



## **Persamaan Perspektif sebagai Penyebab Penguasaan FIR Singapura di Ruang Udara Kepulauan Riau**

**William Raka Manumayasa Rumuat**

Departemen Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kode Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

### **ABSTRAK**

Ketidakmampuan Indonesia untuk memberikan pelayanan navigasi penerbangan yang memadai sesuai Pasal 28 Konvensi Chicago 1944 merupakan alasan utama penguasaan ruang udara Kepulauan Riau oleh FIR Singapura sejak tahun 1946. Upaya pengambilalihan yang dilakukan oleh Indonesia dengan membenahi pelayanan navigasi penerbangannya berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan tersebut yang signifikan menjadi di atas rata-rata global pada penilaian dari ICAO tahun 2017. Tetapi, ruang udara Kepulauan Riau sampai tahun 2018 ini masih dikuasai FIR Singapura. Padahal, penguasaan ruang udara tersebut oleh FIR Singapura berdampak pada kedaulatan Indonesia yang berujung pada kerugian material. Melihat fenomena tersebut, identitas peran dan norma internasional menjadi elemen yang sangat berpengaruh. Kepatuhan Indonesia dan Singapura terhadap norma internasional yang berkaitan dengan permasalahan ruang udara ini, yakni ICAO, serta identitas peran kedua negara di ruang lingkup ICAO itu sendiri mempengaruhi sikap kedua negara dalam memandang permasalahan ruang udara tersebut. Identitas peran dan norma di ruang lingkup ICAO menimbulkan persamaan perspektif yang berujung pada kepentingan bersama sehingga menjadi penyebab Singapura masih menguasai ruang udara Kepulauan Riau.

**Kata Kunci:** FIR, ruang udara, ICAO, identitas peran

### **PENDAHULUAN**

Ruang udara Kepulauan Riau yang merupakan wilayah kedaulatan Indonesia dikuasai oleh FIR Singapura. *Flight Information Region* (FIR) merupakan ruang udara dimana terdapat *Flight Information Service* (FIS) dan *alerting service*. FIS dan *alerting service* merupakan pelayanan yang diberikan oleh *Air Traffic Services* (ATS) yang berfungsi untuk memberikan layanan terkait lalu lintas di udara (ICAO 2005). Pada intinya, ATS yang terdapat dalam FIR murni bertujuan untuk memaksimalkan dan memastikan keselamatan lalu lintas penerbangan pada suatu cakupan ruang udara. Dengan demikian, setiap pesawat yang melintasi ruang udara Kepulauan Riau, termasuk pesawat Indonesia sendiri, akan diatur oleh *Air Traffic Controller* (ATC) Singapura.

Ruang udara tersebut telah dikendalikan oleh Singapura yang masih di bawah koloni Inggris pada tahun 1946 karena ketidakhadiran Indonesia pada pertemuan saat itu. Hal ini membuat ICAO untuk memberikan mandat kepada Singapura yang masih di bawah Inggris untuk menyediakan pelayanan navigasi penerbangan di ruang udara tersebut (Truxal 2017, hlm. 59). Pada pertemuan RAN I yang diselenggarakan oleh ICAO di Honolulu pada tahun 1973, Singapura mengajukan untuk mengelola ruang udara Kepulauan Riau dan Indonesia menyetujui bahwa FIR di kawasan tersebut lebih layak

dikendalikan oleh Singapura karena kapabilitas pelayanan navigasi penerbangannya yang lebih layak dibandingkan Indonesia sendiri (Buntoro 2014, hlm. 301).

Hasil keputusan pada pertemuan RAN I mendapat kecaman dari elit-elit Indonesia. Dengan demikian, pada pertemuan RAN II tahun 1983 di Singapura, Indonesia kembali mengusulkan peninjauan ulang FIR yang dikendalikan oleh Singapura menjadi milik Indonesia. Namun, usulan Indonesia dalam mengambil alih FIR di kawasan tersebut ditolak oleh karena alasan yang sama, yaitu kesiapan teknologi Indonesia, Hasil yang tidak memuaskan pada pihak Indonesia kembali didapatkan pada pertemuan RAN Asia Pasifik yang ketiga di Bangkok tahun 1993. Kegagalan Indonesia dalam mengambilalih ruang udara Kepulauan Riau pada pertemuan tersebut memicu timbulnya perjanjian bilateral antara Indonesia-Singapura pada tahun 1995. Perjanjian tersebut berjudul perjanjian tersebut berjudul “*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*” (Yani, Montratama & Putera 2017).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penguasaan ruang udara Kepulauan Riau oleh FIR Singapura disebabkan karena permasalahan teknis, yakni ketidakmampuan Indonesia untuk menyediakan pelayanan navigasi penerbangan yang memadai dan sesuai standar *International Civil Aviation Organization* (ICAO) seperti yang disinggung pada Pasal 28 Konvensi Chicago 1944. Upaya pengambilalihan kembali ruang udara Kepulauan Riau dari FIR Singapura mulai terlihat dan gencar dilakukan saat Indonesia di bawah Presiden Joko Widodo. Berbagai pembenahan dan peningkatan kualitas pelayanan navigasi penerbangan dilakukan, sehingga meningkat hingga memadai dan melebihi standar global. Peningkatan tersebut dibuktikan dari audit ICAO pada tahun 2017 terhadap sektor aviasi Indonesia, khususnya bidang pelayanan navigasi penerbangan yang meningkat hingga melebihi rata-rata global, yakni mencapai level 84,09 % (Bisnis.com 2018).

