

BAB III

REGULASI YANG MENGATUR PENYELENGGARAAN HAJI DAN KAITANNYA DENGAN UNDANG-UNDANG ANTI MONOPOLI

3.1. Penyelenggaraan Haji Menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional yang pelaksanaannya diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Mengingat jumlah jamaah haji Indonesia sangat besar, pelaksanaannya melibatkan berbagai instansi dan lembaga terkait, baik di dalam negeri maupun di luar negeri, serta berkaitan pula dengan berbagai aspek, antara lain, aspek pembinaan/bimbingan, transportasi, kesehatan, akomodasi dan keamanan, serta menyangkut nama baik dan martabat bangsa Indonesia.¹²⁹

Fakta menyebutkan bahwa Undang-undang Haji Nomor 17 Tahun 1999 merupakan proses awal dari upaya pemerintah dalam melakukan perbaikan dan perubahan penyelenggaraan haji. Namun, dalam kurun waktu 10 tahun setelah proses reformasi politik berlangsung, penyelenggaraan ibadah haji terkesan masih kurang memenuhi aspirasi reformasi, terutama pada aspek efisiensi dan efektivitas pelayanan, perlindungan, dan keadilan dalam berhaji. Belum lagi persoalan transparansi dan akuntabilitas publik pelayanan haji yang selalu mendapat sorotan masyarakat.¹³⁰

Sejalan dengan tuntutan tersebut, pemerintah sebenarnya telah melakukan inisiatif dengan mengajukan rancangan undang-undang perhajian

¹²⁹ UU Haji No 17 Tahun 1999 disahkan pada 3 Mei 1999 oleh Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. UU ini menggantikan Ordonansi Haji atau *Pelgrims Ordonantie Staatsblad* Tahun 1922 No. 698. UU ini hanya terdiri dari 16 bab dengan 30 pasal.

Sedangkan UU Haji No. 13 Tahun 2008 yang baru terdiri dari 17 bab dengan 69 pasal. Meski jumlah pasal kedua UU itu berbeda jauh, namun ada satu kesamaan, yakni banyak hal yang perlu diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah maupun Keputusan Menteri. Di dalam Bab Ketentuan Penutup disebutkan, semua peraturan yang diperlukan untuk melaksanakan UU ini harus diselesaikan paling lambat enam bulan sejak UU ini diundangkan.

Di samping itu, saat UU ini mulai diberlakukan, UU No. 17 Tahun 1999 akan dicabut. Namun peraturan pelaksana UU No. 17 Tahun 1999 dinyatakan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan UU Haji yang baru.

¹³⁰ A. baedowi, "Apakah Undang-Undang Haji Propublik?", diunduh dari <http://legalitas.org/?q=content/undangundang-haji-propublik>, diakses tanggal 12 oktober 2009.

sejak 2006. Setelah pembahasan dalam proses dengar pendapat (*hearing*) dengan Komisi VIII DPR berlangsung dalam rentang waktu selama 2 tahun 5 bulan, terhitung sejak 28 April 2008 UU Haji Nomor 17 Tahun 1999 resmi diganti dengan UU Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Sebagai sebuah penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya, UU Nomor 13 Tahun 2008 mempunyai beberapa modifikasi rancangan penyelenggaraan haji yang mengedepankan asas keadilan, profesionalitas, dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba.¹³¹ Selain itu penyelenggaraan ibadah haji juga bertujuan memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi jamaah haji sehingga mereka dapat menunaikan ibadah sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam.¹³²

Sekiranya ada beberapa hal menurut pengamatan penulis yang perlu dicermati, bahwasanya seperti diketahui, UU Nomor 13 Tahun 2008 berisi 17 Bab dengan 69 pasal, sedangkan UU Nomor 17 Tahun 1999 berisi 16 Bab dengan 30 pasal. Identifikasi terhadap beberapa perbedaan antara UU Nomor 13 Tahun 2008 dan UU Nomor 17 Tahun 1999 perlu disusun dan disosialisasikan dengan mengikuti pola perubahan yang dimaksud. Misalnya terdapat 7 pasal yang harus diterjemahkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, 1 pasal ke dalam Peraturan Presiden, 14 pasal ke dalam bentuk Peraturan Menteri Agama, serta 1 pasal ke dalam skema Peraturan Daerah.¹³³

¹³¹ Pasal 2 UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

¹³² Pasal 3 UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji..

¹³³ Lihat juga Bastina, "Deregulasi Manajemen Haji di Indonesia Untuk Ibadah Haji Yang Lebih Nyaman dan Murah," diunduh dari <http://www.iradiofm.com/2007/latest/deregulasi-manajemen-haji-di-indonesia-untuk-ibadah-haji-yang-lebih-nyaman-dan-murah.html>, diakses tanggal 25 september 2009.

3.1.1. Ketentuan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Haji

Terdapat beberapa ketentuan perubahan di dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2008 sebagai bentuk penyempurnaan dari Undang-undang No. 17 Tahun 1999 yang lama. Dalam UU Haji yang menggantikan UU No. 17 Tahun 1999 ini wewenang Depag memang masih tetap besar. Namun Departemen Agama sebagai penyelenggara dalam hal ini tidak bisa lagi bertindak sembrono dalam menyelenggarakan ibadah haji. Tak lain karena UU ini melahirkan sebuah lembaga baru yang siap menyorot kinerja Depag, yaitu Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI).

Di samping untuk pengawasan, KPHI juga penting untuk menyempurnakan penyelenggaraan ibadah haji, KPHI memang digadagadag menjadi lembaga yang mampu membasmi penyelewengan penyelenggara ibadah haji. Di UU Haji yang baru, keberadaan Komisi ini diatur cukup rinci di Pasal 12 hingga Pasal 20. Pasal 12 ayat (4) menyatakan, KPHI memiliki empat fungsi. Di antaranya adalah memantau dan menganalisis kebijakan operasional penyelenggaraan haji serta menganalisis hasil pengawasan yang dilakukan masyarakat. Selain itu, KPHI menerima masukan dari masyarakat dan merumuskan saran penyempurnaan kebijakan operasional penyelenggaraan haji.

KPHI merupakan lembaga yang mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden. Komisi ini beranggotakan sembilan orang. Enam di antaranya dari unsur masyarakat dan tiga berasal dari unsur pemerintah. Anggota dari masyarakat terdiri atas unsur Majelis Ulama Indonesia (MUI), ormas Islam, dan tokoh masyarakat Islam. Sedangkan anggota dari pemerintah berasal dari departemen atau instansi yang berkaitan dengan penyelenggaraan haji.¹³⁴

Di pasal 15 disebutkan, masa kerja anggota KPHI adalah tiga tahun dan dapat dipilih lagi untuk satu kali masa jabatan. Anggota KPHI diangkat

¹³⁴ “Belum ada Pemisahan yang Tegas Antara Regulator dan Operator,” diunduh dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18888/imarhabani-komisi-pengawas-haji-indonesia>, diakses tanggal 15 november 2009.

dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat pertimbangan DPR, demikian bunyi pasal 16. Seluruh biaya operasional KPHI berasal dari APBN. Berdasarkan Pasal 65, KPHI harus dibentuk paling lambat satu tahun sejak UU ini disahkan. Dan, pemerintah bakal menjalankan tugas dan fungsi KPHI sampai terbentuknya KPHI.

Selain KPHI, ada beberapa hal baru yang diatur di UU Haji. Yang paling mencolok tentu saja adalah dimanfaatkannya bank syariah untuk menyetor biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH). Hal ini diatur di Pasal 22. Memang bank umum tidak dipinggirkan karena masyarakat masih bisa memakai jasanya untuk menyetor BPIH, tetapi ada peraturan yang limitatif. Penjelasan Pasal 22 ayat (1) berbunyi: Bank umum nasional yang dapat ditunjuk menjadi bank penerimaan setoran BPIH adalah bank umum yang memiliki layanan yang bersifat nasional dan memiliki layanan syariah.¹³⁵

UU Haji ini juga mengatur pengelolaan Dana Abadi Umat (DAU) dengan lebih gamblang. Bukan rahasia umum, pengelolaan DAU masih belum sepenuhnya baik dan transparan. Mantan Menag Said Agiel Munawwar bahkan dibui karena tersandung kasus DAU. Karena itu bisa dimengerti bila pembuat UU ini berupaya agar DAU tidak bocor ke mana-mana. Ditegaskan di UU ini bahwa pengelolaan DAU dilakukan oleh sebuah lembaga bernama Badan Pengelola DAU (BPAU). Menurut Pasal 47, Badan ini terdiri dari Ketua (Menag), Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana. Salah satu fungsi BPAU, sesuai Pasal 48, adalah menghimpun dan mengembangkan DAU sesuai dengan syariah dan ketentuan perundang-undangan.¹³⁶

Selain Menteri Agama, BPAU terdiri dari 16 orang. Sembilan orang menjadi Dewan Pengawas dan sisanya menjadi Dewan Pelaksana. Sembilan anggota Dewan Pengawas terdiri dari enam dari unsur masyarakat dan tiga dari unsur pemerintah. Sedangkan tujuh anggota Dewan Pelaksana seluruhnya berasal dari unsur pemerintah dan ditunjuk oleh Menag. Adapun

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

pengangkatan dan pemberhentiannya ditetapkan dengan Keputusan Presiden.¹³⁷

Selain itu juga ada perbedaan yang mendasar antara UU lama dengan UU baru mengenai definisi Ibadah Haji. Menurut UU No. 17 Tahun 1999 yang lama, ibadah haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban bagi setiap orang Islam yang mampu menunaikannya. Di UU No. 13 Tahun 2008 yang baru, definisi itu berubah: Ibadah Haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban sekali seumur hidup bagi setiap orang Islam yang mampu menunaikannya.

