

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seiring berkembangnya jaman dalam melakukan komunikasi dan hubungan internasional, suatu negara lebih cenderung melakukan hubungan diplomatik. Saat ini diplomasi menjadi pilihan negara-negara dan menjadi bagian yang sangat penting dalam menciptakan tatanan baru yang damai. Diplomasi merupakan suatu alat politik luar negeri yang dilakukan untuk mencapai kepentingan nasional suatu negara. Diplomasi diutamakan dengan tujuan sebagai suatu tindakan untuk mencegah terjadinya suatu perang. Diplomasi yang terdiri dari beberapa jenis bisa diarahkan untuk melindungi kedaulatan suatu negara.

Suatu negara akan dikatakan sebagai negara yang berdaulat secara penuh apabila negara tersebut dapat mengelola dan memanfaatkan wilayah daratan, perairan maupun udara negara sendiri. Namun suatu negara yang belum bisa mengelola dan memanfaatkan salah satu wilayahnya maka negara tersebut bisa dikatakan belum berdaulat secara penuh atas negaranya sendiri. Menurut hukum internasional dalam membahas suatu kedaulatan wilayah negara terdiri dari tiga dimensi yaitu laut, darat dan udara. Apabila wilayah laut termasuk perluasan dari wilayah daratan, maka wilayah udara suatu negara sepadan dengan batas-batas wilayah negara yang ada di darat dan laut. *Convention Paris for the Regulation of Aerial Navigation* tahun 1919 mencerminkan adanya pengakuan kedaulatan negara secara penuh di ruang udara di

atas wilayah daratan dan laut yang dimilikinya. Suatu negara memiliki kuasa terhadap kedaulatan wilayah udara dalam melarang negara-negara lain untuk melintasi wilayahnya, kecuali sudah ditetapkan perjanjian sebelumnya. Seiring berkembangnya jaman, lahirlah perjanjian internasional dalam mengatur penggunaan ruang udara dan ketentuan-ketentuan lain. Ketentuan-ketentuan tersebut menjadi bahasan dalam Konferensi Chicago mengenai Penerbangan Sipil Internasional (*Chicago Convention on International Civil Aviation*) yang diselenggarakan pada tahun 1944. (Kusumaatmadja, 2010, p. 194)

Indonesia adalah negara kepulauan yang memiliki total luas 5.193250 km² dan dikategorikan sebagai negara kepulauan terbesar di dunia. Indonesia merupakan wilayah yang strategis karena berada diantara dua benua dan dua samudera. Kondisi ini memberikan arti yang sangat strategis bagi wilayah Indonesia terutama wilayah udara yang merupakan wilayah dimensi ketiga setelah darat dan laut. Dimensi udara memiliki nilai ekonomi yang besar, hal ini dibuktikan dengan adanya pengelolaan pelayanan navigasi penerbangan pada *Flight Information Region* (FIR) Singapura di sebagian wilayah udara Indonesia, Pemerintah Indonesia memperoleh pemasukan yang cukup besar. Tetapi apabila dilihat dari perspektif keamanan nasional, pengelolaan wilayah udara Indonesia oleh pihak asing menjadi rawan akan adanya pelanggaran di wilayah tersebut.

Singapura merupakan negara kecil maju yang memiliki nama resmi *Republic of Singapore*. Negara tersebut terletak di kawasan Asia Tenggara yang memiliki perbatasan langsung dengan Malaysia bagian utara yaitu Semenanjung Malaysia dan Johor, sedangkan di selatan berbatasan dengan Kepulauan Riau, Indonesia. Sebelum menjadi negara yang merdeka pada tahun 1965, Singapura merupakan bagian dari wilayah negara Federasi Malaysia yang dulu masih di bawah persemakmuran Inggris. Singapura menjadi salah satu negara

maju di kawasan Asia Tenggara. Singapura adalah negara tetangga yang memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia sampai saat ini.

Annex 11 Konvensi Chicago 1944 merupakan dasar hukum terbentuknya atau ditetapkannya suatu wilayah informasi penerbangan. Dalam *annex* tersebut disebutkan bahwa setiap negara memiliki tanggung jawab untuk menentukan wilayah informasi penerbangan atau dikenal dengan FIR (Martanto, 2017). Menurut *Annex 11* Konvensi Chicago 1944, pengertian *Flight Information Region* (FIR) adalah “*an airspace of defined dimensions within which flight information service and alerting service are provided*” (Convention, 1944). Penjelasan tentang pengertian FIR tersebut diartikan sebagai ruang udara yang ditetapkan dimensinya yang terdiri dari layanan informasi penerbangan dan layanan siaga. Saat ini Indonesia memiliki dua FIR yang masih beroperasi yaitu FIR di Jakarta dan FIR di Ujung Padang meliputi Kepulauan Riau dan Natuna. Tetapi FIR Indonesia yang meliputi Kepulauan Riau dan Natuna dikelola negara lain demi aspek keamanan dan keselamatan penerbangan. Konvensi Chicago 1944 merupakan konvensi yang mengatur tentang penerbangan sipil internasional yang menggantikan Konvensi Paris 1919. Konvensi Chicago 1944 memiliki beberapa prinsip yang berkaitan dengan kedaulatan, wilayah udara, klasifikasi pesawat udara dan sipil, penyalahgunaan pesawat udara sipil, zona terlarang, pesawat udara tanpa awak, bea cukai, perijinan masuk, lalu lintas udara, dll.

