

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Industri penerbangan dan dirgantara di Indonesia memiliki prospek yang baik karena didukung oleh kondisi geografis Indonesia yang merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dan memiliki lebih dari 17 ribu pulau yang membentang lebih dari lima ribu kilometer dari timur ke barat, sehingga dapat dikatakan transportasi udara akan menjadi tulang punggung transportasi dan konektivitas nasional, serta penggerak utama perekonomian Indonesia. Konektivitas menciptakan kelancaran dan kemudahan perhubungan dan perdagangan nasional. Konektivitas transportasi udara memungkinkan wilayah-wilayah dapat dijangkau atau mudah dikunjungi. Kondisi geografis dan demografi Indonesia menjadikan Indonesia sebagai kawasan strategis dan menjadi titik sentral di Asia-Pacific, sehingga sangat potensial bagi bisnis penerbangan baik penerbangan domestik, regional maupun internasional.

Mengacu pada Biro Pusat Statistik (BPS), pasar penerbangan domestik pada periode 2015-2019 mengalami pertumbuhan yang sangat pesat, dimana dalam kurun waktu lima tahun tersebut, rata-rata penumpang diangkut sebanyak 87.914.620 orang dan rata-rata per pesawat mengangkut sekitar 97

orang penumpang¹. Pada kurun waktu periode tersebut, penerbangan nasional didominasi oleh 4 group besar maskapai penerbangan yaitu Garuda Indonesia, Lion Air, Sriwijaya dan Air Asia. Namun pada periode tahun 2020, dunia penerbangan merupakan salah satu kegiatan usaha yang terdampak paling signifikan oleh pandemi covid-19. Hal tersebut tercermin dari penurunan jumlah penumpang yang diangkut mencapai 64% dari jumlah penumpang tahun 2019 yang mencapai 116,8 juta menjadi hanya 42,6 juta pada tahun 2022.² Dampak dari pandemi yang menyebabkan menurunnya animo pengguna jasa penerbangan berlanjut hingga periode tahun 2021, namun peningkatan mulai terjadi pada tahun 2022 seiring berkurangnya pembatasan di sektor penerbangan dan mulai membaiknya kasus covid-19 di Indonesia. Jumlah penumpang angkutan udara di Indonesia pada tahun 2022 sebesar 59,7 juta, dan berdasarkan *outlook* penerbangan berjadwal nasional, jumlah tersebut diperkirakan akan terus meningkat antara 5% sampai 10% setiap tahunnya dan diperkirakan pemulihan sektor penerbangan akan kembali optimal pada tahun 2024.³

¹ Badan Pusat Statistik, “Jumlah Kunjungan Wisman ke Indonesia pada Desember 2022”, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2023/02/01/1974/jumlah-kunjungan-wisman-ke-indonesia-pada-desember-2022-mencapai-895-12-ribu-kunjungan-dan-jumlah-penumpang-angkutan-udara-internasional-pada-desember-2022-naik-14-87->, diakses pada 15 September 2023, hal 1.

² Indonesia National Air Carriers Association, “Annual Report 2020”, https://inaca.or.id/wp-content/uploads/2020/11/Annual-Report_OK_2019.pdf, diakses pada 15 September 2023, hal 9.

³ Indonesia National Air Carriers Association, “Aviation Outlook 2022-2023”, https://inaca.or.id/wp-content/uploads/2022/11/INACA-Outlook_2022_2023_FINAL_OK.pdf; diakses pada 15 September 2023, hal 87.

Tabel 1.1
Produksi Angkutan Udara Domestik Maskapai Nasional
Tahun 2016 - 2020

| Deskripsi | satuan | Produksi Angkutan Udara Domestik | | | | |
|-------------------------|--------|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Jumlah Penumpang | juta | 89,4 | 96,9 | 102,0 | 79,5 | 35,4 |
| Frekuensi Keberangkatan | ribu | 764,0 | 829,6 | 875,0 | 729,4 | 402,5 |
| ASK (Production) | miliar | 94,1 | 101,9 | 109,8 | 94,0 | 54,1 |
| SLF | % | 78,5% | 77,6% | 78,5% | 74,7% | 58,5% |

Sumber: Indonesia National Carriers Association, "Annual Report 2020", hal 7⁴.

Namun secara total jumlah penumpang, maskapai penerbangan nasional pada tahun 2016 mencapai 99,8 juta dan dalam kurun waktu 5 tahun mencapai titik tertinggi pada tahun 2018 dengan jumlah penumpang mencapai 115,5 juta.

Tabel 1.2
Produksi Angkutan Udara Maskapai Nasional
Tahun 2016 - 2020

| Deskripsi | satuan | Produksi Angkutan Udara Maskapai Nasional | | | | |
|-------------------------|--------|---|--------|--------|-------|-------|
| | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Jumlah Penumpang | juta | 99,8 | 109,4 | 115,5 | 91,6 | 37,4 |
| Frekuensi Keberangkatan | ribu | 938,6 | 1029,0 | 1106,0 | 956,0 | 464,0 |
| ASK (Production) | miliar | 213,5 | 230,0 | 257,0 | 238,0 | 98,0 |
| SLF | % | 76,9% | 76,5% | 76,9% | 74,1% | 57,6% |

Sumber: Indonesia National Carriers Association, "Annual Report 2020", hal. 7⁵.

