

Analisis Kewenangan Penyidikan Dalam Pelanggaran Wilayah Udara Indonesia (Tinjauan Peran Penyidik PNS dari Kementerian Perhubungan dan TNI AU)

Lusia Sulastri

Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

Email: lusia.sulastri@dsn.ubharajaya.ac.id

Article info

Received: Jul 19, 2022

Revised: Ags 22, 2022

Accepted: Ags 24, 2022

DOI: <https://doi.org/10.31599/krtha.v16i2.1411>

Keywords : *Authority, Civil Servant Investigators, Law Enforcement, Airspace Violations*

Abstract : *This study aims to examine the investigation and the role of civil servant investigators from the Ministry of Transportation and the Indonesian Air Force in conducting normative investigations of violations of Indonesian airspace. The results of the study show that investigations into violations of Indonesian territory cannot be interpreted as the attributive authority of PPNS of the Ministry of Transportation. Based on the grammatical and authentic Article 399 of Law no. 1 of 2009 concerning Aviation clearly does not rule out the possibility of the Indonesian Air Force being an investigator, it's just that whether the Indonesian Air Force already has PPNS, the main indicator of the operation of law enforcement in airspace violations. Article 10 of Law Number 34 of 2004 concerning the TNI and Article 399 of Law No. 1 of 2009 concerning Aviation, the Indonesian Air Force allows inspection of airspace violations, as long as they have PPNS. The role of the Indonesian Air Force in tackling violations of Indonesian airspace as investigators carries out active air defense operations, including detection, and prosecution in the form of shadowing, dispelling (intervention), forced landing (force down) and preparation (destruction). The role of PPNS from the Ministry of Transportation is as an investigator in violations of Indonesian Airspace. However, all cases never reach the judicial process, only issuing diplomatic complaints to the violator's country of origin.*

Kata kunci : Kewenangan; Penyidik PNS; Penegakan Hukum; Pelanggaran Wilayah Udara.

Abstrak : Penelitian ini ditujukan untuk mengkaji kewenangan penyidikan serta peran Penyidik PNS dari Kementerian Perhubungan dan TNI AU dalam Melakukan Penyidikan Terhadap Pelanggaran Wilayah Udara Indonesia secara normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, kewenangan penyidikan dalam pelanggaran wilayah udara Indonesia tidak dapat secara letterlijek diartikan sebagai kewenangan atributif PPNS Kementerian Perhubungan. Berdasarkan penafsiran gramatikal dan autentik Pasal 399 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan jelas tidak menutup kesempatan TNI AU menjadi Penyidik, hanya saja apakah TNI AU sudah memiliki PPNS menjadi indikator utama dapat bekerjanya penyidik dalam menangani pelanggaran kewilayahan udara. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Pasal 399 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, TNI AU memungkinkan menjadi penyidik atas pelanggaran

wilayah udara, asalkan memiliki PPNS. Peran TNI AU dalam menanggulangi pelanggaran wilayah udara Indonesia sebagai penyelidik melakukan operasi pertahanan udara aktif antara lain deteksi, identifikasi, dan penindakan berupa membayang-bayangi (*shadowing*), penghalauan (*intervention*), pemaksaan mendarat (*force down*) dan penghancuran (*destruction*). Peran PPNS dari Kementerian Perhubungan adalah sebagai penyidik dalam pelanggaran Wilayah Udara Indonesia. Namun demikian semua kasus tidak pernah sampai pada proses peradilan hanya penerbitan *diplomatic complain* kepada negara asal pelanggar.

I. PENDAHULUAN

Kedaulatan negara dan penerbangan tentunya menjadi suatu isu yang penting, hal ini karena globalisasi membawa dampak buruk yaitu kejahatan-kejahatan internasional yang setiap saat dapat masuk ke Negara Indonesia. Menurut Romli Atmasasmita dalam perkembangannya kemudian dapat menimbulkan konflik yurisdiksi yang dapat mengganggu hubungan internasional antara negara-negara yang berkepentingan di dalam menangani kasus-kasus tindak pidana berbahaya yang bersifat lintas batas teritorial.¹

Kedaulatan merupakan salah satu syarat berdirinya suatu negara. Salah satu unsur dari negara ialah pemerintah yang berkedaulatan. Pemerintah dalam suatu negara harus memiliki kewibawaan (*authority*) yang tertinggi (*supreme*) dan tidak terbatas.² Berdasarkan Pasal 1 Konvensi Paris tahun 1919 yang diubah dengan Konvensi Chicago tahun 1944 (*Convention on International Civil Aviation*) yang diterima oleh negara anggota ICAO6, menyatakan bahwa setiap negara memiliki yurisdiksi eksklusif dan wewenang untuk mengontrol ruang udara di atas wilayahnya. Kapal-kapal negara lain, baik pesawat sipil ataupun militer tak punya hak untuk memasuki ruang udara atau mendarat di wilayahnya tanpa persetujuannya.

Indonesia telah dianugerahi sebagai negara kepulauan yang terdiri dari beribu pulau, terletak memanjang di garis khatulistiwa, di antara dua benua dan dua samudera. Adapun garis pantai Indonesia sepanjang 99.093 km².³ Luas daratannya mencapai sekitar 2,012 juta km² dan laut sekitar 5,8 juta km² (75,7%), 2,7 juta kilometer persegi diantaranya termasuk dalam Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE).³ Wilayah Indonesia meliputi dua pertiga lautan dan sepertiga daratan. Di atas lautan dan daratan ada wilayah udara yang mencakup tiga pertiga dari keseluruhan wilayah. Indonesia telah mengukuhkan prinsip tersebut dalam Pasal 5 Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2009 , Tentang Penerbangan, yang menyatakan bahwa: negara Indonesia bardsaulat penuh dan utuh atas wilayah udara Republik Indonesia.

Kedaulatan negara di ruang udara yang bersifat *complete and exclusive* adalah konsep hukum yang sudah diakui sebagai sebuah rezim hukum internasional yang sudah mapan,

¹ Romli Atmasasmita, 2000, *Pengantar Hukum Pidana Internasional*, PT Rafika Aditama, Bandung, hal. 58.

² C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2000, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia* PT Rineka Cipta, Jakarta, hal. 83-85.

³ Muhammad Ramdhan dan Taslim Arifin, *Aplikasi Sistem Informasi Geografis dalam Penilaian Proporsi Luas Laut Indonesia*, Jurnal Ilmiah Geomatika Volume 19 No. 2, Desember 2013, hal. 141.

namun dalam perkembangan globalisasi konsep ini terdegradasi dengan lahirnya berbagai perjanjian internasional yang meliberalisasi perdagangan jasa penerbangan. Kebijakan *open sky policy* yang membuka era perdagangan jasa penerbangan untuk dimasuki oleh penyedia jasa penerbangan dari negara-negara lain secara bebas, telah mengikis sifat tersebut. Itu artinya, kedaulatan negara atas sumber daya alam berupa ruang udara tidak dapat lagi disebut *complete and exclusive* milik bangsa Indonesia, karena telah terbagi kepada negara-negara lain.⁴

Pelanggaran wilayah udara (*aerial intrusion*) adalah suatu keadaan di mana pesawat terbang suatu negara sipil atau militer memasuki wilayah udara negara lain tanpa izin sebelumnya dari negara yang wilayahnya dimasuki itu. Kata kunci disini adalah “tanpa izin sebelumnya dari negara yang wilayahnya dimasuki”.⁵ Agus Riyanto⁶, menyatakan bahwa, permasalahan masuknya kapal-kapal asing ke ruang udara Indonesia dipengaruhi beberapa hal yaitu:

