

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat luas dengan 13.466 pulau yang tersebar dari sabang hingga merauke dengan berbagai ukuran dan jenis. (National Geographic Indonesia 2009) Luas wilayahnya membentang sepanjang khatulistiwa dari 950 bujur timur sampai dengan 1410 bujur timur, dan dari 60 lintang utara sampai dengan 110 lintang selatan. Konstelasi geografi Indonesia yang berupa negara kepulauan membuatnya memiliki wilayah kedaulatan udara yang sangat luas, yakni 5.193.252 km² dan membentang sepanjang 5.110 km di khatulistiwa (Sutarno, 2001: 3). Kondisi geografis Indonesia yang terletak diantara dua benua dan dua samudera membuatnya menjadi jalur perlintasan transportasi dunia.

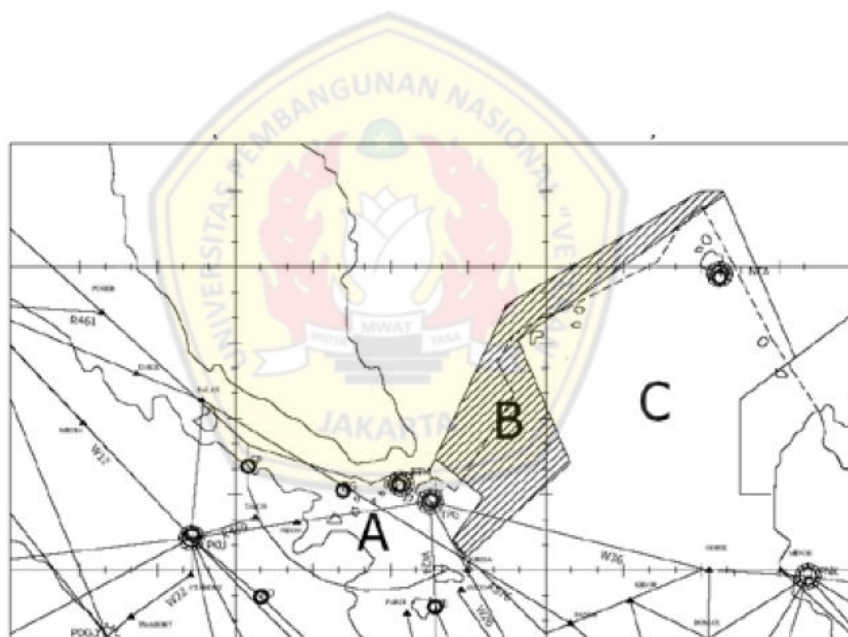
Dijelaskan dalam dalam Pasal 5 Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan jelas disebutkan, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah udara RI. Bahkan, dalam Pasal 6 UU No 1/2009 ditegaskan, dalam rangka penyelenggaraan kedaulatan negara atas wilayah udara NKRI, pemerintah melaksanakan wewenang dan tanggung jawab pengaturan ruang udara untuk kepentingan penerbangan, perekonomian nasional, pertahanan dan keamanan negara, sosial budaya, serta lingkungan udara.

Dalam Laporan Perencanaan Penerbangan Indonesia disebutkan bahwa terdapat 16 jalur penerbangan internasional yang melintasi wilayah udara Indonesia (Dirjen Perhubungan Udara Indonesia dan ICAO, 2007: Appendix 1D-2H). Sedangkan Kementerian Perhubungan Indonesia menyatakan telah menyiapkan sebanyak 670 rute penerbangan domestik. Dari jumlah tersebut baru sekitar 250 yang sudah dimanfaatkan, sedangkan sisanya sekitar 420 rute akan di tawarkan kepada maskapai penerbangan nasional. (Dirjen Perhubungan Udara 2007) Dengan adanya hal ini Indonesia menjadi salah satu jalur penerbangan paling ramai .Adanya hal ini membuat pengawasan dan menjamin keamanan udara di Indonesia menjadi tugas yang tidak mudah.