⁴ Inaca.or.id, Indonesia National Carriers Association, "Annual Report 2020", https://inaca.or.id/wp-content/uploads/2020/11/Annual-Report_OK_2019.pdf, diakses pada 15 September 2023, hal 7.

⁵ *Ibid.*

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik tersebut, dimana jumlah penumpang angkutan udara yang mencapai 59,7 juta pada tahun 2022 terdiri atas jumlah penumpang domestik mencapai 52,6 juta orang dan jumlah penumpang internasional sebanyak 7,1 juta orang. Data tersebut menunjukkan kenaikan masing-masing sebesar 74,81% (tujuh puluh empat koma delapan puluh satu persen) dan 1.030,86% (seribu tiga puluh koma delapan puluh enam persen) dibandingkan periode yang sama tahun 2021. Pertumbuhan jumlah penumpang pesawat sangat dipengaruhi oleh tingkat pertumbuhan ekonomi secara nasional. Nilai pertumbuhan jumlah penumpang pesawat biasanya dua hingga tiga kali lipat di atas pertumbuhan ekonomi nasional. Sementara itu, dari sisi keuangan operator penerbangan, IATA menyebutkan rata-rata *margin* laba sebelum pajak dari maskapai-maskapai di dunia sebesar 8,7% pada kuartal IV-2017. Operator penerbangan di kawasan Amerika Utara dan Asia Pasifik memimpin perolehan *margin* dengan rata-rata 10,6% dan 10,3%, lalu diikuti maskapai-maskapai Eropa dengan raihan *margin* rata-rata 8,8% pada kuartal-IV 2017. Di waktu yang sama, keuntungan industri maskapai setelah pajak secara global meningkat menjadi US\$ 9,2 miliar pada tahun 2017⁶. Namun, di tengah pertumbuhan lalu lintas penumpang dan kinerja keuangan rata-rata maskapai dunia yang positif, sejumlah operator penerbangan di Indonesia

⁶ Indonesia National Air Carriers Association, “Maskapai Merugi di Tengah Arus Pertumbuhan Penumpang”, <https://inaca.or.id/maskapai-merugi-di-tengah-arus-pertumbuhan-penumpang/>, diakses pada 15 September 2023, hal 2.

tercatat mengalami kerugian. Berikut disajikan beberapa indikator keuangan dan beberapa indikator operasional yang merepresentasikan kinerja PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk dan PT Citilink Indonesia selaku anak perusahaan PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk untuk periode 5 (lima) tahun 2016 – 2020:

Tabel 1.3
Indikator Keuangan dan Operasional
PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk
Tahun 2015 – 2020

| Deskripsi | Satuan | PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk | | | | |
|-----------------------------------|----------|-----------------------------------|--------|--------|--------|---------|
| | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Indikator Keuangan: | | | | | | |
| Pendapatan Usaha | USD juta | 3863,9 | 4177,3 | 4330,4 | 4572,6 | 1492,3 |
| Biaya Usaha | USD juta | 3764,8 | 4253,5 | 4593,8 | 4457,0 | 3303,8 |
| Laba (Rugi) Usaha | USD juta | 99,1 | -76,2 | -263,4 | 115,6 | -1811,5 |
| Laba (Rugi) Bersih | USD juta | 9,4 | -213,4 | -228,9 | -44,6 | -2476,6 |
| Indikator Operasional: | | | | | | |
| Jumlah Penumpang | juta | 23,92 | 23,962 | 23,612 | 19,67 | 5,312 |
| Available Seat Kilometer (ASK) | miliar | 47,565 | 49,751 | 50,089 | 43,921 | 17,942 |
| Revenue Passenger Kilometer (RPK) | miliar | 34,789 | 36,507 | 36,61 | 32,504 | 7,932 |
| Tingkat Keterisian (SLF) | % | 73,14 | 73,38 | 73,09 | 74,01 | 44,21 |
| Jumlah Pesawat | unit | 144 | 144 | 144 | 142 | 142 |

Catatan: Indikator keuangan merepresentasikan GA Group & Indikator Operasional merepresentasikan GA Parent.

Sumber : Garuda Indonesia, “Company Presentation – Presetasi 2020, hal 29 (diolah oleh penulis)⁷.

⁷ Garuda.indonesia.com, “Company Presentation – Presetasi 2020, <https://www.garuda-indonesia.com/content/dam/garuda/files/pdf/investor-relations/financial-report/Corporate-Presentation-Performance-Report-Q4-2020.pdf>, diakses pada 15 September hal 29.