Menurut Menteri Agama, ketentuan tersebut bukan dimaksudkan melarang umat Islam Indonesia melakukan ibadah haji yang kedua, ketiga dan seterusnya. Melainkan agar umat Islam bersedia untuk mendahulukan mereka yang belum pernah melakukan ibadah haji, tandasnya. Ibadah haji yang kedua dan seterusnya merupakan ibadah sunnah.¹³⁸

Dalam bab II mengenai asas dan tujuan juga memiliki perbedaan yang mencolok. Di UU lama disebutkan, penyelenggaraan ibadah haji berdasarkan asas keadilan memperoleh kesempatan, perlindungan dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Sementara itu, di UU baru dinyatakan, penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, profesionalitas dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba.¹³⁹ Menurut Menag, prinsip nirlaba harus menjadi pedoman bagi penyelenggara haji dan umroh. Khususnya yang dilakukan oleh masyarakat agar haji dan umroh tidak digunakan sebagai bisnis semata, lahan untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya, tandasnya.¹⁴⁰

Perbedaan lainnya ialah mengenai hak dan kewajiban masyarakat. Pasal 2 UU Haji yang lama hanya mengatakan, setiap warga negara yang beragama Islam mempunyai hak untuk menunaikan ibadah haji. Di UU baru, hal itu diatur lebih jelas lagi. Disebutkan di Pasal 4, setiap warga negara

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Pasal 2 UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

¹⁴⁰ *Ibid.*

yang beragama Islam berhak menunaikan ibadah haji dengan syarat berusia lebih dari 18 tahun atau sudah menikah. Syarat lainnya adalah mampu membayar biaya perjalanan ibadah haji.¹⁴¹

Mengenai sanksi pidana, materi kedua UU ini nyaris sama. Tidak ada penambahan pasal. Juga tidak ada pemberantan sanksi pidana. Sebagai contoh, setiap orang yang tanpa hak menerima pembayaran BPIH akan dipidana penjara paling lama empat tahun dan/atau denda paling banyak Rp500 juta.¹⁴²

Secara umum perbedaan antara Undang-undang No. 13 tahun 2008 dengan Undang-undang No. 17 Tahun 1999 dapat dirangkum sebagai berikut:

Ketentuan Mengenai	UU No. 17 tahun 1999 (UU Lama)	UU No. 13 tahun 2008 (UU baru)
Definisi Ibadah Haji	Ibadah haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban bagi setiap orang Islam yang mampu menunaikannya. (Pasal 1 ayat 3)	Mirip, tetapi ada penegasan bahwa ibadah haji merupakan kewajiban sekali seumur hidup. (Pasal 1 ayat 1)
Asas dan tujuan	Penyelenggaraan ibadah haji berdasarkan asas keadilan memperoleh kesempatan, perlindungan dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. (Pasal 4)	Penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, profesionalitas dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba. (Pasal 2)
Hak dan Kewajiban	Hanya disebutkan bahwa	Diatur lebih rinci.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.* lihat juga “Marhaban Komisis Pengawas Haji Indonesia,” diunduh dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18888/imarhabani-komisi-pengawas-haji-indonesia>, diakses tanggal 21 desember 2009.

Masyarakat	setiap warga negara yang beragama Islam mempunyai hak untuk menunaikan ibadah haji. (Pasal 2)	Misalnya syarat menunaikan haji harus berusia paling rendah 18 tahun atau sudah menikah. (Pasal 4)
Komisi Pengawas Haji Indonesia	Tidak ada	Dijelaskan panjang lebar di Pasal 12 hingga Pasal 20
Penyetoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)	BPIH disetor ke rekening Menag melalui bank-bank pemerintah dan/atau bank swasta yang ditunjuk oleh Menag setelah mendapat pertimbangan Gubernur BI. (Pasal 10 ayat 1)	BPIH tetap disetor ke rekening Menag, tetapi melalui bank syariah dan/atau bank umum nasional. (Pasal 22)
Pengelolaan BPIH	Tidak diatur	BPIH dikelola Menag dengan mempertimbangkan nilai manfaat, yaitu digunakan langsung untuk membiayai belanja operasional penyelenggaraan haji. (Pasal 23)
Laporan keuangan penyelenggaraan haji	Tidak diatur	Laporan itu disampaikan kepada Presiden dan DPR paling lambat tiga bulan setelah penyelenggaraan ibadah haji selesai. (Pasal 25)

Pengelolaan Dana Abadi Umat (DAU)	Hanya diatur secara singkat. Tidak ada keterangan siapa yang berhak menjadi Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana. (Pasal 11)	Diatur panjang lebar dalam bab tersendiri yaitu bab XIV. Selain soal Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana, poin penting lainnya adalah pengembangan DAU melalui usaha produktif dan investasi yang sesuai dengan syariah. (Pasal 47 sampai Pasal 62)
-----------------------------------	--	--

Sumber: UU No. 17/1999 dan UU No. 13/2008 (diolah)

3.2. Penyelenggaraan Haji dan Kaitannya dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Anti Monopoli

3.2.1. Sekilas Latar Belakang Tujuan Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Fondasi hukum dan kebijakan persaingan usaha di Indonesia ditandai dengan pembentukan UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 tahun 1999). Hal tersebut dilakukan pada saat situasi ekonomi Indonesia bersifat sangat monopolistik, oleh karena itu adalah wajar pembentukan UU No. 5 tahun 1999 diwarnai oleh semangat anti monopoli, dekonsentrasi ekonomi, dan pemerataan kesejahteraan sosial. Namun demikian, pengejawantahan pada batang tubuh UU No. 5 tahun 1999 terlihat lebih mirip pengaturan hukum persaingan usaha di negara-negara lain. Hal ini mengesankan bahwa

UU No. 5 tahun 1999 dibentuk secara terburu-buru untuk pemenuhan desakan IMF sebagai bagian *Letter of Intent* (LOI).¹⁴³

Pada tanggal 10 Agustus 2002 telah ditetapkan berlakunya Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) hasil proses amandemen pertama, kedua, ketiga dan keempat. Ihwalnya, momen tersebut diharapkan secara signifikan dapat membawa perubahan positif terhadap sistem kenegaraan nasional meliputi bidang politik, ekonomi sosial dan budaya. Perubahan yang dimaksud mencakup peraturan perundang-undangan di segala aspek, baik ekonomi, sosial dan politik.¹⁴⁴

UU No. 5 tahun 1999 merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi yang dibentuk sebelum proses amandemen UUD 1945, maka UU No. 5 tahun 1999 perlu dilakukan perubahan agar sesuai dengan semangat dari UUD 1945 amandemen keempat.¹⁴⁵

Seiring dengan era reformasi ekonomi, fondasi hukum dan kebijakan persaingan usaha Indonesia diletakan pada tahun 1999 dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengenai Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sebagaimana diketahui pada saat pembentukan UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, situasi ekonomi Indonesia bersifat sangat monopolistik, oleh karena itu adalah wajar pembentukan UU No. 5 tahun 1999 diwarnai oleh semangat anti monopoli, dekonstruksi ekonomi, dan pemerataan kesejahteraan sosial. Hal ini tercermin pada penjelasan umum UU No. 5 tahun 1999 yang cuplikannya adalah sebagai berikut:

“.....Penyelenggaraan ekonomi nasional kurang mengacu kepada amanat Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945, serta cenderung menunjukkan corak yang sangat monopolistik.”¹⁴⁶

¹⁴³ Jimat Jojiyon Suhara, “Redefinisi Asas dan Tujuan UU No. 5 Tahun 1999 Sebagai Dasar Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha di Indonesia,” dalam *Jurnal Persaingan Usaha KPPU*, 2009, hal. 94. Selanjutnya disebut Jimat Jojiyon Suhara.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Penjelasan Umum UU No. 5 tahun 1999, Paragraph Keempat Kalimat Kedua.

“.....Para pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan mendapatkan kemudahan-kemudahan yang berlebihan sehingga berdampak pada kesenjangan sosial.”¹⁴⁷

“.....Sehingga terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat, serta terhindarnya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu,.....yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.”¹⁴⁸

Pembentukan UU No. 5 tahun 1999 yang diwarnai semangat antimonopoli atau antibesar sangat dimaklumi, mengingat semangat reformasi pada saat itu salah satunya mereformasi situasi monopolistik dalam perekonomian nasional. Namun demikian, pengejawantahan pada batang tubuh UU No. 5 tahun 1999 (pasal 4 s.d. pasal 29) kurang tepat, hal ini terlihat dengan pengaturan yang sangat mirip bahkan terkesan mencontoh pada hukum persaingan usaha di negara-negara lain, khususnya Jerman. Lebih lanjut sebagaimana diketahui hukum persaingan usaha yang berkembang di banyak negara baik Jepang maupun Eropa sangat dipengaruhi oleh sistem hukum *antitrust* dari Amerika.¹⁴⁹

Sebagaimana diketahui Amerika sangat melindungi hak politik (*political right*) dan hak privat (*civil right*) dari setiap warga negaranya, hal ini menyebabkan bagi warga negara tertentu yang memiliki modal yang besar atau menguasai teknologi dapat menguasai perekonomian dan menyalahgunakan kekuasaannya tersebut yang dapat menyebabkan kerugian pada konsumen dan pelaku usaha pesaing. Untuk itu, sangat wajar apabila aturan dasar hukum persaingan Amerika pada *Sherman Act* ialah melarang *trade restrain* (kartel) dan monopolisasi privat (*private monopolization*).¹⁵⁰ Tujuan dari hukum persaingan usaha di Amerika bersifat *singleobjective* berfokus pada efisiensi yang berujung pada kesejahteraan konsumen.¹⁵¹

¹⁴⁷ *Op. cit.*, Penjelasan Umum, Paragraf Kelima kalimat Pertama.

