

**ASESMEN KINERJA PENGAMBILALIHAN FLIGHT INFORMATION REGION RUANG UDARA  
KEPULAUAN RIAU DAN NATUNA UNTUK Mendukung Kedaulatan Udara  
INDONESIA**

**PERFORMANCE ASSESSMENT ON THE TAKE OVER OF FLIGHT INFORMATION REGION OF  
RIAU ISLANDS AND NATUNA AIR SPACE TO SUPPORT INDONESIA'S AIR SOVEREIGNTY**

**Muhammad Daris Tantowi Ikram<sup>1</sup>, Agus Sudarya<sup>2</sup>, Iman Anton Santosa<sup>3</sup>**

**PRODI MANAJEMEN PERTAHANAN, FAKULTAS MANAJEMEN PERTAHANAN,  
UNIVERSITAS PERTAHANAN**

**mudaris33.md@gmail.com, agus.sudarya6795@gmail.com, antsantosa88@gmail.com**

**Abstrak** –Negara Singapura sebagai otoritas pengatur lalu lintas pesawat yang termasuk wilayah teritorial Indonesia memberikan dampak terhadap kedaulatan udara Indonesia. Presiden Indonesia pada tahun 2015 telah memandatkan Kementrian dan Lembaga terkait untuk mengambil alih Flight Information Region (FIR) ruang udara Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura, sebagai tindak lanjut dari UU Tahun 2009 tentang Penerbangan Pasal 458 yang mengamanatkan wilayah udara Indonesia yang pelayanan navigasi penerbangannya didelegasikan kepada negara lain harus dilayani oleh lembaga nasional paling lambat 15 tahun sejak UU tersebut berlaku. Hingga penelitian ini selesai dilakukan Indonesia belum menjadi pengelola FIR Kepri dan Natuna. Untuk mencari tahu penyebab dan kendala dalam proses pengambilalihan tersebut, peneliti melakukan asesmen kinerja untuk mengetahui penyebab yang mendasari Indonesia belum mengelola FIR tersebut. Tujuan penelitian ini adalah menilai kinerja Indonesia dalam upaya pengambilalihan FIR untuk merumuskan strategi yang akan direkomendasikan kepada instansi terkait. Penelitian ini menggunakan metode campuran. Data yang diperoleh melalui keterangan para informan selanjutnya dinilai dengan teknik asesmen *Balanced Scorecard*. Hasil asesmen dibahas menggunakan teori Kekuatan Nasional dan Kepentingan Nasional. Hasil penelitian menunjukkan pengelolaan FIR memberikan keuntungan ekonomi dan militer bagi Singapura. Status dan Tren kinerja pemerintah Indonesia cenderung baik, namun terdapat ‘kelemahan’ pada indikator yang mewakili negosiasi dan kemampuan intelijensi dalam diplomasi serta perbedaan pendapat antara kelompok kerja dalam memandang FIR sebagai persoalan kedaulatan atau keselamatan. Kesimpulan penelitian adalah Indonesia sudah siap secara SDM dan sarana prasarana untuk mengoperasikan FIR Kepri dan Natuna. Hambatannya ada pada pihak Singapura yang tidak akan begitu saja melepas pengelolaan FIR karena keuntungan ekonomi yang didapatkan. Untuk itu negosiator yang diutus harus mampu mengawal konsep kedaulatan yang merupakan alasan utama pengambilalihan FIR dari Singapura.

**Kata Kunci:** Asesmen Kinerja, *Balanced Scorecard*, FIR, Kedaulatan, Ruang Udara Kepulauan Riau dan Natuna.

**Abstract** – *Singapore's authority for controlling aircraft traffic over parts of the Indonesian territory has an impact on Indonesia's air sovereignty. The President of Indonesia in 2015 has*

mandated the relevant Ministries and Institutions to take over the Flight Information Region (FIR) of the Riau and Natuna Islands airspace from Singapore, as a follow-up to the UU 2009 on Aviation Article 458 which mandates Indonesian airspace which its flight navigation services are delegated to other countries must be served by national institutions at least 15 years since the enactment of the law. The researcher conducted a performance assessment to find out the underlying causes of Indonesia is not yet the authority for the FIR. The purpose of this study is to assess Indonesia's performance in the effort to take over the FIR then formulate an alternative strategies. This research uses mixed methods. The data obtained through the statements of the informants were then assessed using the Balanced Scorecard assessment technique. The results of the assessment are discussed using the theory of National Power and National Interest. The results shows that the authorization of FIR provides economic and military benefits for Singapore. Status and Trends in the performance of the Indonesian government tend to be satisfactory, but there are 'weaknesses' on indicators that represent negotiation and intelligence capabilities in diplomacy and differences of perspectives between working groups on FIR as a matter of sovereignty or safety. The conclusion of the research is that Indonesia is ready in terms of human resources and infrastructure to operate the FIR. The obstacle lies with Singapore, which will not release FIR control easily because of the economic benefits it gets. For this reason, the negotiators must be able to oversee the concept of sovereignty which is the main reason for the takeover of the FIRs from Singapore.

**Keywords:** *Balanced Scorecard, FIR, Performance Assessment, Riau Islands and Natuna Airspace, Sovereignty.*

## **Pendahuluan**

Dalam konteks kedaulatan udara, Indonesia merupakan negara kepulauan tentu membutuhkan konektivitas udara yang jelas dan berdaulat untuk menghubungkan satu pulau dan pulau lainnya. Sebagai negara yang memiliki prinsip luar negeri bebas dan aktif, Indonesia juga turut serta dalam aturan hukum internasional, khususnya hukum atau aturan internasional terkait soal keselamatan penerbangan. Terdapat beberapa aturan internasional yang disepakati Indonesia dalam mengontrol keselamatan penerbangan, yaitu Indonesia

termasuk dalam anggota Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Organization/ICAO*), Indonesia harus patuh dan tunduk terhadap standar dan rekomendasi (*Standard and Recommended Practices/SARPs*) yang dikeluarkan oleh ICAO, sebagaimana diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor: KP 158 tahun 2017 (Kemhub, 2017).

