

BAB IV
ANALISA KEBIJAKAN ANTI MONOPOLI
DALAM PENYELENGGARAAN HAJI

4.1. Ketentuan Pengecualian Dalam Undang-Undang Anti Monopoli Yang Berkaitan Dengan Penyelenggaraan Haji

Hukum dan kebijakan persaingan usaha diterapkan terhadap seluruh sektor dan seluruh pelaku usaha, baik dalam perdagangan barang maupun jasa. Berkaitan dengan hal tersebut, seluruh sektor dan seluruh pelaku usaha, baik swasta maupun publik (Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah) mendapat perlakuan yang sama dalam hukum persaingan usaha. Karenanya terdapat alasan hukum dan alasan ekonomi yang sangat mendasar mengenai penerapan hukum persaingan usaha secara umum.²¹¹

Pertama; alasan hukum. Mengenai alasan hukum ini dimaksudkan bahwa terhadap pelaku usaha yang melakukan kegiatan yang sama atau yang dapat disamakan akan mendapat perlakuan yang sama menurut prinsip dan standar hukum persaingan usaha yang berlaku, antara lain adalah memberikan jaminan adanya keadilan (*fairness*), kesamaan kesempatan (*equality*), dan perlakuan yang sama atau non diskriminasi. Pendekatan berdasarkan alasan hukum diharapkan dapat menjamin konsistensi dalam penafsiran dan penerapan hukum, serta meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan kepercayaan terhadap institusi penegak hukum yang bertanggung jawab dalam mengimplementasikan hukum persaingan usaha. Disamping itu, pendekatan tersebut juga akan mendorong proses penegakan hukum (*due process of Law*) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*; alasan ekonomi. Mengenai alasan ekonomi ini dapat dikemukakan bahwa pengecualian

²¹¹ Publikasi Pedoman Pasal KPPU, *Pedoman Pasal Tentang Ketentuan Pasal 50 Huruf a dalam Persaingan Usaha Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, KPPU, 2009, hal. 6. Selanjutnya disebut Publikasi Pedoman Pasal KPPU.

penerapan hukum persaingan usaha di suatu sektor dapat memicu distorsi yang berdampak pada efisiensi ekonomi di sektor lain, namun disisi lain, pengecualian penerapan hukum persaingan usaha dapat dan perlu dilakukan oleh Negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat pada umumnya.²¹²

Akan terdapat, dalm hal ini pengecualian terhadap penerapan hukum larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, khususnya yang berkaitan dengan kegiatan yang menyangkut hajat hidup orang banyak secara luas. Bagi Negara Republik Indonesia, pengecualian tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 33 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut :

- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- 4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonom nasional.

Selain itu dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999, yakni pasal 50 huruf a ini adalah ketentuan yang bersifat "pengecualian" (*exceptions*) atau "pembebasan" (*exemptions*). Ketentuan yang bersifat pengecualian atau pembebasan ini, dimaksudkan untuk menghindari terjadinya benturan dari berbagai kebijakan yang saling tolak belakang namun sama-sama diperlukan dalam menata perekonomian nasional. Ketentuan yang bersifat pengecualian (*exceptions*) atau pembebasan (*exemptions*) sebagaimana diatur dalam Pasal 50 huruf a, sering tidak dapat dihindari karena selain terikat pada hukum atau perjanjian internasional, juga karena kondisi perekonomian nasional

²¹² *Ibid.*, Publikasi Pedoman Pasal KPPU.

menuntut kepada Pemerintah untuk menetapkan ketentuan pengecualian (*exceptions*) untuk menyeimbangkan antara perlunya penguasaan bidang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan pemberian perlindungan. Jadi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 50 huruf a dapat dibenarkan secara hukum dan tidak mungkin dapat dihindari sama sekali.²¹³

Pemberian perlakuan khusus bagi cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk dikuasai oleh negara, secara tegas diatur dalam Pasal 33 ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan dalam Pasal 33 ayat (2), dan ayat (3) sejalan dengan yang diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Selanjutnya, walaupun berdasarkan ketentuan dalam Pasal 176, Pasal 177, dan Pasal 178 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberi kewenangan ekonomi untuk mengatur dan mengurus perekonomian daerah, namun pengaturan dan pengurusan di bidang ekonomi harus tetap berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk yang diatur dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²¹⁴

Karena itu dengan adanya Undang-undang Nomor 13 tahun 2008 yang merupakan payung hukum penyelenggaraan haji di Indonesia, pelaksanaan Undang-undang haji tersebut dapat dikategorikan sebagai monopoli oleh negara (*state monopoly*) yang lahir sebagai akibat dari perintah Undang-undang atau *monopoly by law*. Sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 2 dan 3, yang berbunyi:

Pasal 2; *Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.*

Pasal 3; *Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

²¹³ *Ibid.*, Publikasi Pedoman Pasal KPPU, hal. 10-11.

²¹⁴ *Ibid.*, Publikasi Pedoman Pasal KPPU, hal. 11.

Di sini negara hadir sebagai pelaku monopoli karena undang-undang memerintahkan negara untuk melakukannya. Sebagai perintah undang-undang, maka tujuan dari monopoli dibatas sebagai syarat mutlak terjadinya kegiatan ekonomi ataupun jasa yang menghambat pelaku usaha lain (*private corporation*). Sebagian pendapat mengatakan bahwa *Monopoly by law* dengan memiliki tujuan bukan keuntungan sebagaimana yang terjadi dalam mekanisme pasar melainkan fungsi layanan. Peran negara sebagai pelayan melalui kebijakan yang dibuatnya termasuk kebijakan monopoli menjadi tugas yang harus dilakukan sebagaimana yang ditulis oleh W. Friedman. Menurutnya negara atau pemerintah harus bertindak dalam 3 dimensi umum atau tipologi umum yakni;

- 1) Negara bertindak sebagai regulator (*de sturende*) yang mengendalikan atau mengemudikan perekonomian di mana di dalamnya negara bertindak sebagai wasit (*jury*)
- 2) Negara bertindak sebagai penyedia (*de presterende*) lebih-lebih dalam suatu negara yang berfalsafah negara kesejahteraan (*welfare state*)
- 3) Negara bertindak sebagai pengusaha (*entrepreneur*)²¹⁵