Jumlah penumpang yang hampir stagnan yang diperoleh PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk tersebut diperkirakan karena maskapai tersebut kalah bersaing dalam hal tarif. Sebagaimana diketahui, Garuda Indonesia adalah maskapai *full service* yang tidak bisa secara leluasa menurunkan tarifnya karena harus tetap menjaga *level of service* yang tentu berdampak pada penambahan biaya. Hal tersebut berbeda dengan apa yang terjadi pada maskapai-maskapai dengan layanan berbiaya murah atau *low cost carrier* (LCC). Maskapai *low cost carrier* dapat menerapkan harga tiket pesawat dengan tarif batas bawah kepada penumpangnya saat *low season* tanpa mengganggu level pelayanan terhadap konsumennya. Keinginan masyarakat untuk membeli tiket pesawat yang lebih tinggi dengan pelayanan yang lebih baik, terutama pada rute-rute domestik, pun akhirnya menurun dan lebih memilih untuk membeli tiket penerbangan yang lebih murah. Namun demikian, penjualan harga tiket oleh maskapai *low cost carrier* tidak lantas membuat maskapai dapat membukukan keuntungan. Sebagai salah satu anak perusahaan Garuda Indonesia yang bergerak pada segmen *low cost carrier*, PT Citilink Indonesia juga membukukan kinerja negatif selama 4 (empat) tahun dari kurun waktu 5 (lima) tahun yaitu tahun 2016 – 2020 (catatan: tahun 2020 merupakan tahun khusus karena merupakan tahun pertama sejak pandemi covid-19 terjadi, sehingga merupakan kondisi khusus yang menyebabkan industri penerbangan terdampak signifikan).

Tabel 1.4
Indikator Keuangan dan Operasional
PT Citilink Indonesia
Tahun 2016 - 2020

| Deskripsi | Satuan | PT Citilink Indonesia | | | | |
|--------------------------------------|-------------|-----------------------|---------|---------|--------|--------|
| | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Indikator Keuangan: | | | | | | |
| Pendapatan Usaha | USD juta | 506,886 | 601,392 | 719,83 | 875,7 | 343,4 |
| Biaya Usaha | USD juta | 509,679 | 648,82 | 774,429 | 807,1 | 650,0 |
| Laba (Rugi) Usaha | USD juta | -2,793 | -47,428 | -54,599 | 68,6 | -306,6 |
| Laba (Rugi) Bersih | USD juta | -9,745 | -53,27 | -42,045 | 42,9 | -306,8 |
| Indikator Ops: | | | | | | |
| Jumlah Penumpang | juta | 11,079 | 12,274 | 14,83 | 12,223 | 5,494 |
| Available Seat Kilometer (ASK) | miliar | 11,178 | 12,273 | 14,368 | 13,145 | 9,712 |
| Revenue Passenger Kilometer (RPK) | miliar | 8,581 | 9,791 | 11,9 | 9,885 | 4,559 |
| Tingkat Keterisian (SLF) | % | 76,77 | 79,78 | 82,82 | 75,20 | 46,94 |
| Jumlah Pesawat | unit | 52 | 58 | 59 | 68 | 68 |

Sumber : Garuda Indonesia, "Company Presentation – Presetasi 2020", diakses pada 15 September 2023, hal 29 (diolah oleh penulis)⁸.

Pertumbuhan jumlah penumpang pada tahun 2017 sebesar 9,6% yang kemudian diikuti oleh pada tahun berikutnya, tidak diikuti oleh kinerja keuangan yang positif oleh maskapai penerbangan nasional pada tahun tersebut. Sejumlah maskapai penerbangan mengalami kerugian. Hal tersebut tercermin pada laporan laba (rugi) Garuda Indonesia dan anak perusahaan yang tercatat pada tahun 2017 dan tahun 2018. Selain Garuda Indonesia Group, berdasarkan

⁸ Garuda-indonesia.com, Company Presentation – Presentasi 2020, <https://www.garuda-indonesia.com/content/dam/garuda/files/pdf/investor-relations/financial-report/Corporate-Presentation-Performance-Report-Q4-2020.pdf>, diakses pada 15 September 2023, hal 29.

analisis yang dilaporkan Indonesia *National Air Carriers Association* disebutkan bahwa grup Lion Air dengan maskapai di bawah naungannya adalah Lion Air, Batik Air dan Wings Air menyebutkan juga mengalami kerugian sejak tahun 2016, dimana pada saat itu Lion Air Group diperkuat dengan jumlah pesawat mencapai 118 armada. Dalam laporan disebutkan bahwa kerugian Lion Air Group tersebut akibat pertumbuhan penumpang yang lebih rendah dari pertumbuhan kapasitas atau tidak adanya keseimbangan *demand* dan *supply* serta daya beli masyarakat yang menurun.

Pertumbuhan jumlah penumpang yang meningkat yang berhubungan negatif dengan kinerja keuangan yang mencatatkan kerugian pada sebagian besar maskapai nasional, disebabkan oleh salah satu faktor yaitu harga tiket dan persaingan yang tidak mampu memenuhi biaya operasional, yang sebagian besar adalah biaya *fuel* dan biaya sewa pesawat. Biaya *fuel* dan biaya sewa pesawat rata-rata dapat melebihi 60% dari beban biaya operasional penerbangan. Komponen biaya operasional yang besar tersebut, merupakan 2 (dua) komponen biaya yang hampir tidak dapat dikendalikan oleh para pelaku usaha, dalam hal ini adalah maskapai penerbangan, karena dipengaruhi pada harga pasar dunia dan tingkat suku bunga Rupiah terhadap US Dollar. Sedangkan tren harga tiket pesawat cenderung menurun seiring dengan keinginan pasar yang ingin membeli tiket pesawat terbang pada harga yang lebih murah. Pada kondisi tersebut, para maskapai penerbangan dihadapkan pada kompetisi yang tidak sehat akibat ketidakseimbangan *demand* dan *supply*,

dimana penawaran yang dilakukan kepada pasar tidak sesuai dengan prinsip kelangsungan usaha, dimana harga yang ditawarkan tidak dapat memenuhi biaya operasional maupun dapat memperoleh tingkat keuntungan tertentu.