Dinyatakan oleh pasal 2 konvensi jenesewa mengenai laut wilayah dan oleh pasal 2 ayat 2 konvensi PBB tentang hukum laut 1982. Ketentuan-ketentuan yang berlaku terhadap navigasi udara, termasuk udara diatas laut wilayah, ditetapkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang mengatur pelayaran maritim. Namun tidak ada norma-norma hukum kebiasaan yang memperoleh secara bebas lintas terbang diatas wilayah Negara,yang dapat disamakan dengan prinsip hak lintas damai di perairan nasional suatu Negara. (ICAO 2007) Hal ini membuat tugas Indonesia untuk mengamankan kedaulatan amat sulit, karena udara berbeda dengan maritim terdapat kebebasan penerbangan. Maka diperlukan sebuah sistem pengawasan keamanan udara demi menjaga keutuhan kedaulatan Indonesia, dan pemanfaatan ruang udara untuk dioptimalkan sesuai kepentingan negara.

Yang menjadi perhatian adalah Indonesia bemum dapat mengelola sistem pengawasan navigasi udara yaitu *Flight Information Region* (FIR) karena sejak Tahun 1946 sebagaimana diputuskan oleh *International civil aviation*

organisation (ICAO) Pengawasan udara Indonesia (FIR) telah di limpahkan kepada Singapura. Karena situasi pada saat itu Indonesia baru merdeka dan tidak memiliki kapabilitas dari berbagai macam aspek, sehingga pengawasan udara sebagian wilayah Indonesia yang mencakup pulau natuna hingga riau ditangani oleh singapura hingga Indonesia sanggup mengembangkan teknologinya sendiri dan mandiri mengelola ruang udaranya. Sedangkan Singapura yang pada saat itu bekum merdeka dan masih dibawah kekuasaan pemerintahan kolonial Inggris dinilai lebih siap. Oleh karena itu *Flight Information Region* (FIR) dimandatkan kepada Singapura.



(Diambil dari *Report of the Contingency Plan Indonesia*. Dirjen Perhubungan dan ICAO, 2007: Appendix 2D)

Berdasarkan gambar 1.0 diatas pembagian wilayah pengawasan Flight Information Region (FIR) dibagi menjadi tiga titik A,B, dan C. Untuk wilayah sektor A, Indonesia mendelegasikan tanggung jawab pemberian pelayanan navigasi kepada Singapura dari permukaan laut sampai ketinggian 37.000 kaki.

Untuk wilayah sektor B, Indonesia mendelegasikan tanggung jawab pemberian pelayanan navigasi kepada Singapura dari permukaan laut sampai ketinggian tidak terhingga. Sedangkan untuk wilayah sektor C tidak termasuk dalam perjanjian. (Lestari .R, 2015 : 4)

Pada saat itu Indonesia yang baru merdeka dari penjajahan Belanda tidak aktif dalam pertemuan Navigasi Udara Regional (*Regional Air Navigation/RAN meeting*) yang diselenggarakan Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (ICAO). Dalam pertemuan RAN selanjutnya, Indonesia juga dinilai belum mampu mengelola ruang udara. Konsekuensinya, berdasarkan ketentuan internasional, hal-hal yang terkait kepentingan operasi keselamatan penerbangan didelegasikan kepada negara yang hadir dan mampu mengelola, yaitu Singapura.

Tahun 1993, dalam pertemuan RAN III di Bangkok, Pemerintah RI pernah mengusulkan agar Indonesia dapat mengelola FIR di sekitar wilayah Kepri. Namun, sidang ICAO memutuskan, masalah itu diselesaikan secara bilateral. Sejak saat itu Singapura memiliki otoritas untuk menerapkan sistem pengawasan udara atau *air surveillance* dengan bentuk *Flight Information Region* (FIR) yang ada di kawasan Kepulauan Natuna. Usulan tersebut diterima oleh Indonesia dan organisasi tersebut karena Singapura dianggap lebih layak dalam mengelola ruang udara di kawasan tersebut. (Priyono I. 2016 : 9)