Konvensi Paris 1919 kemudian digantikan oleh Konvensi Penerbangan Sipil Internasional yang diadakan pada tanggal 7 Desember 1944 (dikenal dengan Konvensi Chicago 1944). Pengaturan

tentang kedaulatan negara atas wilayah udaranya ditegaskan kembali dan diperkuat dalam Pasal 1 yang menyatakan bahwa: “negara-negara pihak pada persetujuan mengakui bahwa setiap negara mempunyai kedaulatan yang utuh dan eksklusif atas ruang udara di atas wilayahnya”. Lebih lanjut dijelaskan dalam pasal kedua bahwa pengertian wilayah suatu negara dalam Konvensi terdiri atas wilayah daratan dan wilayah perairan yang berbatasan dengannya. Aturan mengenai kedaulatan negara atas wilayah udaranya dalam Konvensi Chicago 1944 inilah yang terus digunakan dan dipertahankan hingga saat ini di dunia internasional. Namun demikian, status hukum wilayah udara dalam hukum internasional berkembang sangat pesat berdasarkan praktik negara yang berkembang (Kusumaningrum, 2017).

Menurut hukum internasional, wilayah negara itu memiliki bentuk tiga dimensi yaitu; wilayah daratan sebagai dimensi pertama, wilayah lautan sebagai dimensi kedua, dan ruang udara sebagai dimensi ketiga. Dalam dimensi udara, pada prinsipnya merupakan proyeksi ke atas dari luas permukaan negara baik darat maupun laut, sehingga sifat dan kedudukan hukum luas permukaan negara mempengaruhi sifat dan kedudukan hukum ruang udara di atasnya (Fejzulla, 2017).

Wilayah setiap perairan Republik Indonesia berlaku sifat dan status hukum ruang udara yang berbeda berdasarkan ketentuan hukum internasional yang mengaturnya (dalam hal hukum laut internasional). Dengan demikian, demarkasi wilayah udara nasional Indonesia yang dipahami saat ini adalah ruang udara di atas wilayah daratan, ruang udara di atas perairan pedalaman, ruang udara di atas perairan kepulauan, ruang udara di atas laut territorial, ruang udara di atas laut zona tambahan, ruang udara di atas zona ekonomi eksklusif, dan ruang udara di atas landas kontinen (Haryono, Akib, Rifdan, Sjarief, & Paraga, 2019).

Wilayah udara global dibagi menjadi sembilan wilayah navigasi udara ICAO, atau *Global Air Navigation Plan Regions*. Wilayah udara dibagi lagi menjadi *Flight Information Region (FIR)*. ICAO mendefinisikan FIR sebagai suatu wilayah udara dengan dimensi yang ditentukan di mana layanan informasi penerbangan dan layanan peringatan disediakan. FIR sebagai area tiga dimensi di mana pesawat berada di bawah kendali satu otoritas. Dalam beberapa kasus, FIR dibagi secara vertikal menjadi bagian bawah dan atas. Bagian bawah tetap disebut sebagai FIR, tetapi bagian atas disebut sebagai *Upper Information Region (UIR)* (SKYbrary, 2019).

Dalam pengelolaannya, negara yang tergabung dalam ICAO harus menyediakan pelayanan yang berkaitan dengan fungsi FIR di wilayah yurisdiksinya. Hal tersebut sesuai dengan Perjanjian ICAO pada Annex 11, kecuali terdapat perjanjian bersama antar negara, yang mana sebuah negara mendelegasikan tanggung jawabnya atas tersedianya pelayanan lalu lintas udara baik di FIR, area kontrol, ataupun zona kontrol yang diperlebar cakupannya dari wilayah sebelumnya (Abeyratne, 2012).

Indonesia sendiri memiliki perjanjian FIR dengan Singapura pada tahun 1995. Namun, pada awalnya tahun 1946, saat Indonesia baru merdeka dan Singapura belum menjadi sebuah negara, ada keputusan dari ICAO bahwa pengaturan lalu lintas penerbangan di kawasan Selat Malaka pengelolaannya diserahkan kepada Singapura. 50 tahun kemudian, ketika Indonesia dan Singapura sudah sama-sama menjadi negara yang berdaulat, dibuat perjanjian di antara kedua negara. Kesepakatan pada perjanjian 1995 adalah Indonesia mendelegasikan pengelolaan FIR atas sebagian wilayah udaranya di Kepri dan Natuna kepada Singapura (Suryoprato, 2019).

Kontrol udara Singapura atas wilayah udara di perairan Riau dan Natuna

bermula pada tahun 1946 atau setahun setelah Republik Indonesia merdeka dari pendudukan kolonial Belanda. Pada waktu itu, Indonesia masih memiliki banyak kekurangan dari segala sektor dalam hal tata kelola penerbangan, baik dari sisi keuangan, teknologi, dan juga tenaga profesional. Kekosongan kontrol dan pengawasan di wilayah Kepri dan Natuna membawa Singapura dan Malaysia kepada sebuah ancaman dari luar jika sewaktu-waktu pesawat asing masuk ke negara mereka (Buntoro, 2014).

Untuk pertama kalinya Indonesia mencoba untuk melakukan kontrol atas FIR di wilayah perairan Riau dan Natuna yang pada *Regional Air Navigation/RAN I* di delegasikan kepada Singapura pada pertemuan RAN ke-II yang berlangsung di Singapura tahun 1983. Sayangnya, usul yang diajukan Indonesia ditolak dengan alasan ketidaksiapan Indonesia baik dari sisi tenaga profesional, teknologi, maupun organisasi yang mengelola lalu lintas udara (Buntoro, 2014).

Usaha berikutnya yang dilakukan pemerintah Indonesia adalah dengan membuat sebuah *Working Paper* No. 55 tentang kegiatan yang akan direncanakan untuk dilaksanakan di atas Kepulauan Natuna, yang mana proposal ini bertujuan untuk mengkaji ulang wilayah Indonesia

yang masuk kedalam FIR Singapura. Proposal tersebut diajukan Indonesia pada RAN ke-III di Bangkok pada tahun 1993. Meskipun proposal tersebut diterima, namun dengan segera Singapura malah membuat *Counter Paper* sebagai tanggapan atas niatan Indonesia yang mencoba untuk mengkaji kembali wilayah udaranya yang dikontrol oleh Singapura. Pada pertemuan penting tersebut, Indonesia hanya mengandalkan pejabat operasional, berbeda halnya dengan Singapura yang sudah sangat matang dengan mendelegasikan Jaksa Agung, Sekretaris Jenderal Perhubungan, dan Penasihat Hukum Laut Internasional. Akhirnya forum pada pertemuan yang diselenggarakan ICAO tersebut memutuskan agar sengketa antar kedua negara bisa dibicarakan secara bilateral, lalu kemudian melaporkan hasil kesepakatan kedua negara kepada ICAO pada Regional Aviation Navigation berikutnya (Yani, Montrama, & Puter, 2017).

