

Nasionalisasi Garuda Indonesia, 1950—1958

DWI ADI WICAKSONO

Universitas Gadjah Mada

Abstract

This article discusses the efforts of the decolonization of civil aviation by the Government of Indonesia from 1950 to 1958 through the nationalization of Garuda Indonesia joint venture airlines. The discussion of this article focuses on the explanation of the process of nationalization and its impact on the development of the airline. During this period, the nationalization efforts against Garuda Indonesia Airlines tended to be heavily influenced by the political policies of the two ruling Cabinet, that is Masyumi and PNI. This shows a great political tendency to the nationalization agenda of the civil aviation company. The nationalization of Garuda Indonesia tends to exhibit a complex set of processes, because in addition to the transfer of government share ownership, the takeover of this company also requires a long process to get the human resources ready to operate the airline as a whole. At this stage, Indonesianization is of the utmost importance in the nationalization process of Garuda Indonesia.

Keywords:

nationalization;
Indonesianization;
political policy;
human resources;
airlines

Abstrak

Artikel ini mendiskusikan upaya dekolonisasi penerbangan sipil oleh Pemerintah Indonesia yang berlangsung pada tahun 1950 hingga 1958 melalui nasionalisasi maskapai penerbangan patungan Garuda Indonesia. Pembahasan artikel ini memfokuskan pada penjelasan mengenai proses berlangsungnya nasionalisasi serta dampaknya terhadap perkembangan maskapai. Pada periode ini, upaya nasionalisasi terhadap maskapai Garuda Indonesia cenderung sangat dipengaruhi kebijakan politik dua kabinet berkuasa, yakni Masyumi dan PNI. Hal ini menunjukkan tendensi politik yang besar terhadap agenda nasionalisasi perusahaan penerbangan sipil tersebut. Nasionalisasi terhadap Garuda Indonesia cenderung memperlihatkan serangkaian proses yang kompleks, karena selain pengalihan kepemilikan saham oleh pemerintah, pengambilalihan perusahaan ini juga memerlukan proses panjang untuk mendapatkan sumber daya manusia yang siap mengoperasikan maskapai ini secara keseluruhan. Pada taraf ini, Indonesianisasi menjadi hal yang sangat penting dalam proses nasionalisasi Garuda Indonesia.

Kata Kunci:

nasionalisasi;
Indonesianisasi;
kebijakan
politik; sumber
daya manusia;
maskapai
penerbangan

Pengantar

Penulisan sejarah pada periode 1950-an tidak dapat dipisahkan dari topik mengenai upaya Pemerintah Republik Indonesia untuk mengambilalih aset-aset ekonomi kolonial yang bernilai strategis. Nasionalisasi menjadi elemen penting dalam upaya Pemerintah Indonesia menjauhkan diri dari ketergantungan kapitalis asing serta mendapatkan kepemilikan utuh atas perusahaan asing sebagai sumber ekonomi negara. Dari sisi politik, penguasaan atas aset strategis merupakan salah satu cara penegakkan kedaulatan ekonomi negara oleh pemerintah Indonesia. Dalam pengertian ini, beralihnya kepemilikan perusahaan masa kolonial ke tangan Pemerintah Indonesia tidak hanya dimaknai sebagai simbol beralihnya penguasaan atas ekonomi kolonial melainkan juga menunjukkan peran sentral negara sebagai salah satu aktor dalam kegiatan ekonomi nasional.

Penerbangan menjadi salah satu moda transportasi yang esensial bagi negara kepulauan seperti Indonesia. Moda transportasi ini, selain dapat menghubungkan antar kepulauan pada akhirnya juga berperan sebagai infrastruktur untuk mengintegrasikan wilayah-wilayah pelosok sehingga menghindarkan suatu daerah dari keterisolasian. Pemerintah kolonial Hindia Belanda menjadi yang pertama memanfaatkan penerbangan sipil untuk mengkonsolidasikan wilayah-wilayah kekuasaannya. Selain itu satu-satunya maskapai penerbangan sipil di Hindia Belanda yang saat itu dioperasikan Koninklijke Nederlandsch Indie Luchtvaart Maatschappij atau KNILM mengalami pertumbuhan sejak periode 1930-an hingga sebelum Perang Pasifik pecah. Pemerintah kolonial baru menghidupkan penerbangan sipil kembali pada tahun 1947 melalui pembentukan KLM Interinsulair Bedrijf atau disingkat KLM-IB. Maskapai ini kemudian dihentikan operasionalnya setelah tercapainya kesepakatan perihal pengakuan kedaulatan Republik Indonesia oleh Belanda melalui Konferensi Meja Bundar pada tahun 1949. Sebagai gantinya pemerintah Republik Indonesia serta perusahaan penerbangan Belanda KLM, mendirikan perusahaan penerbangan sipil patungan yaitu NV. Garuda Indonesia Airways atau disingkat GIA.

Seiring perubahan politik pada tahun 1950-an serta menguatnya sentimen nasionalisme dan upaya-upaya untuk melepaskan diri dari ketergantungan terhadap Barat terutama Belanda, program nasionalisasi aset-aset kolonial oleh Pemerintah RIS menjadi hal yang penting pada periode ini (Post dan Lindblad, 2009: 21). Upaya pemerintah ini pada akhirnya menyebabkan perdebatan antara pihak birokrat dan teknokrat. Perdebatan ini tidak hanya dalam hal bagaimana cara negara untuk mengambil alih perusahaan penerbangan sipil tersebut, tetapi juga menyangkut masa depan bisnisnya apabila dikelola oleh pihak Indonesia sepenuhnya serta urgensi dari perusahaan yang dinasionalisasi. Lindblad (2008: 105) menyatakan bahwa pada dasarnya nasionalisasi yang dilakukan

oleh Pemerintah Republik bertujuan untuk menghilangkan pengaruh ekonomi kolonial dan memperkuat potensi ekonomi nasional. Pada banyak negara berkembang perusahaan penerbangan merupakan salah satu alternatif nasionalisasi, karena selain dapat memperlancar distribusi ekonomi dengan menghubungkan secara langsung wilayah-wilayah bagian pedalaman juga merupakan juga memiliki peran politis yang besar seperti halnya maskapai di RRC yaitu C.A.A.C. (*Transportation Journal*, 1997: 51). Pada akhirnya penjelasan diatas menimbulkan sejumlah pertanyaan. Mengapa pemerintah Indonesia cenderung menaruh perhatian besar terhadap nasionalisasi maskapai penerbangan sipil? Apa dampaknya terhadap kinerja maskapai tersebut? Bagaimanakah proses nasionalisasi tersebut berlangsung?

Pendirian NV. Garuda Indonesia Airways

Wacana mengenai pengambilalihan penguasaan Belanda atas penerbangan sipil di Indonesia telah dilakukan sebelum Konferensi Meja Bundar dilaksanakan. Pasca berhentinya operasi dua maskapai penerbangan yaitu KLM-IB milik Belanda dan Indonesia Airways, Pemerintah Republik Indonesia kemudian mengusulkan pembentukan perusahaan penerbangan untuk menggantikan peran dua maskapai tersebut.¹ Usulan yang dikemukakan oleh Komodor Udara Suryadi Suryadarma, kemudian oleh diterima oleh Parlemen Republik Indonesia Serikat (RIS). Ia berpendapat bahwa, karena fungsi penerbangan yang strategis maka penguasaan Belanda atas maskapai penerbangannya yang beroperasi di Indonesia harus diambil alih oleh Pemerintah RI (*Harian Rakjat*, 31 Oktober 1949). Usulan ini kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah dengan pihak Belanda pada bulan November 1949 di Den Haag. Perundingan ini menghasilkan sejumlah klausul, salah satunya adalah kesepakatan bahwa Pemerintah RIS memiliki hak untuk mengakuisisi saham mayoritas sebanyak 51 % pada maskapai patungan ini. Sementara sisa saham lainnya sebanyak 49 %, menjadi hak milik partikelir (dalam hal ini KLM Group) yang dapat diakuisisi pemerintah secara berangsur-angsur (*Antara*, 12 November 1949). Klausul lainnya yang dibahas dalam perundingan tersebut antara lain: transfer dan pengalihan manajemen kepada pribumi apabila telah memenuhi syarat, regulasi untuk maskapai penerbangan dalam Undang-Undang RIS, pembagian andil dalam hal kepemilikan perusahaan serta pengelolaan pegawai dan aset pendukung. Rencana mengenai pembentukan maskapai penerbangan modal campuran (*joint venture*) ini kemudian disampaikan kepada Moh. Hatta selaku Wakil Presiden oleh pimpinan KLM, Dr Plesman (*Kedaulatan Rakjat*, 23 November 1949).

1) Indonesia Airways merupakan maskapai penerbangan sipil yang didirikan oleh pemerintah Indonesia di Myanmar pada tahun 1949. Maskapai ini tidak menerbangi wilayah Indonesia karena Belanda telah menerapkan blokade udara terhadap pesawat milik pemerintah Republik.

