

# Kolaborasi dan Intervensi: Pengembangan Maskapai Penerbangan Komersial Hindia Belanda, 1928–1940-an

**DWI ADI WICAKSONO; ABDUL WAHID**

Universitas Gadjah Mada

Corresponding Author: [dwiadi\\_wicaksono@yahoo.co.id](mailto:dwiadi_wicaksono@yahoo.co.id)

## Abstract

Civil aviation in the Dutch East Indies developed after the presence of Koninklijke Nederlandsch-Indische Luchtvaart Maatschappij (KNILM) as the only commercial airline. Even though KNILM was founded and owned entirely by the private sector and operated commercially, this company received subsidies and various other support from the colonial government. This raises the question of how the two parties manage this airline? This article uses a political and business approach to explain these issues as well as sources in the form of official printed documents, newspapers and others.

The author's research shows that the formation and management of the KNILM company was a combination of private interests and colonial government politics. This cooperation was carried out to overcome the shortcomings of each party that requires civil aviation to strengthen their agenda. The private sector has the advantage of being able to utilize aviation technology directly with better economic value but required an injection of funds for its operations. On the other hand, the colonial government did not want to invest heavily in aviation technology but needed it, so it provided subsidies and other support to KNILM.

## Keywords:

commercial aviation; KNILM; Dutch East Indies; political-business relations; regional consolidation

## Abstrak

Penerbangan sipil di Hindia Belanda berkembang setelah hadirnya *Koninklijke Nederlandsch-Indische Luchtvaart Maatschappij* (KNILM) sebagai maskapai penerbangan komersial satu-satunya. KNILM, meskipun didirikan dan dimiliki sepenuhnya oleh swasta serta beroperasi secara komersial, mendapatkan subsidi dan berbagai dukungan lainnya dari Pemerintah Hindia Belanda. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan, bagaimana cara kedua belah pihak dalam mengelola maskapai penerbangan ini? Artikel ini menggunakan pendekatan politik dan bisnis untuk menjelaskan permasalahan tersebut serta sumber berupa dokumen tercetak resmi, surat kabar, dan lainnya.

Riset penulis menunjukkan bahwa pembentukan dan pengelolaan perusahaan KNILM merupakan gabungan antara kepentingan swasta dan politik Pemerintah Hindia Belanda. Kerja sama ini dilakukan untuk mengatasi kelemahan setiap pihak dalam mengembangkan penerbangan sipil untuk mendukung agenda mereka. Swasta memiliki keunggulan yaitu dapat memanfaatkan teknologi penerbangan

## Kata kunci:

Hindia Belanda; KNILM; konsolidasi wilayah; penerbangan komersial; relasi politik-bisnis

secara langsung dengan nilai ekonomi yang lebih baik, tetapi membutuhkan suntikan dana untuk operasionalnya. Sebaliknya, Pemerintah Hindia Belanda tidak ingin berinvestasi besar pada teknologi penerbangan, tetapi sangat membutuhkannya, sehingga ia menjadi pemberi subsidi dan dukungan lain pada KNILM.

## Pendahuluan

Kehadiran teknologi transportasi sangat penting bagi Pemerintah Hindia Belanda dalam menjalankan upaya eksplorasi dan eksploitasi tanah jajahannya. Penerbangan menjadi salah satu teknologi yang diprioritaskan penggunaannya di Hindia Belanda sejak pertengahan abad ke-20 atau tepatnya mulai 1930-an. Pengembangan teknologi penerbangan ini didasari oleh kebutuhan Pemerintah Hindia Belanda untuk membangun perhubungan antarwilayah di Hindia Belanda yang memiliki struktur geografis berupa kepulauan. Namun, upaya ini tidak dapat dijalankan oleh Pemerintah Kolonial sendiri, tetapi juga berkolaborasi dengan pihak swasta. Kolaborasi ini, pada awalnya, bersifat saling menguntungkan kedua-belah pihak. Pada perkembangannya, Pemerintah berusaha mendominasi pengambilan kebijakan perusahaan meskipun bukan merupakan pemilik perusahaan. Dualisme ini menimbulkan dinamika tersendiri dalam hal pengembangan perusahaan penerbangan di Hindia Belanda. Topik mengenai maskapai penerbangan periode kolonial perlu ditinjau dalam historiografi Indonesia karena berkaitan dengan relasi swasta dan pemerintah dalam mengakomodasi kepentingan satu dengan lainnya melalui teknologi penerbangan.

*Koninklijke Nederlandsch-Indische Luchtvaart Maatschappij* (KNILM), sebagai maskapai penerbangan satu-satunya di Hindia Belanda, sepenuhnya didirikan dan dioperasikan oleh pihak swasta. Namun, dalam banyak hal, Pemerintah ikut terlibat dalam pengambilan keputusan dalam perusahaan agar kepentingannya dapat diakomodasi. Hal ini membuat pengelolaan perusahaan menjadi kompleks, karena perusahaan ini beroperasi dalam dua fokus yang berbeda yaitu untuk kepentingan komersial dan penugasan dari pemerintah. Hal ini menimbulkan pertanyaan, apabila KNILM memiliki dua fungsi yang telah disebutkan di atas, lalu bagaimana peran pemerintah dan swasta dalam melakukan pengembangan bisnis KNILM? Sejauh mana Pemerintah Hindia Belanda memiliki peran dalam mengelola maskapai tersebut? Artikel ini, secara garis besar, akan membahas hubungan antara entitas bisnis swasta yaitu KNILM dan Pemerintah Hindia Belanda dalam mengelola penerbangan komersial serta dampaknya terhadap eksistensi maskapai itu sendiri.

## Munculnya Sektor Penerbangan Hindia Belanda

Setelah keberhasilan Wright bersaudara dalam menerbangkan pesawat terbang pertama di dunia, teknologi penerbangan mengalami perkembangan

dan penyempurnaan pada dekade-dekade selanjutnya sehingga menjadi bagian dari industri penting di dunia. Hindia Belanda sendiri sebenarnya telah merintis penerbangan sejak tahun 1911. Namun, pada tahap ini, upaya tersebut masih berupa pengenalan oleh beberapa pilot Eropa yang singgah dan melakukan demonstrasi penerbangan. Pemerintah Hindia Belanda baru merealisasikan pemanfaatan teknologi pesawat terbang dengan membentuk *Proefvliegafdeeling* atau Divisi Ujicoba Penerbangan pada Mei 1914 (*R.K. Dagblad Het Huisgezin*, 11 Februari 1914: 7). Divisi yang dinaungi oleh *Koninklijke Nederlandsch-Indie Leger* atau Angkatan Darat Hindia Belanda ini memiliki tugas melakukan eksperimentasi penerbangan serta mengakumulasi data dari kegiatan tersebut untuk kepentingan militer (Walaardt Sacre, Abeelen dan F. Spittel, 1932: 108). Dengan kata lain, divisi ini bertanggung jawab meninjau kelayakan pengoperasian pesawat terbang di Hindia Belanda. Pembentukan divisi ini juga dilakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda untuk menanggapi kritik yang dilontarkan anggota *Volksraad* terhadap keamanan pengoperasian pesawat terbang. Divisi ini dijalankan oleh perwira-perwira terpilih KNIL berkualifikasi sebagai pilot yang telah mendapatkan pendidikan penerbangan di Antwerp dan Soesterbeg, Belgia (Gerrard Cassius dan Thijs Postma, 1986: 21).

