Oleh karena itu, dalam rangka untuk menyusun sebuah konvensi internasional mengenai *unlawful seizure of aircraft* yang ruang lingkupnya jauh lebih komprehensif daripada Konvensi Tokyo 1963, maka *the ICAO Council* segera melakukan berbagai langkah-langkah yang diperlukan.

Pembahasan terhadap hal tersebut dilakukan dalam 2 (dua) sesi sidang *Special Sub-Committee of the Legal Committee* (Sub-Komisi Khusus dari Komisi Hukum) pada tahun 1969 dan oleh Komisi Hukum di awal tahun 1970, yang mempersiapkan sebuah konsep naskah konvensi yang akan diajukan dan dibahas dalam sebuah konferensi diplomatik.<sup>337</sup> Bahkan persiapan konsep naskah konvensi ini dapat dikatakan sangat cepat dan didukung secara internasional. Hal ini disebabkan oleh tercapainya kesatuan kemauan politik (*political will*) dari berbagai negara anggota ICAO yang merasa sangat prihatin atas marak terjadinya pembajakan udara di seluruh dunia yang sangat membahayakan keamanan penerbangan sipil internasional, dan oleh karenanya harus segera ditanggulangi.<sup>338</sup>

---

<sup>337</sup> *Text of the Convention in Doc. 8920; Minutes and Documents of the International Conference on Air Law, The Hague, December 1970 in Doc. 8979, sebagaimana dikutip dalam Ibid.*

<sup>338</sup> *Ibid.*

Pembahasan mengenai hal ini dimulai dari nol, karena yang dimiliki hanya sebuah gagasan bahwa *unlawful seizure of aircraft* harus dianggap sebagai tindak kejahatan (*criminal act*) oleh seluruh negara di dunia dan oleh karenanya harus dituntut sebagaimana mestinya. Terlebih lagi tidak ada preseden yang relevan mengenai topik ini dalam hukum internasional. Yang ada hanyalah preseden dalam bidang tindak kejahatan secara umum dan tata cara penuntutannya, serta preseden bahwa pembajakan di laut lepas (*piracy on the high seas*) yang secara historis merupakan kejahatan tertua di mana hukum kebiasaan internasional (*international customary law*) telah menetapkan dan memberi wewenang kepada semua negara untuk menghukum tindakan semacam itu.<sup>339</sup>

Analogi yang lebih dekat dapat ditemukan dalam beberapa konvensi internasional, seperti *the International Convention for the Suppression of Trade in Women and Children 1921* (Konvensi Internasional Pemberantasan Perdagangan Perempuan dan Anak 1921), *the International Convention for the Suppression of Circulation of Obscene Publication 1923* (Konvensi Internasional Pemberantasan Peredaran Publikasi Cabul 1923), *the Slavery Convention 1926* (Konvensi Perbudakan 1926), dan *the International*

---

<sup>339</sup> *Ibid.*



*Convention for the Suppression of Counterfeiting Currencies 1929* (Konvensi Internasional untuk Pemberantasan Pemalsuan Mata Uang 1929). Sekilas memang tampaknya tidak ada persamaan di antara berbagai konvensi tersebut dengan *unlawful seizure of aircraft*. Namun setelah dicermati, nampak bahwa berbagai konvensi tersebut memiliki kesamaan sebagai berikut:

- (1) Memberikan definisi yang spesifik dan membedakan tindakan yang dianggap sebagai kejahatan "biasa" (bukan kejahatan politik) karena mengakibatkan ketertarikan bersama dari negara-negara anggota konvensi tersebut;
- (2) Mengatur mengenai hukuman yang harus diterapkan oleh negara-negara anggota konvensi;
- (3) Menentukan yurisdiksi dan persyaratan untuk ekstradisi dari tersangka pelaku tindakan kriminal; serta
- (4) Penetapan yurisdiksi universal.<sup>340</sup>

Terinspirasi dari berbagai konvensi di atas, Sub-Komisi Hukum Khusus kemudian membahas dan menyusun naskah konvensi mengenai *unlawful seizure of aircraft*, dan memutuskan bahwa naskah konvensi tersebut harus terdiri dari beberapa elemen antara lain.<sup>341</sup>

---

<sup>340</sup> *Ibid.*, hlm. 233.

<sup>341</sup> *Ibid.*

- (1) Pengertian dari “*act of unlawful seizure of aircraft*”;
- (2) Pernyataan bahwa tindakan-tindakan tersebut merupakan “pelanggaran”;
- (3) Pernyataan bahwa negara akan menjatuhkan hukuman berat bagi pelaku tindakan-tindakan tersebut;
- (4) Pernyataan bahwa tindakan-tindakan pelanggaran tersebut adalah pelanggaran biasa, dan tidak berhak atas suaka;
- (5) Penetapan yurisdiksi universal; dan
- (6) Pengaturan mengenai ekstradisi.

Dalam masa persiapan tersebut, terjadi beberapa kali serangan serius terhadap penerbangan sipil internasional yang tidak hanya berupa *unlawful seizure of aircraft*, namun berupa sabotase dan penghancuran pesawat, dalam kurun waktu pertengahan 1970.<sup>342</sup> Insiden-insiden ini menyebabkan diselenggarakannya *Extraordinary Session of the ICAO Assembly* di Montreal pada tanggal 16 – 30 Juni 1970, yang membahas bahwa ada urgensi untuk membuat aturan tambahan dalam hukum internasional yang tidak hanya mengatur mengenai *unlawful seizure of aircraft*, namun juga mengatur mengenai tindakan sabotase terhadap pesawat terbang, fasilitas

---

<sup>342</sup> Beberapa insiden sabotase bom antara lain: (1) insiden sabotase terhadap pesawat *Swiss Air* dengan tujuan Israel, yang mengakibatkan pesawat hancur karena bom meledak dalam pesawat tersebut (21 Februari 1970); dan (2) insiden *Black September* (6 - 12 September 1970) di mana 5 (lima) pesawat udara dibajak, tiga di antaranya dibawa ke pangkalan udara *Dawson Field* di Yordania untuk diledakkan, yang dilakukan oleh organisasi PFLP.

dan pelayanan penerbangan. Namun karena konsep naskah konvensi tentang *unlawful seizure of aircraft* sudah jadi dan akan dibahas dalam konferensi diplomatik di Den Haag pada bulan Desember 1970, maka berdasarkan *Extraordinary Session of the ICAO Assembly Resolution A17-20* penambahan aturan mengenai tindakan sabotase terhadap pesawat terbang, fasilitas dan pelayanan penerbangan akan dibahas dalam konferensi diplomatik tersendiri yang harus diselenggarakan paling lambat pada musim panas tahun 1971.<sup>343</sup>

Akhirnya pada tanggal 16 Desember 1970 di Den Haag, Belanda, ditandatangani *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft* (Konvensi Den Haag 1970). Konvensi ini mulai berlaku pada 14 Oktober 1971 setelah diratifikasi oleh 10 (sepuluh negara), dan hingga saat ini telah diratifikasi oleh 185 negara.<sup>344</sup>

#### **b) Maksud dan Tujuan Konvensi Den Haag 1970**

Maksud dan tujuan dari Konvensi Den Haag 1970 adalah sebagai upaya untuk melengkapi dan memperkuat Konvensi Tokyo 1963 yang dipandang masih memiliki kelemahan dalam aturan-aturan hukum terhadap *unlawful seizure of aircraft*. Di

---

<sup>343</sup> *Ibid.*, hlm. 233 – 234.

<sup>344</sup> Lihat: ICAO, “List of Parties”, diunduh dari [https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Hague\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Hague_EN.pdf) pada hari Senin, 11 September 2017 jam 10.15.

samping itu juga untuk mengikuti perkembangan tindak pidana terhadap pesawat terbang, seperti melebarnya dimensi perbuatan pembajakan terhadap pesawat terbang yang dahulu hanya terbatas menjadi suatu bentuk kejahatan yang sangat mengganggu dan membahayakan penerbangan sipil pada lingkungan internasional, terkait dengan keselamatan dan keamanan dari masyarakat internasional.

Hal ini sangat jelas dinyatakan dalam konsiderasi Konvensi Den Haag 1970 yakni *“for the purpose of deterring such acts, there is an urgent need to provide appropriate measures for punishment of offenders”* (dengan tujuan untuk mencegah terjadinya tindakan-tindakan tersebut, ada suatu kebutuhan yang mendesak untuk menyediakan tindakan yang tepat sebagai hukuman untuk si pelaku). Oleh karena itu, Konvensi Den Haag merupakan titik penting dalam hukum udara internasional, karena dalam konvensi ini dinyatakan bahwa pembajakan udara adalah kejahatan internasional (*international offense*), serta karena dalam konvensi ini diatur dengan jelas mengenai kebijakan dan prosedur penegakan hukum terhadap pembajakan udara.<sup>345</sup>

---

<sup>345</sup> Paul Stephen Dempsey, “Aviation Security: The Role of Law ...”, *op. cit.*, hlm. 666.

### c) Isi Konvensi Den Haag 1970

Konvensi Den Haag 1970 terdiri 14 (empat belas) pasal, yang mengatur antara lain sebagai berikut:

#### (1) Ruang Lingkup Konvensi

Konvensi Den Haag 1970 ini berlaku bagi setiap negara anggota yang telah menandatangani dan meratifikasinya. Ketentuan dalam konvensi ini berlaku baik bagi penerbangan domestik maupun internasional, namun hanya apabila bandara tempat pesawat terbang, yang di dalamnya terdapat pelanggaran tersebut, mendarat di luar wilayah teritorial negara tempat pendaftaran pesawat terbang tersebut. Hal ini sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 3 Ayat (3) Konvensi Den Haag 1970.

Adapun mengenai jenis-jenis pesawat yang dikecualikan dari pemberlakuan Konvensi Den Haag 1970 sama dengan yang diatur dalam Konvensi Tokyo 1963, yakni terhadap pesawat terbang yang digunakan untuk kepentingan militer, bea cukai, atau kepolisian (Pasal 3 Ayat (2) Konvensi Den Haag 1970). Pesawat dalam kategori ini disebut sebagai pesawat terbang negara/*state aircraft*.

#### (2) Ketentuan berkaitan dengan Pembajakan Udara

Tindakan yang diancam hukuman berdasarkan Konvensi Den Haag 1970 dinyatakan dalam Pasal 1 huruf (a), yakni “setiap orang yang berada dalam pesawat terbang dalam kondisi *in flight* yang secara melawan hukum, dengan paksaan atau ancaman, atau dengan bentuk intimidasi, merebut, atau menjalankan kontrol atas pesawat terbang tersebut”. Demikian pula terhadap “percobaan” untuk melakukan tindakan-tindakan tersebut. Bahkan orang yang “membantu” atau menjadi kaki tangan dalam melakukan tindakan-tindakan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 huruf (a) juga dikenai ancaman hukuman dari Konvensi Den Haag 1970 ini (Pasal 1 huruf (b)).