KLM dalam perundingan pertama ini telah menyanggupi pembentukan maskapai dengan skema *joint venture*, akan tetapi pada tahap ini maskapai Belanda ini cenderung menolak diadakannya nasionalisasi. KLM lebih memilih untuk memberikan opsi suara penuh (*zegginschapen*) kepada pihak-pihak RIS yang berkepentingan dengan maskapai penerbangan patungan tersebut (*Nieuwsgier*, 24 November 1949). Artinya, suara perwakilan RIS yang ada didalam manajemen maskapai akan diprioritaskan. Klausul lainnya yang dibahas adalah transfer manajemen serta pengalihan kepemilikan pesawat milik KLM-IB sebagai penunjang kegiatan operasional maskapai. Klausul mengenai transfer manajemen, berisi kesepakatan pengelolaan bersama maskapai patungan oleh manajemen KLM serta Pemerintah RIS hingga seluruh jajaran manajemen dan karyawan sepenuhnya diisi oleh pihak Indonesia. Meskipun telah disetujui kedua belah pihak, akan tetapi implementasinya masih akan dibicarakan pada pertemuan selanjutnya yang menyangkut berbagai aspek seperti transfer pengetahuan manajemen maskapai penerbangan, pelatihan pilot, teknisi dan awak pesawat, serta pelatihan lainnya berkaitan dengan operasional maskapai.²

Sebagai tindak lanjut dari hasil perundingan di Den Haag, perundingan lanjutan kemudian dilakukan oleh kedua delegasi pada bulan Desember 1949. Delegasi Indonesia diwakili oleh Menteri Perhubungan RIS yaitu Ir. Djuanda, Ir. Herling Laoh, Abdul Karim, serta beberapa pembantu delegasi lainnya. Sementara itu, pihak Belanda diwakili oleh Dr. Emile yang menjabat sebagai Direktur Utama KLM-IB. Sebelum melakukan perundingan di Yogyakarta, Konijnenburg terlebih dahulu menemui Moh. Hatta untuk menyampaikan kemajuan dari perundingan di Den Haag. Konijnenburg juga menemui anggota kabinet saat itu Mr. Ali Sastroamidjojo untuk melakukan audiensi terkait pembentukan maskapai penerbangan sipil (*Java Bode* dan *Nieuws, Handel en Advertentieblad voor Nederland Indie*, 27 April 1950). Konijnenburg dalam audiensi tersebut menyampaikan bahwa pegawai Indonesia telah memiliki kecakapan secara teknis dan administratif serta telah memenuhi syarat untuk masuk ke dalam personalia maskapai, akan tetapi dari segi jumlah masih jauh dari mencukupi. Menurutnya, hal ini harus segera diatasi dengan memberikan pendidikan khusus bagi pegawai Indonesia serta meningkatkan penerimaan calon pegawai.

Perundingan dilanjutkan kembali pada tanggal 21 Desember 1949 untuk membahas keberlangsungan perhubungan udara di Indonesia setelah pengakuan kedaulatan ditetapkan oleh Belanda (*Algemeen Indisch Dagblad* dan *De Preangerbode*, 22 Desember 1949). Delegasi RIS pada perundingan tersebut memberikan sejumlah usulan terkait kelangsungan operasional maskapai, salah satunya meminta asistensi KLM Group terutama dalam

2) Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Arsip Muhamad Yamin, No. 263. 'RIS-KLM Agreement for Air Transport, 21 December 1949'

hal penyediaan pilot, teknisi dan karyawan untuk membantu operasional maskapai patungan yang akan dibentuk, sebelum jabatan-jabatan tersebut diisi oleh pribumi (*Algemeen Indisch Dagblad* dan *De Preangerbode*, 22 Desember 1949). Hal ini untuk menjamin beroperasinya perhubungan udara Indonesia dengan lancar. Perundingan pada tahap ini juga menghasilkan kesepakatan bahwa pemerintah RIS akan mendapatkan opsi kepemilikan penuh terhadap saham perusahaan penerbangan patungan ini setelah pengakuan kedaulatan Indonesia ditetapkan melalui Konferensi Meja Bundar.

Pada perundingan terakhir yang diadakan di Kaliurang pada tanggal 24 Desember 1949, kedua delegasi kemudian menetapkan rancangan pembentukan maskapai yang akan diberi NV Garuda Indonesia Airways. Nama Garuda sendiri merupakan usulan dari Presiden Soekarno yang diambil dari nama burung kendaraan Dewa Wisnu. Maskapai ini akan secara resmi berkedudukan di Jakarta yang tidak lain ibukota baru RIS. Pada proposal yang disetujui kedua belah pihak ada beberapa poin yang ditambahkan diantaranya pemberian konsesi oleh pemerintah RIS selama 30 tahun terhadap maskapai patungan, jaminan pengoperasian maskapai serta pelatihan terhadap personel Indonesia oleh KLM Group. Poin mengenai konsesi 30 tahun yang diberikan pemerintah R.I.S adalah berupa hak perusahaan penerbangan di Indonesia baik untuk domestik maupun internasional, konsesi ini diajukan delegasi sebagai ganti dari pengembangan maskapai penerbangan sipil sebelumnya yaitu KNILM yang telah beroperasi selama hampir tiga dekade. Sementara itu jaminan pengoperasian oleh KLM berupa bantuan untuk mendapatkan sertifikasi penerbangan internasional dari International Civil Aviation Organization atau ICAO serta modal untuk operasional maskapai baik secara finansial maupun non-finansial seperti transfer pilot, teknisi dan manajemen KLM. untuk membantu pengelolaan maskapai serta *ground handling support* untuk mendukung kegiatan kebandar-udaraan (*Het Nieuwsblad voor Sumatra*, 27 Oktober 1952).

Setelah melalui serangkaian perundingan, NV. Garuda Indonesia Airways melakukan terbang perdana dari Kemayoran menuju Yogyakarta pada tanggal 28 Desember 1949. Penerbangan perdana ini dilakukan untuk menjemput Presiden Soekarno yang akan pindah menuju ibukota baru yaitu Jakarta. Maskapai ini, meskipun telah melakukan terbang perdana dan beroperasi penuh sejak bulan Januari 1950, belum secara resmi terdaftar sebagai badan usaha penerbangan. Maskapai ini baru mendapatkan legalisir pada tanggal 31 Maret 1950 melalui Akta Notaris Kadiman Nomor 137 yang tercantum dalam Berita Negara RIS No. 136.³ Selain di Indonesia legalisasi pendirian perusahaan penerbangan ini juga dilakukan di Belanda melalui

3) ANRI. Arsip Berita Negara Rep. Indonesia Serikat, No. 136 Tahun 1950. Bagian IV.

akte notaris yang dikeluarkan oleh J.W.T. Kuller pada tanggal 31 Januari 1950 dengan memasukkan nama Emile Konijnenburg selaku perwakilan dari pihak KLM. Kurang dari sebulan kemudian, akta notaris pendirian perusahaan penerbangan modal campuran juga didaftarkan dalam Register Kantor Pengadilan Negeri Jakarta dengan Nomor 327 oleh Panitera Mr. A. J. Andre Wiltens.⁴ Pencatatan ini sebagai tindak lanjut dari disahkannya pendirian perusahaan penerbangan patungan oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia pada Daftar Penetapan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Serikat sebelumnya.⁵ Berdasarkan akta pendirian dan anggaran dasar yang disusun, pihak maskapai sepakat untuk menetapkan TH. J. De Bruijn sebagai Direktur Utama NV. Garuda Indonesia.

Pada awal operasionalnya aset perusahaan penerbangan patungan ini berupa barang bergerak dan tidak bergerak antara lain 26 unit pesawat terbang dengan kondisi siap operasional sebanyak 11 unit DC-3 Dakota untuk angkutan penumpang dan 12 untuk angkutan barang atau kargo serta 3 unit pesawat amfibi jenis *Catalina* untuk melayani penerbangan perintis. NV. Garuda juga memiliki modal barang berupa 52 mesin cadangan untuk mendukung kesiapan operasional pesawat terbangnya (*De Javabode dan Nieuws, Handels en Advertentieblad voor Nederlandsch Indie*, 1 Februari 1951). Aset lainya yang dimiliki Garuda berupa mess pegawai yang berlokasi di Bukit Duri, Jakarta Selatan serta sejumlah kendaraan operasional untuk pegawai baik roda dua maupun roda empat. Sementara itu dari segi manajemen, mayoritas direksi dalam GIA masih dipegang oleh perwakilan KLM. Hal ini dikarenakan belum adanya pribumi yang memiliki keahlian dan masih dalam proses pelatihan oleh pihak manajemen KLM. Pihak maskapai ini menyatakan agar maskapai Garuda diakui secara internasional, manajemen pribumi dituntut untuk memahami dan mengikuti prosedur standar pengelolaan yang diakui oleh lembaga penerbangan sipil internasional yaitu ICAO.

