Pusat Penelitian
Badan Keahlian DPR RI
Gd. Nusantara I Lt. 2
Jl. Jend. Gatot Subroto
Jakarta Pusat - 10270
☎ 5715409 🖷 5715245
✉ infosingkat@gmail.com

BIDANG EKONOMI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

INFO Singkat

KAJIAN SINGKAT TERHADAP ISU AKTUAL DAN STRATEGIS

Vol. XI, No.11/I/Puslit/Juni/2019

WACANA MASKAPAI PENERBANGAN ASING MASUK DALAM RUTE PENERBANGAN DOMESTIK INDONESIA

Sony Hendra Permana

Abstrak

Mahalnya harga tiket pesawat memunculkan wacana maskapai penerbangan asing masuk dalam rute domestik di Indonesia. Apakah wacana menciptakan persaingan usaha yang sehat dan kompetitif ini merupakan solusi tepat di tengah kondisi terjadinya tren penurunan penumpang dan kondisi keuangan hampir seluruh maskapai yang merugi? Tulisan ini bertujuan membahas peluang maskapai penerbangan asing dan upaya pemerintah dalam mengatasi mahalnya tiket penerbangan domestik. Sebenarnya peluang bagi maskapai asing beroperasi pada rute domestik sangat terbuka, namun perlu memenuhi asas cabotage, di mana maskapai asing bermitra dengan perusahaan domestik membentuk usaha baru berbadan hukum Indonesia. Peran pemerintah diperlukan untuk memperbaiki industri ini agar lebih efisien melalui berbagai kebijakan seperti pemberlakuan tarif batas atas, keringanan pajak, dan insentif lainnya. Dengan efisiensi, akan tercipta harga tiket pesawat yang wajar dan kompetitif. DPR melalui fungsi pengawasan diharapkan dapat melakukan pengawasan terhadap kinerja BUMN penerbangan dan kebijakan pemerintah mengenai pengaturan penerbangan di Indonesia yang dilakukan oleh Kementerian Perhubungan.

Pendahuluan

Beberapa waktu lalu Presiden Jokowi menyatakan akan mengundang masuk maskapai penerbangan asing untuk menggarap pasar penerbangan domestik. Hal ini dipicu oleh tingginya harga tiket pesawat domestik yang dikeluhkan masyarakat, setelah upaya pemerintah menurunkan Tarif Batas Atas (TBA) dan menaikkan Tarif Batas Bawah (TBB) tidak memberikan dampak penurunan tiket pesawat secara signifikan. Mahalnya harga tiket pesawat bahkan turut memberikan andil yang cukup tinggi terhadap inflasi tahunan. Inflasi tarif angkutan udara sebesar 0,3% terhadap inflasi tahunan sebesar 3,32% (Bisnis Indonesia, 11 Juni 2019).

Tingginya harga tiket pesawat domestik ditengarai karena struktur pasar penerbangan di Indonesia yang hanya didominasi 2 grup penerbangan, yakni Garuda Indonesia Group dan Lion Group yang menguasai 96% pasar penerbangan domestik. Kondisi ini

PUSLIT BKD

9 772088 235001

berpotensi terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat seperti persekongkolan penetapan harga antara kedua pelaku usaha tersebut sehingga menyebabkan harga mahal.

Masuknya maskapai penerbangan asing ke dalam pasar domestik diharapkan dapat mengubah struktur pasar penerbangan domestik sehingga tidak hanya dikuasai oleh dua grup perusahaan. Selain itu masyarakat juga akan memiliki pilihan yang lebih banyak yang pada akhirnya dapat membuat industri penerbangan di Indonesia makin kompetitif. Keberadaan maskapai penerbangan asing juga diharapkan dapat menambah pasokan kebutuhan transportasi udara dalam negeri. (kumparan.com, 31 Mei 2019).

Berbagai sambutan dari masyarakat atas wacana ini bermunculan, baik yang pro maupun kontra. Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) sangat mendukung usulan tersebut. Apindo menilai masuknya maskapai asing dapat mengurangi dominasi Garuda Indonesia Group dan Lion Group. Penguasaan pasar yang sangat besar oleh kedua grup ini dikhawatirkan akan membuat kesepakatan antara keduanya dalam menetapkan tarif tinggi. Kondisi harga tiket yang mahal memberikan dampak negatif terhadap sektor pariwisata dan perhotelan, di mana okupansi hotel menurun sebesar 10-30%. Pasar penerbangan domestik Indonesia sangat potensial, mengingat sudah ada 3 maskapai asing yang siap melayani rute domestik, yakni AirAsia, Jet Star, dan Scoot. (liputan6.com, 5 Juni 2019).