Perkembangan industri penerbangan turut meningkatkan jumlah maskapai yang beroperasi di Indonesia. Selain jumlah maskapai yang bertambah, jumlah produksi angkutan udara juga meningkat, yang digerakkan oleh jumlah pesawat yang dimiliki oleh maskapai. Berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengubah Pasal 118 ayat 2 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang tidak menyebutkan detail jumlah pesawat yang harus dimiliki maupun dikuasai oleh maskapai selaku pelaku usaha. Banyaknya jumlah maskapai yang beroperasi, mendorong maskapai penerbangan untuk mampu merumuskan strategi dalam memaksimalkan pendapatannya. Pada umumnya, harga tiket pesawat terbang sangat tinggi pada saat menjelang waktu keberangkatan. Ketika waktu penjualan (*selling horizon time*) masih panjang, maka harga tiket pesawat terbang cenderung rendah. Penetapan harga tersebut ditentukan berdasarkan beberapa kriteria. Kriteria tersebut dapat berupa kriteria sisa waktu penjualan, sisa kursi yang belum terjual, harga kompetitor, dan lain sebagainya. Sisa kursi yang belum terjual sampai waktu penjualan berakhir akan menjadi suatu nilai (*revenue*) yang masih dapat diselamatkan melalui kursi yang sudah terjual dengan melakukan strategi penetapan harga secara dinamis.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 130 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan bahwa ketentuan mengenai tarif angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri kelas ekonomi dan angkutan udara perintis serta tata cara dan prosedur pengenaan sanksi administratif diatur dengan Peraturan Menteri. Adapun ketentuan mengenai tarif angkutan udara tersebut diatur lebih lanjut berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 20 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Formulasi Perhitungan Tarif Batas Atas Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri, yang mana pada Pasal 2 disebutkan bahwa terdapat empat komponen utama dalam menghitung tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara, yaitu :

- a. Tarif jarak;
- b. Pajak;
- c. Iuran wajib asuransi; dan
- d. Biaya tuslah/tambahan (*surchage*)

Mengacu pada komponen pengenaan tarif sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 tersebut, disebutkan juga pada Pasal 4 bahwa besaran tarif jarak tersebut merupakan batas atas tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri. Lebih lanjut pada Pasal 4 ayat (3) dijelaskan bahwa besaran tarif batas diterapkan berdasarkan kelompok pelayanan yang diberikan, yaitu :

- a. penerapan tarif 100% (seratus persen) dari tarif maksimum yang memberikan pelayanan dengan standar maksimum (*full services*);
- b. penerapan tarif setinggi-tingginya 90% (sembilan puluh persen) dari tarif maksimum, untuk pelayanan dengan standar menengah (*medium services*);
- c. penerapan tarif setinggi-tingginya 85% (delapan puluh lima persen) dari tarif maksimum, untuk pelayanan dengan standar minimum (*no frills services*).

Berkaitan komponen pajak, pada Pasal 5 menjelaskan perhitungannya yang merujuk pada ketentuan undang-undang perpajakan. Sama halnya dengan komponen iuran wajib asuransi yang besarnya mengacu kepada ketentuan undang-undang mengenai iuran wajib asuransi. Mengenai komponen biaya tuslah atau *surcharge*, pada Pasal 6 menyebutkan hanya dapat dikenakan dalam kondisi: Fluktuasi harga bahan bakar (*fuel surcharge*) Biaya yang ditanggung oleh perusahaan angkutan udara saat hari raya. Biaya yang dibebankan kepada penumpang akibat pelayanan tambahan yang diberikan. Khusus untuk *surcharge* akibat fluktuasi harga bahan bakar, dapat dilakukan jika terjadi kenaikan harga bahan bakar dalam jangka waktu tiga bulan berturut-turut, sehingga mengakibatkan kenaikan biaya operasi pesawat di atas 10%. Begitu pula pada Pasal 10 disebutkan bahwa selain perhitungan berdasarkan komponen sebagaimana disebutkan pada Pasal 2, dalam hal tertentu Menteri dapat menetapkan batas atas tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara berjadwal dalam negeri dengan pertimbangan:

- a. kemampuan pengoperasian bandar udara; dan
- b. kapasitas pesawat udara untuk maksimal penumpang diangkut

Adapun penetapan oleh Menteri tersebut dengan ketentuan:

- a. melalui usulan dari badan usaha angkutan udara/*stakeholder*; atau
- b. pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal.