Uji coba yang dilakukan Indonesia untuk mengkaji ulang tata kelola FIR di perairan Riau dan Natuna pada RAN III adalah munculnya sebuah kesepakatan antara Indonesia dan Singapura pada 21 September 1995 mengenai pengalihan batas FIR Singapura dan FIR Jakarta yang

tertuang dalam sebuah perjanjian *Agreement between Government of the Republic of Singapore on the realignment of the Boundary between the Singapore Flight Information Region and the Jakarta Flight Information Region*. Dalam kesepakatan tersebut delegasi Singapura dipimpin oleh Menteri Komunikasi pada saat itu, Mr. Mah Bow Tan dan delegasi dari Indonesia dipimpin oleh Haryanto Danutirto, yang saat itu menjabat sebagai Menteri Perhubungan. Tindak lanjut pemerintah Indonesia terkait perjanjian kedua negara mengenai batas FIR di perairan Riau dan Natuna adalah keluarnya Keputusan Presiden No. 07/1996 oleh Presiden Soeharto yang meratifikasi *Agreement between Government of the Republic of Singapore on the realignment of the Boundary between the Singapore Flight Information Region and the Jakarta Flight Information Region* pada tanggal 2 Februari 1996 (Yani, Montrama, & Puter, 2017).

Pada hasil Konvensi Chicago artikel 22, 68 dan Annex 11 paragraf 2.1 dijelaskan bahwa pendelegasian suatu ruang udara kepada negara lain tidak boleh mengesampingkan kedaulatan negara yang mendelegasikan. Adapun beberapa poin yang terdapat dalam perjanjian tersebut diantaranya adalah (Yani, Montrama, & Puter, 2017):

- a. Perjanjian kedua negara telah sesuai dengan UNCLOS 1982;
- b. Kelanjutan dari perjanjian ini merupakan sikap kedua negara atas kebijakan yang dihasilkan ICAO pada RAN ke-III 1993 agar pembahasan mengenai realignment FIR dapat dibahas secara bilateral;
- c. FIR diwilayah Kepri dan Natuna terbagi atas 3 Sektor A, B. Dan C;
- d. Pemerintah Indonesia mendelegasikan ruang udaranya pada Sektor A kepada Singapura pada koordinat 90nm dari SINJON (01 13'24"N 103 51'24"E). Pelayanan navigasi Singapura atas wilayah ini berlaku dari permukaan laut sampai dengan ketinggian 37.000 kaki;
- e. Kemudian, pemerintah Indonesia juga mendelegasikan ruang udaranya di utara Singapura yang masuk ke dalam Sektor B pada koordinat (05 00'N 108 15'E, 05 00'N 108 00'E, 03 30'N 105 30'E, 01 29'21"N 104 34'41"E) dari permukaan laut sampai dengan ketinggian yang tak terhingga;
- f. Dalam perjanjian tersebut Sektor C tidak termasuk dalam perjanjian antara Singapura dan Indonesia. Wilayah udara pada Sektor C dikoordinasikan bersama Malaysia dan Singapura. Pada Sektor A

Singapura memungut *Route Air Navigation Services Charges (RANS)* atas pelayanan navigasi udara pada penerbangan yang melewati wilayah yurisdiksi Indonesia

Pada tahun 2015, Presiden Indonesia Joko Widodo memerintahkan Menteri Perhubungan Ignasius Jonan dan Panglima TNI Jenderal Gatot Nurmantyo untuk memodernisasi peralatan dan meningkatkan kemampuan personel agar Indonesia siap mengelola ruang udara Kepri dan Natuna secara mandiri. Presiden Joko Widodo juga menegaskan kepada Wakil Perdana Menteri yang merangkap Menteri Koordinator Bidang Keamanan Nasional Republik Singapura Teo Chee Hean bahwa Indonesia akan mengambil alih kontrol atas ruang udara atau FIR di Kepri dan Natuna yang selama ini dipegang oleh Singapura dengan memandatkan Menteri Luar Negeri Indonesia Retno Marsudi (Armenia, 2015).

Indonesia dan Singapura telah menyepakati *Framework for Negotiation of Flight Information Region Realignment* mencakup wilayah teritorial Indonesia, termasuk Kepri yang hingga kini masih dikelola Singapura. Kerangka negosiasi FIR telah ditandatangani pada 12 September 2019 dan pada 7 Oktober 2019 dilanjutkan

dengan pertemuan tim teknis (Junida, 2019).

Menurut Hari Bucur-Marcu, dkk dalam tulisannya *Defence Management: An Introduction*, manajemen pertahanan mencakup sebagian besar metode kerja seperti *measuring performance and process improvement* (Hari Bucur-Marcu et.al, 2009). Menurut Kementerian Pertahanan, langkah-langkah yang harus dilakukan dalam upaya kewenangan pengelolaan FIR tersebut adalah pertama, mempersiapkan SDM yang siap mengelola FIR tersebut. Kedua, membangun infrastruktur baik berupa *hardware* maupun *software* yang diperlukan dalam penanganan/pengendalian navigasi penerbangan di atas Kepulauan Natuna dan Kepri. Ketiga, Indonesia harus dapat menjadi anggota dewan ICAO sebagai alat memudahkan langkah dipomasi dalam upaya pengambilalihan FIR tersebut. Keempat, pengambilalihan FIR ini bukan merupakan tanggung jawab salah satu Kementerian/Lembaga tetapi merupakan tanggung jawab negara, yang hanya dapat diselesaikan dengan jalur diplomasi (Pertahanan, 2015).