*Proefvliegafdeeling*, pada tahap ini, juga mendapatkan tugas untuk melakukan akuisisi aset berupa pesawat terbang untuk kepentingan penerbangan militer serta menyiapkan berbagai sarana pendukung seperti lapangan udara dan hanggar. Pemerintah Hindia Belanda juga membentuk komite khusus untuk melakukan peninjauan pembelian pesawat terbang dari luar negeri. Komite ini kemudian memilih tipe pesawat jenis *Glen Martin* yang digunakan untuk melakukan uji kelayakan penerbangan sekaligus melatih para kadet penerbang di Hindia Belanda. Setelah dua tahun, *Proefvliegafdeeling* kemudian digantikan oleh *Luchvaart Afdeeling* atau Dinas Penerbangan pada 1916 karena berbagai ujicoba yang dilakukan dianggap sudah berhasil (*Het Nieuws van den dag voor Nederlandsch Indie*, 18 Januari 1916: 4). Pada tahun ini pula, Pemerintah Hindia Belanda mulai gencar membangun beberapa lapangan udara untuk mendukung operasional *Luchvaart Afdeeling*. Lapangan terbang yang dibangun, pada awalnya, bertujuan untuk memfasilitasi pendidikan kadet serta menjadi lokasi pendaratan pesawat Divisi Penerbangan (*Het Nieuws van den dag voor Nederlandsch-Indie*, 05 Mei 1916). Salah satu lapangan udara yang dibangun adalah Lapangan Udara Andir di Bandung, yang dibangun dan dioperasikan Pemerintah Hindia Belanda pada 1922. Lapangan udara tersebut digunakan sebagai markas sekaligus tempat pelatihan para kadet penerbangan militer. Pada perkembangannya, lapangan udara ini tidak hanya dioperasikan untuk kepentingan militer, tetapi juga sipil. Kegiatan Divisi Penerbangan terus mengalami peningkatan seiring diadakannya pelatihan kadet serta ujicoba penerbangan lanjutan untuk keperluan pembangunan jalur penerbangan militer.

Pada Februari 1919, Sekretaris Negara Pertama Hindia Belanda, J.M. Valkenburg mengirimkan permohonan tertulis kepada KNIL (Tentara Kolonial) dan *Departement van Oorlog* atau Departemen Urusan Perang untuk melakukan peninjauan terhadap kemungkinan pemanfaatan jalur penerbangan dalam rangka kepentingan damai atau komersial (*De Preanger Bode*, 01 Maret 1922: 6). Permohonan ini, secara eksplisit, memuat rekomendasi untuk membentuk komite khusus yang mempelajari kemungkinan tersebut. Selain Valkenburg, terdapat komisi lain yang mendukung pengembangan penerbangan untuk kepentingan nonmiliter dari Belanda, yaitu *Commissie Colijn*. Komisi ini memegang peranan penting dalam pengembangan penerbangan di Belanda serta salah pendukung terbentuknya maskapai penerbangan komersial pertama di negara tersebut yaitu *Koninklijke Luchtvaart Maatschappij* (KLM). Gubernur Jenderal Hindia Belanda, van Limburg Stirum, secara terang-terangan mengungkapkan kekhawatirannya terhadap keamanan penerbangan untuk kepentingan nonmiliter pada pertemuan tahunan dengan *Raad van Indie* (Dewan Hindia) pada Januari 1919. Ia secara pribadi berpandangan bahwa dengan sistem transportasi yang telah tersedia di Hindia Belanda, maka penerbangan komersial masih belum dibutuhkan. Pandangan tersebut mulai berubah ketika Inggris berhasil melakukan penerbangan antarbenua dari London menuju koloninya di Australia pada 1919 (*De Preanger Bode*, 08 Desember 1919). Penerbangan antarbenua yang dilakukan oleh Ross Macpherson Smith dan beberapa krunya yang dimulai pada November hingga Desember 1919 tidak hanya mengindikasikan kemungkinan untuk membangun jalur penerbangan jarak jauh, tetapi juga memengaruhi pandangan terhadap pesawat terbang sebagai sarana mengonsolidasikan negara induk dengan koloninya.

Pemerintah Hindia Belanda, di sisi lain, cenderung melihat penerbangan sebagai sarana untuk memperkuat pertahanan sehingga mereka menyerahkan pengoperasian pesawat terbang kepada pihak militer. Pada saat yang sama, Pemerintah Hindia Belanda memiliki kebutuhan untuk melakukan konsolidasi wilayah kekuasaan secara lebih luas. Moda transportasi antarpulau yang tersedia di Hindia Belanda yaitu kapal laut yang dioperasikan KPM memiliki keterbatasan karena hanya menjangkau wilayah pesisir. Sementara itu, transportasi darat hanya dapat dikembangkan secara lanjut di Pulau Jawa serta sebagian wilayah di Pulau Sumatra. Usulan untuk kembali melanjutkan pengembangan penerbangan nonsipil oleh Divisi Penerbangan KNIL kemudian direalisasikan. Pengembangan ini dilakukan dengan melakukan penerbangan menuju ke sejumlah wilayah untuk memastikan rute tersebut layak dioperasikan penerbangan nonmiliter. Uji coba ini dilakukan mulai November 1919 hingga 20 Maret 1920 (*Provinciale Geldersche en Nijmeegsche Courant*, 11 November 1920: 4).

Uji coba penerbangan tersebut dianggap sukses dan data awal mengenai

karakteristik penerbangan pada setiap daerah yang diterbangi dianggap sudah cukup. Namun, apabila digunakan sebagai acuan untuk membangun rute penerbangan sipil, hal ini dianggap masih belum memadai. Selain itu, pengumpulan data melalui uji coba tersebut masih bersifat sangat teknis serta belum mencantumkan aspek ekonomi yang penting bagi penerbangan komersial. Pemerintah Hindia Belanda kemudian membentuk sebuah komisi baru yang bertugas untuk meninjau aspek yang berkaitan dengan penerbangan komersial tersebut. Komisi baru ini diberi nama *Commissie voor Luchtverkeersdienst* atau Komisi Lalu Lintas Udara (D.G. Stibbe & Dr. J. Stroomberg, 1935: 576). Tugas dari komisi baru ini adalah meninjau berbagai aspek yang berhubungan dengan pengembangan penerbangan komersial termasuk melakukan studi lebih lanjut mengenai kemungkinan rute yang akan diterbangi penerbangan tersebut. Pada tahap ini, komisi tersebut juga bertanggung jawab atas penerbangan militer dan pengembangan penerbangan sipil secara administratif. Meskipun militer masih menjadi bagian proyek tersebut, tetapi wewenangnya terbatas pada pengujian secara teknis dengan melakukan uji coba penerbangan serta memberikan berbagai saran yang diperlukan oleh komisi tersebut. Dengan hadirnya komisi ini, Pemerintah Hindia Belanda dapat lebih fokus dalam mengembangkan penerbangan komersial tanpa terlalu mengandalkan militer dalam melakukan penjajakan. Komisi ini mampu memberikan berbagai data yang penting tidak hanya pada aspek teknis saja, tetapi juga kelayakannya secara ekonomi. Meskipun begitu, dibutuhkan institusi atau perusahaan yang dapat menaungi aktivitas penerbangan tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah Hindia Belanda pada tahun-tahun berikutnya membuka peluang pihak swasta untuk menjadi bagian dari pengembangan institusi yang menaungi kegiatan penerbangan komersial.

### **Pengajuan Konsesi dan Pembentukan Perusahaan Penerbangan Komersial**

Seperti telah dijelaskan di atas, Pemerintah Hindia Belanda telah melakukan penjajakan secara lebih mendalam mengenai kemungkinan pengembangan penerbangan komersial. Permasalahannya, penjajakan tersebut masih dalam taraf yang sangat teknis. Penjajakan tersebut belum menjawab permasalahan tentang operasional penerbangan akan dioperasikan, yang belum jelas akan dijalankan oleh departemen tertentu atau perusahaan. Hal ini menjadi penting karena selama ini penerbangan di Hindia Belanda masih menjadi ranah militer dan tidak sepenuhnya melayani kepentingan sipil. Namun, pada akhirnya, langkah ini justru menimbulkan perdebatan di kalangan pemerintahan.

