

BAB IV

KONSIDERASI KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA DALAM MENGAMBIL ALIH FIR DARI SINGAPURA

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 terhadap FIR yang didelegasikan kepada Singapura. Setidaknya terdapat beberapa elemen penting yang bersifat fundamental yang menjadi bahan pertimbangan *decision maker* dalam mengambil sebuah kebijakan luar negeri. Beberapa elemen tersebut adalah politik domestik, militer dan ekonomi, serta konteks internasional. Pada bab ini, penulis akan menjelaskan bagaimana beberapa elemen tadi saling berkaitan satu sama lain sehingga mendorong seorang kepala negara untuk mengambil satu kebijakan luar negeri.

A. Politik Dalam Negeri Indonesia

1. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)

Permasalahan mengenai di mana posisi Indonesia sebagai pemilik sah ruang udara di Kepulauan Riau dan Natuna, nyatanya tidak hanya berhembus dari kalangan militer saja, namun juga muncul pada level legislatif. Menurut Roger Hilsman “ *The Congress as whole can criticize, it can add to, amend, or block an action by the executive. But Congress can only occasionally force executive attention on the need for a change in policy...* “ (Hilsman, 2000). Beberapa anggota fraksi di DPR RI memberi tanggapan terkait kontrol FIR atas sebagian wilayah udara di Indonesia yang sejak tahun 1946 di bawah kendali Singapura. Mereka juga turut mendesak Pemerintah untuk sesegera mungkin dapat mengambil alih pengelolaan

FIR. Berbagai desakan yang muncul memiliki dasar yang beragam seperti, aspek kedaulatan dan pertahanan, kapabilitas tenaga operasional Indonesia, serta nilai ekonomi yang dimiliki FIR apabila dapat dikontrol oleh Indonesia.

Umumnya, Komisi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang memiliki ruang lingkup yang berkaitan dengan polemik FIR yang dihadapi Indonesia adalah Komisi I dan Komisi V. Komisi I sendiri memiliki cakupan terkait dengan urusan luar negeri, pertahanan, komunikasi dan informatika serta intelijen. Sedangkan Komisi V DPR-RI memiliki ruang lingkup seputar urusan perhubungan dan infrastruktur. Melihat lingkup tugas masing-masing Komisi di DPR RI, tidak salah ketika kedua Komisi tersebut memiliki *concern* yang lebih terhadap upaya pengendalian kembali FIR yang sejak 1946 dikuasai Singapura, ke dalam kontrol penuh oleh Republik Indonesia.

Dalam kunjungan kerja yang dilakukan oleh Panja (Panitia Kerja) Komisi V DPR RI ke Bandara Udara Hang Nadim Batam, di Kepulauan Riau pada 1-2 April 2015 lalu, tim dari Komisi V menemukan bahwa salah satu masalah yang harus diselesaikan pemerintah adalah *Flight Information Region* (FIR) yang berkaitan dengan masalah kedaulatan negara. Harus ada pembenahan yang berkelanjutan agar teknologi serta kapabilitas dari tenaga profesional Indonesia dapat bersaing dengan Singapura. Tim dari Panja Komisi V mendesak pemerintah untuk membuat roadmap terkait pengambilalihan kembali kontrol atas FIR sesuai dengan tuntutan pada Pasal 458 UU Nomor 1 2009 tentang penerbangan, agar ruang udara Indonesia yang pelayanannya di delegasikan kepada negara lain dapat dilayani oleh otoritas navigasi penerbangan yang dimiliki Indonesia paling lambat 15 tahun sejak UU tersebut berlaku (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia K. V., 2015).

Menurut anggota fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Nurhayati, dalam lawatannya bersama tim Panja Komisi V ke Batam pada 2015 lalu bahwa, meskipun kontrol yang dilakukan oleh Singapura tidak berdampak secara signifikan, namun bagaimanapun juga wilayah yang dikontrol adalah wilayah teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pandangan beliau, hal tersebut merupakan masalah kedaulatan, melihat Indonesia sebagai negara yang besar, namun FIR nya malah dikontrol oleh negara kecil. Beliau juga menambahkan bahwa, mandat yang diberikan oleh ICAO kepada Singapura untuk melakukan kontrol membuat semua pesawat sipil maupun militer yang ingin melakukan lepas landas, pendaratan, ataupun sekedar melintas diatas udara Batam, Tanjung Pinang, serta Natuna harus memberi informasi dan meminta izin dari Singapura. Nurhayati secara tegas meminta agar sesegera mungkin pemerintah Indonesia dapat melakukan negosiasi bersama ICAO dan Singapura, agar Indonesia dapat mengontrol wilayah kedaulatannya sendiri (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia S. J., 2015).

Dalam rapat kerja antara Komisi V dan Kementerian Perhubungan pada 30 November 2015 yang bertempat di gedung DPR RI, Ketua Komisi V DPR RI pada waktu itu, Fary Djemy Francis menyampaikan bahwa desakan yang dilakukan oleh Komisi V agar pemerintah dapat mengambil alih kontrol atas FIR di Kepulauan Riau dan Natuna adalah dikarenakan faktor kedaulatan. Yang mana, pesawat militer milik Singapura telah beberapa kali dijumpai menggunakan wilayah udara di Kepulauan Riau dan Natuna tersebut sebagai ruang udara untuk latihan perang (Nainggolan, 2015).

Dukungan terkait rencana pemerintah untuk mengambil alih FIR turut diamini oleh legislator dari Komisi V DPR RI Ahmad HM. Ali, baginya penguasaan atas wilayah udara sepatasnya dikuasai oleh Indonesia sendiri. Menurut beliau, aneh saja ketika pesawat Indonesia harus meminta izin terlebih dahulu kepada Singapura apabila terbang di wilayah

udaranya sendiri. Ali juga menuturkan bahwa fraksi NasDem mendukung upaya yang dilakukan pemerintah demi menegakkan dan menjaga kedaulatan bangsa (Haryunani, 2015).