Kondisi *in-flight* yang diatur dalam Konvensi Den Haag 1970 ini merupakan penyempurnaan dari yang diatur dalam Konvensi Tokyo 1963. Dalam Pasal 3 Ayat (1) Konvensi Den Haag dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan kondisi *in flight* adalah sejak saat semua pintu luar tertutup sebelum embarkasi sampai dengan saat di mana semua pintu tersebut terbuka untuk disembarkasi penumpang. Dan apabila terjadi pendaratan darurat, maka tetap termasuk dalam kondisi *in flight* sampai dengan saat tanggungjawab terhadap pesawat terbang maupun penumpang di dalamnya diambil alih oleh pejabat yang



berwenang di darat. Sedangkan dalam Konvensi Tokyo 1963, kondisi *in flight* yakni sejak saat mesin pesawat berkekuatan penuh untuk persiapan tinggal landas hingga saat telah selesai mendarat. Dengan demikian apabila pesawat terbang dibajak pada saat pesawat tersebut sedang bergerak pelan dari *apron* (pelataran) menuju landas pacu, maka yang akan berlaku adalah hukum nasional tempat pesawat terbang tersebut berada, dan bukan aturan Pasal 1 Ayat (3) Konvensi Tokyo 1963.<sup>346</sup>

### (3) Yurisdiksi

Apabila dalam Konvensi Tokyo 1963 yang memiliki yurisdiksi terhadap tindakan pelanggaran/kejahatan yang terjadi di dalam pesawat terbang hanyalah negara di mana pesawat terbang tersebut didaftarkan, maka konsep yurisdiksi dalam Konvensi Den Haag jauh lebih luas daripada Konvensi Tokyo 1963. Mengenai yurisdiksi negara terhadap pembajakan udara, dalam Konvensi Den Haag 1970 diatur dalam Pasal 4. Menurut Pasal ini, negara yang memiliki yurisdiksi terhadap pembajakan udara adalah sebagai berikut:

(a) Negara tempat pendaftaran pesawat terbang tersebut,

---

<sup>346</sup> H.K. Martono dan Amad Sudiro, *Hukum Udara Nasional ...*, *op. cit.*, hlm. 177.

- (b) Negara tempat pendaratan pesawat terbang dengan pelaku pelanggaran masih berada di dalam pesawat terbang tersebut,
- (c) Negara tempat pusat bisnis atau tempat tinggal dari orang yang menyewa pesawat tersebut,
- (d) Negara di mana pelaku pelanggaran berada dan tidak diekstradisi.

Perluasan ruang lingkup yurisdiksi hingga level yurisdiksi universal ini dilakukan dengan tujuan agar pelaku pembajakan udara tidak dapat melarikan diri dan mencari tempat aman untuk bersembunyi (*safe haven*) di seluruh penjuru dunia.

#### (4) Wewenang dan Tugas Negara

Konvensi Den Haag 1970 juga mengatur mengenai wewenang dan tugas negara anggota konvensi, antara lain sebagai berikut:

- (a) Kewajiban negara anggota konvensi untuk menjatuhkan hukuman berat kepada pelaku tindakan melawan hukum (Pasal 2).
- (b) Kewajiban negara anggota konvensi di mana pelaku tindakan melawan hukum berada untuk menahan yang bersangkutan sesuai dengan hukum nasional negara tersebut (Pasal 6 Ayat (1)).

(c) Negara anggota konvensi yang melakukan penahanan tersebut juga berkewajiban untuk mengadakan penyelidikan awal terhadap fakta-fakta dari insiden tersebut (Pasal 6 Ayat (2)).

(d) Negara anggota konvensi yang melakukan penahanan wajib membantu pelaku tindakan melawan hukum untuk melakukan komunikasi dengan perwakilan negara asalnya (Pasal 6 Ayat (3)).

(e) Negara anggota konvensi yang melakukan penahanan wajib segera memberitahukan kepada negara tempat pendaftaran pesawat, negara operator pesawat terbang, negara asal kewarganegaraan pelaku tindakan melawan hukum, serta negara-negara lain yang menunjukkan ketertarikan, bahwa pelaku tindakan melawan hukum telah ditahan dan keadaan yang melatarbelakangi penahanannya (Pasal 6 Ayat (4)).

(f) Negara anggota konvensi di mana pelaku tindakan melawan hukum berada, apabila tidak melakukan ekstradisi, wajib untuk mengajukan kasus tersebut ke pihak yang berwenang untuk dituntut dan diadili, sesuai dengan hukum nasional negara tersebut (Pasal 7).

(g) Negara anggota konvensi di mana pelaku tindakan melawan hukum berada di wilayahnya, wajib melakukan berbagai upaya untuk mengembalikan penguasaan pesawat terbang kepada kapten penerbangnya atau untuk mempertahankan penguasaan pesawat terbang tersebut (Pasal 9 Ayat (1)).

(h) Negara anggota konvensi di mana pesawat terbang, maupun penumpang atau kru pesawat berada, hendaknya memfasilitasi mereka untuk segera melanjutkan perjalanan sesegera mungkin, dan hendaknya tidak menunda-nunda untuk mengembalikan pesawat terbang beserta kargo yang diangkutnya kepada pemiliknya yang sah secara hukum (Pasal 9 Ayat (2)).

#### (5) Ekstradisi

Adapun ketentuan mengenai ekstradisi ada di dalam Pasal 7 Konvensi Den Haag 1970, yakni bahwa negara anggota Konvensi Den Haag 1970 wajib untuk mengekstradisikan pelaku tindakan melawan hukum bila negara tersebut tidak mengadili mereka. Dengan catatan apabila negara memutuskan untuk mengadili si pelaku, maka pihak yang berwenang hendaknya memperlakukan

kasus tindakan melawan hukum dalam pesawat terbang ini seperti kejahatan serius lainnya dalam sistem hukum nasional negara tersebut.

Lebih lanjut dalam Pasal 8 Ayat (2) dan (3) dinyatakan bahwa dalam melakukan ekstradisi, harus tunduk pada persyaratan lain yang diberikan oleh undang-undang dari negara yang diminta. Hal ini berarti bahwa ekstradisi hanya bisa dilakukan apabila sejalan atau sesuai dengan hukum dari negara yang diminta, dan melibatkan peraturan dari perjanjian ekstradisi yang ada antara negara-negara tersebut. Pasal 8 ini dirancang dengan tujuan untuk memberikan dasar hukum pelaksanaan ekstradisi bagi negara-negara anggota Konvensi Den Haag 1970. Apabila negara lain mempersyaratkan adanya perjanjian ekstradisi untuk mengekstradisikan pelaku tindak melawan hukum, namun negara anggota Konvensi Den Haag 1970 belum mempunyai perjanjian ekstradisi timbal balik, maka Konvensi Den Haag 1970 dapat digunakan sebagai dasar hukum pelaksanaan ekstradisi terhadap pelaku tindakan melawan hukum tersebut. Sednagkan apabila negara anggota tidak mempersyaratkan adanya perjanjian ekstradisi bagi pelaku tindakan melawan hukum tersebut, maka para pihak (negara

anggota konvensi) harus mengakui bahwa tindakan melawan hukum dalam pesawat terbang tersebut termasuk pelanggaran hukum yang dapat diekstradisikan berdasarkan hukum nasional masing-masing negara.<sup>347</sup>

(6) Pengaturan lainnya

Konvensi Den Haag 1970 juga mengatur mengenai pengoperasian bersama, yakni dalam Pasal 5. Dalam hal negara anggota Konvensi Den Haag 1970 apabila membentuk suatu organisasi pengoperasian pesawat terbang atau suatu badan internasional yang mengoperasikan pesawat terbang, harus menunjuk salah satu negara di antaranya sebagai negara tempat pendaftaran pesawat terbang tersebut, di mana yurisdiksi negara yang ditunjuk tersebutlah yang akan berlaku terhadap pesawat terbang, penumpang, kru dan harta benda yang ada di dalamnya.

Hal mengenai *mutual assistance in criminal matter* (bantuan timbal balik dalam masalah pidana) juga diatur dalam Konvensi Den Haag 1970, yakni di Pasal 10. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa setiap negara anggota konvensi hendaknya saling memberikan bantuan terkait

---

<sup>347</sup> H.K. Martono dan Amad Sudiro, *Hukum Udara Nasional ...*, *op. cit.*, hlm. 184.



dengan proses pidana terhadap tindakan melawan hukum sesuai dengan aturan Konvensi Den Haag 1970.

Selain itu juga diatur bahwa apabila terjadi sengketa berkaitan dengan interpretasi atau penerapan Konvensi Den Haag 1970, maka harus diselesaikan dengan cara arbitrase. Namun apabila tidak dapat diselesaikan dengan cara arbitrase, maka dapat diajukan ke *the International Court of Justice* (Mahkamah Internasional). Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 12 Konvensi Den Haag 1970.

Dari uraian dan penjelasan mengenai Konvensi Den Haag 1970 di atas, dapat disimpulkan bahwa telah ada perkembangan pengaturan yang luar biasa dibandingkan dengan pengaturan dalam Konvensi Tokyo 1963. Namun masih ada beberapa kelemahan yang terdapat dalam konvensi ini, antara lain bahwa Konvensi Den Haag 1970 ini masih belum menyatakan secara tegas bahwa pembajakan udara dikategorikan sebagai kejahatan dalam Hukum Internasional. Selain itu adalah bahwa dalam Konvensi Den Haag 1970 belum ada aturan mengenai bantuan dan ganti rugi yang diberikan kepada penumpang dan kru dari pesawat terbang yang dibajak.

Meskipun demikian, tak dapat dipungkiri bahwa Konvensi Den Haag 1970 memiliki kontribusi substansial yang sangat

penting bagi pengembangan hukum internasional, khususnya hukum udara internasional. Selain itu, konvensi ini juga menjadi bukti bahwa adanya kepentingan bersama, kesatuan kehendak politik (*political will*) dan keadaan yang mendesak dapat mempercepat pembuatan suatu konvensi internasional.<sup>348</sup>

### 3) Konvensi Montreal 1971

#### a) Latar Belakang Konvensi Montreal 1971

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa terjadinya berbagai insiden sabotase pesawat terbang, serta sabotase terhadap fasilitas dan pelayanan penerbangan mengakibatkan diselenggarakannya *Extraordinary Session of the ICAO Assembly* di Montreal pada tanggal 16 – 30 Juni 1970. Pertemuan ini bertujuan untuk membahas pembuatan aturan tambahan dalam hukum internasional yang tidak hanya mengatur mengenai *unlawful seizure of aircraft*, namun juga mengatur mengenai tindakan sabotase terhadap pesawat terbang, fasilitas dan pelayanan penerbangan.

Pertemuan ini diselenggarakan atas permintaan 11 (sebelas) negara Eropa, antara lain Jerman, Belanda, Spanyol, Swiss, dan Inggris,<sup>349</sup> untuk mengontrol dan menghentikan

---

<sup>348</sup> Michael Milde, *International Air Law ... op. cit.*, hlm. 240.

<sup>349</sup> Lihat: Nancy Douglas Joyner, *Aerial Hijacking ... op. cit.*, hlm. 216.

terjadinya tindakan sabotase seperti yang terjadi pada pesawat Austria dan Swiss di bulan Februari 1970.<sup>350</sup>

Hal yang menjadi prioritas untuk dibahas dalam pertemuan ini adalah formulasi dan pembentukan suatu perjanjian internasional yang lebih komprehensif daripada Konvensi Den Haag 1970. Pada saat itu, pihak Amerika Serikat mengajukan sebuah konsep yang disebut sebagai “*international condemnation of sabotage acts, terrorist attacks, and passenger use of firearms on board aircraft*” (kecaman internasional atas tindakan sabotase, serangan teroris, dan penggunaan senjata api penumpang di pesawat terbang).<sup>351</sup> Senada dengan Amerika Serikat, beberapa negara lain juga mengajukan konsep yang disebut sebagai penambahan dan pelengkap terhadap Konvensi Den Haag 1970 untuk dapat mencegah dan memberantas tindakan sabotase terhadap pesawat terbang. Kemudian *the ICAO Assembly* mengeluarkan beberapa resolusi sebagai awal dari tindakan internasional, antara lain *Resolution A17-1* yang

---

<sup>350</sup> Pesawat *Austrian Airlines* dari Frankfurt meledak di bagian kargo dan mengakibatkan lubang yang sangat besar di badan pesawat. Untungnya pesawat ini berhasil mendarat dengan selamat tanpa ada korban seorangpun. Sedangkan pesawat *SwissAir* dari Zurich ke Tel Aviv mengalami ledakan tak lama setelah lepas landas, dan mengakibatkan tewasnya 47 orang yang ada di dalam pesawat tersebut pada 21 Februari 1970. Lihat: Nancy Douglas Joyner, *ibid.*, hlm. 217.