Pada pertemuan dengan Dewan Hindia, November 1919, seorang anggota *Commissie voor Luchtverkeersdienst*, F. Spittel, menyarankan kepada Pemerintah Hindia Belanda agar penerbangan di Hindia Belanda dapat

dikomersialkan secepatnya. Namun, usulan tersebut mendapatkan tentangan dari beberapa anggota Dewan Hindia yang menyatakan hal tersebut tidak mungkin dilakukan karena keuntungan dari komersialisasi penerbangan tidak dapat dipastikan, terlebih data yang dikumpulkan selama ini masih bersifat teknis bukan bisnis. Sementara itu, tidak ada pos anggaran Pemerintah Hindia Belanda yang ditujukan untuk pendirian perusahaan penerbangan. Selain itu, banyak dari anggota Dewan Hindia yang menolak mengubah rancangan anggaran negara apabila rencana pendirian penerbangan komersial dimasukkan dalam anggaran belanja negara (*Haagsche Courant*, 09 November 1920: 3). Komisi kemudian mengajukan opsi baru yaitu melibatkan pihak swasta dalam pembentukan maskapai penerbangan komersial untuk mengatasi kekurangan modal (*De Sumatra Post*, 29 November 1920: 7). Akan tetapi, opsi ini kembali ditolak oleh Pemerintah Hindia Belanda dengan alasan mereka belum memiliki pengalaman teknis sehingga terlalu berisiko. Selain itu, penerbangan masih dianggap bukan bisnis yang menguntungkan.

Komisi ini kemudian menjalin komunikasi dengan negara induk tentang kemungkinan pembangunan jalur penerbangan jarak jauh dengan Hindia Belanda sekaligus meminta dukungan untuk merealisasikan pembentukan penerbangan komersial yang masih terhambat. Hal ini mendapatkan respon yang cukup baik. Pendiri maskapai penerbangan *Koninklijke Luchtvaart Maatschappij* atau KLM yaitu Albert Plesman bahkan menawarkan pendirian maskapai penerbangan di Hindia Belanda. Selain itu, organisasi lain di negara induk yaitu *Commissie Colijn* juga memberi dukungan secara langsung yaitu dengan mendiskusikan rencana tersebut dengan Parlemen Belanda. Diskusi yang dilakukan oleh kedua belah pihak ini menghasilkan perkembangan yang positif. Pada Desember 1919, Parlemen Belanda secara resmi memberikan dukungan terhadap pengembangan penerbangan komersial di Hindia Belanda. Setelah mendapatkan dukungan dari negara induk, *Commissie voor Luchtverkeersdienst* kemudian mulai merundingkan kembali pengembangan penerbangan komersial dengan Pemerintah Hindia Belanda. Komisi tersebut kemudian mengajukan skema yang lebih menguntungkan bagi pemerintah yaitu penyelenggaraan bisnis penerbangan dengan sistem konsesi (*Het Vaderland*, 02 Oktober 1920: 4). Menurut komisi, sistem konsesi ini akan mempermudah pemerintah menarik partisipasi investor untuk menanamkan modalnya pada pembentukan perusahaan penerbangan di Hindia Belanda. Skema ini kemudian disetujui dan Pemerintah Hindia Belanda memperbolehkan swasta terlibat dalam pengembangan penerbangan komersial.

Merespons hal tersebut, KLM kemudian berinisiatif untuk terlibat dalam pendirian serta pengoperasian maskapai penerbangan di Hindia Belanda. Perusahaan penerbangan ini kemudian mengirimkan perwakilannya yang tiba di Batavia pada bulan Januari 1920 (*Bataviaasch Nieuwsblad*, 19 Januari

1920: 3). Pada tahap ini, rencana KLM masih belum mendapatkan respon yang serius dari Pemerintah Hindia Belanda. Sebelum KLM, sebenarnya ada dua pihak yang mengajukan konsesi penerbangan yaitu M.F. Onnen dan Mr. Drooglever Fortuyn pada awal dan akhir tahun 1919. M.F. Onnen adalah seorang insinyur serta pebisnis yang tertarik mengoperasikan teknologi pesawat terbang untuk pengiriman dokumen dan surat dari swasta maupun pemerintah (*De Sumatra Post*, 09 November 1920: 5). Ia kemudian mengajukan izin penerbangannya pada bulan Februari atau 9 bulan sebelum keputusan mengenai konsesi penerbangan disetujui pemerintah. Sedangkan Drooglever, adalah seorang direksi perusahaan *Nederlandsche-Engelsche Technische Handel Maatschappij* sebuah perusahaan perdagangan peralatan berat. Drooglever mengajukan izin penerbangannya pada bukan Oktober 1919 (*Het Nieuws van den dag voor Nederlandsch-Indie*, 09 November 1919: 3). Kedua pengajuan konsesi ini ditolak oleh Pemerintah Hindia Belanda karena dianggap tidak memiliki pengalaman dalam mengelola operasional penerbangan.

KLM kembali mengirimkan perwakilannya ke Hindia Belanda setelah sebelumnya gagal pada awal bulan Mei 1920. Tujuan pengiriman kembali perwakilan KLM ini adalah merundingkan kembali konsesi serta pembentukan maskapai penerbangan (*Algemeen Handelsblad*, 02 Mei 1920: 4). Pada saat yang sama, *Commissie voor Luchtverkeerdienst* juga sedang berdiskusi dengan Dewan Hindia serta pihak militer yang diwakili KNIL untuk mendapatkan saran dalam mengembangkan penerbangan komersial. Pada pertemuan ini turut hadir pula perwakilan dari *Binnenlandsch Openbaren Werken* (BOW) yang tidak lain adalah departemen urusan pekerjaan umum Pemerintah Hindia Belanda. Kehadiran BOW ini dimaksudkan untuk membahas pembangunan berbagai infrastruktur untuk mendukung aktifitas penerbangan komersial. KLM kemudian melakukan pertemuan dengan perwakilan dari *Commissie voor Luchtverkeerdienst* tersebut pada tanggal 25 Juni 1920 (*Bataviaasch Nieuwsblad*, 07 Agustus 1920: 5). Pertemuan ini bertujuan membahas berbagai aspek mendasar mengenai pengoperasian penerbangan komersial termasuk konsesi yang akan diberikan. Perwakilan KLM yang diketuai oleh C.J. Snijders ini mengajukan sejumlah usulan, salah satunya agar maskapai penerbangan yang dibentuk ini mendapatkan konsesi dengan penerbangan komersial dengan masa ujicoba operasional selama 3 tahun. Selain itu, KLM meminta jaminan berupa pendanaan langsung dari pemerintah selama periode ujicoba tersebut. *Commissie voor Luchtverkeerdienst* menyetujui semua usulan tersebut dan sebaliknya komisi ini meminta agar KLM menggandeng investor di Hindia Belanda sebagai mitra pendirian anak perusahaannya (*De Sumatra Post*, 29 Desember 1920: 6).