Hasil perhitungan tarif jarak, pajak, iuran wajib asuransi dan biaya tuslah/tambahan (*surchage*) tersebut merupakan batas atas harga maksimum pada suatu rute tertentu di dalam negeri atas pelayanan angkutan penumpang jasa angkutan udara yang disediakan oleh badan usaha angkutan udara niaga dengan pelayanan minimal yang mematuhi persyaratan keselamatan dan keamanan penerbangan yang ditetapkan.

Industri penerbangan yang dikenal tidak menguntungkan selama beberapa dekade, akhirnya akan dipaksa oleh pelaku pasar untuk menjalani konsolidasi dan rasionalisasi dalam upaya untuk menemukan cara yang lebih baik untuk melakukan bisnis. Tetapi tidak demikian bagi industri penerbangan, karena maskapai harus tetap terbang guna menandakan masih beroperasi. Banyak maskapai yang tidak menguntungkan terus bertahan dalam bisnis meskipun mengalami kerugian besar selama bertahun-tahun. Hal ini karena berbagai pemangku kepentingan tidak dapat membiarkan maskapai penerbangan berhenti beroperasi. Menutup maskapai besar yang tidak menguntungkan akan menyebabkan hilangnya ribuan pekerjaan, ketidaknyamanan bagi ratusan ribu turis, dan jutaan kerugian bagi kreditor

maskapai penerbangan. Belum lagi kehilangan kebanggaan nasional jika maskapai yang dimaksud adalah maskapai nasional. Menutup maskapai yang mengalami kesulitan adalah keputusan politis yang tidak mudah. Tetapi, maskapai yang merugi juga terpaksa memasang tarif yang menarik agar kelebihan kapasitas dapat terisi. Hal tersebut berlaku juga bagi maskapai besar.

Sebagai salah satu komponen biaya terbesar yang dapat mencapai 40% dari biaya operasional, fluktuasi harga minyak yang merupakan tantangan lain yang harus dihadapi oleh maskapai penerbangan. Lebih lanjut, bisnis penerbangan juga sangat rentan terhadap situasi politik, keamanan, hingga bencana alam. Apabila hal tersebut terjadi maka dipastikan akan berdampak besar terhadap bisnis maskapai penerbangan. Selain itu, biaya sewa/lease pesawat yang mencapai 20-25% serta peningkatan biaya kebandarudaraan menjadi salah satu penyebab besarnya biaya operasional maskapai setiap tahunnya. Apabila dihitung, porsi biaya kebandarudaraan bisa mencapai 15-17% dari total biaya operasional maskapai. Karena itu, operator bandara diharapkan menyesuaikan tarif jasa yang dikenakan kepada maskapai, hal ini mengingat pula laba bersih pengelola bandara BUMN terus meningkat setiap tahunnya.

Sebagaimana Pemerintah menetapkan skema perubahan tarif tiket dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. 20 Tahun 2019 mengenai Tata Cara dan Formulasi Perhitungan Tarif Batas Atas Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri, yang tentunya tidak

bisa begitu saja diubah. Pada Pasal 23 ayat 1 beleid yang diundangkan 28 Maret 2019 tersebut menyatakan, evaluasi tarif penumpang tersebut dilaksanakan secara berkala setiap tiga bulan; dan/atau sewaktu-waktu dalam kondisi terjadi perubahan signifikan yang memengaruhi kelangsungan kegiatan badan usaha angkutan udara. Ayat 2 menyebutkan, perubahan signifikan merupakan perubahan yang menyebabkan terjadinya kenaikan total biaya operasi pesawat udara hingga paling sedikit 10%, yang disebabkan adanya perubahan harga avtur, harga nilai tukar rupiah, dan harga komponen biaya lainnya. Jika pun mengacu pada evaluasi tarif sewaktu-waktu, hal itu disebabkan karena kenaikan biaya yang signifikan, yang berarti konsekuensinya adalah tarif batas atas harus dinaikkan, namun dengan memperhatikan kehati-hatian.

Pengenaan tarif batas atas sudah diatur pada PM 20 tahun 2019 juga tidak lantas membuat para maskapai tidak melakukan pelanggaran. Hal tersebut menunjukkan salah satu indikasi, bahwa efektivitas pengenaan tarif batas atas yang diberlakukan pada harga tiket pesawat terbang mempengaruhi kelangsungan bisnis penerbangan dalam menjalankan kegiatan usahanya untuk memenuhi biaya operasional maupun untuk memperoleh tingkat keuntungan tertentu sebagaimana maksud dan tujuan pendirian perusahaan itu sendiri. Beberapa maskapai disebutkan oleh Kementerian Perhubungan melakukan pelanggaran tarif batas atas selama periode semester kedua tahun 2022, dimana pelanggaran tersebut dominan terjadi pada beberapa rute yang dilayani oleh sejumlah maskapai dan dikenakan sanksi administrasi sebagaimana

disampaikan oleh Direktur Jenderal (Dirjen) Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan⁹.