Upaya pengambilalihan oleh Indonesia yang dilakukan pada masa pemerintahan Joko Widodo diawali dengan rapat terbatas terkait pengambilalihan FIR di ruang udara tersebut (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia 2015). Di bidang diplomasi, pada Oktober 2015, Presiden Jokowi mengutus Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan Luhut Binsar Pandjaitan untuk berbicara dengan Singapura dan Malaysia (CNN Indonesia 2015). Presiden Indonesia Joko Widodo juga menyatakan dengan langsung kepada Deputy Perdana Menteri Singapura Teo Chee Hean bahwa Indonesia akan mengambilalih FIR di Kepulauan Riau pada saat kunjungannya ke Istana Merdeka selama tiga hari di Jakarta (The Strait Times 2015). Pada Oktober 2016, Indonesia juga secara resmi mencalonkan diri sebagai Dewan ICAO yang memiliki peran penting untuk pengambilan keputusan di ruang lingkup penerbangan sipil internasional. Pada tahun 2017, Indonesia melalui Airnav Indonesia melakukan pelatihan dan pengadaan alat-alat dan SDM guna menyiapkan pelayanan yang lebih baik di Bandar Udara Ranai, Natuna dan Bandar Udara Matak, Tarempa. Pelayanan navigasi penerbangan tersebut merupakan pelayanan yang berada di ruang udara Kepulauan Riau. Peningkatan pelayanan tersebut juga dikoordinasikan dengan Singapura sebagai pihak yang memegang kendali pada ruang udara tersebut (Airnav Indonesia, wawancara pribadi, 22 Februari 2018).

Dengan demikian, Indonesia dapat dikatakan sudah mampu untuk mengendalikan ruang udara di Kepulauan Riau (Liputan 6 2017). Namun, hingga tahun 2018, ruang udara tersebut masih dikendalikan oleh FIR Singapura. Padahal, Indonesia sudah memenuhi Pasal 28 Konvensi Chicago 1944 sebagai alasan utama kegagalan Indonesia mengambilalih ruang udara tersebut pada tahun 1983 dan 1993. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan Pasal 5 Bab IV soal Kedaulatan Atas

Wilayah Udara berbunyi, “Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah udara Republik Indonesia”. Berdasarkan UU tersebut, maka penguasaan ruang udara Kepulauan Riau oleh FIR Singapura merupakan fenomena yang melemahkan kedaulatan Indonesia.

Kepulauan Riau secara geografis merupakan teras depan Indonesia yang menjadi gerbang masuk dari benua Asia dan Eropa sehingga menjadikan salah satu kawasan tersebut sangat krusial bagi pertahanan nasional. Segala manuver-manuver serta mekanisme pertahanan tidak boleh terlambat karena hal tersebut menyangkut masalah pertahanan nasional Indonesia. Penguasaan FIR Singapura di kawasan tersebut menyebabkan lemahnya dan terhambatnya pengawasan udara oleh Indonesia sehingga mengancam pertahanan negara karena setiap pesawat militer Indonesia yang beroperasi juga akan terdeteksi oleh radar Singapura (Marsono 2015). Hal ini dikarenakan perlunya *flight clearance* dari ATC Singapura terkait pengoperasian penerbangan di ruang udara tersebut.

Melihat dari kapabilitas pelayanan navigasi penerbangan Indonesia yang sudah memadai, seharusnya Indonesia sudah dapat mengendalikan ruang udara Kepulauan Riau. Ditambah lagi, Indonesia menjadi tidak berdaulat di wilayahnya sendiri dan kapabilitas material Indonesia akan terancam selama penguasaan ruang udara tersebut masih dilakukan oleh FIR Singapura. Melalui fenomena tersebut, memicu suatu permasalahan ini tentunya menjadi suatu teka-teki atau suatu permasalahan yang memicu dilakukannya penelitian ini.

## PEMBAHASAN

Melalui konsep *logic of appropriateness* yang digunakan pada penelitian ini, penyebab utama ruang udara Kepulauan Riau masih dikuasai Singapura adalah karena adanya persamaan perspektif yang muncul antara Indonesia dan Singapura dalam memandang permasalahan ruang udara Kepulauan Riau. Persamaan perspektif yang dimaksud yakni bahwa Indonesia dan Singapura sama-sama sepakat untuk menganggap bahwa permasalahan ruang udara Kepulauan Riau merupakan masalah keselamatan dalam lalu lintas udara, bukan masalah kedaulatan. Itu artinya, Indonesia menyepakati bahwa dalam permasalahan ruang udara dengan Singapura, hal yang lebih diutamakan terlebih dahulu adalah masalah teknis, yaitu meningkatkan dan memastikan agar keselamatan lalu lintas udara di Kepulauan Riau yang padat itu tetap terjaga dan maksimal, bukan kedaulatan.

Hal ini dapat dibuktikan dari perbincangan oleh Presiden Indonesia Joko Widodo dan Deputy Perdana Menteri Singapura, Teo Chee Hean di Istana Merdeka, Jakarta pada 24 November 2015 yang sepakat bahwa permasalahan FIR merupakan masalah keselamatan lalu lintas udara (The Straits Times 2015). Menteri Luar Negeri Indonesia Retno Marsudi juga menyatakan bahwa permasalahan ruang udara Kepulauan Riau adalah masalah *safety* dan kesiapan teknis Indonesia untuk menjaga keamanan navigasi penerbangan (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia 2015). Perdana Menteri Singapura Lee Hsien Loong juga menyatakan “...*FIR is technical matter of making the best arrangement for air safety...*” (Today 2018). Dengan demikian, persamaan perspektif Indonesia dan Singapura tersebut menghasilkan persamaan kepentingan kedua negara untuk memastikan dan menjaga keselamatan lalu lintas udara di ruang udara Kepulauan Riau.