Akan tetapi satu hal yang perlu dicermati adalah, bahwasanya hukum persaingan usaha yang berlaku di Indonesia mengandung berbagai aspek kebijakan yang tidak semata-mata untuk mencapai tujuan ekonomi. Berbagai aspek kebijakan tersebut antara lain merefleksikan kepentingan masyarakat, budaya, atau sejarah yang perlu ditampung atau diakomodir dalam hukum persaingan usaha.²¹⁶ Dengan pendekatan legalistis dapat dilihat berbagai undang-undang, sejauh mana subyek yang diatur memang bertujuan untuk kepentingan warga di ruang publik, baik dalam konteks negara maupun masyarakat. Logika dari pasal titipan Bung Hatta dalam konstitusi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

²¹⁵ Gunarto Suhardi, *Revitalisasi BUMN*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2007, hal. 2. Bandingkan juga dengan Kleiner Morris dan Robert Kurdle, “Does Regulation Affect Economic Outcomes,” *Journal of Law and Economics* 43, 2000, hal. 547-82.

²¹⁶ *Ibid.*, Publikasi Pedoman Pasal KPPU, hal. 7.

dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,” dapat diterapkan dalam berbagai aspek negara dan masyarakat. Istilah “dikuasai oleh negara” dalam berbagai undang-undang diimplementasikan sebagai “diselenggarakan oleh pemerintah”.²¹⁷

Akan tetapi konstitusi membatasi bahwa hanya *allocative resources* alam dikuasai negara. Karenanya, *resources* yang bukan alam, tidak boleh dikuasai (monopoli) oleh negara. Karenanya tidak semua subyek yang diatur UU dikuasai oleh negara. Karenanya dapat didefinisikan bahwa *resources* yang bukan dari alam, tidak menjadi monopoli negara.²¹⁸ Dan kesimpulan sederhana menurut hemat penulis dalam permasalahan monopoli haji ini adalah, bahwasanya penyelenggaraan haji adalah tidak termasuk *resources* yang dapat dijadikan objek monopoli negara.

Dan didalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 masih terkesan dan terlihat jelas bahwasanya, ada usaha-usaha para pemangku kepentingan yang masih terus berusaha mempertahankan paradigma bahwa bentuk jaminan perlindungan negara “harus” termanifestasikan dalam bentuk perangkapan fungsi regulasi dan fungsi pelaksanaan penyelenggaraan haji oleh Pemerintah. Khususnya dalam hal ini kemampuan negara untuk melindungi kepentingan jama’ah haji di Indonesia. Walaupun sebenarnya selalu saja muncul permasalahan-permasalahan baru pada tiap-tiap perhelatan penyelenggaraan haji di Indonesia.

4.1.1. Monopoli oleh Negara

UUD 1945 dan Undang-undang No. 5 tahun 1999 memberi tempat pada negara untuk mengambil alih kegiatan usaha dengan cara monopolis, bukan sekedar menunjukkan dimensi kedaulatan politik dan ekonomi

²¹⁷ Ashadi Siregar, “Membangun Kemitraan Strategis Menuju Pemerintahan Demokratis,” Pokok pikiran disampaikan dalam Forum Diskusi Staf Ahli Bidang Sosial dan Budaya dan Peran Masyarakat, Depkominfo, Yogyakarta 25 Agustus 2005, hal. 1-2, diunduh dari <http://ashadisiregar.files.wordpress.com/2008/08/membangun-kemitraan-strategis>, diakses tanggal 15 januari 2010.

²¹⁸ Ashadi Siregar, *Op. Cit.* hal. 2.

melainkan menjadi *raison d'être* NKRI dan harus tetap ada di tengah dinamika persaingan negara-negara maju. Dengan kata lain negara memiliki hak untuk menjadi dan tidak ikut dalam mekanisme atau sistem ekonomi dan politik dunia sejauh sejauh sistem tersebut tidak memberi keuntungan bagi negara. Monopoli negara di tengah sistem ekonomi yang menganut mekanisme pasar bebas dengan demikian semacam bentuk ekspresi kedaulatan politik dan ekonomi negara di tengah tuntutan menyerahkan wewenang dan tanggungjawab negara kepada mekanisme pasar (*market mechanism*). Namun persoalannya adalah kapan negara boleh melakukan monopoli dan kapan harus menyerahkannya ke mekanisme persaingan? Di kegiatan ekonomi mana saja negara boleh melakukan monopoli?.

Negara dalam hal ini dibutuhkan tidak hanya untuk menjaga keteraturan sosial tapi juga untuk memberikan landasan bagi mekanisme pasar agar mampu berfungsi dengan baik. Sebagaimana pendapat dari Friedrich A. Hayek, bahwasanya:

*“State is Needed not only strictly for look after social regularity but also to give basis for market mechanism to be able to functions properly, without state existence so questionable to market ability for coordinate with every consideration policies social and economic.”*²¹⁹

Tanpa adanya intervensi dan keberadaan negara sangat diragukan kemampuan pasar untuk mengkoordinasi dengan baik kebijakan-kebijakan sosial dan ekonomi. Di sini konsep negara kesejahteraan dapat menjadi acuan untuk memahami berbagai ide dan pandangan ekonomi serta terjadinya berbagai pergulatan pemikiran tentang peran negara. Sebab negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada ”peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian” yang di dalamnya

²¹⁹ Friedrich A. Hayek, *The Meaning of Competition*, Individualism and Economic Order, Chicago, 1972, hal. 73.

mencakup tanggungjawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.²²⁰

Perintah negara untuk melakukan kegiatan usaha secara monopolis dalam UUD 1945 secara historis lahir dari kuatnya pemikiran John Maynard Keynes tentang negara yang harus berperan dalam langkah memulihkan kehidupan ekonomi akibat kegagalan pasar. Konsep negara kesejahteraan (welfare) yang berkembang pesat di Eropa dan negara-negara Skandinavia merupakan dampak dari kuatnya gelombang pemikiran Keynesian (1930) yang mempengaruhi kebijakan para pembuat kebijakan. Tahun-tahun paska kemerdekaan sebagian besar negara-negara baru memproklamirkan konsep keberpihakan negara kepada rakyatnya melalui kebijakan campur tangan dalam bidang ekonomi. UUD 1945 salah satunya adalah undang-undang yang menganut paham Keynesian dalam bidang ekonomi.²²¹