Operasional Maskapai

Setelah Garuda mendapatkan pengesahan dari lembaga hukum di Indonesia dan Belanda, maskapai penerbangan ini kemudian mulai melakukan penerbangan secara komersial menuju rute-rute yang dahulu dioperasikan oleh KNILM dan KLM-IB. Maskapai ini pada awal operasionalnya, masih mengandalkan tenaga asing terutama pilot dan staf yang diperbantukan oleh KLM sebagai bagian dari klausul kontrak pendirian maskapai. Selain itu KLM juga mendatangkan teknisi dari Belanda untuk melakukan perawatan dan perbaikan armada pesawat milik Garuda. Selain bertugas menjalankan operasional maskapai sehari-hari, baik staf maupun teknisi dari KLM juga

4) ANRI. Arsip Berita Negara Rep. Indonesia Serikat, No. 136 Tahun 1950. Bagian IV.

5) ANRI. Arsip Muhamad Yamin, No. H. 264.

melakukan pelatihan terhadap para calon karyawan dan staf pribumi (*De Javabode dan Nieuws, Handels en Advertentieblad voor Nederlandsch Indie*, 31 Mei 1952). Total tenaga kerja maskapai ini mencapai lebih dari 1.000 orang dengan pegawai asing yang diperkerjakan pada tahun 1950 kurang lebih sebanyak 400 orang, jumlah ini terus mengalami peningkatan peningkatan pada tahun-tahun berikutnya seiring dengan makin banyaknya rute serta armada yang dikelola (*Het Nieuwsblad voor Sumatra*, 12 April 1952).

Selama maskapai Garuda Indonesia beroperasi, Pemerintah RIS dan KLM menjamin sepenuhnya subsidi terhadap maskapai ini. KLM dan Pemerintah Indonesia memiliki skema yang berbeda dalam menanggung beban operasional maskapai. KLM Group cenderung menerapkan subsidi tidak langsung seperti; menanggung secara penuh biaya yang berhubungan dengan teknis alat produksi maskapai seperti hibah pesawat, perawatan rutin, pengadaan suku cadang pesawat, jaminan kehidupan terhadap staf KLM yang bekerja di Garuda, pembelian dan perawatan aset *ground handling* (*De Locomotief dan Samarangsch Handels en Advertentieblad*, 2 Desember 1950). Sementara itu, pemerintah Indonesia cenderung memberi subsidi langsung dan tidak langsung. Subsidi langsung yang diberikan pemerintah berupa dana operasional untuk penerbangan maskapai sehari-hari, sedangkan subsidi secara tidak langsung pemerintah akan memberikan kepastian kepada pihak maskapai untuk tetap mendapatkan penumpang atau kargo yang diangkut dengan skema penugasan. Garuda Indonesia melalui skema ini akan mendapatkan perlakuan seperti secara khusus diantaranya; menjadi transportasi resmi untuk pegawai negeri menuju daerah-daerah ataupun diplomat yang akan melakukan kunjungan luar negeri, serta dilindungi dari persaingan maskapai internasional dengan menetapkan monopoli pada Garuda Indonesia dan pembatasan terhadap maskapai asing pada rute domestik. Selain itu pemerintah dan KLM. juga membantu pengembangan rute regional dan internasional dengan memfasilitasi perundingan terhadap negara tujuan untuk memperoleh izin rute penerbangan internasional menuju negara bersangkutan.

Kinerja NV. Garuda Indonesia pada periode 1950-an dapat dikatakan cukup baik. Pada awal dioperasikan komposisi angkutan maskapai ini terdiri dari 63% penumpang, 29% kargo dan 8% pos udara. Pada tahun pertama operasional Garuda Indonesia telah mencatatkan total jam terbang sebanyak 40.371 *flying hours*, dengan angka ini dapat dikatakan bahwa frekuensi penerbangan Garuda Indonesia cukup tinggi ditengah keterbatasan yang ada. Komposisi jam terbang tersebut diraih *Dakota DC-3* pada urutan pertama dengan membukukan total sebanyak 36.112 jam terbang, disusul *Catalina* sebanyak 3.406 jam serta *Convair-240* berada di urutan terakhir dengan 853 jam terbang. Berdasarkan data di atas, utilitas pesawat masih tergolong cukup tinggi, terutama untuk *Dakota* dan *Catalina* meskipun pada periode

awal beroperasinya maskapai ini seringkali ditemui masalah teknis yang menghambat operasional penerbangan. Sementara itu Convair-240 baru membukukan dibawah 1.000 jam terbang karena armada ini masih relatif baru dan dioperasikan menjelang akhir tahun 1950 (*Algemeen Handelsblad*, 11 Maret 1951).

Selain itu pasar penerbangan sipil di Indonesia dapat dikatakan mengalami perkembangan pesat, hal ini dibuktikan dengan semakin meningkatnya jumlah penumpang serta frekuensi penerbangan. Pada tahun pertama beroperasi, NV. GIA berhasil mengangkut setidaknya 288.331 orang penumpang. Mayoritas penumpang ini berasal dari penerbangan reguler dan charter dengan pesawat DC-3 yang mengangkut tidak kurang dari 15.320 orang. Sementara itu penerbangan dengan menggunakan pesawat jenis *catalina* dan *convair* masing-masing berhasil mengangkut sebanyak 15.320 dan 7.388 penumpang. Indikator lain yang menunjukkan baiknya kinerja maskapai adalah *self load factor* atau tingkat keterisian penumpang yang relatif tinggi yaitu dengan rata-rata mencapai 76% (*Algemeene Indische Blad* dan *de Preangerbode*, 20 Maret 1952).

Kinerja pada tahun-tahun berikutnya (1953-1954) juga terus mengalami peningkatan pesat karena Garuda telah melakukan modernisasi armada pesawat terbang serta meningkatkan frekuensi dan rute penerbangan. Selain itu peningkatan kinerja ini didorong oleh semakin tumbuhnya pasar penerbangan dalam negeri, meskipun pada periode tersebut perekonomian RIS sedang terkena resesi. Periode operasional pada tahun 1953 memberikan catatan yang sangat baik dengan peningkatan jumlah penumpang secara signifikan yaitu mencapai 307.757 penumpang. Jumlah ini mengalami peningkatan pesat daripada tahun 1952 yang sempat mengalami penurunan dibandingkan tahun pertama menjadi tidak lebih dari 250.000 penumpang (*Het Nieuwsblad voor Sumatra*, 4 Februari 1953). Kargo dan pos udara yang diangkut oleh Garuda Indonesia juga mengalami peningkatan pada periode 1953 yaitu menjadi 540 ton.

Menurut laporan perusahaan yang dimuat dalam harian *Het Nieuwsblad voor Sumatra*, maskapai NV. Garuda berhasil mengangkut penumpangnya setidaknya mencapai 900 penumpang perhari. Jumlah ini mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya, yaitu sebanyak 780 penumpang perhari. Laporan tersebut juga menyebutkan bahwa GIA berhasil membukukan profit sebesar 175 juta Rupiah atau meningkat dari tahun sebelumnya yaitu sekitar 158 juta Rupiah (*Het Nieuwsblad voor Sumatra*, 13 Maret 1955). Kenaikan profit yang berkelanjutan ini, mendorong manajemen NV. Garuda Indonesia untuk memasang target yang lebih tinggi pada tahun berikutnya yaitu sekitar 210 juta Rupiah (*De Javabode* dan *Nieuws, Handels en Advertentieblad*, 21 Juni 1956). Penjelasan diatas menunjukan bahwa pasar penerbangan di Indonesia pada periode 1950-an terus mengalami pertumbuhan yang positif. Hal

ini mendorong maskapai NV Garuda Indonesia untuk terus berkembang menjadi maskapai yang kuat.

Selain didorong oleh pertumbuhan pasar penerbangan serta monopoli yang diterapkan, baiknya kinerja maskapai Garuda Indonesia juga didorong kemampuan manajemen untuk menetapkan strategi bisnis bagi perusahaan. Setidaknya ada tiga indikator yang berpengaruh di antaranya efisiensi yang dilakukan oleh maskapai, ekspansi terukur serta strategi pemasaran. Pada indikator pertama yaitu efisiensi terhadap operasional maskapai, GIA telah berhasil melakukan efisiensi dengan memaksimalkan penggunaan aset pesawat layak terbang dan memperbanyak frekuensi penerbangan pada rute yang dapat memberikan profit secara berkelanjutan. Selain itu, GIA juga melakukan pembelian sejumlah armada pesawat baru untuk menambah kapasitas angkut penumpang. Sementara itu, untuk menjaga kesiapan armada pesawat terbang yang lama kemungkinan besar juga melakukan kanibalisasi terhadap pesawat terbang yang tidak beroperasi agar pengeluaran untuk pembelian suku cadang dapat ditekan.