Sikap Indonesia dan Singapura dalam memandang permasalahan ruang udara Kepulauan Riau seperti yang telah disinggung pada paragraf sebelumnya tidak berdasarkan pada rasionalitas, melainkan kepada hal-hal yang dianggap pantas. Dalam permasalahan ruang udara ini, pihak yang sedang dirugikan adalah Indonesia karena penguasaan ruang udara yang masih di bawah kendali FIR Singapura. Dengan demikian,

sikap Indonesia yang sepakat bahwa permasalahan ruang udara tersebut bukan merupakan masalah kedaulatan membuktikan bahwa sikap Indonesia yang lebih memikirkan hal-hal yang dianggap pantas, bukan kepada untung-rugi akan segi material.

Dari sisi Indonesia, Indonesia menyadari bahwa kondisi arus lalu lintas Kepulauan Riau yang padat memerlukan kapabilitas navigasi udara yang memadai. Indonesia pun menyadari bahwa kualitas pelayanan navigasi penerbangan Singapura lebih memadai daripada Indonesia sendiri. Tentunya Indonesia berupaya agar meningkatkan kapabilitas pelayanan navigasi penerbangannya hingga melebihi atau paling tidak setingkat dengan Singapura karena pelayanan navigasi penerbangan internasional ruang udara Kepulauan Riau sudah terbiasa dengan pelayanan memadainya Singapura. Hal ini apabila dapat tercapai Indonesia, tentunya akan meningkatkan nama baik kualitas aviasi Indonesia khususnya sektor pelayanan navigasi penerbangan di mata internasional. Untuk dapat mencapainya, diperlukan komitmen Indonesia untuk memaksimalkan keselamatan lalu lintas penerbangan sehingga hal tersebut menjadi kepentingan Indonesia.

Dari sisi Singapura, pengendalian ruang udara di Kepulauan Riau merupakan tanggung jawab yang harus dijalani oleh Singapura. Singapura menyadari bahwa Indonesia sebagai pemilik ruang udara Kepulauan Riau, kapabilitas pelayanan navigasi udaranya masih tidak lebih memadai dari Singapura sendiri, bahkan setingkatpun tidak. Dengan demikian, Singapura lebih layak untuk mengendalikan lalu lintas udara Kepulauan Riau yang padat. Apabila Singapura menyerahkan penguasaan ruang udara tersebut kepada Indonesia, yakni FIR Jakarta, tentunya berpotensi menurunkan tingkat keselamatan lalu lintas udara dan kualitas pelayanan navigasi penerbangan yang sudah memadai di ruang udara tersebut. Dapat dikatakan bahwa penguasaan ruang udara tersebut dilakukan oleh Singapura karena Singapura berkepentingan memaksimalkan keselamatan lalu lintas udara di Kepulauan Riau.

Faktor yang membentuk persamaan perspektif Indonesia dan Singapura dalam memandang permasalahan ruang udara Kepulauan Riau yang berujung pada persamaan kepentingan tersebut disebabkan karena adanya identitas yang melekat dan norma yang menjadi acuan kedua negara dalam bersikap. Identitas yang dimaksud dalam konteks ini adalah identitas peran kedua negara. Hal ini dikarenakan identitas peran membutuhkan persepsi dari aktor lainnya. Sedangkan norma yang dimaksud adalah norma yang berfungsi secara regulatif dan konstitutif bagi kedua negara.

Melalui March dan Olsen (1989, hlm. 23) dalam konsep *logic of appropriateness* pada paradigma konstruktivis, identitas peran dan norma inilah yang kemudian menjadi indikator kepatutan sikap Indonesia dan Singapura dalam memandang ruang udara Kepulauan Riau. Ruang lingkup identitas dan norma bagi Indonesia dan Singapura yang relevan dengan permasalahan ruang udara Kepulauan Riau adalah organisasi penerbangan internasional, yakni ICAO. Hal ini dikarenakan ICAO relevan dan berkaitan dengan dimensi ruang udara internasional, khususnya mengenai FIR.

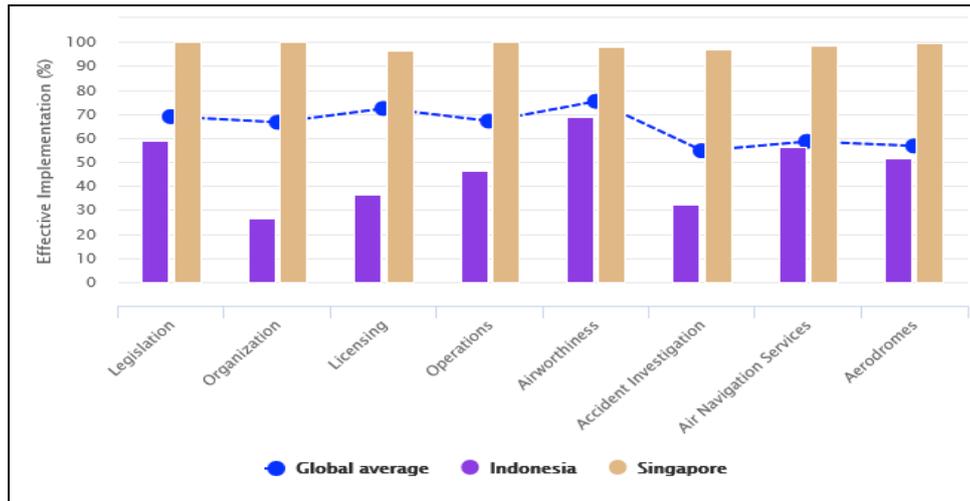
Indonesia dan Singapura merupakan negara yang meratifikasi Konvensi Chicago 1944. Selain itu, kedua negara merupakan bagian dari ICAO dan telah menginternalisasikan norma tersebut ke dalam norma penerbangan sipil masing-masing. Sebagai norma yang bersifat regulatif, norma ICAO mengacu pada hukum udara internasional yang diadopsi dari pasal-pasal pada Konvensi Chicago 1944, kemudian diturunkan menjadi 19 ICAO *Annexes* yang diturunkan lagi lebih rinci pada ICAO *Documents* yang berisi SARPs. ICAO *Annexes* dan *Documents* tersebut menjadi pedoman seluruh negara yang meratifikasinya, termasuk Indonesia dan Singapura dalam melakukan operasi penerbangan sipil.

