

BAB II

PENDELEGASIAN *FLIGHT INFORMATION REGION* (FIR) DI WILAYAH KEPULAUAN RIAU DAN NATUNA KEPADA SINGAPURA

Bab ini akan menguraikan tentang *Flight Information Region* (FIR). Pembahasan akan diawali dengan pemaparan tentang pengelolaan wilayah informasi penerbangan oleh Singapura yang terdiri dari sejarah dan pengertian *Flight Information Region* (FIR) dan dilanjutkan dengan menjelaskan posisi FIR di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna menurut UNCLOS 1982. Kemudian dilanjutkan dengan menjelaskan dasar hukum adanya penndelegasian wilayah informasi penerbangan Indonesia oleh Singapura. Pada bagian akhir penulis akan membahas bagaimana penndelegasian FIR di wilayah udara Kepulauan Riau dan Natuna kepada otoritas penerbangan sipil Singapura.

A. Sejarah dan Pengertian *Flight Information Region* (FIR)

Perkembangan dan terbentuknya suatu FIR tidak dapat dipisahkahkan dari sejarah tentang penerbangan. Pada tahun 1920-an pengaturan pelayanan lalu lintas udara mulai dibentuk yang saat ini disebut dengan *Air Traffic Control* (ATC). Dalam melakukan aktivitas seperti lepas landas dan mendarat, para penerbang harus berkomunikasi terlebih dahulu dengan petugas yang dari bandara (*ground*) untuk melakukan perizinan atau izin untuk terbang (Pelsser A. , 2018). Dalam badan ATC nasional pertama yang berfungsi untuk memberikan pelayanan jasa lalu lintas udara berdasarkan kebutuhan dari maskapai penerbangan yang pada waktu itu

terbentuk pada tahun 1935 di Newark New Jersey, Amerika Serikat. Pada ATC pertama tersebut memiliki tugas menerima posisi dan mengarahkan pesawat melalui jalur yang sudah ditetapkan. Dalam memberikan panduan para petugas tersebut menggunakan peta yang memiliki ukuran besar yang mana di dalamnya terdapat “*shrimp boats*”. *Shrimp boats* ini berfungsi untuk mewakili pergerakan pesawat-pesawat yang di dalamnya terdapat informasi penerbangan pesawat berjadwal. (Seth B. Young and Alexander T. Wells, 2011, p. 162)

Di dalam dunia penerbangan sering mengalami perubahan, hal tersebut di tunjukan pada tahun 1956. Pada saat itu diperlukannya adanya penyediaan pengaturan pelayanan lalu lintas yang memadai di seluruh dunia dan sekaligus ditetapkan pembagian FIR disetiap wilayah udara suatu negara, yang nantinya akan menjadi tempat untuk memberikan suatu pelayanan berupa jasa dalam mengendalikan lalu lintas seluruh pesawat udara yang akan terbang melewati berbagai wilayah udara suatu negara (Seth B. Young and Alexander T. Wells, 2011, p. 163). FIR sendiri adalah bagian dari pengaturan penerbangan disertai dengan masalah penerbangan yang tidak terbatas pada suatu negara dengan negara lain. Sehingga agar tercapai keselamatan dalam dunia penerbangan maka diperlukan pengaturan terhadap lalu lintas atau navigasi penerbangan yang berlaku secara internasional. (Zulkarnain, 2018, p. 38)

Selain mengalami perubahan, dunia penerbangan juga mengalami perkembangan yang mana awal dari perkembangan tersebut terjadi pada tahun 1784. Kronologi awal perkembangan dari dunia penerbangan di mulai ketika ada seorang pembesar polisi dari Paris bernama Lenoir yang melarang adanya penerbangan menggunakan balon udara tanpa ijin. Dengan mendapati kasus tersebut untuk menjamin keselamatan penerbangan, pada tahun 1819 Count d’Angles selaku Kepala polisi wilayah Seine mewajibkan penggunaan balon udara dengan dilengkapi parasut dan melarang

percobaan-percobaan yang berkaitan dengan balon udara selama musim panen (Suherman, 1983). Semakin berkembangnya jaman maka teknologi dan ilmu pengetahuan juga semakin maju. Hal tersebut ditandai dengan perkembangan pesat yang terjadi dalam dunia penerbangan. Dimana pada abad ke-19 di negara bagian North Caroline, Amerika Serikat, adanya manusia yang pertama kali berhasil terbang dengan kendaraan bermotor yang lebih berat dari udara, tepatnya setelah Orville Wright berhasil menerbangkan pesawat udara yang dia rancang bersama saudaranya. Sehingga kejadian tersebut menjadi sebuah awal perkembangan ruang udara dimana sebagai sumber daya alam yang mulai diperhatikan. (Zulkarnain, 2018)