Indikator kedua adalah ekspansi terukur. Dalam hal ini manajemen GIA sangat memperhitungkan rencana ekspansinya terhadap kinerja maskapai secara keseluruhan. Maskapai ini pada 5 tahun pertama operasional cenderung memilih rute yang sudah dikembangkan pada periode kolonial dan memiliki pasar yang stabil bahkan berkembang. Rute yang dikembangkan Garuda Indonesia pada tahun awal beroperasi masih difokuskan pada rute domestik yang telah diterbangi maskapai pendahulunya, yaitu KLM-IB. Rute domestik diaktifkan kembali oleh GIA dengan pertimbangan bahwa minat penerbangan menuju rute tersebut tinggi serta memiliki potensi peningkatan jumlah penumpang. Sementara itu rute regional baru dikembangkan pada tahun kedua, yaitu menuju Singapura dengan jumlah penumpang yang cukup stabil.

Ekspansi Garuda terhadap rute regional dilanjutkan dengan membuka penerbangan menuju Bangkok dan Manila (*Het Nieuwsblad voor Sumatra*, 21 Mei 1955). Indikator terakhir yaitu promosi dan strategi pemasaran yang dilakukan perusahaan kemungkinan juga menjadi faktor pendorong pertumbuhan maskapai pada periode 5 tahun awal beroperasi. Pada awalnya NV. Garuda masih sekedar melakukan sosialisasi terbatas terhadap manfaat dari angkutan udara, tetapi pada perkembangannya respon masyarakat sangat positif. Garuda Indonesia kemudian mulai gencar mengiklankan layanan penerbangannya terutama melalui surat kabar. Hampir semua surat kabar yang terbit di Indonesia pada periode tersebut memuat iklan GIA. Perluasan pasar penerbangan dengan menarik minat penumpang melalui pendekatan periklanan ini cukup sukses menarik minat penumpang. Selain itu, maskapai ini juga bekerjasama dengan sejumlah perusahaan agen untuk mempermudah reservasi penumpang.

Nasionalisasi NV. GIA Periode Kabinet Masyumi

Wacana mengenai pengambilalihan perusahaan penerbangan Belanda di Indonesia, KLM-IB, sebenarnya telah dibicarakan satu bulan sebelum Konferensi Meja Bundar diadakan. Akan tetapi maskapai tersebut terlanjur dihentikan operasionalnya dan sebagai konsekuensinya pemerintah RIS dan Belanda melalui KLM membentuk perusahaan penerbangan patungan yang tidak lain adalah NV. Garuda Indonesia Airways. Seperti yang dijelaskan pada chapter *Pendirian NV. Garuda Indonesia*, keinginan pemerintah RIS untuk mendapatkan hak menasionalisasikan NV. Garuda telah dibicarakan sejak perundingan awal pembentukan perusahaan penerbangan ini.

Akan tetapi KLM selaku perwakilan Belanda menolak rencana pengambilalihan sepenuhnya saham GIA oleh pemerintah RIS. Opsi nasionalisasi yang diajukan oleh delegasi Republik Indonesia dianggap Belanda akan merusak kerjasama yang dibangun dua negara, karena dalam banyak hal tidak memperhatikan kepentingan perusahaan Belanda (*De Algemeen Handelsblad*, 12 Desember 1955). Selain itu, pihak Belanda juga mengkhawatirkan bahwa jika maskapai sepenuhnya dioperasikan oleh pihak pribumi akan berakibat fatal tidak hanya bagi bisnis maskapai, tetapi juga keselamatan penerbangan itu sendiri.

Sementara itu pada saat yang bersamaan kabinet pada periode awal 1950-an dipegang oleh Masyumi yang cenderung menampakkan sifat pragmatis dan moderat. Kabinet pada periode ini kemudian mencanangkan Indonesianisasi pada perusahaan-perusahaan vital milik Belanda termasuk penerbangan GIA. Parlemen Indonesia pada Oktober 1950 mengusulkan perubahan struktur kepemilikan saham pada NV. Garuda Indonesia menjadi 100 % milik pemerintah Indonesia, sementara itu KLM dibatasi wewenangnya hanya sebagai mitra asistensi teknis dan operasional tanpa memegang saham perusahaan. Akan tetapi Menteri Penerangan pada periode tersebut, Ir. Juanda, tidak sepaham usul yang dikemukakan sejumlah anggota parlemen RIS tersebut. Ia cenderung memilih untuk melakukan proses *Indonesianisasi* selama 10 tahun sebelum kepemilikan dan kontrol perusahaan tersebut dipegang sepenuhnya oleh pemerintah. Opsi yang diusulkan oleh Ir. Juanda ini kemudian dilaksanakan sebagai tahapan untuk mengambilalih sepenuhnya NV. Garuda, tetapi pada perkembangannya hal ini membawa konsekuensi lain yaitu semakin membesarnya pengaruh KLM sebagai perusahaan induk dalam pengembangan maskapai patungan ini pada periode berikutnya.

Sebelumnya klausul perundingan di Kaliurang tahun 1949 juga mengatur bahwa KLM. akan memberikan jaminan teknis terhadap operasional Garuda Indonesia dan juga meminta pemerintah Indonesia untuk menjadikan maskapai ini sebagai satu-satunya pemegang hak monopoli angkutan udara. Selain itu untuk memungkinkan pribumi

terlibat lebih banyak kegiatan maskapai, KLM juga bersedia mengirimkan pilot, teknisi beserta manajemen dan staf yang terpilih untuk melakukan transfer pengetahuan sambil menjalankan aktivitas bisnis maskapai. Anggota Majelis *Tweede Kamer* dalam pernyataan tertulisnya menyatakan bahwa kemungkinan besar G.I.A. baru bisa dikuasai Pemerintah Indonesia sepenuhnya setelah tahun 1960 dan tentu dengan berbagai konsekuensinya (*De Java Bode* dan *Nieuws, Handels en Advertentieblad voor Nederlandsch Indie*, 28 Maret 1951).

Pada implementasinya, seluruh kegiatan operasional dalam maskapai Garuda Indonesia sangat tergantung terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh manajemen KLM sehingga sedikit sekali peran pemerintah melalui perwakilannya di GIA untuk mempengaruhi kebijakan pola operasional serta strategi bisnis yang dijalankan GIA. Seringkali ketika maskapai akan melakukan ekspansi bisnis atau melakukan pengambilan keputusan vital lainnya jajaran manajemen cenderung terlebih dahulu bernegosiasi dengan KLM yang aktif melakukan kontrol dalam manajemen perusahaan daripada dengan pemerintah RIS yang menjadi pemegang saham utama. Di luar konteks kurangnya pengalaman teknis dan bisnis, hal ini menunjukkan bahwa pemerintahan pada periode ini cenderung menjadi pemegang saham pasif yang memiliki keterlibatan kecil dalam pengambilan keputusan dan dalam beberapa hal, menjadi patron maskapai dengan memberikan jaminan perlindungan terhadap persaingan maskapai lain (monopoli) serta menjadikan GIA sebagai angkutan udara resmi pemerintah.

Selain itu pembaruan kontrak kerjasama antara pemerintah RIS dengan KLM pada awal tahun 1952 tidak banyak membawa perubahan terutama untuk mengakomodasi kepentingan Indonesia (*De Nieuwsgier*, 5 Desember 1953). Setelah pembaruan kontrak disepakati, kepemilikan saham kedua belah pihak juga mengalami perubahan yaitu masing-masing 50 % saham. Poin lain dalam renegotiasi tersebut antara lain kesediaan KLM sebagai maskapai induk untuk menambah dukungan teknis dan manajemen kepada GIA serta kepastian untuk dilakukannya nasionalisasi terhadap maskapai patungan ini. Perubahan struktur kepemilikan saham ini akhirnya berdampak pada semakin menguatnya pengaruh mitra pemerintah yaitu KLM dalam manajemen GIA secara tidak langsung.

Karakter kabinet yang saat itu didominasi oleh Masyumi, kemungkinan besar menjadi salah satu penyebab utama minimnya intervensi pemerintah dan kontribusi pribumi terhadap upaya nasionalisasi Garuda Indonesia pada periode 1950-1953. Kabinet yang memiliki karakter pragmatis dan moderat ini cenderung memfokuskan pada usaha nasionalisasi dalam jangka panjang, akan tetapi sangat mengesampingkan konsekuensi jangka pendek. Hal ini tentu saja menyebabkan transfer pengetahuan baik dari segi teknis maupun terhadap calon tenaga kerja pribumi cenderung sangat lambat. Sementara

itu KLM yang menjadi mitra pengelolaan maskapai GIA, secara praktis terus memperbesar pengaruhnya pada kebijakan perusahaan. Ir. Juanda sendiri menyadari bahwa keputusannya akan menghambat Indonesia untuk meraih kemandirian di bidang penerbangan sipil dalam waktu yang singkat, akan tetapi ia juga menyadari bahwa kemampuan pribumi dalam GIA pada periode tersebut kurang memadai.