Pelayanan navigasi penerbangan wilayah udara di atas Kepulauan Riau yang mencakup Batam, Tanjungpinang dan Natuna masuk ke dalam *Flight Information Region* (FIR) Singapura sejak tahun 1946 sampai saat ini dimana Singapura memiliki hak penuh dalam mengontrol dan mengelola pelayanan navigasi penerbangan tersebut. Awal mula penetapan FIR tersebut diselenggarakan oleh *International*

Civil Aviation Organization (ICAO). Pendelegasian wilayah udara di atas Kepulauan Riau dan Natuna tersebut dilakukan ketika Singapura masih merupakan jajahan Inggris. Hal tersebut dilakukan karena pada saat itu Indonesia baru saja merdeka dan tidak menghadiri sidang yang diselenggarakan oleh ICAO di Dublin, Irlandia. Pada saat itu juga Indonesia juga belum mampu memiliki kemampuan dalam bidang teknologi yang berhubungan dengan pengaturan lalu lintas udara atau *Air Traffic System* (ATS). Inggris mengelola FIR tersebut sampai tahun 1965 kemudian pemerintahan Inggris menyerahkan kepada pemerintah Singapura ketika Singapura merdeka. Pendelegasian tersebut dilatarbelakangi oleh Konvensi Chicago 1944. Sehingga setiap kali ada penerbangan yang melintasi wilayah tersebut harus seizin Singapura terlebih dahulu termasuk pesawat Indonesia. (Karina, 2018)

Didalam mengelola sebuah FIR maka diperlukan adanya kualitas sumber daya manusia yang baik dan infrastruktur yang canggih dan lengkap yang nantinya digunakan untuk mengatur lalu lintas penerbangan di udara. ICAO memberikan mandat kepada Singapura dengan melalui pertimbangan bahwa Singapura pada waktu itu dianggap pantas untuk mengelola pelayanan informasi penerbangan di wilayah kedaulatan Indonesia karena pada waktu itu Singapura memiliki sumber daya manusia dan infrastruktur yang lengkap. Sehingga setiap kali ada penerbangan yang melewati wilayah udara di Kepulauan Riau dan Natuna harus membayar *fee* kepada pihak Singapura.

Dengan adanya pengelolaan FIR di atas Kepulauan Riau dan Natuna oleh Singapura tersebut memberikan keuntungan kepada Singapura, karena semua kontrol yang ada di wilayah tersebut berada pada *Air Traffic Control* (ATC) Singapura. Pemberian mandat dari Organisasi Penerbangan Sipil Internasional kepada Singapura dalam melakukan pengaturan FIR di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna tersebut hanya sebatas pada pengaturan teknis dan operasional saja.

Dengan dalih mengatur FIR tersebut dalam aspek keselamatan, namun hal tersebut tidak selaras dengan aspek keselamatan. Sehingga pelanggaran sering kali dilakukan oleh Singapura. Pada tahun 2007, tercatat bahwa pihak Singapura pernah mengusir penerbangan pesawat sipil yang melakukan penerbangan di daerah Pulau Batam dan Kepulauan Anambas yang dikategorikan sebagai area berbahaya. Pada tahun selanjutnya Komando Sektor Pertahanan Udara Nasional (Kosekhanudnas) mencatat bahwa militer Singapura sudah 18 kali melanggar batas wilayah Indonesia dimana pelatihan militer negara Singapura di wilayah udara Kepulauan Riau dan Natuna dilakukan tanpa izin dari Indonesia karena FIR tersebut berada dibawah kontrol Singapura (Sofa, 2017).

