

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia adalah negara kepulauan yang terbesar di dunia. Indonesia memiliki total luas negara 5.193.250 km<sup>2</sup>, hal ini menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara terluas di dunia. Indonesia juga memiliki begitu banyak sumber daya alam baik di darat maupun lautnya. Sayangnya, wilayah-wilayah yang berada dibagian tepi atau perbatasan, belum benar-benar dikuasai serta dikontrol oleh pemerintah Indonesia. Sulitnya akses bagi tenaga ahli untuk menempatkan peralatan pengawasan udara serta melakukan perawatan pada pulau terpencil membuat masih adanya ruang udara yang rawan ditembus oleh pesawat asing. Indonesia masih terus berbenah diri menyiapkan segala sarana dan prasarana untuk dapat menjaga kedaulatan negara kesatuan republik Indonesia.

Dalam hal kedaulatan negara, terdapat satu dalil hukum Romawi yang disampaikan oleh Accursius yang berbicara mengenai kepemilikan atas wilayah yang dikuasai, dalil tersebut berbunyi “ *Cujus est solum, ejus est usque ad coelum ad inferos* “. Makna yang tertuang dalam dalil tersebut adalah barang siapa yang memiliki sebidang tanah, maka ia memiliki segala sesuatu yang berada diatas permukaan tanah sampai dengan langit dan segala sesuatu yang ada di dalam tanah. Dalil tersebut secara eksplisit menegaskan kedaulatan yang dimiliki suatu negara atas wilayah yurisdiksinya baik darat beserta isinya maupun ruang udara yang berada diatasnya.

Menjelang akhir dari pada Perang Dunia Ke-II, telah terselenggara *Convention on International Civil Aviation*, di

Chicago, pada 7 Desember 1944. Pasal Nomor 1 pada Konvensi Chicago menyebutkan bahwa, “Setiap negara memiliki kedaulatan yang lengkap dan eksklusif terhadap ruang udara di atas wilayahnya”. Tidak ada satupun pesawat udara milik negara lain yang diperbolehkan melewati ruang udara nasional suatu negara tanpa adanya izin dari negara yang bersangkutan. Hal ini menegaskan bahwa hak lintas damai di wilayah udara nasional suatu negara seperti halnya pada hukum laut, ditiadakan (Hakim, Berdaulat di Udara, 2010, hal. 45). Lalu kemudian, pada pasal 6 Konvensi ini juga ditetapkan bahwa pesawat udara yang merupakan bagian dari penerbangan berjadwal tidak dibenarkan untuk terbang melalui atau menuju wilayah suatu negara tanpa izin dari negara yang bersangkutan (Kusumaatmadja, 2003, hal. 195).

Sejak tahun 1946, wilayah udara diatas Kepulauan Riau & Natuna masuk kedalam wilayah *Flight Information Region* yang dikontrol oleh otoritas navigasi penerbangan Singapura. Pada saat itu kondisi dalam negeri belum benar-benar stabil dikarenakan Indonesia yang baru saja memproklamasikan kemerdekaannya pada tahun 1945. Selain itu, secara hukum lautan di wilayah tersebut juga masuk kedalam lautan internasional. Namun, pasca *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) tahun 1982, wilayah tersebut masuk kedalam wilayah yurisdiksi Indonesia, yang mana Indonesia memiliki tanggung jawab untuk menyediakan fasilitas pelayanan navigasi udara sebagaimana amanat dari *Chicago Convention 1944* di dalam ruang udara nasionalnya.

Pada tahun 1983, dalam pertemuan *Regional Air Navigation -Meeting* (RAN) kedua yang diselenggarakan oleh *International Civil Aviation Organization* (ICAO) di Singapura, Indonesia mulai melakukan negosiasi untuk dapat kembali menguasai *Flight Information Region* (FIR) di wilayah Natuna. Namun upaya tersebut menuai kegagalan dengan asumsi Indonesia belum memiliki sumber daya yang cukup memadai semasa itu. Indonesia melalui RAN II dan RAN III,

kemudian komunikasi bilateral antara pemerintah Indonesia dan Singapura tahun 1994 & 1995, pemerintah Indonesia berupaya untuk dapat mengambil alih FIR yang saat ini dikontrol oleh *Air Traffic Control* (ATC) Singapura. Namun, lagi-lagi Indonesia harus menuai kegagalan dan kembali mendelegasikan sebagian wilayah udaranya untuk diatur oleh otoritas penerbangan sipil Singapura (Lestari R. , 2016).