<sup>351</sup> Lihat: Presiden Amerika Serikat, “Message from the President of the United States transmitting to the Senate the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation”, *Executive T.*, 92nd Cong., 2nd Sess., 1972 hlm. 7, sebagaimana dikutip dalam Nancy Douglas Joyner, *ibid.*

secara tegas mengutuk aksi kekerasan terhadap penerbangan sipil internasional dan bandara. Ada pula *Resolution A17-3* yang merupakan seruan dan himbauan bagi para negara anggota ICAO untuk menghadiri konferensi diplomatik yang akan diadakan di Den Haag pada bulan Desember 1970.

Selanjutnya adalah *Resolution A17-20* yang ditujukan kepada Komisi Hukum ICAO untuk bersidang paling lambat bulan November 1970 dalam rangka untuk.<sup>352</sup>

*“... to prepare... a draft Convention on acts of unlawful interference against international aviation (other than those covered by the draft Convention on unlawful seizure of aircraft) with a view to adoption of the Convention at a diplomatic conference as soon as practicable and if possible not later than the summer of 1971 in the Northern Hemisphere..”*

(“untuk mempersiapkan.. sebuah konsep konvensi atas tindakan campur tangan yang melawan hukum terhadap penerbangan internasional (selain yang tercakup dalam rancangan Konvensi tentang Penguasaan Pesawat terbang Secara Melawan Hukum) dengan maksud untuk mengadopsi Konvensi pada konferensi diplomatik yang dilaksanakan sesegera mungkin dan jika mungkin tidak lebih lambat dari musim panas 1971 di Belahan Bumi Utara .. ”)

---

<sup>352</sup> Sekretariat Jenderal ICAO, “Resolution Adopted by the Assembly and Index to Documentation”, Doc. 8895, A17-RES, Assembly – Seventeenth Session (Extraordinary), Montreal, 16 – 30 Juni 1970, diunduh di <https://www.icao.int/assembly-archive/Session17E/A.17E.RESOL.8895.EN.pdf> pada hari Senin, 18 September 2017 jam 10.45.

Dengan adanya resolusi ini berarti telah ada rencana untuk menggantikan konsep konvensi yang akan dibahas di Den Haag, padahal konsep konvensi tersebut baru akan dibahas 6 (enam) bulan kemudian. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa sabotase terhadap pesawat terbang, fasilitas penerbangan dan bandara sangat berbahaya bagi keselamatan dan keamanan penerbangan sipil internasional. Selain itu tindakan sabotase tersebut dapat berpengaruh terhadap pelayanan penerbangan dan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap keselamatan dan keamanan moda transportasi penerbangan.

Kemudian pada tanggal 29 September sampai dengan 22 Oktober 1970, Komisi Hukum ICAO menyelenggarakan sidang *the Eighteenth Session* (Sesi Kedelapanbelas) di London untuk mempersiapkan konsep naskah konvensi tentang sabotase terhadap pesawat terbang, dengan menggunakan konsep Konvensi Den Haag sebagai panduannya.

Konsep naskah konvensi tentang sabotase terhadap pesawat terbang itu kemudian diajukan ke *the ICAO Council*, untuk selanjutnya dibahas dalam *the International Conference of Air Law* yang diselenggarakan di markas ICAO di Montreal pada tanggal 8 – 23 September 1971. Dan pada tanggal 23

September 1971 disahkanlah *the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation* (Konvensi tentang Pemberantasan Tindakan-Tindakan Melawan Hukum yang Mengancam Keamanan Penerbangan Sipil; selanjutnya disebut Konvensi Montreal 1971). Konvensi Montreal 1971 ini mulai berlaku pada tanggal 26 Januari 1973, dan hingga saat ini telah diratifikasi oleh 188 negara.<sup>353</sup>

**b) Maksud dan Tujuan Konvensi Montreal 1971**

Sebagaimana telah diuraikan dalam bagian pertimbangan dalam Konvensi Montreal 1971, konvensi ini merupakan hasil pemikiran yang berawal dari keprihatinan dunia atas maraknya aksi sabotase yang membahayakan keselamatan orang dan harta benda dalam penerbangan sipil, di mana aksi tersebut sangat besar pengaruhnya terhadap operasi pelayanan penerbangan, dan dapat mengakibatkan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap keselamatan penerbangan sipil.

**c) Isi Konvensi Montreal 1971**

---

<sup>353</sup> Lihat: ICAO, "List of Parties", diunduh dari [https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl71\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl71_EN.pdf) pada hari Senin, 11 September 2017 jam 13.15.



Pada dasarnya ketentuan yang diatur dalam Konvensi Montreal 1971 sama dengan yang diatur dalam Konvensi Den Haag 1970, antara lain:

- (1) Pengecualian konvensi terhadap pesawat terbang negara, yakni pesawat yang digunakan untuk kepentingan militer, bea cukai dan kepolisian (Pasal 4).
- (2) Pengertian kondisi *in flight* (Pasal 1 Huruf (a)).
- (3) Ketentuan mengenai ekstradisi (Pasal 8).
- (4) Pengoperasian bersama dan pembentukan badan internasional pengoperasian bersama pesawat terbang (Pasal 9).
- (5) Ketentuan mengenai penyelesaian sengketa (Pasal 14).

Namun ada beberapa ketentuan yang merupakan tambahan dari ketentuan yang ada di Konvensi Den Haag 1970, yakni:

- (1) Pasal 1 Ayat (1) mengenai tindakan melawan hukum yang oleh karenanya melanggar ketentuan Konvensi Montreal 1971, yang mengatur bahwa setiap orang dianggap melakukan pelanggaran apabila ia secara tidak sah dan sengaja:
  - (a) Tindakan melawan hukum dengan kekerasan kepada seseorang di dalam pesawat terbang dalam kondisi *in*

- flight* di mana tindakan tersebut dapat membahayakan keselamatan pesawat terbang; atau
- (b) Menghancurkan pesawat terbang dalam pelayanan (*in service*) atau mengakibatkan kerusakan pada pesawat terbang tersebut yang menyebabkan pesawat tidak dapat dioperasikan atau sepertinya membahayakan keselamatan penerbangan; atau
- (c) Menempatkan atau menyuruh untuk menempatkan peralatan atau benda apapun ke dalam pesawat terbang dalam pelayanan, yang dapat menghancurkan pesawat atau menyebabkan kerusakan yang mengakibatkan pesawat terbang tersebut tidak dapat beroperasi, atau menyebabkan kerusakan yang membahayakan keselamatan dalam penerbangan; atau
- (d) Menghancurkan atau merusak fasilitas navigasi penerbangan atau mencampuri pengoperasian fasilitas tersebut, apabila tindakan seperti itu mungkin dapat membahayakan keselamatan pesawat terbang dalam penerbangan; atau
- (e) Menyampaikan informasi yang tidak benar, yang oleh karenanya membahayakan keselamatan pesawat terbang dalam penerbangan.

Adapun Pasal 1 Ayat (2) merupakan ketentuan bahwa melakukan percobaan maupun membantu/menjadi kaki tangan dari tindakan-tindakan yang disebut dalam Ayat (1) berarti juga telah melanggar ketentuan Konvensi Montreal 1971.

- (2) Adanya ketentuan mengenai kondisi “*in service*” (dalam pelayanan) dalam Pasal 2 huruf (b), yang diartikan sebagai kondisi sejak persiapan penerbangan yang dilakukan oleh personel darat atau dilakukan oleh awak pesawat terbang untuk penerbangan khusus sampai dengan 24 jam setelah mendarat. Kondisi ini dapat diperpanjang selama waktu kondisi *in flight*.

#### 4) Deklarasi Bonn 1978

*Bonn Declaration on the International Terrorism* (lebih dikenal dengan *the Bonn Declaration on Hijacking*, selanjutnya disebut dengan Deklarasi Bonn 1978) dinyatakan pada 17 Juli 1978 dalam sebuah pertemuan di Bonn, Jerman yang dihadiri oleh kepala negara atau kepala pemerintahan dari Jerman, Kanada, Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Italia dan Jepang.

Deklarasi Bonn 1978 merupakan cetusan hasil keprihatinan atas semakin marak terjadinya terorisme internasional dan penyanderaan, khususnya pembajakan udara. Sebagai upaya untuk

memberantas pembajakan udara, maka dalam Deklarasi Bonn 1978 dinyatakan bahwa terhadap negara yang menolak untuk melakukan kewajiban ekstradisi atau menuntut pelaku pembajakan udara dengan hukuman yang berat, atau tidak segera mengembalikan pesawat terbang yang dibajak ke negara tempat pendaftaran pesawat tersebut, maka pemerintah dari ketujuh negara pencetus Deklarasi Bonn 1978 akan segera menghentikan penerbangan dengan tujuan ke negara tersebut. Selain itu, penerbangan yang berasal dari negara yang menolak tersebut, atau dari negara manapun menggunakan pesawat terbang dari negara yang menolak, akan dilarang untuk masuk ke wilayah negara-negara pencetus Deklarasi Bonn 1978.<sup>354</sup>

##### 5) Protokol Montreal 1988

Tindakan melawan hukum dan serangan sabotase tidak hanya terjadi terhadap pesawat terbang. Bahkan dalam kurun waktu 1973 – 1985 tercatat terjadi 25 (dua puluh lima) serangan bersenjata dan bom terhadap berbagai bandara di seluruh dunia<sup>355</sup>, antara lain bom yang meledak di bandara Narita, Jepang pada tanggal 25 Juni

---

<sup>354</sup> Lihat: Bonn Declaration of 1978, diunduh dari [http://www.airandspaceclub.com/pdf/B%20Criminal%20Law%20PDF/\\_d\\_%20Bonn%2078%202010.pdf](http://www.airandspaceclub.com/pdf/B%20Criminal%20Law%20PDF/_d_%20Bonn%2078%202010.pdf) pada hari Senin, 10 September 2017 jam 14.40.

<sup>355</sup> Michael Milde, *International Air Law ... op. cit.*, hlm. 249.

1985<sup>356</sup>, dan serangan bersenjata di bandara Roma dan Wina pada tanggal 27 Desember 1985.<sup>357</sup>

Berangkat dari fakta tersebut, pada *the 26th Session of the ICAO Assembly* (Sesi Kedupuluh Enam Majelis ICAO) 23 September – 10 Oktober 1986, Kanada, didukung beberapa delegasi lainnya, mengajukan usulan instrumen baru yang mengatur mengenai tindakan melawan hukum yang dilakukan dengan kekerasan di bandara-bandara yang melayani penerbangan sipil internasional.<sup>358</sup>

*ICAO Council* kemudian membentuk suatu Sub-Komisi Hukum yang khusus bertugas untuk membahas dan menindaklanjuti usulan dari Kanada tersebut, berdasarkan rekomendasi dari Resolusi A26-4. Hasil pembahasan dari Sub-Komisi Hukum ini adalah bahwa masalah tindakan melawan hukum yang dilakukan dengan kekerasan di bandara-bandara yang melayani penerbangan sipil internasional ini tidak diatur dalam instrumen yang baru dan terpisah, namun seyogyanya diatur dengan sebuah protokol terhadap Konvensi Montreal 1971, yang

---

<sup>356</sup> Clyde Haberman, "Japanese Look for Explosives in Airport Bombing", *New York Times*, 25 Juni 1985, diakses di <http://www.nytimes.com/1985/06/25/world/japanese-look-for-explosives-in-airport-bombing.html?mcubz=0> pada hari Senin, 10 September jam 15.10.