Pertemuan tersebut telah menghasilkan poin-poin yang disetujui kedua belah pihak. Namun, bukan berarti kendala birokrasi dapat diatasi. Pada pertemuan dengan *Volksraad*, Dirk Fock, Menteri Urusan Tanah Jajahan

menyatakan bahwa pelaksanaan poin-poin perjanjian antara *Commissie voor Luchtverkeersdienst* dan KLM ditunda (*De Tijd*, 26 Januari 1921: 2). Hal ini didasarkan pada rapat dengar pendapat dengan anggota Dewan Hindia dan *Volksraad* yang menyimpulkan bahwa hasil akhir perjanjian tersebut cenderung merugikan pihak Hindia Belanda terutama dari sisi Pemerintah Kolonial. Lebih jauh, Dirk Fock mengatakan Pemerintah Hindia Belanda mempertimbangkan untuk tidak mengalokasikan pendanaan pada pendirian perusahaan penerbangan. Kerja sama pembentukan maskapai penerbangan dengan KLM pun resmi dibatalkan. Meskipun demikian, komisi ini masih terus melanjutkan kerjanya untuk mempersiapkan operasional penerbangan komersial. Komisi terus menjalin komunikasi dan kerjasama dengan Pemerintah Hindia Belanda untuk merumuskan regulasi mengenai penerbangan sipil.

KLM kembali mengajukan proposal konsesi pengoperasian penerbangan di Hindia Belanda pada tahun 1924. Merespons hal tersebut, *Commissie voor Luchtverkeersdienst* kemudian mengajukan permintaan pengembangan serta pemberian konsesi penerbangan kepada Gubernur Jendral pada bulan Maret 1924. Surat permohonan ini juga mencantumkan poin-poin baru pada proposal yang diajukan KLM (*Provinciale Overijsselsche en Zwolsche Courant*, 30 Juni 1924). Permintaan tersebut diterima oleh Pemerintah Hindia Belanda melalui *Gouvernement Besluit* No. 61 yang secara garis besar menyatakan bahwa pemerintah menyatakan setuju untuk melanjutkan pengembangan penerbangann komersial serta memberikan tanggung jawab tersebut pada *Commissie voor Luchtverkeersdienst* (D.G. Stibbe & J. Stroomberg, 1935: 578). Selain itu, anggota komisi ini juga mengadakan pertemuan dengan *Volksraad* pada Juni 1924 untuk mendapatkan saran dan dukungan. Pihak komisi dan *Volksraad* pada pertemuan ini sepakat bahwa pengembangan maskapai penerbangan komersial dilanjutkan serta akan memfokuskan pada manfaat teknis yang diterima (*Bataviaasch Nieuwsblad*, 23 Juli 1924: 7).

KLM kemudian melakukan penerbangan antarbenua yang pertama pada Oktober 1924 dengan rute Amsterdam menuju Batavia. Penerbangan ini tiba di Batavia pada 24 November 1924 dan mendapatkan antusiasme yang besar. Namun, secara mendadak, Pemerintah Hindia Belanda kembali membatalkan rencana kerjasama dengan KLM. Pembatalan ini dilakukan setelah menimbang pendapat anggota *Volksraad* yang menginginkan kerjasama pendirian maskapai dengan KLM tersebut ditinjau ulang karena dianggap tidak menguntungkan bagi Pemerintah Hindia Belanda. Meskipun demikian, Pemerintah Hindia Belanda tetap menginginkan agar perusahaan penerbangan komersial tersebut tetap dapat didirikan. *Commissie voor Luchtverkeersdienst* kemudian melakukan diskusi pada Maret 1925 dengan pakar penerbangan dan ekonomi sejumlah pebisnis di Hindia Belanda. Hasilnya, komisi ini kemudian mengusulkan agar pendirian maskapai



tersebut dilakukan oleh Hindia Belanda tanpa keterlibatan KLM dengan memanfaatkan modal dari investor (George Nypels, 1925: 154). Rencana pembentukan maskapai penerbangan komersial ini mendapatkan dukungan yang lebih besar setelah diadakan pertemuan di Ridderzaal, Belanda pada Maret 1927. Pertemuan tersebut menghasilkan sejumlah poin persetujuan yang secara garis besar menyatakan bahwa Belanda selaku negara induk akan secara aktif mendukung dan memberi bantuan terhadap pembentukan maskapai penerbangan di Hindia Belanda.

Tahap pendirian perusahaan penerbangan ini kemudian berlanjut dengan pembentukan komisi khusus pada April 1927 untuk menangani pengumpulan dana pendirian perusahaan dari investor (*Bataviaasch Nieuwsblad*, 10 Mei 1927: 3). Komisi ini dinamai *Committee van Aalst* yang diketuai oleh presiden direktur *Nederlandsch Handel Maatschappij*, C.J.K. van Aalst (*De Sumatra Post*, 29 April 1927: 4). Komisi ini kemudian mengangkat perwakilannya di Hindia Belanda yaitu Emille Enthoven. Direksi perusahaan *Deli Maatschappij* ini kemudian mulai melakukan promosi rencana pembentukan perusahaan penerbangan ini. Namun, rencana pengembangan penerbangan komersial ini masih mendapatkan penolakan. Menteri Tanah Jajahan, J.C. Koningsberg menolak rencana tersebut karena menurutnya penerbangan komersial masih belum dibutuhkan di Hindia Belanda (George Nypels, 1928: 767). Menanggapi penolakan tersebut, Emille Enthoven mencoba melakukan lobi politik dengan mendekati sejumlah anggota *Volksraad* untuk mendapatkan dukungan. Usaha Enthoven ini menghasilkan kemajuan positif. Dua orang perwakilan *Volksraad* kemudian mengirimkan surat permohonan pada Pemerintah Kolonial agar pendirian perusahaan penerbangan di Hindia Belanda dapat direalisasikan. Pemerintah akhirnya menyetujui untuk melanjutkan rencana pembentukan maskapai penerbangan.

*Commite van Aalst* kemudian melakukan pertemuan dengan KLM serta perwakilan Pemerintah Hindia Belanda di Weltevreden, Batavia pada bulan Agustus 1927. Pertemuan ini ditujukan untuk membahas kelanjutan pengembangan penerbangan komersial (D.G. Stibbe & Mr. F.W.J. H. Sandbergen, 1939: 1819). Poin-poin yang tercapai dalam pertemuan ini antara lain kesanggupan pemerintah untuk memberikan subsidi operasional perusahaan penerbangan yang didirikan, penetapan KLM sebagai mitra asistensi operasional serta memiliki hak monopoli angkutan udara komersial di Hindia Belanda. Pemerintah Hindia Belanda dalam perjanjian ini bersedia memberikan bantuan dana subsidi dengan total mencapai f 1.000.000 kepada perusahaan penerbangan komersial selama 5 tahun (*De Indische Courant*, 19 Oktober 1927: 6). Selain itu untuk mendukung kinerja manajemen, KLM juga menempatkan beberapa eksekutifnya pada perusahaan penerbangan ini.

*Commite van Aalst*, hingga akhir 1927, telah berhasil mengumpulkan 32 investor yang terdiri dari perusahaan swasta yang beroperasi di Hindia

Belanda. Sebanyak 15 investor tersebut menyeter modal perusahaan senilai lebih dari f 100.000. Total modal pembentukan perusahaan penerbangan komersial Hindia Belanda ini mencapai f 4.975.000 (*De Courant*, 02 Januari 1929: 5). Berdasarkan anggaran dasar pembentukan perusahaan tanggal 16 Juli 1928, maskapai ini akan memiliki kantor pusat di Amsterdam, Belanda serta wilayah operasionalnya akan berada di Hindia Belanda (*Statuten van de Naamlooze Venootschaap Nederlandsch-Indische Luchtvaart Maatschappij. Gevestigd in Amsterdam*: 8). Pada awalnya, perusahaan penerbangan ini diberi nama NV. *Nederlandsch Indische Luchtvaart Maatschappij*. Namun, kemudian diubah kembali namanya menjadi NV. *Koninklijke Nederlandsch Indische Luchtvaart Maatschappij* pada Oktober 1928 dengan izin dari Ratu Belanda.