Berkaitan dengan permasalahan ruang udara Kepulauan Riau, cakupannya adalah keselamatan yang diutamakan dengan menyediakan pelayanan navigasi penerbangan yang

memadai. Norma-norma ICAO yang berkaitan dengan permasalahan tersebut secara regulatif memberikan makna tentang tindakan yang baik atau pantas bagi Indonesia dan Singapura sebagai pihak yang terlibat. Poin-poin yang diperhatikan oleh Indonesia dan Singapura terkait permasalahan ruang udara Kepulauan Riau terdapat pada pasal 28, 37, 69 Konvensi Chicago 1944, ICAO *Annex* 11 Poin 2.1 dan ICAO *Annex* 12 Poin 3.1.1.

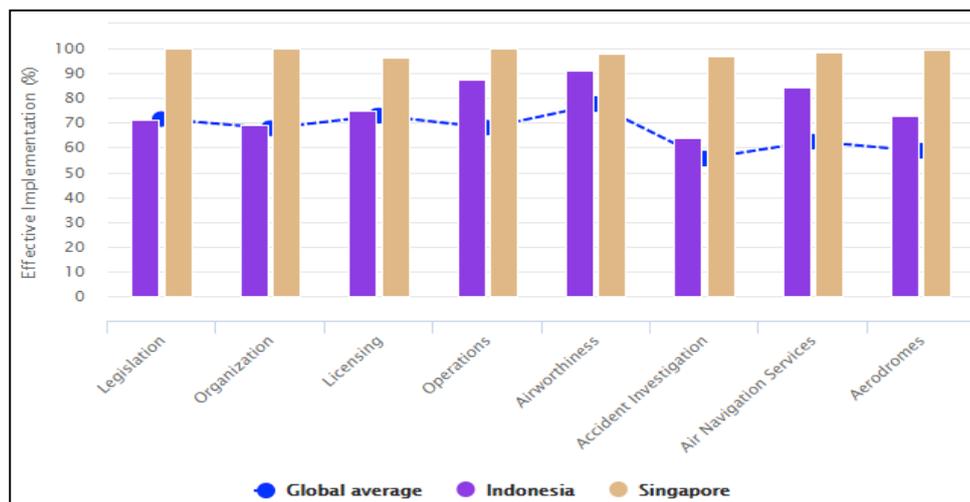
Berdasarkan Pasal 28, persamaan perspektif Indonesia dan Singapura membuat upaya pengambilalihan Indonesia dilakukan dengan meningkatkan kapabilitas pelayanan navigasi penerbangannya yang sesuai dengan SARPs ICAO. Hal ini dibuktikan dari perbandingan Grafik 1.1 dan Grafik 1.2 berikut ini:

Grafik 1.1 Audit ICAO Terhadap Aviasi Indonesia dan Singapura 2016



(ICAO 2016)

Grafik 1.2 Audit ICAO Terhadap Aviasi Indonesia dan Singapura 2017



(ICAO 2017)

Melalui perbandingan grafik di atas, dapat dibuktikan bahwa Indonesia mengalami peningkatan khususnya di bidang *air navigation services* sebagai wujud upaya pengambilalihan Indonesia dengan meningkatkan standar sesuai dengan ICAO. Tetapi, kapabilitas pelayanan navigasi penerbangan Indonesia masih tidak lebih baik dari Singapura.

Kemudian dilanjutkan pada *Annex 11 Poin 2.1*, bahwa suatu negara dapat mendelegasikan ruang udaranya kepada negara lain dan dalam konteks permasalahan ruang udara Kepulauan Riau, Indonesia telah menyetujui untuk mendelegasikan ruang udara tersebut kepada Singapura pada tahun 1973. Hal ini dikarenakan Indonesia menyadari bahwa kapabilitas pelayanan navigasi penerbangannya yang masih kurang memadai yang mengacu pada Pasal 28 tersebut. *Annex 11 Poin 2.1* juga menjelaskan bahwa negara yang mendelegasikan tanggung jawab navigasi penerbangannya kepada negara penerima, apabila hendak melakukan peningkatan atau pencabutan fasilitas atau perubahan bentuk pelayanan terkait navigasi penerbangan, maka harus berkonsultasi dan berkoordinasi dengan negara penerima. Upaya peningkatan pelayanan navigasi penerbangan Indonesia di Natuna dan Tarempa yang dikoordinasikan dengan Singapura adalah bukti kepatuhan Indonesia terhadap *Annex 11 Poin 2.1* ini.

Persamaan perspektif kedua negara yang memicu persamaan kepentingan untuk menjaga dan memaksimalkan keselamatan lalu lintas udara adalah efek dari ICAO *Annex 12 Poin 3.1.1* dan Pasal 37. Regulasi tersebut mengharuskan adanya kolaborasi antar negara untuk mengedepankan keselamatan melalui pelayanan navigasi penerbangan dan SAR. Tindakan kedua negara yang sesuai dengan norma tersebut dibuktikan dari kerjasama SAR kedua negara yang bernama SAREX-INDOPURA (ICAO 2016). Indonesia juga melakukan pengadaan alat yang bernama ADS-B yang merupakan salah satu komponen untuk navigasi penerbangan di wilayah Natuna dan Tarempa agar mempermudah pelayanan navigasi berupa kontrol yang dilakukan oleh Singapura (ICAO 2015). Kejadian meletusnya Gunung Merapi pada April 2010 menyebabkan terganggunya kegiatan penerbangan. Indonesia dan Singapura melakukan kolaborasi dan koordinasi untuk meminimalisir dampak negatif dari abu vulkanik terhadap operasional penerbangan (ICAO 2011).