<sup>357</sup> NN, "16 Die in Terrorist Attacks at Rome, Vienna Airports : 117 Hurt in Raid Aimed at Israelis", *Los Angeles Times*, 27 Desember 1985, diakses di [http://articles.latimes.com/1985-12-27/news/mn-25659\\_1\\_rome-airport/](http://articles.latimes.com/1985-12-27/news/mn-25659_1_rome-airport/) pada hari Senin, 10 September 2017 jam 15.11.

<sup>358</sup> Michael Milde, *loc. cit.*

memperluas penerapan dan yurisdiksi dari Konvensi Montreal 1971 terkait dengan unsur tindak melawan hukum yang baru ini.

Kemudian pada *the 26th Session of the Legal Committee* yang dilaksanakan pada tanggal 28 April – 13 Mei 1987 di Montreal, dilakukan pembahasan dan finalisasi konsep protokol. Protokol ini kemudian disebut dengan *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation* (selanjutnya disebut dengan Protokol Montreal 1988) yang ditandatangani pada 24 Februari 1988. Protokol ini mulai berlaku tanggal 6 Agustus 1989, dan hingga saat ini telah diratifikasi oleh 175 negara.<sup>359</sup>

Karena Protokol Montreal 1988 ini merupakan pelengkap dari Konvensi Montreal 1971, maka dalam penerapannya harus dibaca dan ditafsirkan secara bersama-sama, sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal I Protokol Montreal 1988.

Penambahan yang dilakukan oleh Protokol Montreal 1988 kepada Pasal 1 Konvensi Montreal 1971, yakni bahwa barang siapa melakukan tindakan melawan hukum secara tidak sah dan sengaja, menggunakan alat, substansi atau senjata apapun:

---

<sup>359</sup> Lihat: ICAO, “List of Parties”, diunduh dari [https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/VIA\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/VIA_EN.pdf) pada hari Senin, 18 September 2017 jam 15.30.



- a) Melakukan tindakan kekerasan terhadap seseorang di sebuah bandara yang melayani penerbangan sipil internasional yang menyebabkan atau mungkin menyebabkan cedera serius atau kematian; atau
- b) Menghancurkan atau mengakibatkan kerusakan parah terhadap fasilitas bandara yang melayani penerbangan sipil internasional, atau terhadap pesawat terbang yang sedang berada di bandara tersebut, atau mengganggu pelayanan bandara tersebut, apabila tindakan tersebut membahayakan atau mungkin membahayakan keselamatan di bandara tersebut.

Ketentuan ini selanjutnya disebut sebagai Pasal 1 Ayat (1) *bis*.

Penambahan selanjutnya yakni kepada Pasal 5 Konvensi Montreal 1971, yang berbunyi “Negara anggota Konvensi Montreal 1971 wajib mengusahakan dan bertanggungjawab mengambil langkah-langkah yurisdiksi yang diperlukan terhadap tindak pidana pelanggaran, berupa kekerasan terhadap orang lain atau fasilitas yang digunakan di bandara yang melayani penerbangan sipil internasional, atau menghancurkan atau merusak fasilitas navigasi penerbangan bandara yang melayani penerbangan sipil internasional, atau negara tersebut melakukan melakukan langkah-langkah tertentu yang diperlukan bila tidak mengekstradisikan pelaku pelanggaran tersebut.” Ketentuan ini selanjutnya disebut sebagai Pasal 5 Ayat (2) *bis*.

## 6) Konvensi Montreal 1991

Peristiwa Lockerbie merupakan salah satu faktor yang menyadarkan dunia akan bahaya bahan peledak plastik. Dan oleh karenanya ada suatu kebutuhan yang urgen untuk merumuskan suatu instrumen hukum internasional berkaitan dengan penggunaan bahan peledak plastik sebagai senjata dalam pembajakan udara.

Peristiwa Lockerbie adalah sebutan untuk insiden meledaknya Pesawat Pan Am di atas Lockerbie, Skotlandia. Pesawat Pan Am nomor penerbangan 103 merupakan pesawat komersial yang melayani penerbangan dengan rute Frankfurt, Jerman – Detroit, Amerika Serikat, dengan dua kali transit di London dan New York. Pada tanggal 21 Desember 1988, pesawat ini meledak di atas kota Lockerbie di daerah Dumfries dan Galloway di bagian barat daya Skotlandia. Sebanyak 270 orang dari 21 (dua puluh satu) negara tewas terbunuh, terdiri dari 259 penumpang dan kru pesawat, ditambah dengan 11 orang yang ada di darat di Lockerbie. Peledak berbahan plastik yang diledakkan di kargo depan memicu serangkaian kejadian yang menyebabkan pesawat tersebut hancur dengan cepat.<sup>360</sup>

Michael Milde menjelaskan bahwa bahan peledak plastik termasuk bahan peledak yang sangat kuat, hampir menyerupai

---

<sup>360</sup> Central Intelligence Agency (CIA), "Terrorist Bombing ... *op. cit.*

nuklir, dan memiliki karakteristik unik, seperti stabil dalam temperatur yang berbeda; tahan air, api dan guncangan; fleksibel dan dapat dibentuk sesuai kebutuhan sehingga mudah disembunyikan dalam benda-benda yang umum; aman di bawa; dan membutuhkan sekering untuk memicu ledakan.<sup>361</sup> Kelebihan dari bahan peledak plastik adalah tidak dapat dideteksi oleh *x-ray*, dan tidak berbau, sehingga tidak bisa dideteksi dengan cara manual di bandara (seperti menggunakan anjing). Oleh karena itu, bahan peledak plastik ini sangat mudah dibawa dan disembunyikan dari pengawasan pihak keamanan bandara.

Atas dasar kekhawatiran akan keselamatan dan keamanan penerbangan sipil internasional, maka ada tanggal 14 Juni 1989, Dewan Keamanan PBB mendesak ICAO untuk segera melakukan upaya-upaya dalam rangka mencegah segala jenis terorisme terhadap penerbangan sipil internasional, khususnya dalam menangani penggunaan bahan peledak plastik.

Dalam *the 27th Session of the ICAO Assembly* September-Oktober 1989, delegasi Inggris dan Cekoslovakia mengajukan usulan suatu instrumen internasional tentang cara pendeteksian bahan peledak plastik. Setelah dilakukan pembahasan dalam beberapa sesi pertemuan Komisi Hukum ICAO, maka pada *the 27th Session of the Legal Committee* di Montreal tanggal 27 Maret

---

<sup>361</sup> Michael Milde, *op. cit.*, hlm. 253.

– 17 April 1990 dilakukanlah tahap penyempurnaan konsep konvensi internasional tentang bahan peledak plastik untuk dibawa dan dibahas di sebuah konferensi diplomatik.

Konferensi diplomatik tersebut diadakan di Montreal tanggal 12 Februari – 1 Maret 1991, yang juga dihadiri oleh Sekretaris Jenderal PBB saat itu, Javier Perez de Cuellar. Dalam konferensi inilah disahkan *Convention on the Marking of Plastic Explosive for the Purpose of Detection* (selanjutnya disebut dengan Konvensi Montreal 1991), yang mulai berlaku sejak 21 Juni 1998 dan hingga saat ini telah diratifikasi 154 negara.<sup>362</sup> Konvensi Montreal 1991 ini pada dasarnya mengatur kewajiban negara anggota untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk melarang (*to prohibit*) dan mencegah (*to prevent*) pembuatan bahan peledak yang tidak diberi tanda (dikenal dengan sebutan bahan peledak plastik), serta mengenai pembentukan suatu Komisi Ahli di bidang bahan peledak. Kewajiban negara anggota Konvensi Montreal 1991 antara lain:

- a) Melarang dan mencegah produksi bahan peledak tak bertanda di dalam wilayah negara tersebut.

---

<sup>362</sup> Lihat: ICAO, “List of Parties”, diunduh dari [https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX_EN.pdf) pada hari Selasa, 12 September 2017 jam 08.15.

- b) Mencegah dan melarang mobilitas bahan peledak yang tak bertanda, baik dari maupun ke wilayahnya. Namun larangan ini tidak berlaku bagi bahan peledak tak bertanda untuk kepentingan militer atau kepolisian dari negara yang bersangkutan.
- c) Secara ketat mengawasi kepemilikan dan penyerahan kepemilikan bahan peledak tak bertanda yang telah diproduksi di atau dibawa ke wilayahnya, sehingga penyebaran atau penggunaan bahan peledak tak bertanda yang bertentangan dengan Konvensi Montreal 1991 ini dapat dihindari.
- d) Menjamin semua persediaan bahan peledak yang tidak diberi tanda oleh militer atau kepolisian yang berwenang dimusnahkan atau digunakan untuk kepentingan yang sejalan dengan Konvensi Montreal 1991.
- e) Menjamin sesegera mungkin dilakukannya pemusnahan atas bahan peledak tak bertanda yang ditemukan di dalam wilayahnya, selain yang merupakan milik militer atau kepolisian negara yang bersangkutan.

Pasal 5 dan Pasal 6 Konvensi Montreal 1991 mengatur mengenai pembentukan dan tugas dari suatu komisi ahli bahan peledak (*International Explosives Technical Commission*). Komisi ini terdiri dari paling sedikit 15 (lima belas) orang, dan paling

banyak 19 (sembilan belas) orang yang ditunjuk oleh *the ICAO Council* dari usulan negara anggota Konvensi Montreal 1991. Anggota komisi ini seyogyanya merupakan ahli yang memiliki pengalaman langsung dan substansial dalam hal-hal yang berkaitan dengan pembuatan atau pendeteksian bahan peledak, atau penelitian dalam bidang bahan peledak. Masa kerja anggota komisi ahli bahan peledak ini adalah selama 3 (tiga) tahun dan dapat ditunjuk kembali. Komisi ini harus mengadakan sidang di kantor pusat ICAO paling sedikit sekali setahun, atau di tempat dan waktu yang disetujui oleh *the ICAO Council*. Adapun tugas dari komisi ahli bahan peledak ini antara lain mengevaluasi perkembangan teknis berkaitan dengan pembuatan, penandaan dan pendeteksian bahan peledak; melaporkan hasil temuan komisi kepada negara-negara anggota Konvensi Montreal 1991 dan organisasi internasional lain yang berminat, melalui *the ICAO Council*; serta memberikan rekomendasi untuk amandemen Konvensi Montreal 1991 sesuai dengan perkembangan yang terjadi.

#### **b. Setelah Tragedi 11 September 2001**

Jumlah insiden pembajakan udara yang terjadi sejak adanya berbagai konvensi internasional sebagaimana diuraikan di atas



tampaknya telah menurun.<sup>363</sup> Hal ini bisa jadi disebabkan oleh prosedur pengamanan yang ketat di bandara dan sebelum naik ke pesawat terbang.

Namun pada 11 September 2001 terjadi peristiwa yang sangat mengejutkan dunia. Pada hari itu terjadi serangkaian serangan bunuh diri di New York dan Washington, DC., Amerika Serikat, yang dilakukan oleh sekelompok anggota Al-Qaeda dengan membajak 4 (empat) pesawat penumpang, sebagai berikut:<sup>364</sup>

1) *American Airlines Flight 11*

Pesawat ini terbang dari Logan-Boston dengan tujuan Los Angeles pada jam 07.59. Lima orang teroris membajak pesawat, mematikan transponder dan kemudian mengubah arah pesawat ke New York. Pesawat ini kemudian ditabrakkan ke Menara Utara gedung *World Trade Center*, New York jam 08.45, yang menyebabkan menara tersebut meledak, terbakar, dan akhirnya runtuh pada jam 10.29.

2) *United Airlines Flight 175*

Pesawat *United Airlines* ini juga terbang dari Logan-Boston dengan tujuan Los Angeles sekitar 15 menit setelah pesawat *American Airlines Flight 11*. Pesawat tersebut dibajak oleh lima

---

<sup>363</sup> C.N. Ghosh, "Analysis of the Hijackings on 11 Sept 2001... *op. cit.*; dan Aviation Safety Network, "Airliner Hijackings",... *op. cit.*.