Menurut Urip Utomo, meskipun pendelegasian wilayah udara di atas Kepulauan Riau dan Natuna tidak mengurangi wilayah teritorial Indonesia, namun hal tersebut membuat ruang udara Indonesia menjadi rawan atas pelanggaran wilayah udara (Diego, 2014). Wilayah teritorial Indonesia akan tetap sama luasnya. Yang berbeda disini adalah kontrol penerbangan yang masuk kedalam wilayah FIR Singapura. Keadaan tersebut berimbas pada minimnya pengawasan Indonesia terhadap *traffic* pesawat udara yang melakukan penerbangan di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna.

Bagi sebagian besar masyarakat di Indonesia, kontrol wilayah udara atas Kepulauan Natuna menjadi sebuah polemik yang cukup besar. Para pemangku kepentingan dalam lingkup pemerintahan menuntut agar pengelolaan FIR di wilayah tersebut dapat kembali dikontrol secara mandiri oleh Indonesia. Munculnya tuntutan tersebut diprakarsai oleh beberapa insiden termasuk salah satu pesawat pemerintah yang ditumpangi oleh petinggi negara, harus menunggu lama untuk mendapatkan izin mendarat di Kepulauan Natuna (Lestari R. , 2016).

*Flight Information Region* (FIR) merupakan sebuah ruang udara yang telah ditetapkan oleh ICAO pembagiannya di seluruh dunia. Dalam wilayah udara tersebut, penerbang dapat menerima informasi mengenai jalur penerbangan (*Flight Information Service*). Selain itu penerbangan juga mendapat layanan kesiagaan apabila terjadi permasalahan di udara maupun di darat melalui (*Alerting Service*).

Wilayah udara diatas Kepulauan Natuna merupakan salah satu jalur penerbangan terpadat di dunia. Setiap pesawat komersial yang melintasi wilayah ini wajib membayar fee kepada Singapura yang nantinya akan dibagi dengan Indonesia. Tiap menitnya, ada puluhan pesawat yang melintas di jalur ini. Singapura melihat bahwa kuasanya untuk mengatur ruang udara di Kepulauan Natuna semata-mata hanya dikarenakan faktor *Air Safety*. Indonesia sebagai negara yang berdaulat serta pemilik sah atas wilayah udara Natuna melihat bahwa persengketaan yang terjadi lebih dari pada itu. Mantan KSAU (Kepala Staf Angkatan Udara) Chappy Hakim, pernah mengatakan bahwa, hal ini merupakan problem *dignity* dan *national awareness* (Hakim, A Strange Anomaly In Management of Airspace, 2016).

Prof. Dr. Tulus Warsito, M.Si dalam bukunya Teori-Teori Politik Luar Negeri mengatakan bahwa dalam kaitannya terhadap kasus politik luar negeri, kebijakan yang diambil bisa saja menyangkut kelangsungan hidup, problem keamanan, ekonomi, dan juga politik disuatu negara-bangsa. Kemudian, masalah tersebut dapat mengemuka menjadi masalah politik luar negeri yang penyelesaiannya membutuhkan dimensi antar negara, jikalau kekuatan nasional dianggap tidak mampu menyelesaikan masalah yang terjadi (Warsito, 1998). Sebagaimana tulisan diatas, beberapa indikator yang menjadi tolak ukur munculnya kebijakan luar negeri dapat menyangkut masalah keamanan dan juga ekonomi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 maupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang penerbangan yang menyatakan bahwa republik Indonesia mempunyai kedaulatan secara penuh dan utuh atas wilayah udara diatasnya (Martono & Sudiro, 2016, hal. 269). Berdasarkan ketentuan tersebut, dalam pasal 6 UU Nomor 1 Tahun 2009 diatas, pemerintah Indonesia berperan dalam pelaksanaan kedaulatan negara dalam kewenangan serta tanggung jawabnya atas penata kelolaan ruang udara demi

kepentingan penerbangan, perekonomian nasional, pertahanan serta keamanan, sosial dan budaya, serta lingkungan udara (Lestari E. P., *Rekonsepsi Hak Penguasaan Negara Atas Wilayah Udara Di Tengah Kebijakan Liberalisasi Penerbangan*, 2015). Indonesia mempunyai tugas yang cukup berat untuk benar-benar bisa berdaulat di darat, laut, dan udara. Sampai dengan saat ini pemerintah masih terus berupaya untuk merealisasikan amanat yang terkandung dalam UU Nomor 1 tahun 2009, agar nantinya Indonesia dapat berdaulat secara penuh dan utuh di seluruh ruang udaranya.