Minimnya pengetahuan staf pribumi yang direkrut sebagai perwakilan pemerintah dalam manajemen maskapai GIA, menunjukkan ketidaksiapan RIS pada partisipasinya dalam pembuatan kebijakan perusahaan. Hal ini juga berdampak fatal pada gagalnya investasi dalam pengembangan armada yaitu pembelian pesawat *Heron*. Staf yang direkrut oleh Pemerintah RIS cenderung mengedepankan pendekatan politis sehingga menimbulkan skandal tersebut. Selain itu kabinet pada periode ini cenderung merekrut perwakilan manajemen pribumi yang memiliki koneksi dengan penguasa, tetapi sangat awam dengan dunia penerbangan komersial. Pada akhirnya, hal ini menyebabkan reaksi dari anggota parlemen RIS yang mengecam praktek semacam ini. Kritik dan perdebatan terhadap buruknya implementasi dari kebijakan kabinet Masyumi terhadap nasionalisasi Garuda terus berlanjut hingga kabinet ini digantikan oleh PNI yang akan sedikit mengubah karakter nasionalisasi terhadap NV. Garuda.

Percepatan Nasionalisasi Periode PNI

Setelah Masyumi mendominasi sistem perpolitikan di Indonesia selama periode 1949 hingga 1953, kabinet ini kemudian digantikan oleh Partai Nasional Indonesia atau PNI yang cenderung menunjukkan intoleransi terhadap keberadaan bisnis asing terutama Belanda. Kabinet yang eksis pada periode 1953 hingga 1957 ini, memiliki karakteristik nasionalis dan sangat restriktif terhadap modal asing. Hal ini menyebabkan kabinet ini gencar melakukan nasionalisasi aset-aset perusahaan milik asing. Karakter kabinet yang demikian pada akhirnya juga akan mempenagruhi jalannya nasionalisasi terhadap maskapai Garuda Indonesia. Kabinet yang didominasi oleh PNI ini, lebih memilih untuk menekankan peran negara daan pribumi dalam pengelolaan ekonomi nasional. Salah satu langkah yang diambil kabinet ini adalah menghindari hubungan bisnis yang kooperatif dengan asing. Langkah ini diambil karena dalam pandangan nasionalis pada periode ini, perusahaan asing yang beroperasi di Indonesia merupakan simbol dari 'penjajahan' secara ekonomi. Meskipun demikian, dalam kasus nasionalisasi GIA kabinet ini cenderung masih menunjukkan sisi pragmatis yaitu mengizinkan staf dan pilot KLM untuk tetap bekerja hingga jabatannya digantikan oleh pribumi serta memberikan jaminan hidup terhadap mereka selama berdinasi di NV. Garuda.

Opsi pengalihan kepemilikan saham Garuda Indonesia yang dimiliki

KLM kepada pemerintah sepenuhnya telah diajukan sejak perundingan pada bulan Januari 1952. Dalam perundingan ini Pemerintah RIS menginginkan kepemilikan penuh terhadap maskapai paling lambat awal tahun 1960. KLM memang menyetujui permintaan ini, tetapi pada akhirnya transfer saham secara bertahap gagal dilakukan dan mitra pemerintah ini justru menambah kepemilikan sahamnya di Garuda Indonesia menjadi 50%. Pada bulan Mei 1953 pemerintah RIS dan KLM kembali melakukan pembaruan kontrak kerjasama operasional NV. GIA (*De Java Bode* dan *Nieuws, Handels en Advertentieblad, van Nederlandsch Indie*, 18 Mei 1953). Klausul yang diperbaharui dalam kontrak ini tidak jauh berbeda dengan pembaruan yang dilakukan pada perundingan sebelumnya, yaitu penambahan bantuan teknis dari KLM, kerjasama aliansi penerbangan yang diperluas serta memperbanyak peran pribumi dalam jajaran manajemen serta pemberian jaminan terhadap staf KLM yang baru saja dikirim untuk berdinasi di GIA. Namun salah satu klausul penting yang diajukan oleh delegasi Indonesia adalah percepatan pengalihan kepemilikan saham milik KLM pada Garuda Indonesia. Klausul mengenai pengalihan kepemilikan saham sepenuhnya memang telah disetujui oleh maskapai Belanda ini, akan tetapi skema transfer kepemilikan dalam periode yang sangat singkat justru ditolak oleh KLM. Maskapai ini masih berpegang pada kontrak lama yang mengizinkan transfer seluruh saham NV. Garuda Indonesia dalam jangka waktu paling cepat 10 tahun setelah klausul disetujui.

Keinginan pemerintah RIS dibawah kabinet PNI untuk nasionalisasi NV Garuda Indonesia semakin jelas terlihat, setidaknya dari pernyataan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo pada tahun 1953 yang menyatakan keinginannya untuk mengakuisisi seluruh saham Garuda yang dimiliki KLM (*Kedaulatan Rakjat*, 25 April 1953). Pada awalnya banyak pihak yang meragukan pemerintah kabinet ini akan berhasil melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan penerbangan komersial ini. Akan tetapi, nasionalisasi GIA mulai menunjukkan titik terang dengan langkah-langkah sistematis yang dilakukan oleh kabinet ini. Pada bulan Agustus di tahun yang sama, Komite Nasionalisasi Garuda Indonesia dibentuk untuk menjadi pengawas dan pelaksana pengalihan saham milik KLM kepada pemerintah Indonesia (*De Telegraf*, 11 November 1953). Komite ini dibentuk sebagai realisasi kebijakan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo yang menginginkan Pemerintah Indonesia menjadi pemilik tunggal NV. Garuda dengan mengakuisisi seluruh saham milik KLM pada maskapai tersebut. Komite ini kemudian mulai melakukan kerja efektif pada awal bulan Oktober dengan tugas mengidentifikasi hal-hal yang mencakup operasional dan bisnis maskapai GIA apabila sepenuhnya dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Indonesia. Pemerintah RIS melalui komite ini juga akan memilih dan menyiapkan sejumlah personel yang akan menjadi bagian dari manajemen

GIA apabila kontrak kerjasama antara pemerintah RIS dengan KLM diakhiri. Pada pertemuan komite yang ketiga dengan perwakilan KLM bulan November 1953, kedua belah pihak sepakat untuk melakukan kajian lebih lanjut mengenai prinsip-prinsip umum nasionalisasi GIA serta opsi pembaruan kontrak kerjasama antara Pemerintah Republik Indonesia dengan KLM di masa mendatang (*Nieuwsgier*, 27 November 1953).

Selain itu pertemuan ini juga turut membicarakan transfer saham GIA milik KLM. Pemerintah Indonesia dalam pertemuan ini menginginkan agar maskapai KLM melakukan transfer saham dalam jangka waktu satu tahun. Tetapi KLM perwakilan KLM menolak, mereka beralasan KLM Group telah banyak berinvestasi selama pembentukan dan operasional GIA. Mereka juga menyatakan bahwa susunan manajemen yang diisi warga negara Indonesia masih terlalu sedikit serta belum memiliki pengalaman. Hal ini akan sangat menyulitkan kelangsungan operasional maskapai apabila staf yang ditransfer KLM Group keluar dari berbagai posisi di GIA sebagai akibat dari pengalihan saham yang terlalu cepat. Meskipun negosiasi berjalan dengan sangat alot, KLM akhirnya menyetujui penjualan seluruh sahamnya di Garuda Indonesia dengan nilai mencapai 15 juta gulden (*Antara*, 12 Desember 1953).

Kedua delegasi kemudian melakukan negosiasi setelah melakukan pematangan amandemen pada bulan Januari 1954 (*De Java Bode* dan *Nieuws, Handels en Advertentieblad van Nederlandsch Indie*, 23 Januari 1954). Pokok dari perundingan yang diadakan Perwakilan RIS dan KLM Group ini tidak jauh berbeda dengan dengan beberapa perundingan sebelumnya yaitu menyangkut skema transfer kepemilikan saham serta masa depan kerjasama antara Pemerintah Indonesia dengan maskapai asal Belanda tersebut. Pada perundingan ini, delegasi Indonesia dipimpin oleh Profesor Soepomo, sementara itu perwakilan KLM oleh Dr. E. Van Konijnenburg yang merangkap sebagai presiden direktur GIA (*Algemeen Indisch Dagblad* dan *de Preangerbode*, 18 Januari 1954). Perundingan ini akhirnya menghasilkan beberapa poin penting diantaranya; KLM menyetujui skema penjualan saham dalam bentuk pinjaman lunak yang dijamin oleh pemerintah Belanda serta akan memangkas jumlah personel yang ditransfer KLM dalam manajemen GIA dan mengintensifkan pelatihan kepada pribumi baik dari segi teknis dan bisnis untuk mengurangi ketergantungan maskapai pada tenaga asing.