Menurut H. K. Martono dan Amad Sudiro¹⁰:

“Kebijakan tarif transportasi udara nasional berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 adalah gabungan antara sosialis dan liberal (neo-liberal), kebijakan sosialis dimaksudkan untuk melindungi masyarakat banyak, sedangkan kebijakan liberal dimaksudkan untuk melindungi kelangsungan hidup perusahaan penerbangan. Berdasarkan kebijakan tersebut, pemerintah menetapkan tarif ekonomi batas atas untuk melindungi masyarakat banyak, sedangkan tarif nonekonomi ditetapkan sendiri oleh perusahaan penerbangan agar perusahaan penerbangan memperoleh dana langsung dari pengguna jasa transportasi udara.”

Sejalan dengan pandangan tersebut di atas, jika melihat pada produksi angkutan udara yang disediakan oleh maskapai nasional saat ini lebih dari 70% bergerak pada jasa yang menyediakan layanan ekonomi kepada masyarakat. Hal tersebut menandakan bahwa kontrol para pelaku usaha terhadap pengenaan tarif sesuai dengan beban operasional, kondisi *high/low season* maupun daya beli masyarakat, serta tujuan untuk mendapatkan nilai keuntungan tertentu demi kelangsungan usaha, tidak dapat dilakukan.

⁹ Kompas.tv, “Kemenhub Sanksi Maskapai yang Langgar Tarif Batas Atas Tiket Pesawat”, <https://www.kompas.tv/bisnis/391621/kemenhub-sanksi-maskapai-yang-langgar-tarif-batas-atas-tiket-pesawat?page=all>, diakses pada 25 September 2023.

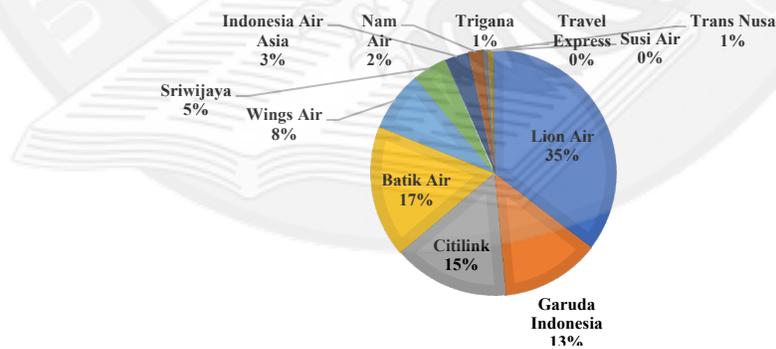
¹⁰ Martono, et.al, *Hukum Udara Nasional dan internasional Publik*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hal 250.

Tabel 1.5
Jumlah Penumpang per Maskapai
Tahun 2019 – 2020

| Maskapai | Jumlah Penumpang (dalam juta) | |
|--------------------|-------------------------------|-------|
| | 2019 | 2020 |
| Lion Air | 23,73 | 12,51 |
| Garuda Indonesia | 15,50 | 4,61 |
| Citilink | 11,86 | 5,40 |
| Batik Air | 10,50 | 6,10 |
| Wings Air | 5,70 | 2,80 |
| Sriwijaya | 5,47 | 1,59 |
| Indonesia Air Asia | 2,89 | 1,10 |
| Nam Air | 2,11 | 0,69 |
| Trigana | 0,66 | 0,24 |
| Trans Nusa | 0,60 | 0,20 |
| Travel Express | 0,34 | 0,07 |
| Susi Air | 0,02 | 0,00 |

Sumber: Indonesia National Air Carriers Assosiation, “Annual Report 2020”, hal 12 (diolah penulis)¹¹.

Tabel 1.6
Jumlah Penumpang Domestik
Maskapai Penerbangan Nasional Tahun 2020



Sumber: Indonesia National Air Carriers Assosiation, “Annual Report 2020”, hal 12 (diolah penulis)¹².

¹¹ Inaca.or.id, Annual Report 2020, <https://inaca.or.id/wp-content/uploads/2022/07/INACA-Annual-Report-2020.pdf>, diakses pada 15 September 2023, hal 12.

¹² *Ibid.*

Menurut Augustinus Simanjuntak¹³ bahwa sebagai negara yang menganut sistem ekonomi berasaskan kekeluargaan, setiap pelaku usaha diharapkan bersaing secara sehat sebagaimana yang ditetapkan dalam hukum persaingan usaha Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, dimana menurut Undang-Undang ini, pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Lebih lanjut, Augustinus Simanjuntak juga menyebutkan bahwa tujuan dari pembentukan undang-undang persaingan usaha tersebut adalah:

1. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
2. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat guna menjamin kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, menengah, dan pelaku usaha kecil;
3. mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan pelaku usaha;
4. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Sejalan dengan hal tersebut, para maskapai beberapa kali mengusulkan kepada Pemerintah melalui Kementerian Perhubungan untuk menghapus kebijakan tarif batas atas untuk tiket pesawat dan melepaskan kebijakan pengenaan tarif sesuai dengan mekanisme pasar. Usulan tersebut, salah satunya disampaikan oleh manajemen Garuda Indonesia sebagai maskapai penerbangan milik pemerintah, yang menyampaikan beberapa kali usulan tersebut kepada

¹³ Simanjuntak, Augustinus, Hukum Bisnis: Sebuah Pemahaman Integratif antara Hukum dan Praktik Bisnis, (Depok: Rajawali Pers, 2023), hal 217-218.