Hal yang membuat Indonesia dan Singapura begitu mematuhi ICAO adalah karena identitas peran kedua negara di ICAO. Bagi Indonesia, kapabilitas sektor aviasi Indonesia, khususnya di bagian pelayanan navigasi penerbangannya sedang menjadi prioritas untuk dibenahi agar keselamatan penerbangan Indonesia terpenuhi secara maksimal. Kepentingan ini muncul karena melihat dari berbagai tragedi-tragedi penerbangan di Indonesia yang menyebabkan turunnya nilai aviasi Indonesia di mata dunia internasional. Hal ini dibuktikan dari penerbangan Indonesia yang sempat tidak diperbolehkan untuk beroperasi di Amerika Serikat dan Eropa (The New York Times 2014). Amerika Serikat dan beberapa negara maju di Eropa tergolong dalam Dewan ICAO yang tentunya harus mempromosikan nilai keselamatan lalu lintas udara.

Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor : KP 158 Tahun 2017 Tentang Petunjuk Teknis Pendistribusian, Pemberian Tanggapan, dan Pemantauan ICAO *State Letter* merupakan bukti yang kuat bahwa Indonesia memiliki komitmen sebagai negara anggota untuk mengikuti perkembangan standar dan aturan yang dikeluarkan oleh ICAO. Selain itu, Indonesia juga memperbaharui dan melakukan modernisasi peralatan navigasi, infrastruktur penerbangan, keamanan penerbangan (bandar udara dan maskapai) sebagai wujud komitmen Indonesia terhadap keamanan dan keselamatan aviasi (ICAO 2013).

Norma-norma yang ditetapkan oleh ICAO pada akhirnya berperan dalam memfasilitasi dan membentuk kepentingan Indonesia untuk meningkatkan kapabilitas sektor aviasinya agar tercipta tingkat keselamatan aviasi Indonesia yang tinggi dengan cara berusaha semaksimal mungkin untuk *comply* terhadap regulasi ICAO. Terkait kepentingan Indonesia untuk mengambalalih ruang udara Kepulauan Riau, norma ICAO dapat menjadi standar dan penunjang yang membantu proses pengambalalih tersebut. Dengan demikian, terbentuklah identitas Indonesia sebagai negara anggota yang patuh terhadap norma

penerbangan internasional sehingga melalui identitas tersebut, norma yang dihasilkan ICAO menjadi melekat pada Indonesia.

Berbeda dengan Indonesia, Singapura memiliki peran yang sangat berpengaruh terhadap penerbangan internasional. Selain itu, Singapura memiliki posisi yang krusial di ICAO itu sendiri. Singapura telah menjadi Dewan ICAO sejak tahun 2003 dan kembali terpilih pada 2004, 2007, 2010, 2013, dan 2016 (Channel News Asia 2016). Singapura tergolong dalam Dewan ICAO kategori II. ICAO kategori II dipilih dari negara-negara yang memberikan kontribusi besar terhadap penyediaan fasilitas navigasi udara sipil internasional. Besarnya peran Singapura dalam penerbangan sipil internasional melahirkan identitas peran Singapura sebagai *global air hub*.

Identitas peran Singapura sebagai *global air hub* dibuktikan dari pidato Perdana Menteri Singapura Lee Hsien Loong pada pidatonya yang menyatakan bahwa Singapura sebagai negara kecil sangat bergantung pada konektivitas global untuk berkembang. Konektivitas global diwujudkan melalui sektor aviasi untuk dapat menghubungkan Singapura kepada global (Prime Minister's Office Singapore 2012). Selain itu, melalui *Singapore Aviation Academy* (SAA), Singapura melatih 5.500 personel dari 174 negara yang sejak tahun 2012. Singapura juga menyumbang \$807.783 dalam memberikan pelatihan dan bantuan teknis terkait standar keselamatan aviasi. Singapura dan ICAO juga menciptakan *Developing Countries Training Programme* (DCTP) yang disponsori oleh pemerintah Singapura. DCTP dikelola oleh Biro Kerjasama Teknis ICAO serta dilakukan oleh SAA (ICAO 2017). ICAO juga mengakui bahwa perkembangan regional terkait implementasi pengaturan lalu lintas udara atau *Air Traffic Flow Management* (ATFM) lintas batas adalah konsep operasional ATFM yang diterapkan oleh Singapura (ICAO 2017).

Melalui identitas peran tersebut, tentunya akan membuat norma ICAO menjadi melekat dan dipatuhi oleh kedua negara. Singapura sebagai Dewan ICAO tentunya harus mengedepankan norma-norma keselamatan ICAO. Singapura juga melihat bahwa norma ICAO itu sendiri akan berfungsi untuk menunjang identitasnya sebagai *global air hub* yang berkepentingan untuk menjaga keamanan dan keselamatan lalu lintas penerbangan pada kawasan udara yang saat ini dikelolanya. Untuk memfasilitasi identitas Singapura sebagai *global air hub*, maka pelayanan navigasi udara Singapura tentunya harus tetap memadai dengan cara mematuhi dan mengikuti regulasi yang ditetapkan oleh ICAO.