Mantan Wakil ketua Komisi I DPR RI, Tantowi Yahya, mengatakan setidaknya ada dua kepentingan negara terkait kendali FIR, “ ada dua aspek. Yang pertama dan terutama, soal kedaulatan. Mestinya wilayah kita memang kita atur sendiri. Yang kedua soal ekonomi, ” ujarnya (Hakim, Martabat Ibu Pertiwi di Selat Malaka, 2017). Menurut Tantowi, lemahnya pengawasan udara Indonesia membuat Singapura dapat dengan mudah memanfaatkan ruang udara Indonesia untuk keperluan latihan militernya. Beliau mendesak pemerintah untuk sesegera mungkin membicarakan perihal pengambil alihan FIR bersama Singapura. Anggota fraksi Golkar ini mengatakan bahwa saat ini Indonesia sendiri telah mampu untuk mengendalikan FIR secara mandiri dengan sumberdaya manusia yang memadai (Viva, 2015).

Selain Tantowi Yahya, Ketua Komisi I DPR RI dari fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Mahfudz Siddiq turut menyampaikan keinginannya agar FIR dapat dikelola secara mandiri oleh Indonesia. Mahfudz mengatakan bahwa permintaan Komisi I terkait kontrol FIR sudah lama disampaikan kepada pemerintah. Menurut beliau, perlu ada *political will* dari pemerintah khususnya presiden, agar prosesnya tidak lagi berjalan maju mundur (Siddiq, 2015).

2. Kementerian Perhubungan Republik Indonesia

Kementerian Perhubungan memiliki peran yang cukup vital dalam hal tata pelaksanaan regulasi serta pengawasan atas seluruh unsur yang menyangkut alat transportasi, tidak terkecuali pesawat udara. Dalam pelaksanaannya, Kementerian Perhubungan memiliki unit kerja yang mengurus perihal perizinan, pengoperasian, pengawasan, serta memastikan bahwa pelaksanaan penerbangan sudah sesuai dengan aturan

yang berlaku di Indonesia dan Internasional melalui departemen perhubungan udara.

Permasalahan *Flight Information Region* merupakan masalah perhubungan udara. Dalam hal ini ruang lingkup yang menjadi *domain* pengelolaan FIR adalah Kementerian Perhubungan. Hal tersebut dikarenakan lembaga harus menjamin ketersediaan pelayanan navigasi udara di Indonesia berikut bagaimana tata pelaksanaannya menjadi tanggung jawab yang harus diemban.

Salah satu usaha dari Kementerian Perhubungan untuk membantu pemerintah dalam usahanya mengambil alih FIR dari kontrol Singapura tercermin dari besarnya dana yang dianggarkan oleh Kementerian ini untuk melengkapi Bandara Internasional Hang Nadim dengan beragam peralatan canggih baik radar maupun perangkat pendukung keselamatan penerbangan lainnya untuk menyaingi peralatan operasional yang dimiliki Singapura. Kementerian Perhubungan menganggarkan dana sebesar 6 miliar rupiah melalui AirNav (perusahaan pelayanan navigasi udara milik negara) pada pertengahan tahun 2015 agar nantinya Indonesia bisa melakukan pengawasan atas wilayah udara yang sebelumnya dikendalikan Singapura (Indrawan, 2015). Meskipun Kementerian telah memberi perhatian yang cukup besar terhadap FIR, namun perlu ditekankan bahwa *political will* dari seorang kepala negara melalui kebijakannya akan sangat dibutuhkan dalam usaha mempercepat proses pengalihan FIR kedalam kontrol Indonesia.

Kementerian Perhubungan sendiri menjadi salah satu dari beberapa elemen negara lainnya seperti, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Mabes TNI serta Mabes TNI AU yang tergabung dalam kelompok kerja (pokja) yang dibentuk oleh pemerintah dibawah koordinasi Kementerian Politik Hukum dan Keamanan guna melakukan diplomasi dengan Singapura dan Malaysia. Pokja yang dibentuk ini mempunyai tugas untuk mempercepat pengambil alihan FIR

dari Singapura. Dalam kelompok tersebut Kementerian Perhubungan menjadi *leading actor* terkait urusan teknis bidang navigasi udara. Pokja yang dibentuk pada awal Februari 2015 ini berfokus pada pemantapan kesiapan sumberdaya manusia serta peralatan pendukung (Desfika, 2015).

Terkait dengan niatan besar pemerintah untuk mengambil alih kendali FIR sedari lama, Dirjen Perhubungan sendiri menyatakan bahwa mereka telah mempersiapkan beberapa radar penerbangan di Kepulauan Natuna. Beberapa perangkat keras yang dipersiapkan oleh Dirjen Perhubungan Udara di Kepulauan Riau dan Natuna diantaranya adalah *Primary Surveillance Radar* (PSR) dengan nama PSR Tanjung Pinang, PSR Pontianak serta *Secondary Surveillance Radar* (SSR) bernama SSR Natuna. Dua perangkat lain yang juga dipersiapkan adalah *Extended Range-Very High Frequency* (ER-VHF) Air Ground dengan daya jangkauan sejauh 100 mil dan *Very Small Aperture Terminal* (VSAT) yang berfungsi mengirimkan data seperti rencana penerbangan, radar, dan telekomunikasi melalui satelit ke Tanjung Pinang, Batam, Natuna serta pulau lainnya (Marsono, 2015).

3. Kementerian Pertahanan Republik Indonesia

Dalam sebuah *workshop* yang bertemakan “ Melalui Sinergitas Kementerian dan Lembaga, Kita Bangun Pengelolaan Flight Information Region di Kepulauan Natuna dan Riau Dalam Rangka Mewujudkan Kedaulatan NKRI “ di Aula Abdi Negara Gedung Soeprapto, Kementerian Pertahanan pada 24 Juni 2015 lalu, Sekretaris Ditjen Pohtan Kementerian Pertahanan Brigjen TNI Santoso menjelaskan bahwa ruang udara Indonesia berikut dengan batas wilayahnya yang telah ditentukan, dalam konteks kedaulatan negara, merupakan tanggung jawab mutlak Indonesia untuk dapat mengelola serta mempertahankannya (Pertahanan, 2015). Berdasarkan *workshop* yang diselenggarakan Kementerian Pertahanan tersebut, terdapat 4 poin penting yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk dapat mengelola kembali FIR. Yang pertama,

mempersiapkan sumberdaya manusia yang yang handal dalam mengelola FIR. Yang kedua, membangun infrastruktur baik perangkat keras maupun lunak yang diperlukan terkait navigasi penerbangan di Kepulauan Natuna dan Riau. Yang ketiga, untuk memudahkan langkah Indonesia mengambil alih FIR, Indonesia harus bisa menjadi anggota ICAO (*International Civil Aviation Organization*). Yang terakhir, pengambilalihan FIR merupakan tanggung jawab negara yang melibatkan tidak hanya satu Kementerian/Lembaga, persoalan tersebut hanya bisa diselesaikan melalui diplomasi.