¹⁴⁸ *Op. cit.*, Penjelasan Umum, Paragraf Keenam kalimat Pertama.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Section 1, The Sherman Act Antitrust, 1980, dunduh dari <http://www.ftc.gov>, diakses tanggal 17 november 2009.

¹⁵¹ *Ibid.*

Sedangkan hukum persaingan di Eropa sedikit berbeda dengan Amerika, walaupun sama melarang *trade restrain* (kartel) dan monopolisasi privat (*private monopolization*), namun tujuan hukum persaingan bersifat *multiobjective* dimana tujuan utama dari hukum persaingan dalam mewujudkan efisiensi juga harus memperhatikan aspek lain seperti tenaga kerja dan sosial.¹⁵²

Selanjutnya, di Jepang hukum persaingan juga sedikit berbeda dengan Amerika, selain melarang *trade restrain* (kartel) dan monopolisasi privat (*private monopolization*), juga melarang tindakan yang berpotensi menyebabkan monopolisasi privat yang dinamakan *unfair trade practices* (tindakan tidak adil dalam perdagangan). Sedangkan tujuan hukum persaingan di Jepang sangat tergantung pada kebijakan industri di Jepang (*industrial policy*), hal ini menyebabkan banyak pihak yang berpendapat Jepang menegakan hukum persaingan secara inkonsisten atau *lips service* semata. Pendapat tersebut kurang tepat, seharusnya tindakan Jepang yang mengedepankan kebijakan industri dilihat dari perspektif yang berbeda, yaitu keberanian Jepang untuk menegakan hukum persaingan sesuai dengan kebutuhan dan kultur negaranya dan tidak hanya mencontoh apa yang diajarkan oleh negara lain.¹⁵³

Karena itu perlu juga kiranya kedepan hukum persaingan usaha yang diterapkan Indonesia merupakan kehendak dari rakyat Indonesia sendiri termasuk penyusunan dan materi didalamnya. Hal ini untuk menghilangkan kesan bahwa UU No. 5 tahun 1999 merupakan agen IMF¹⁵⁴ dan liberalisasi yang justru bertentangan dengan sistem ekonomi Indonesia.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Temu Usaha KPPU-JFTC, “Dampak Ekonomi UU Persaingan,” diunduh dari <http://www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=159&encodurl=11%2F29%2F09%2C11%3A11%3A07>, diakses tanggal 23 september 2009.

¹⁵⁴ Dalam *Letter of Intent* (LOI) yang ditandatangani tanggal 15 Januari 1998 antara IMF dan pemerintah Indonesia, IMF mensyaratkan pemerintah Indonesia untuk mengadakan perubahan terkait dengan persaingan usaha mencakup *structural reforms*, *deregulation* dan *privatization*. Diunduh dari http://ilovecassava.multiply.com/journal/item/7/Dokumen_LOI_Indonesia_IMF, diakses tanggal 11 januari 2010.

Terkait dengan hal tersebut, berikut pendapat Presiden RI Bpk. Susilo Bambang Yudoyono mengenai ideologi ekonomi Indonesia sebagai berikut:

*Ideologi berbasis kapitalisme dan neoliberalisme tidak mencerminkan dan tidak sesuai dengan keadilan sosial terhadap rakyat Indonesia, termasuk bagi antar warga bangsa. Maka, segala ideologi dari luar yang tidak memberi manfaat dan keadilan bagi rakyat harus ditentang dan dicegah masuk ke Indonesia.*¹⁵⁵

Pada dasarnya UU No. 5 tahun 1999 telah berusaha menegaskan bahwa ia tetap bersumber pada UUD 1945, hal ini tercermin pada bagian mengingat yang mencantumkan Pasal 5 ayat (1), Pasal 21 Ayat (1), Pasal 27 Ayat (2), dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

Pasal 5 (1)

Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 21

Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.

Pasal 27 (2)

Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 33

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

(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 di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar 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 ekonomi nasional.****)*

¹⁵⁵ Disampaikan oleh Bpk. Susilo Bambang Yudoyono selaku Presiden RI pada peringatan hari Koperasi, Bali, 12 Juli 2007. diunduh dari <http://www.presidensby.info/index.php/fokus/2007/07/12/2013.html>, diakses tanggal 10 februari 2010. Lihat juga "Presiden Hadiri Peringatan hari Koperasi," diunduh dari <http://www.tempo.co.id/hg/ekbis/2007/07/12/brk.20070712-103577.id.html>, diakses tanggal 10 februari 2010.

(5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.*****)*¹⁵⁶

Lebih lanjut, dalam pembahasan penyusunan UU No. 5 tahun 1999 diungkapkan bahwa demokrasi ekonomi telah menjadi dasar pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional dan oleh karena itu harus dihindarkan sistem *free fight liberalism*, sistem etatisme, dan persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.¹⁵⁷

Kalimat “menjalankan kegiatan usaha berasaskan demokrasi ekonomi” dalam Pasal 2 UU No. 5 tahun 1999 sangat sejalan dengan ketentuan Ayat (4) dari Pasal 33 UUD 1945 yang menyebutkan “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan”. Apabila dilakukan penafsiran gramatikal, kalimat “memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum” sulit untuk dicarikan dasarnya dalam BAB XIV UUD 1945 Amandemen Keempat.¹⁵⁸

Patut dicermati fokus “keseimbangan” pada Pasal 2 UU No. 5 tahun 1999 pada kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum, berbeda dengan fokus Ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 yang menekankan keseimbangan pada kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Perbedaan ini sangat signifikan, pengertian keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum sangat kabur, hal ini menyebabkan banyak yang menafsirkan pengertiannya sama dengan prinsip dasar dari hukum *antitrust*

¹⁵⁶ Simbol *****) mencerminkan perubahan dilakukan pada proses Amandemen Keempat UUD 1945.

¹⁵⁷ A’an Suryana, “Free Fight Liberalism,” diunduh dari <http://suryana74.blog.friendster.com/2006/09/free-fight-liberalism/>, diakses tanggal 15 desember 2009.

¹⁵⁸ Sri Edi Swasono, “Pasal 33 UUD 1945 Harus Dipertahankan, Jangan Dirubah, Boleh Ditambah Ayat,” diunduh dari <http://74.125.153.132/search?q=cache:AVejUIkBIwQJ:www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2910/+%22ekonomi%2Buud+amandemen+keempat%22&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a>, diakses tanggal 3 februari 2010.

di Amerika dan negara-negara pengikutnya yaitu keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan konsumen. Efisiensi adalah alat *antitrust*, kepentingan konsumen yang dicerminkan harga yang murah menjadi muara dari hukum *antitrust*.¹⁵⁹

Hal tersebut menyebabkan aspek efisiensi menjadi utama dalam menilai perilaku pelaku usaha melanggar hukum persaingan usaha atau tidak. Hal tersebut tidak sesuai dengan prinsip BAB XIV UUD 1945 yang menekankan perkembangan ekonomi harus selaras dengan keadilan sosial. Padahal UUD 1945 telah sangat konsisten dengan menekankan efisiensi yang dapat diterapkan di Indonesia ialah efisiensi berkeadilan dan tidak sama dengan negara penganut efisiensi murni seperti Amerika dan pengikutnya.¹⁶⁰

Lebih jauh, dari latar belakang UU No. 5 Tahun 1999 sangat mungkin yang dimaksud ialah “kepentingan pelaku usaha” ialah kepentingan “segelintir pelaku usaha”. Kembali, nuansa antimonopoli dan antibesar sangat kental dalam Pasal 3 huruf a. Selanjutnya, prinsip antimonopoli dan antibesar ini berbeda dengan teori umum dari hukum persaingan usaha di berbagai negara. Dapat dicontohkan lewat model dari hukum persaingan usaha UNCTAD yang menegaskan bahwa seharusnya hukum persaingan usaha fokus pada perilaku (“*conduct*”) dan bukan struktur besar dan kecil suatu badan usaha atau pangsa pasarnya.¹⁶¹

Dalam hal ini Tujuan dari UU No. 5 tahun 1999 yang termaktub dalam Pasal 3 UU No. 5 tahun 1999 dapat diuraikan sebagai berikut:

¹⁵⁹ Legislasi *Antitrust*, diunduh dari <http://74.125.153.132/search?q=cache:1Zj4x9ZSNsJ:www.peoi.org/Courses/Coursesba/mic/mic1.1.html+%22hukum+antitrust%22&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a>, diakses tanggal 22 november 2009.