Kemudian pelanggaran yang sama kembali meningkat pada tahun 2011, sebanyak 21 kali kasus pelanggaran. Di awal tahun 2012, dua pesawat dari TNI AU berhasil melakukan pendaratan paksa terhadap sebuah pesawat Cessna 208 milik Amerika Serikat. Di tahun 2013, pesawat jenis Dornier 328 milik militer Amerika Serikat terbang di wilayah udara Indonesia tanpa memiliki izin dari Indonesia. Sehingga membuat TNI AU Sultan Iskandar Muda melakukan penahanan sementara di Bandara Sultan Iskandar Muda. Di dalam tahun 2014, TNI AU sudah sering melakukan pengejaran dan pendaratan paksa pesawat asing yang melintasi wilayah udara Indonesia tanpa melalui izin terlebih dahulu. Seperti pelanggaran yang dilakukan oleh pesawat latihan jenis Beechcraft milik Singapura pada bulan Oktober (Roza, 2014, pp. 5-6). Adanya pelanggaran yang meningkat di wilayah udara dan tidak adanya sanksi tegas yang dijatuhkan, menyebabkan Indonesia harus mengambil langkah nyata untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. (Sofa, 2017)

Dengan adanya pendelegasian FIR kepada Singapura, justru akan memberikan keuntungan bagi Singapura. Karena Singapura akan menggunakan kesempatan tersebut untuk melakukan latihan pesawat militernya di wilayah Kepulauan

Riau dan Natuna. Mengingat Singapura memiliki hak untuk mengendalikan wilayah tersebut. Menurut Annex 11 Konvensi Chicago 1944 ayat 2 pasal 1 poin 1 telah ditetapkan didalamnya bahwa *Flight Information Region (FIR)* suatu negara boleh diberikan kepada negara lain. Namun hanya terbatas pada kepentingan operasional pengenalan navigasi di udara. Sehingga, Singapura tidak memiliki hak untuk melakukan latihan militer di wilayah udara Kepulauan Riau dan Natuna.

Pada tahun 2015 Presiden Jokowi memberi instruksi kepada kementerian yang terkait untuk mengambil alih FIR dari kontrol Singapura (Putra, 2015). Dasar hukum yang digunakan Indonesia dalam rangka mengelola ruang udaranya yang berada di atas Kepulauan Riau dan Natuna secara mandiri didasarkan pada pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan maka Indonesia harus segera menetapkan langkah strategis untuk menyelesaikan masalah tersebut. Berdasarkan Konvensi Chicago 1944 Pasal 1 berbunyi “*The contracting States recognize that every state has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory*” (H.K.Martono, 2007). Pasal tersebut menjelaskan mengenai kedaulatan, dimana setiap negara berdaulat mempunyai kedaulatan secara utuh dan penuh atas ruang udara di atas wilayahnya. Dalam menyelesaikan masalah pengaturan pelayanan navigasi penerbangan tersebut Pemerintah Indonesia menekankan dengan cara berdiplomasi dengan pihak-pihak yang terkait dalam pendelegasian FIR di wilayah udara Kepulauan Riau dan Natuna. Sebenarnya upaya Indonesia untuk mengambil alih FIR Singapura sudah berlangsung sejak lama. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul “**Diplomasi Indonesia Dalam Pelayanan Navigasi Penerbangan Pada *Flight Information Region (FIR)* Singapura Di Atas Kepulauan Riau dan Natuna Tahun 1993-2017.**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas maka pertanyaan yang diajukan adalah Bagaimana Diplomasi Indonesia Dalam Pelayanan Navigasi Penerbangan Pada *Flight Information Region* (FIR) Singapura Di Atas Kepulauan Riau dan Natuna Tahun 1993-2017?

C. Kerangka Teoritik

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis akan menggunakan teori pemikiran yang berkaitan dengan pembahasan permasalahan FIR, yaitu konsep diplomasi dan pilihan rasional (*Rational Choice Theory*)

1. Konsep Diplomasi

Kata diplomasi mengandung dua pengertian yang berbeda. Pertama, kata diplomasi dipahami sebagai kata lain dari politik luar negeri. Kedua, kata diplomasi dipahami sebagai perundingan (negosiasi). Pengertian ini merujuk pada peristiwa-peristiwa perundingan antar negara baik melalu dua arah antara dua negara (bilateral) maupun banyak arah (multilateral) yang melibatkan banyak negara. (Latief, 2014)

Diplomasi menurut *The Oxford English Dictionary* adalah “manajemen hubungan internasional melalui negosiasi, yang manahubungan ini diselaraskan dan diatur oleh duta besar daan para wakil; bisnis atau seni para diplomat.” Sedangkan, pengertian diplomasi menurut KM Panikkar yang terdapat di dalam bukunya *The Principle and Practice of Diplomacy* mengatakan bahwa “Diplomasi, dalam hubungannya dengan politik internasional, adalah seni mengedepankan kepentingan suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain.” Kemudian Ivo D. Duchacek juga