Sebaliknya, Ahmad Heri Firdaus, Ekonom Indef menilai bahwa membuka pasar domestik untuk maskapai asing bukanlah solusi untuk menurunkan harga tiket pesawat yang tinggi saat ini. Yang perlu dilakukan adalah transparansi struktur biaya penerbangan sehingga dapat diketahui penyebab permasalahan tingginya harga tiket tersebut. Mahalnya tiket pesawat bukan disebabkan oleh kurangnya pelaku usaha di sektor penerbangan tetapi ditengarai bahwa pelaku usaha dalam negeri saat ini cenderung membuat harga sulit dijangkau oleh masyarakat. (kompas.tv.com, 10 Juni 2019). Didik J Rachbini menilai kebijakan ini akan memberikan risiko terhadap neraca jasa dan neraca berjalan karena keuntungan yang diterima oleh maskapai asing akan ditransfer keluar negeri dan berbagai transfer *outflow* lainnya. Pada akhirnya hal ini akan memperlemah posisi rupiah. (liputan6.com, 5 Juni 2019).

Berbagai pendapat pro dan kontra terhadap rencana kebijakan tersebut menarik untuk dianalisis. Tulisan ini bertujuan untuk membahas mengenai peluang maskapai penerbangan asing dalam melayani rute penerbangan domestik dan upaya pemerintah dalam mengatasi mahalnya tiket penerbangan domestik.

Kondisi Penerbangan Dalam Negeri

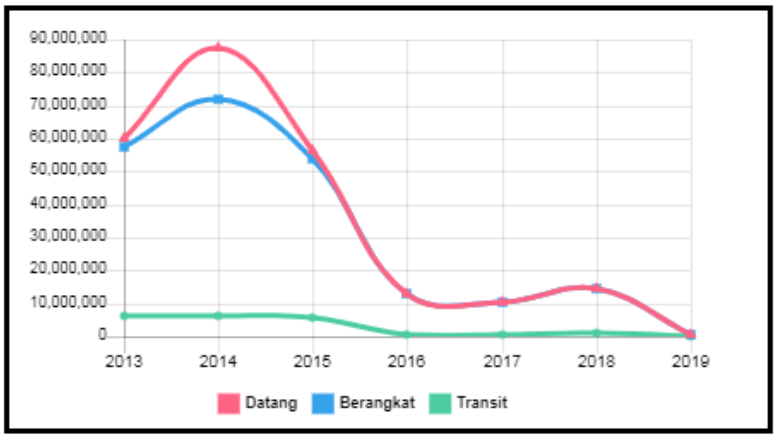
Saat ini terdapat 12 maskapai yang melayani penerbangan penumpang domestik yang tercatat pada website Kementerian Perhubungan, yakni PT. Garuda Indonesia, PT. Indonesia AirAsia, PT. Lion Mentari Airlines, PT. Wing Abadi Airlines, PT. Sriwijaya Air, PT. Travel Express Aviation, PT. Citilink Indonesia, PT. Transnusa Aviation Mandiri, PT. Batik Air Indonesia, PT. NAM Air, PT. ASI Pudjiastuti Aviation, dan PT. Aviastar Mandiri.

Meskipun jumlah maskapai penumpang domestik cukup

banyak jumlahnya namun jasa layanan penerbangan domestik didominasi oleh 2 grup utama, pertama adalah Garuda Indonesia Grup yang menguasai 46% pasar penerbangan domestik dan melayani 738 penerbangan domestik per hari. Group ini terdiri dari Garuda Indonesia, Citilink, Sriwijaya Air, dan NAM Air. Kedua, Lion Group yang menguasai 50% pasar penerbangan domestik dan melayani 779 penerbangan domestik per hari. Group ini terdiri dari Lion Air, Batik Air, dan Wings Air. Sementara itu maskapai lainnya hanya melayani rute-rute khusus dengan pesawat yang relatif kecil. Hanya Indonesia AirAsia yang ikut melayani rute-rute besar seperti yang dilakukan oleh Garuda Indonesia Grup dan Lion Group, yaitu 46 penerbangan domestik per hari. (kumparan.com, 31 Mei 2019).