Meskipun dalam perundingan ini posisi Indonesia mengalami kemajuan, akan tetapi ada permasalahan yang menghambat pemerintah untuk merealisasikan poin-poin perundingan tersebut. Masalah tersebut di antaranya adalah kurangnya sumber daya manusia yang berkompeten dan mencukupi apabila Pemerintah RIS akan melakukan nasionalisasi terhadap maskapai GIA dalam periode yang singkat. Kemudian kondisi perekonomian nasional secara makro yang memburuk akibat berakhirnya

booming Korea. Krisis ini menyebabkan pemerintah kehilangan kas untuk melakukan pembiayaan akuisisi aset-aset perusahaan milik asing termasuk saham KLM di GIA. Pada pembelian saham tahap pertama pemerintah hanya sanggup membayar maksimal 16 juta rupiah yang nominalnya setara dengan 18 persen saham KLM Group di Garuda (Lindblad, 2008: 114). Dengan demikian, target untuk memenuhi pembelian setengah saham GIA atau sekitar 25% dari total 50% yang dimiliki KLM pada tahap pertama belum dapat terpenuhi.

Meskipun kondisi keuangan negara mengalami kesulitan, Kabinet Ali Sastroamidjojo tetap menjalankan ambisinya untuk mengakuisisi sejumlah perusahaan vital milik Belanda. Pada kasus nasionalisasi NV. Garuda, Pemerintah RIS tidak lagi mengandalkan skema kerjasama dan perundingan dalam bentuk *government to business* dengan pihak KLM tetapi juga *government to government* dengan Parlemen Belanda (*De Nieuwsgier*, 12 April 1954). Strategi ini dilakukan oleh Kabinet Ali Sastroamidjojo yang menyadari bahwa jika nasionalisasi GIA hanya dijalankan hanya melalui kontrak bisnis yang disepakati bersama pada bulan Januari 1954, sedangkan kondisi keuangan negara tidak memungkinkan, maka dapat dipastikan rencana nasionalisasi tersebut akan berjalan lambat. Pendekatan ini akhirnya membuahkan hasil, saham KLM pada maskapai Garuda berhak diakuisisi Pemerintah RIS dengan mempertimbangkan kemampuan keuangannya.

Transaksi pembelian seluruh saham milik KLM ini mendapatkan jaminan dari Pemerintah Belanda sebagai bagian dari realisasi perjanjian *Financieele en Economische Overeenkomst* atau kerjasama finansial ekonomi dengan Belanda. Pemerintah Indonesia melalui kerjasama ini, mendapatkan pinjaman lunak yang dipergunakan untuk melakukan kegiatan pengembangan ekonomi nasional termasuk mengakuisisi perusahaan-perusahaan vital milik asing (Thee Kian We, 2009: 22). Setelah transaksi pembelian saham fase berikutnya dilakukan periode Februari hingga pertengahan Mei 1954, jajaran manajemen puncak yang ditransfer oleh KLM mulai meninggalkan jabatannya secara bertahap. Dr. E. Van Konijnenburg yang menjabat sebagai presiden direktur Garuda Indonesia sejak tahun 1951, juga meninggalkan jabatannya pada tanggal 12 Juli 1954 dan digantikan oleh Ir. Soetoto. Presiden direktur GIA yang baru ini, sebelumnya menjabat sebagai Sekretaris Jendral di Departemen Komunikasi dan pernah mengikuti serangkaian negosiasi antara Pemerintah Republik Indonesia dengan KLM. Penempatan warga negara Indonesia pada jajaran manajemen puncak GIA dilakukan untuk memastikan maskapai ini dapat dikelola sepenuhnya oleh Indonesia sebagai maskapai nasional seperti yang dicanangkan oleh Menteri Perhubungan Republik Indonesia, Ir. Rooseno (*De Nieuwsgier*, 13 Juli 1954).

Setelah para manajemen KLM yang menduduki jabatan puncak di GIA resmi meninggalkan Indonesia, pemerintah kemudian mengisi jabatan-

jabatan yang ditinggalkan tersebut dengan pribumi sebanyak 12 orang, 10 orang di antaranya memiliki koneksi dengan memiliki koneksi langsung dengan kabinet berkuasa. Pemerintah kemudian juga mengintensifkan sekolah khusus penerbangan sipil yang berfungsi sebagai sarana pendidikan bagi calon pilot, teknisi dan awak kabin pribumi. Selain menggunakan instruktur dari program asistensi KLM, pendidikan calon pilot dan teknisi GIA juga melibatkan sejumlah pilot pribumi yang telah mengikuti pendidikan dan teknik di Inggris, India dan Filipina sebagai instruktur karena telah lulus dengan kualifikasi tersebut.

Pada saat transfer kepemilikan saham dimulai kembali pada tahun 1954, armada pesawat milik Garuda Indonesia berjumlah 41 unit, terdiri dari 15 unit Dakota, 8 unit Convair 240, 13 unit De Havilland *Heron*, 1 unit Catalina dan 4 unit Convair 340. Sementara itu jumlah penumpang pada periode ini sedikit mengalami peningkatan yaitu menjadi 680.341 orang dibandingkan tahun sebelumnya yaitu sebanyak 612.348 orang (*Algemeene Indisch Dagblad* dan *de Preangerbode*, 29 Januari 1955). *Self Load Factor* NV. Garuda pada periode ini juga mengalami peningkatan yaitu menjadi 80%, sedangkan tahun sebelumnya sebesar 71,5%. Pada tahun yang sama jumlah karyawan GIA juga meningkat menjadi 3.400 orang dari tahun sebelumnya sebanyak 2.900 orang dan pada periode selanjutnya yaitu tahun 1955 hingga 1956 jumlah tenaga kerja yang direkrut oleh maskapai ini mengalami peningkatan berturut-turut yaitu sebanyak 3.600 hingga menjadi lebih dari 4.000 orang.⁶

Selain itu, jumlah staf yang ditransfer KLM pada periode ini terus mengalami penurunan secara bertahap sebagai dampak dari kebijakan Pemerintah Indonesia untuk memperluas peran pribumi dalam maskapai Garuda Indonesia. Meskipun demikian, penurunan jumlah personel dan staf yang diperbantukan oleh KLM cenderung tidak signifikan. Berdasarkan data yang didapatkan pada periode 1954 hingga 1956, penurunan jumlah staf dan personel KLM dalam dari 393 hanya turun sebanyak 43 orang menjadi 350 orang (Lindblad, 2008). Hal ini dikarenakan jumlah karyawan pribumi yang membutuhkan pelatihan agar dapat mengisi berbagai jabatan di GIA, mengalami peningkatan pesat. Rekrutmen besar - besaran yang dilakukan tentu saja membutuhkan tenaga ahli dalam jumlah yang tidak sedikit untuk melakukan *transfer of knowledge* melalui *on job training* pada karyawan baru. Pada akhirnya, banyak staf KLM yang masih harus berdinasi di Indonesia sebagai instruktur untuk melatih calon-calon staf dan karyawan pribumi tersebut. Pada kasus GIA, ketergantungan yang masih besar pada personel dan staf KLM kemungkinan besar diakibatkan oleh kurangnya tenaga kerja yang memiliki ketrampilan spesifik seperti pilot serta teknisi dan dalam

6) ANRI, 'Development Of Air Transportation In The Past Years,' Garuda Annual Report No. 34, 25 Januari 1957.

beberapa hal, manajemen tingkat bawah. Rata-rata karyawan yang direkrut pada periode ini masih merupakan karyawan tingkat bawah dan sebagian lagi merupakan *flight attendant*. Berdasarkan pembahasan diatas, maka dapat dikatakan sampai periode akhir 1957 usaha untuk membentuk *national flag carrier* belum benar-benar terwujud.

Indonesianisasi dalam GIA

Seperti yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, ketergantungan terhadap tenaga kerja asing yang memiliki keahlian spesifik menjadi permasalahan besar bagi Garuda Indonesia untuk menjadi maskapai nasional sepenuhnya. Indonesianisasi menjadi tahap penting dalam transformasi penerbangan sipil selama periode nasionalisasi. Istilah Indonesianisasi sendiri menurut Thee Kian Wee (2009) merupakan transfer fungsi ekonomi yang dijalankan pihak asing kepada pribumi. Sementara itu, Harry Johnson menyatakan bahwa Indonesianisasi merupakan usaha yang dilakukan pemerintah untuk memindahkan aset produktif milik asing atau bisnis asing kepada pribumi atau lebih spesifik lagi kepada negara. Indonesianisasi pada pembahasan bab ini dipahami sebagai upaya untuk menekan dominasi staf asing pada berbagai tingkat jabatan atau spesialisasi dalam maskapai penerbangan. Proses ini dilakukan melalui serangkaian rekrutmen, pendidikan, hingga penempatan orang lokal pada berbagai posisi dalam struktur perusahaan.