Perkembangan FIR tidak dapat dipisahkan dari adanya sejarah pembentukan yang bermula dari pengaturan lalu lintas udara atau *Air Traffic Control* (ATC). Seperti yang telah disebutkan dalam tulisan Kresno mengenai *Flight Information Region* dijelaskan bahwa terbentuknya pengaturan lalu lintas udara bermula pada tahun 1929, pada saat itu ada seorang bernama Archie W. League merupakan warga negara Amerika Serikat sedang mendorong gerobaknya ke suatu lapangan terbang Lambert, St. Louis City. Di dalam gerobaknya terdapat dua bendera yaitu merah dan kotak-kotak dan persediaan lainnya seperti bangku, buku catatan, makanan dan minuman untuk makan siang. Di lapangan terbang tersebut Archie memiliki tugas sebagai pengatur lalu lintas udara dengan cara menggoyangkan bendera sebagai tanda atau aba-aba ketika pesawat udara akan melakukan lepas landas dan pendaratan. Meskipun aksi yang dilakukan Archie tersebut dirasa tidak efisien dalam mengatur lalu lintas udara, namun aksi tersebut cukup berguna karena mengingat pada waktu itu pesawat udara yang terbang dan melintas di atas wilayah ruang udara tidak terlalu banyak.

Kemudian di tahun 1930, dibangunlah sebuah tower/menara pengendalian lalu lintas udara (*Airport Control*

Tower) di Cleveland Amerika Serikat untuk pertama kali. Menara tersebut dilengkapi dengan fasilitas berupa lampu isyarat dan radio dua arah yang berfungsi sebagai pengendali lalu lintas udara. Kemudian pada tahun 1938, Pemerintahan Amerika Serikat memberlakukan Undang-Undang tentang Penerbangan Sipil. Undang-undang tersebut mewajibkan semua penerbang untuk memperhatikan semua petunjuk yang telah ditetapkan oleh petugas pengendali lalu lintas udara. Namun petugas pengendali lalu lintas udara pada saat itu mengalami kesulitan untuk menentukan secara pasti dimana posisi terbang pesawat udara yang berada dalam pemantauannya.

Pada tahun 1946, peralatan radar yang berfungsi sebagai alat untuk mengatur navigasi penerbangan mulai di temukan untuk pertama kalinya sekaligus merupakan faktor utama terciptanya FIR di seluruh wilayah udara di dunia. Selanjutnya pada tahun 1956, terjadi peristiwa bersejarah dan berakhir pada perubahan di bidang penerbangan mengenai mutlak diperlukannya pengendalian lalu lintas udara yang memadai di seluruh dunia dan ditetapkannya FIR secara merata di wilayah udara di setiap negara, sebagai sebuah ruang udara yang memberikan pelayanan berupa jasa pengendalian lalu lintas bagi seluruh pesawat udara yang akan terbang melintasi berbagai wilayah udara di suatu negara. (Kresno, 2012)

Flight Information Region (FIR) sendiri adalah unsur yang penting dari pengendalian lalu lintas penerbangan yang dikembangkan oleh ICAO berdasarkan pada Konvensi Chicago 1944 yang terdapat pada *Annex 11* tentang *Air Traffic Services*. Pelayanan lalu lintas udara (ATS) merupakan pemanduan dan pengaturan pesawat terbang yang diberikan ATC dengan jalur khusus (Nugroho, 2008). ICAO bertanggung jawab secara penuh berdasarkan konstitusi Konvensi Chicago 1944 dalam mendukung penyediaan standar prosedur teknis terhadap navigasi lalu lintas

penerbanagn sipil. Seperti bunyi dalam Pasal 28 (b) yaitu *“Adopt and put into operation the appropriate standard systems”* dengan kelanjutan pada Pasal 54 Ayat (e) yaitu ICAO melalui Dewan (*Council*) dengan tugas membentuk Komisi Navigasi Udara (*Air Navigation Commision*) yang disebut pada pasal 56 (Iqbal, 2018, p. 33) :

“The Air Navigation Commission shall be composed of fifteen members appointed by the Council from among persons nominated by contracting States. These persons shall have suitable qualifications and experience in the science and practice of aeronautics. The Council shall request all contracting States to submit nominations. The President of the Air Navigation Commission shall be appointed by the Council.” (Convention, 1944)

Pasal 57 :

“The Air Navigation Commission shall :”

- a) *Consider, and recommended to the Council for adoption, modifications of the Annexes to this Convention;*
- b) *Establish technical subs commission on which any contracting State may be represented, if it so desires;*
- c) *Advice the Council concerting the collection and communications to the contracting States of all information which it considered necessary and useful for the advancement of air navigation.* (Convention, 1944)

Komisi Navigasi memiliki beberapa tugas yang tertera pada Pasal 57 ayat (a) yang serupa dengan Pasal 54 Ayat (1) dimana untuk menghasilkan suatu produk-produk teknis yang harus dilakukan oleh setiap negara anggota, dan tertuang sebagai pihak yang memiliki tanggung jawab dalam teknis persoalan tentang navigasi udara. (Iqbal, 2018, p. 34)

Kemudian dalam *Annex 11* tentang *Air Traffic Services* tersebut menyatakan bahwa setiap negara anggota ICAO diwajibkan untuk menentukan wilayah udaranya yang digunakan untuk pengaturan pelayanan navigasi udara demi kepentingan keselamatan penerbangan, *Annex 11* tersebut merupakan cikal bakal dari terbentuknya sebuah FIR. Dasar hukum *Flight Information Region* terdapat dalam Pasal 28 Konvensi Chicago 1944 dan *Annex 11* Konvensi Chicago 1944, yang menyatakan :