Pernyataan lain yang muncul terkait dengan sengketa FIR yang dihadapi Indonesia termuat dalam tulisan Kasi Asbar Aspas Ditanstra Ditjen Strahan Kemhan, Letkol PSK Dr. Marsono M.Si di majalah WiRA milik Kementerian Pertahanan dengan berjudul “ Upaya Pengelolaan Kembali Wilayah Udara diatas Kepulauan Riau dan Natuna “. Menurut Letkol Marsono, pengelolaan FIR oleh Singapura membuat Indonesia menjadi tidak eksklusif, dikarenakan adanya sebagian wilayah udara Indonesia yang diatur oleh negara lain, sebagaimana apa yang tercantum pada Pasal 5 UU RI Nomor 1 Tahun 2009 “ Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah udara Indonesia “. Selain itu, pengendalian FIR oleh Singapura juga bertentangan dengan Pasal 6 UU RI Nomor 1 Tahun 2009 yang berbunyi “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 “. Pengelolaan FIR oleh Singapura memiliki dampak yang merugikan, baik dari segi sistem pertahanan udara nasional maupun perekonomian negara (Marsono, 2015).

Dalam proses panjang pengalihan FIR yang sejak lama di upayakan pemerintah, Kementerian Pertahanan turut mendorong Kementerian atau Lembaga terkait untuk sesegera mungkin merealisasikan usaha panjang pemerintah agar

Indonesia dapat mengontrol wilayah kedaulatannya secara utuh dan menyeluruh. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2015 tentang Kebijakan Penyelenggaraan Pertahanan Negara Tahun 2015-2019 mengenai pembangunan wilayah pertahanan (Indonesia Paten No. Nomor 19, 2015) “ Mendorong K/L terkait dalam mempercepat penataan kembali Flight Information Region (FIR) sehingga hak eksklusif mengontrol kedaulatan wilayah udara nasional tercapai “. Peraturan tersebut menegaskan bahwa hal yang harus direalisasikan adalah hak eksklusif Indonesia untuk melakukan kontrol atas wilayah udara yang di delegasikan kepada Singapura, agar Indonesia dapat menegaskan kedaulatannya secara utuh dan menyeluruh.

Selain itu, dalam Keputusan Menteri Pertahanan Republik Indonesia mengenai Kebijakan Pertahanan Negara Tahun 2016 poin ke 3 Sasaran Kebijakan “ Terlaksananya peningkatan penerahan kekuatan udara dalam upaya peningkatan pengawasan dan penjagaan serta penegakan hukum di udara wilayah yurisdiksi nasional dalam rangka penguatan poros maritim dunia, mendorong K/L terkait dalam mempercepat penataan kembali *Flight Information Region* (FIR), dan terselenggaranya pembinaan potensi dirgantara “ ditekankan bahwa dalam konteks pertahanan negara, maka perlu adanya peningkatan pengawasan dan juga penegakkan hukum di wilayah yurisdiksi negara. Dalam Keputusan Menteri Pertahanan ini pula upaya pengembalian tata kelola atas FIR yang dikontrol Singapura juga turut disinggung.

Peraturan dan Keputusan Menteri Pertahanan terkait pengambilalihan FIR diatas secara jelas mengindikasikan bahwa dari sisi pertahanan dan penegakkan hukum di wilayah udara Indonesia, pengelolaan FIR di Kepulauan Riau dan Natuna oleh Singapura membawa keprihatinan. Dalam konteks kedaulatan, Indonesia seharusnya memiliki eksklusifitas atas wilayah teritorinya. Demi mewujudkan visi negara menjadi poros maritim dunia, maka perlu adanya perhatian dari

pemerintah untuk meningkatkan pengawasan serta keamanan di seluruh wilayah yurisdiksi Indonesia.

4. Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia

Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia memiliki fungsi “ Pelaksanaan kebijakan di bidang penyelenggaraan hubungan luar negeri dan politik luar negeri; “ serta memiliki misi “ Memantapkan peran Kementerian Luar Negeri sebagai penjuror pelaksana hubungan luar negeri dengan dukungan dan peran aktif pemangku kepentingan nasional “. Perjalanan diplomasi Indonesia untuk mengambil alih FIR tidak terlepas dari peran diplomat Kementerian Luar Negeri. Usaha pemerintah tidak hanya diperjuangkan oleh Kementerian Perhubungan semata, namun juga Kementerian Luar Negeri yang berperan sebagai *main actor* yang berjuang melalui jalur diplomasi.

Pada rapat kerja antara Komisi I DPR RI dengan Kementerian Luar Negeri pada 12 Februari 2015 (Indonesia K. L., Kementerian Luar Negeri RI, 2015), dalam paparannya, Menteri Luar negeri RI Retno L.P. Marsudi mengatakan bahwa sesuai dengan visi dan misi Presiden-Wakil Presiden, politik luar negeri Indonesia akan difokuskan kedalam 4 hal yaitu :

- a) Menjaga kedaulatan Indonesia;
- b) Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia di luar negeri;
- c) Diplomasi Ekonomi untuk menopang kemandirian ekonomi nasional;
- d) Meningkatkan peran aktif Indonesia di kawasan dan dunia Internasional.

Praktik diplomasi Indonesia dilaksanakan guna menjaga keutuhan kedaulatan wilayah yurisdiksi. Interaksi antar negara harus menjunjung tinggi prinsip-prinsip mengenai integritas wilayah teritorial tiap-tiap negara berdaulat.

Pemerintah Indonesia tidak akan membiarkan penghormatan atas prinsip-prinsip tersebut dilanggar oleh negara lain (Indonesia K. L., Tabloid Diplomasi, 2015). Berdasarkan prinsip tersebut, Kementerian Luar Negeri menjalankan fungsinya dalam memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia terkait *realignment* FIR agar dapat dikendalikan sepenuhnya oleh Indonesia.