Dalam beberapa tahun terakhir ini terdapat tren penurunan jumlah penumpang yang menggunakan jasa layanan udara. Berdasarkan data dari Dirjen Perhubungan Udara, jumlah penumpang yang dilayani pada tahun 2014 yang mencapai 87 juta penumpang menurun menjadi 12 juta penumpang pada tahun 2016. Meskipun terjadi peningkatan jumlah penumpang pada tahun 2018 menjadi 14 juta penumpang, namun peningkatan tersebut masih relatif kecil. Sementara itu, sampai dengan bulan Juli 2019, baru sebanyak 764 ribu penumpang yang dilayani oleh maskapai penerbangan domestik.

Selain terjadi tren penurunan pengguna layanan, kondisi keuangan maskapai dalam negeripun mengalami tantangan yang cukup besar. Adanya permintaan penangguhan pembayaran jasa kebandarudaraan pada PT. Angkasa Pura I oleh Lion Air Group, salah satu maskapai penerbangan utama, menunjukkan terdapat permasalahan pada kondisi keuangan maskapai tersebut. Hal ini juga bisa juga terjadi pada maskapai lainnya. Bahkan Kementerian Perhubungan pada laporan keuangan tahun 2018 menyatakan sejumlah maskapai mengalami kerugian, sehingga saat ini Kementerian Perhubungan melakukan pemantauan kondisi keuangan maskapai yang beroperasi di Indonesia (Koran Sindo, 11 Juni 2019). Hanya Garuda Indonesia saja yang melaporkan dalam laporan keuangannya mendapatkan laba sebesar USD5.018.308, meskipun diwarnai dengan penolakan dua komisaris Garuda untuk menandatangani



Sumber : Dirjen Perhubungan Udara, 2019

Gambar 1. Lalu Lintas Penumpang Angkutan Udara Tahun 2013 – 2019

laporan keuangan dalam rapat umum pemegang saham tahunan. Selain itu Air Asia juga mengalami kerugian yang cukup besar, hampir mencapai Rp1 triliun (Media Indonesia, 11 Juni 2019).

Peluang Maskapai Asing Masuk Pasar Domestik

Industri jasa transportasi udara merupakan industri yang memiliki karakteristik khusus sehingga tidak banyak pelaku usaha yang dapat masuk ke pasar ini. Karakteristik **pertama** adalah padat modal (*high capital*), karena harga pesawat (sewa maupun beli), biaya pemeliharaan, dan biaya bahan bakar sangat mahal. **Kedua**, padat teknologi (*high technology*), karena teknologi yang diterapkan pada pesawat sangat canggih. **Ketiga**, padat sumber daya manusia *(labor intensive)*, karena melibatkan orang untuk pemberian layanan *(service),* baik di darat maupun udara, pengoperasian pesawat, perawatan pesawat, dan lain-lain.

Dengan karakteristik tersebut maka struktur pasar yang tercipta pada industri penerbangan adalah struktur pasar oligopoli, di mana tidak banyak pelaku usaha yang terlibat di dalamnya. Sama halnya dengan Indonesia, struktur pasar penerbangan bersifat oligopoli dengan pemain utama Garuda Indonesia Grup dan Lion Grup. Struktur pasar ini tidak melanggar hukum selama persaingan sehat tetap terjaga (Neraca, 12 Juni 2019).

Sebelum maskapai asing diperkenankan masuk ke dalam pasar domestik, perlu dipahami terlebih dahulu adanya asas *cabotage* seperti yang tertuang dalam Konvensi Chicago tahun 1944, di mana regulasi internasional tentang penerbangan melarang maskapai penerbang asing beroperasi pada rute domestik suatu negara. (cnbcindonesia.com, 13 Juni 2019). Konsep ini merupakan salah satu bentuk manifestasi kedaulatan negara di udara secara penuh dan utuh serta pemanfaatannya bagi sebesar-besar kepentingan rakyat, bangsa, dan negara (Kusumaningrum, 2012: 6). Hal ini juga telah sesuai dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang mengatur bahwa angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara nasional. Namun demikian, peluang masuknya maskapai asing pada pasar rute domestik bukannya tidak ada. Maskapai asing dapat mencari partner perusahaan domestik untuk selanjutnya mendirikan perusahaan (perseroan terbatas) dan membuka rute-rute domestik.