“Each contracting State undertakes, so far as it may find practicable, to :

(a) “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;

(b) Adopt and put into operation the appropriate standard systems of communications procedure, codes, markings, signals, lighting and other operational practices and rules which may be recommended or established from time to time, pursuant to this Convention;

(c) Collaborate in international measures to secure the publication of aeronautical maps and charts in accordance with standards which may be recommended or established from time to time, pursuant to this Convention” (H.K.Martono, 2007, pp. 332-333)

Menurut pasal 28 Konvensi Chicago 1944 diatas dapat dijelaskan bahwa setiap negara anggota ICAO memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan dan fasilitas di wilayah informasi penerbangannya. Fasilitas yang disediakan

berupa bandara, layanan meteorologi, layanan radio dan fasilitas navigasi udara lainnya dalam memfasilitasi lalu lintas udara internasionalnya yang sesuai dengan standard yang telah ditetapkan pada konvensi ini. Kemudian, setiap negara juga mengadopsi dan menjalankan sistem prosedur komunikasi yang sesuai seperti kode, tanda, sinyal, penerangan atau aturan operasional yang sudah ditetapkan pada konvensi ini dengan pembaruan dari waktu ke waktu. Hal tersebut dilakukan untuk memudahkan beroperasinya penerbangan yang akan melintasi wilayah udara suatu negara.

Menurut *Annex 11* dalam Konvensi Chicago 1944, *Flight Information Region (FIR)* adalah :

“an airspace of defined dimensions within which flight information service and alerting service are provided.”
(Convention, 1944)

FIR merupakan sebuah ruang udara yang ditetapkan oleh organisasi penerbangan sipil internasional pembagiannya diseluruh dunia yang mana didalamnya terdiri dari layanan informasi penerbangan dan layanan siaga. Menurut ICAO pada *Annex 11* tentang *Air Traffic Services* juga dijelaskan bahwa pelayanan informasi penerbangan (*Flight Information Service*) adalah sebuah pelayanan yang dibentuk dan dipersiapkan bertujuan untuk membantu penerbangan dalam memberikan saran dan informasi secara penuh demi keselamatan dan efisiensi penerbangan. Layanan *Flight Information Service (FIS)* dilakukan oleh pihak pengelola yang berkewajiban untuk memberi pelayanan navigasi demi keamanan dan keselamatan penerbangan untuk menghindari adanya bahaya, seperti tabrakan di udara.

Berdasarkan informasi pada situs skybrary.aero (Skybrary, 2017) di dalam pelayanan informasi penerbangan (*Flight Information Services*) memiliki beberapa pelayanan informasi seperti :

1. Pelayanan informasi *Significant Meteorological Information* (SIGMET) dan Informasi *Airmen's Meteorological Information* (AIRMET);
2. Pelayanan informasi mengenai aktivitas gunung berapi baik setelah erupsi atau sedang terjadi erupsi dan abu vulkanik;
3. Pelayanan informasi mengenai material seperti radioaktif atau bahan kimia yang beracun yang dilepaskan ke atmosfer;
4. Pelayanan informasi yang terkait dengan perubahan pada pelayanan bantuan navigasi;
5. Pelayanan informasi mengenai perubahan kondisi *aerodromes* dan fasilitas terkait, termasuk informasi yang berkaitan dengan situasi pada area yang mengalami pergerakan *aerodrome* akibat terganggu oleh salju, es atau kedalaman air yang signifikan;
6. Pelayanan informasi tentang balon udara tanpa awak, dan
7. Pelayanan informasi lain yang akan berpeengaruh pada keamanan dan keselamatan penerbangan.

Sementara *Alerting Service* adalah sebuah pelayanan yang dibentuk untuk memberitahukan kepada organisasi yang berkaitan dengan pesawat udara/penerbangan yang membutuhkan suatu pertolongan dan membantu organisasi tersebut ketika membutuhkan bantuan pencarian dan pertolongan. Sedangkan layanan dari *Alerting Service* dimana layanan siaga ini apabila dalam keadaan darurat, pihak pengelola juga diwajibkan memberi layanan panduan penerbangan yang mengalami masalah di sektornya seperti kehilangan arah, kerusakan mesin, kehabisan bahan bakar, dan lain sebagainya. (Yani Y. M., 2017)

Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Organization*) adalah sebuah lembaga Perserikatan Bangsa Bangsa *Economic and Social Council* (ECOSOC) yang didirikan menurut Konvensi

Chicago 1944 pada tanggal 4 April 1947. Fungsi dari lembaga ini untuk mengembangkan teknik dan prinsip-prinsip yang berkaitan dengan navigasi udara internasional serta membantu perkembangan perencanaan dan pengembangan angkutan udara internasional demi memastikan pertumbuhan yang terencana dan aman. Organisasi Penerbangan Sipil Internasional terdiri atas Sidang Umum (*Assembly*), Badan Harian (*Council*), dan badan-badan lainnya yang dianggap penting seperti Komisi Navigasi Penerbangan (*Air Navigation Commission*), Komite Hukum (*Legal Committee*) dan Komite Angkatan Udara (*Air Transport Committee*). (H.K.Martono, 2007, p. 114)