Melihat letak geografis ruang udara Kepulauan Riau, lokasinya sangat dekat dengan Singapura. Seperti yang telah dikatakan pada paragraf sebelumnya, identitas peran Singapura sebagai *global air hub* tentunya harus disertai dengan pelayanan navigasi penerbangan yang memadai karena ruang udara tersebut ramai akan lalu lintas udara. Singapura sebagai penyedia pelayanan navigasi penerbangan yang lebih memadai daripada Indonesia, tentunya merasa dirinya lebih pantas untuk mengelola ruang udara tersebut karena permasalahan ruang udara tersebut ruang lingkungannya adalah keselamatan, bukan kedaulatan.

Apabila penguasaan ruang udara Kepulauan Riau diserahkan kepada Indonesia yang tidak lebih memadai daripada Singapura, hal ini akan berpotensi menurunkan kualitas pelayanan navigasi penerbangan di kawasan tersebut. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Singapura masih belum percaya untuk menyerahkan pengelolaan ruang udara Kepulauan Riau kepada Indonesia. Selain dibuktikan dari bukti secara konkret melalui Grafik 1.2, secara verbal General Manager Umum Badan Usaha Bandar Udara Hang Nadim Batam menyatakan bahwa Singapura meragukan SDM dan peralatan yang dimiliki Indonesia sehingga dikhawatirkan akan terjadi kecelakaan (Pos Metro 2016).

Kesadaran Indonesia terhadap krusialnya identitas peran Singapura di ruang lingkup ICAO dan penerbangan internasional menjadikan Indonesia dalam salah satu

upaya dalam pengambilalihan ruang udara di Kepulauan Riau adalah berkoordinasi dengan Singapura terkait peningkatan pelayanan navigasi penerbangan yang dilakukan oleh Indonesia di ruang udara Kepulauan Riau. Hal ini tentunya dilakukan Indonesia karena melihat bahwa keberhasilan upaya Indonesia adalah apabila Singapura setuju dan Singapura itu sendiri memiliki pengaruh yang besar dalam pengambilan keputusan di ICAO karena identitas perannya sebagai Dewan ICAO. Indonesia juga dalam salah satu upayanya yaitu menggalang dukungan dari Singapura agar dapat diterima menjadi Dewan ICAO.

Meskipun Indonesia sudah memenuhi Pasal 28, Pasal 69 konvensi tersebut juga menjadi dasar yang kuat penyebab ruang udara Kepulauan Riau masih dikuasai oleh FIR Singapura meskipun Indonesia sudah memenuhi Pasal 28. Pertama, karena Singapura adalah *council* atau dewan di ICAO. Pasal 69 pada intinya menyatakan bahwa Dewan ICAO dapat memberikan konsultasi kepada negara yang pelayanan navigasi penerbangannya dirasa belum memadai dan aman sehingga negara tersebut harus melakukan pembenahan. Berkaitan dengan Pasal 69 ini, Singapura sebagai Dewan ICAO II menilai bahwa tingkat keselamatan ruang udara Kepulauan Riau lebih tinggi apabila Singapura yang mengendalikan dibandingkan nantinya Indonesia yang mengendalikan. Hal ini dapat disimpulkan bahwa Singapura menganggap tingkat keselamatan pelayanan navigasi penerbangan Indonesia masih belum cukup.

Dengan demikian, Singapura yang berkepentingan untuk menjaga kualitas pelayanan navigasi penerbangan di kawasan ruang udara Kepulauan Riau yang padat tetap mempertahankan pengelolaan ruang udara tersebut di bawah FIR-nya. Faktor terbentuknya sikap dan asumsi Singapura yang demikian tidak lepas karena identitas perannya di ICAO sebagai Dewan ICAO II dan *Global Air Hub* yang tentunya harus mengedepankan dan mempromosikan nilai-nilai dan standar-standar ICAO kepada negara-negara lain. Dengan kata lain, Singapura di ICAO adalah pihak yang krusial dan sangat berpengaruh. Hal tersebut dibuktikan dari kontribusi Singapura terhadap penerbangan internasional seperti yang telah disinggung pada paragraf-paragraf sebelumnya.

Sepakatnya Indonesia kepada perspektif Singapura yang menganggap bahwa permasalahan ruang udara Kepulauan Riau adalah masalah keselamatan selain didasarkan pada kesadaran Indonesia akan identitasnya sebagai negara yang patuh norma penerbangan internasional, juga disebabkan karena kesadaran Indonesia terhadap identitas peran Singapura di ICAO yang dapat dikatakan lebih krusial dan berpengaruh dibandingkan Indonesia yang dibuktikan dari kontribusi Singapura kepada penerbangan sipil internasional. Indonesia menyadari bahwa penilaian Singapura kepada kapabilitas pelayanan navigasi penerbangan Indonesia yang berkaitan dengan Pasal 69 tadi pastinya pengaruhnya akan kuat di ICAO karena Singapura memiliki kedudukan yang kuat di ICAO.

Dengan demikian, selain harus memenuhi Pasal 28, Indonesia harus meyakinkan ke Singapura sebagai pemegang kedudukan yang berpengaruh di ICAO bahwa kapabilitas pelayanan navigasi penerbangannya, bahkan seluruh sektor aviasinya sudah memadai dan berada pada tingkat keselamatan yang tinggi. Hal ini tentunya dilakukan selain dengan meningkatkan kapabilitas pelayanan navigasi penerbangannya hingga setingkat atau lebih tinggi dari Singapura. Selain itu, karena Singapura merupakan salah satu *decision maker* yang mempengaruhi keberhasilan pengambilalihan ruang udara Kepulauan Riau oleh Indonesia, maka Indonesia sadar untuk tetap menjaga hubungan baik dan berkoordinasi dengan Singapura yang merupakan penegak dan promotor regulasi-regulasi ICAO yang terlibat dalam permasalahan ruang udara ini.