berpendapat, “Diplomasi biasanya didefinisikan sebagai praktek pelaksanaan politik luar negeri suatu negara dengan cara negosiasi dengan negara lain.” Berdasarkan definisi-definisi diplomasi diatas, para pakar menekankan adanya hubungan antara diplomasi dan negosiasi. Negosiasi tidak mesti berarti sebagai usaha yang sedang dilakukan oleh dua pihak yang sedang berkonflik untuk mencapai kesepakatan satu sama lain meskipun sering dijadikan motif utama dari suatu pertemuan yang diatur antara para diplomat dan negarawan. Namun pertemuan bilateral atau internasional bertujuan untuk menjaga hubungan-hubungan politik maupun nonpolitik yang nantinya dapat meningkatkan nilai-nilai kepentingan bersama. Apabila mengkaji definisi-definisi diplomasi diatas terlihat jelas bahwa unsur pokok dari adanya diplomasi adalah negosiasi. Negosiasi atau langkah diplomatik yang dilakukan oleh suatu pihak bertujuan untuk menjaga dan memajukan kepentingan nasional selama mungkin masih dapat dilaksanakan dengan sarana damai. Oleh karena itu tujuan diplomasi yang sebenarnya adalah pemeliharaan perdamaian tanpa merusak kepentingan nasional. Tetapi apabila penggunaan cara damai tidak berhasil untuk menjaga kepentingan nasional maka penggunaan ancaman atau kekuatan boleh digunakan. (Roy, 1991, pp. 2-4)

Menurut Kautilya, tujuan diplomasi sebagai “*pengamanan kepentingan negara sendiri*”. Dengan kata lain tujuan diplomasi yang baik atau efektif adalah *untuk menjamin keuntungan maksimum negara sendiri*. Keberhasilan dan kegagalan diplomasi akan tergantung tidak hanya pada manajemen hubungan internasional yang dilakukan oleh para diplomat yang ditempatkan di luar negeri, tetapi juga tergantung pada arahan dari Menlu atau Direktur Jenderal (Roy, 1991).

Menurut Sukawarsini Djelantik dalam bukunya Diplomasi antara Teori dan Praktik, diplomasi memiliki keterkaitan dengan politik luar negeri karena diplomasi

merupakan penerapan dari adanya kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh pejabat-pejabat resmi yang ahli dalam bidangnya (Djelantik, 2008 , p. 13). Dalam prakteknya diplomasi memiliki peran yang sangat beragam dalam hubungan internasional. Diplomasi merupakan metode manusia yang paling tua dalam menyelesaikan persoalan perang dan damai dimasa lalu. Namun pentingnya diplomasi dalam dunia modern saat ini semakin meningkat dalam melakukan pemeliharaan keseimbangan dan kedamaian tatanan internasional.

Hakikat dari suatu diplomasi merupakan praktek komunikasi yang dilakukan antar negara dalam merundingkan berbagai kepentingan permasalahan, baik yang bersifat dua negara (bilateral) maupun banyak negara (multilateral). Pola diplomasi bilateral dan multilateral memiliki perbedaan tersendiri. Menurut Evan dan Newnham, dalam bukunya “*The Dictionary of International Relation*” diplomasi bilateral diartikan sebagai suatu hubungan antara dua pihak yang mengarah pada hubungan dua negara di dalam hubungan internasional. Pola diplomasi bilateral ini dilakukan oleh kedua pihak untuk menyatukan kepentingan masing-masing pihak dan biasanya dilakukan secara tertutup atau rahasia (Evan Graham & Jeffrey Newnham, 1998). Kebanyakan diplomasi yang dilakukan secara internasional sampai saat ini dengan cara bilateral. Diplomasi secara bilateral tersebut mengacu pada hubungan politik dan budaya yang melibatkan dua negara. Dalam penerapannya, bentuk hubungan bilateral terdapat situasi ketika keberadaan dan fungsi Kedutaan Besar tidak dapat dipertahankan. (Djelantik, 2008)

Sedangkan diplomasi multilateral menurut Freeman Jr dalam bukunya “*The Diplomat’s Dictionary*” menyebutkan bahwa diplomasi multilateral diartikan sebagai interaksi antara tiga atau lebih negara dimana masing-masing negara yang terlibat memiliki kepentingan yang sama. Diplomasi multilateral ini biasanya dilakukan secara terbuka melalui

negosiasi atau suatu forum agar terciptanya kepercayaan yang terjadi baik antar negara maupun pada lingkungan internasional (Charles W & Freeman Jr, 2010). Diplomasi multilateral berkembang pada tahun-tahun awal abad ke dua puluh ketika terjadi hambatan dalam pemikiran liberal yang menitikberatkan pada pentingnya opini publik untuk mempertahankan otoritas penguasa. Dalam berbagai situasi, diplomasi multilateral memberi kemungkinan paling besar untuk keberhasilan negosiasi. Sebuah konferensi difokuskan pada salah satu masalah sehingga pikiran peserta terkonsentrasikan pada satu isu. (Djelantik, 2008 , pp. 85- 139)