Dasar pokok ajaran Keynesian adalah bahwa negara harus ikut campur tangan (intervensi) ke dalam kehidupan ekonomi. Menurutnya kebijakan ekonomi haruslah mengikis pengangguran sehingga tercipta tenaga kerja penuh (*full employment*) serta adanya pemerataan yang lebih besar. Dalam bukunya yang terkenal di tahun 1926 berjudul “*The end of Laissez Faire.*” Keynes menyatakan ketidakpercayaannya terhadap kepentingan individual yang selalu tidak sejalan dengan kepentingan umum. Bagi Keynes, negara tidak hanya mewakili kepentingan banyak pihak dalam kehidupan ekonominya melainkan juga terciptanya pemerataan. Dasar pemikiran ini pula yang kemudian menjadi mainstream kebijakan pembangunan ekonomi di negara-negara yang baru lepas dari penjajahan, termasuk Indonesia.²²²

Menurut Chang dan Grabel, kebijakan monopoli dan intervensi oleh negara menunjukkan sejumlah keberhasilan, salah satunya adalah

²²⁰ Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, 2008, hal. 9.

²²¹ “Monopoli Negara dan Kesejahteraan Perspektif Kebijakan Persaingan”, diunduh dari <http://bangtadjoie.blogspot.com/2009/01/monopoli-negara-dan-kesejahteraan-dalam.html>, diakses tanggal 11 desember 2009.

²²² *Ibid.*

pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan ekonomi negara-negara industri sebelum dasawarsa 1980-an rata-rata 3 persen per-tahun, yang kemudian turun rata-rata 2 persen selama kurun 1980-2000 ketika kebijakan ekonomi neo liberal mulai dijalankan.²²³ Lebih lanjut juga dikatakan bahwasanya penguasaan dan monopoli oleh negara dalam hal ini, perlu ditafsirkan dan diikhtiarkan sebagai “pengaturan” (*regulation*) sehingga peran utama pemerintah menjadi sebagai “regulator”. Artinya adalah, apabila dasar pengelolaan ekonomi sudah bergeser ke arah *market-based rules*, maka cara regulasi hendaknya “*market friendly*”, dan tidak berlaku sebaliknya yakni berlawanan dengan pasar (*not going against the market*).²²⁴

Perlu dicermati pula pendapat dari Joseph R. Stromberg, perihal perlunya intervensi dan monopoli oleh negara yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan tertentu, selama campur-tangan dan intervensi negara tersebut bertujuan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat yang lebih besar, dikatakan bahwasanya:

*intervention by state is indispensable, because of monopoly by state can act as a balance for activity that gets bearing with products and services result. Besides that, interference by state can be requisite if aims to peoples welfare.*²²⁵

Hal tersebut sebagaimana yang disampaikan oleh Joseph R. Stromberg, juga senada dengan apa yang disampaikan oleh Martin Van Creveld, bahwasanya pemerintah dalam hal campur-tangan dan intervensinya harus mempunyai 3 tugas penting, yaitu:

1. Tugas untuk melindungi masyarakat dari kekerasan dan serbuan negara lain;
2. Tugas untuk melindungi sejauh mungkin setiap warga masyarakat dari ketidakadilan dan pemaksaan /pemerasan yang dilakukan oleh warga

²²³ Sugeng Bahagijo, (editor), *Globalisasi Menghempas Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2006, hal. 131.

²²⁴ Sadli, “Peran Negara Dalam Ekonomi,” diunduh dari http://kolom.pacific.net.id/ind/prof_m_sadli/artikel_prof_m_sadli/peran_negara_dalam_ekonomi.html, diakses tanggal 3 Januari 2010.

²²⁵ Joseph R. Stromberg, “The Role of State Monopoly Capitalism in The American Empire,” *Journal of Libertarian Studies*, Volume 15, No. 3, 2001, hal. 58.

lain, atau tugas negara menyelenggarakan secermat mungkin tata keadilan; dan

3. Tugas untuk mengadakan serta mempertahankan sarana publik dan berbagai lembaga publik yang ada bukan hanya bagi kepentingan orang-orang atau kelompok tertentu.²²⁶

Karena itu dalam pendapatnya yang lain, yakni menurut Ludwig Von Misses, intervensi dan kebijakan monopoli negara dapat dibenarkan, akan tetapi dengan memenuhi syarat sebagai berikut:

1. *Monopoly that is done has to have time frame or ability target wether that gets to be accomplished by alone citizen or effort by agent (private), Monopoly thus has step: when, how, or whom can become that activity promoter. And law bounds with establish the authority with clear and explicit.* (Monopoli yang dilakukan harus memiliki batasan waktu atau target kemampuan baik yang dapat dipenuhi oleh warga sendiri atau pelaku usaha (swasta). Monopoli dengan demikian memiliki tahapan: kapan, bagaimana dan siapa yang dapat menjadi penyelenggara kegiatan tersebut. Serta batas-batas hukum dengan menetapkan wewenang secara jelas dan tegas).
2. *State since early have formulated and establishing various economic activity type which that has to be carried only by monopoly espoused by count to impact for own society or effort agent. If in one case citizens can provide or evening out her requirement therefore monopoly shall be analyzed backward.* (Negara sejak awal telah merumuskan dan menetapkan berbagai jenis kegiatan ekonomi yang harus dijalankan secara monopoli disertai dengan perhitungan terhadap dampak baik bagi masyarakat sendiri atau pelaku usaha. Jika dalam masa tertentu warga bisa menyediakan atau menyelenggarakan kebutuhan dirinya atau untuk orang lain maka monopoli sudah harus ditinjau kembali).
3. *The importance for state does to monopolize by people welfare aim, shall there is executor which get mandate by law.* (Pentingnya negara melakukan monopoli dengan tujuan kesejahteraan rakyat dengan demikian harus ada pelaksana yang mendapat mandat dari undang-undang).
4. *State shall functioning as a provider.* (negara haruslah berfungsi sebagai penyedia).²²⁷

²²⁶ Martin Van Creveld, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press, 1999, hal. 57.