Hal ini dibuktikan dari salah satu upaya pengambilalihan Indonesia yang dilakukan dengan cara peningkatan pelayanan yang disertai dengan koordinasi dengan Singapura.

Selain itu, upaya diplomasi juga dilakukan oleh Indonesia sebagaimana dipaparkan pada Bab II sebagai bentuk kesadaran Indonesia akan besarnya pengaruh pengambilan keputusan Singapura terkait permasalahan ruang udara Kepulauan Riau. Inilah yang menjadi alasan lain mengapa Indonesia sepakat dengan perspektif Singapura sehingga menyamakan perspektif yang melahirkan kepentingan bersama, yakni kesadaran Indonesia terhadap identitas peran Singapura.

## **KESIMPULAN**

Adanya persamaan perspektif antara Indonesia dan Singapura dalam memandang permasalahan ruang udara Kepulauan Riau menyebabkan ruang udara Kepulauan Riau masih dikuasai oleh FIR Singapura. Persamaan perspektif tersebut adalah kedua negara sama-sama menganggap bahwa permasalahan tersebut menyangkut keselamatan lalu lintas udara, bukan kedaulatan. Meskipun penguasaan tersebut melemahkan kedaulatan Indonesia, ditambah lagi pelayanan navigasi penerbangannya yang sudah memadai, Indonesia sepakat kepada Singapura bahwa masalah ini tidak ada kaitannya dengan kedaulatan, tetapi *air navigation safety*.

Melalui persamaan perspektif tersebut, timbul kesamaan kepentingan kedua negara untuk menjaga dan memaksimalkan keselamatan lalu lintas udara Kepulauan Riau. Melalui konsep *logic of appropriateness*, persamaan perspektif yang mendasari persamaan kepentingan tersebut terbentuk karena pengaruh identitas peran dan norma yang melekat pada kedua negara. Identitas peran dan norma yang dimaksud berada pada ruang lingkup ICAO yang merupakan organisasi penerbangan sipil internasional di bawah PBB yang relevan dengan permasalahan ruang udara.

Persamaan perspektif tersebut secara sederhana terbentuk karena kedua negara telah menginternalisasikan norma-norma ICAO (Konvensi Chicago 1944, ICAO *Annexes and Documents*) dan *comply* terhadap ICAO itu sendiri. Kepatuhan kedua negara terhadap ICAO didorong oleh identitas peran kedua negara tersebut pada ICAO. Identitas peran Singapura di ruang lingkup ICAO adalah sebagai Dewan ICAO II dan *global air hub*, sedangkan Indonesia sebagai negara yang patuh norma penerbangan internasional.

Singapura sebagai pihak yang krusial dan berpengaruh di ICAO, tentunya harus mengedepankan, mempromosikan, bahkan mematuhi norma-norma dari ICAO. Salah satunya memaksimalkan keselamatan lalu lintas udara, mengingat juga bahwa kepercayaan dunia terhadap Singapura sebagai *global air hub* tentunya memicu Singapura untuk menyediakan pelayanan navigasi penerbangan yang memadai di ruang udara yang sedang dikelolanya, termasuk Kepulauan Riau. Singapura sebagai Dewan ICAO yang harus mengedepankan keselamatan meyakini bahwa tingkat keselamatan penerbangan di ruang udara Kepulauan Riau akan berpotensi menurun apabila dikelola oleh Indonesia. Hal ini dikarenakan pelayanan navigasi penerbangan Indonesia yang tidak lebih memadai dari Singapura meskipun sudah standar ICAO.

Sebagai negara yang patuh norma, Indonesia menyamakan perspektif dengan Singapura terkait permasalahan ruang udara Kepulauan Riau sehingga dalam upaya pengambilalihannya dilakukan dengan mempertimbangkan dan mengacu kepada standar dan regulasi ICAO. Selain itu, kesadaran Indonesia terhadap kedudukan Singapura di ICAO sebagai Dewan membuat Indonesia menyadari bahwa keberhasilan pengambilalihan ruang udara dipengaruhi oleh persetujuan dari Singapura itu sendiri. Dengan demikian, Indonesia menyadari bahwa peningkatan kapabilitas pelayanan navigasi penerbangan sesuai standar ICAO tidaklah cukup. Indonesia harus dapat meyakinkan kepada Singapura bahwa Indonesia layak untuk mengelola ruang udara tersebut dengan cara meningkatkan kapabilitas pelayanan navigasi Indonesia menjadi setingkat atau lebih tinggi dari

Singapura. Selain itu, Indonesia perlu menjaga hubungan baik dengan Singapura yang buktinya berasal dari salah satu upaya pengambilalihan Indonesia secara diplomasi.