<sup>364</sup> *Ibid.*, hlm. 1 – 3; dan Philip Baum, *Violence in the Skies ...*, *op. cit.*, hlm. 248 – 266.

teroris yang mengubah arah ke New York. Pesawat ditabrakkan ke Menara Selatan gedung WTC pada jam 09.03 yang menyebabkan menara ini juga runtuh.

3) *American Airlines Flight 77*

Pesawat ini berangkat dari Washington-Dallas pada jam 08.10 menuju Los Angeles. Teroris yang membajak pesawat ini mengubah arah pesawat dan kemudian menabrakkannya ke gedung Pentagon bagian barat daya, menyebabkan bagian ini meledak dan terbakar habis.

4) *United Airlines Flight 93*

Pesawat ini berangkat pada jam 08.10 dari New York – Newark dengan tujuan ke San Fransisco. Para pembajak merebut kendali pesawat, namun para penumpang melawan dan berusaha merebutnya kembali. Pesawat akhirnya jatuh di Somerset, di daerah selatan Pittsburgh, Pennsylvania. Ada indikasi bahwa pesawat ini sejatinya akan diterbangkan ke arah *Air Force One* (pesawat kepresidenan Amerika Serikat), atau ke Gedung Putih.

Insiden ini dikenal dengan Tragedi 11 September 2001. Hampir 3.000 orang tewas dalam peristiwa tersebut, termasuk 227 orang penumpang dan 19 orang pembajak yang ada di dalam keempat pesawat tersebut. Peristiwa ini tidak hanya mempengaruhi Amerika

Serikat di berbagai bidang, namun juga berdampak pada negara-negara lain di seluruh dunia.<sup>365</sup>

Pembajakan udara dalam Tragedi 11 September ini merupakan pertama kalinya pelaku pembajakan udara melakukannya dengan niat bunuh diri dan membunuh serta seluruh penumpang dan kru pesawat udara tersebut. Selain itu, pembajakan udara dalam Tragedi 11 September inilah yang pertama kali menggunakan pesawat udara sebagai “*powerful weapons of mass destruction*” (senjata pemusnah massal yang hebat).

Tragedi 11 September ini membuat semua orang menjadi panik, dan mulai mempertanyakan mengenai prosedur dan pemeriksaan keamanan penerbangan internasional, karena para pelaku pembajakan udara dalam Tragedi 11 September berhasil melewati pos-pos pemeriksaan keamanan di bandara dan melenggang masuk ke pesawat. Kekhawatiran inilah yang kemudian mendorong masyarakat hukum internasional, khususnya hukum udara internasional, untuk segera merumuskan aturan baru yang dapat diterapkan terhadap peristiwa seperti Tragedi 11 September tersebut.

Berbagai instrumen hukum udara internasional, seperti Konvensi Tokyo 1963, Konvensi Den Haag 1970 hingga Konvensi Motreal 1991 sebenarnya telah diratifikasi oleh banyak negara dan

---

<sup>365</sup> Philip Baum, *op. cit.*, hlm. 13 – 14 dan hlm. 241 – 266. Lihat juga: *September 11 Attacks*, [http://en.wikipedia.org/wiki/September\\_11\\_2001\\_attacks](http://en.wikipedia.org/wiki/September_11_2001_attacks), diakses pada Selasa 10 Juni 2014; dan CN. Ghosh, “Analysis of the Hijackings on 11 Sept 2001: ... *op. cit.*”

digunakan hampir di seluruh dunia sebagai dasar hukum pencegahan dan pemberantasan tindakan melawan hukum terhadap penerbangan sipil.<sup>366</sup> Namun dengan adanya Tragedi 11 September muncul kebutuhan untuk meninjau ulang dan memperbaharui berbagai konvensi internasional tersebut dalam rangka untuk mengantisipasi berbagai ancaman baru dalam dunia penerbangan. Pembaharuan tersebut bisa melalui pembuatan konvensi baru atau dengan mengamandemen konvensi yang sudah ada.

#### 1) **Konvensi Beijing 2010 dan Protokol Beijing 2010**

Pada bulan Februari 2002, negara-negara anggota ICAO mencetuskan suatu strategi peningkatan keamanan penerbangan di seluruh dunia, salah satunya berupa *ICAO Aviation Security Plan of Action*, yang di dalamnya mencakup peninjauan kembali berbagai instrumen hukum mengenai keamanan penerbangan serta pengidentifikasian kesenjangan dan kekurangan yang dari berbagai instrumen yang sudah ada dalam rangka untuk menghadapi berbagai ancaman baru dalam dunia penerbangan sipil internasional.<sup>367</sup>

---

<sup>366</sup> Diana M. Stancu, "AVSEC Conventions: Beyond Chicago, Until Beijing", *Aviation Security International*, Volume 6 Issue 5, Desember 2010, hlm. 13, diunduh dari <http://www.3skies.eu/AVSEC%20Conventions%20PUBLISHED%20article.pdf> pada hari Jumat, 22 September 2017 jam 11.03.

<sup>367</sup> *Ibid.*

Oleh karena itu, pada periode tahun 2002 – 2008 ICAO mengadakan survei ke negara-negara anggotanya, yang menghasilkan bahwa konvensi internasional yang telah ada tidak mencakup aspek-aspek baru dari jenis serangan baru terhadap penerbangan sipil internasional, seperti penggunaan pesawat terbang sebagai senjata, serta tindakan lainnya, seperti pengorganisasian atau konspirasi untuk melakukan serangan tersebut. Dalam survei tersebut juga ditemukan bahwa konvensi internasional yang ada hanya memusatkan perhatian kepada orang yang melakukan tindakan melawan hukum baik di dalam pesawat terbang maupun di bandara, dan belum ada sama sekali ketentuan berkaitan dengan orang yang mengorganisir, mengarahkan dan mendanai tindakan melawan hukum terhadap penerbangan sipil internasional.<sup>368</sup>

Kemudian dalam *the 33rd Session of the ICAO Assembly* yang diselenggarakan di Montreal, 25 September – 5 Oktober 2001 dihasilkan Resolusi A33-1 yang menyarankan *the ICAO Council* dan Sekretariat Jenderal ICAO untuk segera mengatasi ancaman baru bagi penerbangan sipil internasional, terutama untuk segera mengevaluasi konvensi-konvensi keamanan penerbangan yang telah ada. Resolusi ini ditindaklanjuti oleh Sekretariat Jenderal segera mengadakan pembahasan dan

---

<sup>368</sup> Diana M. Stancu, “AVSEC Conventions: ... *ibid.*”

menghasilkan kesimpulan bahwa harus segera diadakan pembaharuan atau amandemen terhadap konvensi-konvensi keamanan penerbangan yang sudah ada, dalam rangka mengantisipasi bentuk-bentuk ancaman baru terhadap penerbangan sipil internasional, seperti penggunaan pesawat terbang sebagai senjata pemusnah massal, serta mengenai penyebaran zat-zat biologi, kimia dan nuklir yang berbahaya.<sup>369</sup>

Selanjutnya pada pertemuan ICAO tanggal 7 Maret 2007<sup>370</sup>, Komisi Hukum ICAO diperintahkan untuk membentuk suatu sub-komisi hukum yang bertugas untuk mempersiapkan konsep instrumen hukum baru mengenai ancaman-ancaman baru bagi penerbangan sipil internasional. Sub-komisi hukum khusus ini kemudian mengadakan rapat pada bulan Juli 2007 di Montreal, dan pada tanggal 19 – 21 Februari 2008.<sup>371</sup> Dari kedua rapat tersebut, sub-komisi hukum khusus berhasil merumuskan 2 (dua) konsep protokol tentang kriminalisasi tindakan seperti menggunakan pesawat terbang sipil sebagai senjata, dan

---

<sup>369</sup> Jiefang Huang, *Aviation Safety Through the Rule of Law, ICAO's Mechanisms and Practices*, Aviation Law and Policy Series, Kluwer Law International, 2009.

<sup>370</sup> Alejandro Piera dan Michael Gill, "Will the New ICAO-Beijing Instruments Build a Chinese Wall for International Aviation Security?", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol 47:145, 2014, hlm. 158, diunduh dari [https://www.vanderbilt.edu/wp-content/uploads/sites/78/Piera-Final-Look\\_rv-ap-23-jan-2014.pdf](https://www.vanderbilt.edu/wp-content/uploads/sites/78/Piera-Final-Look_rv-ap-23-jan-2014.pdf) pada hari Rabu, 20 September 2017 jam 11.30.

<sup>371</sup> *Ibid.*, hlm. 158 – 159.



menggunakan bahan berbahaya untuk menyerang pesawat terbang atau target lain di darat.

Kemudian pada tanggal 30 Agustus – 10 September 2010 diselenggarakanlah konferensi diplomatik di Beijing, yang menghasilkan *the Convention on the Suppression of Unlawful Acts relating to International Civil Aviation* (selanjutnya disebut dengan Konvensi Beijing 2010) yang menggantikan Konvensi Montreal 1971, dan *the Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft* (Protokol Beijing 2010) yang mengamandemen Konvensi Den Haag 1970. Konvensi Beijing 2010 ditandatangani oleh 30 negara, dan diratifikasi oleh 5 (lima) negara. Konvensi Beijing 2010 ditandatangani oleh 30 negara, dan telah mulai berlaku pada 1 Juli 2018.

Maksud dan tujuan dari Konvensi Beijing 2010 ini sangat jelas dinyatakan dalam Pembukaan Konvensi Beijing 2010, yakni bahwa masyarakat internasional sangat prihatin dengan adanya tindakan melawan hukum terhadap penerbangan sipil internasional yang membahayakan keselamatan dan keamanan orang dan harta benda, yang sangat berpengaruh terhadap pengoperasian layanan udara, bandara dan navigasi udara. Oleh karena itu, dengan adanya bentuk-bentuk dan jenis-jenis ancaman baru bagi dunia penerbangan sipil internasional, perlu adanya

instrumen hukum internasional baru dalam rangka mencegah dan memberantas tindakan melawan hukum terhadap penerbangan sipil.

Sebagai konvensi yang disusun dengan maksud untuk dapat mengantisipasi berbagai bentuk dan jenis ancaman baru terhadap penerbangan sipil internasional, ada beberapa ketentuan baru dalam Konvensi Beijing 2010 dan Protokol Beijing 2010 sesuai dengan kebutuhan hukum internasional pasca Tragedi 11 September. Beberapa penambahan dan perubahan tersebut adalah sebagai berikut:

a) Mengenai tindakan melawan hukum

Pada Pasal 1 Konvensi Beijing 2010, ketentuan yang ada dalam Huruf (a) sampai dengan Huruf (e) merupakan ketentuan yang sudah ada di Konvensi Montreal 1971 dan Protokol Montreal 1988. Adapun ketentuan yang baru yakni dalam Huruf (f) sampai dengan Huruf (i) yang mengatur bahwa konvensi ini berlaku bagi barang siapa yang melakukan tindakan melawan hukum secara tidak sah dan sengaja:

- (1) menggunakan pesawat terbang dalam pelayanan dengan tujuan untuk menyebabkan kematian, cedera serius, atau kerusakan serius terhadap harta benda atau lingkungan (Pasal 1 Huruf (f)).

(2) mengeluarkan atau melepaskan senjata BCN (*biological, chemical and nuclear*) atau atau bahan lain yang serupa, yang dapat atau mungkin dapat menyebabkan kematian, cedera serius, atau kerusakan serius terhadap harta benda atau lingkungan dari dalam pesawat terbang (Pasal 1 Huruf (g)).

(3) menggunakan terhadap atau dalam sebuah pesawat terbang dalam pelayanan, senjata BCN (*biological, chemical and nuclear*) atau peledak, radioaktif, atau bahan lain yang serupa (Pasal 1 Huruf (h)).