Hal yang mengindikasikan besarnya niatan Indonesia untuk bisa mengambil alih FIR ini adalah adanya komitmen Presiden Joko Widodo yang menegaskan pemerintah Indonesia untuk dapat mengambil alih kontrol atas *Flight Information Region* di atas ketiga blok A,B,dan C, pada saat menerima Teo Chee Hean selaku Deputy Perdana Menteri Singapura, di Istana Negara pada hari Rabu tanggal 24 November 2015 (Presiden, 2015). Kebijakan Presiden Joko Widodo tersebut dinilai sejalan dengan salah satu poin dari sembilan program yang ditawarkan kepemimpinan Jokowi-Jusuf Kalla untuk mewujudkan kemandirian Indonesia (Nawacita) yaitu memberikan rasa aman kepada warga negara, kemudian keamanan nasional yang terpercaya, serta pembangunan pertahanan negara yang dilandasi oleh kepentingan nasionalnya (Indonesia C. , 2017).

## **B. Rumusan Masalah**

Mengapa pemerintah Indonesia berupaya untuk mengambil alih *Flight Information Region* (FIR) di atas Kepulauan Riau dan Natuna yang sudah 69 tahun dikuasai oleh otoritas penerbangan sipil Singapura?

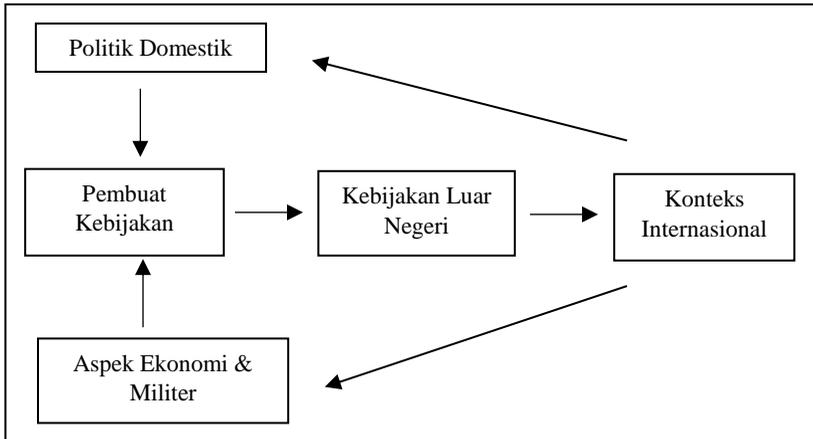
## **C. Kerangka Pemikiran**

### **1. Teori Pembuatan Kebijakan Luar Negeri**

Upaya Indonesia dalam memperjuangkan kembalinya kontrol dan pengelolaan Flight Information Region dianggap sebagai hasil dari proses pengambilan kebijakan luar negeri. Dalam hal ini penulis menggunakan sudut pandang dari teori pembuatan kebijakan luar negeri William D. Coplin. Menurut penulis, teori ini akan mampu menjawab mengenai rumusan masalah yang muncul dari permasalahan yang ada.

Dalam jurnal analisis hubungan internasional Universitas Airlangga No. 2 edisi tahun 2013, dalam sebuah tulisan karya Bella Nur Meitasari, William D. Coplin berpandangan bahwa tindakan dari sebuah politik luar negeri turut menjadi hasil dari tiga unsur pertimbangan yang mempengaruhi para pengambil kebijakan. Yang pertama adalah kondisi politik domestik, yang mana aspek budaya menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi perilaku politik. Kemudian yang kedua adalah kondisi ekonomi dan militer dalam negeri, seringkali aspek geografis menjadi bahan pertimbangan yang fundamental dalam hal keamanan maupun pertahanan negara. Dan yang terakhir, konteks internasional. Dalam hal ini situasi di negara yang menjadi politik luar negeri serta adanya pengaruh dari negara-negara lain yang memiliki permasalahan yang relevan (Meitasari, 2013).