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melakukan asesmen terhadap kinerja Indonesia dalam upaya pengambilalihan sistem FIR untuk

mendukung kedaulatan udara Indonesia yang akan dilihat dari indikator-indikator yang ditetapkan berdasarkan pengamatan di lapangan. Asesmen kinerja pemerintah Indonesia ini akan ditelaah dari konsep *Balanced Scorecard* oleh David Norton and Robert Kaplan. Hasil perhitungan dari asesmen kinerja ini akan membantu untuk menemukan strategi yang harus dilakukan Indonesia dalam pemenuhan kedaulatan negara.

#### **METODE PENELITIAN**

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan definisi penelitian metode campuran oleh Johnson. Penelitian metode campuran adalah jenis penelitian di mana peneliti atau tim peneliti menggabungkan elemen pendekatan penelitian kualitatif dan kuantitatif (misalnya, penggunaan sudut pandang kualitatif dan kuantitatif, pengumpulan data, analisis, teknik inferensi) untuk tujuan yang luas dari keluasan dan kedalaman pemahaman dan pembuktian (Johnson BR, 2007).

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tipologi desain *Exploratory sequential*. Metode campuran *exploratory sequential* adalah pendekatan untuk menggabungkan pengumpulan dan analisis data kualitatif dan kuantitatif dalam urutan fase. Pada fase pertama,

peneliti mengumpulkan data kualitatif dan kemudian menganalisis data, yang hasilnya mengarahkan pada fase kuantitatif berikutnya, yang dapat berupa survei atau bentuk pengumpulan data lainnya. Artinya, analisis kualitatif memberikan umpan kritis untuk mengembangkan pertanyaan penelitian spesifik untuk fase kuantitatif.

Alasan pendekatan ini terletak pada eksplorasi topik terlebih dahulu sebelum memutuskan variabel apa yang perlu diukur. Secara umum, analisis kualitatif akan membantu mengidentifikasi topik yang lebih luas dan bagaimana peneliti membingkai pemahaman seputar peristiwa atau fenomena tertentu. Fase kualitatif digambarkan sebagai eksplorasi karena didorong oleh data daripada didorong oleh kerangka kerja konseptual (Creswell JW, 2011).

Strategi metode campuran yang digunakan dalam penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi komponen kinerja pokja pengambilalihan FIR yang bersifat tertutup dan terbagi sesuai tupoksi melalui pengumpulan data kualitatif dan kemudian meninterpretasikannya menjadi data kuantitatif guna mengetahui tingkat kinerja yang dinilai. Karena penelitian kuantitatif menggunakan instrumen-instrumen formal, standar dan bersifat mengukur, sementara penelitian kualitatif

menggunakan penulis sebagai instrumen, maka perpaduan dari instrumen kedua jenis metode tersebut akan sangat membantu menjabarkan penelitian ini yang bertujuan untuk melakukan asesmen terhadap kinerja Indonesia dalam mencapai kedaulatan udara.

Peneliti akan menganalisis pandangan pemerintah Indonesia atas urgensi pengelolaan FIR ruang udara Kepri dan Natuna oleh Singapura setelah melakukan pengumpulan data melalui studi literatur dan hasil wawancara terarah dan mendalam dengan para pakar dan pejabat K/L Pokja Pengambilalihan FIR. Kesimpulan dari penelusuran dokumen dan hasil wawancara diinterpretasikan menggunakan teknik penilaian *Balanced Score Card*. Hasil penilaian *Balanced Score Card* dengan menganalisa status dan tren kinerja pokja kemudian dijadikan dasar peneliti untuk merumuskan strategi alternatif untuk mengelola kedaulatan udara.

#### **TEKNIK PENGUMPULAN DATA**

Menurut Sugiyono, teknik pengumpulan data adalah suatu langkah yang dinilai strategis dalam penelitian, karena mempunyai tujuan yang utama dalam memperoleh data (Sugiyono S. , 2014). Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah pengumpulan data



kualitatif dengan wawancara dan studi literatur menelusuri dokumen yang berkaitan dengan fokus penelitian.

### **Pemeriksaan Keabsahan Data**

Teknik pemeriksaan keabsahan data pada penelitian kualitatif ini yaitu uji kredibilitas. Uji kredibilitas (*Credibility*) dalam penelitian kualitatif, data dapat dinyatakan kredibel apabila adanya persamaan antara apa yang dilaporkan peneliti dengan apa yang sesungguhnya terjadi pada objek yang diteliti. Uji kredibilitas data atau kepercayaan data penelitian kualitatif menggunakan triangulasi. Triangulasi pada penelitian kualitatif adalah untuk meningkatkan kekuatan teoritis, metodologis, maupun interpretatif dari penelitian kualitatif. Triangulasi diartikan juga sebagai kegiatan pengecekan data melalui beragam sumber, teknik, dan waktu. Salim. (Salim, 2016).

### **TEKNIK ANALISIS DATA**

Data dianalisis dengan menggunakan beberapa langkah menggunakan teknik analisa data Model Interaktif olehv (Miles, 2014). Yaitu menganalisis kumpulan data (*data collection*) dengan tiga langkah: kondensasi data (*data condensation*), menyajikan data (*data display*), dan menarik simpulan atau verifikasi (*conclusion drawing and verification*).

### **Teknik Asesmen Kinerja Berdasarkan Konsep *Balanced Scorecard***

Berdasarkan konsep *Balanced Scorecard*, dalam asesmen kinerja berdasarkan empat perspektif, yaitu *outcomes*, *resources*, *process*, dan *development*, maka peneliti menentukan *Key Performance Index* (KPI) yang dijadikan acuan dalam asesmen. KPI ini akan dinilai signifikansi dan standarisasinya berdasarkan fakta-fakta yang terdapat di lapangan. Penskoran *Balanced Scorecard* dalam penelitian ini bukan merupakan angka-angka yang didapatkan dengan rumus tertentu, melainkan dari analisis dokumen dan wawancara.

Dalam skoring *Balanced Scorecard* ini, akan dibagi dalam dua kategori untuk mendapatkan hasil asesmen. Kategori pertama adalah status. Status dinilai dari rekam jejak Indonesia berdasarkan indikator yang ditentukan akan dinilai dari mandat pertama Presiden Jokowi dalam upaya pengambilalihan FIR, terhitung sejak tahun 2015 hingga sekarang. Asesmen status didasarkan pada empat level, yaitu *satisfactory*, *minor weaknesses*, *serious weaknesses*, dan *critical weaknesses*.

