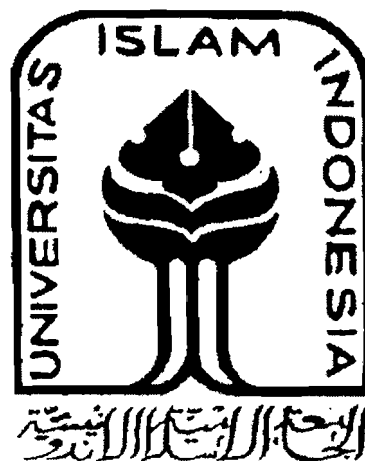


**PENYELENGGARAAN HAJI DALAM PERSPEKTIF**

**HUKUM PERSAINGAN USAHA**

**TESIS**



**Oleh:**

**Nama Mahasiswa : Maskanah, S.H.I**

**No. Mahasiswa : 12912105**

**BKU : Hukum Bisnis**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM**

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2014**

**PENYELENGGARAAN HAJI DALAM PERSPEKTIF**

**HUKUM PERSAINGAN USAHA**

**TESIS**



Oleh:

**Nama Mahasiswa : Maskanah, S.H.I**

**No. Mahasiswa : 12912105**

**BKU : Hukum Bisnis**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM**

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2014**



**PENYELENGGARAAN HAJI DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM PERSAINGAN USAHA**

Oleh:

Nama Mahasiswa : **Maskanah, S.H.I**  
No. Pokok Mahasiswa : **12912105**  
BKU : **Hukum Bisnis**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh dosen pembimbing untuk diajukan  
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing 1

**Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum**

Yogyakarta, 4 april, 2014

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

**Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum**



**PENYELENGGARAAN HAJI DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM PERSAINGAN USAHA**

Oleh:

Nama Mahasiswa : Maskanah, S.H.I

No. Pokok Mahasiswa : 12912105

BKU : Hukum Bisnis

**Telah Diujikan Dihadapan Tim Penguji Dalam Ujian Akhir/Tesis Dan Dinyatakan Lulus  
Pada Hari, Sabtu 19 april 2014**

Pembimbing 1

**Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum**

Yogyakarta, 3 Mei 2014

Anggota penguji 1

**Ery arifudin, S.H., MH**

Yogyakarta, 3 Mei 2014

Anggota penguji 2

**Nurjihad, S.H., M.H**

Yogyakarta, 3 Mei 2014

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

**Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum**

## PERNYATAAN ORISINALITAS



Saya yang bertandatangan dibawah ini,

Nama : Maskanah, S.H.I

No. Pokok MHS : 129120105

Program Studi : Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas  
Islam

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tulis tugas akhir dengan Judul Tesis **Penyelenggaraan Haji Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha** ini benar-benar karya penulis sendiri. Bukan merupakan plagiatisme, pencurian hasil karya milik orang lain, hasil kerja orang lain untuk kepentingan penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 19 april 2014

**Maskanah, S.H.I**

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين أشهد أن لا إله إلا الله وأشهد أن محمدا رسول الله  
والصلاة والسلام على رسول الله وعلى آله وأصحابه أجمعين أما بعد.

Rasa syukur yang tak henti-henti selalu terucap dari lisan yang tak bertulang ini, atas kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, taufiq serta karunia berupa kesehatan, waktu yang diberikanNya, yang pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir untuk memperoleh gelar Magister Hukum dengan baik. Shalawat dan salam selalu terlimpahkan kepada baginda kita suri tauladan kita, dan guru dunia akhirat Muhammad SAW. Para sahabat dan tabi'in dan para penerusnya, sehingga kita mendapatkan syafaatnya di hari akhir kelak.

Sebagai bentuk sebuah karya manusia yang tidak luput dari berbagai macam halangan dan rintangan yang terjadi selama proses penyusunan tesis dan akhirnya terselesaikan juga dengan baik, itupun tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, karena itu penulis dengan tulus mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M.Ec selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.