4.2. Monopoli dan Persaingan Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam Dan Teori Hukum Ekonomi Kontemporer

Pasar, negara, individu dan masyarakat selalu menjadi diskursus hangat dalam ilmu ekonomi. Menurut ekonomi kapitalis (klasik)²²⁸, pasar memainkan peranan yang sangat penting dalam sistem perekonomian. Ekonomi kapitalis menghendaki pasar bebas untuk menyelesaikan permasalahan ekonomi, mulai dari produksi, konsumsi sampai distribusi. Semboyan kapitalis adalah *laissez faire et laissez le monde va de lui meme*²²⁹ (Biarkan ia berbuat dan biarkan ia berjalan, dunia akan mengurus diri sendiri). Maksudnya, biarkan sajalah perekonomian berjalan dengan wajar tanpa intervensi pemerintah, nanti akan ada suatu tangan tak terlihat (*invisible hands*) yang akan membawa perekonomian tersebut ke arah *equilibrium*. Jika banyak campur tangan pemerintah, maka pasar akan mengalami distorsi yang akan membawa perekonomian pada ketidakefisienan (*inefisiency*) dan ketidakseimbangan.

Menurut konsep tersebut, pasar yang paling baik adalah persaingan bebas (*free competition*), sedangkan harga dibentuk oleh oleh kaedah *supply and demand*. Prinsip pasar bebas akan menghasilkan *equilibrium* dalam masyarakat, di mana nantinya akan menghasilkan upah (*wage*) yang adil, harga barang (*price*) yang stabil dan kondisi tingkat pengangguran yang rendah (*full employment*). Untuk itu peranan negara dalam ekonomi sama sekali harus diminimalisir, sebab kalau negara turun campur bermain dalam ekonomi hanya akan menyingkirkan sektor swasta sehingga akhirnya mengganggu *equilibrium* pasar. Maka dalam paradigma kapitalisme, mekanisme pasar diyakini akan menghasilkan suatu keputusan yang adil dan arif dari berbagai kepentingan yang bertemu di pasar. Para pendukung

²²⁷ Ludwig von Mises, *Market Competition*, The Scholar's Edition, The Mises Institute, Auburn, 1998, hal. 112.

²²⁸ Tokoh pendiri ekonomi kapitalis adalah Adam Smith (1723-1790) dengan bukunya *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*, New Rochelle,, N.Y : Arlington House, 1966.

²²⁹ Marshal Green, *The Economic Theory*, terj. Ariswanto, *Buku Pintar Teori Ekonomi*, Jakarta, Aribu Matra Mandiri, 1997, hal.12.

paradigma pasar bebas telah melakukan berbagai upaya akademis untuk meyakinkan bahwa pasar adalah sebuah sistem yang mandiri (*self regulating*).²³⁰

Sementara itu, sistem ekonomi sosialis yang dikembangkan oleh Karl Max²³¹ menghendaki maksimasi peran negara. Negara harus menguasai segala sektor ekonomi untuk memastikan keadilan kepada rakyat mulai dari *means of production* sampai mendistribusikannya kembali kepada rakyat, sehingga mereka juga menikmati hasil usaha. Pasar dalam paradigma sosialis, harus dijaga agar tidak jatuh ke tangan pemilik modal (*capitalist*) yang serakah sehingga monopoli *means of production* dan melakukan eksploitasi tenaga buruh lalu memanfaatkannya untuk mendapatkan profit sebesar-besarnya. Karena itu *equilibrium* tidak akan pernah tercapai, sebaliknya ketidakadilan akan terjadi dalam perekonomian masyarakat. Negara harus berperan signifikan untuk mewujudkan *equilibrium* dan keadilan ekonomi di pasar.

Menurut faham ini, harga-harga ditetapkan oleh pemerintah, penyaluran barang dikendalikan oleh negara, sehingga tidak terdapat kebebasan pasar. Semua warga masyarakat adalah "karyawan" yang wajib ikut memproduksi menurut kemampuannya dan akan diberi upah menurut kebutuhannya. Seluruh kegiatan ekonomi atau produksi harus diusahakan bersama. Tidak ada usaha swasta, semua perusahaan, termasuk usaha tani, adalah perusahaan negara (*state enterprise*). Apa dan berapa yang diproduksi ditentukan berdasarkan perencanaan pemerintah pusat (*central planning*) dan diusahakan langsung oleh negara.²³²

²³⁰ Agustianto, "Mekanisme Pasar Dalam Perspektif Ekonomi Islam," diunduh dari www.scribd.com/.../mekanisme-pasar-dalam-perspektif-ekonomi-islam, diakses tanggal 11 februari 2010.

²³¹ Pada hakekatnya pemikiran sistem ekonomi sosialis sudah ada sebelum kemunculan Karl Max, seperti Robert Owen (1771-1858), Charles Fourier (1772-1837), dan Louis Blanc (1811-1882), namun Bapak sosialisme yang termasyhur adalah Karl Marx (1818-1883M), karena ia menggabungkan pikiran-pikiran dari banyak ahli yang mendahuluinya. Buku Marx yang terkenal adalah *Das Capital* terbit tahun 1867 dan *Manifesto Komunis* terbit tahun 1848.

²³² Agustianto, *Op. Cit.* hal. 1-2.

Hukum ekonomi Islam memandang bahwa pasar, negara, dan individu berada dalam keseimbangan (*iqtishad*), tidak boleh ada *sub-ordinat*, sehingga salah satunya menjadi dominan dari yang lain.²³³ Pasar dijamin kebebasannya dalam Islam. Pasar bebas menentukan cara-cara produksi dan harga, tidak boleh ada gangguan yang mengakibatkan rusaknya keseimbangan pasar. Namun dalam kenyataannya sulit ditemukan pasar yang berjalan sendiri secara adil (*fair*). Distorasi pasar tetap sering terjadi, sehingga dapat merugikan para pihak.