¹⁶⁰ *Op. cit.*, lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, “Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi,” diunduh dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/13/Makalah_20budaya_20sadar_20berkonstitusi_20Golkar_1_makalah.doc, diakses tanggal 3 februari 2010.

¹⁶¹ “Pasar Politik, Platform Partai, dan Demokrasi Ekonomi,” diunduh dari www.indef.or.id/xplod/upload/pubs/Pasar%2520Politik,%2520Platform%2520Partai,%2520dan%2520Demokrasi%2520Ekonomi.PDF+%22perilaku%2Bconduct%22&hl=en&gl=id&sig=AHIEtbOGBLHHTNaaQAjZGH6LxnvqgipDhA, diakses tanggal 5 februari 2010.

Tujuan pembentukan undang-undang ini adalah untuk:

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Terlihat dari formulasi tujuan UU No. 5 tahun 1999 bersifat *multi objective*, hal itu sangatlah wajar mengingat latar belakang perumusan tujuan tersebut. Pada proses pembahasan diuraikan mengenai sinergi tujuan UU No. 5 tahun 1999 dengan tujuan pembangunan nasional, berikut cuplikannya:

- a) *Pembangunan nasional yang dilaksanakan adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, bukan untuk suatu golongan atau sebagian masyarakat. Pembangunan harus benar-benar dapat dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial, yang menjadi tujuan cita-cita kemerdekaan.*
- b) *Di dalam kehidupan dunia usaha yang berdasarkan pada kebijaksanaan ekonomi pasar, mempunyai tujuan pokok untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan memaksimalkan kesejahteraan seluruh masyarakat. Untuk mencapai kedua tujuan tersebut diperlukan peningkatan efisiensi dan produktivitas nasional guna menciptakan peluang usaha yang terbuka bagi semua orang secara adil serta melindungi kepentingan konsumen atau masyarakat untuk memperoleh harga yang bersaing dalam kebebasan memilih barang atau jasa yang dikehendaki. Efisiensi ekonomi nasional adalah isu utama dari UU ini, sehingga kata efisiensi ditambahkan dalam proses pembahasan.*
- c) *Asas kekeluargaan secara tegas menolak adanya free fight liberalism dan praktek monopoli yang sangat merugikan rakyat, menjamin persaingan di pasar yang inherent dengan pencapaian efisiensi ekonomi di semua bidang kegiatan usaha dan perdagangan serta membuka peluang pasar yang seluas-luasnya; menciptakan iklim usaha yang adil dan kondusif melalui terciptanya persaingan sehat dan yang dapat menjamin*

*adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.*¹⁶²

Dari penjelasan diatas terlihat jelas bahwa tujuan UU No. 5 tahun 1999 bukan hanya mencakup efisiensi semata, melainkan mencakup aspek keadilan sosial. Sehingga sangat jelas bahwa nuansa sistem ekonomi yang hendak diciptakan adalah khas Indonesia dan tidak dapat diperbandingkan dengan negara manapun.¹⁶³

Pasal 3 huruf a memiliki makna “sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat” UU No. 5 tahun 1999 bertujuan untuk 1) menjaga kepentingan umum dan 2) meningkatkan efisiensi ekonomi nasional.¹⁶⁴

Kepentingan umum sangatlah luas pengertiannya, terminologi “menjaga” memiliki makna melindungi atau menjaga dari hal buruk, patut dicermati wujud “hal buruk” yang dimaksud. Lebih jauh, dari latar belakang dan asas UU No. 5 Tahun 1999 sangat mungkin bahwa “hal buruk” yang dimaksud ialah “kepentingan pelaku usaha/segelintir pelaku usaha”. Kembali, nuansa antimonopoli dan antibesar sangat kental dalam Pasal 3 huruf a. Seperti diuraikan diatas, prinsip antibesar ini justru berdampak tidak baik bagi perekonomian nasional, yaitu berupa disinsentif pelaku usaha nasional “takut” menjadi besar.¹⁶⁵

Lebih lanjut, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya kondisi monopolistik yang terjadi di Indonesia tidak dapat dipersamakan dengan Amerika dan negara penganutnya, karena permasalahan di Indonesia terjadi karena kebijakan pemerintah yang memberikan fasilitas kepada pelaku usaha tertentu. Sehingga sebaiknya ditegaskan dalam Asas-Tujuan UU No. 5

¹⁶² *Ibid.*, Jimat Jojiyon Suhara, hal. 106.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*, hal. 107.

tahun 1999 mengenai larangan kebijakan pemerintah yang menyebabkan keadaan monopolistik dan persaingan tidak sehat.¹⁶⁶

Pasal 3 huruf b memiliki makna bahwa muara dari UU No. 5 tahun 1999 ialah mewujudkan iklim usaha yang kondusif. Sedangkan alat untuk mencapainya ialah pengaturan persaingan usaha yang sehat, diharapkan dengan persaingan yang sehat dapat terjamin kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.¹⁶⁷

Untuk memahami tujuan dari UU No. 5 tahun 1999 tersebut seharusnya menggunakan pendekatan UUD 1945. Pengertian “kesempatan berusaha yang sama” dalam konteks ini ialah bentuk penegasan terhadap sistem kemitraan yang diusung oleh Bung Hatta yang diterjemahkan dalam teks UUD 1945 berupa “asas kekeluargaan”. Sehingga, persaingan usaha yang sehat bukan diterjemahkan sebagai bentuk *free fight liberalism* yang menyebabkan pelaku usaha kecil berhadapan langsung dengan pelaku usaha besar yang berujung pada pembantaian. Namun demikian, bukan pula diartikan penyelesaiannya ialah dalam bentuk pembagian *playing field* sehingga akses pelaku usaha kecil tidak akan sama dengan pelaku usaha besar.¹⁶⁸

Selain itu di dalam Pasal 3 huruf c juga menyiratkan tujuan UU No. 5 tahun 1999 juga untuk mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha. Penempatan pencegahan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat pada point c, menunjukan hal tersebut bukan merupakan satu-satunya permasalahan yang ingin diselesaikan oleh UU No. 5 tahun 1999. Sehingga adalah naif apabila pertimbangan penerapan batang tubuh UU No. 5 tahun 1999 hanya menggunakan parameter ini.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Wawancara Dr. Bustanul Arifin, “Penghapusan Monopoli Hanya Sekedar Ganti Nama,” diunduh dari <http://www.tempo.co.id/ang/min/03/01/ekbis1.htm>, diakses tanggal 18 september 2009.

¹⁶⁷ *Ibid.*, Jimat Jojiyon Suhara, hal. 107.

¹⁶⁸ *Ibid.*, hal. 108.

¹⁶⁹ *Ibid.*

Selanjutnya, pengertian “praktek monopoli” dan “persaingan usaha tidak sehat” telah diatur pada ketentuan umum UU No. 5 tahun 1999 sebagai berikut:

Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.¹⁷⁰

Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.¹⁷¹

Pengertian praktek monopoli yang berarti pemusatan kekuatan ekonomi, menyebabkan salah satu tujuan UU No. 5 tahun 1999 ialah untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi, dalam arti pencegahan proses terjadinya monopolis. Namun demikian, hal tersebut dilarang apabila “menimbulkan persaingan usaha tidak sehat” dan “merugikan kepentingan umum”. Sedangkan pengertian persaingan usaha tidak sehat ialah apabila pelaku usaha dalam menjalankan usahanya dengan 1). Tidak jujur; 2). Melawan hukum; 3). Menghambat persaingan usaha.¹⁷²

Dan apabila diuraikan berarti hal-hal yang dicoba untuk dicegah oleh UU No. 5 tahun 1999 ialah:

1. kerugian kepentingan umum
2. kegiatan pelaku usaha yang tidak jujur
3. kegiatan pelaku usaha yang melawan hukum
4. kegiatan pelaku usaha yang menghambat persaingan

Sehingga berdasarkan uraian tersebut diatas, terlihat jelas bahwa tujuan dan sasaran UU No. 5 tahun 1999 bukan hanya terletak pada permasalahan tindakan yang menghambat persaingan (*impede competition*),

¹⁷⁰ Pasal 1 Huruf 2 UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹⁷¹ Pasal 1 Huruf 6 UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹⁷² *Ibid.*, Jimat Jojiyon Suhara, hal. 109.

terlebih menekankan kepada penyelesaian permasalahan khas Indonesia yang sering dilakukan oleh pelaku usaha nasional. Dan untuk mencapai tujuan tersebut, pengaturannya dapat tersurat dalam batang tubuh UU No. 5 tahun 1999. Pasal 3 huruf d menyebutkan UU No. 5 tahun 1999 bertujuan untuk terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.¹⁷³

Secara gramatikal, dalam kamus bahasa Indonesia pengertian 'efektif' berarti mengerjakan pekerjaan yang tepat,¹⁷⁴ sedangkan 'efisien' berarti mengerjakan pekerjaan secara tepat.¹⁷⁵ Sehingga Pasal 3 huruf d menyiratkan bahwa tujuan UU No. 5 tahun 1999 ialah untuk membuat kegiatan usaha menjadi tepat sasaran dan dilakukan secara tepat, terlihat jelas bahwa UU No. 5 tahun 1999 juga ditujukan untuk kepentingan pelaku usaha itu sendiri.¹⁷⁶

3.2.2. Monopoli Penyelenggaraan Haji dan Kaitannya Dengan Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Anti Monopoli

Hingga saat ini, penyelenggaraan haji masih terus diwarnai oleh kemelut serta persoalan yang seringkali berulang tanpa memperoleh solusi yang tuntas dan komprehensif. Munculnya berbagai persoalan dalam penyelenggaraan ibadah haji selama ini bukan hanya semata-mata persoalan teknik-kasuistik yang disebabkan oleh buruknya manajemen penyelenggaraan haji pemerintah, namun lebih dari itu, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 ternyata memiliki banyak kelemahan yang berpotensi melahirkan kerancuan sistemik yang berdampak pada carut marutnya wajah penyelenggaraan haji di Indonesia. Sedikitnya terdapat dua catatan penting yang bisa diuraikan dari persepektif efektifitas dan efisiensi ekonomi

¹⁷³ *Ibid.*, Jimat Jojiyon Suhara, hal. 109.