Diplomasi yang dilakukan Indonesia dalam menyelesaikan masalah FIR Singapura bisa melalui beberapa cara. Cara berdiplomasi ini digunakan oleh Indonesia sebagai alat dalam membahas permasalahan FIR tersebut. Jalur politik damai merupakan cara yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam melakukan negosiasi dengan pemerintah Singapura untuk mengambil kembali wilayah udara Indonesia. Hal tersebut dilakukan karena dengan adanya pendelegasian sebagian wilayah udara Indonesia kepada Singapura memberikan kerugian yang cukup besar. Kedaulatan suatu wilayah negara menentukan kekuasaan di wilayah udaranya, dimana negara merupakan aktor yang harus mempertahankan kedaulatan wilayahnya sendiri. Adanya kedaulatan suatu negara maka semua kontrol juga atas suatu negara tersebut. Dalam kasus ini Indonesia menjadi negara yang dikontrol oleh Singapura, dikarenakan Singapura memiliki hak dalam mengatur FIR dikawasan Kepulauan Riau dan Natuna. Sehingga negosiasi merupakan bagian dari tahapan diplomasi yang dilakukan Indonesia.

Pendelegasian FIR atas sebagian wilayah udara Indonesia melibatkan pihak ICAO sebagai organisasi penyelenggara forum pada waktu itu. Sehingga upaya dalam menyelesaikan masalah FIR Singapura tersebut harus ada campur tangan dari ICAO. Jika hanya Indonesia dan

Singapura saja melakukan perundingan dalam membahas masalah ini dapat dikatakan cukup sulit karena kedua negara merupakan pihak yang diundang dalam forum ICAO bahkan Indonesia sendiri tidak hadir dalam pertemuan tersebut, sehingga negosiasi yang hanya dilakukan kedua negara dirasa akan sulit. Dengan demikian, apabila Indonesia dan Singapura melakukan negosiasi harus melibatkan ICAO untuk hadir didalam proses negosiasi tersebut.

2. Teori Pilihan Rasional

Negara sebagai aktor rasional akan melakukan berbagai cara untuk mencapai kepentingan nasional baik itu menggunakan kebijakan luar negeri atau politik luar negeri sebagai alat untuk mencapainya. Dalam mencapai kepentingan tersebut, negara dianggap sebagai aktor rasional akan memilih suatu pilihan untuk bisa memaksimalkan keuntungan (*benefit*) dan meminimalkan kerugian (*cost*) yang didapat. Sehingga, untuk menganalisa suatu *benefit* dan *cost* yang didapat oleh negara, maka penulis akan menggunakan teori pilihan rasional.

Dalam hubungan internasional, teori pilihan rasional terbentuk pada awal 1960-an. Teori pilihan rasional diartikan sebagai instrument mengenai maksud-tujuan atau pilihan dari tujuan-terarah suatu aktor. Untuk memutuskan suatu pilihan apa yang akan diambil oleh aktor, teori pilihan rasional berupaya untuk memberikan penjelasan mengenai pilihan optimal bagi para pembuat keputusan. (Robert Jackson & Georg Sorensen, 2009, p. 297)

Model 1 aktor rasional menurut Graham T. Allison mengartikan bahwa politik luar negeri merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aktor rasional untuk mencapai tujuan atau kepentingan. Dalam membuat keputusan politik luar negerinya dapat dijelaskan sebagai suatu proses

intelektual. Pada model ini, pemerintah itu dianalogikan sama dengan perilaku suatu individu yang memiliki nalar dan terkoordinasi. Dimana analisis ini menjelaskan pemerintah sebagai aktor rasional dalam membuat keputusan akan melakukan pertimbangan atau pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Pilihan-pilihan tersebut nantinya berdasarkan adanya perhitungan untung rugi yang didapatkan oleh suatu negara. Hal tersebut dilakukan oleh para pembuat keputusan agar nantinya mendapat hasil yang optimal. (Mas'ood, 1990).

Stephen M. Waltz dalam jurnalnya yang berjudul *Rational Choice and Security Studies* berpendapat bahwa :

1. *“Rational choice theory is individualistic: social and political outcomes are viewed as the collective product of individual choices (or as the product of choices made by unitary actors).*
2. *Rational choice theory assumes that each actor seeks to maximize its “subjective expected utility”. Given a particular set of preferences and a fixed array of possible choices, actor will select the outcome that brings the greatest expected benefits.*
3. *The specification of actors’ preferences is subject to certain constraints: (a) an actor’s preferences must be complete (meaning we can rank order their preference for different outcomes); (b) preferences must be transitive (if A is preferred to B and B to C, then A is preferred to C).” (Waltz, 1999, p. 10).*

Berdasarkan paparan diatas, Waltz berpendapat bahwa, pertama teori pilihan rasional bersifat individualistis yang berupa hasil-hasil sosial dan politik yang dipandang sebagai produk kolektif atas pilihan suatu individu (atau sebagai produk dari pilihan yang dibuat oleh aktor kesatuan yang dimaksud adalah negara). Kedua, Waltz berasumsi bahwa aktor akan berusaha memaksimalkan kepentingannya, aktor tersebut melakukannya dengan mengambil suatu pilihan

yang akan membawa hasil yang maksimal terhadap kepentingannya.