Perlu diketahui mengapa masalah sistem pengawasan udara FIR menjadi urgensi tersendiri karena apabila membicarakan tentang pengawasan udara tidak terlepas dari kata kedaulatan. Mengapa kedaulatan menjadi sorotan di dalam penelitian ini, karena dalam wilayah kedaulatan udara erat kaitannya dengan

masalah intelejen negara. Intelejen lewat udara dapat memberikan informasi tentang apa saja yang terjadi di permukaan daratan maupun perairan. Dengan dikelolanya *Flight Information Region (FIR)* oleh Singapura maka Indonesia dapat dibilang tidak berdaulat di wilayah sendiri. Kerugian bagi Indonesia titik A,B, dan C merupakan wilayah yang ramai dan rentan terhadap potensi ancaman keamanan non-tradisional seperti *illegal fishing, piracy, human trafficking*, dan perdagangan narkoba.

FIR amat penting bagi keamanan udara karena FIR mengendalikan semua pesawat yang melintas diatas Kepulauan Riau, Batam, dan Natuna termasuk dengan pesawat militer Indonesia milik TNI AU. Sebagai perbandingan Singapura yang wilayahnya jauh lebih kecil dari Indonesia telah memiliki pesawat AWACS (*Airborne Warning and Control System*) adalah sistem radar udara yang dirancang untuk mendeteksi pesawat, kapal dan kendaraan pada rentang yang panjang dan kontrol dan perintah ruang pertempuran dalam keterlibatan udara dengan mengarahkan pesawat tempur dan pesawat serangan serangan. Sedangkan Indonesia yang memiliki luas wilayah lebih dari 50 persen ASEAN hanya memiliki pesawat *Boeing 737 Surveillers* yang kondisi dan peralatannya tergolong usang. (Kardi, Kusnadi 2017:5) Yang jelas membuat upaya pengamanan kedaulatan menjadi jauh lebih berat dari seharusnya, dan menjadi perhatian.

Dalam Hubungan Internasional menjabarkan bahwa kedaulatan merupakan sebuah keleluasaan negara dalam mengelola segala yang ada di dalam negaranya, selama berada dibawah teritorial negara. Kondisi ini menjadi kerugian Indonesia, karena ancaman eksternal tidak dapat diidentifikasi dengan efisien,

yang dapat mengancam keberadaan dan medung *survival* bagi negara.
(Simatupang 1981)

Dalam konsep keamanan nasional dan pertahanan nasional persoalan keamanan tidak hanya meliputi masalah militer semata, namun juga persoalan non-militer. Adanya keamanan nasional untuk menjamin *survival interest* dari negara yang ditujukan untuk menjamin kepentingan negara sampai ke individu. Adapun

Banyak pihak yang menilai keputusan Indonesia ini merupakan keputusan yang akan mengakibatkan kerugian bagi Negara. Sehingga banyaknya suara yang menuntut pengembalian ruang udara berada di tangan Indonesia sepenuhnya. Bukan tanpa alasan adanya keinginan Indonesia untuk mengelola ruang udaranya secara mandiri, karena Singapura telah melakukan beberapa pelanggaran seperti penggunaan hak ruang udara, Pelanggaran wilayah udara Indonesia oleh pesawat tidak berizin dari luar negeri meningkat tajam pada tahun 2015. Kusnadi Indonesia dan Singapura memang telah memiliki kerjasama di bidang intelijen, namun Indonesia tak dapat ikut melakukan pemantauan seperti Singapura karena tak memiliki fasilitas yang memadai.