Pemerintah Hindia Belanda, beberapa bulan sebelum maskapai tersebut resmi didirikan, juga membentuk instansi baru yaitu *Bureau Luchtvaart* atau Biro Penerbangan Hindia Belanda. Instansi penerbangan yang dibentuk pada 1 Maret 1928 bertujuan untuk menggantikan *Commissie voor Luchtverkeersdienst* (Walaardt Sacre, 1932: 66). Tugas komisi ini adalah melakukan pengembangan, memberi dukungan teknis serta mengawasi aktivitas penerbangan komersial di Hindia Belanda. Selain itu dibandingkan komisi sebelumnya, Biro Penerbangan Hindia Belanda juga memiliki kewenangan untuk menetapkan berbagai peraturan penerbangan sipil dengan persetujuan dari pemerintah. Meskipun Biro Penerbangan Hindia Belanda sudah dibentuk sejak Maret 1928, namun baru bertugas secara penuh setelah *Commissie voor Luchtverkeedients* resmi dibubarkan pada 30 Juni 1928 (*Het Vaderland*, 05 Juli 1927). Dengan dibentuk biro ini, maka lengkaplah instrumen yang menunjang operasional penerbangan komersial di Hindia Belanda

Jika menelaah progres pengembangan penerbangan komersial yang dijabarkan sebelumnya, Pemerintah Hindia Belanda terlihat menunjukkan sikap kehati-hatian serta sangat mempertimbangkan aspek kemampuan finansialnya. Akan tetapi, langkah yang diambil oleh pemerintah tersebut cenderung memperlambat realisasi pembentukan maskapai penerbangan itu sendiri. Sementara itu, *Commissie voor Luchtverkeersdienst* dan *Committee van Aalst* secara aktif terus berusaha mewujudkan pengembangan penerbangan komersial di Hindia Belanda di tengah ketidakpastian kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Lobi-lobi politik akhirnya menjadi sangat penting untuk meyakinkan Pemerintah Hindia Belanda untuk melanjutkan pengembangan penerbangan komersial. Berkat lobi politik ini pemerintah kemudian bersedia membantu pendanaan perusahaan penerbangan KNILM melalui subsidi operasional perusahaan. Pemberian subsidi operasional pada perusahaan penerbangan ini pada akhirnya memberikan konsekuensi yang lain yaitu perusahaan ini tidak dapat beroperasi komersial secara murni. Operasional KNILM juga ditentukan oleh intervensi yang dilakukan

pemerintah untuk mendukung agenda politik kolonialnya.

### **Operasional dan Kejatuhan Maskapai Penerbangan KNILM**

Setelah melalui proses pendirian yang panjang, maskapai KNILM mulai melakukan operasional penerbangannya menjelang akhir 1928. Kehadiran maskapai ini mendapatkan antusiasme besar pejabat, pebisnis dan masyarakat Hindia Belanda. Pemerintah Hindia Belanda juga menyiapkan berbagai infrastruktur pendukung penerbangan pada awal operasional ini termasuk bandara dan berbagai kelengkapannya. Dukungan lain yang diberikan Pemerintah Hindia Belanda berupa subsidi operasional. Melalui pemberian subsidi operasional tersebut, KNILM tidak hanya dapat beroperasi secara penuh dan berkelanjutan, tetapi juga memungkinkannya melakukan ekspansi bisnis serta memperluas pasar serta segmen penerbangannya. Di sisi lain, subsidi operasional ini, merupakan jaminan yang diberikan pemerintah kepada maskapai agar tetap dapat eksis. Oleh karena itu, maskapai berkewajiban untuk mendukung agenda pemerintah seperti pengelolaan wilayah teritorial serta perhubungan dengan daerah-daerah kekuasaannya di pelosok.

Pemerintah Hindia Belanda merencanakan untuk menggunakan lapangan udara yang telah ada untuk mendukung percepatan operasional maskapai KNILM. Lapangan-lapangan udara ini semuanya masih dikelola dan dioperasikan oleh pihak militer. KNILM kemudian mengirimkan surat permintaan spesifikasi beberapa lapangan udara yang akan digunakan kepada militer Hindia Belanda. Berdasarkan balasan surat pihak militer, hanya beberapa lapangan udara yang memenuhi syarat untuk didarati pesawat komersial KNILM (*Bataviasch Nieuwsblad*, 24 Oktober 1928), yaitu lapangan udara di Bandung, Semarang, dan Surabaya. KNILM kemudian merencanakan untuk melakukan penerbangan perdananya dari Batavia menuju Morokrembangan, Surabaya. Namun, *Marineluchvaartdienst* (Dinas Penerbangan Angkatan Laut Hindia Belanda) menolak rencana tersebut. Hal ini disebabkan pesawat yang digunakan oleh KNILM yaitu Fokker F-VII bobotnya terlalu berat untuk landasan di Morokrembangan sehingga berbahaya untuk keselamatan. Selain itu, *Marineluchtvaartdienst* tidak ingin latihan terbang para kadetnya terganggu oleh kegiatan penerbangan komersial. KNILM kemudian memutuskan untuk mengubah rute penerbangan perdananya yaitu dari Batavia ke Semarang. Sementara itu, penumpang dari Batavia dengan tujuan Surabaya akan diangkut dengan kereta api dari Semarang.

Penerbangan perdana KNILM dilaksanakan pada 1 November 1928 dengan menggunakan pesawat jenis Fokker F-VII beregistrasi HN-AFB. Peresmian penerbangan perdana ini dilakukan Gubernur Hindia Belanda, Mr A.C.D De Graef (*Bataviaasch Nieuwsblad*, 30 Oktober 1928: 3). Selain itu sejumlah besar pejabat pemerintahan Hindia Belanda lainnya turut hadir

dalam peresmian ini. Kehadiran para pejabat ini menunjukkan bahwa KNILM telah mendapatkan dukungan yang besar dari sisi politik. Indikasi lain KNILM didukung secara politik adalah maskapai ini dijadikan sebagai transportasi resmi pejabat Hindia Belanda untuk kunjungan ke wilayah-wilayah serta tugas perhubungan pemerintah lainnya.

Setelah penerbangan perdana ini dianggap sukses dan mendapatkan respon yang baik, KNILM kemudian menerbangi rute-rute lain dan mulai berekspansi. Pemerintah Hindia Belanda juga berperan besar dalam pengembangan rute karena ia juga menyediakan dana tambahan untuk keperluan tersebut. KNILM selama beroperasi pada tahun-tahun awal bahkan mendapatkan berbagai dana tambahan diluar subsidi yang ditetapkan. KNILM tercatat mendapatkan subsidi dan dana tambahan lainnya sebesar f. 1.425.000 pada tahun 1929 (*Staatblad van Nederlandsch-Indie*, 08/1930: 124). Jumlah ini lebih besar daripada yang tercantum dalam perjanjian konsesi penerbangan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan KNILM. Bertambahnya dana operasional ini kemungkinan besar terkait dengan berbagai persiapan yang dilakukan KNILM untuk melakukan pembukaan rute-rute baru selama tahun 1929 serta beban operasional yang tinggi pada awal operasionalnya (*Algemeen Handelsblad*, 16 Desember 1929: 4) Selain itu pada fase awal beroperasi ini, KNILM ingin menarik minat lebih banyak penumpang dengan harga tiket yang rendah, sehingga hal ini beban pengoperasian pesawat lebih banyak lebih banyak ditanggung oleh maskapai sendiri.