¹⁷⁴ Drs. Suharto dan Drs. Tata Iryanto, Kamus Bahasa Indonesia, Indah Surabaya, 1996, hal. 7.

¹⁷⁵ *Ibid.* Lihat juga dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diunduh dari <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>, diakses tanggal 15 februari 2010.

¹⁷⁶ *Ibid.*, Jimat Jojiyon Suhara.

nasional yang tidak lain merupakan akibat dari kerancuan dalam UU tersebut.¹⁷⁷

(1) Dalam hal Pengorganisasian;

UU ini dengan sangat jelas memberikan kewenangan penuh kepada Pemerintah (Depag) dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan haji. Pemerintah memegang peran sebagai regulator, operator sekaligus pengawas. Monopoli kekuasaan dan kewenangan ini mengakibatkan tidak adanya check and balance dan berkecenderungan mengakibatkan penyalahgunaan wewenang yang akan berimbas pada lahirnya perlakuan ataupun praktek yang tidak fair. Monopoli pemerintah dalam penyelenggaraan haji menyebabkan kerancuan dalam pengorganisasian haji. Pemerintah memegang kendali dari mulai regulasi hingga ke pelaksanaan teknis penyelenggaraan. Hal ini mengakibatkan tumpang tindih antara berbagai kepentingan yang bermuara pada otoritas tunggal Menteri Agama. Saat ini standar kesuksesan penyelenggaraan haji bersifat artifisial, yakni berhasilnya pemerintah dalam memberangkatkan serta memulangkan kembali jamaah ke embarkasi masing-masing. Aspek bimbingan, pelayanan serta perlindungan jamaah yang semestinya menjadi kunci terlaksananya ibadah secara baik, masih belum mendapatkan perhatian yang semestinya

(2) Dalam kaitannya dengan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tidak mengatur secara jelas mana biaya yang harus ditanggung oleh jamaah dan mana yang harus ditanggung oleh negara. Bahkan menurut UU ini, seluruh pembiayaan haji dibebankan kepada jamaah melalui BPIH. Padahal berdasarkan Pasal 3 ditetapkan bahwa “Penyelenggaraan Ibadah Haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi Jemaah Haji sehingga Jemaah Haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam.” Tidak adanya transparansi dalam porsi penentuan Biaya

¹⁷⁷ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 26-27.

Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) telah memunculkan kesan kental telah terjadinya praktik pembisnis haji.¹⁷⁸

Kaitannya dengan Undang-undang Nomor 13 tahun 2008, yang telah disahkan ternyata kembali memberikan penegasan adanya monopoli peranan Departemen Agama (Depag) selaku operator sekaligus regulator haji. Hal itu tertuang jelas dalam Pasal 10 ayat (1) yang berbunyi: “Pemerintah sebagai penyelenggara Ibadah Haji berkewajiban mengelola dan melaksanakan Penyelenggaraan Ibadah Haji.”¹⁷⁹ Karenanya menurut hemat penulis, Depag sebenarnya cukup berfungsi sebagai pengawas (*controlling*) saja, melalui Direktorat Jenderal (Dirjen) Penyelenggara Haji. Sedangkan Menteri Agama, berperan sebagai regulator sedangkan yang melaksanakan (*operator*) adalah sebuah badan atau lembaga khusus yang permanen, mulai dari pusat hingga daerah. Sehingga jelas peranan dan fungsinya masing-masing dan tidak tumpang tindih. Saat ini, Depag selain berperan sebagai operator dan regulator juga berperan sebagai pengawas haji. Dan mengakibatkan banyak persoalan sehingga melahirkan kekecewaan para jama’ah haji, yang secara langsung bertindak sebagai konsumen. Di satu sisi jama’ah haji adalah sebagai konsumen yang juga memiliki hak untuk mendapatkan kenyamanan dan pelayanan yang sebaik-baiknya. Karena itu isu kebijakan anti monopoli dan persaingan usaha memiliki korelasi yang erat dengan isu perlindungan konsumen.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Hasil efisiensi BPIH secara langsung yang selama ini diketahui bersama teralokasikan menjadi *account* Dana Abadi Umat sering luput dari perhatian sebagian besar masyarakat, khususnya jamaah haji. Karena lepas kendali, maka dana yang dikumpulkan dari hasil efisiensi penyelenggaraan haji ini tidak terberdayakan secara optimal untuk menumbuhkembangkan perekonomian umat pada khususnya maupun perekonomian nasional pada umumnya. Lihat juga Laporan Akhir KPPU, hal. 27-28.

¹⁷⁹ Pasal 10 ayat 1 Undang-undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

¹⁸⁰ Sebagaimana yang biasanya terjadi pada negara-negara lain, *Consumer policy* merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari *Competition Policy*. Di Indonesia lahirnya Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen Nasional, UU No. 8 Tahun 1999, bersamaan dengan ditetapkannya UU No. 5 Tahun 1999 tentang anti Monopoli dan Persaingan Usaha yang Tidak Sehat. Kedua hal tersebut pada dasarnya merupakan dua mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Adanya kombinasi yang kuat antara pelaksanaan *consumer policy* dengan *competition*

Selain itu titik krusial yang terlihat dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2008 adalah berbaurnya fungsi regulator, pelaksana serta operator penyelenggaraan haji dalam tubuh Depag. Kondisi ini berdampak pada sulitnya mekanisme *check and balance* pada saat sebuah lembaga memikul tugas sebagai wasit sekaligus pemain. Penerapan sistem ini, bukan bermaksud mengurangi peran Depag. Melainkan sebaliknya, untuk mendudukan persoalan secara tepat dan benar. Depag tetap memiliki posisi strategis sebagai regulator, fasilitator serta inspektor. Sedangkan peran eksekutor sebaiknya diserahkan ke pihak lain. Seperti halnya UU Wakaf yang diikuti dengan pembentukan Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) dan Badan Wakaf Indonesia (BWI).¹⁸¹

Kekurangan dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji masih tetap ditemukan. Tidak ada persoalan mendasar dan substansial dalam Undang-undang tersebut,¹⁸² kecuali pembahasan tentang Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI) dan Dana Abadi Umat (DAU) yang dibahas secara lebih rinci.

Sejak 2003 silam, Departemen Agama (Depag) sebenarnya telah menetapkan penyelenggaraan pelayanan haji di tanah air berdasarkan tender sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003. Sedangkan untuk katering dan pemondokan di Arab Saudi, tidak dapat dilakukan mekanisme yang sama karena harus mengikuti regulasi yang mengikat (*Ta'limatul*

policy akan menciptakan pertumbuhan perusahaan sehingga lebih efisien dan kompetitif. Lihat juga Sudaryatmo, "Kebijakan Kompetisi dan Perlindungan Konsumen," diunduh dari <http://www.ylki.or.id/Articles/view/kebijakan-kompetisi-dan-perlindungan-konsumen>, diakses tanggal 17 februari 2010.

¹⁸¹ Safroni M. Samin, "Kajian Dasar Atas Penyelenggaraan Ibadah Haji Masa Depan Indonesia," diunduh dari <http://rasio.wordpress.com/2008/12/20/kajian-dasar-atas-penyelenggaraan-ibadah-haji-masa-depan-indonesia/>, diakses tanggal 21 oktober 2009.

¹⁸² Dengan kekuasaan DEPAG yang besar itu akan muncul arogansi kekuasaan yang berujung pada perbuatan korup, dalam hal ini ada sebuah ungkapan yang mengatakan *power tends to corrupt* bahwa kekuasaan itu cenderung korup. Lihat juga petikan wawancara dengan TPM (tim pengacara muslim) dalam "Tim Pengacara Muslim: UU Haji Bersifat Otoriter," diunduh dari <http://www.menkokesra.go.id/content/view/10336/39/>, diakses tanggal 14 januari 2010.

Haji)¹⁸³ dari Pemerintah Arab Saudi, dimana pelaksanaannya harus dengan perusahaan atau pemilik warga negara Arab Saudi.