Luas wilayah udara Indonesia adalah 81 persen dari keseluruhan wilayah udara ASEAN, dan sebagian harus diserahkan pengawasannya kepada Singapura. Perlu diketahui bahwa karakteristik dari air power adalah :

1. *Flexibility*-dapat digunakan untuk tugas-tugas yang beraneka ragam
2. *Speed*-jalan paling cepat yang membawa kekuatan militer ke tujuan

3. *Ubiquity*-tidak terhalang oleh kondisi geografi
4. *Reach*-jangkauan yang tidak terbatas
5. *Surprise*-dapat datang dari mana saja kapan saja
6. *Politically attractive*-karena resiko korban yang kecil dan mudah

untuk menghentikannya (Kusnadi, 2017:6)

Melihat beberapa karakteristik air power yang sangat beragam dan potensial, maka Indonesia berada di dalam potensi rentan dalam perwujudan keamanan nasional. Oleh karena itu butuh upaya yang lebih untuk mengatasi kemampuan *air power* tersebut, terutama dalam persoalan intelejen. Karena akses untuk mendapatkan segala informasi yang berada di bawahnya baik darat dan laut, tidak dapat diperoleh tanpa adanya pengawasan udara. Dalam dunia Intelejen terdapat rules yang menyebutkan : *Threat-Capability = Risk*. Kondisi inilah yang menggambarkan Indonesia saat ini dimana ancaman bisa datang kapan saja ditambah dengan kemampuan mengelola pelayanan navigasi Flight Information Region yang belum mempuni, membuat resiko Indonesia akan ancaman semakin nyata. Oleh karena itu harus ada upaya-upaya untuk meningkatkan Keamanan Nasional (Kamnas). Dengan memulai peningkatan di bidang pertahanan dan ekonomi.

Selain itu ancaman terhadap keamanan nasional, terutama di bidang pertahanan karena dengan leluasa Singapura mendapat akses intelijen di kepulauan Riau dan Natuna. Komando Sektor I Komando Pertahanan Udara Nasional (Kohanudas) telah mencatat 140 pelanggaran udara. (Armenia 2015) Seperti baru-baru ini. Berdasarkan laporan TNI AU, Singapura menggunakan ruang udara Indonesia di daerah Kepulauan Riau (Kepri); di utara Pulau Bintan,

untuk latihan pesawat tempur mereka. Singapura masih merujuk pada perjanjian antar negara.

Perjanjian mengenai peminjaman bagian wilayah RI karena Singapura tak memiliki ruang udara untuk latihan adalah military training areas (MTA) yang habis pada tahun 2001 dan draft Defence Cooperation Agreement (DCA) pada tahun 2007 yang batal disepakati. Sehingga menurut Panglima TNI Jenderal Gatot Nurmantyo, jika Singapura ingin latihan di wilayah Indonesia, maka mereka harus mengajukan izin. (N. Bilkis 2015). Dengan adanya serangkaian pelanggaran ini jelas menjadi kerugian untuk Indonesia pertama pelanggaran kedaulatan Indonesia, kedua dampak seterusnya karena fungsi dari pengawasan udara bersifat krusial untuk informasi negara akan adanya ancaman, apabila berada di tangan negara lain belum tentu laporan yang diterima sepenuhnya benar. Belum lagi berbagai dampak ekonomi yang harusnya dapat dikapitulasi dari adanya FIR yang harusnya dimiliki Indonesia. Akhirnya presiden RI Jokowi Dodo menyatakan akan mengembalikan fungsi pengawasan ruang udara kembali ke Indonesia.

Pada Tanggal 21 September 1995 sesuai dengan putusan ICAO untuk membahas FIR secara bilateral terjadilah proses pembahasan yang cukup lama antara pemerintah Indonesia yang diwakili oleh *Directorate General of Air Communnications* (DGCA) dan pemerintah Singapura yang diwakili oleh Civil Aviation Authority of Singapore (CAAS) menghasilkan suatu perjanjian mengenai pengalihan batas FIR Jakarta dan FIR Singapura, yaitu : *Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Republic of Singapore on the Realigment of the Boundary between the Singapore*

Flight Information Region dan the Jakarta Flight Information Region. Upaya diplomasi Indonesia dalam pengambilalihan FIR masih menmpuh kegagalan dimana diputuskan Berdasarkan perjanjian tersebut semua penerbangan yang melewati FIR Singapura harus mendapat *Flight Clearance* dari pemerintah Singapura. (DMC Kemhan 2015)