2. Bapak Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
3. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Ibu Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum selaku Pembimbing tesis, yang memberikan ide-ide dan sabar dalam membimbing penulis serta memberikan motivasi untuk menyelesaikan tesis ini.
5. Bapak Ery Arifudin, S.H., M.H, selaku dosen penguji ujian tesis
6. Bapak Nurjihad S.H., M.H, selaku dosen penguji ujian tesis
7. Seluruh dosen, staf dan karyawan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Terima kasih atas bantuan kepada penulis selama menempuh pendidikan.
8. Buat kedua orangtuaku, bapak As'ad dan ibu Munaseh terimah kasih atas segala do'a restu sehingga saya dapat menyelesaikan studi ini. Kakakku Chakim yang selalu memberikan motivasi dalam setiap perjalananku, dengan motivasi dan pesanmu aku bisa seperti sekarang, buat kaka iparku yang baru mba Ely terima kasih banyak atas pelajaran yang kau berikan. Buat adekku makasih banyak telah menemaniku selama ini, kau bukanlah hanya sebagai adek tapi juga sebagai teman.
9. Untuk teman-teman kece uye, Nurul, Naneng (bu guru) anak-anak kos inayah Candra, Ines, Eny, Dewi, Linda makasih banyak atas dukungan, bantuan dan motivasinya. Berkat dukungan kalian saya bisa

menyelesaikan tesis ini. Makasih juga sudah jadi teman keluh kesahku selama di kos.

10. Terimah kasih banyak buat teman-teman angkatan 29 khususnya anak hukum bisnis, terutama Teteh, Kiki, Tedy, Bu Cintia. Saya tidak akan melupakan kebersamaan saat kita menempuh studi di UII.
11. Saya ucapkan terima kasih buat mba Sinta dan mas Candra telah menjadi teman keluh kesahku, dengan masukan yang kalian berikan menjadikanku lebih sabar dan belajar untuk dewasa.

Dengan keterbatasan pengalaman, pengetahuan maupun pustaka yang ditinjau, penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan perlu pengembangan lebih lanjut agar benar benar bermanfaat. Oleh sebab itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran agar tesis ini lebih sempurna serta sebagai masukan bagi penulis untuk penelitian dan penulisan tesis di masa yang akan datang. Akhir kata, penulis berharap tesis ini memberikan manfaat bagi kita semua terutama untuk pengembangan ilmu hukum.

Yogyakarta, 4 april, 2014

  
**Maskanah, S.H.I**



## MOTTO

Rencana Allah itu lebih baik dari rencanamu, jadi tetaplah berjuang dan berdoa, sehingga kau akan menemukan bahwa ternyata memang Allah memberikan yang terbaik untukmu.

“Sesungguhnya bersama setiap kesulitan ada kemudahan” (Q.S. Al-Insyirah : 6)

Yang singkat itu adalah waktu,

Yang menipu itu adalah dunia,

Yang dekat itu adalah kematian,

Yang besar itu adalah hawa nafsu,

Yang berat itu adalah amanah,

.....yang sulit itu adalah ikhlas,

Yang mudah itu adalah berbuat dosa,

Yang sering lupa itu adalah syukur

(Imam Al Gazali)

## PERSEMBAHAN

Kupersembahkan tesis ini untuk almamaterku,

Program Studi Magister Ilmu Hukum,

Program Pascasarjana Fakultas Hukum,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Kupersembahkan kepada kedua orangtuaku, sudaraku dan keluargaku,

Persembahaan khusus untuk diriku sendiri yang mampu menyelesaikan tesis ini.

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Persetujuan .....	ii
Halaman Pengesahan .....	iii
Pernyataan Orisinalitas .....	iv
Halaman Motto .....	v
Halaman Persembahan.....	vi
Kata Pengantar.....	vii
Daftar Isi .....	x
Abstrak.....	xii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kerangka Teori.....	11
E. Metode Penelitian.....	15
F. Sistematika Pembahasan .....	17
<b>BAB II. TINJAUAN UMUM PENYELENGGARAAN HAJI DI INDONESIA</b>	
A. Sejarah Penyelenggaraan Haji Di Indonesia .....	19
B. Organisasi-Organisasi Terkait Penyelenggaran Haji .....	26
C. Quota dan Realisasi Pemberangkatan Jamaah Haji .....	28
D. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji .....	34
E. Transportasi.....	42
F. Akomodasi Jamaah Haji.....	44

G. Katering Jamaah Haji .....	46
H. Kajian Hukum Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 .....	48
1. Monopoli .....	48
a. Aspek Positif Monopoli .....	53
b. Aspek Negatif Monopoli .....	55
2. Jenis-Jenis Monopoli yang Diperbolehkan .....	57
3. Persaingan Usaha.....	58
a. Aspek Positif Persaingan .....	61
b. Aspek Negatif Persaingan.....	73
 <b>BAB III. ANALISIS PENYELENGGARAAN HAJI DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA</b>	
A. Kegiatan penyelenggaraan haji di Indonesia yang tidak sesuai dengan hukum persaingan usaha .....	74
B. Penyelenggaraan haji yang sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha .....	100
 <b>BABIV. PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	107
B. Saran-saran.....	110
 <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	 111