Pemerintah Hindia Belanda dalam mendukung beroperasinya maskapai ini juga menyiapkan peraturan yang aktifitas penerbangan komersial di wilayahnya. Pada awalnya pembentukan regulasi yang dikhususkan untuk mengatur kegiatan penerbangan sipil di Hindia Belanda sudah diusulkan oleh *Commissie Colijn* dari negara induk. Peraturan tersebut dengan disesuaikan dengan perjanjian Konvensi Paris 1919 yang dijadikan acuan dalam mengatur kegiatan penerbangan komersial baik negara induk maupun koloninya *London* (*Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, 23/1920: 201). Pada 1922, perjanjian tersebut diamandemen melalui *Protocol of* untuk menyesuaikan perkembangan aktivitas penerbangan sipil internasional pada periode tersebut. Hampir seluruh negara yang sebelumnya terlibat dalam *Protocol of London*, ikut menandatangani amandemen tersebut. Namun, beberapa poin dalam amandemen ini ditolak oleh Hindia Belanda sebagai negara koloni. Salah satu poin yang dianggap merugikan adalah pembukaan seluas-luasnya akses terhadap maskapai asing untuk menerbangi wilayah koloni. Hal ini ditentang oleh militer Hindia Belanda yang pada periode tersebut menjadi satu-satunya operator penerbangan. Militer beralasan bahwa penerbangan di Hindia Belanda merupakan bagian dari sistem pertahanan serta tidak dimungkinkan bagi pihak sipil menggunakannya untuk kepentingan komersial (*Nieuwe Venlosche Courant*, 24 Agustus 1927: 2).

Beroperasinya KNILM, pada akhir dekade 1920-an, membuat Pemerintah Hindia Belanda melakukan deregulasi untuk menyesuaikan operasional maskapai tersebut dengan regulasi internasional. Permasalahan yang muncul adalah Pemerintah Kolonial cenderung tidak ingin kompetisi atau intervensi dengan perusahaan penerbangan asing dengan memberikan hak monopoli angkutan udara komersial kepada KNILM. Hal ini justru melanggar amandemen protokol penerbangan tahun 1922 yang mengharuskan negara induk dan koloni memberikan kesempatan kepada asing untuk mendirikan serta memiliki saham mayoritas perusahaan penerbangan komersial di wilayahnya. Pemerintah Belanda dan Hindia Belanda kemudian merundingkan pelaksanaan poin perjanjian tersebut pada pertemuan dengan *Commission Internationale de Navigation Aérienne* atau CINA di Den Haag (*Algemeen Handelsblad*, 02 September 1930:7). Pertemuan yang diadakan pertengahan bulan September 1930 tersebut, menghasilkan persetujuan diantaranya Hindia Belanda akan tetap menerapkan pasal-pasal penerbangan yang sesuai dengan *Protocol of London* serta bersedia mengizinkan penerbangan komersial asing transit dan terbang diatas wilayahnya secara terbatas. Sebaliknya, KNILM sebagai perusahaan penerbangan Hindia Belanda diperbolehkan membuka sejumlah rute internasional. Pada tahun-tahun berikutnya, KNILM telah memiliki hak untuk memperluas jangkauan penerbangan internasionalnya, setelah *Volksraad* merekomendasikan amandemen regulasi penerbangan di Hindia Belanda pada rapat tahunannya di Batavia. Amandemen ini menyesuaikan dengan perubahan Protokol Penerbangan Internasional yang disahkan tanggal 11 Desember 1929 pada pasal 34 dan 40 (*Algemeen Handelsblad*, 02 Juli 1931: 6).

KNILM, setelah beroperasi selama kurang lebih dua tahun, terus menunjukkan pertumbuhan positif. Hal ini dapat dilihat dari semakin banyaknya jumlah penumpang, kargo, pos udara serta rute yang diterbangi. Pada 1929, KNILM telah mengangkut sebanyak 14.457 penumpang dan mengalami peningkatan pesat pada tahun berikutnya menjadi 18.428 penumpang. Pertumbuhan KNILM mulai terlihat stagnan ketika Hindia Belanda terkena imbas Depresi Ekonomi tahun 1930. Sejak 1931, KNILM mulai mengalami penurunan jumlah penumpang. Meskipun pada 1932 dan 1934 sempat mengalami pemulihan namun secara umum jumlah pertumbuhan penumpang periode 1934-1936 mengalami penurunan. KNILM tetap mengadakan ekspansi rute penerbangan walaupun situasi penerbangan di Hindia Belanda mengalami tekanan akibat berkurangnya jumlah penumpang. Salah satu faktor yang membuat KNILM dapat terus melakukan ekspansi adalah subsidi serta bantuan lainnya yang diberikan Pemerintah Hindia Belanda. Hal ini terkait dengan keinginan pemerintah untuk membuka akses penerbangan baru menuju daerah-daerah lain di kepulauan untuk mempermudah perhubungannya. Namun, subsidi yang

diberikan untuk keperluan operasional maskapai ini justru dipangkas pada tahun 1934. Akibat penyesuaian anggaran oleh Pemerintah Hindia Belanda, maka subsidi yang diberikan pada KNILM diturunkan sebesar 60 persen menjadi f. 400.000 (*De Koerier*, 09 Februari 1934: 4). Pada saat yang sama, KNILM juga mendapatkan pesaing dalam lingkup penerbangan internasional yaitu *Queensland Northern Territory Air Services* atau QANTAS Ltd dari Australia. Perusahaan penerbangan ini telah mendapatkan izin dari Pemerintah Hindia Belanda untuk membentuk jaringan rute penerbangan menuju Singapura dengan transit di sejumlah wilayah di Hindia Belanda, seperti Kupang, Surabaya, dan Batavia. Penerbangan QANTAS ini dimulai pada 13 Desember 1934 (*De Koerier*, 15 Juli 1935:3).

Maskapai KNILM yang mengalami tekanan akibat dipotongnya subsidi serta persaingan dengan maskapai asing, kemudian melakukan penyesuaian operasional. Maskapai ini hanya menerbahi rute-rute yang dianggap menguntungkan serta mengurangi frekuensi atau bahkan menutup sejumlah rute penerbangan reguler yang dianggap tidak memberi kontribusi pada keuangan. Pemerintah Hindia Belanda juga melakukan kompensasi terhadap pemotongan jumlah subsidi yang diberikan dengan memperbanyak perjalanan dinas para pejabatnya dengan menggunakan penerbangan KNILM (*De Sumatra Post*, 19 Juni 1935: 7). Kinerja KNILM terus mengalami penurunan pada periode 1934 hingga 1936. Pada 1934, KNILM telah mengangkut penumpang reguler dan charter sebanyak 17.630 orang dan jumlahnya terus turun pada tahun 1935 dan 1936 menjadi sebanyak 14.145 dan 11.350 orang (*Indisch Verslag*, 1937: 225). Meskipun kinerja KNILM mengalami penurunan dan berdampak pada operasional maskapai, tetapi strategi manajemen dengan melakukan penyesuaian operasional serta kompensasi yang diberikan Pemerintah Kolonial dapat membuat maskapai ini dapat bertahan dari tekanan.

KNILM mulai mengalami perbaikan kinerja pada 1937. Perbaikan ini dapat terlihat dari peningkatan jumlah penumpang reguler dan non-reguler menjadi 21.152 orang atau bertambah sebanyak 7.438 orang dibandingkan tahun sebelumnya (*Indisch Verslag*, 1938: 257). Selain penumpang, kargo dan pos udara juga mengalami peningkatan yang tinggi yaitu kargo sebesar 77.320 kilogram dan pos sebanyak 29.649 kilogram. Setelah mengalami perbaikan kinerja, KNILM mulai melakukan ekspansi rute baik domestik maupun internasional. Rute domestik yang dikembangkan pada tahun 1937 adalah menuju Makassar yang nantinya digunakan sebagai hub utama penerbangan menuju wilayah timur Hindia Belanda seperti Ambon, Maluku dan Papua pada tahun-tahun berikutnya (*Bataviaasch Nieuwsblad*, 28 September 1937, 3). Sedangkan pada rute internasional, KNILM mulai melakukan peninjauan pengembangan jaringan penerbangan menuju Indo-china, Filipina dan Australia.