Pemerintah Indonesia pernah mengajukan usul untuk melakukan pengaturan kembali atas wilayah FIR kepada Singapura pada tahun 1993, yang mana pengajuan tersebut berpijak pada kesepakatan yang dihasilkan UNCLOS 1982 mengenai perubahan batas wilayah. Oleh karena adanya perbedaan sudut pandangan antar kedua negara terkait kesepakatan tersebut, ICAO mengusulkan kedua negara untuk membicarakannya secara bilateral. Hasil dari perundingan kedua negara pun menghasilkan *Agreement between Government of the Republic of Singapore on the realignment of the Boundary between the Singapore Flight Information Region and the Jakarta Flight Information Region* (Negeri, 2015). Perjanjian tersebut lalu kemudian diratifikasi oleh pemerintah melalui Keputusan Presiden No. 07/1996 oleh Presiden Soeharto.

Kementerian Luar Negeri melihat bahwa posisi dasar Indonesia mengambil alih FIR bersumber pada Pasal 458 UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang penerbangan yang mengharuskan negara melakukan evaluasi dan melayani navigasi penerbangan secara mandiri paling lambat lima belas tahun setelah UU tersebut disahkan. Kementerian Luar Negeri memandang bahwa Pemerintah Indonesia perlu untuk mengambil langkah-langkah yang konkrit serta harus adanya *political will* yang kuat guna mengambil alih kontrol FIR dari Singapura (Negeri, 2015).

Pengelolaan kembali FIR dipandang bukan hanya semata soal kedaulatan negara, namun juga soal kesiapan Indonesia dari berbagai aspek, baik teknis maupun operasional.

Dalam hal ini, Kementerian Luar Negeri mendorong agar Pemerintah turut memperhatikan kemampuan Indonesia dalam menghadirkan fasilitas yang mumpuni serta profesionalitas navigator udara. Pengelolaan FIR akan sangat berdampak pada keselamatan penerbangan dan citra penerbangan Indonesia.

B. FIR Dalam Perspektif Militer Dan Ekonomi

Dalam proses perumusan kebijakan luar negeri, seorang pembuat kebijakan tidak hanya terfokus pada bagaimana respon atau pergolakan politik domestik dalam menyikapi suatu permasalahan luar negeri. Namun, *decision maker* disini turut melihat dua aspek penting lainnya, keamanan dan pertahanan negara dari kacamata angkatan bersenjata serta nilai ekonomi yang dapat diperjuangkan demi kepentingan nasional. Sejatinya, alasan yang mendasar terkait usaha Indonesia melakukan diplomasi untuk mengambil alih *flight information region* dapat kita lihat dari 2 sudut pandang, nilai strategis wilayah udara dan nilai ekonomi yang terkandung.

1. Nilai Strategis Udara Kepulauan Riau dan Natuna Dalam Perspektif Keamanan dan Pertahanan Indonesia

Kejadian tidak mengenakan pernah menimpa salah seorang Jenderal (Purn) Leonardus Benyamin Moerdani atau kerap disapa L.B Moerdani dalam lawatannya ke Natuna pada tahun 1991 dengan menggunakan pesawat TNI Angkatan Udara. Beliau yang pada saat itu menjadi Menteri Pertahanan dan Keamanan RI mengalami kendala mengenai pendaratan setelah terjadi perselisihan antara pilot dengan *air traffic controller* Singapura. Setelah mendarat di Pangkalan TNI AU Ranai, Natuna, Kepulauan Riau, Jenderal L.B Moerdani dengan kesal menuntut agar nantinya Indonesia bisa mengambil alih kontrol atas ruang udara Indonesia yang di kontrol oleh Singapura. “ Masa terbang di wilayah sendiri tapi diatur oleh negara lain “ ujar L.B Moerdani merespon kejadian yang baru saja dialaminya (Kusumadewi & Utama, 2015).

Dalam perspektif pertahanan dan keamanan negara, wilayah Selat Malaka merupakan sebuah wilayah yang cukup strategis namun juga rawan. Kawasan Selat Malaka memiliki potensi besar akan timbulnya masalah perbatasan, ancaman yang dapat timbul ini bisa kapan saja terjadi. Dalam kacamata militer, seharusnya kawasan seperti ini mutlak menjadi daerah yang harus dikuasai betul medannya. Dalam langkah antisipasi terhadap munculnya sengketa, maka angkatan perang harus sering melakukan latihan-latihan kemiliteran di kawasan tersebut (Hakim, Martabat Ibu Pertiwi di Selat Malaka, 2017).

Marsekal (Purn) Chappy berpendapat bahwa FIR berada tepat pada *critical border* yang mana kawasan ini merupakan tempat berlatihnya angkatan perang suatu negara untuk mempersiapkan serta memelihara kesiapan pertempuran (*combat readiness*). Dalam pandangannya Selat Malaka merupakan perbatasan kritis bagi Indonesia. Chappy Hakim turut menegaskan bahwa salah satu faktor terjadinya perang di dunia adalah *border dispute* (Hakim, Martabat Ibu Pertiwi di Selat Malaka, 2017).

Dalam latihan gabungan yang digelar oleh TNI, pesawat militer yang turut mengambil andil dalam latihan tersebut harus melaporkan jumlah pesawat beserta titik koordinat yang akan digunakan nantinya. Hal tersebut merupakan standar keselamatan penerbangan yang harus dipatuhi. Meskipun demikian, kenyataan tersebut melemahkan keamanan Indonesia dikarenakan apabila dilakukan operasi penyerbuan oleh angkatan udara, sudah dapat dipastikan Singapura telah mengetahui sedari awal ancaman yang muncul (Saragih, 2014). Keadaan dilematis tersebut membuat angkatan udara tidak dapat melakukan kontrol ketat atas apa yang terjadi di wilayah udara Kepri dan Natuna.

Salah satu pelanggaran wilayah udara oleh pesawat sipil Singapura terjadi pada Pada 28 Oktober 2014. Sebuah pesawat berjenis Beechraft 9L milik Singapura yang terbang

pada ketinggian 20 ribu kaki diatas permukaan laut ini terbukti melanggar wilayah udara Indonesia. Pesawat tersebut sedang dalam penerbangan dari selatan Singapura menuju Sibiu, bagian timur Kuching, Malaysia. Pesawat ini dicegat oleh TNI AU diatas Kepulauan Natuna. Lantas pesawat ini dipaksa mendarat di Pangkalan Udara Supadio, Pontianak, Kalimantan Barat oleh dua pesawat Sukhoi 27 dan 30 Miliki TNI-AU.