Pasar yang dibiarkan berjalan sendiri (*laissez faire*), tanpa ada yang mengontrol, ternyata telah menyebabkan penguasaan pasar sepihak oleh pemilik modal (*capitalist*) penguasa infrastruktur dan pemilik informasi. *Asymetrik* informasi juga menjadi permasalahan yang tidak bisa diselesaikan oleh pasar. Negara dalam Islam mempunyai peran yang sama dengan dengan pasar, tugasnya adalah mengatur dan mengawasi ekonomi, memastikan kompetisi di pasar berlangsung dengan sempurna, informasi yang merata dan keadilan ekonomi. Perannya sebagai pengatur tidak lantas menjadikannya dominan, sebab negara, sekali-kali tidak boleh mengganggu pasar yang berjalan seimbang, perannya hanya diperlukan ketika terjadi distorsi dalam sistem pasar.²³⁴

Konsep mekanisme pasar dalam Islam dapat dirujuk kepada hadits Rasulullah Saw sebagaimana disampaikan oleh Anas RA, sehubungan dengan adanya kenaikan harga-harga barang di kota Madinah. Dalam hadits tersebut diriwayatkan sebagai berikut :

*“Harga melambung pada zaman Rasulullah SAW. Orang-orang ketika itu mengajukan saran kepada Rasulullah dengan berkata: “ya Rasulullah hendaklah engkau menentukan harga”. Rasulullah SAW. berkata: ”Sesungguhnya Allah-lah yang menentukan harga, yang menahan dan melapangkan dan memberi rezeki. Sangat aku harapkan bahwa kelak aku menemui Allah dalam keadaan tidak seorang pun dari kamu menuntutku tentang kezaliman dalam darah maupun harta.”*²³⁵

²³³ Agustianto, *Op. Cit.* hal. 2.

²³⁴ Agustianto, *Op. Cit.* hal. 2-3.

²³⁵ Ad-Darimy, *Sunan Ad-Darimi*, Darul Fikri, Beirut, tt., hal. 78.

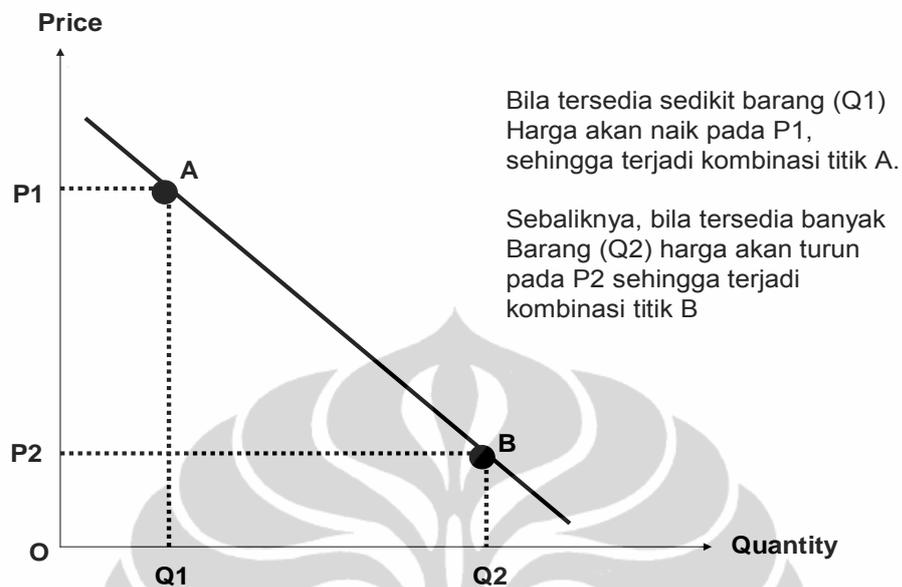
Inilah teori ekonomi Islam mengenai harga. Rasulullah SAW dalam hadits tersebut tidak menentukan harga. Ini menunjukkan bahwa ketentuan harga itu diserahkan kepada mekanisme pasar yang alamiah impersonal. Rasulullah menolak tawaran itu dan mengatakan bahwa harga di pasar tidak boleh ditetapkan, karena Allah-lah yang menentukannya. Menurut pakar ekonomi Islam kontemporer, teori inilah yang diadopsi oleh Bapak Ekonomi Barat, Adam Smith dengan nama teori *invisible hands*. Menurut teori ini, pasar akan diatur oleh tangan-tangan tidak kelihatan (*invisible hands*). Bukankah teori *invisible hands* itu lebih tepat dikatakan *God Hands* (tangan-tangan Allah).²³⁶ Oleh karena harga sesuai dengan kekuatan penawaran dan permintaan di pasar, maka harga barang tidak boleh ditetapkan pemerintah, karena ketentuan harga tergantung pada hukum *supply and demand*.

Kajian tentang mekanisme pasar telah banyak di bahas oleh para ulama klasik jauh sebelum para ekonom Barat membahasnya. Ulama yang pertama kali membahas mekanisme pasar secara empirik adalah Abu Yusuf, yang hidup di awal abad kedua Hijriyah (731-798). Dia telah membahas tentang hukum *supply and demand* dalam perekonomian.²³⁷ Pemahaman yang berkembang ketika itu mengatakan bahwa bila tersedia sedikit barang, maka harga akan mahal dan bila tersedia banyak barang, maka harga akan murah.²³⁸ Hal tersebut dapat digambarkan pada grafik di bawah ini:

²³⁶ Adiwarmanto Karim, *Kajian Ekonomi Islam Kontemporer*, TIII, Jakarta, 2003, hal. 76.