Perlu juga sekiranya diamati, perihal adanya perangkapan fungsi regulasi dan pelaksanaan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah haji. KPPU sebagai lembaga pengawas kegiatan monopoli berpendapat, bahwasanya perangkapan itu telah menjadi salah satu penyebab utama dari inefisiensi penyelenggaraan haji. Karena dalam hal ini seharusnya hubungan regulator–operator seharusnya bersifat vertikal.¹⁸⁴ Dan di satu sisi perangkapan tersebut pada prakteknya akan menyulitkan mekanisme *reward and punishment*. Apalagi berdasarkan pengalaman, Depag tidak pernah mendapatkan hukuman sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik atas terus terulangnya berbagai permasalahan di dalam penyelenggaraan ibadah haji.¹⁸⁵

Sehubungan dengan hal tersebut, terdapat usulan dan rekomendasi dari KPPU terkait dengan kebijakan Pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah haji, sebagai berikut:

1. Perlu dilakukan penyempurnaan kebijakan pemerintah dalam penentuan tarif haji dengan mengutamakan pemberdayaan potensi pelaku usaha nasional;
2. Ketetapan pemerintah mengenai tarif haji reguler seharusnya diperoleh dari mekanisme persaingan yang tidak diskriminatif;
3. Dalam penyelenggaraan angkutan jamaah haji perlu diupayakan pembukaan akses pasar dengan keikutsertaan perusahaan-perusahaan penerbangan nasional;

¹⁸³ Ta'limatul Haj adalah peraturan perhajian yang ditetapkan pemerintah Kerajaan Arab Saudi. Penjelasan tersebut juga terdapat dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Agama RI No. 396 Tahun 2003 Tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Agama RI No. 371 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Diunduh dari [www.ariessoftware.net/depagmalang/images/data/kma_396_tahun_2003.pdf+\"ta'limatul+haji+adalah\"&hl=en&gl=id&sig=AHIEtbSL0IOYxCJuRSVKOZw1_9edV5IaXQ](http://www.ariessoftware.net/depagmalang/images/data/kma_396_tahun_2003.pdf+\), diakses tanggal 27 januari 2010.

¹⁸⁴ “KPPU: Penyelenggaraan Haji Masih Menuai Masalah,” diunduh dari <http://hukumonline.com/detail.asp?id=17806&cl=Berita>, diakses tanggal 11 desember 2009.

¹⁸⁵ *Ibid.*

4. Guna mendorong terjadinya kompetisi di segmen pasar haji plus, maka pemerintah seharusnya menerapkan kebijakan tarif batas atas dan tidak membatasi ataupun membagi kuota kepada masing-masing swasta (berdasarkan pemenuhan kuota tahun sebelumnya) yang berada dalam segmen pasar bersangkutan dimaksud;
5. Perlu penyempurnaan dalam organisasi penyelenggaraan ibadah haji dengan memisahkan peran regulator dan operator. Pemerintah menjalankan fungsi regulator, dan fungsi pelaksanaan diserahkan kepada Badan Pelaksana Ibadah Haji (BPIH);
6. Penetapan tarif haji ditetapkan oleh presiden berdasarkan usulan dari BPIH setelah disetujui oleh DPR;
7. Setiap komponen biaya penyelenggaraan ibadah haji diorganisasikan oleh BPIH dengan mengimplementasikan mekanisme *competition for the market* secara transparan dan tidak diskriminatif.¹⁸⁶

Pelayanan jasa penyelenggaraan haji secara khusus dan pelayanan jasa yang lain secara umum, akan dapat berpengaruh secara signifikan terhadap kepuasan dan kekhusyukan jama'ah haji dalam melaksanakan ibadahnya apabila diselenggarakan dengan baik. Dalam hal ini dapat dianalogikan pertumbuhan ekonomi akan tumbuh dengan baik dalam lingkungan yang kompetitif. Dan kondisi yang kompetitif ini menjadi syarat mutlak untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang efisien, termasuk proses industrialisasi produksi dan jasa yang efisien.¹⁸⁷

Kaitannya dengan semangat persaingan yang tercermin dalam Undang-undang No. 5 tahun 1999 tentang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah, apabila jasa penyelenggaraan haji diselenggarakan berdasarkan kepada persaingan yang kompetitif, maka perusahaan-perusahaan penyelenggara tersebut akan saling bersaing untuk menarik lebih banyak konsumen dengan menjual produk atau jasa mereka dengan harga

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ The Kian Wie, "Aspek-aspek Ekonomi yang Perlu Diperhatikan Dalam Implementasi Undang-undang Nomor 5 tahun 1999, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 7, 1999, hal. 60.

yang serendah mungkin, meningkatkan mutu produk/jasa dan memperbaiki pelayanan kepada konsumen. Sehingga agar berhasil dalam kondisi pasar yang demikian, perusahaan-perusahaan tersebut harus berupaya mengembangkan proses produksi/jasa baru yang lebih efisien dan inovatif, meningkatkan kemampuan teknologi baik teknologi proses produksi maupun teknologi produk/jasa. Yang pada gilirannya hal ini juga akan mendorong kemajuan pelayanan dan kualitas produk/jasa, dan dengan sendirinya juga akan memacu pertumbuhan ekonomi yang pesat.¹⁸⁸ Dan bagi konsumen atau jama'ah haji, secara langsung akan memperoleh dua keuntungan yaitu; *pertama*, kemudahan untuk memilih alternatif barang atau jasa yang ditawarkan dan *kedua*, adalah harga barang atau jasa akan cenderung lebih murah dengan kompetisi diantara penyedia layanan produk/jasa atau pelaku usaha.¹⁸⁹

Pada dasarnya dalam dunia bisnis, upaya untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya merupakan perilaku yang wajar, akan tetapi langkah-langkah yang diambil untuk mencapai tujuan tersebut harus tetap dalam koridor yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kondisi ini tentunya tidak hanya membatasi perilaku sektor swasta saja akan juga berlaku untuk negara dalam hal negara bertindak sebagai pelaku usaha seperti dalam kasus BUMN. Meskipun demikian tentunya ada sektor-sektor tertentu yang oleh undang-undang memang diberikan monopoli kepada negara karena menyangkut hajat hidup orang banyak.

Dalam era globalisasi dan transparansi seperti sekarang ini tentunya monopoli yang dipegang oleh negara harus kembali dikaji, jangan sampai dengan alasan untuk kepentingan umum suatu sektor dimonopoli oleh negara akan tetapi hasilnya justru hanya menguntungkan orang-orang

¹⁸⁸ *Ibid.*, hal. 61.

¹⁸⁹ Mardiharto Tjokrowasito, "Kebijakan Persaingan Pada Industri Jasa Penerbangan Dilihat Dari Perspektif Perlindungan Konsumen," diunduh dari <http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2940/>., diakses tanggal 15 september 2009.

tertentu atau kelompok tertentu saja. Karena di manapun tujuan dibentuknya sebuah negara adalah untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya. Tujuan negara ini hampir selalu dicantumkan dalam konstitusi, hukum dasar ataupun undang-undang dasar negara di manapun di dunia. Apapun tugas yang dibebankan kepada negara misalnya untuk mempertahankan keutuhan wilayah, menjaga keamanan dalam negeri, melaksanakan politik luar negeri atau pun tugas apapun yang dibebankan kepada negara pada akhirnya berujung pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁹⁰

Adanya undang-undang persaingan usaha ini pada dasarnya merupakan salah satu syarat bagi suatu negara yang akan memberlakukan ekonomi pasar. Oleh karenanya ekonomi pasar tanpa adanya aturan main yang jelas akan menimbulkan kesewenang-wenangan, dimana pelaku usaha besar akan mematikan pelaku usaha kecil yang merupakan saingannya. Pasar persaingan sempurna, merupakan struktur pasar yang paling ideal dalam suatu negara yang menganut sistem mekanisme pasar.¹⁹¹ Dalam pasar persaingan sempurna, produsen memiliki kemampuan yang sama antara satu dengan yang lainnya, sehingga agar dia dapat tetap bertahan atau lebih unggul dari produsen sejenisnya maka dia harus mampu menciptakan inovasi atau terobosan baru. Sebagai akibatnya ekonomi pasar yang ditandai dengan adanya persaingan antar pelaku usaha akan menciptakan efisiensi-

¹⁹⁰ Gunarto Suhardi, *Revitalisasi BUMN*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2007 hal. 1.

¹⁹¹ Mengingat hukum persaingan usaha masih merupakan hal yang baru, maka banyak pihak yang belum begitu menyadari peran, fungsi dan aturan main dari undang-undang ini. KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) sebagai lembaga independen yang mempunyai kewenangan untuk menegakan hukum persaingan usaha seringkali menemui hambatan baik dari kalangan swasta maupun dari kalangan pemerintah sendiri. Hal ini antara lain terlihat dari masih adanya peraturan atau regulasi yang dikeluarkan oleh pejabat negara justru bertentangan dengan prinsip persaingan usaha. Selain itu dengan telah diberlakukannya undang-undang otonomi daerah membawa pengaruh terhadap struktur pasar yang ada pada saat ini. Kewajiban pemerintah daerah untuk mencari sumber pendanaannya sendiri, disamping juga adanya pemberian kewenangan yang relatif lebih besar membawa akibat banyaknya kebijakan-kebijakan daerah yang membatasi ruang gerak pelaku usaha dari daerah lain. Kebijakan-kebijakan yang lebih mengutamakan BUMD atau pengusaha lokal dengan menutup kemungkinan pelaku usaha dari daerah lain untuk masuk ke dalam pasar, kemungkinan melanggar prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Lihat juga "Kecenderungan Liberalisasi Penuh Dan Survival Of The Fittest," diunduh dari <http://www.eramuslim.com/berita/laporan-khusus/indonesia-menggugat-jilid-ii-bagian-5.htm>, diakses tanggal 2 januari 2010.

efisiensi dalam memanfaatkan sumber daya yang ada.¹⁹² Seorang pelaku usaha yang tidak dapat menjalankan usahanya secara efisien pasti pada akhirnya akan tergilas oleh pesaingnya.