Indonesia dan Singapura dahulu pernah memiliki sebuah perjanjian mengenai zona latihan militer atau yang akrab disebut *Military Training Areas* (MTA). Wilayah MTA sendiri terbagi atas MTA 1 yang berada di barat daya Singapura hingga Tanjung Pinang dan MTA 2 berada di utara Pulau Bintan. Dibawah perjanjian tersebut *Republic of Singapore Air Force* (RSAF) dapat melakukan latihan terbang diatas wilayah udara yang di delegasikan kepada Singapura. Angkatan Udara Singapura dalam hal ini mendapatkan keleluasaan dikarenakan kontrol lalu lintas atas pesawat tempur mereka berada dibawah komando ATC Singapura. Perjanjian yang berakhir pada tahun 2005 ini kemudian digantikan oleh *Defence Cooperation Agreement* (DCA) pada tahun 2007. Meskipun perjanjian ini telah disetujui oleh Menteri Pertahanan paa saat itu, sejatinya perjanjian ini tidak apat berlaku dikarenakan DPR tidak juga menyetujuinya.

Imbas dari tidak adanya diplomasi Indonesia yang menekankan bahwa perjanjian tersebut telah kadaluarsa membuat pesawat militer Singapura kerap sekali terbang di wilayah udara Indonesia. Keadaan tersebut dikeluhkan oleh Komandan Landasan Udara (Danlanud) Tanjung Pinang Letkol Pnb I Ketut Wahyu Wijaya, yang melihat bahwa pelanggaran udara yang dilakukan oleh Singapura tidak terlepas dari perjanjian MTA yang pernah dijalin Indonesia dan Singapura. Menanggapi problema yang dikeluhkan oleh Danlanud I Ketut Wahyu, Mantan Panglima TNI Gatot Nurmantyo menyatakan sikapnya “ Tapi sebagian menara Singapura sudah merasa itu daerah dia, kadang-kadang kita lewat diingatkan ini adalah

wilayah DCA, tidak boleh lewat. Karena saya tahu aturan ini, saya tekankan pada TNI AU bahwa itu benar-benar wilayah kedaulatan kita, “ (Sucipto, 2015). Ketua *Air Power Center of Indonesia* (APCI), Marsekal Muda (Purn) Koesnadi Kardi menyampaikan bahwa pendelegasian berupa pengelolaan wilayah kedaulatan udara pada prinsipnya tidaklah sesuai dengan prinsip pertahanan suatu negara. Marsma Koesnadi juga menyatakan bahwa RSAF kerap menggunakan wilayah FIR Natuna sebagai lokasi latihan militer yang berimbas pada operasi TNI AU yang kurang optimal di ruang udara Indonesia secara keseluruhan (Hakim, Martabat Ibu Pertiwi di Selat Malaka, 2017).

Angkatan Udara Indonesia memandang bahwa kawasan udara yang dikelola oleh Singapura merupakan wilayah yang strategis namun rawan terjadi pelanggaran hukum. Lebih dari pada itu, keadaan tersebut melemahkan aspek pertahanan Indonesia. Tanpa adanya kontrol serta operasi yang rutin dari Angkatan Udara Indonesia di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna, maka bisa dipastikan pelanggaran wilayah udara akan terus tetap terjadi. Dorongan yang diberikan oleh TNI AU kepada pemerintah untuk mengambil alih FIR membuktikan bahwa untuk menjaga stabilitas keamanan negara, Indonesia harus mampu menjaga kedaulatannya secara menyeluruh.

2. Nilai Ekonomi yang dimiliki oleh FIR

Pada Sektor A Singapura memungut *Route Air Navigation Services Charges* (RANS) atas pelayanan navigasi udara pada penerbangan yang melewati wilayah yurisdiksi Indonesia. Hasil yang terkumpul tersebut kemudian diserahkan kepada Pemerintah Indonesia melalui PT. Angkasa Pura II (Yanyan Mochamad Yani, 2017). Meskipun Singapura diberi kewenangan untuk mengambil *fee* atas penerbangan yang melalui jalur dengan panjang 100 *nautical mile* (± 200 km), jumlah yang sebenarnya dari hasil pungutan Singapura, sulit bagi Indonesia untuk mengetahuinya. Selain faktor ekonomi,

kendali Singapura atas FIR pada sebagian wilayah melemahkan sisi pertahanan Indonesia (Hikam, 2014).

Wilayah FIR yang dikontrol oleh Singapura merupakan jalur gemuk penerbangan. Kenyataan tersebut seharusnya menjadi motivasi kuat pemerintah untuk dapat mengambil alih FIR yang didelegasikan kepada Singapura sebagaimana amanat yang terkandung dalam Pasal 6 UU Nomor 1 Tahun 2009 “ Dalam rangka penyelenggaraan kedaulatan negara atas wilayah udara Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah melaksanakan wewenang dan tanggung jawab pengaturan ruang udara untuk kepentingan penerbangan, perekonomian nasional, pertahanan dan keamanan negara, sosial budaya, serta lingkungan udara “. Dalam Pasal 6 tersebut, negara diminta untuk menyelenggarakan pengaturan ruang udara, tidak hanya menyoal demi terjaganya kedaulatan dan pertahanan nasional, namun lebih dari pada itu, demi kepentingan perekonomian nasional.

Komandan Lanud (Danlanud) Tanjung Pinang, Letkol Pnb I Ketut Wahyu Wijaya pernah menyoal tentang nilai ekonomi yang dimiliki FIR apabila dikontrol Indonesia “ Saya dikasih tahu ATC Indonesia, tiap pesawat *airlines* yg melintas di wilayah FIR itu bayar 6 dolar AS, padahal setiap menit untuk satu jalur aja ada puluhan pesawat yang lewat. Kalau 24 jam berapa. Kompensasi ke Indonesia, hanya 50 sen. Bayangkan berapa yang akan didapat Indonesia kalau FIR bisa kita pegang sendiri, “. Terkait hal tersebut, Letkol Pnb I Ketut sangat berharap agar nantinya Indonesia dapat mengelola FIR nya yang saat ini masih dikontrol oleh Singapura. Baginya, Indonesia akan mendapatkan keuntungan yang lebih banyak apabila Indonesia secara mandiri mampu untuk mengoperasikan wilayah udara tersebut (Retaduari, 2015).

Operasional pelayanan navigasi penerbangan di Indonesia menjadi tanggung jawab Perusahaan umum LPPNPI (Lembaga Penyelenggaraan Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia) atau dengan nama AirNav Indonesia. Terbentuknya

Perum LPPNPI berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 77 tanggal 13 September 2012. Perusahaan milik negara (BUMN) ini menjadi pelaksana terkait pengelolaan Flight Information Region di wilayah barat Indonesia melalui *Jakarta Air Traffic Services* (JATS) dan wilayah timur Indonesia melalui *Makassar Air Traffic Services* (MATS).