Proses Indonesianisasi pada penerbangan sipil sendiri telah dimulai sejak tercapainya kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dengan KLM tentang pembentukan maskapai patungan yang disepakati pada akhir tahun 1949. Pada perundingan ini, salah satu pasal dalam kontrak perjanjian tersebut adalah KLM Group akan memberikan fasilitas berupa bantuan pendidikan dan pelatihan kepada calon staf Indonesia agar dapat menjalankan berbagai fungsi dalam operasional maskapai. Pemerintah melalui Direktorat Kementrian Perhubungan kemudian mulai melakukan penjajakan terhadap pendidikan pilot di luar negeri. Pendidikan penerbang diluar negeri dipilih karena belum masih belum tersedianya sekolah penerbangan khusus sipil. Setelah melalui berbagai studi kelayakan, akhirnya Pemerintah Indonesia memilih sebuah sekolah penerbangan di Hamble, Inggris, untuk melakukan pendidikan terhadap calon pilot Indonesia. Alasan pemerintah memilih sekolah penerbangan di Hamble sebagai tempat pelatihan calon pilot GIA, selain karena sekolah ini telah memiliki sertifikasi dari International Civil Aviation Organization (ICAO), pemerintah Inggris menyatakan kesediaannya untuk memberikan beasiswa kepada para calon pilot Indonesia yang dididik untuk meringankan beban keuangan Pemerintah RIS. Selain Hamble, sekolah penerbangan Ypenburg di Belanda juga dipilih untuk mendidik sebagian lagi calon pilot GIA. Opsi ini dipilih atas saran dari KLM Group agar dapat melakukan familiarisasi terhadap sistem manajemen pilot

yang ada di GIA.⁷

Pemerintah Indonesia kemudian juga mulai melakukan perekrutan secara terbuka terhadap calon pegawai NV. Garuda melakukannya dengan menyebarkan pamflet atau iklan di koran. Dalam pamflet disebutkan kriteria yang diinginkan, antara lain lulusan sekolah dasar dan menengah serta siap menempati berbagai jabatan dalam maskapai. Khusus untuk pelamar yang terpilih untuk mengikuti pendidikan sebagai calon pilot, mereka akan mendapatkan beasiswa khusus dari pemerintah dan segala keperluan hidup mereka akan ditanggung pemerintah RIS. Pada periode pertama rekrutmen kurang lebih 2.000 orang warga negara Indonesia telah mendapatkan berbagai posisi dalam GIA. Kebanyakan dari mereka menduduki posisi atau jabatan-jabatan rendah maskapai, sementara itu posisi lebih tinggi dalam hal ini manajemen puncak dan profesi dengan spesialisasi tingkat tinggi seperti pilot dan teknis tertentu sebagian besar didominasi oleh staf asing dari KLM.

Mayoritas orang Indonesia yang dipekerjakan oleh Garuda merupakan tenaga non-aviasi yang terdiri dari tenaga pemasar, pengangkutan barang, petugas bagasi, serta jabatan rendah lainnya. Sebagian pegawai lainnya yang telah menjalani pelatihan atau pendidikan singkat, mendapatkan pekerjaan dengan spesialisasi rendah hingga menengah seperti *flight attendant*, akuntan internal, *airport handling*, hingga asisten teknis. Pendidikan awal yang dilakukan oleh Assistentie Group KLM yang dalam kontrak tahun 1950 memiliki peran ganda yaitu sebagai operator sementara maskapai serta instruktur untuk calon pegawai pribumi.

Pada tahun 1951, Kementerian Perhubungan meluluskan sebanyak 15 orang calon siswa pribumi yang telah menjalani pendidikan awal prapenerbangan sebagai siswa penerbang untuk mengikuti pendidikan penerbangan di *Air Training Services Ltd* di Hamble Inggris. Pengiriman pertama calon siswa penerbang ke Inggris ini diberi kode Hamble-1 (*Het Nieuwsblad voor Sumatra*, 14 Desember 1951). Para siswa sekolah penerbangan ini mendapatkan pendidikan awal secara intensif selama 6 bulan sebelum mereka melakukan praktek terbang dengan menggunakan pesawat latih. Materi pendidikan awal ini meliputi teori-teori dasar dalam penerbangan seperti navigasi, aerodinamika pesawat, *flight traffic*, *flight safety*, *radio telegraph* hingga pendidikan bersifat khusus seperti meteorologi, etika penerbangan, *survival*, dan ilmu komunikasi (Sumbodo, 2014: 34). Pemerintah Indonesia kembali mengirimkan siswanya ke Hamble untuk dididik menjadi calon pilot dan instruktur maskapai GIA pada pertengahan Desember 1951. Pengiriman gelombang kedua sebanyak 13 calon siswa ini

7) Sistem manajemen pilot yang ada di Garuda Indonesia Airways pada masa awal pembentukannya tidak lain merupakan sistem manajemen serupa yang diterapkan oleh KLM. Sistem ini diperkenalkan secara lebih lanjut sejak pendidikan yang dilakukan oleh Assistentie Group KLM dilakukan secara intensif.

diberi inisiasi Hamble-2. Total ada sebanyak 4 gelombang pengiriman calon siswa penerbang ke Hamble hingga tahun 1957 (Sumbodo, 2014: 36).

Pada saat siswa gelombang pertama tengah menyelesaikan pendidikannya di Hamble Inggris, Garuda Indonesia telah menerima pengiriman pertama pesawat De Havilland *Heron* pada bulan Oktober 1953. Hal ini menyebabkan pendidikan pilot Indonesia di Inggris mengalami reorientasi yaitu untuk pendidikan siswa gelombang pertama atau Hamble-1 akan diintensifkan dengan menyelesaikan praktek terbang hingga mendapatkan sertifikasi pilot komersial senior atau *Senior Commercial Pilot License* (S.C.P.L.) dengan *airplane type rating* untuk De Havilland *Heron* (Sumbodo, 2014: 41). Setelah melalui pendidikan yang intensif, sebanyak 11 pilot dari Hamble-1 yang telah memiliki sertifikasi ICAO mulai dipulangkan pada bulan Maret 1954 atau 5 bulan lebih awal untuk langsung bertugas di Garuda Indonesia.

Pemerintah Indonesia pada periode ini juga berinisiatif untuk mendirikan sekolah penerbangan di Indonesia untuk mempermudah akses pendidikan penerbang kepada orang Indonesia. Pembentukan sekolah penerbangan ini kemudian direalisasikan pemerintah Indonesia pada tanggal 1 Juni 1952 melalui pembentukan Akademi Penerbangan Indonesia atau disingkat API yang berlokasi Kemayoran. Kementerian Perhubungan secara keseluruhan akan bertanggung jawab dalam pelaksanaan pendidikan di sekolah penerbangan ini. Pemerintah Indonesia melalui pendirian sekolah ini dapat mengurangi ketergantungan terhadap pendidikan pilot di luar negeri sehingga transisi sumber daya manusia dalam maskapai Garuda Indonesia dapat berjalan dengan efektif. Pada tahun 1954, akademi ini melakukan pemindahan aktifitas pendidikan ke Curug, Tangerang serta mengubah namanya menjadi Sekolah Tinggi Teknik Penerbangan (STTPI).

Selain mengandalkan STTPI, untuk menyiapkan para teknisi pribumi yang handal dan siap kerja Garuda Indonesia bekerjasama dengan KLM dan Kementerian Perhubungan juga melakukan pendidikan teknik pesawat (*De Java Bode* dan *Nieuws, Handels en Advertentieblad*, 5 Oktober 1954). Pendidikan dilakukan secara intensif selama 6 hingga 12 bulan tergantung sertifikasi yang akan diraih oleh siswa calon teknisi. Pendidikan teknisi yang dilakukan Garuda memiliki keunggulan dari pada STTPI yaitu siswa menjalani pelatihan dapat langsung melakukan praktek di fasilitas perawatan milik Garuda setelah mengikuti kuliah singkat di kelas. Para siswa diinstrukturi oleh teknisi berpengalaman dari Assistentie Group KLM dengan berbagai materi tentang inspeksi, pemeliharaan dan perawatan pesawat baik *airframe*, *aircraft engines* dan *navigation device*. Dengan adanya fasilitas pelatihan dan pendidikan teknisi ini, sejak tahun 1956 Garuda Indonesia telah berhasil mendapatkan 500 orang teknisi pribumi siap kerja. Walaupun belum dapat menggantikan peran teknisi KLM sepenuhnya, namun melalui pendidikan

teknik STTPI dan GIA, Indonesianisasi dibidang teknik penerbangan telah menunjukkan perkembangan pesat. Hal ini dapat terlihat dari peran teknisi pribumi yang semakin dominan dalam operasional maskapai.