1. Pesawat negara-negara tetangga sering kali melanggar wilayah udara Indonesia dengan mendalilkan atau mendasarkan bahwa yang melanggar bukan pilot yang mengemudikannya, tetapi operator pesawat dari maskapai yang bersangkutan dalam kedudukannya sebagai pemilik pesawat tersebut. Hal ini dikarenakan pilot hanya menjalankan perintah untuk mengemudikan pesawat. Konsekuensi dari masalah ini berakibat kepada sulitnya menjatuhkan sanksi kepada personal, karena pihak operatornya adalah badan hukum asing yang berada di luar yurisdiksi dan wilayah teritorial Indonesia.
2. Sanksi denda yang terlalu kecil yaitu sebesar Rp 60 juta terhadap pelanggaran atas wilayah udara di Indonesia oleh pesawat asing, meskipun ancaman hukuman pada Pasal 414 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 sesungguhnya cukup tinggi. Pasal tersebut berbunyi bahwa “Setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara asing di wilayah Negara RI tanpa izin Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (2) undang-undang ini dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak Rp 2 miliar rupiah”. Artinya, yang terjadi di lapangan adalah sanksi denda yang tidak maksimal di dalam menjatuhkan hukumannya. Sementara itu, biaya operasional pesawat Sukhoi yang harus dikeluarkan TNI-AU dalam rangka melakukan pengejaran pesawat asing menghabiskan anggaran US\$ 20 ribu atau sekitar Rp 240 juta per jam. Sehingga terjadi ketidakseimbangan biaya antara biaya pengejaran yang dilakukan oleh TNI-AU dengan sanksi denda yang dikenakan oleh Kementerian Perhubungan.
3. Kewenangan penyidikan untuk penanganan perkara pelanggaran izin pesawat terbang asing yang melintasi wilayah Indonesia adalah Penyidik PNS dari Kementerian Perhubungan sesuai dengan Pasal 399 dan 400 dari

⁴ Priyatna Abdurrasyid, 1972, *Kedaulatan Negara atas Ruang Udara*, Pusat Penelitian Hukum Angkasa, Jakarta, hal. 101.

⁵ Yasidi Hambali, 1994, *Hukum dan Politik Kedirgantaraan*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 21

⁶ Agus Riyanto, "Mengakhiri Dualisme dalam Menjaga dan Menangani Wilayah Udara Indonesia", Makalah disampaikan dalam 5th Dies Natalis Business Law, Jakarta: Universitas Bina Nusantara, 2015, hal. 6

Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Ketentuan ini mempersulit di dalam penanganannya, karena TNI-AU yang melakukan pengejaran, sementara hukumannya diberikan oleh Kementerian Perhubungan. Hal ini menandakan adanya dualisme dalam penanganannya, sehingga terbuka perbedaan dalam menghadapi dan menyelesaikan permasalahan ini oleh TNI-AU dan Kementerian Perhubungan.

Salah satu permasalahan yang muncul dalam menanggulangi dan menjaga kedaulatan udara terhadap pelanggaran wilayah udara di Indonesia adalah mengenai masalah penyidikan. Pasal 399 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyatakan bahwa, Pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penerbangan diberi wewenang khusus sebagai penyidik tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini. Kemudian pada pada ayat (2) disebutkan bahwa, dalam pelaksanaan tugasnya pejabat pegawai negeri sipil tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik polisi Negara Republik Indonesia. Dengan demikian terdapat dualisme penyidikan bercabang yaitu PPNS di lingkungan instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penerbangan dan Kepolisian, sedangkan dapat dikatakan bercabang karena instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penerbangan antara lain Kementerian Perhubungan dan TNI AU.

Kewenangan penyidikan untuk penanganan perkara pelanggaran izin pesawat terbang asing yang melintasi wilayah Indonesia adalah PPNS dari Kementerian Perhubungan sesuai dengan Pasal 399 dan 400 dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Ketentuan ini mempersulit di dalam penanganannya, karena TNI AU yang melakukan pengejaran, sementara penyidikannya dilaksanakan oleh Kementerian Perhubungan. Hal ini berarti ada dualisme penanganannya, sehingga terbuka perbedaan menghadapi dan menyelesaikan permasalahan ini.

Kasau Marsekal TNI Ida Bagus Putu Dunia mengatakan bahwa, sampai saat ini TNI AU tidak mempunyai hak untuk menyidik, sesuai undang-undang tugas TNI AU adalah melaksanakan penegakan hukum di udara. Sedangkan wewenang penyidik ada pada penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) Perhubungan Udara.⁷ Langkah penegakan dan mengamankan wilayah yuridiksi nasional memang sudah diemban oleh TNI AU melalui Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Tidak hanya itu, pelaksanaan tugas itu juga didasari pada Konvensi Chicago 1944 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Ketentuan dalam Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa Indonesia memiliki prinsip kedaulatan yang utuh dan eksklusif atas ruang udara di atas wilayah Indonesia.⁸

⁷ Ramadhian Fadillah, TNI AU kecewa kinerja PPNS, denda pesawat asing cuma Rp 60 juta, <https://www.merdeka.com/peristiwa/tni-au-kecewa-kinerja-ppns-denda-pesawat-asing-cuma-rp-60-juta.html>, diakses pada tanggal 9 Juli 2022.

⁸ Danang Risdiarto, *Penyidik TNI Angkatan Udara Dalam Kasus Pelanggaran Wilayah Udara Yurisdiksi Indonesia Oleh Pesawat Terbang Asing Tidak Terjadwal*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14 N0. 01 - Maret 2017, hal. 87

Kewenangan yang diatur untuk TNI terhadap pelanggar ruang udara adalah kewenangan penegakan hukum. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI menyatakan bahwa, Angkatan Udara bertugas:

- a. melaksanakan tugas TNI matra udara di bidang pertahanan;
- b. menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah udara yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
- c. melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra udara; serta
- d. melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan udara.

Penjelasan Pasal 10 Huruf b menyatakan bahwa, yang dimaksud dengan menegakkan hukum dan menjaga keamanan udara adalah segala usaha, pekerjaan dan kegiatan untuk menjamin terciptanya kondisi wilayah udara yang aman serta bebas dari ancaman kekerasan, ancaman navigasi, serta pelanggaran hukum di wilayah udara yurisdiksi nasional. Namun demikian sayangnya tidak ditulis secara tegas kewenangan penyidikan, padahal konsep penegak hukum secara umum terdiri dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, persidangan hingga pemyarakatan. Berdasarkan hal tersebut maka, kewenangan penyidikan serta peran Penyidik PNS dari Kementerian Perhubungan dan TNI AU dalam Melakukan Penyidikan Terhadap Pelanggaran Wilayah Udara Indonesia menarik untuk dikaji.

II. PEMBAHASAN

Kewenangan Penyidikan Dalam Pelanggaran Wilayah Udara Indonesia

Tahap penyidikan merupakan salah satu bagian penting dalam rangkaian tahap-tahap yang harus dilalui suatu kasus menuju pengungkapan terbukti atau tidaknya dugaan telah terjadinya suatu tindak pidana. Oleh sebab itu keberadaan tahap penyidikan tidak bisa dilepaskan dari adanya ketentuan perundangan yang mengatur mengenai tindak pidananya.⁹ Penyidikan menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang tercantung dalam Pasal 1 angka 2 diartikan :

“Serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang suatu tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.”