AirNav Indonesia mendukung penuh komitmen pemerintah Indonesia untuk mengambil alih FIR disektor yang lebih dikenal dengan sebutan A,B dan C. Perusahaan ini menjadi motor terbentuknya Kelompok Perencana Pengembangan Penerbangan Indonesia (KP3I) yang bertujuan merumuskan master plan penerbangan nasional guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan mendukung aspek pertahanan dan keamanan negara (AirNav, AirNav Indonesia Inisiasi Pembentukan KP3I, 2015).

Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Direktorat Jenderal Perhubungan Udara dalam Pasal 8 ayat 2 maka “ Pendapatan RANS Charge yang merupakan hasil kerjasama antar negara dilaksanakan oleh Sekretariat Direktorat Jenderal Perhubungan Udara “ (Indonesia Paten No. Nomor KM 35, 2009). Adapun akumulasi dari *fee* oleh pesawat terbang yang melintas di wilayah Indonesia akan disetorkan *Civil Aviation Authority* Singapura ke PT. Angkasa Pura II selaku penyelenggara operasional kebandar udaraan Indonesia miliki negara (BUMN) di wilayah Indonesia bagian barat.

Dalam wawancara yang dilakukan Harian Ekonomi Neraca dengan Perum Angkasa Pura II, mengutip dari situs neraca.co.id, Kepala Bagian Legal Perum Angkasa Pura II, Agus Herlambang mengatakan “ Ya benar, FIR Singapura menyetorkan RANS *fee* ke Perum Angkasa Pura II khusus sektor A, “. Hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada tahun 2004 mengenai setoran dari RANS *Charge* pada empat bulan pertama di tahun 2004, Januari sampai dengan April di

temukan angka Rp 7,39 miliar (Saksono, 2013). Bayangkan seberapa besar pemasukan yang di dapat Indonesia apabila mampu untuk mengelola secara mandiri ruang udaranya di Kepulauan Riau dan Natuna. Pada tahun 2004, tepatnya empat belas tahun yang lalu, dalam tempo setahun saja negara mampu meraup pemasukan lebih dari 22 miliar rupiah di wilayah tersebut.

RANS *fee* yang dihasilkan oleh sektor A termasuk dalam Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Pungutan yang masuk kedalam PNBP merupakan pungutan atas pemanfaatan sumberdaya yang dimiliki negara berupa fasilitas atau jasa pelayanan. Dalam audit yang dilakukan oleh Tim Optimalisasi Penerimaan Negara (TOPN) dalam periode tahun 2000-2004, *Civil Aviation Authority of Singapore (CAAS)* telah menyetorkan dana sebesar USD 5,578,473.52 pada tahun 2005. Sayangnya, Kementerian Perhubungan maupun TOPN sendiri tidak mengetahui rincian dari uang yang disetorkan Singapura (Silalahi, 2015). Tidak adanya kejelasan atas perincian dari RANS *Charges*, mewajarkan keraguan Indonesia atas pemanfaatan wilayah udaranya. Kejelasan nilai ekonomi yang dimiliki wilayah udara pada Sektor A hanya dapat diketahui secara pasti apabila Indonesia dapat mengelolanya sendiri.

Menurut Wakil Presiden *Indonesia Aviation and Aerospace Watch (IAAW)*, Juwono Kolbioen, RANS *fee* yang selama ini diterima negara tidak diketahui secara pasti perinciannya. Wilayah udara yang dikendalikan Singapura merupakan salah satu jalur penerbangan terpadat di dunia. Juwono meyakini bahwa manfaat dari RANS *fee* akan lebih jelas dapat dirasakan Indonesia apabila ruang udara Kepulauan Riau dan Natuna dapat dikontrol oleh Indonesia. Lebih dari pada itu, persoalan ini bukan hanya tentang ekonomi, pertahanan dan keamanan saja, baginya pengelolaan FIR oleh negara asing menyangkut masalah kehormatan dan harga diri suatu bangsa (Kolbioen, 2015).

Bilamana melihat dari sudut pandang untung rugi, maka pengendalian FIR oleh Singapura tentu merugikan Indonesia. Saat ini Indonesia sudah mengadopsi teknologi navigasi penerbangan yang jauh lebih maju. Seharusnya tidak ada alasan lagi untuk mengatakan bahwa Indonesia tidak memiliki kecakapan yang cukup baik dalam mengelola FIR yang menyangkut keselamatan penerbangan. Implikasi dari pengelolaan FIR berimbas pada melemahnya pertahanan udara dan berkurangnya pemanfaatan atas nilai ekonomi yang dimiliki ruang udara Indonesia di Kepulauan Riau dan Natuna.

C. Konvensi Chicago 1944

Munculnya Konvensi Chicago 1944 dilatar belakangi oleh meningkatnya intensitas pengguna pesawat udara pada Perang Dunia ke II. Presiden Amerika Serikat kala itu, F.D. Roosevelt menginginkan adanya sebuah lembaga yang mengurus masalah penerbangan. Rencana besar Roosevelt terkait penerbangan sipil internasional, direalisasikan pada 1 November 1944 dengan mengundang sejumlah negara pada Konvensi tersebut. Konvensi Chicago pun turut dihadiri 52 negara beserta 2 negara peninjau. Konvensi tersebut mendatangkan 185 delegasi negara, 156 penasehat, konsultan serta ahli dalam bidang penerbangan.