Ketiga, teori pilihan rasional menspesifikan preferensi dari aktor terhadap kendala tertentu, misalkan aktor memiliki beberapa pilihan (artinya peneliti dapat membentuk urutan peringkat dari preferensi untuk hasil yang berbeda). Selain itu, pilihan harus bersifat transitif (Jika pilihan A lebih penting dibanding dengan pilihan B dan C, maka aktor akan memilih A). Pada intinya, Waltz menyatakan bahwa teori pilihan rasional merupakan alat untuk membuat kesimpulan logis tentang bagaimana manusia atau negara membuat suatu keputusan, yang didasarkan pada analisis untung (*benefit*) dan rugi (*cost*) dari pilihan yang dilakukan suatu negara untuk mencapai kepentingannya (Hartono, 2019).

Negara sebagai aktor rasional ingin selalu bisa mencapai tujuannya. Hal tersebut juga ditunjukkan oleh Indonesia sebagai pemilik wilayah udara yang berada di atas Kepulauan Riau dan Natuna yang selama ini pengaturan pelayanan navigasi penerbangannya dikelola oleh Singapura. Berdasarkan Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 dikatakan bahwa *“The contracting States recognize that every state has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory”* (Convention, 1944) yang berarti “Setiap negara mempunyai kedaulatan secara utuh dan penuh atas ruang udara di atas wilayahnya”. Sesuai Konvensi Chicago 1944 dari pasal 1 tersebut memberikan pandangan bahwa perwujudan dari kedaulatan yang utuh dan penuh atas ruang udara di atas wilayah teritorial, adalah (1). Setiap negara memiliki hak untuk mengelola dan mengendalikan atas ruang udara nasional atau sebagaimannya secara utuh dan penuh; (2). Tidak satupun kegiatan atau usaha di ruang udara nasional tanpa mendapatkan izin terlebih dahulu atau sebagaimana telah diatur dalam suatu perjanjian udara antara negara dengan negara lain baik secara bilateral dan multilateral. (denislfrz)

Sehingga dengan adanya pendelegasian FIR kepada Singapura memberikan kerugian bagi Indonesia. Kerugian tersebut membuat Indonesia ingin melakukan upaya pengambil alih FIR di atas Kepulauan Riau dan Natuna yang dikelola oleh Singapura. Dalam kasus ini, Indonesia melakukan diplomasi multilateral dan bilateral untuk menyelesaikan masalah FIR dengan pihak Singapura dengan beberapa pertimbangan-pertimbangan yang rasional sebagai berikut :

2.1 Diplomasi Multilateral

Diplomasi multilateral dalam hubungan internasional diartikan sebagai interaksi yang dilakukan oleh tiga atau lebih negara dalam suatu forum yang mana masing-masing negara memiliki kepentingan yang sama. Pada kasus ini, dalam menyelesaikan masalah FIR di atas Kepulauan Riau dan Natuna, Indonesia menghadiri pertemuan secara multilateral pada forum yang diselenggarakan oleh Organisasi Penerbangan Sipil Internasional pada tahun 1993. Pada forum pertemuan *Regional Air Navigation* kawasan Asia Pasifik tersebut, Indonesia mengusulkan niat untuk mengambil alih FIR di atas Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura agar nantinya dikelola secara mandiri oleh Indonesia. Indonesia mengajukan usulan pengambil alihan pada forum multilateral memiliki pertimbangan sendiri yang mana pertimbangan tersebut didasarkan atas kerugian yang didapatkan Indonesia dengan adanya kepemilikan FIR di atas Kepulauan Riau dan Natuna oleh Singapura. Sehingga, pertimbangan Indonesia mengajukan usulan mengenai pelayanan navigasi penerbangan melalui pertemuan RAN kawasan Asia Pasifik tersebut dikarenakan adanya tuntutan dari pejabat negara yaitu Jenderal Leonardus B Moerdani (Menteri Pertahanan dan Keamanan periode 1998-1991 yang mengalami penolakan untuk mendarat di Kepulauan Natuna oleh petugas lalu lintas udara Singapura tahun 1991).