Kementerian Perhubungan selaku regulator.¹⁴ Lebih lanjut, apabila penerapan harga dilakukan oleh maskapai penerbangan sesuai dengan mekanisme pasar akan mempertimbangkan penetapan harga tersebut dan dampaknya terhadap permintaan pasar untuk memastikan kelangsungan usaha dan daya beli masyarakat sebagai konsumen angkutan udara.

Berkaitan dengan permintaan berbagai maskapai dengan penghapusan tarif batas atas, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (“KPPU”) juga menyampaikan permintaan yang sama kepada pemerintah yaitu untuk menghapuskan kebijakan tarif batas bawah dan tarif batas atas. KPPU juga menyampaikan bahwa tidak ada korelasi penerapan kebijakan tarif dengan standar keselamatan penerbangan dan aturan penerapan tarif berpotensi melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat¹⁵. Pandangan KPPU tersebut juga disampaikan dalam kesempatan acara dengar pendapat mengenai rencana kebijakan penetapan tarif batas bawah tiket ekonomi penerbangan domestik sebagaimana dilansir dari laman portal KPPU. Pada kesempatan tersebut KPPU menyampaikan dengan tegas bahwa “Indonesia melakukan langkah mundur”¹⁶

¹⁴ Finance detik.com, “Bos Garuda Kritik Tarif Batas Pesawat: Untung Minim, Pengawasan Kurang”, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6822315/bos-garuda-kritik-tarif-batas-pesawat-untung-minim-pengawasan-kurang/1>, diakses pada 15 September 2023, hal 1.

¹⁵ KPPU.go.id, “KPPU: Tarif Batas Bawah Berpotensi Melemahkan Industri Penerbangan dan Konsumen!”, https://www.kppu.go.id/id/blog/2015/01/kppu-tarif-batas-bawah-berpotensi-melemahkan-industri-penerbangan-dan-konsumen/?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter, diakses pada 25 September 2023.

¹⁶ Kppu.go.id, “Aspek Keselamatan dan Harga Tiket Pesawat”, <https://www.kppu.go.id/id/blog/2014/11/aspek-keselamatan-dan-harga-tiket->

atas rencana penetapan kebijakan tarif tersebut. Pandangan KPPU tersebut di atas juga disampaikan terkait dengan penetapan *fuel surcharge* sebagai salah satu komponen harga tiket pesawat terbang, dimana dalam pandangan KPPU atas penetapan *fuel surcharge* merupakan bentuk nyata dari kartel dan seharusnya dapat memberikannya kepada mekanisme pasar¹⁷.

Lebih lanjut, dalam perspektif persaingan usaha, kebijakan penetapan harga melalui tarif batas bawah maupun tarif batas atas menyebabkan adanya praktek kartel terjadi oleh para maskapai. Sebagaimana dalam Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 disebutkan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Salah satu praktek kartel tersebut terjadi pada tahun 2019, dimana pada tahun 2020 KPPU menyatakan bahwa terdapat 7 (tujuh) maskapai yang terbukti melakukan kartelisasi atas harga tiket angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi dalam negeri¹⁸. Adapun ketujuh maskapai tersebut adalah PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk,

[pesawat/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+KppuNewsFeed+%28Berita+KPPU%29](#), diakses pada 25 September 2023.

¹⁷ Kppu.go.id, "Position Paper KPPU terhadap Fuel Surcharge Maskapai Penerbangan", https://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/positioning_paper_fuel_surcharge.pdf, diakses pada 25 September 2023, hal. 4.

¹⁸ Cnnindonesia.com, KPPU Putuskan 7 Maskapai Bersalah Kasus Kartel Tiket Pesawat, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200623215457-92-516690/kppu-putusan-7-maskapai-bersalah-kasus-kartel-tiket-pesawat>, diakses pada 25 September 2023, hal 1.

PT Citilink Indonesia, PT Sriwijaya Air, PT NAM Air, PT Batik Air, PT Lion Mentari, dan PT Wings Abadi. Pada putusan atas perkara Nomor 15/KPPU-I/2019 disebutkan bahwa ketujuh maskapai tersebut terbukti melakukan pelanggaran Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menyebutkan pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.