Berbagai perjanjian yang termuat dalam Konvensi Chicago 1944 ini menjadi panduan yang sangat mendasar dalam dunia penerbangan. Panduan tersebut kemudian disesuaikan dengan aspek penerbangan internasional kontemporer. Konvensi yang mulai berlaku pada 4 April 1947 ini menjadi titik awal berdirinya *International Civil Aviation Organization* atau yang kita kenal sebagai ICAO. Dalam Konvensi Chicago 1944 setidaknya ada 4 prinsip umum (*General Principles*) yang harus menjadi perhatian *contracting states* (Anggraeni, 2009), diantaranya adalah :

- a. Kedaulatan (*Sovereignty*)

Berdasarkan Pasal 1 Konvensi Chicago, setiap negara peserta mengakui bahwa tiap-tiap negara memiliki kedaulatan yang penuh dan eksklusif atas ruang udara yang berada di atas wilayah kekuasaannya;

a. Wilayah (*Territory*)

Dalam Pasal 2 Konvensi Chicago dikatakan bahwa wilayah kekuasaan suatu negara mencakup wilayah daratan dan lautan yang berbatasan dengannya yang berada dibawah kedaulatan, perlindungan atau mandat dari negara tersebut;

b. Pesawat sipil dan pemerintah (*Civil and State Aircraft*)

- Hanya berlaku bagi pesawat sipil dan tidak berlaku bagi pesawat udara milik pemerintah sebuah negara;
- Pesawat yang digunakan untuk keperluan militer, pabean dan layanan kepolisian, dianggap sebagai pesawat milik pemerintah;
- Pesawat udara milik pemerintah sebuah negara tidak dibolehkan untuk melewati wilayah udara milik negara lain atau mendarat dinegara tersebut tanpa izin melalui perjanjian khusus atau sebaliknya, dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang diperjanjikan;
- Ketika membuat peraturan-peraturan terkait penerbangan sipil, maka negara berusaha membuat aturan yang mengedepankan faktor keselamatan navigasi penerbangan sipil;

c. Penyalahgunaan penerbangan sipil (*Misuse of Civil Aviation*)

Sesuai dengan Pasal 4 Konvensi Chicago maka negara-negara peserta Konvensi telah setuju untuk tidak menggunakan penerbangan sipil untuk tujuan lainnya yang tidak sesuai dengan kesepakatan dari Konvensi tersebut.

Konvensi Chicago mengatur beberapa hal yang mendasar sebagai prinsip atau asas yang bertujuan untuk mengembangkan aspek keselamatan penerbangan. Beberapa

prinsip tersebut berupa dasar kedaulatan, wilayah teritorial, hak transit yang membolehkan negara untuk mengontrol wilayah udaranya sendiri, serta aturan dasar lainnya yang berkaitan dengan operasional penerbangan, investigasi, imigrasi, dan lisensi. Semua negara anggota harus menaati dan mengikuti kesepakatan yang dihasilkan oleh Konvensi Chicago 1944 (Mackenzie, 2010). Menurut Dr. Francis Schubert :

“ *The Chicago Convention is an international instrument which formalises obligations under public international law. By Ratifying the Convention, the contracting States express commitments towards other contracting States only* “ (Schubert, 2010).

Indonesia sendiri telah bergabung dengan ICAO sejak 27 April 1950. Saat ini Indonesia pun memiliki Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 yang mengatur masalah penerbangan termasuk pelayanan navigasi udara di dalamnya. Undang-Undang tersebut disusun berdasarkan standar hukum internasional penerbangan yang dihasilkan oleh Konvensi Chicago 1944.

Setidaknya terdapat empat pasal dalam *Chicago Convention* 1944 yang berbicara mengenai pelayanan lalu lintas penerbangan yang harus diperhatikan oleh tiap-tiap anggota ICAO. Di mulai dari penghormatan atas penguasaan ruang udara oleh masing-masing negara. Kemudian, Konvensi ini turut mengamanatkan *contracting states* agar menyediakan pelayanan navigasi penerbangan di wilayah yurisdiksinya. Konvensi Chicago juga telah menentukan jenis pelayanan apa saja yang harus disediakan dalam wilayah informasi penerbangan (FIR) oleh negara anggota. Pasal yang berbicara mengenai beberapa hal diatas adalah Pasal 1, Pasal 28, Pasal 12 dan Annex 11 pasal 2 ayat 1 poin 1.

Pasal 1 Konvensi Chicago berbunyi “*The contracting States recognize that every state has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory*” (United States of America Paten No. Article 1 , 1944). Pada artikel ini

secara eksplisit dikatakan bahwa setiap negara mengakui adanya kedaulatan yang penuh dan eksklusif dari negara atas ruang udara yang ada di atasnya. Senada dengan pesan yang terdapat dalam artikel 1 Konvensi Chicago 1944, Pasal 5 Bab IV UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang penerbangan berbunyi “ Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah udara Indonesia “.

Hasil kesepakatan UNCLOS 1982 tentang hukum laut telah mengakui adanya negara kepulauan (*Archipelagic State*) yang mana telah terjadi penyesuaian atas garis-garis batas lautnya. Dalam hal ini lautan internasional yang berada di Kepulauan Riau dan Natuna secara resmi menjadi milik Indonesia. Secara tidak langsung wilayah udara yang ada di atasnya juga masuk kedalam wilayah yurisdiksi Indonesia.

Kesepakatan antara Indonesia dan Singapura pada tahun 1995 melalui *Agreement between Government of the Republic of Singapore on the realignment of the Boundary between the Singapore Flight Information Region and the Jakarta Flight Information Region* yang kemudian diratifikasi oleh pemerintah melalui Keputusan Presiden No. 07/1996 oleh Presiden Soeharto, membuat Indonesia harus mendelegasikan kontrol atas sebagian wilayah udaranya kepada Singapura. Perjanjian ini menuai beragam isu diantaranya adalah adanya *public demand* dari Pemerintah Indonesia untuk secara mandiri dapat mengontrol FIR nya. Dorongan tersebut direfleksikan dalam Pasal 458 UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang penerbangan bahwa pelayanan navigasi penerbangan yang didelegasikan kepada negara lain harus dikendalikan Indonesia paling lambat tahun 2024 (Lestari E. P., *The Delegation of State Sovereignty over Air Space In The Implementation of Air Navigation: The Analysis of The Agreement Between Indonesia and Singapore on Management of The Batam and Natuna Flight Information Region*, 2017).

Selain itu, penulis melihat bahwa dorongan tersebut tidak hanya terfokus pada mandat yang tertulis dalam Pasal 458,

namun hal tersebut juga di latarbelakangi oleh melemahnya sisi pertahanan udara. Angkatan Udara Indonesia menemukan telah terjadi pelanggaran oleh *Republic of Singapore Air Force* (RSAF) yang melakukan latihan terbang di wilayah MTA yang tidak diperpanjang oleh parlemen Indonesia.