Satu hal yang menarik, bahwasanya monopoli penyelenggaraan haji di Indonesia sesuai yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan haji merupakan pengecualian. Dikarenakan dalam ketentuan pasal 50 huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, monopoli dapat dikecualikan apabila hal tersebut merupakan "perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Karena itu secara implementatif, pasal 50 huruf a Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tersebut dapat menjadi "pembenaran" terhadap monopoli penyelenggaraan haji yang dilakukan oleh pemerintah selama ini. Sehingga sangat penting kiranya menurut penulis dijelaskan terlebih dahulu duduk permasalahannya. Dan pembahasan mengenai hal tersebut akan dipaparkan oleh penulis dalam bab selanjutnya.

3.3. Sekilas Penyelenggaraan Ibadah Haji di Negara-negara Lain

Puluhan tahun penyelenggaraan haji di Indonesia selalu diwarnai cerita duka para jemaah yang umumnya rakyat biasa. Namun, cerita berbeda dialami puluhan ribu jemaah haji negara tetangga Malaysia yang beribadah dengan biaya yang lebih murah tetapi mendapat layanan prima. Bahkan tak sebatas pelaksanaan ibadah haji, keuntungan finansial penyelenggaraan haji

¹⁹² Secara teori dengan berjalannya prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat pada suatu pasar akan membawa dampak yang positif kepada baik bagi produsen/ pelaku usaha maupun konsumen, pada pasar yang bersangkutan. Secara langsung adanya persaingan yang sehat antar pelaku usaha akan memaksa pelaku usaha untuk dapat menjual produk barang atau jasanya dengan harga yang serendah mungkin dengan tetap mempertahankan mutu atau bahkan meningkatkan mutu dari produk barang dan jasanya. Hal ini tentunya akan sangat menguntungkan bagi konsumen disamping itu konsumen juga akan memperoleh keuntungan berupa kemampuan untuk memilih barang atau jasa yang dipasarkan, karena banyaknya pelaku usaha yang menawarkan produknya. Secara tidak langsung dalam kondisi pasar persaingan murni, pelaku usaha agar tetap dapat bertahan harus mampu meningkatkan efisiensi dan produktivitasnya agar mampu bersaing dengan pelaku usaha lainnya. Pelaku usaha dituntut untuk dapat menciptakan inovasi-inovasi baru agar produk barang atau jasanya mempunyai unsur pembeda atau nilai lebih dengan produk sejenisnya, sehingga dipilih oleh konsumen.

di Malaysia tidaklah mubazir karena dipertanggungjawabkan dan dikelola dengan seksama, bahkan turut digunakan untuk membiayai pembangunan negeri tersebut. Berbeda dengan di Indonesia yang masih dikoordinir dan diselenggarakan oleh Pemerintah, maka penyelenggaraan haji di Malaysia sejak 10 tahun yang lalu, sudah dilakukan dengan prinsip mekanisme pasar. Karenanya pihak penyelenggara swasta di Malaysia sudah diberi peluang dan mampu melaksanakannya.¹⁹³

Ongkos naik haji di Malaysia yang dikoordinir oleh suatu lembaga yakni Lembaga Urusan Tabung Haji (LUTH), berjalan dengan sukses tanpa ada cerita kekecewaan seperti halnya di Indonesia. Pada 2008 ongkos naik haji di Malaysia masih berada di kisaran angka RM. 8.900 dari total RM. 10.000 yang harus dibayarkan tiap jama'ah, sehingga tiap jama'ah akan mendapat subsidi dari keuntungan investasi dana tabung haji sebesar RM. 1.100.¹⁹⁴ dan ongkos haji terbaru untuk tahun 2009 naik menjadi RM. 11.000, dikarenakan Pemerintah Malaysia mulai menghapus subsidi yang sudah ada selama 6 tahun terakhir.¹⁹⁵ Maka jika dikonversi kedalam nilai rupiah, ongkos naik haji di Malaysia hanya sebesar Rp. 33.000.000 (dengan asumsi kurs RM. 1 = Rp. 3000). Bandingkan dengan ONH di Indonesia sebesar Rp. 40.362.000 (US\$. 3.844), dengan asumsi kurs Rp. 10.500.¹⁹⁶

Bahkan terdapat kelebihan dana atau ongkos naik haji (ONH) pada tahun 2009, sesuai dengan data yang dirilis oleh ICW. Jika kita lihat secara keseluruhan total BPIH (rerata) untuk tahun 2009/1430H bukanlah US\$. 3.458 tetapi sudah membengkak menjadi US\$. 3.850,05. Hal ini terjadi karena total BPIH tidak saja berasal setoran dari jamaah sebesar US\$. 3.458 tetapi juga mendapat tambahan dari jasa bunga setoran awal jamaah sebesar Rp.778,274 miliar atau setara dengan US\$. 386,05 perjamaah. Sehingga

¹⁹³ Usep Fathudin, "Pengurusan haji," diunduh dari <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/1999/04/06/KL/mbm.19990406.KL94342.id.html#>, diakses tanggal 17 maret 2010.

¹⁹⁴ "Cost For Hajj maintained," diunduh dari <http://www.themalaysianinsider.com/index.php/malaysia/4974-cost-for-hajj-maintained.htm>, diakses tanggal 17 maret 2010.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ Ongkos naik Haji (ONH) regular berdasarkan Perpres Nomor 31 Tahun 2009.

total biaya haji tahun 2009/1430H adalah US\$. 3.850,05. Biaya ini jauh lebih tinggi jika dibandingkan realisasi BPIH (audit BPK) tahun 2007/1428H yang rata-rata perjamaah hanya US\$. 3.114.¹⁹⁷ Untuk rincian BPIH tahun 2009/1430 H dapat dilihat sebagai berikut:

Rincian BPIH Tahun 2009/1430 H
<ul style="list-style-type: none"> • Dari total komponen BPIH 2009 yang sudah disahkan oleh Presiden (rerata) yaitu sebesar US\$. 3.458, terdiri dari; <ol style="list-style-type: none"> 1. Biaya Penerbangan US\$. 1.765,6 (51,47%) 2. Biaya Operasional Arab Saudi dan Living Cost sebesar US\$. 1.656,92 (48,3%), dengan rincian: <ul style="list-style-type: none"> • Masalah Ammah SR. 594 • Akomodasi Makkah/Madinah SR. 3.225 • Konsumsi SR. 382 • Angkutan Darat (naqobah) SR. 451 • Living Cost SR. 1.500 3. Biaya operasional dalam negeri Rp.100.000 (0,23%) untuk asuransi
Total BPIH Tahun 2009/1430 H
<ul style="list-style-type: none"> • Sumber Dana BPIH 2009/1430 H adalah: <ol style="list-style-type: none"> 1. Dari Jamaah sebesar US\$. 3.458/jamaah 2. Dari jasa bunga setoran awal jamaah sebesar Rp.778,275 miliar, atau setara dengan US\$. 386,05 per jamaah (kurs 1US\$ =Rp 10.500) 3. Total Biaya Haji Tahun 2009 per jamaah adalah US\$. 3.844,05 setara dengan Rp.40,362 juta/jamaah. <p>Kesimpulan: Biaya Aktual (rerata) per jamaah untuk musim haji 2009/1430H bukanlah US\$. 3.458 tetapi adalah sebesar US\$. 3.844,05. jauh lebih tinggi dari biaya haji 2009 Malaysia yang hanya RM 11.000 (Rp.33 juta).</p>

Bahkan jika dilihat berdasarkan BPIH yang sudah disahkan oleh Presiden, maka ditemukan ketidakwajaran biaya pada :

¹⁹⁷ “Ada Dugaan Kemahalan Harga dalam Biaya Haji 2009,” diunduh dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22553/icw-ada-dugaan-kemahalan-harga-dalam-biaya-haji-2009->, diakses tanggal 17 maret 2010.