Dalam perspektif persaingan usaha, pernyataan KPPU yang menyatakan agar harga tiket pesawat terbang diberikan kepada mekanisme pasar, maka tidak sejalan dengan pengaturan tarif batas atas yang ditetapkan pada layanan ekonomi angkutan udara sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 20 Tahun 2019 yang menetapkan kebijakan pengenaan tarif batas pada harga tiket angkutan udara layanan kelas ekonomi. Hal tersebut juga berlaku atas pengenaan tarif batas bawah, dimana KPPU menilai harga tarif bawah penerbangan yang dilakukan Kementerian Perhubungan (Kemenhub) akan merugikan konsumen, untuk itu KPPU menyatakan akan jauh lebih baik apabila harga tiket berdasarkan mekanisme pasar¹⁹. KPPU menyatakan agar pemerintah tidak mengintervensi harga tiket, namun menyerahkan kebijakan pengenaan harga tiket pesawat terbang kepada *airline*

¹⁹ Money.kompas.com, KPPU: Harga Tiket Pesawat Lebih Baik Berdasarkan Mekanisme Pasar, <https://money.kompas.com/read/2014/11/12/142514626/KPPU.Harga.Tiket.Pesawat.Lebih.Baik.Berdasarkan.Mekanisme.Pasar>, diakses pada 25 September 2023, hal 1.

atau operator²⁰. Adapun penetapan kebijakan tarif batas atas pada harga tiket pesawat terbang, hanya berlaku di negara Indonesia, karena kebanyakan negara lain menerapkan harga tiket pesawat berdasarkan mekanisme pasar, dan hal tersebut sebagaimana disampaikan oleh Pemerintah melalui Kementerian Perhubungan²¹. Mekanisme pasar sejatinya akan mendorong efisiensi dan efektivitas para maskapai dalam memproduksi dan menawarkan produknya sesuai dengan tingkat permintaan masyarakat atau konsumen atau terbentuknya harga keseimbangan, sehingga mendorong adanya kompetisi yang pada akhirnya diharapkan akan menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera. Hukum persaingan melindungi persaingan, baik bagi pelaku usaha maupun konsumen, dalam menawarkan barang dan/atau jasa agar konsumen dapat memilih produk yang berkualitas dengan harga yang kompetitif, sehingga dengan demikian, produsen akan menawarkan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang kompetitif.

²⁰ Thejakartapost.com, Business watchdog calls on government not to intervene in airfares, <https://www.thejakartapost.com/news/2019/04/24/business-watchdog-calls-on-government-not-to-intervene-in-airfares.html>, diakses pada 13 Oktober 2023.

²¹ Cnbcindonesia.com, Menhub Sebut Tiket Pesawat di Negara Lain Berlaku Hukum Pasar, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190809165558-4-91027/menhub-sebut-tiket-pesawat-di-negara-lain-berlaku-hukum-pasar>, diakses pada 13 Oktober 2023.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada fakta sosial dan latar belakang masalah, maka penulis merumuskan beberapa rumusan masalah untuk diidentifikasi dan di analisis untuk dilakukan penelitian, adapun rumusan masalah yang akan dibahas:

1. Bagaimana sikap pelaku usaha terhadap penetapan harga tiket pesawat terbang ditinjau dari Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 20 Tahun 2019?
2. Bagaimana penetapan tarif batas atas ditinjau dari perspektif hukum persaingan usaha?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis mengenai sikap pelaku usaha terhadap penetapan harga tiket pesawat terbang khususnya penetapan tarif batas atas yang ditinjau dari Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 20 Tahun 2019.
2. Menganalisis mengenai penetapan tarif batas atas yang ditinjau dari perspektif hukum persaingan usaha, dan mencari solusi terkait pengenaan harga tiket pesawat yang didasarkan pada hukum persaingan usaha.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan menambah ilmu pengetahuan di dunia Pendidikan khususnya dibidang ilmu hukum, hukum penerbangan, dan hukum bisnis di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada masyarakat, pelaku usaha, praktisi hukum, dan regulator di Indonesia dalam menghadapi perkembangan persaingan usaha penerbangan di Indonesia.

1.4.3 Manfaat Bagi Peneliti

- a. Peneliti dapat mendapatkan wawasan yang lebih luas dan mendalam mengenai hukum persaingan usaha terkait kelangsungan usaha dunia penerbangan atas penetapan harga tiket pesawat.
- b. Peneliti dapat mengetahui bagaimana kemampuan peneliti dalam memanfaatkan dan mengaplikasikan ilmu yang diperoleh selama proses perkuliahan dan penelitian dilakukan
- c. Peneliti dapat memenuhi salah satu persyaratan akademik dengan menyelesaikan penelitian sebagai bentuk tugas akhir dalam memperoleh gelar Magister Hukum.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini disusun saling berhubungan dan saling melengkapi dimulai dari Bab I (Pendahuluan) hingga Bab V (Kesimpulan dan Saran). Sistematika penulisan ini berisi gambaran umum atau garis besar dari setiap isi bab guna mempermudah pembahasan. Sistematika penulisan sbb:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas mengenai teori-teori tentang yang mendukung dalam proses penyusunan tugas akhir. Penelitian pembahasan dilakukan berkaitan dengan definisi dan teori yang menjadi dasar penelitian peneliti.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan peneliti dalam mengumpulkan data penelitian, waktu dan lokasi penelitian. Metode penelitian ini digunakan untuk mengetahui bagaimana cara mengolah data yang didapat oleh peneliti yang kemudian dikaji agar mendapat jawaban yang menjadi permasalahan dalam penelitian.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS PENELITIAN

Bab ini menjelaskan serta menguraikan hasil penelitian yang dilanjutkan dengan analisis peneliti atas permasalahan penelitian yang diangkat.

BAB V PENUTUP