(4) mengangkut, menyebabkan diangkut, atau memfasilitasi pengangkutan bahan peledak atau radioaktif, senjata BCN atau bahan berbahaya serupa, di atas pesawat terbang (Pasal 1 Huruf (i)).

Adapun Protokol Beijing 2010 memperluas ruang lingkup tindak pidana pembajakan pesawat terbang, meliputi apabila dilakukan dengan kekerasan atau intimidasi atau menggunakan jenis teknologi apapun.

b) Mengenai pelanggaran tambahan (*ancillary offences*)

Konvensi Beijing 2010 dan Protokol Beijing 2010 mengatur mengenai pelanggaran tambahan, terkait dengan tindakan melawan hukum terhadap penerbangan sipil, yakni dalam Pasal 1 Ayat (3) dan Ayat (4):

- (1) Membuat ancaman yang kredibel;
  - (2) Tindakan percobaan;
  - (3) Mengorganisir atau mengarahkan orang lain;
  - (4) Bertindak sebagai kaki tangan;
  - (5) Konspirasi;
  - (6) Membantu orang lain untuk menghindari penyelidikan atau penuntutan atau hukuman.
- c) Mengenai perluasan yurisdiksi
- Yurisdiksi negara biasanya diberikan kepada pihak berwenang dari negara di mana tindakan melawan hukum tersebut dilakukan atau di mana pesawat terbang yang di dalamnya terdapat tindakan melawan hukum tersebut didaftarkan atau di mana pesawat terbang tersebut mendarat. Namun oleh Konvensi Beijing 2010 dan Protokol Beijing 2010, yurisdiksi tersebut diperluas hingga meliputi pihak berwenang dari negara kewarganegaraan si pelaku tindakan melawan hukum tersebut, atau dari negara asal korban, atau dari negara tempat tinggal si pelaku apabila si pelaku tersebut tidak memiliki kewarganegaraan. Ketentuan ini ada dalam Pasal 8 Konvensi Beijing 2010 dan Pasal 4 Protokol Beijing 2010.
- d) Mengenai kerjasama antar negara anggota

Kerjasama antar negara anggota juga ditingkatkan dalam rangka melawan tindakan melawan hukum terhadap penerbangan sipil, dan dalam rangka menekankan perlakuan yang sesuai dengan Hak Asasi Manusia. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 11 Konvensi Beijing 2010 dan Pasal 7bis Protokol Beijing 2010.

e) Mengenai penuntutan dan ekstradisi

Pasal 8 Ayat (1) (e) Konvensi Beijing 2010 dan Pasal 4 Ayat (1) (e) Protokol Beijing 2010 menambahkan negara asal kewarganegaraan dari pelaku tindakan melawan hukum sebagai tujuan ekstradisi. Selain itu kedua instrumen ini juga mengatur mengenai *mutual assistance in criminal matter* yakni di dalam Pasal 14 Konvensi Beijing 2010.

f) Mengenai *military exclusion clause*

Dalam kedua instrumen ini, ada yang disebut dengan *military exclusion clause*, yakni di mana kegiatan dari angkatan bersenjata selama masa perang akan dikecualikan dari penerapan kedua instrumen ini. Ini berarti bahwa tidak ada penuntutan yang dapat dilakukan terhadap tindakan melawan hukum terhadap penerbangan sipil apabila dilakukan oleh angkatan bersenjata selama masa perang.

Konvensi Beijing 2010 dan Protokol Beijing 2010 disahkan pada bulan September 2010 karena adanya urgensi untuk

mengantisipasi adanya bentuk dan jenis ancaman baru terhadap penerbangan sipil internasional. Namun respons terhadap kedua instrumen ini sangatlah lambat. Hal ini menyebabkan dikeluarkannya Resolusi A37-23 pada *the 37th Session of the ICAO Assembly* tahun 2013 yang mendesak negara anggota ICAO untuk menandatangani dan meratifikasi kedua instrumen ini sesegera mungkin, dan mengarahkan Sekretariat Jenderal ICAO untuk menyediakan bantuan yang diperlukan untuk proses ratifikasi apabila diperlukan oleh negara anggota ICAO. Konvensi Beijing 2010 akhirnya mulai berlaku sejak 1 Juli 2018, sedangkan Protokol Beijing 2010 telah mulai berlaku sejak 1 Januari 2018.<sup>372</sup>

## 2) Protokol Montreal 2014

Pada konferensi diplomatik yang diselenggarakan di Montreal tanggal 20 Maret - 4 April 2014, negara anggota ICAO membahas mengenai fakta bahwa dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir telah terjadi peningkatan terjadinya insiden *unruly passengers* (penumpang yang sulit diatur) dalam penerbangan<sup>373</sup>,

---

<sup>372</sup> Lihat: ICAO, "List of Parties", diunduh dari [https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing\\_Conv\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Conv_EN.pdf) pada Senin, 12 November 2018 jam 13.00; dan ICAO, "List of Parties", diunduh dari [https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing\\_Prot\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Prot_EN.pdf) pada Senin, 12 November 2018 jam 13.01.

<sup>373</sup> Menurut data dari *International Air Transport Association* (IATA), lebih dari 28.000 insiden *unruly passengers* dilaporkan terjadi dalam kurun waktu 2007 – 2013, meliputi insiden



sehingga dipandang perlu untuk merevisi aturan dalam Konvensi Tokyo 1963 agar konvensi ini dapat terus menjadi pencegah terjadinya berbagai tindakan melawan hukum dalam penerbangan.

Kemudian pada tanggal 4 April 2014 ditandatangani *Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft* di Montreal (selanjutnya disebut dengan Protokol Montreal 2014). Protokol ini ditandatangani oleh 30 negara, dan statusnya belum berlaku hingga saat ini karena belum memenuhi syarat telah diratifikasi oleh 22 negara (Pasal XVIII Protokol Montreal 2014).<sup>374</sup>

Ada beberapa hal sangat penting yang merupakan perubahan dan perkembangan dari Konvensi Tokyo 1963, yang akan diuraikan sebagai berikut.<sup>375</sup>

a) Mengenai tindakan melawan hukum

---

kekerasan terhadap kru pesawat dan penumpang lainnya, pelecehan, dan kegagalan mengikuti instruksi keselamatan penerbangan. Lihat: William V. O'Connor, Ellen Nudelman Adler dan Joanna Simon, "Unruly Passengers Beware: ICAO Delivers Montreal Protocol 2014 To Enhance Enforcement Measures Against Unruly Passengers", 2 Mei 2014, diakses di <http://www.mondaq.com/unitedstates/x/311196/Aviation/Unruly+Passengers+Beware+ICAO+Delivers+Montreal+Protocol+2014+To+Enhance+Enforcement+Measures+Against+Unruly+Passengers> pada hari Rabu, 20 September 2017 jam 11.40.

<sup>374</sup> Lihat: ICAO, "List of Parties", diunduh dari [https://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal\\_prot\\_2014\\_en.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal_prot_2014_en.pdf) pada hari Senin, 11 September 2017 jam 12.15.

<sup>375</sup> Lihat: *Consolidated Text of the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (Tokyo, 1963) and the Protocol to Amend the the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (Montreal, 2014)*, diunduh dari [https://www.unodc.org/documents/terrorism/News%20and%20Events/Consolidated\\_Text\\_1963\\_Tokyo\\_Convention-2014\\_Montreal\\_Protocol\\_ENG.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/News%20and%20Events/Consolidated_Text_1963_Tokyo_Convention-2014_Montreal_Protocol_ENG.pdf) pada hari Senin, 11 September 2017 jam 12.20.

Tidak ada tambahan mengenai definisi *unruly behavior*, namun dalam Pasal 15bis ada penambahan 2 (dua) jenis pelanggaran, yakni:

(1) *physical assault or a threat to commit such assault*

*against a crew member* (serangan fisik atau ancaman

untuk melakukan penyerangan terhadap anggota kru pesawat); dan

(2) *refusal to follow a lawful instruction given by or on*

*behalf of the aircraft commander for the purpose of*

*protecting the safety of the aircraft or of persons or*

*property therein* (penolakan untuk mengikuti instruksi

yang diberikan oleh atau atas nama kapten penerbang

demi untuk melindungi keselamatan pesawat terbang atau

orang-orang ataupun harta benda yang ada di dalamnya).

Mengenai pelanggaran dengan yang dikecualikan dari aturan Konvensi Tokyo 1963, yang awalnya hanya terhadap pelanggaran karena alasan politik atau atas dasar diskriminasi ras dan agama, dalam Protokol Montreal 2014 ditambah dengan diskriminasi kewarganegaraan (*nationality*), etnis (*ethnic origin*), pendapat politik (*political opinion*) atau gender (Pasal 2).

b) Mengenai definisi *in flight*

Dalam Konvensi Tokyo 1963 terdapat 2 (dua) pengertian kondisi *in flight*, yakni dalam Pasal 1 Ayat (3), dan dalam Pasal 5 Ayat (2) bila berkaitan dengan wewenang kapten penerbang. Protokol Montreal 2014 menghapus pengertian kondisi *in flight* dalam Pasal 5 Ayat (2). Oleh karenanya, kapten penerbang dapat menerapkan wewenangnya selama pesawat dalam kondisi *in flight* sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (3), yang telah diubah dan ditambah menjadi:

*“...at any time from the moment when all its external doors are closed following embarkation until the moment when any such door is opened for disembarkation; in the case of a forced landing, the flight shall be deemed to continue until the competent authorities take over the responsibility for the aircraft and for persons and property on board.”*

Dengan pengertian yang baru ini, maka kondisi *in flight* menurut Konvensi Tokyo 1963 sama dengan Konvensi Beijing 2010. Dan dengan diaturnya mengenai berlakunya status *in flight* dalam hal terjadi pendaratan darurat, maka ruang lingkup Konvensi Tokyo 1963 akan semakin luas, dengan catatan Protokol Montreal 2014 telah berlaku.

c) Mengenai yurisdiksi

Yurisdiksi yang diatur dalam Konvensi Tokyo 1963 adalah yurisdiksi negara tempat pendaftaran pesawat terbang (*state of registration*). Protokol Montreal 2014 menambahkan

2 (dua) yurisdiksi baru, yakni yurisdiksi *state of operator* dan *state of landing*. Yurisdiksi *state of operator* artinya adalah bila pesawat yang di dalamnya terjadi tindakan melawan hukum tersebut merupakan pesawat yang disewakan, maka negara tempat pusat bisnis si penyewa/operator pesawat atau negara tempat tinggal permanen si penyewa pesawat/operator tersebut memiliki yurisdiksi terhadap si pelaku tindakan melawan hukum tersebut. Sedangkan yurisdiksi *state of landing* yakni negara di mana pesawat yang di dalamnya masih ada si pelaku tindakan melawan hukum mendarat di dalam teritorinya, maka negara tersebut memiliki yurisdiksi atas si pelaku tindakan melawan hukum. Ketentuan baru ini ada dalam Pasal 3 Ayat (1)*bis* Konvensi Tokyo 1963.

d) Mengenai ekstradisi

Protokol Montreal 2014 hanya mengubah substansi Pasal 16 Ayat (1) Konvensi Tokyo 1963, sesuai dengan adanya penambahan yurisdiksi negara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1)*bis*.

e) Mengenai *Right of Recourse*

Penanganan terhadap penumpang yang sulit diatur memerlukan dilakukannya disembarkasi atau penyerahan kepada pihak yang berwenang. Untuk itu pesawat terbang harus melakukan pendaratan darurat atau pendaratan yang tak

terjadwal (*unscheduled landing*) yang berdampak pada meningkatnya biaya operasi maskapai penerbangan, seperti biaya pendaratan, akomodasi, kompensasi untuk penumpang, dan biaya bahan bakar untuk meneruskan perjalanan.<sup>376</sup> Oleh karena itu, *International Air Transport Association* (IATA) meminta agar dalam konferensi diplomatik di Montreal tersebut dibahas juga mengenai *the right of recourse* ini.