2.2 Diplomasi Bilateral

Diplomasi Bilateral dalam hubungan internasional diartikan sebagai interaksi yang dilakukan oleh dua negara/pihak untuk menyatukan kepentingan masing-masing negara. Pada kasus ini, langkah diplomasi bilateral diambil oleh Pemerintah Indonesia dalam melakukan perundingan dengan Pemerintah Singapura agar tercapai kepentingan bersama dan menjadi lebih efektif. Sebagai negara yang memiliki wilayah yang sangat luas dan strategis, pada tahun 1995 melalui perjanjian "*Agreement between the Government of the Republic of 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*" Indonesia mendelegasikan sebagian wilayah udaranya di atas Kepulauan Riau dan Natuna kepada Singapura dikarenakan pada waktu itu Indonesia dianggap belum mampu dari segi teknologi. Namun dengan seiringnya waktu, Indonesia berusaha untuk memperbaiki dan meningkatkan teknologi yang berhubungan dengan pelayanan navigasi penerbangan. Dengan adanya pendelegasian FIR kepada Singapura membuat Indonesia merasa dirugikan. Maka pada pertemuan-pertemuan bilateral yang dilakukan Indonesia dalam masalah pelayanan navigasi penerbangan ini, Indonesia berencana untuk melakukan pengambil alihan FIR di atas Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura dengan didasari pada pertimbangan atas kerugian yang didapatkan Indonesia dari adanya pendelegasian tersebut. Pertimbangan yang diambil sebagai berikut :

2.2.1 Bidang Pertahanan dan Keamanan

Bidang Pertahanan dan Keamanan negara Indonesia merupakan hal yang sangat penting dalam mempertahankan keutuhan wilayah suatu negara, kedaulatan suatu negara dan melindungi segenap bangsa dari adanya ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa atau negara. Dalam kasus

ini kedaulatan udara suatu negara merupakan penguasaan atas wilayah teritorial dimana dalam wilayah tersebut diberlakukan hukum yang telah ditetapkan di negara tersebut. Kedaulatan negara atas wilayah teritorialnya bersifat utuh dan penuh. Hal tersebut didukung dengan adanya pasal 1 Konvensi Chicago tentang Penerbangan Sipil Internasional dan pasal 5 UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Dengan adanya pendelegasian sebagian wilayah udara Indonesia kepada Singapura akan membuat pertahanan udara Indonesia yang berada di wilayah udara menjadi melemah. Hal tersebut dibuktikan, ketika Indonesia sedang melakukan penyerbuan operasi untuk melakukan penjagaan atau pengawasan wilayah udaranya tersebut harus meminta izin terlebih dulu kepada *Air Traffic Controller* (ATC) Singapura dan negara tersebut bisa mendeteksi awal ancaman karena radar dan fasilitas yang dimiliki Singapura bisa meraba wilayah Indonesia. Selain itu Indonesia sebagai pemilik wilayah udara tersebut tidak bisa bergerak bebas di wilayah udaranya sendiri. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya pesawat tempur Singapura kerap terpantau oleh TNI AU sedang melakukan latihan di wilayah udara Indonesia karena meningat bahwa Singapura tidak memiliki cukup ruang udara untuk menggelar latihan. Sedangkan Indonesia sebagai pemilik wilayah udara di Kepulauan Riau dan Natuna apabila ingin melakukan penerbangan harus melalui jalur lain atau menunggu Singapura selesai melakukan latihan. Selain itu wilayah udara di atas Kepulauan Riau dan Natuna tersebut juga menjadi rawan terhadap pelanggaran oleh pesawat asing dikarenakan minimnya pengawasan Indonesia di wilayah tersebut. (Saragih, 2014)

2.2.2 Bidang Ekonomi

Indonesia sebagai negara yang memiliki potensi tinggi di bidang ekonomi harus dapat memanfaatkan wilayahnya secara maksimal sebagai sumber pendapatan negara. Namun sebaliknya, masih ada sebagian wilayah udara Indonesia yang

belum bisa dimanfaatkan atau dikelola secara penuh. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya pengelolaan pengaturan navigasi penerbangan di kawasan Kepulauan Riau dan Natuna oleh Singapura. Singapura atas nama Indonesia akan memungut jasa pelayanan navigasi penerbangan atau *Route Air Navigation Service (RANS) Charges* apabila melewati wilayah udara yang telah ditetapkan walaupun biaya yang diserahkan tidak sebanding apabila Indonesia mengelola wilayah udaranya sendiri. Ketentuan tersebut diatur dalam Keputusan Presiden No 07 Tahun 1996. (Yani Y. M., 2017)

D. Hipotesa

Berdasarkan kerangka teoritik yang dikemukakan di atas, maka dapat ditarik hipotesa bahwa diplomasi antara Indonesia dan Singapura adalah :

1. Melalui diplomasi multilateral dalam usaha mengambil alih FIR yakni pada pertemuan *Regional Air Navigation (RAN)* kawasan Asia Pasifik.
2. Diplomasi bilateral antara Indonesia dan Singapura.

E. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana diplomasi yang dilakukan Pemerintah Indonesia kepada Singapura dalam menyelesaikan masalah pelayanan navigasi penerbangan pada *Flight Information Region* Singapura di atas Kepulauan Riau dan Natuna baik secara multilateral maupun bilateral.
2. Untuk mengetahui pertimbangan-pertimbangan Pemerintah Indonesia dalam mengambil alih FIR dari Singapura baik secara multilateral maupun bilateral.