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ *Ibid.*



Gambar 1
 Semakin Sedikit barang, harga semakin naik

Berbeda dengan Abu Yusuf, Ibnu Taimiyah melakukan kajian yang menyeluruh tentang permasalahan mekanisme pasar. Dia menganalisa masalah ini dari perspektif ekonomi dan memaparkan secara detail tentang kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi tingkat harga. Jadi, Sekitar lima abad sebelum kelahiran Adam Smith (1776), Ibnu Taimiyah (1258) telah membicarakan mekanisme pasar menurut Islam, Melalui konsep teori harga dan kekuatan *supply and demand* dalam karya-karyanya, seperti yang termuat dalam kitab *Al-Hisbah*. Padahal Ibnu Taimiyah sama sekali belum pernah membaca buku terkenal *The wealth of Nation*, karangan Bapak ekonomi Klasik, Adam Smith, karena memang Ibnu Taimiyah lahir lima ratus tahun sebelum Adam Smith.

Ketika masyarakat pada masanya beranggapan bahwa kenaikan harga merupakan akibat dari ketidakadilan dan tindakan melanggar hukum dari si penjual, atau mungkin sebagai akibat manipulasi pasar, Ibnu

Taimiyah langsung membantahnya. Dengan tegas ia mengatakan bahwa harga ditentukan oleh kekuatan penawaran dan permintaan (*supply and demand*).²³⁹

Dalam pandangannya yang lebih luas, Ibnu Taimiyah lebih lanjut mengemukakan tentang konsep mekanisme pasar didalam bukunya “*Al-Hisbah fil Islam*”. Beliau mengatakan, bahwa di dalam sebuah pasar bebas (sehat), harga dipengaruhi dan dipertimbangkan oleh kekuatan penawaran dan permintaan (*supply and demand*). Suatu barang akan turun harganya bila terjadi keterlimpahan dalam produksi atau adanya penurunan impor atas barang-barang yang dibutuhkan. Dan sebaiknya ia mengungkapkan bahwa suatu harga bisa naik karena adanya “penurunan jumlah barang yang tersedia” atau adanya “peningkatan jumlah penduduk” mengindikasikan terjadinya peningkatan permintaan.²⁴⁰ Ibnu juga Taimiyah mengatakan bahwa naik turunnya harga tidak selalu disebabkan oleh tindakan sewenang-wenang dari penjual. Bisa jadi penyebabnya adalah penawaran yang menurun akibat *inefisiensi* produksi, penurunan jumlah impor barang-barang yang diminta, atau juga tekanan pasar.²⁴¹

Ibnu Taimiyah menentang adanya intervensi pemerintah dengan peraturan yang berlebihan saat kekuatan pasar secara bebas bekerja untuk menentukan harga yang kompetitif. Dengan tetap memperhatikan pasar tidak sempurna, ia merekomendasikan bahwa bila penjual melakukan penimbunan dan menjual pada harga yang lebih tinggi dibandingkan harga modal, padahal orang membutuhkan barang itu, maka penjual diharuskan menjualnya pada tingkat harga ekuivalen²⁴² Secara kebetulan, konsep ini bersinonim dengan apa yang disebut dengan harga yang adil. Jelaslah di sini, bahwa menurut konsep Ibn Taimiyah, pemerintah hanya memiliki kewenangan menetapkan harga apabila terjadi praktek kezaliman di dalam

²³⁹ Ibnu Taimiyah, *Majmu' Fatawa Ibnu Taimiyah*, Jilid VIII, Kairo, hal. 583.

²⁴⁰ Ibnu Taimiyah, *Al-Hisbah fil Islam*, Kairo, 1976, hal. 76.

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Ibid.*, hal. 25.

pasar. Sedangkan di dalam pasar yang adil (sehat), harga diserahkan kepada mekanisme pasar atau tergantung pada kekuatan *supply and demand*.²⁴³

Sedangkan berdasar kajian para ulama klasik tentang mekanisme pasar, maka Muhammad Najatullah Shiddiqi, dalam buku *The Economic Enterprise in Islam*, menulis,

*“Sistem pasar di bawah pengaruh semangat Islam berdasarkan dua asumsi,...Asumsi itu adalah rasionalitas ekonomi dan persaingan sempurna. Berdasarkan asumsi ini, sistem pasar di bawah pengaruh semangat Islam dapat dianggap sempurna. Sistem ini menggambarkan keselarasan antar kepentingan para konsumen.”*²⁴⁴

Yang dimaksud dengan rasionalitas ekonomi, adalah upaya-upaya yang dilakukan oleh produsen (penjual) dan konsumen (pembeli) dalam rangka memaksimalkan kepuasannya masing-masing. Pencapaian terhadap kepuasan sebagaimana tersebut tentunya haruslah diproses dan ditindak lanjuti secara berkesinambungan, dan masing-masing pihak hendaknya mengetahui dengan jelas apa dan bagaimana keputusan yang harus diambil dalam pemenuhan kepuasan ekonomi tersebut.²⁴⁵

Sedangkan persaingan sempurna ialah munculnya sebanyak mungkin konsumen dan produser di pasar, barang yang ada bersifat heterogen (sangat variatif) dan faktor produksi bergerak secara bebas. Adalah satu hal yang sulit bagi kedua asumsi tersebut untuk direalisasikan dalam kenyataan di pasar.²⁴⁶ Namun demikian, Islam memiliki norma tertentu dalam hal mekanisme pasar.

Ibnu Qudamah al-Maqdisi, salah seorang pemikir terkenal dari mazhab Hambali mengatakan: “Imam (pemimpin pemerintahan) tidak memiliki wewenang untuk mengatur harga dan memonopoli perdagangan

²⁴³ Ibn Taimiyah, *Al-Hisbah fil Islam*, Kairo, 1976, hal. 16

²⁴⁴ Muhammad Nejatullah Shiddiqi, *The Economic Enterprise in Islam*, Islamic Publication, ltd., Lahore, terj. Anas Sidik, Bumi Aksara Jakarta, 2002, hal. 82.

²⁴⁵ Ikhwan Hamdani, *Sistem Pasar*, Nurinsani, Jakarta, 2003, hal.46.