Konferensi diplomatik tersebut kemudian mengaturnya dalam Protokol Montreal 2014 yang menambahkan Pasal 18bis ke dalam Konvensi Tokyo 1963, yang mengatur mengenai hak maskapai penerbangan untuk menuntut ganti rugi kepada si pelaku tindakan melawan hukum, atas kerugian yang dialami karena disembarkasi atau penyerahan yang bersangkutan kepada pihak yang berwenang.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa mengenai kejahatan penerbangan, khususnya pembajakan udara, telah diatur dalam berbagai konvensi internasional yang sudah cukup komprehensif. Namun di sisi lain, dalam rangka mengikuti perkembangan zaman, khususnya dalam rangka mengantisipasi adanya bentuk-bentuk dan jenis-jenis ancaman baru

---

<sup>376</sup> Lihat: ICAO DCTC Doc No. 22: Comments on the Right of Recourse, dipresentasikan oleh *International Air Transport Association* (IATA) dalam *International Conference on Air Law*, Montreal 26 Maret – 4 April 2014, diunduh dari [https://www.icao.int/Meetings/AirLaw/Documents/DCTC\\_22\\_en.pdf](https://www.icao.int/Meetings/AirLaw/Documents/DCTC_22_en.pdf) pada hari Senin, 11 September 2017 jam 14.30.



terhadap penerbangan sipil internasional, dan perkembangan teknologi penerbangan yang semakin canggih, maka perlu adanya perubahan serta pengembangan maupun dibuatnya berbagai konvensi internasional baru dalam bidang penerbangan.

### **C. Instrumen Hukum Udara Internasional yang Berpengaruh terhadap Politik Hukum Udara Indonesia**

Sebagai bagian dari masyarakat internasional sekaligus dalam rangka mewujudkan salah satu Tujuan Negara yang tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi "... ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, ...", maka Indonesia tidak mungkin terlepas sama sekali dari pengaruh faktor-faktor eksternal yang berasal dari hukum internasional. Apalagi mengingat sejarah Indonesia yang merupakan negara bekas koloni Belanda dan Jepang, di mana sebagai negara bekas koloni cenderung mewarisi sistem hukum yang dianut oleh negara penjajahnya. Sebagai negara bekas koloni Belanda, pengaruhnya nampak dari dalam bagian Penjelasan UUD RI 1945 Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechstaat*)". Ini menimbulkan persepsi seakan-akan Indonesia membangun sistem hukum nasional yang menuju ke arah *Civil Law System* seperti halnya Belanda. Padahal sistem hukum nasional dan konsep negara hukum yang dibangun oleh Indonesia adalah negara hukum Pancasila,



bukan negara hukum dalam artian sebagaimana negara hukum dalam *Civil Law System*.

Pergaulan Indonesia dalam masyarakat internasional pun memiliki konsekuensi tertentu, yakni adanya pengaruh hukum internasional terhadap Politik Hukum Indonesia. Hal ini senada dengan pendapat Sunaryati Hartono yang menyatakan bahwa yang menyatakan bahwa Politik Hukum Indonesia tidak dapat dilepaskan dari realita dan politik hukum internasional.<sup>377</sup>

Dengan demikian, faktor yang berperan dalam pengaruh instrumen hukum internasional terhadap Politik Hukum Indonesia adalah:

1. Fakta historis bahwa Indonesia merupakan negara bekas koloni, yang menyebabkan sistem hukum dan Politik Hukum Indonesia terpengaruh oleh sistem hukum dan politik hukum dari negara penjajahnya, yakni Belanda; dan
2. Peran serta Indonesia dalam pergaulan internasional yang menyebabkan Indonesia mau tidak mau terpengaruh oleh realita dan politik hukum internasional, terutama dalam kaitannya dengan globalisasi.

Globalisasi adalah “suatu proses hubungan sosial secara relatif yang menemukan tidak adanya batasan jarak dan menghilangnya batasan-batasan secara nyata”<sup>378</sup>, sehingga dunia nampak sebagai satu kesatuan tunggal<sup>379</sup>

---

<sup>377</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju ... loc. cit.*

<sup>378</sup> Sefriani, *Peran Hukum Internasional dalam Hubungan Internasional Kontemporer*, Edisi 1, Cetakan 1, Jakarta: Rajawali Press, 2016, hlm. 6.

yang menimbulkan ketergantungan tanpa perbedaan ruang dan waktu. Bahkan dalam konteks hukum internasional, dapat dikatakan bahwa dinding-dinding kedaulatan tidak dapat lagi menghambat pergerakan arus modal, tenaga kerja, informasi, dan gagasan.<sup>380</sup> Apalagi didukung oleh perkembangan teknologi transportasi yang sangat pesat yang dalam era globalisasi ini maka lahirlah era *the end of geography*<sup>381</sup>, karena menyebabkan dunia ini seolah menjadi tanpa batas (*borderless*). Globalisasi inilah yang telah menyebabkan terjadinya perubahan yang sangat cepat dan mendasar dalam tatanan kehidupan umat manusia sejak awal abad ke-21 dalam suatu peristiwa yang dikenal dengan Revolusi Tiga T (Transportasi, Telekomunikasi, dan Turisme)<sup>382</sup>.

Era globalisasi ditandai dengan semakin intensifnya interaksi antara kaidah hukum kebiasaan internasional dengan hukum nasional<sup>383</sup>, yang disebut dengan istilah globalisasi hukum. Globalisasi hukum ini antara lain terwujud dalam diselenggarakannya berbagai konferensi dan perjanjian internasional. Indonesia pun tidak luput dari pengaruh globalisasi hukum. Dalam pergaulannya di kancah internasional, Indonesia terlibat dalam

---

<sup>379</sup> T. May Rudy, *Hubungan Internasional Kontemporer dan Masalah-Masalah Global: Isu, Konsep, Teori dan Paradigma*, Bandung: PT Refika Aditama, 2011, hlm. 5.

<sup>380</sup> Hata, *Hukum Internasional: Sejarah dan Perkembangan Hingga Pasca Perang Dingin*, Malang: Setara Press, 2012, hlm. 57.

<sup>381</sup> Lihat: Tundjung Herning Sitabuana, "*Technical Assistance Agreement* (Perjanjian Bantuan Teknis) Sebagai Sarana Alih Teknologi di Indonesia", Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2001, hlm. 1.

<sup>382</sup> Dorodjatun Kuntjoro Jakti, seperti dikutip Riant Nugroho Dwidjowijoto dan Marco P. Sumampouw, "Globalisasi, Ancaman Atau Peluang", *Manajemen Dalam Era Globalisasi*, Ed. Riant Nugroho Dwidjowijoto dan Marco P. Sumampouw, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 1997, hlm. 153.

<sup>383</sup> Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional: Kajian Teori dan Praktik Indonesia*, Cetakan Ketiga, Bandung: PT. Refika Aditama, 2017, hlm. 138.

berbagai konferensi internasional, yang menghasilkan suatu perjanjian internasional (konvensi internasional) yang harus dilaksanakan dan dipatuhi oleh negara anggotanya. Sebagai negara yang berdaulat, Indonesia memiliki kedaulatan penuh dan kebebasan untuk menentukan sikap dalam upaya pengimplementasian aturan dari berbagai konvensi internasional tersebut ke dalam hukum nasionalnya. Bahkan atas nama kedaulatan, Indonesia dapat melakukan penolakan atas berlakunya suatu norma hukum internasional terhadap dirinya.<sup>384</sup> Namun besarnya tekanan kepentingan internasional, khususnya dalam bidang hukum di era globalisasi ini, sangat sulit untuk ditolak. Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, bahwa sejalan dengan politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif, Indonesia harus mengambil sikap dalam mengimplementasikan aturan dari berbagai konvensi internasional tersebut sesuai dengan kepentingan nasional. Hal ini didukung oleh Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang berbunyi:

“Dalam pembuatan perjanjian internasional, Pemerintah Republik Indonesia berpedoman pada kepentingan nasional dan berdasarkan prinsip-prinsip persamaan kedudukan, saling menguntungkan, dan memperhatikan, baik hukum nasional maupun hukum internasional.”

---

<sup>384</sup> Eddy Pratomo, *Hukum Perjanjian Internasional: Dinamika dan Tinjauan Kritis terhadap Politik Hukum Indonesia*, 2016, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, hlm. 408.

Ada 2 (dua) aliran dalam kaitannya dengan hubungan hukum internasional dan hukum nasional, yakni Aliran Monisme dan Aliran Dualisme.<sup>385</sup> Dalam **aliran Monisme**,<sup>386</sup> hukum internasional dan hukum nasional merupakan bagian dari satu kesatuan sistem hukum, oleh karenanya hukum internasional dapat berlaku dalam hukum nasional tanpa harus melalui proses transformasi. Dalam aliran ini, apabila suatu negara sudah mengikatkan diri kepada suatu perjanjian internasional, maka sudah menginkorporasi ketentuan perjanjian internasional tersebut ke dalam hukum nasional. Dengan demikian tidak dibutuhkan adanya suatu peraturan perundang-undangan nasional untuk memberlakukan aturan-aturan tersebut dalam hukum nasional. Apabila ada, maka hanya merupakan implementasi dari kaidah hukum internasional tersebut. Inilah yang disebut dengan **Doktrin Inkorporasi** (*doctrine of incorporation*).

---

<sup>385</sup> Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional ... op. cit.*, hlm. 97; Sefriani, *Hukum Internasional: Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, Cetakan ke-6, 2016, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 80; Eddy Pratomo, *ibid.*, hlm. 414, 550 dan 555; dan Eddy Pratomo, *Hukum Perjanjian Internasional: Pengertian, Status Hukum dan Ratifikasi*, 2011, Bandung: P.T. Alumni, hlm. 257.

<sup>386</sup> Karena hukum internasional ditempatkan sebagai satu kesatuan sistem dengan hukum nasional, maka seperti nampak ada hierarki di antara kedua sistem hukum tersebut. Hal ini mengakibatkan Aliran Monisme terbagi menjadi dua, yakni Aliran Monisme dengan Primat Hukum Nasional (yang mendahulukan hukum nasional; hukum internasional merupakan lanjutan dari hukum nasional/merupakan hukum nasional untuk urusan luar negeri), dan Aliran Monisme dengan Primat Hukum Internasional (yang mendahulukan hukum internasional; hukum nasional dianggap bersumber pada hukum internasional sehingga hukum internasional merupakan suatu perangkat ketentuan hukum yang secara hierarkis lebih tinggi).

Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar ... op. cit.*, hlm. 42 – 45; Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional ... op. cit.*, hlm. 97; Sefriani, *Hukum Internasional: Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, Cetakan ke-6, 2016, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 80; Eddy Pratomo, *Hukum Perjanjian Internasional: Dinamika ... ibid.*, hlm. 414, 550 dan 555; dan Eddy Pratomo, *Hukum Perjanjian Internasional: Pengertian, ... ibid.*, hlm. 257.

Adapun aliran yang kedua adalah **Aliran Dualisme**.<sup>387</sup> Aliran ini menempatkan hukum internasional sebagai sistem hukum yang terpisah dari hukum nasional, sehingga meskipun telah mengikatkan diri kepada suatu perjanjian internasional (misalnya dengan ratifikasi) masih diperlukan proses transformasi dalam bentuk pembuatan peraturan perundang-undangan nasional. Dengan dilakukannya proses transformasi ini, berarti karakter dari kaidah hukum internasional tersebut telah berubah menjadi hukum nasional dan berlaku sebagai hukum nasional. Inilah yang kemudian dikenal dengan **Doktrin Transformasi** (*doctrine of transformation*).