**Bagan 1.1 Ilustrasi Proses Pembuatan Kebijakan Luar Negeri William D. Coplin**

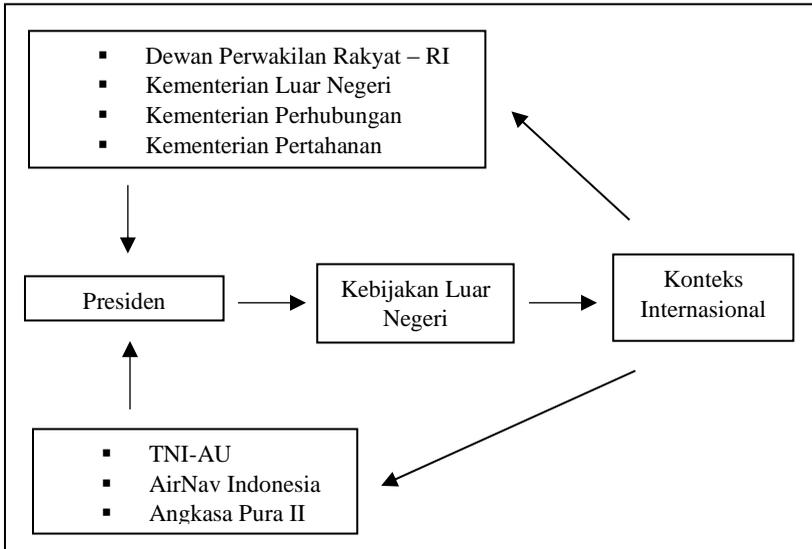


*Sumber : Buku Pengantar Politik Internasional Suatu Telaah Teoritis*

Menurut William D. Coplin dalam bukunya Pengantar Politik Internasional Suatu Telaah Teoretis, dalam proses perumusan kebijakan luar negeri, *policy maker* akan sangat bergantung juga pada *policy influencers*. Bagi pembuat kebijakan, *policy influencers* merupakan pendukung jalannya roda pemerintahan. Dalam kaitannya dengan perumusan kebijakan luar negeri suatu negara, politik domestik memiliki peran penting tersendiri. Ada empat tipe *policy influencers* yang turut ikut dalam determinasi politik luar negeri, yang pertama adalah *bureaucratic influencer* yang berisikan orang-orang ataupun organisasi yang ada di dalam institusi pemerintahan yang turut mengambil andil dalam proses perumusan dan realisasi kebijakan luar negeri. Kemudian *partisan influencers* yang mana dalam hal ini partai-partai politik melakukan penerjemahan terhadap tekanan maupun dorongan masyarakat

untuk dapat dijadikan tuntutan yang bermuatan politik kepada pengambil kebijakan, melalui individu partai yang memiliki peranan dalam pembuatan kebijakan. Yang ketiga adalah *interest influencers* yang mana terdiri dari orang-orang yang memiliki satu kepentingan ataupun tujuan yang sama dan oleh merekalah nantinya terdapat suatu masukan ataupun rekomendasi bagi *policy influencer* ataupun pengambil kebijakan. Kemudian yang terakhir adalah *mass influencers*. Tipe yang satu ini menitikberatkan pada opini publik. Pers dan media massa memiliki peran yang cukup besar dalam mewadahi opini masyarakat untuk kemudian dikaitkan ataupun menjadi bahan pertimbangan dalam formulasi pembuatan kebijakan luar negeri oleh para pengambil keputusan (Coplin, 2003).