- a. Biaya Penerbangan rerata sebesar US\$ 1.765/jamaah. Seharusnya biaya penerbangan adalah; US\$. 1.444 (ICP, US\$. 70/bbl); US\$. 1.650 (ICP, US\$. 80/bbl). Atau biaya penerbangan kemahalan sebesar US\$. 321 (ICP, US\$70/bbl).
- b. Biaya Operasional Arab Saudi, Dalam Negeri dan Living Cost yang dikatakan sebesar US\$. 1.691,92/jamaah ditambah subsidi dari dana bunga setoran awal sebesar Rp.778,274 (US\$. 386,05/jamaah), Sehingga total biaya operasional (*direct dan indirect cost*) adalah US\$. 2.077,97. (Berdasarkan perhitungan icw dengan catatan semua biaya ditanggung oleh jamaah, tanpa subsidi), dan ditambah kenaikan biaya pemondokan dan konsumsi, maka total biaya operasional hanya sebesar US\$. 1.695,71. maka terjadi selisih (kemahalan) biaya operasional sebesar US\$. 382,26 perjamaah.¹⁹⁸

Karena itu, jika dilihat dari ongkos naik haji antara Indonesia dan Malaysia, maka perlakuan dan layanan yang diterima jemaah haji Indonesia dan jemaah haji Malaysia sungguh berbeda. Jemaah Indonesia merupakan kontingen terbesar tetapi mendapat layanan seadanya, sedangkan jemaah Malaysia yang berjumlah hanya sepersepuluh kontingen Indonesia tidak kekurangan sesuatu yang baik selama menjalani ibadah.¹⁹⁹ Hal sederhana seperti kualitas pemondokan hingga pengaturan haji Malaysia selama ini berhasil memanusiaikan para jemaah sehingga dapat beribadah dengan lancar. Sebagai contoh, yakni penginapan yang disediakan bagi jemaah haji reguler asal Malaysia hanya berjarak sekitar 100-300 meter saja dari Masjidil Haram, Mekah, dengan kualitas hotel berbintang. Bahkan tenda mereka untuk menanti wukuf di padang Arafah pun dilengkapi pendingin ruangan nan sejuk di tengah panasnya padang pasir.²⁰⁰

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ Dengan kuota yang ditetapkan oleh Pemerintah Saudi, yaitu 1/1000 untuk jumlah penduduk, maka rata-rata jumlah jama'ah haji Indonesia tiap tahunnya adalah ± 255.000 dan jumlah jama'ah haji Malaysia ± 26.000 tiap tahunnya.

²⁰⁰ "Tabung Haji Malaysia, Layanan Sosial Yang Jadi Kekuatan Ekonomi," diunduh dari <http://kompas.com/kompas-cetak/0312/27/Fokus/767579.htm>, diakses tanggal 5 januari 2009.

Di Malaysia jumlah umat Islam sekitar 14 juta jiwa dari 22 juta penduduk. ONH diawali dengan tabung (tabungan) senilai RM. 10 (sepuluh ringgit) Malaysia. Uang tersebut disetorkan oleh calon jemaah kepada Lembaga Urusan Tabung Haji (LUTH), sebuah lembaga independen yang diketuai Menteri di Jabatan Perdana Menteri, Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (setingkat Menteri Agama di Indonesia) dan bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri.²⁰¹

Malaysia mengenal lembaga Tabung Haji di bawah pemerintah federal berupa lembaga perbankan nonbank yang melayani masyarakat yang berniat menunaikan ibadah haji. Selain menerima setoran haji, lembaga ini juga diberi wewenang melaksanakan pelaksanaan haji, lembaga tersebut dinamakan Lembaga Urusan Tabung Haji (LUTH). Bahkan dalam perkembangannya, lembaga ini berhasil mengelola dana efisiensi pelaksanaan haji dalam bentuk investasi di berbagai bidang usaha, seperti sektor perdagangan, bangunan, perumahan, perindustrian, dan perkebunan. Dengan demikian, jumlah dana yang mereka kelola terus terakumulasi.²⁰² Bahkan, banyak negara-negara tetangga Malaysia yang memanfaatkan Tabung Haji tersebut untuk keperluan manajemen penyelenggaraan haji masing-masing, diantaranya adalah New Zealand, Fiji, New Caledonia, Papua New Guinea, Australia, Korea, Jepang, Hong Kong dan Taiwan.²⁰³

Tabung Haji mengatur keperluan para nasabah, terutama para calon haji sedemikian rupa dengan sistem *database* yang rapi. Dengan *database* ini dapat dibatasi keberangkatan seseorang yang sudah pernah menunaikan ibadah haji. Dengan manajemen yang rapi, praktis tidak ada kasus pembatalan keberangkatan jemaah haji seperti di Indonesia. Lebih hebat lagi, lembaga ini tidak sekadar memiliki Departemen Pelayanan Haji, tapi

²⁰¹ Zakiah Koya, "Tabung Haji: Malaysia's model Hajj co-operative," diunduh dari <http://www.muslimedia.com/archives/special-edition/hajj/hajj3.htm>, diakses tanggal 15 maret 2010.

²⁰² "Tabung Sepuluh Ringgit," diunduh dari <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/1999/03/02/INT/mbm.19990302.INT93732.id.html>, diakses tanggal 15 maret 2010..

²⁰³ Zakiah Koya, *ibid.*

juga memiliki departemen pengembangan investasi yang menjangkau hingga investasi ke luar negeri.

Keuntungan yang diperoleh lembaga ini pun meningkat tajam pada tahun 2009. Tabung Haji mencatat pendapatan RM. 1.689 Milyar, dengan keuntungan operasi RM. 1.245 Milyar dan untung selepas zakat menjadi RM. 1.119 Milyar. Dan rata-rata berkembang $\pm 37\%$ tiap tahunnya.²⁰⁴ Hebatnya, Tabung Haji terlibat pula dalam pembangunan Kuala Lumpur International Airport (KLIA) yang sangat megah, pembangunan pembangkit listrik Bakun Dam di Sarawak, dan investasi-investasi lain dengan berbagai perusahaan Eropa.²⁰⁵ Praktis, dengan pengelolaan seperti itu dapat menciptakan keuntungan yang luas dari penyelenggaraan ibadah haji, dan terlebih lagi dapat dikembalikan dan dinikmati masyarakat banyak seperti di Malaysia.

Dan dalam hal ini, ternyata Malaysia bukan satu-satunya tetangga yang bisa menawarkan naik haji dengan biaya lebih murah, karena di Australia juga berlaku hal yang serupa, dengan ONH yang lebih murah, yaitu sekitar \pm AUS\$. 4.125 atau sekitar Rp. 34.663.880 (dengan kurs AUS\$ 1 = Rp. 8.403 atau 2/3 dari ongkos haji biasa di Indonesia). Biaya tersebut diperlukan untuk tiket Sidney-Cengkareng-Jeddah-Cengkareng-Sidney ditambah dengan belanja akomodasi dan logistik, dengan standar BPH Plus selama masa naik haji. penyelenggaraan haji di Australia dilaksanakan dan dikoordinasikan dibawah CIDE (*Center Islamic Dakwah Education*) sebagai lembaga penyelenggara haji yang bertempat di Sidney.²⁰⁶ Pengelolaan biaya naik haji di kedua negara tersebut (Malaysia dan Australia) memperlihatkan betapa sebuah ongkos yang dihitung dengan jelas, efisien, dan transparan akan meringankan jemaah sekaligus menghemat dana ratusan miliar rupiah.

²⁰⁴ “Tabung Haji Malaysia Bagi Bonus RM. 1,1 Milyar,” diunduh dari <http://hidayatullah.com/berita/internasional/10644-tabung-haji-malaysia-bagi-bonus-rm11-milyar->, diakses tanggal 15 maret 2010.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

Begitu pula dengan ongkos naik haji (ONH) terbaru yang dirilis oleh sebuah biro penyelenggara haji di London, Inggris. Bahwasanya biaya ONH per jama'ah dipatok antara £ 2.795²⁰⁷ - £ 2.900²⁰⁸ (dalam poundsterling), yang jika dikonversi kedalam rupiah hanya sebesar ± Rp. 38.932.575 (dengan asumsi £ 1 = Rp. 13.929)²⁰⁹ per jama'ah. Harga tersebut sudah termasuk fasilitas pelayanan akomodasi dan hotel yang hanya ditempuh selama 10 menit berjalan kaki menuju masjidil haram. Maka jika dibandingkan dengan ONH di Indonesia yang lebih mahal (± Rp. 40.362.000/jama'ah),²¹⁰ maka sudah seharusnya penyelenggaraan haji di Indonesia dilaksanakan dengan kualitas yang lebih baik.

Ibadah haji memang urusan rohani, sebuah *pilgrimage*, perjalanan ziarah yang diharapkan dapat lebih mendekatkan manusia kepada Tuhannya, sesuatu yang mestinya terlalu tinggi nilainya untuk diributkan dengan uang. Namun, ketika ongkos beribadah itu kian meningkat di tanah air, sedangkan di negara-negara lain seperti halnya Malaysia, Australia, dan Eropa (Inggris) dapat mengirimkan jema'ahnya dengan ongkos yang lebih murah, maka orang mau tak mau mulai membandingkan, mencari tahu, dan mereka-reka kenapa berhaji di Indonesia bisa memakan biaya lebih mahal jika dibandingkan seperti di Malaysia, Australia, dan Eropa (Inggris).

²⁰⁷ Rincian harga berdasarkan *21 Days Low Cost Deluxe Hajj Package*, diunduh dari <http://www.islamfreedom.com/>, diakses tanggal 18 maret 2010.

²⁰⁸ Rincian harga berdasarkan *The European Hajj Comission Ltd.*, diunduh dari http://www.eurohajjmission.org/package_price.htm, diakses tanggal 18 maret 2010. Lihat juga *British Hajj and Umra Services*, diunduh dari http://www.hajis.co.uk/hajji-package-details.asp?hajj_id=9, diakses tanggal 18 maret 2010.

²⁰⁹ Berdasarkan kurs tengah Bank Indonesia (BI) per-tanggal 17 maret 2010, diunduh dari <http://www.bi.go.id/web/id/Moneter/Kalkulator+Kurs/>, diakses tanggal 18 maret 2010.

²¹⁰ Berdasarkan investigasi perhitungan harga riil oleh ICW sebesar US\$. 3.844,05 atau sebesar Rp. 40.362.000/jama'ah.