Secara umum pengertian dari *Flight Information Region* (FIR) adalah sebuah istilah yang digunakan untuk sistem penerbangan yang menggambarkan wilayah udara dengan dimensi tertentu, di mana didalamnya terdapat layanan sistem informasi dan peringatan penerbangan yang disediakan. Ini adalah sebuah sistem pembagian wilayah udara terbesar yang digunakan didunia saat ini. FIR menciptakan sistem informasi dan layanan memperingatkan tingkat dasar pelayanan lalu lintas udara, dimana fungsinya adalah memberikan informasi yang berhubungan dengan keamanan dan efisien dalam melakukan penerbangan dan rambu-rambu peringatan untuk pesawat terbang (Yani Y. M., 2017). Saat ini kontrol lalu lintas udara, informasi penerbangan, dan layanan peringatan, bersama-sama terdiri dari layanan lalu lintas udara yang memiliki peringkat tinggi di antara fasilitas pendukung darat yang sangat diperlukan untuk memastikan keselamatan dan efisiensi operasi lalu lintas udara di seluruh dunia.

Beberapa tujuan dari layanan lalu lintas udara yaitu untuk :

1. Mencegah terjadinya tabrakan antar pesawat;

2. Mencegah terjadinya tabrakan antara pesawat yang berada di area maneuver dan penghalang di daerah tersebut;
3. Mempercepat dan menjaga arus lalu lintas udara yang teratur;
4. Memberikan saran dan informasi yang berguna untuk melakukan penerbangan yang aman dan efisien;
5. Memberitahu organisasi yang tepat mengenai pesawat yang membutuhkan bantuan pencarian dan penyelamatan, dan membantu organisasi seperti yang diperlukan. (Pelsser A. , 2018)

Secara internasional, ruang udara telah disepakati sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 mengakui bahwa setiap negara mempunyai kedaulatan yang bersifat utuh dan penuh atas ruang udara di atas wilayahnya. Selain berdasarkan kedaulatan (*sovereignty*), wilayah udara dalam dunia penerbangan juga dikenal dengan wilayah penerbangan untuk keperluan operasi penerbangan. *Flight Information Region* (FIR) ini dibedakan menjadi dua pembagian, yang dimaksud dengan FIR yaitu pelayanan bagi penerbangan yang terdapat sampai pada ketinggian 20.000 kaki (*feet*), kemudian untuk ketinggian di atasnya yang melebihi dari 20.000 kaki disebut dengan *Upper Flight Information Region* (UIR). Untuk wilayah penerbangan yang berada di Indonesia sendiri terdiri dari *Flight Information Region* dan *Upper Information Region*. Wilayah kedaulatan udara berdasarkan pada pertimbangan keamanan nasional sedangkan untuk wilayah penerbangan berdasarkan pertimbangan keselamatan yang disepakati secara internasional dalam *Air Navigation Plan*, dalam hal ini Indonesia juga ikut menentukan. Oleh karena itu, sering kali dapat terjadi bahwa wilayah kedaulatan udara tidak otomatis sama dengan wilayah penerbangan. (Pramono, 2015, p. 5)

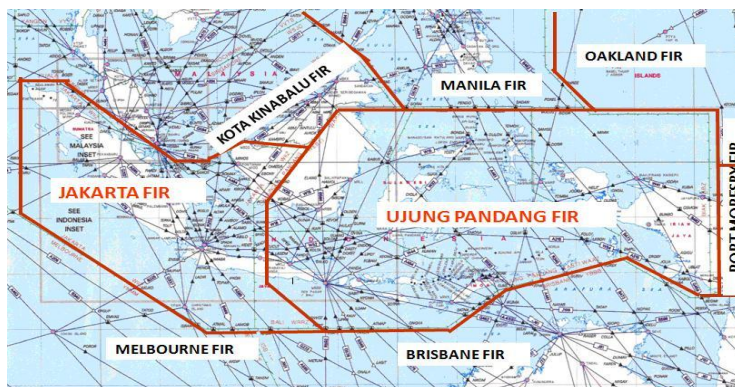
Kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh Konvensi Chicago 1944 telah dimuat dalam 18 annex yang menjadi

landasan dalam pembentukan FIR. *Air Trafficking Service* menjadi salah satu kebijakan yang dicantumkan dalam *annex 11* Konvensi Chicago 1944 mengenai tentang pengadaan dan pengawasan terhadap lalu lintas udara, informasi penerbangan dan layanan pemberitahuan serta peringatan mengenai keadaan bahaya. (Moegandi, 1966)