Diplomasi Indonesia bermula di Tahun 1993 pada pertemuan RAN ketiga di Bangkok. Indonesia berniat kuat menyuarakan pengembalian FIR saat itu. Namun sayangnya Indonesia saat itu Indonesia hanya mengirim pejabat operasional, sedangkan Singapura mengirim Jaksa Agung Sekjen Kementerian Perhubungan dan Hukum Laut. Sehingga di pertemuan penting itu Indonesia tidak mendapat hasil apa-apa.(Chomsky N, 8:2015).

Pertemuan ini berujung disepakatinya *Agreement Between the Government of the Republic Indonesia and the Government of the Republic of Singapore on the Realignment of the Boundary between the Singapore Flight Information Region and the Jakarta Flight Information Region* pada 21 September 1995. Di dalam perjanjian ini berisi tentang ketentuan pendelegasian FIR di 3 sektor A, B, dan C yang berpatok pada hukum laut UNCLOS 1982. Sejak saat persoalan FIR Indonesia dan Singapura diputuskan oleh ICAO untuk diselesaikan dengan cara bilateral. Singkatnya pertemuan ini merugikan Indonesia, karena Indonesia tidak mendapat kemajuan dalam diplomasi. Justru harus menyepakati hal yang tidak diinginkan.

Diplomasi menjadi anggota dewan ICAO merupakan diplomasi tahap awal dalam pengambilalihan FIR dari Singapura. Menjadi anggota dewan ICAO dapat

mempermudah diplomasi lanjutan Indonesia di forum RAN meeting ICAO. Upaya diplomasi Indonesia terhadap ICAO telah dilakukan sejak 2001. (Hakim, Lobi-lobi yang gagal di ICAO 2018)

Penentuan anggota ICAO ditetapkan 3 tahun sekali, upaya Indonesia menemui jalan terjal karena sejak 2007 Indonesia terpuruk dalam penilaian *Federal Aviation Administration (FAA)* sehingga ranking Indonesia turun menjadi kategori dua. Artinya Indonesia harus memiliki kesungguhan dalam perbaikan peringkat di Indonesia. Selanjutnya dalam langkah diplomasi Bilateral sejak Tahun 2000 sampai Tahun 2010 Indonesia masih belum berfokus pada diplomasi lanjutan, karena memang Indonesia sedang berfokus pada sektor pembangunan ekonomi. Adapun Indonesia berupaya membangun hubungan yang baik dengan Singapura dengan diadakannya beberapa kerjasama dengan pemerintah Singapura seperti keputusan pengawasan udara gabungan antara *Singapore Military Arm Force* dan TNI AU (Buku diplomasi Indonesia 2010). Selain itu penerbangan Indonesia sedang berbenah karena dari Tahun 2009 Indonesia sedang mengalami gangguan sistem navigasi udara karena bencana gunung merapi. Adapun diplomasi yang dilakukan oleh Indonesia terjadi pada *ICAO/WMO ASIA/PACIFIC METEOROLOGY/ AIR TRAFFIC MANAGEMENT (MET/ATM) SEMINAR* di Fukuoka Jepang. Diplomasi Indonesia lebih pada penanganan pembatalan 400 penerbangan sejak 7-20 November 2010. (ICAO/ WMO MET / ATM 2010)

Setelah diplomasi Indonesia terhadap Singapura sejak 1993 sampai tahun 2010 belum mencapai keberhasilan, Indonesia pun menemui kebuntuan dalam hal diplomasi. Hal ini dikarenakan belum efektifnya persiapan Indonesia dalam mendukung diplomasi terhadap Singapura di berbagai bidang. Terutama di bagian

kerjasama antara stakeholder di dalam negeri. Belum ada kerjasama antara kementerian-kementerian tentang pengelolaan Flight Information Region (FIR). Selain itu di faktor psikologis, Indonesia masih terlalu nyaman karena dari keuntungan RANS Charge Indonesia memperoleh keuntungan sebesar 10% dari seluruh keuntungan (Kardi 2017). Jadi alih-alih memperjuangkan kedaulatan Indonesia memilih keuntungan kecil yang harganya tidak sebanding dengan kedaulatan dan harga diri bangsa.