Saat ini, maskapai asing yang telah membuka rute penerbangan domestik adalah Indonesia AirAsia, di mana 49,25% sahamnya dimiliki oleh AirAsia Investment Ltd. (kumparan.com, 31 Mei 2019). Namun hal ini tidak mudah untuk dilakukan, mengingat tidak banyak pelaku usaha yang memiliki kemampuan modal dan kompentensi di bidang industri penerbangan. Selain itu, tren penurunan jumlah penumpang dan semakin baiknya infrastruktur transportasi darat menjadi tantangan lainnya yang dihadapi oleh maskapai penerbangan. Ditambah lagi adanya aturan batas atas dan batas bawah yang sangat membatasi maskapai untuk melakukan strategi *marketing*. Hal ini tentunya dapat mengurangi minat dari maskapai asing untuk masuk ke dalam pasar domestik Indonesia.

Masuknya maskapai asing dalam rute penerbangan domestik memang akan menambah jumlah pelaku usaha penerbangan, namun tidak menjamin akan

dapat menurunkan harga tiket pesawat penerbangan domestik. Bahkan maskapai asing bisa saja mengalami nasib yang serupa dengan Indonesia AirAsia yang mengalami kerugian cukup besar tahun lalu.

Upaya yang Perlu Dilakukan oleh Pemerintah

Rencana mengundang maskapai asing dalam melayani rute penerbangan domestik masih belum sepenuhnya final, karena masih perlu mempelajari aturan yang berlaku. Pemerintah melalui Menko Kemaritiman menyatakan bahwa salah satu penyebab tingginya harga tiket pesawat bukan hanya jumlah pelaku usahanya yang sedikit, tetapi karena pemerintah membiarkan harga avtur yang terlalu tinggi, bahkan lebih tinggi dibandingkan harga patokan *Mid Oil Platts Singapore* (MOPS). Selain itu juga disebabkan adanya inefisiensi yang dilakukan oleh Garuda Group dan Lion Group, dua maskapai utama yang mendominasi penerbangan domestik. (Media Indonesia, 12 Juni 2019).

Pemerintah perlu lebih fokus untuk melakukan beberapa kebijakan untuk memperbaiki kinerja maskapai dibandingkan dengan mengundang langsung maskapai asing beroperasi pada rute domestik. **Pertama,** pemerintah perlu mempertimbangkan untuk menaikkan tarif batas atas tiket penerbangan. Sejatinya moda transportasi udara merupakan moda transportasi yang mahal karena biaya operasional yang dikeluarkan juga terbilang tinggi. Bahkan menurut Menko Kemaritiman harga tiket untuk penerbangan domestik di Indonesia sebenarnya merupakan yang terendah keenam di dunia (Neraca, 12 Juni 2019), sehingga kenaikan batas atas tarif merupakan suatu hal yang wajar. Dengan kenaikan batas atas, maskapai dapat lebih leluasa untuk mengatur strategi marketingnya, karena adanya sebagian harga tiket yang murah pasti disubsidi dari sebagian tiket yang mahal.

Kedua, pemerintah juga dapat mengurangi atau menghapus pajak yang terkait dengan penerbangan seperti pajak avtur, pajak suku cadang, dan pajak tiket agar dapat mengurangi beban pengeluaran maskapai. **Ketiga,** dengan banyaknya bandara baru yang dibuka untuk layanan komersial, pemerintah juga dapat memberikan insentif kepada maskapai-maskapai yang melayani rute baru yang pasarnya belum terbentuk.

Penutup

Moda transportasi udara merupakan salah satu moda transportasi yang sangat vital dibutuhkan oleh Indonesia sebagai salah satu moda penggerak pembangunan nasional. Oleh karena itu dibutuhkan hadirnya maskapai penerbangan yang sehat dan memberikan layanan yang baik dengan harga yang kompetitif. Wacana mengundang maskapai asing untuk melayani rute domestik agar terjadi persaingan sehingga dapat menurunkan harga bukanlah suatu solusi yang perlu segera dilakukan. Hal yang lebih penting dilakukan adalah pembenahan industri penerbangan Indonesia secara bersama-sama antara pelaku usaha, otoritas, dan pemerintah. Adapun peran pemerintah untuk memperbaiki industri ini adalah dengan membuat berbagai kebijakan, antara lain menaikkan aturan tarif batas atas tiket pesawat, memberikan keringanan pajak, dan memberikan insentif bagi maskapai yang beroperasi pada rute-rute domestik yang pasarnya belum terbentuk.