Kategori kedua adalah tren. Tren merupakan derajat asesmen dari indikator yang ditetapkan. Sama halnya dengan status, tren memiliki level dalam

asesmennya. Terdapat tiga level dalam asesmen tren, yaitu *increasing*, *decreasing*, dan *unchanged*. Tren merupakan derajat asesmen terhadap indikator yang didasarkan pada level status, dan/atau terhadap pencapaian hasil kinerja berdasarkan indikator.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kepentingan Ekonomi Singapura dalam Pengelolaan FIR Ruang Udara Kepulauan Riau dan Natuna**

Pengendalian lalu lintas udara di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna yang berada di dalam FIR Singapura menjadi arti penting bagi kelangsungan hidup negara Singapura, karena dengan memiliki kontrol terhadap wilayah yang terletak di luar batas kedaulatannya dapat menunjang segala bentuk kegiatan untuk mencapai kepentingan nasional Singapura. Pada bulan Maret tahun 2019, Menteri Luar Negeri Singapura Vivian Balakrishnan mengatakan kepada parlemen bahwa kawasan Kepri dan Natuna telah sangat diuntungkan dari Singapura yang menyediakan penyediaan layanan lalu lintas udara oleh Dalam FIR-nya sendiri, Singapura mengelola 740.000 penerbangan dan hanya sekitar setengahnya yang berasal atau berakhir di Bandara Changi. Sisanya untuk

penerbangan yang tiba atau berangkat dari bandara di wilayah tersebut (Ming, 2019).

*Status quo* pengelolaan FIR ruang udara Kepri dan Natuna oleh Singapura bukan tidak beralasan. Penguasaan FIR yang mencakup wilayah udara Kepri dan Natuna memberikan manfaat ekonomi bagi Singapura karena di dalam FIR terdapat *Route Air Navigation Services (RANS) Charges* yang merupakan kewajiban membayar penggunaan wilayah udara untuk navigasi udara sesuai dengan jarak yang ditempuh oleh pesawat terbang. Pada prinsipnya, setiap penggunaan fasilitas jasa penerbangan dan pelayanan jasa terkait bandar udara dikenakan tarif yang berlaku pada masing-masing negara (Mansur, 2011). Namun, pendapatan dari FIR Kepri dan Natuna bukanlah segalanya bagi Singapura. Sebagai negara kecil, Singapura mengandalkan jalur kehidupan ekonominya pada konektivitas tanpa batas untuk logistik, ekspatriat, dan pariwisata. Pada 2019 saja, sekitar 19 juta turis internasional, dimana angka ini merupakan lebih dari tiga kali lipat populasi Singapura, berkunjung ke Singapura yang sangat mengandalkan transportasi udara (CNBC, 2020). Dengan demikian, keberadaan Bandara Changi sangat vital, dan secara logika Singapura tidak mau menyerahkan

penguasaan FIR Kepri dan Natuna kepada Indonesia, jika Indonesia tidak dapat menjamin untuk memberikan apa pun untuk kepentingan Bandara Changi sendiri.

RANS Charges sendiri merupakan suatu aturan yang berdasarkan hukum internasional yang tercantum di dalam Annex 11 Konvensi Chicago 1944. Menyatakan bahwa negara anggotanya wajib menentukan bagian-bagian dari ruang udaranya dan aerodromenya. Penentuan ruang udara tersebut juga termasuk dengan kewajiban dalam memberi pelayanan navigasi udara (*Air Traffic Service*) suatu negara pada wilayah kedaulatannya. Atas pelayanan navigasi penerbangan tersebut negara yang bersangkutan dapat memungut biaya kepada penggunaanya (perusahaan penerbangan) dengan tujuan untuk mengganti biaya yang telah dikeluarkan dalam memberikan pelayanan tersebut. Dalam Konvensi Chicago 1944 Article 15 (Doc 7300), ICAO Policies on Charges for Airport and Air Navigation Services (Doc 9082/7), dan ICAO's Manual on Air Navigation Services Economics (Doc 9161) juga mengatur tentang kebijakan umum mengenai Air Navigation Services Charge serta pedoman perhitungannya. Menurut Doc 9082/7, *charge* merupakan pungutan dalam rangka mengganti biaya dalam

penyediaan fasilitas dan pelayanan penerbangan (*to recover the costs of providing facilities and services for aviation*) (Zuraida, 2012).

Perolehan atas RANS Charges dapat dikatakan cukup besar, itulah sebabnya sampai saat ini Singapura mempertahankan penguasaan FIR yang mencakup wilayah udara di Kepulauan Riau dan Natuna. Pada tahun 2009-2012 perolehan biaya pelayanan jasa navigasi udara yang dihasilkan oleh FIR Singapura mencapai Rp.193.599.824.417,55 dan terus meningkat tiap tahunnya. (Mansur, 2011) Dengan tetap memiliki wewenang penuh terhadap wilayah udara Kepulauan Riau dan Natuna, Singapura juga dapat menjamin keberlangsungan bisnis penerbangan di Changi Airport karena akan lebih mendahulukan penerbangan dari atau yang menuju ke Singapura daripada penerbangan domestik Indonesia yang melintas di Kepulauan Riau dan Natuna.

Dalam mempertahankan penguasaan FIR di wilayah kepulauan Riau dan Natuna, tujuan nasional dalam keamanan ekonomi digunakan oleh Singapura agar dapat melindungi potensi ekonomi yang dihasilkan dari pembayaran jasa pelayanan navigasi udara oleh pesawat-pesawat yang melintas di wilayah

Kepulauan Riau dan Natuna, karena jika Singapura kehilangan potensi ekonomi dalam wilayah FIR, maka hal itu akan menjadi hambatan bagi Singapura untuk membentuk sektor-sektor lain dalam menciptakan kekuatan nasional. Disamping itu, penguasaan FIR juga digunakan untuk mendukung kelancaran bisnis penerbangan di Changi Airport Singapura. Seperti yang diketahui bahwa Changi Airport Singapura merupakan salah satu bandara tersibuk di dunia yang melayani hampir seluruh penerbangan internasional. Hal ini merupakan suatu ketidakberuntungan bagi Indonesia dari segi aspek ekonomi. Padahal, jika Indonesia mengelola sendiri FIR Kepri dan Natuna, maka Indonesia akan mendapatkan keuntungan dari segi RANS Charges, dan seharusnya tidak perlu membayar RANS Charges untuk wilayah udaranya sendiri.

Setiap perubahan wilayah udara yang sekarang dikendalikan oleh Singapura akan mempengaruhi operasi Bandara Changi, mengingat lalu lintas padat yang membutuhkan perhatian mendalam. Jack Patel, seorang profesor di Embry-Riddle Aeronautical University (Asia), menyatakan bahwa wilayah udara Singapura sudah sangat padat. Penyempitan lebih lanjut dari koridor sempit ini mungkin bermasalah

karena menyebabkan efek corong, yang mungkin dapat menyebabkan penundaan atau bahkan peningkatan risiko tabrakan udara. Faktor-faktor ini dapat mengancam status Singapura sebagai hub regional utama dengan latar belakang meningkatnya persaingan dengan hub utama lainnya seperti Hong Kong dan Bandara Internasional Incheon Seoul. Setiap perubahan status hub udara republik akan memukul ekonomi yang bergantung pada perdagangan (Ming, 2019).

### **Penskoran *Balanced Scorecard***

Di bawah ini adalah hasil dari penilaian kinerja dalam upaya FIR *realignment* yang sudah diberi penskoran terhadap masing-masing kategori. Berdasarkan konsep *Balanced Scorecard*, dalam mengukur kinerja berdasarkan empat perspektif, yaitu *outcomes*, *resources*, *process*, dan *development*, maka peneliti menentukan *Key Performance Index* (KPI) yang dijadikan acuan dalam asesmen. KPI ini akan dinilai signifikansi dan standarisasinya berdasarkan data dukung wawancara dari narasumber dan data dukung lainnya yang berasal dari studi kepustakaan.

Berdasarkan *Performance Measurement Dashboard* yang dihasilkan,

secara umum hasil yang didapat didominasi oleh warna hijau, artinya baik status maupun tren, keduanya memiliki nilai positif dengan derajat *satisfactory* dan *increasing*. Hasil penelitian langsung melalui narasumber dan data pendukung lainnya, status dan tren dalam asesmen kinerja yang terdapat di dalam *Performance Assessment Dashboard* tidak memiliki kekurangan yang serius maupun kritikal (warna merah dan hitam), dan tren dengan garis panah ke bawah (*decreasing*) juga tidak terdapat dalam *dashboard*. Namun, terdapat status yang derajatnya ‘*minor weaknesses*’ (kuning) dan tren dengan derajat ‘*unchanged*’ yang diisi menggunakan arah panah ke kanan dan berwarna kuning.

### Perspektif Outcomes

Salah satu tingkat kompleksitas dalam manajemen kinerja organisasi sektor publik adalah melihat *outcomes* yang dicapai. Perspektif *outcomes* memberikan informasi tentang pemenuhan tugas saat ini dan kesiapan pertahanan terhadap ATHG. Dalam perspektif *outcomes* berbeda dengan *output*. Dalam konteks ini, *output* adalah barang dan jasa yang dihasilkan oleh tiap-tiap K/L, sedangkan *outcome* adalah hasil atau konsekuensi bagi negara secara khusus.

**Tabel 1. Asesmen Outcomes**

OUTCOMES		
Indikator Kinerja	Status	Tren
Operations	●	↑
International Cooperation	●	→

Sumber: diolah oleh peneliti, 2021

Secara umum, perspektif *outcome* memiliki hasil asesmen yang positif. Dalam perspektif ini, dua indikator penting sebagai target operasional pengambilalihan FIR ruang udara Kepri dan Natuna memiliki status *satisfactory*, yang artinya sudah sangat mumpuni untuk mengelola FIR secara berdaulat. Dalam perspektif *outcome* ini juga tidak terdapat hambatan yang berarti baik secara aktual maupun potensial yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah dalam proses *realignment* FIR.

### Perspektif Resources

Perspektif *resources* (sumber daya) membantu dalam melihat bagaimana mengelola atau merencanakan penggunaan sumber daya. Perspektif sumber daya juga memberikan informasi tentang sumber daya yang tersedia untuk pertahanan dan keamanan. Dalam perspektif sumber daya, terdapat empat indikator kinerja yang akan dievaluasi, yaitu *personnel, equipment, infrastructure*, dan

*finance*. Berdasarkan hasil asesmen secara keseluruhan, perspektif *resource* memiliki hasil asesmen yang positif. Dalam perspektif ini, empat indikator penting sebagai target operasional pengambilalihan FIR ruang udara Kepri dan Natuna memiliki status *satisfactory*, yang artinya untuk semua indikator yang mempengaruhi hasil kinerja, sudah terpenuhi dengan baik. Dari segi *resource*, Indonesia sudah sangat mumpuni untuk mengelola FIR secara berdaulat.

**Tabel 2 Asesmen Resources**

Sumber: diolah oleh peneliti. 2021

**Perspektif Processes**

Dalam perspektif proses membantu dalam melihat apakah suatu organisasi telah mengorganisir dengan baik tugas-tugas yang telah diberikan. Perspektif proses juga memberikan informasi tentang kualitas proses kunci dalam pertahanan dan keamanan. Dalam perspektif ini terdapat tiga indikator kinerja yang akan dievaluasi, yaitu *training*, *personnel management and education*, dan *intelligence and security*.

**Tabel 3. Asesmen Process**

Sumber: diolah oleh peneliti, 2021

PROCESS		
Indikator Kinerja	Status	Tren
Operations	●	↑
Personnel Management and Education	●	↑
Intelligence	●	→

Sama halnya dengan dua perspektif sebelumnya, *outcome*, dan *resource*, berdasarkan hasil asesmen dalam perspektif *processes*, secara keseluruhan mendapatkan hasil asesmen *satisfactory*. Hal ini didasarkan pada keseluruhan indikator memiliki hasil asesmen yang

RESOURCES		
Indikator Kinerja	Status	Tren
Personnel	●	↑
Equipment	●	↑
Infrastructure	●	↑
Finance	●	→

positif. Semua indikator dalam perspektif *processes* memenuhi target dalam operasional FIR ruang udara Kepri dan Natuna. Artinya, hal-hal yang harus diperhatikan dalam manajemen kekuatan nasional sudah dipenuhi oleh Indonesia.

**Perspektif Development**

Dalam perspektif *development* memberikan informasi tentang pengembangan dan peningkatan

berkelanjutan dari aspek pertahanan dan keamanan. Dalam perspektif *development*, terdapat tiga indikator kinerja yang akan dievaluasi, yaitu *technology*, *leadership*, dan *foresight*.

**Tabel 4. Asesmen Development**

DEVELOPMENT		
Indikator Kinerja	Status	Tren
Technology	●	↑
Leadership	●	→
Foresight	●	→

Sumber: diolah oleh peneliti, 2021

Dalam perspektif *development*, secara keseluruhan hasil asesmen mendapat level *minor weaknesses*. Hal ini dikarenakan dua dari tiga perspektif yang ditetapkan memiliki level *minor weaknesses*. Selain ini itu, tren untuk dua indikator dalam perspektif ini, yaitu *leadership* dan *foresight* memiliki tren dengan level *unchanged*. Berdasarkan hasil asesmen kinerja dari empat perspektif dalam *Balanced Scorecard*, perspektif *development* merupakan benang merah dari efisiensi dan efektivitas kinerja Indonesia dalam upaya pengambilalihan FIR ruang udara Kepri dan Natuna. Hal-hal yang mempengaruhi hasil asesmen perspektif *development* harus menjadi evaluasi dalam menentukan atau

merumuskan strategi dan kebijakan pemerintah Indonesia.

### Temuan Kekurangan dan Kendala Hasil Asesmen Kinerja

#### a. Kerjasama Internasional

Indonesia saat ini telah tergabung sebagai anggota ICAO, namun keanggotaan tersebut tidak berdampak banyak terhadap intensi Indonesia untuk mengambil alih FIR. Pengambilalihan tersebut harus dibicarakan kedua negara yang terkait, dan ICAO hanya melakukan pengawasan dan berhak untuk menerima laporan atas perjanjian atau kesepakatan terbaru mengenai pendelegasian FIR.

#### b. Kemampuan Negosiasi

Pembicaraan mengenai realignment FIR antara Indonesia dan Singapura telah dibahas sejak 1996 namun belum ada kesepakatan yang disetujui sehingga menciptakan perjanjian internasional baru yang harus diratifikasi. Negosiasi yang berjalan puluhan tahun ini harus menjadi perhatian apakah masalahnya ada pada utusan yang ditugaskan untuk bernegosiasi.

Indonesia juga harus meyakinkan pihak Malaysia atas pengambilalihan ini. Karena sebagai catatan Malaysia pernah memveto rancangan realignment FIR antara Indonesia – Singapura. Hal tersebut lantaran Malaysia juga punya intentsi untuk

menjadi pengelola sebagian wilayah Natuna, karena terhubung dengan koridor lalu lintas yang menghubungkan Malaysia Barat dan Malaysia Timur. Negosiasi dengan pihak Malaysia juga harus dipersiapkan.

#### c. Anggaran

Mandat Presiden kepada Kementrian/Lembaga terkait untuk pengambilalihan FIR ini tidak mendapatkan anggaran khusus. Dengan demikian tiap K/L harus mengoptimalkan anggaran yang telah ditetapkan untuk masing-masing Kementerian. Ketiadaan anggaran khusus ini patut untuk dievaluasi pada setiap Kementerian apakah hal tersebut mempengaruhi kinerja pengambilalihan FIR.

#### d. Kepemimpinan

Ada perbedaan persepsi antara pejabat Indonesia mengenai apakah pengelolaan FIR ini masalah keselamatan atau kedaulatan. Aparat pemerintahan yang terlibat dalam pengambilalihan ini harus menyamakan pandangan bahwa pengelolaan FIR pada ruang udara nasional harus oleh lembaga nasional karena alasan kedaulatan.

#### e. Prospek

Pihak Singapura sendiri memiliki alasan yang kuat untuk mempertahankan pengelolaan FIR Kepri dan Natuna.

Singapura mendapatkan keuntungan ekonomi dari *fee* sebagai pemberi layanan navigasi dari maskapai penerbangan. Dari segi militer Singapura bahkan memanfaatkan kendali tersebut saat menginisiasi latihan bersama dengan negara asing tanpa persetujuan Indonesia. Maka dari itu, untuk kedepannya Indonesia harus mengantisipasi Singapura yang tidak akan mudah begitu saja merelakan kendali kepada Indonesia. Hal tersebut menjadi tantangan bagi pihak Indonesia dalam merumuskan strategi dan bernegosiasi dengan pihak Singapura.

### **Strategi Indonesia untuk Mendukung Kedaulatan Udara**

Pengalihan FIR Singapura akan memberikan kontribusi terhadap pertahanan dan keamanan di ruang udara nasional serta akan membawa manfaat bagi kepentingan negara yaitu sebagai sarana transportasi maupun komunikasi, pemersatu sumber daya nasional, juga sebagai media pertahanan dan keamanan. Dalam upaya pengambilalihan pengelolaan FIR di atas Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura, Pemerintah Republik Indonesia harus memperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan kesiapan dan kemampuan pengelolaan FIR, antara lain:

1. Pemerintah Republik Indonesia melalui kementerian dan lembaga



- (Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Komando Pertahanan Udara Nasional, TNI AU, TNI AU, dan sebagainya) harus terintegrasi dan memiliki komitmen yang sama untuk mengambil alih FIR, bukan upaya parsial dari masing-masing kementerian.
2. Dalam upaya negosiasi, Indonesia harus sangat matang dalam persiapan delegasi yang akan terjun langsung berdiplomasi dengan Singapura dan ICAO. Delegasi harus memiliki kemampuan negosiasi dan intelijensi yang baik dalam proses perundingan FIR *realignment*.
  3. Kementerian dan lembaga terkait harus melakukan *assessment* dan *review roadmap* pengambilalihan FIR Singapura, sehingga hasil *assessment* dan *review* tersebut menjadi produk bersama (internal kementerian/lembaga).
  4. Untuk mengurus pengambilalihan FIR Singapura, dalam penyusunannya harus membuat penilaian dan *roadmap* serta menindaklanjuti program yang sebenarnya, sehingga hasilnya dapat diaktualisasikan.
  5. Instansi terkait dalam hal ini Kementerian Perhubungan/Kemenlu membuat tahapan strategis pengambilalihan FIR, yang akan diajukan ke pertemuan RAN dan ICAO.
  6. Indonesia harus menjamin dan mengakomodasi Bandara Changi dalam menjaga konektivitas tanpa batas Singapura, dan tidak hanya mempersiapkan Bandara Internasional Hang Nadim Batam –yang dekat dengan Changi, untuk alokasi lalu lintas.

#### **KESIMPULAN REKOMENDASI DAN PEMBATASAN**

Kontrol Singapura atas FIR ruang udara Kepri dan Natuna memberikan keuntungan secara ekonomi, militer, dan politik. Dalam konteks kedaulatan, pengetahuan Singapura yang lebih baik tentang perbatasan berarti potensi ancaman bagi keamanan nasional. Status dan tren dalam pengukuran kinerja yang terdapat di dalam *Dashboard* tidak memiliki kekurangan yang serius maupun kritikal ataupun tren dengan prospek yang menurun. Namun, terdapat status kelemahan kecil dan tren dengan derajat tidak berubah. Perbedaan pandangan, dan kepentingan pejabat terkait, dalam pengelolaan FIR menjadi penghalang negara dalam melancarkan kepentingan

nasional. Dengan tingkat kesiapan yang sudah disediakan oleh pihak penyelenggara navigasi nasional, ketidakmampuan operasional tidak lagi relevan sebagai penyebab gagal Indonesia meyakinkan pihak internasional. Proses negosiasi harus menjadi perhatian K/L nasional.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abeyratne, R. (2012). *Air Navigation Law*. Berlin: Springer, Berlin, Heidelberg.
- Buntoro, K. (2014). *Lintas navigasi di Nusantara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- CNBC. (2020). 2019, RI Jadi Negara ke-2 Penyumbang Wisman ke Singapura. Diambil kembali dari CNBC Indonesia: <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200304134317-8-142425/2019-ri-jadi-negara-ke-2-penyumbang-wisman-ke-singapura#:~:text=Jakarta%2C%20CNBC%20Indonesia%2D%20Sektor%20pariwisata,mencapai%20SGD%2027%2C1%20miliar>.
- Creswell JW, P. C. (2011). *Designing and conducting mixed methods research*. Los Angeles: SAGE.
- Fejzulla, B. (2017, May 10). *Territorial Reach of the Power of State (Three-Dimensional Reach)*. Dipetik August 2021, dari SSRN: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2966320&download=yes](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2966320&download=yes)
- Haryono, U. S., Akib, H., Rifdan, Sjarief, E., & Paraga, S. (2019). Decision Stipulation on National Air Space Zone of the Republic of Indonesia. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues Vol: 22 Issue: 2, 3-8*.
- Johnson BR, O. A. (2007). Toward a definition of mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research, 112-133*.
- Junida, A. I. (2019, November). *Indonesia mulai kelola sebagian FIR dari Singapura 2020*. Dipetik August 2021, dari Antara News: <https://www.antaranews.com/berita/1154351/indonesia-mulai-kelola-sebagian-fir-dari-singapura-2020>
- Kemhub. (2017). *Peraturan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Nomor : KP 158 Tahun 2017*. Diambil kembali dari [https://jdih.dephub.go.id:https://jdih.dephub.go.id/assets/uudocs/pEI/2017/KP\\_158\\_TAHUN\\_2017.pdf](https://jdih.dephub.go.id:https://jdih.dephub.go.id/assets/uudocs/pEI/2017/KP_158_TAHUN_2017.pdf)
- Kusumaningrum, A. (2017). *The Legal Analysis of 'Teori Kedaulatan Nusantara' towards the New*

- Conception of Indonesia Airspace Sovereignty. *Indonesian Journal of International Law* 14. No. 4, 514.
- Mansur, A. (2011). Flight Information Region (FIR): Implikasi penguasaan Air Traffic Control. *Jurnal Universitas Pertahanan Indonesia*, 65.
- Mansur, A. (2011). Flight Information Region (FIR): Implikasi penguasaan Air Traffic Control Oleh Singapura di Kepulauan Riau. *Jurnal Universitas Pertahanan Indonesia*, 63.
- Miles, H. S. (2014). *Qualitative Data Analysis, A. Methods Sourcebook, Edition 3. USA: Sage Publications.*
- Ming, T. E. (2019). *what's behind Indonesia's move to reclaim control of Riau Islands airspace from Singapore?* Diambil kembali dari This Week in Asia: [https://www.scmp.com/week-asia/explained/article/3023918/whats-behind-indonesias-move-reclaim-control-riau-islands?module=perpetual\\_scroll\\_0&pgtype=article&campaign=3023918](https://www.scmp.com/week-asia/explained/article/3023918/whats-behind-indonesias-move-reclaim-control-riau-islands?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=3023918)
- SKYbrary. (2019, october). *Flight Information Regions (FIRs)*. Dipetik August 1, 2021, dari Skybrary: [https://www.skybrary.aero/index.php/Flight\\_Information\\_Regions\\_\(FIRs\)](https://www.skybrary.aero/index.php/Flight_Information_Regions_(FIRs))
- Suryopratomo. (2019). *Media Indonesia*. Diambil kembali dari Media Indonesia: [https://mediaindonesia.com/podiums/detail\\_podiums/1593-fir](https://mediaindonesia.com/podiums/detail_podiums/1593-fir)
- Yani, Y. M., Montrama, I., & Puter, I. (2017). *Langit Indonesia Milik Siapa*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Zuraida, E. (2012). Tinjauan Yuridis Upaya Pengambilalihan Pelayanan Navigasi Penerbangan Pada Flight Information Region ) Singapura Diatas Wilayah Udara Indonesia Berdasarkan Perjanjian Indonesia Singapura Tahun 1995. *Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia*, 110.