Tujuan penyidikan adalah untuk menemukan siapa yang telah melakukan tindak pidana dan mencari pembuktian kesalahan yang telah dilakukannya. Untuk mencapai maksud tertentu maka penyidik dalam menghimpun keterangan-keterangan sehubungan dengan fakta-fakta atau peristiwa tertentu mengenai :

⁹ Hibnu Nugroho, 2012, *Integralisasi Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Media Aksara Prima, Jakarta, hal. 67.

- a. Faktor tentang suatu tindak pidana;
- b. Identitas suatu tindak pidana ;
- c. Tempat yang pasti tindak pidana itu dilakukan ;
- d. Waktu terjadinya tindak pidana ;
- e. Apa yang menjadi motif tujuan serta maksud mengadakan tindak pidana;
- f. Identitas pelaku tindak pidana.¹⁰

Dalam penyidikan sendiri ada yang disebut penyidik yaitu orang yang melakukan penyidikan yang terdiri dari pejabat yang dijelaskan pada Pasal 1 butir (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Pejabat penyidik sendiri terdiri dari Penyidik Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil.¹¹ Di dalam hukum acara pidana yang dimaksud pejabat kepolisian adalah tidak semua anggota kepolisian secara umum (POLRI) dapat menjadi penyidik perkara.

Di Indonesia, polisi memegang peranan utama penyidikan hukum pidana umum, yaitu pelanggaran pasal-pasal KUHP. Sedangkan penyidikan terhadap tindak pidana khusus, misalnya: korupsi, penyelundupan dan sebagainya menurut ketentuan Pasal 284 ayat (2) KUHAP juncto pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 dilakukan oleh penyidik (Polisi dan Pegawai Negeri Sipil, Jaksa dan pejabat Penyidik lain yang berwenang). Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) menurut penjelasan pasal 7 ayat (2), antara lain : Pejabat Bea Cukai, Pejabat Imigrasi, Pejabat Kehutanan dan lain-lain.

Pengaturan penyidik kepolisian dan PPNS sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang HUKUM Acara Pidana sesuai dengan Pasal 399 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Pasal tersebut menyatakan bahwa, Pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penerbangan diberi wewenang khusus sebagai penyidik tindak pidana. Kemudian dijelaskan pula bahwa, dalam pelaksanaan tugasnya pejabat pegawai negeri sipil tertentu berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik polisi Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 399 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan hanya disebutkan Pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penerbangan diberi wewenang khusus sebagai penyidik tindak pidana, namun penjelasannya adalah cukup jelas. Padahal pasal ini sama sekali tidak jelas, yaitu siapakah intitusi yang memiliki kewenangan penyidikan, apakah Kementerian Perhubungan Udara, atau TNI AU yang memiliki kewenangan penegakan hukum udara berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI.

Terkait penegakan hukum terhadap pesawat pelanggar wilayah kedaulatan Indonesia berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, TNI AU berwenang untuk menyidik terkait pertahanan udara. Namun kenyataannya di lapangan, TNI AU hanya bertindak sebagai pencegah dengan lakukan pendaratan paksa. Kewenangan penyidikan saat ini ada di Kementerian Perhubungan. Sedangkan TNI AU melalui

¹⁰ Gerson Bawengan, 1977, *Penyidikan Perkara Pidana*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 54

¹¹ M. Yahya Harahap, 2000, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 112.

Komando Pertahanan Udara Nasional (Kohanudnas) hanya berwenang menangkap pesawat yang melintas wilayah udara Indonesia yang tanpa izin. Akibat yang terjadi sebagaimana dikeluhkan pihak TNI AU adalah tidak sepadannya denda yang diterapkan departemen perhubungan dengan biaya operasional yang dikeluarkan pihak militer.

Sekar Tanjung Ajita dkk mengartikan bahwa, BAB XXI Undang – Undang Penerbangan tentang penyidikan tepatnya pada Pasal 399 menyebutkan bahwa penyidikan di bidang penerbangan dilakukan oleh Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan berada dibawah koordinasi dan pengawas penyidik POLRI. Jelas sekali TNI Angkatan Udara tidak diberikan wewenang penyidikan oleh Undang – Undang Penerbangan.¹² Danang Risdiarto menyatakan bahwa, TNI AU seharusnya bisa dijadikan sebagai penyidik. Karena yang mengerti apa yang dikeluarkan negara dalam menggerakkan pesawat tempur adalah TNI AU. Jadi, nanti akan teramukulasi secara hukum yang benar. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, pihak TNI AU berwenang menyidik terkait pertahanan udara. Yang kurang dipahami publik adalah, kewenangan menyergap pesawat terbang asing pelanggar kedaulatan wilayah udara nasional ada di tangan Komando Pertahanan Udara Nasional Markas Besar TNI, namun kewenangan penyidikan terhadap awak pesawat terbang pelanggar kedaulatan wilayah udara nasional itu ada di Kementerian Perhubungan melalui PPNS bidang Penerbangan.¹³

Artinya banyak penulis mengartikan bahwa, TNI AU tidak memiliki kewenangan penyidikan, atau bahkan TNI AU seharusnya bisa dijadikan sebagai penyidik. Begitupula pendapat yang menyatakan bahwa, TNI Angkatan Udara tidak diberikan wewenang penyidikan oleh Undang – Undang Penerbangan. Namun demikian sebenarnya Pasal 399 Undang – Undang Penerbangan tidak menyatakan demikian.

Terdapat beberapa jenis penafsiran hukum, yang digunakan dalam memberikan penafsiran terhadap suatu pasal antara lain yaitu: ¹

1. Penafsiran tata bahasa (gramatikal)

Pada penafsiran gramatikal ketentuan yang terdapat di peraturan perundang-undangan ditafsirkan dengan berpedoman pada arti perkataan menurut tatabahasa atau menurut kebiasaan.

2. Penafsiran sah (autentik/resmi).

Penafsiran autentik adalah penafsiran yang dilakukan berdasarkan pengertian yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang.

3. Penafsiran historis.

4. Penafsiran historis dilakukan berdasarkan:

- a. Sejarah hukumnya, yaitu berdasarkan sejarah terjadinya hukum tersebut.
- b. Sejarah undang-undang, yaitu dengan menyelidiki maksud pembentuk undang-undang pada saat membentuk undang-undang tersebut.

¹² Sekar Tanjung Ajita, Syamsunaser, dan Bayu Setiawan, *Peran Tni Angkatan Udara Dalam Menegakkan Hukum Dan Kedaulatan Di Ruang Udara Nasional Indonesia*, Jurnal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan Vol.10 No.1 Edisi Januari 2022, hal. 363

¹³ Danang Risdiarto., *Op cit.*, hal. 89

5. Penafsiran sistematis.

Penafsiran sistematis dilakukan dengan meninjau susunan yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya, baik dalam undang-undang yang sama maupun dengan undang-undang yang lain.

6. Penafsiran nasional.

Penafsiran nasional merupakan penafsiran yang didasarkan pada kesesuaian dengan sistem hukum yang berlaku.