FIR merupakan bagian yang diatur dalam peraturan penerbangan yang berlaku bagi semua negara di dunia. Sebelum menjadi dua FIR, Indonesia pada awalnya memiliki empat FIR yaitu FIR Jakarta, Bali, Ujung Padang dan Biak. Ketika berdasarkan *Supplement Aeronautical Information Publication* (AIP) dari Direktorat Jendral Perhubungan Udara No 02/05 tanggal 14 April 2005 ruang udara Indonesia dibagi menjadi dua FIR Jakarta dan FIR Ujung Padang yang terhitung mulai tanggal 12 Mei 2005 (Zulkarnain, 2018, p. 53). FIR yang dikelola oleh AirNav Indonesia tersebut memiliki total luas 2.219.629 km² dan luas wilayah 1.476.049 km² dengan rata-rata penerbangan lebih dari 10.000 Movement / hari. FIR Indonesia terbagi menjadi dua ruang udara yakni FIR *Jakarta Air Traffic Services Center* (JATSC) berada di bagian barat yang berpusat di Bandara Internasional Soekarno-Hatta bertugas untuk melayani penerbangan baik yang berasal dari penerbangan domestik dan penerbangan internasional. Sedangkan FIR *Makassar Air Traffic Services Center* (MATSC) berada di bagian timur yang berpusat di Bandara Internasional Hasanuddin Makassar untuk memberikan pelayanan yang sesuai dengan fungsi dari FIR itu sendiri yang meliputi *Flight Information Service* atau *Alerting Service* di sekitar wilayah Indonesia bagian timur. (AirNav Indonesia Airspace, 2013)

Selain mengelola wilayah udara di wilayah yurisdiksinya, Indonesia juga mengelola wilayah udara negara lain seperti Christmas Island, Timor Leste dan Auckland Island. Pulau Christmas ini merupakan bagian dari wilayah Australia, FIR Timor Leste secara keseluruhan juga dikelola

Indonesia sedangkan Pulau Auckland ini berada di Pasifik milik Amerika Serikat yang FIR-nya dikelola oleh Indonesia melalui ATC Ujung Padang.



Gambar 2.1 Pengaturan FIR Indonesia

Sumber : Harapan Rakyat Online, 2018

B. Posisi FIR Wilayah Kepulauan Riau dan Natuna Menurut UNCLOS 1982

Setiap negara yang berdaulat di seluruh dunia harus menentukan batas kedaulatan wilayahnya baik darat, laut maupun udara. Batas wilayah darat suatu negara ditentukan bersama berdasarkan perjanjian yang dilakukan dengan negara-negara tetangga, sehingga setiap negara juga memiliki batas kedaulatan di wilayah udaranya secara horizontal. Kedaulatan wilayah udara secara horizontal tersebut memiliki arti bahwa kedaulatan wilayah udara sama dengan luas batas wilayah yang berada di darat. Kemudian untuk batas wilayah negara berpantai akan bertambah luasnya sesuai dengan ketentuan hukum yang telah diatur dalam Pasal 3 UNCLOS 1982. Pada pasal 3 tersebut dikatakan bahwa setiap negara

yang berpantai dapat menentukan lebar dari luas wilayahnya sampai maksimum 12 mil laut yang diukur dari garis pangkal (base line). (Silmi, 2019)

Indonesia merupakan negara kepulauan yang berdasarkan posisi garis lintang dan garis bujur berada diantara 6° LU - 11° LS dan 95° BT - 141° BT dan termasuk negara kepulauan terbesar di dunia dengan jumlah pulau 17.508. Indonesia adalah negara yang terletak di kawasan Asia Tenggara, yang berada di antara dua samudera dan dua benua yaitu Samudera Pasifik dan Samudera Hindia, serta Benua Asia dan Benua Australia. Indonesia memiliki total luas negara 5.193.250 km² (mencakup daratan dan lautan) (<http://www.invonesia.com/luas-wilayah-negara-indonesia.html>, 2013). Sebagai negara yang memiliki wilayah luas baik di darat, laut dan udara. Indonesia berhak memberikan pelayanan navigasi di udaranya yang sedikit sulit untuk dijangkau dalam rangka keamanan dan keselamatan penerbangan.

Kedaulatan suatu negara merupakan unsur yang sangat vital dalam terbentuknya suatu negara. Sebagai negara kepulauan Indonesia memiliki keuntungan dengan masuknya Bab IV tentang negara kepulauan ke dalam Konvensi, Hukum Laut 1982, seperti halnya terdapat pada Undang-Undang No 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* dimana undang-undang tersebut sangat menjunjung tinggi kedaulatan baik kedaulatan pada wilayah daratan, lautan maupun udara. Status negara Indonesia sebagai Negara Kepulauan ditetapkan oleh Konvensi Hukum Laut 1982 yang sudah diakui dalam pasal 46. Sebagai negara kepulauan, Indonesia bertanggung jawab dalam menetapkan alur laut kepulauan serta rute penerbangan di atas alur laut tersebut. Kapal asing dan pesawat udara sipil asing memiliki hak untuk melewati alur laut kepulauan melalui alur laut serta rute penerbangan. Sekali pun demikian, tetapi hak tersebut tidak bisa mengurangi kedaulatan suatu

Negara Kepulauan atas air termasuk ruang udara di atasnya, dasar laut termasuk tanah dibawahnya dan sumber kekayaan di dalamnya (KKPRI). Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, rute penerbangan adalah lintasan pesawat udara dari Bandar udara asal ke bandar udara tujuan melalui jalur penerbangan yang telah ditetapkan (KemenhubRI). Penentuan rute penerbangan ini diatur untuk menjaga keamanan dan keselamatan dalam penerbangan dengan semakin padatnya jalur internasional. (Khoiriyah, 2016, p. 34)

Jika dilihat dari letak wilayahnya, Kepulauan Riau dan Natuna merupakan wilayah yang masuk ke dalam wilayah Indonesia dan berdaulat di atasnya. Wilayah udara yang berada di atasnya juga termasuk milik Indonesia selain wilayah darat dan lautan. Status ruang udara tersebut diatur dalam pasal 49 ayat 2. Pada pasal 49 ayat 2 ditetapkan bahwa kedaulatan yang dimaksud mencakup ruang udara di atas perairan kepulauan, juga dasar laut dan tanah di bawahnya, dan sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya (UNCLOS, 1982). Berdasarkan UNCLOS 1982 pasal 53 dinyatakan bahwa “Suatu Negara Kepulauan dapat menentukan alur laut dan rute penerbangan di atasnya, yang cocok digunakan untuk lintas kapal dan pesawat udara asing yang terus menerus dan langsung serta secepat mungkin melalui atau di atas perairan kepulauannya dan laut territorial yang berdampingan dengannya”.

Sehingga, Indonesia sebagai pemilik sah dari wilayah Kepulauan Riau dan Natuna memiliki tanggung jawab untuk menentukan alur laut dan rute penerbangan di atas wilayahnya guna keperluan lalu lintas kapal dan pesawat asing yang akan melintasi wilayah tersebut. Indonesia dan Singapura menjadi bagian dari negara-negara yang mengakui aturan yang terdapat pada UNCLOS 1982. Dimana UNCLOS 1982 dijadikan sumber hukum yang telah disepakati oleh negara-negara di dunia secara internasional. Oleh karena itu, UNCLOS 1982 dapat dijadikan acuan untuk melihat posisi FIR di Kepulauan

Riau dan Natuna dari sudut pandang hukum internasional. Salah satu langkah implementasi yang dilakukan oleh Indonesia adalah dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, Indonesia merupakan negara yang didominasi oleh wilayah perairan dan Indonesia berdaulat di atasnya (Kusumaatmadja, 2010).

Hal tersebut diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 pasal 4 yang menetapkan bahwa kedaulatan Negara Republik Indonesia di perairan Indonesia meliputi laut teritorial, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman serta ruang udara di atas laut teritorial, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman serta dasar laut dan tanah di bawahnya termasuk sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (UU No.6, 1996). Pasal tersebut menjelaskan bahwa sesuatu yang berada di ruang udara di atas wilayah perairan kepulauan suatu negara (FIR) serta yang berada di bawah dasar laut dan sumber daya yang terkandung di dalamnya menjadi hak kedaulatan negara tersebut. FIR yang berada di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna dapat dijelaskan menggunakan hukum UNCLOS yang mana dijelaskan bahwa wilayah perairan Indonesia serta ruang udara di atasnya milik Indonesia. Menurut undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 pasal 18 dikatakan bahwa lintas alur laut kepulauan ditetapkan sesuai dengan ketentuan dalam konvensi dalam penggunaannya sebagai hak pelayaran dan penerbangan secara normal seperti untuk melakukan transit yang terus menerus, langsung dan secepat mungkin. Kemudian, semua jenis pesawat udara asing dan kapal asing baik yang menjadi negara pantai maupun tidak, memiliki hak untuk menikmati hak alur laut kepulauan melalui perairan kepulauan Indonesia antara Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia dengan bagian ZEE Indonesia lainnya. (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996, Perairan Indonesia)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 pasal 18 di atas adalah sebuah aturan hukum perairan

Indonesia. Jika melihat posisi Indonesia, Indonesia merupakan negara yang berdaulat atas pelayanan navigasi penerbangan di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna yang mana diperkuat oleh undang-undang tersebut. Oleh karena itu, secara kedaulatan Indonesia berhak atas FIR di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna dan bentuk kegiatan yang dilakukan oleh Singapura di wilayah FIR Kepulauan Riau dan Natuna hanya sebatas untuk mengatur pelayanan navigasi udara. (Khoiriyah, 2016)

C. Dasar Hukum Pendelegasian *Flight Information Region* Kepada Singapura

Pengelolaan wilayah udara nasional oleh negara lain sampai saat ini masih terjadi. Seperti halnya Indonesia yang mendelegasikan sebagian wilayah udaranya kepada Singapura semata-mata untuk menjamin keselamatan dan keamanan penerbangan agar terhindar dari adanya kecelakaan di udara yang disebabkan karena tidak terkoordinasikannya lalu lintas udara dengan baik. Sebagian wilayah udara Indonesia yang dikelola oleh Singapura yaitu wilayah udara di Kepulauan Riau dan Natuna. Kepulauan Riau adalah sebuah provinsi di Indonesia yang terdiri dari lautan dan pulau-pulau yang tersebar dari Selat Malaka sampai Laut Natuna. Adanya pendelegasian wilayah udara Indonesia di atas Kepulauan Riau dan Natuna oleh Indonesia memiliki dasar hukum internasional maupun nasional.

1. Landasan hukum internasional mengenai pendelegasian FIR mengacu pada Konvensi Chicago 1944

Annex 11 paragraf 2.1.1 penjelasannya sebagai berikut :

“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”.

“Note.- 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 and does not extend beyond those pertaining to the safety and expedition of aircraft using the concerned airspace. Furthermore, the providing State in providing air traffic services within the territory of the delegating State will do so in accordance with the requirements of the latter which is expected to establish such facilities and services for the use of the providing State as are jointly agreed to be necessary. It is further expected that the delegating State would not withdraw or modify such facilities and services without prior consultation with the providing State, Both the delegating and providing State may terminate the agreement between them at any time.” (Convention, 1944)

Berdasarkan Annex 11 paragraf 2.1.1 dapat dijelaskan bahwa jika ada satu negara mendelegasikan ruang udaranya kepada negara lain berdasarkan perjanjian maka tanggung jawab terhadap pengelolaan pelayanan navigasi udara tersebut menjadi tanggung jawab negara yang menerima delegasi dan tidak akan mengabaikan kedaulatan negara yang

mendelegasikannya. Dengan kata lain, negara yang memiliki tanggung jawab atas kelola ruang udara negara lain hanya akan mengatur sebatas permasalahan teknis dan operasional saja, dan tidak akan keluar dari konteks keselamatan dan kelancaran arus lalu lintas penerbangan yang menggunakan wilayah udara yang dimaksud. Kemudian dibutuhkan juga adanya suatu perjanjian antara kedua belah pihak mengenai persyaratan tentang pelayanan yang mencakup fasilitas dan tingkat pelayanan yang diberikan. Diharapkan negara yang mendelegasikan dapat menerima ketentuan di atas dan tidak akan merubah ketentuan-ketentuan yang telah dibuat tanpa adanya persetujuan dari negara yang memberikan pelayanan lalu lintas penerbangan. Kedua belah pihak dapat menghentikan kesepakatan yang telah dicapai sewaktu-waktu. (Yani Y. M., 2017, pp. 4-6)

2. Landasan hukum nasional terdapat pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan
 - a. Pasal 63 Perpu Nomor 3 Tahun 2001 menyebutkan bahwa:
 - (1) Menteri menetapkan batas-batas penggunaan ruang udara untuk kepentingan pelayanan navigasi penerbangan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Indonesia.
 - (2) Batas-batas penggunaan ruang udara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) didasarkan pada perjanjian antarnegara dalam hal :
 - a. Negara lain diberikan tanggung jawab atas pelayanan navigasi penerbangan di dalam wilayah udara Indonesia; atau
 - b. Indonesia memperoleh tanggung jawab atas pelayanan navigasi penerbangan di luar wilayah udara Indonesia.

- (3) Pelaksanaan perjanjian antarnegara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dilakukan oleh Menteri setelah mendengar pertimbangan dari instansi terkait. (Perpu No.3, 2001)

Kemudian peraturan diatas diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang mana :

- b. Pada Pasal 262 UU tersebut diatur mengenai pendelegasian FIR kepada negara lain :
 - (1) Ruang udara yang dilayani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 261 ayat (4) huruf a meliputi :
 - a. Wilayah udara Republik Indonesia, selain wilayah udara yang pelayanan navigasi penerbangannya didelegasikan kepada negara lain berdasarkan perjanjian;
 - b. Ruang udara negara lain yang pelayanan navigasi penerbangannya didelegasikan kepada Republik Indonesia; dan
 - c. Ruang udara yang pelayanan navigasi penerbangannya didelegasikan oleh Organisasi Penerbangan Sipil Internasional kepada Republik Indonesia.
 - (2) Perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (UU No.1, 2009)

D. Pendelegasian FIR kepada Singapura

Indonesia merupakan negara yang memiliki wilayah yang sangat luas dan strategis. Dengan adanya wilayah yang luas tersebut menjadi tantangan bagi Indonesia untuk bisa mengelola seluruh wilayahnya yang mencakup wilayah daratan, lautan, dan udara. Namun jika dilihat sampai saat ini, Indonesia belum bisa memanfaatkan dan mengelola wilayahnya secara penuh. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya sebagian wilayah udara Indonesia yang berada di atas Kepulauan Riau dan Natuna yang masuk ke dalam wilayah informasi penerbangannya otoritas penerbangan sipil Singapura. Awal mula adanya pendelegasian kontrol wilayah informasi penerbangan (FIR) Indonesia di atas Kepulauan Riau dan Natuna kepada Singapura terjadi ketika adanya pertemuan yang diselenggarakan oleh *International Civil Aviation Organization* (ICAO) pada tahun 1946. Pada waktu itu, Singapura yang masih dibawah persemakmuran Inggris mendapat mandat dari ICAO untuk mengelola ruang udara di atas Kepulauan Riau dan Natuna. Hal tersebut dilakukan karena pada saat itu Indonesia belum memiliki kemampuan di bidang teknologi yang berhubungan dengan pengaturan lalu lintas udara. FIR Natuna pada saat itu terdiri dari 3 Sektor yaitu Riau, Tanjung Pinang dan Natuna, ketiga sektor tersebut merupakan salah satu jalur penerbangan yang berada di kawasan Asia dan Pasifik, yang terbentuk dan telah disepakati bersama-sama oleh negara-negara anggota ICAO tahun 1946 di Dublin, Irlandia. (Saptian, 2017, p. 116)

Berdasarkan hukum internasional, perairan di Kepulauan Riau dan Natuna pada tahun 1946 merupakan laut bebas dan masih belum masuk dalam wilayah negara Indonesia. Oleh karena itu, negara Indonesia dianggap bukan sebagai pemilik dari wilayah perairan dan kepulauan Natuna tersebut. Pada akhirnya ICAO menunjuk Singapura sebagai negara persemakmuran dari Inggris untuk mengelola FIR di

kawasan tersebut. Sampai akhirnya melalui *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) dan telah disahkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1982 wilayah Kepulauan Riau dan Natuna masuk ke dalam wilayah Indonesia. (Priyono, 2016, p. 65)

Pendelegasian sebagian wilayah udara Indonesia yang berada di Kepulauan Riau dan Natuna tersebut dilakukan oleh ICAO karena pada saat itu perwakilan dari Indonesia tidak menghadiri pertemuan tersebut. Melihat wilayah di sekitar Kepulauan Riau dan Natuna pada saat itu merupakan jalur gemuk lalu lintas penerbangan dari seluruh dunia dan ditambah Indonesia pada saat itu juga baru satu tahun merdeka dimana kondisi domestik Indonesia masih belum stabil dikarenakan masih banyak kekurangan di berbagai sektor yang berkaitan dengan pengaturan lalu lintas udara baik dari segi sumber daya manusianya dan teknologi yang dimilikinya. Untuk bisa mengelola sebuah FIR sebuah negara harus memiliki sumber daya manusia yang baik dan didukung dengan infrastruktur yang lengkap.

Indonesia merupakan anggota ICAO dan secara resmi bergabung pada 27 April 1950. ASPAC RAN I yang diselenggarakan di Honolulu pada tahun 1973 merupakan pertemuan pertama, dimana Singapura mengambil langkah untuk mengajukan dirinya agar tetap memiliki hak untuk mengontrol wilayah udara di atas Kepulauan Riau dan Natuna yang pada waktu itu masih menjadi wilayah laut internasional (bebas). Kemudian Pemerintah Indonesia menyetujuinya dengan dalih pada waktu itu perairan kepulauan Riau dan Natuna belum menjadi bagian dari Perairan Nusantara.

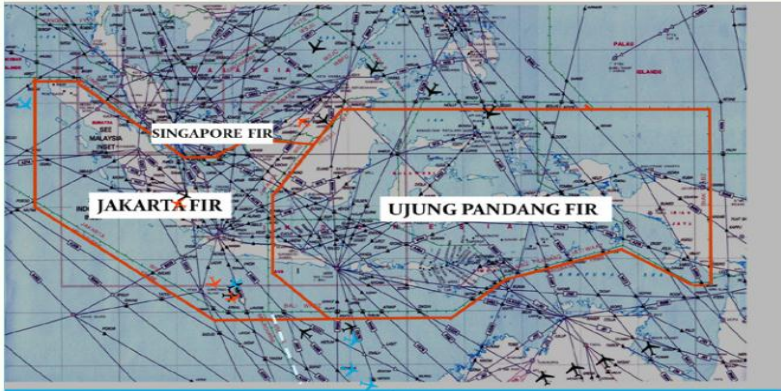
Dalam pelaksanaannya, pengelolaan FIR Singapura oleh otoritas navigasi udara Singapura terbatas pada ketinggian di atas 20.000 kaki, sedangkan pada ketinggian 20.000 kaki ke bawah dikontrol oleh Malaysia. Pada tahun 1983, ASPAC-RAN II diselenggarakan di Singapura, pada

pertemuan ini Indonesia untuk pertama kali mengusulkan akan mencoba melakukan pengelolaan FIR di atas Kepulauan Riau dan Natuna namun sayangnya usulan tersebut ditolak dengan alasan ketidak siapan Indonesia baik dari sisi teknologi, tenaga profesional, maupun tata cara yang berhubungan dengan pengelolaan lalu lintas udara. (Alfajri, 2018, pp. 38-39)



Gambar 2.2 FIR Singapura di Wilayah Kepulauan Riau dan Natuna

Sumber : kumpanan, 2018



Gambar 2.3 Tiga Zonasi : FIR Jakarta, FIR Ujung Padang dan FIR Singapura (mencakup Kepulauan Riau dan Natuna)

Sumber : Media Informasi Kementerian Pertahanan, 2015

Indonesia tidak hanya mendelegasikan FIR kepada Singapura. Di Pulau Natuna, Indonesia juga melakukan perjanjian dengan Malaysia yang mana perjanjian tersebut telah ditandatangani pada tanggal 25 Februari 1982 dan diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1983 tentang pemberian hak kepada Malaysia untuk melakukan komunikasi antara Malaysia Barat dan Malaysia Timur. Hak komunikasi tersebut tertuang dalam perjanjian antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia tentang “Rejim Hukum Negara Nusantara dan Hak-Hak Malaysia di Laut Teritorial dan Perairan Nusantara dan Wilayah Republik Indonesia yang Terletak di Antara Malaysia Timur dan Malaysia Barat”. Dari isi perjanjian tersebut tidak ditetapkannya *Route Air Navigation Services Charges (RANS Charges)* yang harus dibayar oleh pesawat dari Malaysia Barat ke Malaysia Timur untuk melintasi wilayah udara Indonesia dan sebaliknya. (Yohana, 2018)