## REFERENSI

- Bisnis.com 2018, *Audit ICAO: skor layanan navigasi Indonesia di atas rata-rata dunia*, dilihat 25 April 2018, <<http://industri.bisnis.com/read/20180311/98/748459/audit-icao-skor-layanan-navigasi-indonesia-di-atas-rata-rata-dunia>>.
- Buntoro, K 2014, *Lintas navigasi di nusantara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Channel News Asia 2016, *Singapore re-elected to council of ICAO*, dilihat 8 November 2017, <<http://www.channelnewsasia.com/news/singapore/singapore-re-elected-to-council-of-international-civil-aviation--7745960>>.
- CNN Indonesia 2015, *RI akan negosiasi dengan Singapura soal kendali ruang udara*, dilihat 14 September 2017, <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20151127133757-20-94500/ri-akan-negosiasi-dengan-singapura-soal-kendali-ruang-udara/>>.
- International Civil Aviation Organization 2005, *Rules of the air*, dilihat 20 April 2017, <[http://www.icao.int/Meetings/anconf12/Document%20Archive/an02\\_cons%5B1%5D.pdf](http://www.icao.int/Meetings/anconf12/Document%20Archive/an02_cons%5B1%5D.pdf)>.
- International Civil Aviation Organization 2011, *Bilateral coordination between Indonesia and Singapore during volcanic ash contingencies*, First Meeting Of The Asia/Pacific Meteorological Advisories And Warnings Implementation Task Force, Bangkok, dilihat 15 Desember 2017, <[https://www.icao.int/APAC/Meetings/2011\\_metwarni\\_tf1/WP13\\_bi%20coordination.pdf#search=indonesia%20singapore](https://www.icao.int/APAC/Meetings/2011_metwarni_tf1/WP13_bi%20coordination.pdf#search=indonesia%20singapore)>.
- International Civil Aviation Organization 2013, *Indonesia's civil aviation development*, Sixth Meeting of Worldwide Air Transport Conference, Montreal, dilihat 15 Desember 2017, <[https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-ip010\\_en.pdf](https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-ip010_en.pdf)>.
- International Civil Aviation Organization 2015, *ADS-B data sharing between Indonesia, Australia, and Singapore*, Southeast Asia ATM Coordination Group no. 22, International Civil Aviation Organization, Bangkok.
- International Civil Aviation Organization 2016, *Indonesia-Singapore SAREX*, Asia/Pacific and inter-regional SAR planning, coordination and cooperation IP03, Bangkok.
- International Civil Aviation Organization 2016, *Safety audit information: USOAP interactive viewer*, dilihat 14 Oktober 2016, <<http://www.icao.int/safety/Pages/USOAP-Results.aspx>>.
- International Civil Aviation Organization 2017, *Safety audit program: USOAP interactive viewer*, dilihat 1 Maret 2018, <<https://www.icao.int/safety/Pages/USOAP-Results.aspx>>.
- International Civil Aviation Organization 2017, *Singapore – ICAO Developing countries training programme 2017/2018*, dilihat 8 November 2017, <[https://www.icao.int/APAC/Documents/icao\\_training/Icao-Singapore.pdf](https://www.icao.int/APAC/Documents/icao_training/Icao-Singapore.pdf)>.
- International Civil Aviation Organization 2017, *Asia/Pacific framework for collaborative ATFM*, Asia/Pacific Air Traffic Flow Management Steering Group, Bangkok, dilihat 15 Desember 2017, <<https://www.icao.int/APAC/Documents/edocs/Asia%20Pacific%20Framework%20for%20Collaborative%20ATFM.pdf>>.

- Liputan 6 2017, *RI siap ambil alih ruang udara Natuna dari Singapura dan Malaysia*, dilihat 25 April 2018, <<https://www.liputan6.com/bisnis/read/2881851/ri-siap-ambil-alih-ruang-udara-natura-dari-singapura-dan-malaysia>>.
- March, J & Olsen, J 1989, *Rediscovering institutions*, The Free Press, New York.
- Marsono 2015, 'Upaya pengelolaan kembali wilayah udara di atas kepulauan riau dan natuna', *Media Informasi Kementerian Pertahanan*, vol. 55, no. 39, hlm. 19, dilihat 7 Juli 2017, <<https://www.kemhan.go.id/wp-content/uploads/2016/03/4.-Wira-Juli-Agustus-2015.pdf>>.
- Pos Metro 2016, *Dunia dukung ruang udara kembali ke Indonesia, Singapura ragu*, dilihat pada 17 April 2018, <<http://www.posmetro.co/read/2016/09/02/2561/Dunia-Dukung-Ruang-Udara-Kembali-ke-Indonesia-Singapura-Ragu>>.
- Prime Minister's Office Singapore 2012, *Speech by prime minister Lee Hsien Loong at the opening of the rolls-royce seletar campus, 13 feb 2012*, dilihat 7 Juli 2017, <<http://www.pmo.gov.sg/newsroom/speech-prime-minister-lee-hsien-loong-opening-rolls-royce-seletar-campus-13-feb-2012>>.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia 2015, *Minta perbaikan peralatan, presiden jokowi ingin kelola sendiri ruang udara untuk lalu lintas*, dilihat 5 Juni 2017, <<http://setkab.go.id/minta-perbaikan-peralatan-presiden-jokowi-ingin-kelola-sendiri-ruang-udara-untuk-lalu-lintas/>>.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia 2015, *Terima deputy PM Singapura, presiden Jokowi bahas pengambilalihan FIR*, dilihat 12 Desember 2017, <<http://setkab.go.id/terima-deputi-pm-singapura-presiden-jokowi-bahas-pengambilalihan-fir/>>.
- The New York Times 2014, *Crash of airasia flight 8501 spotlight Indonesia's poor air safety record*, dilihat 15 Desember 2017, <<https://www.nytimes.com/2015/01/01/world/asia/airasia-flight-8501-indonesia-airline-safety.html>>.
- The Straits Times 2015, *Deputy PM Teo Chee Hean calls on Indonesia president Jokowi in Jakarta*, dilihat 14 September 2017, <<http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/deputy-pm-teo-chee-hean-calls-on-indonesia-president-jokowi-in-jakarta>>.
- Today 2018, *Former indonesian officials 'misrepresent facts' on s'pore's control of airspace above Riau Islands*, dilihat 12 Desember 2018 <<https://www.todayonline.com/world/former-indonesian-officials-misrepresent-facts-spores-control-airspace-above-riau-islands>>.
- Truxal, S 2017, *Economic and environmental regulation of international aviation: from international to global governance*, Routledge, New York.
- Yani, YM, Montratama, I & Putera, I 2017, *Langit Indonesia milik siapa? Makna strategis pengendalian wilayah udara (FIR) Indonesia-Singapura*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.