Kondisi ini semakin memburuk di tahun 2012 Indonesia mengadakan agenda pertemuan 4 Negara yang melibatkan Indonesia, Singapura, Malaysia dan Australia. Dalam pertemuan ini dibahas tentang rencana Indonesia untuk pengembalian FIR ke Indonesia. Namun Rencana Indonesia masih ditolak oleh Singapura. Disampaikan oleh *Foreign Minister* K. Shanmugam “*any such move would have implications to the Republic's position as an aviation hub, noting that the current set of regulations were put in place with the approval of the global aviation authorities*”. (CNA 2012). Dalam hal ini Shanmugam berargumen bahwa memang Indonesia sudah mampu maka Singapura baru bersedia melepas FIR. Argumen Shanmugam sejalan dengan nilai Standarisasi buruk yang dimiliki Indonesia yang dirilis oleh ICAO. Selanjutnya dalam kesempatan berbeda Shanmugam menyampaikan “If there is any change to the agreement, any change obviously impacts on us as an aviation hub and the (tens of thousands of) jobs in Singapore” (Weizhen.T 2012). Shanmugam menyampaikan suara keberatannya karena Singapura akan kehilangan keuntungan ekonomis dan persoalan keamanan yang tidak bisa di serahkan oleh pihak lain.

Dipihak lain merespon pernyataan Singapura terkait Flight Information Region (FIR) Setelah melalui rapat kabinet mantan Menteri Perhubungan Letjen. TNI (Purn.) Evert Ernest Mangindaan, menyampaikan pengambilalihan FIR akan dilakukan saat Indonesia telah benar-benar siap. (CNA 2012)

Pernyataan ini didukung dua tahun kemudian oleh menteri perhubungan baru Ignasius Jonan. Beliau menyampaikan Presiden Joko Widodo telah menginstruksikan untuk mempersiapkan peralatan yang lebih baik, personel yang lebih baik dalam 3 sampai 4 tahun kedepan demi pengambilalihan FIR di Riau, Tanjung Pinang, Batam dan Natuna sejak 1946. (Akuntono 2014)

I.2 Rumusan Masalah

Melihat bagaimana krusialnya untuk mengmbilalih Flight Information Region (FIR) dari Singapura untuk kedaulatan dan pengoptimalan ruang udara untuk penunjang keberlangsungan negara. Setelah menjabarkan kemajuan diplomasi Indonesia dari Tahun ke tahun maka perlu diketahui apa upaya diplomasi yang akan dilakukan Indonesia terhadap Singapura. Sehingga dapat ditarik satu pertanyaan Berdasarkan pemaparan Latar Belakang di atas akhirnya muncul pertanyaan yang akan menjadi rumusan masalah dari karya tulis ini yaitu :
“Bagaimana Diplomasi Indonesia terhadap Singapura untuk mengembalikan fungsi pengawasan udara dari singapura pada periode 2012-2016?”

I.3 Tujuan Penelitian

Menganalisis upaya diplomasi Indonesia terhadap Singapura dalam Pengambilalihan pelayanan navigasi udara Flight Information Region (FIR) di sektor A,B, dan C. Beserta fungsi pelayanan udara dari sudut pandang kedaulatan.

I.4 Manfaat Penelitian

- Manfaat Praktis : Memberi pemahaman tentang permasalahan apa yang dihadapi Indonesia serta upaya-upaya Indonesia dalam pengembalian FIR dari Singapura 2014-2016.

- Manfaat Akademis : Memberikan kontribusi informasi diplomasi Indonesia terhadap Singapura dalam pengambilalihan Flight Information Region (FIR) sebagai pendukung kajian akademis Hubungan Internasional.