3. Untuk mengetahui upaya/langkah dan hambatan yang telah dilakukan Pemerintah Indonesia dalam rangka pengambil alihan FIR dari Singapura.
4. Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Pada bidang akademik, penelitian ini dapat dijadikan referensi dan bahan kajian tentang dinamika diplomasi dan negosiasi suatu negara dalam studi Hubungan Internasional.
2. Pada bidang praktis, dengan hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai acuan bagi pihak yang berkepentingan atau peneliti selanjutnya yang memiliki tema yang sama.

F. Metodologi Penelitian

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Definisi metodologi penelitian kualitatif menurut Bongdan dan Taylor dalam buku Metodologi Penelitian Kualitatif menyebutkan bahwa metodologi penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. (Moleong, 2008)

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan penulis yaitu tipe penelitian deskriptif. Penelitian ini bertujuan memaparkan bagaimana diplomasi yang dilakukan Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan *Flight Information Region* di atas Kepulauan Riau dan Natuna yang selama ini dikelola oleh Singapura.

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini merupakan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan melalui literatur-literatur yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Data yang dikumpulkan bersifat kualitatif yang selanjutnya akan dianalisis, dimana penulis akan menjawab permasalahan berdasarkan fenomena-fenomena dan data penulis peroleh.

3. Batasan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menentukan batasan masalah ini dari tahun 1993-2017 agar penelitian yang dilakukan tidak meluas dari apa yang telah dirumuskan. Namun peneliti tidak menutup kemungkinan akan menggunakan data yang mendukung penelitian meskipun berada diluar jangka waktu yang ditentukan oleh peneliti.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis terapkan dalam penulisan ini adalah telaah pustaka (*library research*). *Library research* dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data berbagai literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dan kemudian menganalisisnya. Sumber literatur yang digunakan berupa buku, dokumen-dokumen, artikel, jurnal, makalah, majalah, surat kabar dan situs-situs internet atau laporan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian.

5. Teknik Analisa Data

Teknik analisa yang digunakan oleh penulis adalah analisis data kualitatif dengan cara menganalisa segala jenis sumber kemudian menyimpulkannya. Sedangkan data kuantitatif yang di dapatkan hanya digunakan sebagai data pelengkap untuk menjelaskan data kualitatif.

G. Sistematika Penulisan

Dalam karya tulis ini, penulis membagi kedalam beberapa bab guna untuk mempermudah penyusunan bahasa dan uraian-uraian. Sistematika penulisan yang akan dijabarkan dalam karya tulis adalah sebagai berikut :

BAB I, dalam bab ini terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Teoritik, Hipotesa, Tujuan dan Manfaat penelitian, Metode Penelitian ini berisi tipe penelitian, jenis dan sumber data, batasan penelitian, teknik pengumpulan, analisa data dan Sistematika Penulisan yang terdiri dari bab I, II, III, IV dan V.

BAB II, dalam bab ini penulis akan membahas tentang pendelegasian pengaturan pelayanan navigasi penerbangan pada *Flight Information Region* (FIR) di atas Kepulauan Riau dan Natuna yang selama ini dikelola oleh Singapura. Pada bagian awal penulis akan menjelaskan mengenai sejarah dan pengertian FIR. Selain itu penulis akan menjelaskan posisi FIR wilayah Kepulauan Riau dan Natuna menurut UNCLOS 1982, kemudian penulis juga memaparkan dasar hukum adanya pendelegasian FIR atas sebagian wilayah udara Indonesia di Kepulauan Riau dan Natuna kepada Singapura. Selanjutnya penulis juga akan membahas tentang kepemilikan FIR di atas Kepulauan Riau dan Natuna oleh Singapura.

BAB III, dalam bab ini penulis akan membahas tentang tuntutan Indonesia ingin segera mengambil alih *Flight Information Region* (FIR) di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna. Pada bagian awal penulis akan memaparkan tentang bagaimana hubungan diplomatik dan kerjasama strategis antara Indonesia dan Singapura kemudian dilanjutkan dengan menjelaskan apa kerugian yang diperoleh Indonesia dari adanya pendelegasian FIR di atas Kepulauan Riau dan Natuna kepada pihak Singapura. Pada bagian akhir penulis akan

meyebutkan dasar hukum yang digunakan Indonesia untuk bisa mengambil alih FIR dari negara Singapura.

BAB IV, dalam bab ini penulis akan membahas bagaimana diplomasi yang dilakukan Indonesia dengan Singapura dalam menyelesaikan masalah FIR di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna. Selain membahas diplomasi yang dilakukan Indonesia, penulis juga akan menambahkan upaya, langkah dan hambatan Indonesia dalam rangka pengambil alihan FIR di wilayah udara Indonesia.

BAB V, dalam bab ini sebagai akhir dari karya ilmiah ini, berisi penutup atau kesimpulan terkait dengan diplomasi antara Indonesia dan Singapura dalam masalah FIR di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna.