

## BERBAGAI HALANGAN MASUK PADA BISNIS PENERBANGAN BERJADWAL DI INDONESIA

**TIARTO dan SAPTONO**

Dosen Sekolah Tinggi Penerbangan Indonesia Curug Tangerang

### ABSTRACT

Based on Article 118 2a. Aviation Law No.: 1/2009, establishing scheduled commercial air transport companies operate a minimum of 10 units of aircraft, before the year 2008 only 5 aircraft even early deregulation of airlines in 1999 is 2 (two) aircraft. If the original purpose of regulation to lower the hitch in, seems gradually turned into otherwise improve hitch entry.

The series of regulation and deregulation of the airline from 1999 until now raises questions about the actual regulatory purpose, whether due to increased economies of scale, whether purposed designed just for the sake of the welfare of the public / consumer or otherwise just for special interests producer / airlines or for both (consumer and producer ).

Keyword: Airline Deregulation, Barrier to Entry, Economies of Scale.

### PENDAHULUAN

#### Latar Belakang

Krisis ekonomi mendorong perlunya reformasi, diantaranya dengan dihapuskannya praktek monopoli di segala bidang usaha. Untuk itu dikeluarkanlah UU Nomor : 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Di bidang penerbangan ditindaklanjuti dengan Deregulasi Penerbangan. Maksudnya meregulasi kembali kebijakan publik di bidang penerbangan ke arah pembaruan yang diinginkan. Untuk menurunkan halangan masuk pada sektor penerbangan, pemerintah menetapkan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1980 tentang Larangan Pemasukan dan Pemberian Izin Pengoperasian Pesawat Terbang, yang ditujukan untuk mempermudah mekanisme dan prosedur pengadaan pesawat terbang dari luar negeri. Selanjutnya diterbitkan Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 11 Tahun 2001 tentang

Penyelenggaraan Angkutan Udara, yang memberi kemudahan bagi siapa pun yang ingin mendirikan perusahaan penerbangan, cukup menguasai 2 (dua) pesawat udara. Semuanya dimaksudkan dalam rangka meningkatkan kemampuan agar industri penerbangan nasional lebih kompetitif. Regulasi ekonomi ini memberi dampak sangat nyata. Jika sebelum deregulasi penerbangan jumlah penumpang diangkut tahun 1999 hanya 7,6 juta. Setelah deregulasi meningkat sangat pesat tiap tahunnya, kini sudah mencapai lebih dari 60 juta penumpang. Naik 1000% dibanding sebelum deregulasi. Jumlah perusahaan penerbangan berjadwal hanya ada 5 (lima), kini setelah deregulasi lebih dari 40 perusahaan (terdaftar) yang ingin bergerak di bidang penerbangan berjadwal. Hal yang sama pada perkembangan perusahaan penerbangan tidak berjadwal dan bukan niaga.

Regulasi 2 (dua) pesawat secara defacto sejak awal deregulasi penerbangan (1999), secara de jure sejak KM. 11 Tahun 2001. Namun airlines yang hanya mengoperasikan sedikit pesawat (2 buah) setelah usaha berjalan beberapa

bulan/tahun kemudian ternyata mengalami kegagalan bahkan banyak yang bangkrut/mati (56%),

Regulasi ekonomi diatas semula dimaksudkan untuk menurunkan halangan masuk, namun dengan ditingkatkan menjadi 5 (lima) dan apalagi kini menjadi 10 pesawat udara. Timbul berbagai pertanyaan : apakah tujuan deregulasi menjadi berubah sebaliknya meningkatkan halangan masuk, apakah karena dampak dari meningkatnya skala ekonomis?. Dan apakah regulasi dimaksud hanya untuk kepentingan masyarakat (konsumen) atau sebaliknya hanya untuk kepentingan khusus airlines/produsen atau untuk kepentingan keduanya. Kini mendirikan perusahaan penerbangan menjadi semakin sulit digeluti karena halangan masuk dimaksud dan berbagai halangan masuk lainnya.

Untuk itu perlu dilakukan kajian : berbagai halangan masuk pada bisnis jasa angkutan udara niaga berjadwal. Kajian ini diharapkan bisa menjelaskan dan menjawab berbagai pertanyaan diatas.

## BAHAN DAN METODE

### 1. Peraturan Nasional.

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan usaha Tidak Sehat, diantaranya disebutkan :
  - ❖ bahwa demokrasi ekonomi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.
  - ❖ bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 tentang Angkutan Udara pada pasal 16 disebutkan sbb. : Perusahaan yang melakukan kegiatan angkutan udara niaga berjadwal atau angkutan udara niaga tidak berjadwal, wajib memiliki izin usaha angkutan udara niaga.
3. PP. No. 3 Tahun 2000 tentang Pencabutan Intruksi Presiden Nomor : 1 Tahun 1980 tentang Larangan Pemasukan dan Pemberian Izin Pengoperasian Pesawat Terbang, yang ditujukan untuk mempermudah mekanisme dan prosedur pengadaan pesawat terbang dari luar negeri.
4. Kepmenhub Nomor : 11 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Angkutan Udara, pasal 15 ayat 1 huruf b. yang berbunyi : jumlah pesawat udara yang akan dioperasikan untuk angkutan udara niaga sekurang-kurangnya 2 (dua) pesawat udara registrasi Indonesia yang dapat saling mendukung dalam pengoperasiannya.
5. Kepmenhub Nomor : 81 Tahun 2004 tentang hal yang sama Penyelenggaraan Angkutan Udara, isinya mencabut/menyempurnakan KM. 11/2001, diantaranya isinya masih tetap sama sebelumnya (dalam pasal 17 huruf b disebutkan) sbb. : Jumlah pesawat udara yang akan dioperasikan untuk angkutan udara niaga sekurang-kurangnya 2

(dua) pesawat udara yang dapat saling mendukung pengoperasiannya.

6. Kepmenhub Nomor : 25 Tahun 2008 tentang hal yang sama Penyelenggaraan Angkutan Udara, isinya mencabut/menyempurnakan KM. 81 Tahun 2004, dimana isinya menambah menjadi sekurang-kurangnya 5 (lima) buah pesawat udara.
7. Undang-undang Penerbangan Nomor 1 Tahun 2009, dalam pasal 118 angka 2.a, disebutkan sbb. : angkutan udara niaga berjadwal memiliki paling sedikit 5 (lima) unit pesawat udara dan menguasai 5 (lima) unit pesawat udara dengan jenis yang mendukung kelangsungan usaha sesuai dengan rute yang dilayani.

## 2. Definisi/Istilah

1. Angkutan udara adalah adalah setiap kegiatan menggunakan pesawat udara untuk mengangkut penumpang, kargo, dan pos untuk satu perjalanan atau lebih dari satu bandara ke bandara lain atau beberapa Bandar udara.
2. Angkutan udara niaga adalah angkutan udara untuk umum dengan memungut pembayaran.
3. Angkutan udara niaga berjadwal adalah angkutan udara niaga yang dilaksanakan pada rute dan jadwal penerbangan yang tetap dan teratur, dengan tarif tertentu dan dipublikasikan.
4. Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha (Pasal 1 butir 1 UU No.5/1999)
5. Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya

produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.(pasal 1 butir 2 UU No.5/1999).

6. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.
7. Halangan masuk adalah segala sesuatu yang menghalangi perusahaan baru untuk bersaing dalam kedudukan sama dengan perusahaan yang ada dalam industri tertentu (dhi. Industri jasa angkutan udara niaga berjadwal).
8. Regulasi ekonomi adalah regulasi pemerintah untuk mengendalikan harga, output, masuk-ke luar pasar, dan kualitas produk bila, karena adanya economics of scale, biaya rata-rata adalah terendah saat pasar hanya terdiri dari satu atau beberapa perusahaan saja (McEahern :294)

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Data survey disajikan dalam table-tabel dan gambar/peraga di bawah ini.

Tabel I : data jumlah perusahaan jasa angkutan udara niaga berjadwal sebelum deregulasi penerbangan. Tabel II : data perkembangan perusahaan angkutan udara niaga berjadwal setelah deregulasi penerbangan.

**Tabel 1.**

**Daftar Jumlah Perusahaan Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal (Sebelum Deregulasi Penerbangan tahun 1999)**

No.	Nama Perusahaan	Total Pax (1999)	Market Share
1.	PT. Garuda	3.206.320	42,12%
2.	PT. Merpati	2.066.440	27,19%
3.	PT. Bouraq	334.182	04,39%

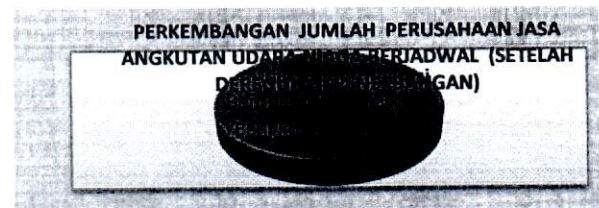
4.	PT.Mandala	1.777.483	23,35%
5.	PT. D.A.S.	223.803	02,94%
6.	PT. Sempati Air	1998 bangkrut	Na.
	T o t a l	7.612.345	100%

Sumber : Ditjen. Perhubungan Udara.

**Tabel II.**  
**Data Perkembangan Jumlah Perusahaan**  
**Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal**  
**(Setelah Deregulasi Penerbangan (2000 s/d**  
**2011)).**

No.	Nama Perusahaan	Status	Market Share (2010)
1	PT. Metro Batavia	Beroperasi	13,08%
2.	PT. Mandala	Beroperasi	4,54%
3	PT. Garuda	Beroperasi	4,56%
4	PT. Merpati	Beroperasi	19,30%
5	PT. Indonesia Air Asia	Beroperasi	2,05%
6	PT. Kartika	Beroperasi	0,20%
7	PT. Pelita	Beroperasi	0,01%
8	PT. Lion Airlines	Beroperasi	38,65%
9	PT. Sky Aviation	Beroperasi	0,01%
10	PT. Sriwijaya	Beroperasi	13,55%
11	PT. Travel Express	Beroperasi	0,61%
12	PT. Wings Abadi	Beroperasi	1,61%
13	PT. Trigana Air Service	Beroperasi	1,12%
14	PT. Indonesia Air Transport	Beroperasi	0,26%
15	PT. Kalstar Aviation	Beroperasi	0,60%
16	PT. Travira Air	Beroperasi	0,01%
17	PT. Aviastar Mandiri	Beroperasi	0,15%
18	PT. Batik Air	Beroperasi	Na (operasi 2013)
	T o t a l		100%
19	PT. Asi Pudjiastuti Aviation	Tidak beroperasi	Na. (not available)
20	PT. Trans Nusa Aviation Mandiri	Tidak beroperasi	Na
21	PT. Dirgantara Air Service (DAS)	Tidak beroperasi	Na
22	PT. Air Wagon International	Tidak beroperasi	Na
23	PT. Bali International Air Srvce	Tidak beroperasi	Na
24	PT. Bayu	Tidak	Na

No.	Nama Perusahaan	Status	Market Share (2010)
	International Air Service	beroperasi	
25	PT. Bouraq Indonesia	Tidak beroperasi	Na
26	PT. Indonesia Airlines Avi Patria	Tidak beroperasi	Na
27	PT. Jatayu Gelang Sejahtera	Tidak beroperasi	Na
28	PT. Star Air	Tidak beroperasi	Na
29	PT. Seulawah NAD Air	Tidak beroperasi	Na
30	PT. Internusa Air	Tidak beroperasi	Na
31	PT. Asia Avia Megatama	Tidak beroperasi	Na
32	PT. Satrio Mataram Airlines	Tidak beroperasi	Na
33	PT. Alatief Alair International	Tidak beroperasi	Na
34	PT. Air Paradise International	Tidak beroperasi	Na
35	PT. Fajr Air	Tidak beroperasi	Na
36	PT. Nusantara International Service	Tidak beroperasi	Na
37	PT. Lorena Air	Tidak beroperasi	Na
38	PT. Alfa Air	Tidak beroperasi	Na
39	PT. Airmark Indonesia Aviation	Tidak beroperasi	Na
40.	PT. Adam Air	Tidak beroperasi	Na
41.	PT. Riau Airlines	Tidak beroperasi	Na



Gambar 1 : Perbandingan airlines beroperasi dan tidak beroperasi tahun 2012.

Dari data diatas dapat dijelaskan sebagai berikut. Sebelum deregulasi penerbangan, hanya ada 5 atau 6 perusahaan jasa angkutan udara niaga berjadwal (tabel 1).

Terdiri dari 2 (dua) perusahaan milik BUMN yakni : PT. GIA dan PT. MNA dan 3 atau 4 BUMS (Badan Usaha Milik Swasta) yakni : PT. Bouraq, PT. Mandala, PT. DAS, Dan PT. Sempati Air masuk/berdiri tahun 1994-an dan bangkrut akibat krisis ekonomi 1998). Setelah deregulasi menjadi ±41 perusahaan (tabel II). Dari jumlah tersebut 44% masih terdaftar beroperasi, sedangkan 56% telah hilang lenyap ditelan persaingan bangkrut/mata.

### **1. Regulasi sebelum Deregulasi Perusahaan Penerbangan Tahun 1999.**

Bisnis penerbangan di Indonesia (pada rute dalam negeri) semula dideregulasi ketat oleh (Kementerian Perhubungan Udara (Dewan Penerbangan Sipil) yang didirikan setelah Kemerdekaan Indonesia Tahun 1946-an, (yang kemudian kedudukan organisasinya berganti nama menjadi Direktorat Jenderal Perhubungan Udara dibawah Departemen Perhubungan). Pendatang potensial, yang ingin melayani suatu rute penerbangan dalam negeri (domestik) harus mampu meyakinkan penguasa otoritas yang berwenang bahwa rute tersebut memerlukan tambahan perusahaan penerbangan berjadwal, dan ini tampaknya adalah sesuatu yang tidak mungkin. Selama 40 tahun sebelum adanya deregulasi penerbangan tahun 1999, banyak permohonan izin perusahaan penerbangan berjadwal baru untuk melayani rute dalam negeri telah diajukan oleh pendatang potensial, tetapi tidak diijinkan. Memang ada satu yaitu PT. Sempati Air, ini bisa karena pemilik sahamnya adalah putra kesayangan Penguasa Orde Baru. Makanya dulu ada istilah/sindiran : anak emas untuk PT. Sempati, sedangkan anak tiri adalah airlines lama (seperti PT. GIA, PT. Bouraq dsb-nya). Pada awal orde baru perusahaan jasa angkutan udara niaga berjadwal yang ada hanyalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Perusahaan Negara Garuda Indonesia Airways. Sementara yang berupa Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) adalah

pada umumnya badan usaha dibawah naungan institusi ABRI (maksudnya semacam yayasan, misalnya : PT. Dirgantara Air Services (DAS), PT.Mandala. Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Departemen Perhubungan juga memaksakan persyaratan pemenuhan secara ketat terhadap harga/tarif yang ditetapkan. Permohonan penyesuaian tarif dan/atau yang lebih rendah untuk rute penerbangan dalam negeri manapun akan ditanggapi dengan dengar pendapat (baik ditingkat pemerintah Departemen Perhubungan maupun DPR) mengenai tarif, pada hal ini berlangsung permohonan tersebut tidak hanya dipelajari oleh pemerintah Departemen Perhubungan tetapi juga oleh para pesaing (khususnya INACA (Indonesian Air Carrier Association). Akibatnya, Ditjen. Perhubungan Udara Departemen Perhubungan telah menciptakan Kartel yang menetapkan harga/tarif bagi 5 airlines (PT.GIA, PT.MNA, PT. Bouraq, PT. Mandala dan PT. Sempati Air).

Meskipun pemerintah menghalangi persaingan harga, di pasar merebak persaingan non-harga/tarif. Perusahaan penerbangan bersaing dalam bidang frekuensi penerbangan, kualitas makan, lebar tempat duduk. Sebagai contoh PT. Sempati Air memberikan makanan enak berkualitas. memberikan voucher/diskon untuk keterlambatan, frekuensi mile terbang. PT. Garuda menandingi dengan memberikan tempat duduk yang lebih lebar 40 inchi untuk kelas utama dan bisnis (standar kelas ekonomi 33 inchi), disamping makan dan snack dan musik. Persaingan semacam itu akan meningkatkan biaya operasional. Biaya terus naik hingga industri ini mendapatkan rate of return normal saja. Jadi, tarif penerbangan berjadwal yang ditetapkan pemerintah di atas tingkat persaingan, dan disertai pembatasan lainnya, tidak menjamin adanya laba ekonomi sepanjang perusahaan penerbangan bebas untuk bersaing dengan cara lain, seperti dalam frekuensi penerbangan dan makan misalnya. Pemerintah Departemen

Perhubungan tidak meregulasi perusahaan penerbangan yang melayani rute dalam negeri. Catatan menunjukkan bahwa tarif penerbangan berjadwal dalam negeri yang berlaku di pasar lebih rendah dibandingkan rute yang sama dengan jalur penerbangan teregulasi. Jadi, perusahaan penerbangan berjadwal yang teregulasi menjadi lebih mahal bagi konsumen.

## 2. Regulasi dan Deregulasi Perusahaan Penerbangan Tahun 1999.

Ada 3 (tiga) jenis kebijakan pemerintah Departemen Perhubungan untuk mengubah atau mengendalikan perilaku perusahaan penerbangan : regulasi ekonomi, regulasi sosial dan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (aktivitas antitrust). Yang dibahas disini lebih menekankan pada regulasi ekonomi di bidang penerbangan yaitu regulasi pemerintah untuk mengendalikan harga/tarif, output, masuk-keluar pasar, dan adanya skala ekonomis, biaya terendah saat pasar hanya terdiri dari beberapa perusahaan penerbangan saja. Beberapa regulasi ekonomi di bidang penyelenggaraan jasa angkutan udara yang telah dikeluarkan pemerintah sejak dimulainya deregulasi penerbangan tahun 1999 hingga kini dapat dijelaskan sebagai berikut :

### 1. Kepmenhub Nomor KM. 11 tahun 2001.

Setelah UU No.5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diundangkan, di sektor penerbangan ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya berbagai regulasi ekonomi yang berkaitan dengan masuk-ke luar pasar, harga/tarif dan kualitas produk jasa pelayanan. Regulasi yang berkaitan dengan masuk-ke luar pasar industri penerbangan, pemerintah telah mengeluarkan PP No.3/2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden No.1/1980 tentang Larangan Pemasukan dan Pemberian Izin Pengoperasian Pesawat Terbang yang maksudnya untuk mempermudah

pengadaan pesawat terbang dari luar negeri dan KM.11/2001 untuk mempermudah mendirikan perusahaan penerbangan baru, cukup menguasai 2 pesawat. Keduanya sebagaimana dijelaskan diatas untuk menurunkan halangan masuk pada industri penerbangan nasional.

Secara defacto persyaratan jumlah minimal 2 (dua) pesawat udara sudah berjalan sejak pasca krisis ekonomi atau sejak awal deregulasi penerbangan tahun 1999, sehingga walaupun secara de jure KM.11/2001 belum ada diterbitkan, sudah ada beberapa airlines baru berdiri bermunculan. Namun selang 1-2 tahun kemudian setelah SIUP diterbitkan, airlines yang hanya sedikit mengoperasikan 2 (dua) pesawat udara sudah ada mulai terasa tanda-tanda kesulitan menjalankan usahanya. Namun pemerintah tidak tahu apakah berhasil atau gagal, karena tidak mengukur hasil (outcome).

### 2. Kepmenhub Nomor : 81 Tahun 2004 (merevisi KM.11/2001).

Masih tetap mempertahankan persyaratan lama minimal 2 pesawat udara. Beberapa airlines seperti PT. Air Wagon International, PT, Star Air, PT. Jatayu, Seulawah, Fajr Air dan lainnya sudah tidak beroperasi. Bahkan termasuk pemain lama (incumbent) yang mengoperasikan hanya sedikit pesawat udara dan tua misalnya PT. Bouraq, PT. Bayu, PT. DAS , PT. SMAC juga bangkrut ditelan persaingan. Pada waktu itu pemerintah berada dipersimpangan jalan antara tetap mempertahankan menurunkan hambatan masuk dengan kenyataan banyak airlines gagal/bangkrut atau sebaliknya meningkatkan halangan bagi masuknya pesaing baru dengan cara meningkatkan persyaratan jumlah pesawat yang dioperasikan.

### 3. Kepmenhub Nomor : 25 Tahun 2008 (merevisi KM. 81/2004).

Sebagaimana disebutkan diatas regulasi dimaksudkan untuk

menurunkan hambatan bagi masuknya pesaing baru, dengan cara mempermudah mendirikan perusahaan penerbangan : cukup menguasai 2 (dua) pesawat udara. Bila dilihat pada ukuran jumlah banyaknya perusahaan pemohon ijin baru memang meningkat pesat, namun bila dilihat dari jumlah perusahaan yang benar-benar beroperasi realisasinya sedikit (hanya 44%). Diteliti lebih lanjut ternyata airlines yang gagal/bangkrut umumnya airlines kecil dengan sedikit modal yang hanya mengoperasikan 2 (dua) pesawat tua. Sedikit pesawat dan tua umumnya menyebabkan pesawat sering rusak jarang terbang. Biaya perawatan dan pemeliharaan pesawat dan biaya tetap yang semakin besar sementara tidak diimbangi pendapatan yang cukup berakibat kesulitan dalam menjalankan usahanya sehingga gagal/bangkrut. Atas dasar pertimbangan inilah maka persyaratan dalam revisi KM. 25/2008 ditingkatkan menjadi 5 (lima) buah pesawat udara.

4. Walaupun ukuran perusahaan telah ditingkatkan menjadi 5 (lima) buah pesawat, namun masih dianggap belum cukup, sehingga sejak tahun 2011 yang lalu dengan berdasar UU NO.1/2009 ditingkatkan lagi menjadi 10 (sepuluh) pesawat udara.

Dengan ditingkatkannya persyaratan menjadi 10 (sepuluh) pesawat udara, berarti pemerintah telah membuat regulasi sebaliknya dari menurunkan menjadi meningkatkan hambatan bagi masuknya pesaing baru yang selanjutnya bisa ditafsirkan menjadi bertentangan dengan maksud dan tujuan awal deregulasi penerbangan. Oleh karena itu mengapa regulasi ekonomi ini tidak ditetapkan dalam bentuk Surat Keputusan Menteri Perhubungan (KM) sebagaimana sebelumnya. Dimungkinkan pemerintah khawatir disamping dianggap telah bertentangan dengan maksud dan tujuan deregulasi penerbangan juga melanggar Undang-

undang Nomor : 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Tuduhan lebih lanjut berarti pemerintah telah berpihak pada kepentingan khusus produsen, bukannya kepentingan masyarakat konsumen. Padahal pemerintah dituntut untuk bisa berlaku adil. Rangkaian regulasi dan deregulasi sebagaimana disebutkan diatas menimbulkan beberapa pertanyaan menarik tentang tujuan regulasi yang sebenarnya. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) menuduh pemerintah Departemen Perhubungan telah berpihak pada kepentingan khusus perusahaan penerbangan (produsen) alasannya mendirikan perusahaan penerbangan menjadi sulit karena persyaratan ditambah jumlahnya dan harga/tarif akan menjadi mahal. Sebaliknya perusahaan penerbangan baik sendiri-sendiri maupun melalui INACA (Indonesian National Air Carrier Association) berpendapat bahwa persyaratan ditambah justru untuk melindungi kepentingan masyarakat konsumen.

Dengan demikian pemerintah harus memperhatikan dan/atau menjawab beberapa pertanyaan berikut :

- Apakah telah terbukti benar bahwa ketentuan jumlah minimal 2 (dua) pesawat udara, menjadikan pesaing potensial/pendatang baru dan/atau airlines kecil sulit melakukan ekspansi, sehingga gagal bangkrut dan mati.
- Jika benar, apakah peningkatan ketentuan jumlah minimal dari 2 (dua) menjadi 5 (lima) dan kini menjadi 10 (sepuluh), menjadikan struktur industri jasa angkutan udara nasional lebih baik.
- Bukankah dengan 10 menjadi sebaliknya “memberatkan” sehingga bisa dikategorikan sebagai usaha untuk

meningkatkan halangan bagi masuknya pesaing baru.

- Apakah dengan demikian berarti regulasi ekonomi ini telah melanggar UU No.: 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, khususnya mengenai kesempatan yang sama bagi semua warganegara untuk berpartisipasi dalam pembangunan (isu keadilan).
- Apakah kebijakan pemerintah dengan menaikkan ketentuan jumlah minimal menjadi 10 (sepuluh) pesawat udara, bisa dikategorikan pula sebagai usaha untuk melindungi kepentingan produsen (airlines besar/incumbent), bukan melindungi kepentingan masyarakat atau konsumen.

Dalam hal pertanyaan terakhir, menurut McEarchern (Economics : 299) ada 2(dua) pandangan tentang regulasi pemerintah. Pandangan pertama regulasi ekonomi adalah untuk kepentingan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara mengendalikan harga dan output, yaitu untuk pasar yang paling efisien bila hanya dilayani oleh satu atau sedikit perusahaan. Pandangan kedua regulasi ekonomi bukan terutama untuk kepentingan masyarakat atau konsumen, tetapi kepentingan khusus dari produsen. Berdasarkan pandangan ini, kelompok produsen yang terorganisir (dhi baik melalui masing-masing perusahaan penerbangan yang ada ataupun melalui organisasi INACA akan mampu meloby dengan pusat kekuasaan) mengharapkan laba yang berasal dari regulasi ekonomi dan kelompok ini mampu mempengaruhi pejabat pemerintah untuk menerapkan pembatasan (yaitu minimal harus memiliki 10 pesawat udara). Yang ini jelas akan menguntungkan airlines/produsen yang ada, yaitu

berarti pembatasan masuknya airlines baru kedalam industri jasa angkutan udara niaga berjadwal di Indonesia dan pencegahan persaingan antar airlines yang ada. Bagi perusahaan penerbangan, regulasi dari 2 menjadi 5 kemudian 10 unit A/C jelas lebih sesuai dan menguntungkan kepentingan produsen (perusahaan penerbangan), dan kelompok produsen/perusahaan penerbangan khususnya melalui INACA akan berusaha mengatasi deregulasi. Produsen/perusahaan penerbangan mempunyai kepentingan khusus dalam regulasi ekonomi, baik dalam penambahan persyaratan jumlah pesawat udara yang dioperasikan maupun dalam penetapan harga/tarifnya. Airlines produsen mempunyai kepentingan besar pada hal-hal yang mempengaruhi sumber pendapatan mereka, sehingga mereka mengambil peranan yang tidak proporsional dalam usaha mempengaruhi pengesahan regulasi semacam itu.

Untuk meneliti lebih lanjut mengapa pemerintah Kementerian Perhubungan meningkatkan persyaratan jumlah minimal menjadi 10 (sepuluh) pesawat udara. Berikut ini beberapa alasan yang mendasarinya serta berbagai halangan masuk lainnya bagi pesaing potensial pendatang baru pada industry jasa angkutan udara niaga berjadwal di Indonesia.

### 3. Halangan Masuk (Barriers To Entry)

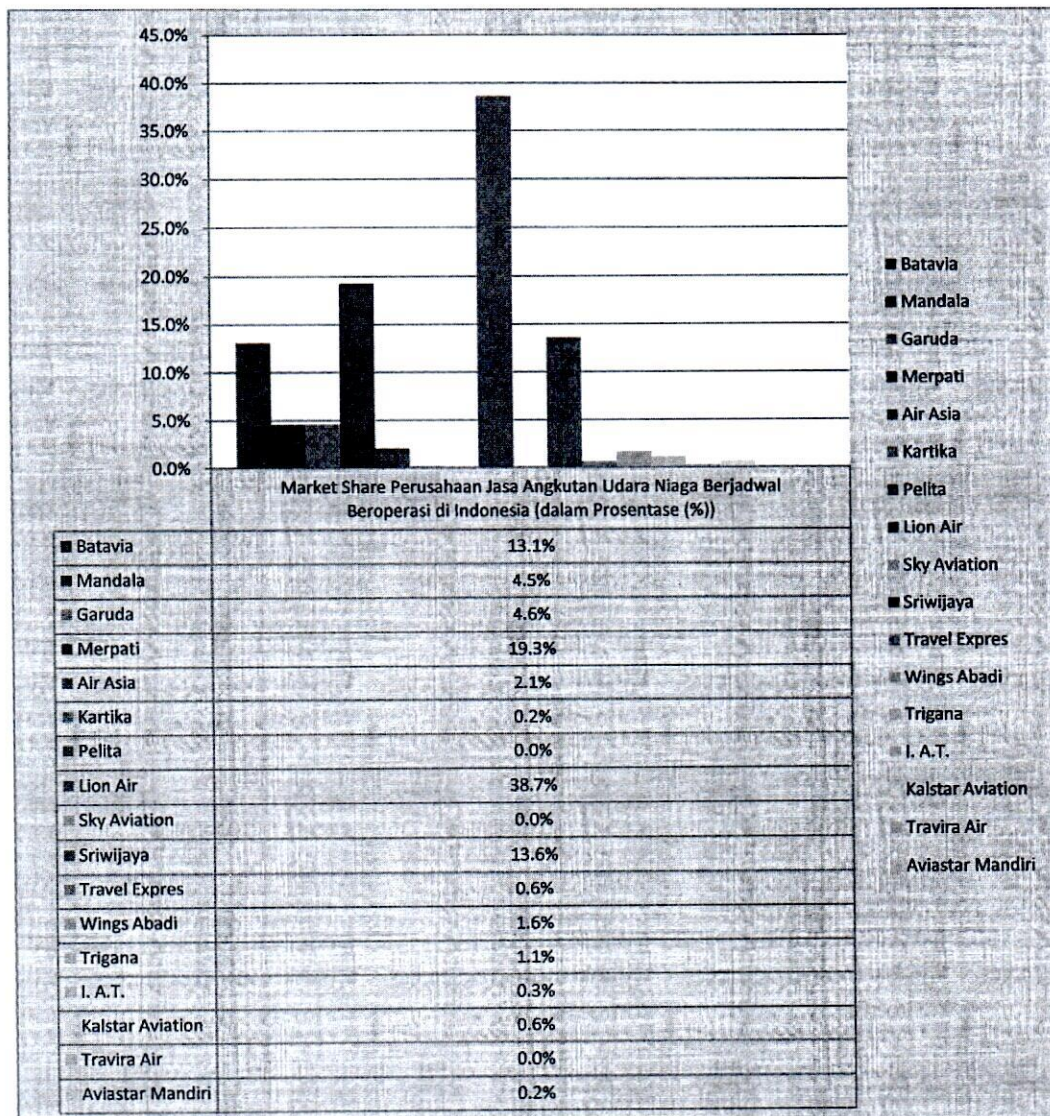
Sebagaimana disebutkan diatas peningkatan persyaratan minimal mengoperasikan menjadi 10 unit pesawat udara menjadikan meningkatnya halangan masuk. Selain itu juga terdapat beberapa sumber utama halangan masuk bagi pendatang/pesaing baru pada bisnis penerbangan berjadwal di Indonesia, diantaranya :



1. Skala Ekonomis (Economies of Scale) atau/dan Economies of Scope

Skala ekonomis menggambarkan turunnya biaya satuan (unit costs) suatu produk (atau operasi atau fungsi yang dilakukan untuk menghasilkan produksi) apabila volume absolut per periode meningkat. Dengan bertambahnya pesawat yang harus dioperasikan (dari 2 menjadi 5 kemudian 10) biaya satuan (seat-km) bisa menjadi lebih rendah. Namun bagi airlines baru untuk bisa menyediakan dan mengoperasikan 10 pesawat membutuhkan dana yang sangat besar. Ini berarti skala ekonomis menghalangi masuknya pendatang baru (entrance) dengan memaksa mereka untuk masuk pada skala besar dan mengambil resiko menghadapi reaksi yang keras dari pesaing airlines yang ada (incumbent). Bila demikian halangan masuk paling significant pada industry jasa angkutan udara niaga berjadwal adalah skala ekonomis. Skala efisien minimum adalah tingkat output terendah yang memungkinkan airlines secara penuh memanfaatkan economies of scale (McEchern,169). Jika skala efisien minimum suatu airlines adalah relative besar dibandingkan output industry jasa angkutan udara niaga bersangkutan, maka hanya diperlukan beberapa airlines saja untuk menghasilkan output total yang diminta pasar. Data Peraga 1

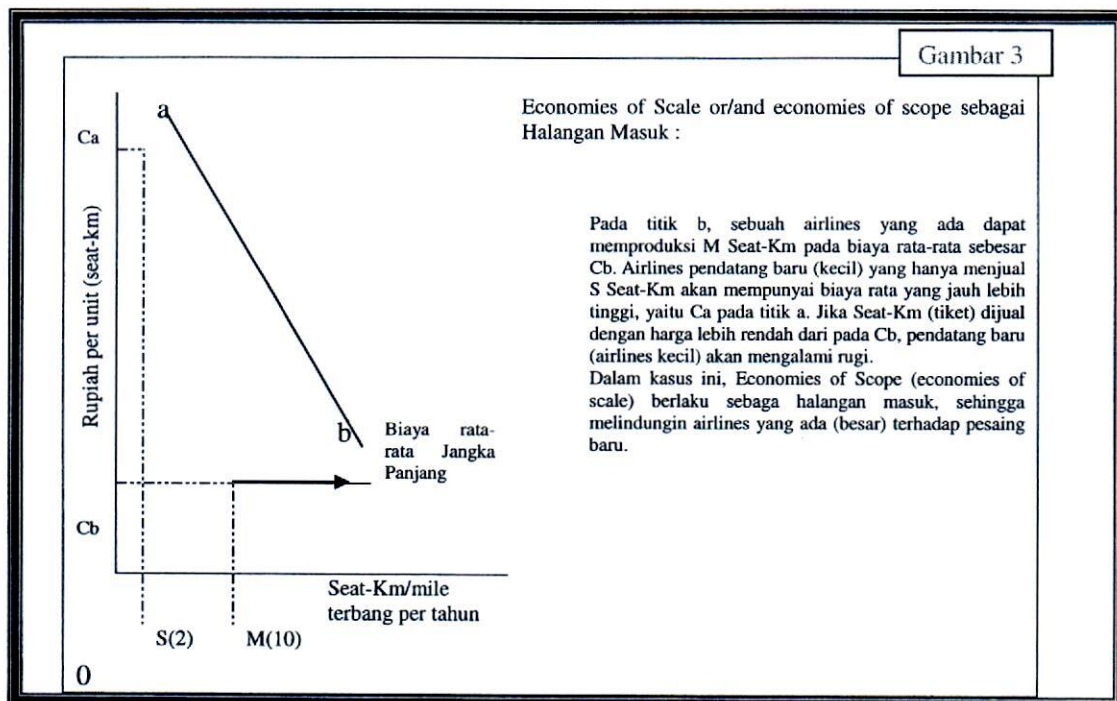
diatas. menunjukkan satu airlines saja (dhi. PT. Lion Air) dengan skala efisien minimum dapat menawarkan 38,7% persen pasar jasa angkutan udara di Indonesia. Dengan 17 airlines berjadwal yang kini beroperasi, apalagi bila 41 airlines berjadwal yang telah memperoleh ijin (terdaftar) juga beroperasi, masing-masing airlines hanya akan menawarkan sebagian kecil saja dari pasar, sehingga biaya rata-rata (seat-km atau/dan Ton-km produksi) akan menjadi lebih besar daripada jika hanya ada 4 atau 5 perusahaan jasa angkutan udara niaga berjadwal di Indonesia, yaitu : PT. Lion Air, Batavia, Sriwijaya, Garuda, Mandala (Gambar 2).



Gambar 2 : Market share airlines nasional berjadwal tahun 2011

Bila demikian, skala ekonomis (economies of scale) merupakan halangan masuk yang paling significant pada bisnis penerbangan berjadwal. Awal deregulasi penerbangan/masa lalu di Indonesia dapat dijadikan ilustrasi yang sempurna, mengapa airlines kecil akhirnya bangkrut/mati.

Untuk dapat bersaing dengan airlines yang sudah ada (incumbent), pendatang baru (entrance) harus dapat menjual tiket (kapasitas+seat-km/ton-km terbang) dalam jumlah cukup untuk mencapai skala operasi yang kompetitif.



Gambar 3 diatas menampilkan kurva biaya rata-rata jangka panjang untuk suatu perusahaan dalam industry jasa angkutan udara niaga berjadwal. Jika airlines pendatang baru hanya menjual S(2 unit A/C) (Seat-km/mile terbang/tahun), maka biaya rata-rata per unit seat-km/mile terbang,  $C_a$ , jauh lebih besar dari pada biaya rata-rata,  $C_b$ ; yaitu biaya rata-rata bila perusahaan penerbangan berproduksi pada tingkat M(10 unit A/C) dan berarti telah mencapai ukuran efisien minimum. Jika tiket (per seat-km/mile) dijual dengan harga lebih rendah daripada  $C_a$ , pesaing potensial/airlines baru dapat mengharapkan rugi ekonomi, sehingga prospek akan mendorong pesaing potensial untuk tidak masuk ke industri jasa angkutan udara.

## 2. Biaya Tinggi Untuk Masuk Pada Industri Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal.

Pesaing potensial pendatang baru dalam industry oligopolistik seperti pada industri jasa angkutan udara berjadwal menghadapi masalah lain. Dengan tambahan persyaratan minimal 10 unit pesawat udara berarti biaya menjadi bertambah tinggi. Ini berarti investasi total yang diperlukan

untuk mencapai ukuran efisien minimum menjadi sangat besar (kini harus menyediakan minimal 10 unit pesawat udara pada saat permulaan usaha). Bayangkan jika harga 1 unit pesawat udara sebagaimana jenis yang dimiliki Malaysian Airlines (MH370) sebesar 2 triliun, maka untuk 10 unit berarti harus menyediakan modal  $10 \times 2$  triliun = 20 triliun. Suatu angka biaya yang sangat besar hanya untuk dana awal usaha yang penuh resiko. Pengiklanan produk airlines baru juga menambah biaya tinggi untuk masuk industri. Untuk dapat bersaing dengan merk yang sudah mapan seperti Garuda dan Lion dapat menimbulkan halangan masuk yang kuat, terutama karena kualitas produk airlines baru belum bisa teruji atau masih tidak menentu. Tingkat ketepatan waktu penerbangan (On Time Performance) airlines baru umumnya masih sangat rendah. Jadwal penerbangan sering berubah atau batal berangkat karena pesawatnya sering rusak. Loadfaktor yang umumnya masih sangat rendah juga menimbulkan masalah lain lagi. Dari data diatas, kenyataannya lebih dari separoh airlines baru telah gagal bersaing. Kegagalan di pasar : Adam Air dan Batavia misalnya dapat menyebabkan timbulnya kerugian yang melumpuhkan airlines baru.

Prospek adanya kerugian tersebut dapat menyingkirkan banyak pesaing potensial. Airlines lama sebelumnya seperti PT. Bouraq, PT. DAS. PT. SMAC. PT. Bayu Air yang hanya mengoperasikan sedikit pesawat akhirnya gagal dan mati, karena tidak cukup menutup biaya operasi. Jangankan bisa bertahan hidup apalagi ekspansi, sekedar membayar gaji pilotpun susah karena penumpang yang ada pun akhirnya lari. Sehingga diperlukan jumlah pesawat udara yang cukup untuk mencapai skala ekonomis yang efisien.

Istilah lain yang sama dengan economies of scale adalah economies of scope atau cakupan ekonomi. Jika skala ekonomis (economies of scale) lebih cocok untuk produksi barang seperti mobil, maka cakupan ekonomis (economies of scope) lebih cocok untuk produksi jasa seperti airlines. Konsep economies of scope diangkat ke arena bisnis penerbangan setelah disadari bahwa economies of scale sebagai dasar penentuan jumlah produk dianggap kurang tepat. Berbeda dari konsep economies of scale, yang menyatakan bahwa biaya rata-rata setiap satuan produk akan menurun sejalan dengan kenaikan tingkat produksi. Konsep economies of scope menyatakan biaya untuk menghasilkan dua atau lebih produk gabungan akan lebih kecil daripada jumlah biaya untuk menghasilkan produk secara sendiri-sendiri. Misalnya untuk angkutan penumpang dan barang pada perusahaan penerbangan. Fenomena tersebut dapat diciptakan dalam industri penerbangan. Selain itu oleh Baile, Gaham, Kaplan (1985) dijelaskan bahwa peningkatan jumlah (penumpang berkelanjutan (on lining), memungkinkan perusahaan penerbangan memperbaiki tingkat isian penumpang (loadfactor), selanjutnya tingkat isian yang lebih tinggi menurunkan biaya setiap satuan.

Bagi airline kecil yang hanya mengoperasikan sedikit pesawat udara (2 (dua) tentu sulit untuk mencapai economies of scope atau/dan cakupan efisien minimum mengingat sangat terbatasnya kemungkinan meningkatkan produksi. Kapasitas (seat-km) yang ditawarkan dan

frekuensi mile terbang kecil atau rute dan demandnya rendah. Untuk dapat meningkatkan kemampuannya berarti jumlah pesawat udara yang dioperasikan harus ditambah. Berarti pula investasi total yang diperlukan untuk mencapai ukuran efisien minimum pada industry jasa angkutan udara niaga berjadwal sangatlah besar. Pada tahap awal pendirian setidaknya minimum diperlukan jumlah 10 (sepuluh) pesawat udara untuk memulai operasi penerbangan berjadwal.

Selain itu sifat operasi penerbangan komersil berjadwal sangat dan jauh berbeda dengan penerbangan tidak berjadwal, walaupun bila ukuran jumlah pesawat yang dioperasikan sama. Pada penerbangan berjadwal membutuhkan sumber daya manusia dan dana yang jauh lebih besar dibanding pada perusahaan penerbangan tidak berjadwal. Contoh sederhana saja dalam hal penggunaan sumber daya manusia/tenaga kerja, untuk melayani 1 (satu) orang penumpang pada penerbangan berjadwal dibutuhkan sama dengan 100 orang/kali bila pada penerbangan tidak berjadwal. Maksudnya misalnya sesuai jadwal berangkat jam 4 pagi. Walaupun penumpang yang berangkat hanya 1 (satu) orang untuk satu buah pesawat B-747-400 dengan kapasitas 500 penumpang, sumber daya manusia yang harus dipersiapkan untuk airlines berjadwal bisa mencapai 100 orang (mulai dari direktur hingga pesuruh semuanya sibuk).

### 3. Hak Pendaratan (pada berbagai bandar udara/negara).

Pada penerbangan internasional yang dimaksud dengan hak pendaratan adalah hak angkut (traffic right), pada penerbangan domestik adalah izin rute. Izin rute biasanya tercantum dalam lampiran SIUP perusahaan penerbangan berjadwal bersangkutan. dan/atau merupakan izin terbang (flight approval). Bagi perusahaan penerbangan tidak berjadwal yang akan melakukan penerbangan harus memiliki persetujuan terbang (flight approval). Demikian pula bagi perusahaan

penerbangan berjadwal yang akan melakukan penerbangan tidak berjadwal/charter/borongan harus memiliki ijin terbang (flight approval) yang juga merupakan hak pendaratan.

Rute penerbangan adalah berupa garis lurus dari satu kota ke kota lain. Rute tersebut berputar seperti jari-jari roda kereta dari sebuah pusat kota. Dari satu bandara utama Soekarno-Hatta, perusahaan penerbangan nasional mengirimkan pesawatnya ke sekitar 25 bandara komersil/BUMN PT. AP-I/PT. AP-II dan beberapa bandara UPT Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, dan kemudian dengan cepat menariknya lagi ke bandara utama Soetta. Hal ini karena hampir 95% airlines nasional home base-nya di pusat Jakarta. Beberapa perusahaan penerbangan utama nasional mendominasi bandara utama Soetta : Garuda, Lion, Batavia, Sriwijaya, Mandala dan lainnya mengambil home basenya di bandara Soetta, bandara utama terbesar di Pusat Ibukota Negara Republik Indonesia. Pemandang potensial/airlines baru (entrance), yang akan masuk industry penerbangan berjadwal harus mempunyai fasilitas di bandara dan hak pendaratan (izin rute/traffic right/hak angkut). Ini merupakan sesuatu yang tidak mudah untuk dilakukan, karena semua fasilitas yang ada sudah ada penggunaannya. Jadi hak pendaratan (izin rute/traffic right) adalah halangan masuk pertama dalam industry penerbangan.

#### 4. Program Frekuensi Mile Terbang.

Halangan masuk lain adalah program frekuensi mil terbang. Airlines terbesar seperti Garuda dan Lion Air mempunyai rute nasional dan internasional, sehingga mereka mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk mengakumulasi frekuensi mil terbang dan dapat menggunakannya untuk memberikan penerbangan gratis. Jadi, airlines nasional terbesar mempunyai program yang paling menarik. Faktor tersebut menciptakan halangan bagi pesaing potensial dan airlines kecil (pendatang

baru/entrance) yang mengoperasikan pesawat sedikit, apalagi bila hanya (dua) pesawat) sangat sulit untuk bertahan hidup dan ekspansi. Empat airlines nasional terbesar saat ini mendominasi pasar jasa angkutan udara di Indonesia : Garuda, Lion, Batavia, Sriwijaya mencapai sekitar 85,30% dari seluruh lalu lintas penerbangan domestik dan mengendalikan 90% bandara utama BUMN di Indonesia (gambar 2)

#### 5. Kapasitas Bandara Membatasi Persaingan

Kecenderungan persaingan dalam dunia penerbangan akibat adanya deregulasi penerbangan beberapa tahun terakhir menimbulkan beberapa masalah pelik. Meskipun jumlah penumpang diangkut meningkat 8 (delapan) kali dan lalu lintas penerbangan hampir berlipat tiga kali dibanding sebelum deregulasi penerbangan tahun 1999, tidak ada bandara baru yang dibuka selama dekade tersebut. Bandara dan pengendali lalu lintas penerbangan disediakan pemerintah. Penyelenggara jasa kebandarudaraan BUMN PT.AP-I dan PT.AP-II dan UPT Ditjen. Perhubungan Udara selama dekade ini boleh dikatakan sifatnya hanya memelihara/merawat bandara yang sudah ada dan tidak membangun bandara baru. Jadi, pemerintah tidak menindaklanjuti deregulasi penerbangan dengan kapasitas bandara. Akibatnya, gerbang keberangkatan dan hak pendaratan menjadi sumber daya yang langka dalam industry ini. Perusahaan penerbangan yang tidak mampu mendapatkan fasilitas tersebut di bandara utama (Soetta Jakarta) terpaksa harus keluar dari bisnis. Ada yang mengatakan bahwa perusahaan penerbangan utama tidak mendesak peningkatan fasilitas bandara karena kenaikan kapasitas akan dapat mendorong pendatang baru dan meningkatkan persaingan. Deregulasi penerbangan semula mendorong gelombang pendatang baru seperti : PT. Air Wagon International. PT. Jatayu, PT

Seulawah, PT. Star Air, PT. Satrio Mataram Airlines, PT. Alatief, Air paradise dan lainnya. Hingga awal tahun 2005-an, sebagian besar pendatang baru tersebut telah lenyap atau telah ditelan oleh perusahaan penerbangan besar. Pangsa pasar perusahaan penerbangan swasta besar yaitu : PT. Lion Air. PT. Batavia, PT Sriwijaya terus meningkat pesat menjadi 65,4%.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

Dari hasil analisis dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

1. Deregulasi penerbangan diantaranya semula dimaksudkan untuk menurunkan halangan masuk bagi pendatang baru. Regulasi KM.11/2001 tentang penyelenggaraan angkutan udara mensyaratkan minimal cukup menguasai 2 (dua) pesawat udara. Namun dalam pelaksanaannya setelah ijin diberikan dan sekian tahun berjalan ternyata airlines yang mengoperasikan sedikit pesawat udara (2 A/C) banyak yang gagal ditelan persaingan. Oleh karena itu KM. 11/2001 diganti dengan KM.25/2008 yang isinya menambah menjadi 5 (lima) dan sejak tahun 2011 ditingkatkan lagi menjadi minimal 10 (sepuluh) pesawat udara. Rangkaian regulasi dan deregulasi sebagaimana tersebut diatas menimbulkan beberapa pertanyaan menarik tentang tujuan regulasi yang sebenarnya, yaitu diantaranya apakah regulasi ekonomi mengenai jumlah minimal pesawat udara dimaksudkan untuk menurunkan atau menaikkan halangan masuk?. Apakah dirancang untuk kesejahteraan masyarakat konsumen atau untuk kepentingan khusus airlines (produsen) atau untuk keduanya..
2. Berdasarkan hasil analisis diatas dapat diketahui bahwa ternyata halangan masuk yang paling significant adalah skala ekonomis (economics of schale). Skala efisien minimum adalah tingkat output terendah yang memungkinkan perusahaan secara penuh memanfaatkan skala ekonomis. Skala efisien minimum pada industri jasa angkutan udara niaga berjadwal berdasar pasal 118 angka 2.a UU Penerbangan Nomor 1 Tahun 2009 pada skala atau jumlah minimum 10 unit pesawat udara.
3. Selanjutnya diteliti lebih lanjut sumber utama halangan/hambatan/rintangan masuk paling pertama adalah hak pendaratan (izin rute). Hal ini didasarkan pada alasan bahwa tanpa hak pendaratan airlines berjadwal tidak dapat terbang.
4. Meningkatnya jumlah minimal 10 unit pesawat udara yang harus dioperasikan berarti harus menyediakan modal yang sangat besar untuk membeli pesawat. Ditambah dengan biaya suku cadang, iklan dll. menjadikan biaya tinggi. Biaya tinggi pada airlines berjadwal juga meningkatkan halangan masuk.
5. Halangan masuk lainnya bisa program frekuensi mile terbang.
6. Kapasitas Bandara membatasi persaingan. Kapasitas juga bisa dikategorikan sebagai halangan bagi masuknya pesaing potensial.

## DAFTAR PUSTAKA

- McEACHERN, Economics : A Contemporary Introduction, Pendekatan Konteporer, Diterjemahkan oleh Sigit Triandanu, SE., Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- MICHAEL E. PORTER : Competitive Strategy, The Free Press A Division Of Macmillan Publishing Co., Inc.
- Undang-undang Nomor : 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Keputusan Presiden Nomor : 3 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1980 tentang Larangan Pemasukan dan Pemberian Izin Pengoperasian Pesawat Terbang dari Luar Negeri.
- Kepmenhub Nomor : 11 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Angkutan Udara.
- Kepmenhub Nomor : 81 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Angkutan Udara
- Kepmenhub Nomor : 25 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Angkutan Udara