Performa KNILM, sejak 1937 hingga tahun-tahun berikutnya, dapat dikatakan jauh lebih stabil walaupun tingkat pertumbuhannya tidak setinggi 3 tahun awal maskapai ini beroperasi. Peningkatan drastis justru terjadi pada segmen kargo dan pos udara karena semakin banyak warga Hindia Belanda yang dapat menggunakan layanan tersebut. Peningkatan jumlah kargo KNILM kemungkinan juga karena besarnya permintaan dari perusahaan-perusahaan yang bergerak dibidang eksplorasi dan pertambangan. Umumnya perusahaan ini membutuhkan moda transportasi yang dapat mengangkut keperluan eksplorasi berupa peralatan, logistik dan tenaga ahli menuju wilayah yang sulit terjangkau dan memiliki infrastruktur jalan yang memadai (*De Indische Courant*, 18 Juni 1937: 4). Penerbangan KNILM dipilih karena dapat menjangkau wilayah-wilayah di Hindia Belanda yang belum memiliki infrastruktur memadai.

Sementara itu, Pemerintah Hindia Belanda dapat dengan mudah melakukan perhubungan dan konsolidasi wilayah kekuasaannya setelah KNILM memperbaiki kinerjanya. Pemerintah Hindia Belanda memanfaatkan KNILM untuk keperluan pengiriman dokumen, penempatan dan perjalanan dinas pejabat pemerintahan, pemetaan serta komunikasi melalui pos udara. karena KNILM sejak 1938 mulai melakukan perluasan rute domestik (*Algemeen Handelsblad voor Nederlandsch-Indie*, 17 Juni 1938: 5). Rute baru yang dikembangkan KNILM antara lain Ambon, Ternate, Halmahera, Fak-fak dan beberapa daerah di Sulawesi. Pengembangan rute ini dilakukan KNILM untuk membantu kepentingan pengelolaan wilayah koloni oleh Pemerintah Hindia Belanda. Pembukaan rute menuju wilayah-wilayah tersebut mempermudah pemerintah mengirimkan pejabat untuk berdinis serta komunikasi melalui pos udara. Layanan KNILM lainnya yang dimanfaatkan oleh Pemerintah Kolonial adalah fotografi udara. Layanan ini bermanfaat untuk keperluan administrasi pemerintah yaitu pembuatan peta wilayah.

Pada 1938, Pemerintah Hindia Belanda berencana menambah subsidi pada KNILM setelah maskapai ini memperlihatkan kinerja yang baik serta memiliki potensi besar untuk mendukung kepentingan negara kolonial. Tambahan subsidi yang diberikan pada KNILM mencapai f 500.000 yang akan diberikan pada 1939 untuk memperkuat kemampuan finansialnya dalam melakukan ekspansi (*De Tijd*, 03 Juni 1938: 6). Penambahan subsidi ini juga dimaksudkan agar KNILM mampu bersaing dengan QANTAS yang terus menambah frekuensi penerbangan internasionalnya menuju Hindia Belanda. Penambahan subsidi pada KNILM justru menuai pro dan kontra di kalangan dewan *Volksraad*. Kelompok yang menolak penambahan subsidi ini dipimpin anggota dewan *Volksraad* pribumi berhaluan nasionalis yaitu Mr. Raden Pandji Soeroso. Ia bersama Otto Iskandar Dinata mengajukan amandemen terhadap kebijakan pemberian subsidi tersebut pada rapat dengar pendapat antara *Volksraad* dengan Dewan Hindia di Batavia pada

Agustus 1938. Soeroso menyatakan bahwa lebih baik anggaran yang tidak sedikit tersebut dialokasikan untuk kepentingan kesehatan dan pendidikan (*De Locomotief*, 12 Agustus 1938: 5). Anggota *Volksraad* lainnya, Mr. Jan Verboom, yang mendukung pemberian subsidi ini merespon amandemen yang diajukan Soeroso. Ia menyatakan bahwa amandemen yang diajukan oleh Soeroso tidak perlu dikabulkan dan meminta Pemerintah Hindia Belanda untuk tetap berkomitmen untuk memberikan tambahan dana subsidi yang dijanjikan untuk KNILM (*De Locomotief*, 15 Agustus 1938: 4).

Permasalahan lain yang memicu perdebatan adalah penggunaan subsidi oleh KNILM serta kerja sama yang dijalin dengan KNILM. Menurut publikasi dari *Volksraad* tentang Anggaran Transportasi, Pekerjaan Umum dan Manajemen Air, pembukaan rute internasional secara besar-besaran oleh KNILM akan merugikan maskapai dan Pemerintah Hindia Belanda (*De Sumatra Post*, 28 Agustus 1939: 7). Ekspansi dikhawatirkan akan membuat KNILM mengalami kerugian dan kembali memperburuk struktur keuangannya. Selain itu, Pemerintah Hindia Belanda akan dirugikan karena dana subsidi yang diberikan bukan digunakan untuk mendukung kepentingan pengelolaan wilayah koloni tetapi justru digunakan untuk membangun rute penerbangan internasional yang sangat beresiko.

*Volksraad* kemudian meminta KNILM untuk fokus pada rute pengembangan rute dalam negeri. Sementara itu, dalam hal kerjasama dengan KLM, *Volksraad* mengkritisi campur tangan manajemen KLM yang terlalu dalam terhadap pengelolaan KNILM (*De Locomotief*, 06 Agustus 1939: 3). Pada awalnya, KLM memang ditunjuk sebagai mitra asistensi dalam pengelolaan perusahaan KNILM. Namun, KNILM justru diperlakukan seperti anak perusahaan KLM di Hindia Belanda sehingga dikhawatirkan akan terjadi kerumitan dalam pengelolaan dan penetapan kebijakan perusahaan (*Het Nieuws van den dag voor Nederlandsch-Indie*, 09 Agustus 1939: 4). *Volksraad* kemudian meminta agar manajemen KNILM disusun secara independen dengan menggantikan beberapa pejabat perusahaan dari KLM. *Volksraad* juga meminta agar kantor pusat KNILM dipindah dari Amsterdam ke Batavia. KNILM menyetujui semua usulan *Volksraad* tersebut setelah memperbarui konsesi penerbangannya pada 1939. Pembaruan konsesi serta pemindahan kantor pusat KNILM ke Hindia Belanda ini membawa konsekuensi yaitu hampir seluruh pejabat perusahaan yang bekerja di kantor pusat lama di Belanda diberhentikan, termasuk Presiden Direktornya, H. Niewenhuis. Presiden Direktur KNILM kemudian dijabat oleh mantan pimpinan penerbangan militer Hindia Belanda yaitu W.C.J. Versteegh (*Algemeen Handelsblad*, 22 November 1939: 4). Selain itu, pejabat kantor pusat KNILM yang sebelumnya diberhentikan digantikan oleh manajemen yang berdomisili di Hindia Belanda setelah kantor pusatnya dipindah ke Batavia.

Setelah pembaruan kontrak konsesi penerbangan, penggantian direksi,



dan pemindahan kantor pusat ke Batavia, KNILM mulai melanjutkan ekspansinya di awal dekade 1940-an. Pemerintah Hindia Belanda juga menyetujui perpanjangan alokasi subsidi selama 4 tahun sebesar f1.000.0000 per tahun. Pada awal 1940-an, KNILM terus memodernisasi dan menambah jumlah armada pesawat untuk meningkatkan daya jangkau serta kapasitas angkut penerbangannya. KNILM juga menerima beberapa unit pesawat bekas KLM yang masih dapat diselamatkan ketika Tentara Nazi Jerman menduduki Belanda (Noppen, 2016: 173). Pada tahun 1940, KNILM mencapai puncak kinerjanya, karena mereka dapat membukukan pertumbuhan penumpang yang luar biasa. KNILM, selama tahun itu, telah mengangkut setidaknya 29.430 penumpang reguler dan nonreguler serta 1.111.760 kilogram kargo dan 366.534 kilogram pos udara (*Indisch Verslag*, 1941: 309).