Dalam praktek, Indonesia tidak mengikuti salah satu doktrin tersebut, melainkan melaksanakan keduanya. Contoh pelaksanaan dari Doktrin Inkorporasi adalah saat Mahkamah Agung menggunakan Pasal 31 Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik untuk memutus kasus tanah Kedutaan Besar Saudi Arabia, di mana Konvensi Wina 1961 tersebut hanya diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982.<sup>388</sup> Adapun contoh pelaksanaan dari Doktrin Transformasi adalah terhadap *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982* (UNCLOS) yang telah diratifikasi

---

<sup>387</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar ...*, *ibid.*, hlm. 40; Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional ... ibid.*, hlm. 97; Sefriani, *ibid.*, hlm. 80; Eddy Pratomo, *ibid.*, hlm. 414, 550 dan 555; dan Eddy Pratomo, *Hukum Perjanjian Internasional: Pengertian, ... ibid.*, Bandung: P.T. Alumni, hlm. 257.

<sup>388</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982 tentang Pengesahan Konvensi Wina mengenai Hubungan Diplomatik beserta Protokol Opsionalnya mengenai Hal Memperoleh Kewarganegaraan (*Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocol to the Vienna Convention on Diplomatic Relations concerning Acquisition of Nationality, 1961*) dan Pengesahan Konvensi Wina mengenai Hubungan Konsuler beserta Protokol Opsionalnya mengenai Hal Memperoleh Kewarganegaraan (*Vienna Convention on Consular Relations and Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relation concerning Acquisition of Nationality, 1963*). Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional ... ibid.*, hlm. 107 - 18.



dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985, namun dalam implementasinya masih dilakukan proses transformasi yakni dengan membuat dan menetapkan undang-undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

Dari uraian di atas, nampak bahwa hukum internasional memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap hukum nasional Indonesia. Hal ini jelas terlihat dari dimasukkannya berbagai aturan hukum internasional ke dalam peraturan perundang-undangan nasional, baik melalui proses inkorporasi maupun proses transformasi. Ini berarti pengaruh hukum internasional nampak dalam **Politik Hukum Instrumental** Indonesia. Dengan demikian, **instrumen hukum udara internasional juga berpengaruh terhadap Politik Hukum Instrumental Udara Indonesia**. Contohnya adalah Indonesia meratifikasi Konvensi Chicago 1944 dengan mendepositkan *notification of adherence* ke ICAO pada tanggal 27 April 1950. Selanjutnya dilakukan proses transformasi untuk mengimplementasikan Konvensi Chicago 1944, yakni dengan pembuatan UU Penerbangan 1958, yang kemudian diganti dengan UU Penerbangan 1992, yang selanjutnya digantikan dengan UU Penerbangan 2009 yang berlaku hingga saat ini.

Namun di sisi lain, dalam hukum internasional, dikenal adanya suatu “*reservation*” (pensyaratan/keberatan) terhadap ketentuan suatu konvensi internasional. Dalam Pasal 2 Ayat (1) Butir d *Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969* (selanjutnya disebut dengan Konvensi Wina 1969) dinyatakan sebagai berikut:



*“Reservation means a unilateral statement, however phrased or named, made by a State, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty, whereby it purpose to exclude or modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State.”*

(Pensyaratan berarti suatu pernyataan sepihak, dengan bentuk dan nama apapun, yang dibuat oleh suatu negara, ketika menandatangani, meratifikasi, mengakseptasi, menyetujui, atau mengaksesi atas suatu perjanjian internasional, yang maksudnya untuk mengesampingkan atau mengubah akibat hukum dari ketentuan tertentu dari perjanjian itu dalam penerapannya terhadap negara yang bersangkutan)

Pensyaratan ini dilakukan pada saat negara tersebut menyatakan persetujuannya untuk terikat pada perjanjian (*consent to be bound by the reaty*). Selain itu, persyaratan harus dilakukan dalam bentuk tertulis, agar dapat diketahui dengan jelas dan tegas oleh negara-negara peserta perjanjian tersebut dengan tujuan agar mereka dapat menentukan sikapnya atas persyaratan tersebut. Pernyataan sikap atas persyaratan suatu negara juga harus dilakukan secara tertulis. Dengan demikian akan terwujud suatu kepastian hukum bagi para pihak yang berkepentingan terhadap perjanjian internasional tersebut.<sup>389</sup>

Ada dua alasan yang sangat prinsip dan mendasar mengapa suatu negara diperbolehkan untuk melakukan persyaratan terhadap suatu perjanjian

---

<sup>389</sup> I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional Bagian I*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2002, hlm. 153 – 155.

internasional. **Pertama** adalah alasan yang berkaitan dengan kedaulatan negara. Suatu negara yang berdaulat tidak dapat dipaksa untuk menerima sesuatu yang sebenarnya tidak ia setuju ataupun tidak sesuai dengan kepentingan nasionalnya. Sedangkan alasan **kedua** adalah bahwa adanya berbagai macam kepentingan negara yang berbeda-beda bahkan bertentangan satu sama lain yang menyebabkan sulitnya tercapai suatu persetujuan bulat bagi negara-negara atas semua ketentuan dari suatu perjanjian internasional. Dengan diperbolehkan suatu negara melakukan pensyaratan atas suatu ketentuan perjanjian internasional maka diharapkan dapat mempecepat dan mempermudah terbentuknya perjanjian internasional yang baru.<sup>390</sup>

Pengajuan pensyaratan terhadap ketentuan suatu perjanjian internasional tidaklah bebas. Ada larangan atau pembatasan tertentu yang harus diperhatikan oleh suatu negara dalam mengajukan pensyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Konvensi Wina 1969 sebagai berikut:

- Pensyaratan tidak boleh diajukan apabila pensyaratan tersebut dilarang oleh perjanjian itu sendiri. Artinya di dalam pasal-pasal perjanjian tersebut, ada salah satu pasal atau ayat dari perjanjian yang menyatakan adanya larangan pengajuan pensyaratan bagi setiap negara saat menyatakan persetujuan untuk terikat pada perjanjian tersebut. Misalnya Pasal 9 *Convention against Discrimination in Education 1960* yang menyatakan bahwa “*Reservations to this Convention shall not be permitted*” (Pensyaratan terhadap Konvensi ini tidak diperkenankan).

---

<sup>390</sup>*Ibid.*, hlm. 156 – 157.

- Pensyaratan tidak boleh diajukan terhadap ketentuan-ketentuan tertentu dalam perjanjian tersebut. Misalnya Pasal 12 Ayat (1) *Convention on the Continental Shelf 1958* yang menyatakan bahwa “*At the time of signature, ratification or accession, any State may make reservations to articles of the Convention other than to articles 1 to 3 inclusive*” (Pada saat penandatanganan, peratifikasian atau pengaksesian, suatu Negara dapat mengajukan pensyaratan atas pasal-pasal dalam Konvensi selain daripada Pasal 1 sampai 3).
- Pensyaratan tidak boleh diajukan terhadap suatu perjanjian apabila pensyaratan tersebut ternyata bertentangan dengan maksud dan tujuan dari perjanjian itu. Hal ini dimaksudkan agar upaya dari negara-negara peserta lainnya untuk mencapai maksud dan tujuan dari perjanjian itu tidak terhambat.

Pengajuan pensyaratan suatu perjanjian dapat diterima atau ditolak sesuai dengan ketentuan Pasal 20 Konvensi Wina 1969 sebagai berikut:<sup>391</sup>

- Penerimaan lebih lanjut dari negara peserta lainnya tidak diperlukan terhadap pensyaratan yang dinyatakan diperbolehkan oleh perjanjian tersebut, kecuali dinyatakan demikian oleh perjanjian tersebut;
- Penerimaan dari semua pihak diperlukan jika pensyaratan hanya dilakukan oleh sejumlah terbatas negara perunding, dan bila maksud dan tujuan perjanjian adalah pemberlakuan seutuhnya dari perjanjian tersebut oleh

---

<sup>391</sup> Lihat: Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Perjanjian Internasional*, Jakarta: PT Tatanusa, 2008, hlm. 72 – 73.

semua pihak sebagai syarat mutlak untuk kesepakatan dari tiap-tiap negara pihak untuk mengikatkan diri pada perjanjian;

- Jika perjanjian tersebut merupakan suatu instrumen pokok dari suatu organisasi internasional, maka suatu persyaratan memerlukan penerimaan dari badan yang berwenang dari organisasi internasional tersebut;
- Dalam hal persyaratan tersebut tidak termasuk dalam ketentuan di atas dan kecuali jika perjanjian tersebut menyatakan lain:
  - o Penerimaan suatu persyaratan oleh negara peserta yang lain mengakibatkan negara yang menyatakan persyaratan tersebut menjadi pihak dan perjanjian tersebut dalam hubungannya dengan negara lain, jika atau ketika perjanjian itu diberlakukan terhadap negara-negara tersebut;
  - o Suatu penolakan dari negara peserta yang lain terhadap suatu persyaratan tidak menghalangi berlakunya perjanjian antara negara-negara yang menolak dan negara-negara yang mengajukan persyaratan, kecuali jika maksud yang bertentangan itu secara tegas dinyatakan oleh negara yang menolak;
  - o Suatu tindakan yang menyatakan bahwa keterikatan diri suatu negara pada perjanjian memuat suatu persyaratan menjadi efektif setelah sekurang-kurangnya satu negara peserta lainnya telah menerima persyaratan tersebut;
- Untuk tujuan-tujuan seperti tersebut dalam ketentuan kedua dan keempat, kecuali jika perjanjian menyatakan lain, maka suatu persyaratan dianggap

telah diterima oleh suatu negara jika negara itu tidak menyatakan keberatan terhadap persyaratan itu pada akhir masa 12 bulan sejak persyaratan tersebut dinyatakan, atau pada tanggal di mana negara tersebut menyatakan kesepakatannya untuk mengikatkan diri pada perjanjian itu meskipun agak terlambat.

Suatu persyaratan maupun penolakan terhadap persyaratan akan membawa akibat hukum. Akibat-akibat hukum tersebut diatur dalam Pasal 21 Konvensi Wina 1969 sebagai berikut:

- Terhadap suatu persyaratan yang dinyatakan oleh suatu negara dalam kaitannya dengan negara peserta lainnya:
  - o Mengubah hubungan antara negara yang mengajukan persyaratan dengan negara peserta lainnya dalam hal ketentuan-ketentuan perjanjian berkaitan dengan luasnya persyaratan;
  - o Mengubah ketentuan-ketentuan tersebut pada luas yang sama untuk pihak lain dalam hubungannya dengan negara yang mengajukan persyaratan.
- Persyaratan tidak mengubah ketentuan-ketentuan dalam perjanjian bagi negara peserta lainnya;
- Dalam hal suatu negara menolak suatu persyaratan namun tidak menentang keberlakuan perjanjian antara negara tersebut dengan negara yang mengajukan persyaratan, maka ketentuan yang berhubungan dengan persyaratan tidak dapat diberlakukan antara dua negara tersebut mengingat luasnya persyaratan.

Dalam kaitannya dengan Indonesia, sebagai negara yang berdaulat, Indonesia memiliki kekuasaan penuh dan kebebasan untuk menentukan sikap terhadap ketentuan-ketentuan yang ada di dalam berbagai konvensi internasional tersebut sesuai dengan kepentingan nasional. Oleh karenanya Indonesia dapat melakukan pensyaratan terhadap suatu perjanjian internasional yang diratifikasinya, sesuai dengan kepentingan nasional. Hal ini diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Pensyaratan yang dilakukan Indonesia misalnya pensyaratan terhadap Pasal 24 Ayat (1) Konvensi Tokyo 1963 tentang penyelesaian perselisihan mengenai penafsiran atau penerapan konvensi tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1976 tentang Pengesahan Konvensi Tokyo 1963, Konvensi Den Haag 1970, dan Konvensi Montreal 1971.