7. Penafsiran teleologis (sosiologis)

Penafsiran sosiologis merupakan penafsiran yang dilakukan dengan memperhatikan maksud dan tujuan dari undang-undang tersebut. Penafsiran sosiologis dilakukan karena terdapat perubahan di masyarakat, sedangkan bunyi undang-undang tidak berubah.

8. Penafsiran ekstensif

Penafsiran ekstensif dilakukan dengan memperluas arti kata-kata yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan.

9. Penafsiran restriktif

Penafsiran restriktif dilakukan dengan mempersempit arti kata-kata yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan.

10. Penafsiran analogis

Penafsiran analogis dilakukan dengan memberikan suatu kiasan atau ibarat pada kata-kata sesuai dengan asas hukumnya,

11. Penafsiran a contrario (menurut peringkaran)

Penafsiran a contrario adalah penafsiran yang didasarkan pada perlawanan antara masalah yang dihadapi dengan masalah yang diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan penafsiran gramatikal, maka berdasarkan BAB XXI Undang – Undang Penerbangan tentang penyidikan tepatnya pada Pasal 399 menyebutkan bahwa penyidikan di bidang penerbangan dilakukan oleh Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan berada dibawah koordinasi dan pengawas penyidik POLRI apakah TNI Angkatan Udara tidak diberikan wewenang penyidikan ?. Berdasarkan gramatiknya, Pasal 399 Undang – Undang Penerbangan tidak menyatakan demikian. Tidak ada satu katapun yang melarang atau menunjuk institusi tertentu untuk menjadi penyidik dalam kasus pelanggaran kewilayahan udara di Indonesia. Secara gramatikal Pasal 399 Undang – Undang Penerbangan hanya menunjukan Pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penerbangan diberi wewenang khusus sebagai penyidik tindak pidana.

Asas legalitas mengandung makna umum bahwa setiap perbuatan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas legalitas tidak hanya dikenal dalam hukum pidana, tetapi juga dalam bidang Hukum Administrasi Negara. Indonesia dalam konteks sebagai negara hukum, kewenangan untuk melakukan suatu tindakan administrasi yang dilakukan oleh organ pemerintah atau pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintah, harus didasarkan pada sumber kewenangan yang secara jelas

diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kejelasan sumber kewenangan itu setidaknya akan memberikan legalitas atas perbuatan administrasi pemerintahan dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan akan menimbulkan konsekuensi hukum bagi pejabat administrasi, baik administrasi ataupun pidana.¹⁴

Di Indonesia, asas legalitas bersandar pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan: “Negara Indonesia adalah negara hukum” Selama ini asas legalitas memang lebih dikenal dalam hukum pidana, yang ditarik dari rumusan Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berbunyi: “Tiada suatu perbuatan yang dapat dihukum kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang yang telah ada terlebih dahulu daripada perbuatannya itu sendiri”. Namun, asas legalitas juga dikenal dalam Hukum Administrasi Negara. Di lapangan HAN/HTN asas ini dikenal dengan istilah *wetmatigheid van het bestuur*, yang mengandung arti setiap tindakan pemerintahan itu harus ada dasar hukumnya dalam suatu peraturan perundang-undangan.¹⁵

Asas legalitas mengandung arti bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Konsekuensinya, keputusan atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan tidak bisa dilakukan semena-mena. Mengutip pandangan Van Wijk dan Konijnenbelt, Indroharto mengatakan asas legalitas tak mungkin dilaksanakan secara mutlak. Adalah hal yang tidak mungkin dilaksanakan bahwa untuk setiap perbuatan pemerintahan itu diharuskan adanya dasar legalitasnya secara absolut.¹⁶

Semua perbuatan dan keputusan pejabat administrasi harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Jika tidak adanya norma dan atau norma tersamar, azas kewenangan tersebut harus menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Principle of Proper Administration*). Dalam menentukan suatu tindakan maka harus mencakup 2 hal utama, yakni pertama adanya kewenangan sebagai sumber munculnya suatu tindakan, dan yang kedua adalah adanya norma atau substansi norma, apakah norma yang sudah jelas ataupun masih merupakan norma tersamar. Norma tersamar ini yang kemudian memunculkan penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Principle of Proper Administration*). Prinsip Dasar Kewenangan: Pertama, Pejabat administrasi bertindak dan mengambil keputusan atas dasar kewenangan yang dimilikinya. Kedua, kewenangan yang dipergunakan harus dapat dipertanggungjawabkan dan diuji baik oleh norma hukum ataupun azas hukum.¹⁷

Pada dasarnya Pasal 399 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan merupakan norma tersamar. Pasal ini tidak melarang TNI AU untuk menyidik, ataupun

¹⁴ Rio Admiral Parikesit, *Penerapan Asas Legalitas (Legaliteit Beginsel/Wetmatigheid Van Bestuur) Dalam Kebijakan Sentralisasi Pengharmonisan Peraturan Perundang-Undangan*, 1 Jurnal Legislasi Indonesia Vol 18 No. 4 - Desember 2021, hal. 454

¹⁵ Fakultas Hukum Andalas, *Laporan Penelitian Implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Administrasi Pemerintahan Dan Penyelesaian Sengketa Administrasi Berdasarkan Konsep Negara Hukum*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Tahun 2021, Jakarta, hal. 22

¹⁶ *Ibid.*, hal. 23

¹⁷ *Ibid.*, hal. 23

memberikan kewenangannya terhadap institusi tertentu atau menunjuk langsung institusi tertentu. Pasal ini hanya menyebutkan bahwa, Pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penerbangan diberi wewenang khusus sebagai penyidik tindak pidana. Artinya semua institusi di lingkungan instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penerbangan dapat melakukan penyidikan, asalkan memiliki penyidik pegawai negeri sipil.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil (“PPNS”) merupakan penyidik yang berasal dari PNS untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu. Biasanya tindak pidana tersebut bukan tindak pidana umum yang biasa ditangani oleh penyidik Kepolisian. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 PP No. 43 Tahun 2012, yang dimaksud dengan PPNS adalah Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang berdasarkan peraturan perundang-undangan ditunjuk selaku Penyidik dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

Berdasarkan penafsiran autentik, Pasal 400 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyatakan bahwa, kewenangan penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 399 dilaksanakan sebagai berikut:

- a. meneliti, mencari, dan mengumpulkan keterangan sehubungan dengan tindak pidana di bidang penerbangan;
- b. menerima laporan tentang adanya tindak pidana di bidang penerbangan;
- c. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai saksi dan/atau tersangka tindak pidana di bidang penerbangan;
- d. melakukan penangkapan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang penerbangan;
- e. meminta keterangan dan bukti dari orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang penerbangan;
- f. memotret dan/atau merekam melalui media elektronik terhadap orang, barang, pesawat udara, atau hal yang dapat dijadikan bukti adanya tindak pidana di bidang penerbangan;
- g. memeriksa dokumen yang terkait dengan tindak pidana penerbangan;
- h. mengambil sidik jari dan identitas orang;
- i. menggeledah pesawat udara dan tempat-tempat tertentu yang dicurigai adanya tindak pidana di bidang penerbangan;
- j. menyita benda yang diduga kuat merupakan barang yang digunakan untuk melakukan tindak pidana di bidang penerbangan;
- k. mengisolasi dan mengamankan barang dan/atau dokumen yang dapat dijadikan sebagai alat bukti sehubungan dengan tindak pidana di bidang penerbangan;
- l. mendatangkan saksi ahli yang diperlukan; m. menghentikan proses penyidikan; dan
- m. meminta bantuan polisi Negara Republik Indonesia atau instansi lain terkait untuk melakukan penanganan tindak pidana di bidang penerbangan.