Pertumbuhan KNILM ini tidak bertahan lama ketika wilayah Hindia Belanda diserang oleh Tentara Pendudukan Jepang. Serangan yang dilancarkan oleh pasukan Jepang tidak hanya merusak hampir seluruh infrastruktur vital pendukung penerbangan komersial serta beberapa armada pesawat milik KNILM (*De Courant*, 13 Januari 1942: 2), tetapi juga menelan korban jiwa dari pihak KNILM baik staf, pegawai, pilot serta penumpang yang berada di darat atau dalam penerbangan. W.C.J. Versteegh kemudian memerintahkan seluruh direksi dan pegawainya untuk melakukan evakuasi menuju Australia. Meskipun upaya evakuasi yang berjalan selama beberapa bulan ini tidak terlalu berhasil, upaya tersebut sudah cukup untuk menyelamatkan direksi, pegawai, kru serta aset yang penting yaitu pesawat terbang. Mereka kemudian direkrut untuk menjadi bagian dari penerbangan militer Belanda di Australia yaitu *19e Transport Squadron* atau Skadron Angkutan ke-19 (*The West Australia*, 19 November 1946: 4). Tugas skadron ini adalah membantu berbagai upaya mobilisasi yang dilakukan Pasukan Sekutu di Australia untuk menanggulangi serangan Jepang. Bergabungnya para pilot, kru, pegawai dan direksi KNILM menandai berakhirnya eksistensi maskapai tersebut.

### **Kesimpulan**

Perkembangan maskapai penerbangan KNILM sebagai satu-satunya perusahaan penerbangan di Hindia Belanda sangat dipengaruhi oleh berbagai dukungan yang diberikan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Hal ini tidak terlepas dari keinginan pemerintah untuk memanfaatkan keunggulan yang dimiliki teknologi penerbangan dalam rangka mengelola wilayah jajahannya. Kompleksitas wilayah Hindia Belanda, yang berupa kepulauan serta banyak dari pusat daerah berada di bagian dalam pulau, mendorong Pemerintah Hindia Belanda untuk menggunakan penerbangan untuk menghubungkan secara langsung wilayah tersebut. Sebaliknya, swasta juga berkeinginan memanfaatkan teknologi penerbangan untuk kepentingannya yaitu mempermudah perjalanan bisnisnya. Terbentuknya maskapai penerbangan

KNILM menjadi hasil dari pertemuan dua kepentingan tersebut. Hal ini kemudian berpengaruh terhadap pengelolaan perusahaan oleh kedua belah pihak tersebut.

Pemerintah Hindia Belanda dapat melakukan intervensi karena ia berperan penting menjaga operasional KNILM melalui subsidi dan dukungan lainnya. Pemerintah Hindia Belanda sama sekali tidak memiliki saham dalam perusahaan tersebut karena selain menjunjung tinggi asas ekonomi liberal, mereka juga tidak ingin berinvestasi pada sesuatu yang masih dianggap berisiko tinggi termasuk penerbangan komersial. Dengan hadirnya investor-investor swasta yang mendirikan KNILM, maka Pemerintah Hindia Belanda tidak perlu menyediakan dana yang terlalu tinggi untuk mengembangkan penerbangan komersialnya. Selain itu, swasta cenderung dianggap lebih tepat mengelola teknologi penerbangan untuk kepentingan komersial karena kemampuan manajemen finansial dan operasionalnya yang lebih baik dari lembaga milik pemerintah.

Pengelolaan KNILM yang merupakan gabungan antara kepentingan bisnis swasta dan politik juga menimbulkan kerumitan tersendiri. Maskapai ini, dalam merancang kebijakan atau strategi perusahaannya, seringkali mendapatkan kritikan langsung terutama dari *Volksraad*. Campur tangan secara politik menyebabkan KNILM tidak dapat beroperasi secara komersial sepenuhnya dan sangat ditentukan oleh kebijakan politik yang dikeluarkan pemerintah. Hal ini tidak terlepas dari ketergantungan besar KNILM terhadap anggaran negara untuk keperluan operasional. Di sisi lain, intervensi serta dukungan yang diberikan Pemerintah Hindia Belanda membuat maskapai ini dapat tetap eksis dan terus berekspansi.

## Referensi

### Arsip

- Statuten van de Naamlooze Venootschaap Nederlandsch-Indische Luchtvaart Maatschappij. Gevestig in Amsterdam. Amsterdam: De Bussy.*
- Indisch Verslag 1938: Teskt van Verslag van Bestuur en Staat van Nederlandsch-Indie over het Jaar 1937.* Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.
- Indisch Verslag 1939: Tekst van Verslag van Bestuur en Staat van Nederlandsch-Indie over het Jaar 1938.* Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.
- Indisch Verslag 1941. II. Statistisch Jaaroverzicht van Nederlandsch-Indie over het Jaar 1940.* Batavia: Landsdrukkerij.
- Staatblad van Nederlandsch-Indie 1930*

### Buku

- Cassius, Gerrard & Thijs Postma (1986). *40 Jaar Luchtvaart in Indie*. Alkmaar: De Alk Bv.
- Noppen, K. Ryan (2016). *Blue Skies, Orange Wings: The Global Reach of Dutch Aviation in War and Peace 1914-1945*. Cambridge: WM. B Eerdmans Publishing Co.
- Nypels, George (1925). *De Indische Gids: Tevens Nieuwe Serie van het Tijdschrift voor*

- Nederlandsch-Indie*. Amsterdam: J.H. De Bussy.  
----- (1928). *De Indische Gids II. Tevens nieuwe Serie van het Tijdschrift voor Nederlandsch-Indie*. Amsterdam: J.H. De Bussy.  
Sacre, Walaardt, W.P. van Abeelen & F. Spittel (1932). *Vijf-en-Twintig Jaar Luchtvaart In Nederland*. Amsterdam: A. J. G. Strenghold.  
Stibbe, D.G. & Dr. J. Stroomberg (1935). *Encyclopaedie van Nederlandsch Indie; Tweede Druk*. Gravenhage: Martinus Nijhoff.  
----- & Mr. F.W.J. H. Sandbergen (1939). *Encyclopaedie van Nedelandsch-Indie. Tweede Druk*. Gravenhage: Martinus Nijhoff.

### **Surat Kabar**

- Algemeen Handelsblad*.  
*Algemeen Handelsblad voor Nederlandsch-Indie*.  
*Bataviaasch Nieuwsblad*.  
*De Courant: Het Nieuws van den dag*.  
*De Gooi- en Eemlander: Nieuws en Advertentieblad*.  
*De Indische Courant*.  
*De Koerier*.  
*De Locomotief*.  
*De Maasbode*.  
*De Preanger Bode*.  
*De Sumatra Post*.  
*De Telegraaf*.  
*De Tijd: Godsdienstig-Staakundig Dagblad*.  
*Haagsche Courant*.  
*Het Nieuws van den dag voor Nederlandsch-Indie*.  
*Het Vaderland: Staat-en-Letterkundig Nieuwsblad*.  
*Nieuwe Venlosche Courant*.  
*Provinciale Geldersche Nijmeegsche Courant*.  
*R.K. Dagblad Het Huisgezin*.  
*The West Australia*.