Indonesianisasi pada Garuda Indonesia yang dilakukan pada periode 1954 hingga 1957 memang dapat dikatakan menyeluruh karena meliputi berbagai tingkatan yang sebelumnya didominasi asing. Akan tetapi meskipun dari kuantitas staf Indonesia di Garuda telah mendominasi, dalam hal profesi yang membutuhkan waktu pendidikan yang cukup lama seperti pilot, navigator, *flight engineer* dan teknisi berkualifikasi khusus, orang Indonesia sendiri masih belum banyak berperan. Sampai dengan akhir tahun 1957, dari 88 pilot aktif di Garuda Indonesia sebanyak 65 pilot dari KLM masih menjadi tulang punggung operasional maskapai ini. Jumlah ini belum termasuk profesi-profesi lain seperti teknisi, manajemen dan jabatan-jabatan lainnya. Total sebanyak 300 orang staf KLM hingga awal tahun 1958 masih bekerja di GIA (*KLM Jaarverslag 1957*, Januari 1958).⁸

Kesenjangan ini pada akhirnya menimbulkan stagnasi ketika saham Garuda telah selesai diakusisi pemerintah Indonesia sepenuhnya pada awal tahun 1958. Pasca akusisi, pihak maskapai GIA pada akhirnya harus menerima konsekuensi yang memberatkan operasionalnya pada tahun-tahun mendatang. Salah satu konsekuensinya adalah berakhirnya kontrak kerjasama dengan KLM yang menyebabkan berkurangnya ketersediaan pilot dan teknisi berpengalaman secara drastis. Pemerintah Indonesia kemudian baru secara resmi menghentikan seluruh kegiatan *Assistentie Group* KLM pada bulan Februari 1958 dengan pertimbangan untuk memberi waktu penyesuaian terhadap dewan direksi yang baru (*Algemeen Handelsblad*, 4 Januari 1958).

Kesimpulan

Nasionalisasi merupakan salah satu agenda besar yang dicanangkan oleh kabinet-kabinet berkuasa pada tahun 1950-an yang memfokuskan pada pengambilalihan terhadap aset-aset produktif dan vital milik bekas negara koloni. Perhatian besar pemerintah terhadap nasionalisasi GIA, karena maskapai ini menjadi satu-satunya transportasi udara yang beroperasi di Indonesia dan memiliki peran vital menghubungkan berbagai wilayah di negara kepulauan ini. Pengambilalihan dan pengoperasian penerbangan sipil oleh pemerintah juga dilakukan untuk menjamin terintegrasinya seluruh wilayah Indonesia secara utuh melalui perhubungan udara. Pada perkembangannya, nasionalisasi perusahaan pada periode ini sangat dipengaruhi dua karakter kabinet yang berkuasa yaitu Masyumi yang

8) Sampai dengan akhir musim panas staf KLM yang diperbantukan pada Garuda Indonesia terdiri dari 293 orang dengan 141 diantaranya adalah pilot, *flight engineer*, dan navigator.

pragmatis dan berorientasi pada stabilisasi ekonomi serta karakter sosialis PNI yang menginginkan penguasaan terhadap aset produktif oleh negara sepenuhnya.

Nasionalisasi Garuda Indonesia dapat dikatakan berbeda dengan perusahaan transportasi lainnya, karena melalui serangkaian proses yang rumit dan terstruktur. Proses pengambilalihan maskapai ini juga memiliki perbedaan, yaitu persetujuan nasionalisasi sudah dicanangkan sejak maskapai ini didirikan. Berdasarkan penjelasan-penjelasan sebelumnya dapat dikatakan bahwa pendirian maskapai *joint venture* dengan KLM ini merupakan langkah awal Pemerintah RIS untuk membangun kemandirian di bidang penerbangan dan bukan sebagai sebuah kerjasama bisnis. Melalui pembentukan maskapai patungan ini pihak Indonesia telah berhasil mendapatkan pengetahuan dalam menjalankan bisnis maskapai penerbangan. Di sisi lain upaya untuk benar-benar menjadikan Garuda sebagai maskapai nasional hingga kontrak dengan KLM berakhir pada 1958 belum benar-benar terwujud. Garuda Indonesia masih memiliki kelemahan besar yaitu kurangnya jumlah SDM berkualifikasi khusus seperti pilot, navigator, dan *flight engineer*. Hal ini dikarenakan profesi-profesi ini cenderung membutuhkan pendidikan dalam jangka waktu yang lama. Pada akhirnya, ketika grup asistensi KLM keluar dari kegiatan operasional GIA, frekuensi penerbangan maskapai ini turun drastis akibat kekurangan pilot.

Meskipun demikian, Indonesianisasi dalam bidang penerbangan pada periode ini dapat dikatakan cukup berhasil. Indonesianisasi pada periode Kabinet Ali Sastroamidjojo dapat dilaksanakan secara maksimal seperti pelatihan terhadap calon staf dan karyawan pribumi untuk menggantikan peran pegawai KLM. Usaha kabinet ini cukup membuahkan hasil, jumlah pegawai pribumi meningkat signifikan serta manajemen puncak dalam maskapai Garuda berhasil ditransfer sepenuhnya kepada pihak Indonesia. Kabinet berhasil menerapkan langkah sistematis seperti melakukan rekrutmen pegawai dari tingkat rendah hingga menengah serta memberi dukungan terhadap ketersediaan pilot dan teknisi lokal dengan mengirim pribumi untuk mengikuti pendidikan penerbangan diluar negeri serta membangun sekolah penerbangan di dalam negeri. Selain itu, kabinet ini juga berhasil melakukan pendekatan politik dengan Parlemen Belanda untuk memuluskan rencana akuisisi saham KLM di Garuda Indonesia.

Referensi

Arsip

ANRI. Arsip Kabinet Menteri 1950 - 1959 No. 468
 Arsip Kabinet Presiden Republik Indonesia 1950 -1959 No. 472
 Arsip Muhammad Yamin No. H. 263 dan H. 264.
 Arsip Wiweko Soepono No. Y. 34, Y. 21, dan Y. 43.

Koran dan Majalah

Algemeen Indisch Dagblad: De Preanger Bode, 22 Desember 1949.
Algemeen Handelsblad, 11 Maret 1951.
Algemeen Handelsblad, 12 Desember 1951.
Algemeen Indisch Dagblad; de Preangerbode, 20 Maret 1952.
Algemeen Indisch Dagblad; de Preangerbode, 18 Januari 1954.
Algemeen Indisch Dagblad; de Preangerbode, 29 Januari 1955.
Algemeen Handelsblad, 4 Januari 1958.
Antara, 12 November 1949.
Antara, 12 Desember 1953.
De Javabode; nieuws, handels en advertentieblad voor Nederlandsch Indie, 1 Februari 1951.
De Java Bode; nieuws, handels en advertentieblad voor Nederlandsch Indie, 28 Maret 1951.
De Javabode; nieuws, handels en advertentieblad voor Nederlandsch Indie, 31 Mei 1952.
De Java Bode; nieuws, handels en advertentieblad van Nederlandsch Indie, 18 Mei 1953.
De Java Bode; nieuws, handels en advertentieblad van Nederlandsch Indie, 23 Januari 1954.
De Java Bode; nieuws, handels en advertentieblad, 5 Oktober 1954.
De Java Bode; nieuws, handels en advertentieblad, 21 Juni 1956.
De Locomotief; Samarangsch handels -en advertentieblad, 2 Desember 1950.
De Telegraf, 11 November 1953.
Harian Rakjat, 31 Oktober 1949.
Het Nieuwsblad voor Sumatra, 14 Desember 1951.
Het Nieuwsblad voor Sumatra, 27 Oktober 1952.
Het Nieuwsblad voor Sumatra, 12 April 1952.
Het Nieuwsblad voor Sumatra, 4 Februari 1953.
Het Nieuwsblad voor Sumatra, 12 Februari 1954.
Het Nieuwsblad voor Sumatra, 13 Maret 1955.
Het Nieuwsblad voor Sumatra, 21 Mei 1955.
Java Bode; Nieuws, Handel en advertentieblad voor Nederland Indie, 27 April 1950.
Kedaulatan Rakjat, 23 November 1949.
Kedaulatan Rakjat, 25 April 1953.
Nieuwsgier, 24 November 1949.
Nieuwsgier, 27 November 1953.
Nieuwsgier, 05 Desember 1953.
Nieuwsgier, 12 April 1954.
Nieuwsgier, 13 Juli 1954

Buku & Artikel

Lindblad, Thomas J. *Bridges To New Business; The economic decolonization of Indonesia*. Leiden: KITLV Press 2008.

Lindblad, Thomas J. *Indonesian Economic Decolonization In Regional And International Persepective*. Leiden: KITLV Press, 2009.

Thuong The Le. "Reforming China's Airline Industry; From State - Owned Monopoly To Market Dynamism". *Transportation Journal*, Vol.32(1997), pp. 45 - 62.

Sumbodo, Sudiro. *Captain M. Syafei. 37 Tahun Pengabdian Penerbang*. Jakarta: PT Interanational Licensing Media, 2014.