Keseluruhan kewenangan tersebut adalah kewenangan penegakan hukum. Misalnya meneliti, mencari, dan mengumpulkan keterangan sehubungan dengan tindak pidana di bidang penerbangan, melakukan penangkapan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang penerbangan, meminta keterangan dan bukti dari orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang penerbangan atau bahkan menyita benda yang diduga kuat merupakan barang yang digunakan untuk melakukan tindak pidana di bidang penerbangan. Dengan demikian kewenangan tersebut sesuai autentifikasi penjelasan Pasal 10 Huruf b Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yang menyatakan bahwa, yang dimaksud dengan menegakkan hukum dan menjaga keamanan udara adalah segala usaha, pekerjaan dan kegiatan untuk menjamin terciptanya kondisi wilayah udara yang aman serta bebas dari ancaman kekerasan, ancaman navigasi, serta pelanggaran hukum di wilayah udara yurisdiksi nasional.

PPNS merupakan pejabat PNS yang ditunjuk dan diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan dalam tindak pidana tertentu yang menjadi lingkup peraturan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya. Oleh karena itu, instansi/lembaga atau badan pemerintah tertentu memiliki PPNS masing-masing. Dalam melaksanakan tugasnya PPNS diawasi serta harus berkoordinasi dengan penyidik Kepolisian. Dengan demikian, berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Pasal 399 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, TNI AU memungkinkan menjadi penyidik atas pelanggaran wilayah udara, asalkan memiliki PPNS.

Permasalahannya adalah apakah TNI AU belum memiliki PPNS. Selama ini PPNS yang dimiliki adalah PPNS TNI AL dan Penyidik Polisi Militer disetiap matra baik Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara untuk kejahatan yang dilakukan anggota TNI. Sedangkan PPNS khusus baru dimiliki berdasarkan Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Perikanan; Pada ketentuan diatas diatur bahwa yang berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana dibidang perikanan yang terjadi di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia adalah penyidik TNI, AL, dan PPNS Perikanan. Dengan demikian PPNS Khusus yang dimaksud dalam perikanan adalah salah satunya adalah TNI AL.

Di sisi lain Kementerian Perhubungan telah memiliki PPNS yang terstruktur. Subdirektorat Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan Personel Keamanan Penerbangan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan, pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta evaluasi dan pelaporan di bidang Penyidik Pegawai Negeri Sipil, instruktur dan personel keamanan penerbangan.

Subdirektorat Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan Personel Keamanan Penerbangan menyelenggarakan fungsi:

- a. penyiapan bahan perumusan kebijakan di bidang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), serta instruktur dan personel keamanan penerbangan;
- b. penyiapan bahan pelaksanaan kebijakan di bidang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), serta instruktur dan personel keamanan penerbangan;

- c. penyiapan bahan penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang instruktur dan personel keamanan penerbangan;
- d. penyiapan bahan pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi di bidang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), serta instruktur dan personel keamanan penerbangan; dan
- e. penyiapan bahan evaluasi dan pelaporan di bidang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), serta instruktur dan personel keamanan penerbangan.

Subdirektorat Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan Personel Keamanan Penerbangan terdiri atas Seksi Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan Seksi Personel Keamanan Penerbangan. Seksi Penyidik Pegawai Negeri Sipil mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan prosedur, dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta evaluasi dan pelaporan di bidang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) bidang penerbangan. Seksi Personel Keamanan Penerbangan mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta evaluasi dan pelaporan dibidang instruktur dan personel keamanan penerbangan.

Danang Risdiarto menyatakan bahwa, salah satu penyebab lemahnya penegakan hukum terhadap pelaku pelanggaran wilayah udara adalah karena tidak adanya penyidik khusus yang menangani permasalahan kedaulatan negara di wilayah udara. Kewenangan penyidikan saat ini ada di Kementerian Perhubungan melalui Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Sedangkan TNI AU melalui Komando Pertahanan Udara Nasional (Kohanudnas) hanya berwenang menangkap pesawat yang melintas wilayah udara Indonesia. Kontruksi kewenangan menegakkan hukum seperti ini dipandang berpotensi menyebabkan penyelesaian kasus pelanggaran wilayah udara karena hanya akan bergerak pada tataran penegakan hukum kriminal biasa.

Dengan demikian berdasarkan penafsiran gramatikal dan autentik Pasal 399 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan jelas tidak menutup kesempatan TNI AU menjadi Penyidik, hanya saja apakah TNI AU sudah memiliki PPNS menjadi indikator utama dapat bekerjanya penyidik dalam menangani pelanggaran kewilayahan udara. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Pasal 399 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, TNI AU memungkinkan menjadi penyidik atas pelanggaran wilayah udara, asalkan memiliki PPNS.

Peran Penyidik PNS dari Kementerian Perhubungan dan TNI AU dalam Melakukan Penyidikan Terhadap Pelanggaran Wilayah Udara Indonesia

Pelanggaran wilayah udara (aerial intrusion) adalah suatu keadaan di mana ada pesawat terbang asing (baik sipil maupun militer) yang memasuki wilayah udara suatu negara tanpa izin. Insiden tersebut bisa merupakan suatu kesengajaan (misalnya penerbangan gelap/black flight dengan tujuan-tujuan tertentu), maupun tanpa disengaja (misalnya

pesawat tersesat/*aircraft in distress*).¹⁸

Pasal 401 UU No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyatakan setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing yang memasuki kawasan udara terlarang dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Sedangkan Pasal 402 menyebutkan Setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing yang memasuki kawasan udara terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Kemudian Pasal 414 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan yang menyatakan bahwa, Setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara asing di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa izin Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah). Berdasarkan ancaman pasalnya tentunya pasal ini tidak main-main, dapat ditahan karena ancamannya dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun. Kemudian dendanya denda paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

Sepanjang tahun 2017 - 2019 masih terdapat banyak kasus pelanggaran wilayah udara nasional yang berpotensi mengancam kedaulatan NKRI. Terekam sebanyak 19 kasus pelanggaran wilayah udara yang terjadi pada tahun 2017 berupa penerbangan tanpa izin antara lain 16 kasus penerbangan yang melibatkan pesawat negara, 2 kasus yang melibatkan pesawat sipil, dan satu kasus yang tidak teridentifikasi. Sementara itu, selama tahun 2018, tercatat sebanyak 65 kasus melibatkan pesawat sipil, 48 kasus melibatkan pesawat negara, dan 14 kasus tidak teridentifikasi sehingga dapat dijumlahkan sebanyak 127 kasus pelanggaran yang terjadi di wilayah udara Indonesia. Lalu, sepanjang bulan Januari hingga Juni tahun 2019, sebanyak 165 kasus pelanggaran wilayah udara yang terjadi di daerah perbatasan NKRI seperti Kepulauan Riau dan wilayah perbatasan lainnya karena adanya permasalahan terkait dengan FIR Singapura.¹⁹

Penegakan hukum terhadap pelanggaran kewilayahan udara dapat dilakukan dengan menegakan hukum pidana, hal ini karena pasal-pasal tersebut telah mengatur hukum pidana di dalamnya. Salah satu tindakan penegakan hukum pidana adalah adanya suatu pengusutan. Pengusutan (*opsporing*) oleh KUHAP dikenal dengan istilah penyelidikan dan penyidikan.