**Bagan 1.2 Implementasi Proses Pembuatan Kebijakan Luar Negeri William D. Coplin**



*Sumber : Diolah sendiri oleh penulis dari berbagai sumber.*

Berdasarkan ilustrasi proses pembuatan kebijakan luar negeri yang dikemukakan oleh William D. Coplin, dalam proses perumusannya seorang presiden akan dihadapkan pada pelbagai sudut pandang dan opini. Birokrasi jelas berlaku melalui politik domestik disebuah negara. Berkaitan dengan bahasan dan riset yang dilakukan penulis, pada level politik domestik, ada 3 lembaga pemerintahan yang sangat berpengaruh, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), Kementerian Luar Negeri, Kementerian Perhubungan, dan Kementerian Pertahanan. Kemudian, yang juga menjadi faktor determinan bagi pembuat keputusan adalah aspek ekonomi dan militer. Kepemilikan beserta kontrol yang menyeluruh dari FIR dinilai memiliki profit dari sisi ekonomi, hal tersebut berkaca pada padatnya lalu lintas udara diwilayah

udara Kepulauan Riau dan Natuna. AirNav Indonesia adalah perusahaan negara yang memiliki tanggung jawab pada pelayanan lalu lintas udara Indonesia, lalu kemudian pungutan atas pelayanan ini berupa *Route Air Navigation Services Charges* (RANS) diserahkan ke Angkasa Pura II selaku otoritas bandar udara di wilayah barat Indonesia. Selain itu, militer dalam hal ini Tentara Nasional Indonesia juga memiliki peran tersendiri, mengingat tugasnya untuk menjaga keutuhan dan eksistensi negara baik di darat, laut, maupun udara. Yang terakhir adalah konteks internasional. Konvensi Chicago 1944 telah menjadi pedoman dasar dunia internasional dalam bidang penerbangan. Sudah menjadi hal yang lumrah ketika Indonesia mengacu pada keputusan yang telah ditetapkan pada Konvensi tersebut dalam urusan penerbangan dan navigasi baik domestik maupun internasional.

Kebijakan pemerintah Indonesia untuk melakukan *realignment* atas kontrol udara yang dilakukan oleh Singapura merupakan sebuah keputusan dari proses panjang sebuah formulasi kebijakan. Dalam perumusannya pembuat keputusan akan dipengaruhi ataupun mendapatkan rekomendasi dari berbagai sumber baik oleh aktor politik domestik, militer, maupun akademisi yang acapkali menyuarakan pemikirannya melalui media massa. Dibalik proses panjang yang terjadi pada level ini, kepentingan nasional dianggap menjadi faktor yang dengan urgensi terbesar yang harus diperjuangkan oleh negara bangsa.

#### **D. Hipotesa**

Adapun jawaban yang mendasari langkah pemerintah Indonesia untuk mengambil alih *Flight Information Region* (FIR) di atas Kepulauan Riau dan Natuna oleh Singapura, diantaranya adalah :

1. Determinasi politik domestik dari para *stakeholders* dilingkup Dewan Perwakilan Rakyat

Republik Indonesia (DPR-RI), Kementerian Luar Negeri, Kementerian Perhubungan, dan Kementerian Pertahanan dalam melihat situasi dan kondisi yang berkembang di wilayah udara Kepulauan Riau dan Natuna.

2. Aspek militer dan ekonomi sebagaimana wilayah udara di Kepulauan Riau dan Natuna dinilai memiliki nilai ekonomi yang cukup menjanjikan melihat kawasan tersebut merupakan salah satu jalur penerbangan tersibuk, namun rawan terjadinya pelanggaran wilayah udara baik oleh penerbangan sipil ataupun militer.
3. Konteks internasional berupa Konvensi Chicago 1944 berikut dengan kesepakatan yang dihasilkan yang menjadi landasan mendasar dalam dunia penerbangan internasional. Indonesia sendiri terus berupaya untuk dapat benar-benar merealisasikan regulasi yang terkandung dalam Konvensi Chicago 1944.

## **E. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Pemerintah Indonesia bersikeras untuk mengambil alih *Flight Information Region (FIR)* di atas Kepulauan Riau & Natuna yang sudah 70 tahun dikuasai oleh otoritas penerbangan Singapura.
2. Memberi informasi dan mengidentifikasi penyebab atau alasan yang mendasari pemerintah Indonesia terus berupaya untuk dapat kembali mengontrol wilayah udara Kepulauan Riau & Natuna.
3. Menjadikan hasil dari penelitian ini sebagai salah satu rujukan akademik guna membantu perseorangan maupun institusi dalam melakukan

riset-riset berkelanjutan dalam lingkup studi hubungan internasional.

## **F. Metodologi Penelitian**

### **1. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif. Adapun data yang dikumpulkan adalah melalui wawancara, literasi melalui *Library Research* dan juga melalui data sekunder lainnya yang berasal dari buku, jurnal, dokumen-dokumen, dan berita, baik cetak maupun elektronik, yang antara satu sama lain saling berkaitan dan saling melengkapi.