DPR RI melalui fungsi pengawasan diharapkan dapat melakukan pengawasan terhadap kinerja BUMN penerbangan, dalam hal ini PT. Garuda Indonesia. Dengan pengawasan tersebut diharapkan ada keterbukaan (transparansi) kepada publik mengenai permasalahan inefisiensi yang sebenarnya dialami oleh Garuda Indonesia Group, sehingga dapat dicarikan

solusinya. Selain itu DPR RI diharapkan dapat melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah mengenai pengaturan penerbangan di Indonesia yang dilakukan oleh Kementerian Perhubungan.

Referensi

"Bocoran 3 Maskapai Asing Siap Tambah Rute di Indonesia", 5 Juni 2019, https://www.liputan6.com/bisnis/read/3983970/bocoran-3-maskapai-asing-siap-tambah-rute-di-indonesia, diakses 13 Juni 2019.

"Di 2018 Maskapai Babak Belur", Media Indonesia, 11 Juni 2019, hal. 11.

Direktorat Jenderal Pehubungan Udara Kementerian Perhubungan, "Statistik Lalu Lintas Angkutan Udara Domestik", http://hubud.dephub.go.id/, diakses 12 Juni 2019.

"Ekonom Nilai Rencana Undang Maskapai Asing ke Indonesia Bukan Solusi Terbaik, 10 Juni 2019, https://www.kompas.tv/article/48657/ekonom-nilai-rencana-undang-maskapai-asing-ke-indonesia-bukan-solusi-terbaik, diakses 13 Juni 2019.

"Karpet Merah Maskapai Asing" Bisnis Indonesia, 11 Juni 2019, hal. 1.

"Kemenhub Pantau Kerugian Maskapai", Koran Sindo, 11 Juni 2019, hal. 9.

Kusumaningrum, Adi. (2012). "Prinsip Cabotage Dalam Industri Pernebangan Indonesia di Era Asian Single Aviation Market 2015", Arena Hukum, Vol. 6, No. 1, April. hal. 1-74.

"Maskapai Asing Mau Masuk? Tidak Semudah Itu, Ferguso!", 13 Juni 2019, https://www.cnbcindonesia.com/news/20190612170535-4-77943/maskapai-asing-mau-masuk-tidak-semudah-itu-ferguso/1, diakses 13 Juni 2019.

"Solusi Tiket Murah Jokowi: Undang Maskapai Asing Masuk Indonesia", 31 Mei 2019, https://kumparan.com/@kumparanbisnis/solusi-tiket-murah-jokowi-undang-maskapai-asing-masuk-indonesia-1rBU2cqnWet, diakses 13 Juni 2019.

"Tarif Pesawat RI Diklaim Terendah Keenam di Dunia", Neraca, 12 Juni 2019, hal. 1.

"Usul Soal Maskapai Asing Temui Jalan Berliku", Media Indonesia, 12 Juni 2019, hal. 11.

Sony Hendra Permana
sony.hendra@dpr.go.id.

Sony Hendra Permana, S.E., M.S.E, menyelesaikan Pendidikan S1 di Universitas Persada Indonesia YAI pada tahun 2003 dan Pendidikan Pascasarjana Ilmu Ekonomi Universitas Indonesia pada tahun 2007. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda bidang kepakaran Ekonomi Terapan pada Pusat Penelitian Badan Keahian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmah yang telah dipublikasikan melalii jurnal dan buku antara lain: "Prospek Pelaksanaan Redenominasi di Indonesia." (2015), "Peningkatan Produktivitas Rakyat dan Daya Saing Bangsa: Pengembangan di Sektor UMKM" (2015), dan "Persaingan Usaha Bagi Bank Perkreditan Rakyat dalam menyalurkan Kredit kepada Usaha Mikro Kecil dan Menengah" (2016).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI

http://puslit.dpr.go.id
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.