Menurut Pasal 1 angka 5 KUHAP Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidikan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tidak pidana guna menentukan dapat tidaknya dilakukan penyidikan. Dengan demikian fungsi penyelidikan adalah suatu kegiatan yang dilaksanakan sebelum dilakukannya penyidikan guna memastikan kebenaran suatu peristiwa bahwa, tindak pidana tersebut adalah benar-benar merupakan suatu tindak pidana. Sedangkan Penyidikan menurut Kitab Undang-

¹⁸ Rohannisa Naja Rachma Savitri, dan Adya Paramita Prabandari, *TNI Angkatan Udara dan Keamanan Wilayah Udara Indonesia*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Volume 2, Nomor 2, Tahun 2020, hal. 240

¹⁹ *Ibid.*, hal. 240-241

Undang Hukum Acara Pidana yang tercantung dalam Pasal 1 angka 2 diartikan sebagai “Serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terangya suatu tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.”

Penyelidikan dan penyidikan sebenarnya tidak boleh dipisah karena masih satu kesatuan dari Pengusutan (*opsporing*). Oleh karena itu penyelidikan dan penyidikan pun di Kepolisian tidak dilakukan secara terpisah institusi, namun masih menjadi satu kesatuan fungsi reserse kriminal. Pemisahan antara penyelidikan dan juga penyidikan ada pada telah ditemukannya suatu tindak pidana.

TNI AU mempunyai peran penting dalam menyelenggarakan pertahanan kedaulatan wilayah udara NKRI dalam menghadapi ancaman keamanan di udara. Pasal 10 Undang - Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menegaskan bahwa tugas dari TNI AU antara lain adalah melaksanakan tugas TNI matra udara di bidang pertahanan, menegakkan hukum dan menjaga keamanan wilayah yurisdiksi nasional, melaksanakan tugas TNI dalam pengembangan matra udara, serta melakukan pemberdayaan wilayah pertahanan udara.

Kebanyakan kasus dari pelanggaran wilayah udara adalah pesawat asing yang melintas tanpa izin tersebut adalah pesawat militer. Masalah ini sudah seringkali terjadi. Contohnya, ketegangan antara Indonesia-Australia lantaran banyaknya penerbangan gelap (*black flight*) dan penerbangan tanpa izin. Sempat pula terjadi ketegangan ketika pesawat-pesawat jet F-5 Tiger TNI-AU “mengusir” pesawat jet F-18 Hornet milik Angkatan Udara Australia yang dinilai telah memasuki wilayah udara Indonesia di atas Pulau Roti tanpa izin. Kemudian ada pula masuknya pesawat militer Malaysia di perairan Ambalat yang juga diklaim sebagai wilayah kedaulatan Malaysia sejak belum terselesaikannya perundingan batas wilayah antara Indonesia-Malaysia.²⁰

Terhadap pelanggaran wilayah udara Republik Indonesia dan atau kawasan udara terlarang oleh pesawat udara sipil, dilaksanakan penegakan hukum yang harus menjamin keselamatan dan keamanan awak pesawat, penumpang dan pesawat udara. Penegakan hukum terhadap pelanggaran wilayah udara dan/atau kawasan udara terlarang sebagaimana dimaksud di atas dilakukan dengan suatu operasi pertahanan udara oleh TNI-AU.²¹

Pasal 9 Undang – Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI mencantumkan bahwa pihak yang berwenang untuk menindak pelanggaran wilayah yurisdiksi nasional adalah TNI AU. Bentuk upaya yang dilakukan oleh TNI AU untuk menegakkan hukum dan mempertahankan keamanan wilayah udara Indonesia yaitu dengan cara melaksanakan Operasi Pertahanan Udara dalam tahap mendeteksi, mengidentifikasi, menindak, dan menetralsir atau mengurangi dampak dari ancaman udara.

²⁰ Baiq Setiani, *Konsep Kedaulatan Negara di Ruang Udara dan Upaya Penegakan Pelanggaran Kedaulatan oleh Pesawat Udara Asing*, Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 3, September 2017, hal. 492

²¹ Markas Besar TNI-AU, 2004, *Doktrin TNI-AU Swa Bhuwana Paksa*, tanpa penerbit, Jakarta, hal. 26.

TNI-AU juga diberi wewenang dan tanggung jawab berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI dalam penegakan kedaulatan dan hukum terhadap pelanggaran di wilayah udara, termasuk kawasan udara terlarang, terbatas dan daerah berbahaya sesuai dengan tugas pokoknya. Untuk mengimplementasikan pelaksanaan tugas penegakan kedaulatan dan hukum di ruang udara nasional tersebut, maka dibutuhkan peran Komando Pertahanan Udara Nasional (Kohanudnas). Karena Kohanudnas memiliki kemampuan deteksi, identifikasi dan penindakan terhadap seluruh wahana udara yang melakukan pelanggaran terhadap wilayah udara Republik Indonesia. Sementara itu, dalam melaksanakan tugas tersebut, Kohanudnas melaksanakan Operasi Pertahanan Udara, baik aktif maupun pasif.²²

Pelaksanaan Operasi Pertahanan Udara terbagi dalam Operasi Pertahanan Udara Aktif, yang meliputi kegiatan berupa:²³

- a. Deteksi : merupakan proses pengawasan terhadap sasaran udara secara elektronik maupun visual. Proses tersebut dimaksudkan untuk mengetahui secara pasti situasi udara yang terjadi pada saat itu. Dengan mengetahui data sasaran udara, dapat ditentukan lintasan, arah dan kecepatannya untuk selanjutnya dapat ditentukan sasaran tersebut merupakan ancaman udara atau bukan. Diteksi dapat dilaksanakan dengan cara elektronik dan visual.
- b. Identifikasi : merupakan proses penentuan klasifikasi setiap sasaran udara kawan, sasaran udara tidak dikenal atau sasaran udara musuh. Dari hasil analisa data sasaran udara dapat ditentukan karakternya dan selanjutnya dapat ditentukan penggunaan Sistem Hanud yang tepat untuk mengatasi dan menanggulangi sasaran udara. Kegiatan identifikasi dapat dilakukan dengan cara elektronik, korelasi dan visual.
- c. Penindakan : merupakan tindak lanjut dari kegiatan identifikasi yang dilakukan oleh pesawat tempur sergap untuk membayang-bayangi (*shadowing*), penghalauan (*intervention*), pemaksaan mendarat (*force down*) dan penghancuran (*destruction*). Selain itu, oleh rudal jarak sedang untuk penghancuran terhadap sasaran udara yang masuk daerah pertahanan rudal, dan Meriam Hanud/Rudaltis untuk penghancuran terhadap setiap sasaran udara yang masuk daerah pertahanan.

Pada peran penyelidikan, TNI AU lebih berperan menjadi tim penyergap dan pemaksaan mendarat (*forced down*) yang dilakukan pesawat TNI AU Sukhoi 27/30 Flanker, terhadap pesawat asing tidak berizin. Apabila dalam Pasal 1 ayat (5) KUHAP disebutkan bahwa, penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang, maka sebenarnya tindakan TNI AU lebih berperan menjadi tim penyergap dan pemaksaan mendarat (*forced down*) sebenarnya bukan lagi penyelidikan, karena sudah diketahui tindakan pelanggarannya, objeknya (pesawatnya) dan upaya paksa sudah dilaksanakan.