²⁴⁶ *Ibid.*

bagi penduduk. Penduduk boleh menjual barang-barang dan menentukan harga mereka sendiri berapa pun yang mereka sukai”. Ibnu Qudamah mengutip hadits tersebut di atas dan memberikan dua alasan tidak diperkenalkan mengatur/menetapkan harga.²⁴⁷ Pertama: Rasulullah SAW tidak pernah menetapkan harga, meskipun penduduk menginginkannya. Bila itu dibolehkan, pastilah Rasulullah akan melaksanakannya. Kedua: menetapkan harga adalah suatu ketidakadilan (kezaliman) yang dilarang. Ini melibatkan hak milik seseorang, yang di dalamnya setiap orang memiliki hak untuk menjual pada harga berapa pun, asal ia bersepakat dengan pemiliknya.²⁴⁸ Inilah alasan mengapa Ibnu Qudamah melarang regulasi harga dan intervensi monopoli oleh pemerintah.²⁴⁹

4.3. Pengukuran Indikasi Monopoli Terhadap Undang-Undang Penyelenggaraan Haji

Dewasa ini, banyak negara telah mulai melakukan reformasi yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas regulasi dan meminimalkan besarnya pengenaan bentuk regulasi *command-and-control* (perintah dan pengawasan) yang lebih tradisional pada perekonomian nasional.²⁵⁰ Satu alasan penting timbulnya reformasi-reformasi ini adalah

²⁴⁷ Ibnu Qudamah selanjutnya mengatakan bahwa ini sangat nyata apabila adanya penetapan, dan regulasi serta pengawasan harta dari pihak pemerintahan akan mendorong terjadinya kenaikan harga-harga barang semakin melambung (mahal). Sebab jika para pedagang dari luar mendengar adanya kebijakan pengawasan harga, mereka tak akan mau membawa barang dengannya ke suatu wilayah dimana ia dipaksa menjual barang dagangannya diluar harga yang diinginkan. Dan para pedagang lokal, yang memiliki barang dagangan akan menyembunyikan barang dagangannya. Para konsumen yang membutuhkan akan meminta barang-barang dagangan dengan tidak dipuaskan keinginannya, karena harganya melonjak mahal/tinggi. Harga akan meningkat dan kedua belah pihak menderita. Para penjual akan menderita karena dibatasi menjual barang dagangan mereka, dan para pembeli menderita karena keinginan mereka tak bisa dipenuhi dan dipuaskan, inilah alasan mengapa Ibnu Qudamah melarang regulasi harga oleh Pemerintah.

²⁴⁸ Ibnu Qudamah, *Al-Mughni*, Darul Fikri, Beirut, 1988, hal. 44.

²⁴⁹ *Ibid.* Pendapat Ibnu Qudamah selaras dengan pengertian yang dikeluarkan oleh UNCTAD secara umum, yakni: “*a monopoly is a market structure in which there exists only one firm that supplies the good (monopoly’s output = market output). a monopolist, therefore, cannot take the market price as given but is rather a price setter.*”

²⁵⁰ Di banyak industri yang dideregulasi seperti telekomunikasi, listrik dan penerbangan, salah satu keuntungan persaingan yang digembar-gemborkan adalah mengurangi kapasitas berlebihan yang telah tercipta dengan adanya regulasi, sehingga menimbulkan efisiensi yang

bahwa pemerintah telah melihat dengan jelas keuntungan adanya persaingan. Persaingan antar para pelaku usaha diperkirakan akan dapat meningkatkan efisiensi produksi/jasa dan membawa produk/jasa yang lebih baru dan lebih baik bagi pasar melalui inovasi, yang pada akhirnya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan dan kepuasan konsumen. Secara garis besar, terdapat dua keuntungan penting dari adanya persaingan, yakni harga yang lebih rendah dan pilihan yang lebih banyak. Dengan demikian, pengaruh yang mengganggu persaingan akan dapat mengurangi pencapaian prasyarat kunci dalam mencapai tingkat kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi.²⁵¹

Dalam laporannya tahun 1997 OECD²⁵² mengemukakan bahwa:

“Terlepas dari fakta bahwa hampir semua kegiatan ekonomi dewasa ini muncul di pasar dimana persaingan dapat berjalan secara efisien, regulasi ekonomi yang mengurangi persaingan dan mengacaukan harga juga tetap berpengaruh. Regulasi-regulasi ini bentuknya beragam pada berbagai level pemerintahan, mulai dari monopoli legal yang menghalangi persaingan dalam keseluruhan sektor sampai berbagai pembatasan yang samar dalam pendirian dan pengoperasian usaha, seperti kuota pada ijin usaha dan jam buka toko. Tetapi, regulasi ekonomi seringkali terbukti sebagai alat yang sangat mahal dan tidak efektif dalam mencapai sasaran kepentingan umum. Dalam ketiadaan bukti nyata bahwa regulasi semacam ini diperlukan untuk memenuhi kepentingan umum; pemerintah seharusnya menempatkan prioritas utama pada pengidentifikasian dan penghapusan regulasi ekonomi yang mengganggu persaingan.”²⁵³

lebih besar dalam produksi dan harga yang lebih rendah bagi konsumen. Sehingga muncul pendapat yang mengemukakan fakta bahwa sejak semakin banyak industri diprivatisasikan atau dibebaskan di seluruh dunia, pemerintah-pemerintah mulai melihat dengan jelas keuntungan adanya persaingan.

²⁵¹ Competition Law & Policy OECD, *Pengukuran Dampak Persaingan*, Competition Assessment Toolkit, 2007, hal. 64.

²⁵² OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) adalah organisasi internasional yang terdiri dari 30 negara yang menerima prinsip-prinsip demokrasi perwakilan dan ekonomi pasar bebas. Sebagian besar anggota OECD berpenghasilan ekonomi tinggi dengan IPM tinggi dan dianggap sebagai negara maju. OECD didirikan tahun 1948 sebagai organisasi kerjasama ekonomi yang dipimpin oleh Robert Marjolin dari Perancis, untuk membantu mengelola Marshall Plan untuk rekonstruksi Eropa setelah Perang Dunia II. Kemudian, keanggotaannya diperluas ke negara-negara non-Eropa.

²⁵³ *Ibid.*

Selain itu dalam publikasi yang lain juga dikatakan:

“Kebijakan ekonomi dan sosial harus saling mendukung. Pembatasan persaingan seperti pembatasan masuk, harga, produk, atau cara produksi adalah cara yang sangat mahal untuk meningkatkan kepentingan umum semacam itu; [dan] seringkali tidak efektif. Mungkin terdapat pendekatan yang lebih murah seperti dorongan pasar atau pendekatan yang netral terhadap persaingan yang lebih berhasil dalam pasar bersaing. Pendekatan apapun yang diambil harus dievaluasi keefektifannya. Standar yang masuk akal, yang dapat diterapkan pada semua produsen, didasarkan pada analisa keuntungan biaya, kriteria ilmiah, teknik pengukuran resiko, dan didukung dengan penegakan yang efektif, sangat penting untuk suatu regulasi yang baik.”²⁵⁴

Terhadap Undang-undang penyelenggaraan haji yang mengarah kepada indikasi kuat adanya monopolisasi dalam penyelenggaraannya, maka perlu sekiranya dikaji dan ditinjau kembali unsur-unsur tersebut, agar kedepannya tidak muncul kembali permasalahan-permasalahan sebagaimana yang terjadi selama ini. Laporan OECD tentang “Guiding Principles on Regulatory Quality and Performance (Prinsip Pedoman OECD tentang Kualitas dan Peforma Regulasi tahun 2005)” menyarankan agar aturan dan regulasi yang baru dan yang lama²⁵⁵ harus ditinjau pengaruhnya pada persaingan dan bahwa yang perlu dilakukan adalah:

”Merancang regulasi dalam semua sektor untuk merangsang persaingan dan efisiensi, dan menghapuskannya kecuali jika terdapat bukti jelas yang menunjukkan bahwa regulasi-regulasi tersebut adalah cara terbaik dalam memenuhi kepentingan umum yang luas. Secara berkala meninjau aspek-aspek regulasi ekonomi yang membatasi masuk, akses, keluarnya perusahaan dari pasar, penetapan harga, produk, praktek dagang normal, dan bentuk badan usaha untuk memastikan bahwa keuntungan regulasi melebihi biaya, dan yang pengaturan alternatifnya tidak dapat secara setara memenuhi sasaran regulasi dengan pengaruh yang lebih kecil pada persaingan.”²⁵⁶

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Kaitannya dengan penyelenggaraan haji adalah Undang-undang Nomor 17 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan haji di Indonesia.

²⁵⁶ *Ibid.*

Prinsip pedomannya adalah bahwa aturan dan regulasi tidak boleh membatasi persaingan, kecuali jika peraturan perundang-undangan tersebut dapat memperlihatkan bahwa:²⁵⁷

1. Keuntungan pembatasan bagi masyarakat secara keseluruhan melebihi biaya;
2. Sasaran peraturan perundang-undangan hanya dapat dicapai dengan membatasi persaingan.

Apabila terdapat indikasi adanya *monopoli by law* terhadap penyelenggaraan haji melalui peraturan perundang-undangan, maka perlu dilakukan revisi atau kajian ulang terhadap regulasi tersebut. Indikasi ini dapat diukur apabila terdapat salah satu dari 3 indikasi berikut:²⁵⁸

(1) Membatasi jumlah atau lingkup pemasok

Hal ini terjadi jika regulasi yang ada:

- Memberikan hak eksklusif kepada satu pemasok untuk menyediakan barang atau jasa;
- Membuat lisensi, ijin atau proses otorisasi sebagai persyaratan operasi;
- Membatasi kemampuan beberapa jenis pemasok untuk menyediakan barang atau jasa;
- Secara signifikan menaikkan biaya masuk atau keluar dari pasar oleh pemasok tertentu;
- Menciptakan halangan geografis bagi kemampuan perusahaan untuk menyediakan barang atau jasa, menginvestasikan modal atau menyediakan tenaga kerja.

(2) Membatasi kemampuan pemasok untuk bersaing

Hal ini terjadi jika regulasi yang ada:

²⁵⁷ *Ibid.* hal. 69. Lihat juga Hosal Vivek, "Competition in International Postal Market: Should the Universal Postal Union's Anti-Remail Provision be Repealed?," *World Competition Law and Economics Review*, 2002, hal. 205-222.

²⁵⁸ *Ibid.* hal. 137. Lihat juga Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. "The Regulation of Entry," *Quarterly Journal of Economics* 117, 2002, hal. 1-37.

- Mengendalikan atau secara substansial mempengaruhi harga barang atau jasa;
- Membatasi kebebasan pemasok untuk mengiklankan atau memasarkan barang atau jasa;
- Menentukan standar mutu produk yang memberikan suatu keuntungan bagi beberapa pemasok atau di atas tingkat yang akan dipilih oleh konsumen yang berwawasan luas;
- Secara signifikan menaikkan biaya produksi bagi beberapa pemasok (khususnya dengan memperlakukan pelaku usaha lama dengan cara yang berbeda dari pendatang baru).

(3) Mengurangi dorongan pemasok untuk bersaing secara ketat

Hal ini terjadi jika regulasi yang ada:

- Menciptakan suatu rezim swa-regulasi atau regulasi bersama;
- Mensyaratkan atau meminta informasi mengenai output, harga, penjualan atau biaya pemasok untuk kepentingan publikasi;
- Membebaskan aktifitas industri atau kelompok pemasok tertentu dari pelaksanaan hukum persaingan umum;
- Mengurangi mobilitas konsumen di antara pemasok barang atau jasa dengan meningkatkan biaya eksplisit maupun implisit untuk pindah pemasok.

Karenanya dengan menjaga tinjauan sosial dan ekonomi yang luas dari suatu regulasi secara tetap jelas, mengukur dampak aturan dan regulasi terhadap persaingan di dalam pasar, dapat berguna untuk mencapai sasaran ekonomi yang penting. Ekonomi berkembang jika pasar relatif bersaing karena hal ini mendorong pelaku usaha untuk lebih efisien dan inovatif. Manfaat jangka panjang untuk perekonomian nasional dapat menjadi besar, yaitu berupa alokasi sumber daya yang lebih baik, harga yang lebih rendah, kesejahteraan yang lebih tinggi dan dapat menghasilkan keuntungan yang besar.²⁵⁹

²⁵⁹ *Ibid.*, hal. 140.