Penjelasan mengenai wilayah teritorial yang di dalamnya diberikan pelayanan navigasi penerbangan terdapat pada Pasal 2 Konvensi ini yang berbunyi “ *For the purposes of this Convention the territory of a State shall be deemed to be the land areas and territorial water adjacent thereto under the sovereignty, suzerainty, protection or mandate of such State* ” (United States of America Paten No. Article 2, 1944). Pasal ini menjelaskan bahwa teritorial negara dapat berupa wilayah daratan dan perairan teritorial yang berada dalam lingkup kedaulatan, perlindungan, serta keamanan negara yang berwenang atas wilayah tersebut. Gagasan mengenai Wawasan nusantara dalam Deklarasi Djuanda 1957 menjadi awal dari upaya negara menyatukan Indonesia yang memiliki lautan yang sangat luas. Hasil dari Konvensi mengenai Hukum Laut atau yang lebih dikenal dengan UNCLOS 1982 membuat Kepulauan Riau dan Natuna masuk kedalam wilayah teritorial negara kepulauan. Pasal 2 UNCLOS 1982 berbunyi “ *This sovereignty extends to the air space over the territorial sea.....* “. Berdasarkan Pasal 2 UNCLOS 1982 dan Pasal 2 Konvensi Chicago 1944 maka, wilayah udara yang berada pada perairan dikawasan tersebut masuk kedalam wilayah hukum nasional Indonesia. Indonesia tidak hanya bertanggung jawab atas pelayanan navigasi penerbangan namun juga kedaulatannya di Kepulauan Riau dan Natuna.

Konvensi Chicago juga membebaskan tanggung jawab kepada negara-negara anggotanya yang dirasa cukup mampu untuk menyediakan pelayanan berupa bandar udara, pelayanan radio dalam penerbangan, pelayanan informasi meteorologi beserta fasilitas navigasi udara lainnya demi memfasilitasi navigasi udara internasional. Hal tersebut termaktub dalam Artikel 28 Konvensi Chicago 1944 yang berbunyi :

“Each contracting State undertakes, so far as it may find practicable, to provide in its territory, airports, radio services, meteorological services and other air navigation facilities to facilitate international air navigation, in accordance with the standards and practices recommended or established from time to time, pursuant to this Convention” (United States of America Paten No. Article 28, 1944).

Artikel 28 Konvensi ini mensyaratkan negara untuk menyediakan fasilitas navigasi penerbangan di wilayah teritorialnya sesuai dengan *standard and recommended practices* (SARPs) yang diatur oleh ICAO. Artikel ini mendukung aspek keselamatan penerbangan, aturan dan efisiensi transportasi udara. Negara berhak untuk membuat sistem navigasi udara yang bersifat *autonomous* atau bahkan melakukan privatisasi sistem kontrol lalu lintas penerbangannya, atau berdasarkan prinsip negara yang melihat penyediaan pelayanan navigasi lintas batas mengalami pertentangan (Schubert, 2010). Dalam hal ini, sebagian masyarakat Indonesia melihat bahwa kontrol FIR atas Kepulauan Riau dan Natuna sebagai sebuah fenomena yang melemahkan aspek pertahanan negara. Meskipun Indonesia menginginkan pengelolaan kembali atas FIR, sesuai dengan artikel 28 maka Indonesia harus tetap berpegangan pada SARPs ICAO demi terjaganya keselamatan dan efisiensi penerbangan.

Pasal terakhir yang terdapat dalam Annex 11 Konvensi Chicago 1944, dalam Pasal 2 Ayat 2 poin 1 tertulis :

“Contracting States shall determine, in accordance with the provisions of this Annex and for the territories over which they have jurisdiction, those portions of the airspace and those aerodromes where air traffic services will be provided. They shall thereafter arrange for such services to be established and provided in accordance with the provisions of this Annex, except that, by mutual agreement, a State may delegate to another State the responsibility for establishing and providing air traffic services in flight information regions, control areas

or control zones extending over the territories of the former” (United States of America Paten No. Article 2.1.1, 1944).

Sebelumnya, terciptanya *Flight Information Region* adalah berdasar pada Annex 11 tentang *Air Traffic Services* (ATS) Konvensi Chicago 1944. Demi alasan keselamatan penerbangan, Annex 11 ini mewajibkan setiap negara anggota untuk menentukan bagian-bagian yang ada dalam ruang udaranya untuk diberikan pelayanan navigasi udara (Silalahi, 2015).

Pasal 2.1.1 mengharuskan negara-negara anggota ICAO untuk menentukan wilayah mana saja yang akan disediakan *air traffic services* di dalamnya. Namun demikian, negara dapat mendelegasikan kewenangan atau tanggung jawab atas pelayanan navigasi penerbangan di wilayah FIR kepada negara lain melalui perjanjian bersama. Indonesia dan Singapura sendiri memiliki perjanjian mengenai pengendalian FIR yang dilimpahkan kepada Singapura melalui *Agreement between Government of the Republic of Singapore on the realignment of the Boundary between the Singapore Flight Information Region and the Jakarta Flight Information Region* tahun 1995.

Pendelegasian pengendalian atas FIR dari satu negara ke negara lain tidak boleh mengurangi kedaulatan negara yang mendelegasikan. dan pelayanan navigasi udara hanya terbatas pada urusan teknis dan operasional saja. Hal tersebut dijelaskan pada bagian catatan dari Pasal 2 yang berbunyi :

“ If one State delegates to another State the responsibility for the provision of air traffic services over its territory, it does so without derogation of its national sovereignty. Similarly, the providing State’s responsibility is limited to technical and operational considerations... “ (Paten No. Annex 11 Article 2.1.1, 2001).

Dalam kasus sengketa terkait pengelolaan FIR yang dihadapi Indonesia dan Singapura, maka jelas disini bahwa

posisi Singapura sebagai negara yang diberikan tanggung jawab hanya terbatas pada aspek teknis dan operasional demi terciptanya keselamatan penerbangan. Sayangnya, Angkatan Udara Indonesia menyaksikan bahwa ada pelanggaran yang dilakukan oleh militer Singapura yang menerbangkan pesawatnya masuk kedalam wilayah udara Indonesia begitu saja. Berdasarkan catatan yang dimiliki Pasal 2 Ayat 1 poin 1 Annex 11 diatas, maka seharusnya Singapura turut memperhatikan aspek kedaulatan Indonesia yang harus tetap dijaga. Sudah sepantasnya *Air Traffic Controller* Singapura turut menginformasikan bahwa zona yang dilalui merupakan wilayah *Military Training Areas* (MTA) yang sudah tidak lagi berlaku. Pelanggaran yang terjadi tentu berpotensi mengganggu hubungan baik Indonesia dan Singapura.