Pada konteks pelanggaran wilayah udara, proses pengusutan (*opsporing*) ternyata

²² Markas Besar TNI-AU, 2003, *Buku Petunjuk Pelaksanaan OPSGAB tentang Operasi Hanud Nasional*, tanpa penerbit, Jakarta, hal. 19.

²³ Baiq Setiani, *Op cit.*, hal. 506

terpisah intitusi, dan masing masing intitusi memainkan peran yang berbeda. Pada peran penyelidikan diserahkan pada TNI AU sebagai lembaga yang dimaknai secara umum tidak memiliki kewenangan penyidikan, dan kewenangan penyidikan diserahkan kepada Kementerian Perhubungan.

Penyelidikan bertugas untuk mencari kejelasan atau terang dari suatu tindak pidana, atau mencari kejelasan dari sisi pidananya apakah dapat dikatakan perbuatan pidana atau bukan. Permasalahannya adalah pesawat udara milik asing baik sipil maupun militer yang melanggar pastilah telah terdeteksi radar. Terdapat sistem record yang jelas dalam memvisualkan adanya pelanggaran, sehingga untuk mencari kejelasan dari sisi pidananya apakah dapat dikatakan perbuatan pidana atau bukan menjadi suatu masalah yang urgent. Hal yang urgent justru ada pada sisi upaya paksa dimana pesawat harus dilakukan penyergap dan pemaksaan mendarat (*forced down*).

Pada tindak pidana umum seorang penyelidik harus mencari dahulu kejelasan dari sisi pidananya apakah dapat dikatakan perbuatan pidana atau bukan baru dapat dilakukan upaya lainnya, namun dalam pelanggaran kewilayahan udara upaya paksa yang merupakan kewenangan penyidik sangat dibutuhkan. Dengan demikian TNI AU sebenarnya juga sudah melaksanakan peran penyidik khususnya Pasal 400 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan melakukan penangkapan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang penerbangan.

Dalam menangani kasus pemaksaan mendarat terhadap pesawat udara asing di wilayah Indonesia selama ini penyidikan dilakukan oleh PPNS Penerbangan yang berada di bawah Ditjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan. Kewenangan PPNS ini berdasarkan pada Pasal 399 UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang berbunyi pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penerbangan diberi wewenang khusus sebagai penyidik tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Penerbangan.²⁴

Pada sisi penyidikan yang dilakukan oleh Kementerian Perhubungan, sebagai PPNS berdasarkan Pasal 400 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyatakan bahwa, kewenangan penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 399 dilaksanakan sebagai berikut:

- a. meneliti, mencari, dan mengumpulkan keterangan sehubungan dengan tindak pidana di bidang penerbangan;
- b. menerima laporan tentang adanya tindak pidana di bidang penerbangan;
- c. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai saksi dan/atau tersangka tindak pidana di bidang penerbangan;
- d. melakukan penangkapan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang penerbangan;
- e. meminta keterangan dan bukti dari orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang penerbangan;
- f. memotret dan/atau merekam melalui media elektronik terhadap orang, barang,

²⁴ Danang Risdiarto, 2019. *Kendala Hukum Penindakan terhadap Pesawat Udara Sipil yang Tidak Berizin yang Memasuki Wilayah Udara Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.16, (No.3), hal. 361.

pesawat udara, atau hal yang dapat dijadikan bukti adanya tindak pidana di bidang penerbangan;

- g. memeriksa dokumen yang terkait dengan tindak pidana penerbangan;
- h. mengambil sidik jari dan identitas orang;
- i. menggeledah pesawat udara dan tempat-tempat tertentu yang dicurigai adanya tindak pidana di bidang penerbangan;
- j. menyita benda yang diduga kuat merupakan barang yang digunakan untuk melakukan tindak pidana di bidang penerbangan;
- k. mengisolasi dan mengamankan barang dan/atau dokumen yang dapat dijadikan sebagai alat bukti sehubungan dengan tindak pidana di bidang penerbangan;
- l. mendatangkan saksi ahli yang diperlukan; m. menghentikan proses penyidikan; dan
- m. meminta bantuan polisi Negara Republik Indonesia atau instansi lain terkait untuk melakukan penanganan tindak pidana di bidang penerbangan.

Danang Risdiarto²⁵ menyatakan bahwa, menurut undang-undang TNI AU tidak diberi kewenangan untuk menyidik. Dengan demikian, maka Lanud-Lanud sebagai pelaksana di lapangan hanya berwenang hingga tingkat penyelidikan saja. Setelah proses penyelidikan dilakukan Lanud, kasus itu diserahkan kepada PPNS penerbangan guna proses penyidikannya. Namun sampai dengan saat ini proses itu belum pernah terjadi. Tentunya peradilan pun belum pernah terwujud. Absennya proses peradilan terhadap pelanggaran udara yang kerap terjadi di wilayah NKRI, di satu sisi memberikan kesan keramahan atau tingginya sikap toleran bangsa Indonesia terhadap suatu pelanggaran wilayah udara NKRI, namun di sisi lain mengesankan kelemahan dalam penegakan hukum.

Pengalaman menunjukkan, hampir semua bentuk pelanggaran wilayah udara penanganannya tidak pernah sampai pada proses peradilan. Sering dilakukan adalah penerbitan *diplomatic complain* kepada negara asal pelanggar tersebut. Hal ini dilanjutkan dengan menyuruh pihak penanggung jawab untuk mengurus perizinan sebelum dilepas melanjutkan misinya. Satu dari beberapa faktor utama penyebabnya adalah dasar hukum yang belum kuat, sehingga prosedur penanganan pasca *forced down*, sebagai upaya derivasi dari dasar hukum tersebut, belum sempurna.²⁶

Apabila pada tahun 2017 terdapat sebanyak 19 kasus pelanggaran wilayah udara, tahun 2018 sebanyak 127 kasus, dan tahun 2019, sebanyak 165 kasus ternyata penanganannya tidak pernah sampai pada proses peradilan dan hanya dilakukan adalah penerbitan *diplomatic complain*. Maka jelas terdapat suatu permasalahan dalam melaksanakan penyidikan yang sebenarnya memiliki kewenangan luas dalam penegakan hukum.

Danang Rusdianto menyatakan bahwa, kewenangan penyidikan untuk penanganan perkara pelanggaran izin pesawat terbang asing yang melintasi wilayah

²⁵ Danang Risdiarto, *Penyidik TNI...., Op cit.*, hal. 80-81

²⁶ Danang Risdiarto, 2019. *Kendala.... Op cit.*, hal. 361

Indonesia adalah PPNS dari Kementerian Perhubungan sesuai dengan Pasal 399 dan 400 dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Ketentuan ini mempersulit di dalam penanganannya, karena TNI AU yang melakukan pengejaran, sementara hukumannya diberikan oleh Kementerian Perhubungan. Hal ini berarti ada dualisme penanganannya, sehingga terbuka perbedaan menghadapi dan menyelesaikan permasalahan ini.²⁷

Pesawat sipil Singapura jenis Beechcraft-9L yang melanggar wilayah NKRI dilepas kembali ke Singapura. Ketiga crew dari pesawat Beechcraft, yaitu Tan Chin Kia (Kapten Pilot), Mr Z Heng Chia (siswa), Xiang Bo Hong (siswa) dilepas oleh Lanud Supadio Pontianak setelah selesai dimintai keterangan oleh personel intelijen, pengamanan TNI AU dan PPNS Perhubungan Udara serta di denda Rp 60 juta. Hal yang ironis adalah biaya negara yang harus dikeluarkan setiap kali melakukan penyeragaman pesawat asing. Untuk menggerakkan pesawat tempur Sukhoi saja minimal Rp100 juta dalam satu jam terbang. Sementara denda yang diberikan hanya Rp 60 juta.²⁸

Berdasarkan hal tersebut jelas ada ketimpangan terhadap pengaplikasian penyidikan pada pelanggaran kewilayahan udara pada PPNS Kementrian Perhubungan. Kementrian Perhubungan tidak mengetahui dengan detail biaya yang harus dikeluarkan dalam pengejaran, penyeragaman dan pemaksaan mendarat (*forced down*). Selain itu semua bentuk pelanggaran wilayah udara penanganannya tidak pernah sampai pada proses peradilan menjelaskan ada suatu permasalahan dalam penegakan hukum.