### **2. Jenis Data**

Dalam melakukan penelitian, penulis akan menggunakan dua sumber data, baik primer maupun sekunder. Untuk mendapatkan sumber data primer yang valid dan *up to date* maka penulis akan menggali informasi terkait penelitian melalui wawancara. Kemudian, untuk mengumpulkan data sekunder penulis juga akan menelusuri berbagai macam sumber tertulis seperti buku, jurnal ilmiah, dokumen-dokumen, serta berita baik cetak maupun elektronik untuk memperkuat riset ilmiah yang dilakukan penulis.

### **3. Teknik Analisis Data**

Sejalan dengan tujuan penelitian yang penulis uraikan, maka penulis akan menggunakan model analisis eksplanatif. Melalui model analisis tersebut, maka penulis dapat menggambarkan serta menjelaskan mengenai hal-hal yang mendasari dan mempengaruhi usaha Indonesia dalam mengambil alih *Flight Information Region* (FIR) di Kepulauan Riau dan Natuna, yang selama ini dikontrol oleh otoritas navigasi penerbangan Singapura.

#### 4. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini bertujuan untuk memberi batasan permasalahan serta kajian bagi penelitian yang diangkat oleh penulis. Jangkauan penelitian yang digunakan penulis terkait dengan dorongan pemerintah Indonesia untuk mengambil alih *flight information region* (FIR) dari Singapura adalah sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tentang Penerbangan pada tahun 2009 sampai dengan tahun 2017. Pada satu bab tertentu penulis akan berbicara mengenai sejarah panjang mengapa Indonesia mendelegasikan sebagian kecil wilayah udaranya untuk diatur oleh Singapura. Adapun batasan materi pada penelitian ini ialah pada hal-hal yang mendasari dan mempengaruhi adanya upaya diplomatik yang dilancarkan pemerintah Indonesia, untuk dapat mengambil alih *flight information region* (FIR) di atas Kepulauan Riau dan Natuna yang sejak tahun 1946 dikontrol oleh otoritas penerbangan sipil Singapura.

#### G. Sistematika Penelitian

BAB I, dalam bab ini terdapat beberapa bagian yang terdiri dari Latar Belakang masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Pemikiran, Hipotesa, Tujuan Penelitian, Metodologi Penelitian yang di dalamnya terdiri dari teknik pengumpulan data, jenis data, teknik analisis data, dan ruang lingkup penelitian. Kemudian yang terakhir adalah Sistematika Penulisan yang tersusun dari bab I,II,II, IV, dan V.

BAB II, dalam bab ini, penulis akan memberi gambaran mengenai kondisi penerbangan di Indonesia. Dalam bab kedua ini pula, penulis juga akan sedikit banyak membahas mengenai peran TNI AU sebagai sayap utama dalam menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian, mengenai sejauh manakah peran dunia penerbangan komersial internasional dalam membangun citra Indonesia.

BAB III, dalam bab ini, penulis akan menguraikan hubungan Indonesia-Singapura serta sejarah dari pendelegasian wilayah FIR di udara Kepulauan Riau dan Natuna untuk dikontrol oleh otoritas navigasi penerbangan Singapura. Kemudian, bagaimana upaya pemerintah yang telah beberapa kali melakukan negosiasi baik secara bilateral maupun dalam forum penerbangan internasional untuk dapat kembali mengontrol FIR di wilayah tersebut.

BAB IV, dalam bab ini, penulis akan menguraikan mengenai apa yang menjadi kepentingan Indonesia serta dorongan apa yang membuat pemerintah pada level eksekutif memantapkan komitmen Indonesia untuk dapat kembali melakukan kontrol dan pengawasan serta memberi jaminan lalu lintas penerbangan di atas Kepulauan Riau dan Natuna yang merupakan salah satu rute penerbangan terpadat di dunia.

BAB V, dari pembahasan di atas, maka akan ditarik suatu kesimpulan mengenai motif yang mendasari pemerintah Indonesia yang berupaya mengambil alih kontrol FIR di atas Kepulauan Riau dan Natuna yang sejak tahun 1946 dibawah naungan otoritas penerbangan Singapura.