III. KESIMPULAN

Kewenangan Penyidikan Dalam Pelanggaran Wilayah Udara Indonesia tidak dapat secara letterlijk diartikan sebagai kewenangan atributif PPNS Kementrian Perhubungan. Berdasarkan penafsiran gramatikal dan autentik Pasal 399 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan jelas tidak menutup kesempatan TNI AU menjadi Penyidik, hanya saja apakah TNI AU sudah memiliki PPNS menjadi indikator utama dapat bekerjanya penyidik dalam menangani pelanggaran kewilayahan udara. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Pasal 399 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, TNI AU memungkinkan menjadi penyidik atas pelanggaran wilayah udara, asalkan memiliki PPNS.

Peran TNI AU dalam menanggulangi Pelanggaran Wilayah Udara Indonesia sebagai penyidik melakukan Operasi Pertahanan Udara Aktif antara lain Deteksi, Identifikasi, dan Penindakan berupa membayang-bayangi (*shadowing*), penghalauan (*intervention*), pemaksaan mendarat (*force down*) dan penghancuran (*destruction*). Peran PPNS dari Kementerian Perhubungan adalah sebagai penyidik dalam pelanggaran Wilayah Udara Indonesia. Namun demikian semua kasus tidak pernah sampai pada proses peradilan hanya penerbitan *diplomatic complain* kepada negara asal pelanggar.

²⁷ Danang Risdiarto, *Penyidik TNI....*, *Op cit.*, hal. 87

²⁸ Erdy Nasrul, *RP.100 Juta untuk Sekali Sergap Pesawat Asing. Dendanya Cuma Rp 60 Juta*, <https://www.republika.co.id/berita/nemexd/rp-100-juta-untuk-sekali-sergap-pesawat-asing-dendanya-cuma-rp-60-juta>, diakses pada tanggal 9 juli 2022.

IV. SARAN

Sebaiknya TNI AU memiliki PPNS tersendiri, sehingga dapat melakukan penyidikan secara mandiri. Dan sebaiknya Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan direvisi dengan memberikan ketentuan yang jelas terhadap penyidikan pelanggaran wilayah udara Indonesia dilakukan oleh TNI AU.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrasyid, Priyatna. 1972. *Kedaulatan Negara atas Ruang Udara*. Pusat Penelitian Hukum Angkasa. Jakarta.
- Atmasasmita, Romli. 2000. *Pengantar Hukum Pidana Internasional*. PT Rafika Aditama. Bandung.
- Bawengan, Gerson. 1977. *Penyidikan Perkara Pidana*. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Hambali, Yasidi. 1994. *Hukum dan Politik Kedirgantaraan*. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Harahap, M. Yahya. 2000. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil. 2000. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia* PT Rineka Cipta. Jakarta.
- Nugroho, Hibnu. 2012. *Integralisasi Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*. Media Aksara Prima. Jakarta.
- Ajita, Sekar Tanjung, Syamsunasir, dan Bayu Setiawan. *Peran Tni Angkatan Udara Dalam Menegakkan Hukum Dan Kedaulatan Di Ruang Udara Nasional Indonesia*. Jurnal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan Vol.10 No.1 Edisi Januari 2022.
- Fadillah, [Ramadhian](https://www.merdeka.com/peristiwa/tni-au-kecewa-kinerja-ppns-denda-pesawat-asing-cuma-rp-60-juta.html). *TNI AU kecewa kinerja PPNS. denda pesawat asing cuma Rp 60 juta*. <https://www.merdeka.com/peristiwa/tni-au-kecewa-kinerja-ppns-denda-pesawat-asing-cuma-rp-60-juta.html>. diakses pada tanggal 9 Juli 2022.
- Fakultas Hukum Andalas. *Laporan Penelitian Implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Administrasi Pemerintahan Dan Penyelesaian Sengketa Administrasi Berdasarkan Konsepsi Negara Hukum*. Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara. dan Pengelolaan Perpustakaan Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Tahun 2021. Jakarta.
- Markas Besar TNI-AU. 2004. *Doktrin TNI-AU Swa Bhumana Paksa*. tanpa penerbit. Jakarta.

- Markas Besar TNI-AU. 2003. *Buku Petunjuk Pelaksanaan OPSGAB tentang Operasi Hanud Nasional*. tanpa penerbit. Jakarta.
- Nasrul, Erdy. *RP.100 Juta untuk Sekali Sergap Pesawat Asing. Dendanya Cuma Rp 60 Juta*. <https://www.republika.co.id/berita/nemexd/rp-100-juta-untuk-sekali-sergap-pesawat-asing-dendanya-cuma-rp-60-juta>. daikses pada tanggal 9 juli 2022.
- Parikesit, Rio Admiral. *Penerapan Asas Legalitas (Legaliteit Beginsel/Wetmatigheid Van Bestuur) Dalam Kebijakan Sentralisasi Pengharmonisasian Peraturan Perundang-Undangan*. 1 Jurnal Legislasi Indonesia Vol 18 No. 4 - Desember 2021.
- Ramdhan, Muhammad dan Taslim Arifin. *Aplikasi Sistem Informasi Geografis dalam Penilaian Proporsi Luas Laut Indonesia*. Jurnal Ilmiah Geomatika Volume 19 No. 2. Desember 2013.
- Risdiarto, Danang. *Penyidik TNI Angkatan Udara Dalam Kasus Pelanggaran Wilayah Udara Yurisdiksi Indonesia Oleh Pesawat Terbang Asing Tidak Terjadwal*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 14 N0. 01 - Maret 2017.
- , 2019. *Kendala Hukum Penindakan terhadap Pesawat Udara Sipil yang Tidak Berizin yang Memasuki Wilayah Udara Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol.16. (No.3).
- Riyanto, Agus. *"Mengakhiri Dualisme dalam Menjaga dan Menangani Wilayah Udara Indonesia"*. Makalah disampaikan dalam 5th Dies Natalis Business Law. Jakarta: Universitas Bina Nusantara. 2015.
- Savitri, Rohannisa Naja Rachma. dan Adya Paramita Prabandari. *TNI Angkatan Udara dan Keamanan Wilayah Udara Indonesia*. Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Volume 2. Nomor 2. Tahun 2020.
- Setiani, Baiq. *Konsep Kedaulatan Negara di Ruang Udara dan Upaya Penegakan Pelanggaran Kedaulatan oleh Pesawat Udara Asing*. Jurnal Konstitusi. Volume 14. Nomor 3. September 2017.