## **PENYELENGGARAAN HAJI DALAM PERSPEKTIF**

### **HUKUM PERSAINGAN USAHA**

#### **ABSTRAKS**

Penyelenggaraan ibadah haji yang dilaksanakan di Indonesia, meliputi pengadaan transportasi (pesawat), katering, akomodasi, vaksin, dan biaya yang sangat mahal bagi jamaah haji. Penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Pelaksanaan yang terjadi dalam penyelenggaraan ibadah haji yang masih banyak menuai permasalahan, tidak adanya kompetisi oleh para pelaku usaha dalam pengadaan barang dan jasa. Pemerintah (Kementerian Agama) dalam Undang-Undang diberikan hak monopoli. Kajian dalam penelitian memfokuskan pada kegiatan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia yang tidak sesuai dengan hukum persaingan usaha, serta penyelenggaraan ibadah haji yang sesuai dengan hukum persaingan usaha. Yang dikaitkan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Jenis penelitian yang peneliti gunakan adalah pendekatan yuridis normative yang mengkaji peraturan perundang-undangan dan pedoman KPPU yang tetap mengarah pada pokok permasalahan. Teori yang peneliti gunakan dalam membahas permasalahan ini adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berdasarkan kriteria yang diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, monopoli yang menguasai hajat hidup orang banyak tidak dapat dikatakan melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Pemberian hak monopoli kepada pelaku usaha atas penyelenggaraan ibadah haji yang diatur dengan Undang-Undang adalah tidak berbenturan dengan apa yang dimaksud di dalam pedoman pelaksanaan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Haji merupakan salah satu rukun Islam kelima, haji dilakukan oleh umat minimal sekali seumur hidup. Syarat muslim untuk menjalankan ibadah haji adalah dewasa, bertanggung jawab (*mukallaf*) dan mempunyai kemampuan untuk melaksanakan. Ibadah haji dilakukan pada waktu tertentu yaitu antara tanggal 8 Dzulhijah sampai 13 Dzulhijah setiap Tahun.<sup>1</sup>

Di Indonesia Penyelenggaraan haji mempunyai landasan pada Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Dalam Undang-Undang ini dinyatakan bahwa penanggung jawab penyelenggaraan haji adalah Pemerintah, khususnya Kementerian Agama. Penyelenggaraan ibadah haji adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan pelaksanaan haji.<sup>2</sup>

Sejarah telah membuktikan, bahwa sejak zaman dahulu jauh sebelum kemerdekaan jumlah jamaah haji Indonesia dan sampai saat ini masih menempati posisi jumlah terbesar bila dibandingkan dengan Negara manapun, jumlahnya selalu berada pada kisaran 15-25% dari seluruh jamaah haji di Arab

---

<sup>1</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf), "Evaluasi Kebijakan Pemerintah Terkait Dengan Persaingan Usaha Dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang No.17/1999 Tentang Penyelenggaraan Haji", laporan akhir, akses tanggal 15 september 2013

<sup>2</sup> Lihat Pasal 1 Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Tentang "Penyelenggaraan Ibadah Haji".

Saudi. Besar jumlah jamaah haji itu tidak dibarengi dengan penyelenggaraan haji yang baik dan efisien. Sorotan masyarakat terhadap Penyelenggaraan ibadah haji belakangan ini semakin meningkat. Sorotan itu tidak terbatas pada penanganan dan penyelenggaraan ibadah haji yang tidak profesional, akan tetapi juga disertai dengan tuntutan dihapuskannya monopoli penyelenggaraan ibadah haji oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama. Karena, lembaga tersebut dinilai tidak mampu dan sudah saatnya untuk diserahkan pada swasta atau kepada pihak yang lebih mampu.<sup>3</sup>

Meskipun telah diamandemen, Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 yang baru tidak lebih baik dari Undang-Undang No.17 Tahun 1999 yaitu, bahwa pemerintah masih memonopoli kegiatan penyelenggaraan ibadah haji. Kelemahan Undang-Undang ini membawa dampak praktek monopoli dalam penyelenggaraan ibadah haji, Kementerian Agama masih bertindak menjadi operator sekaligus regulator (aktor) satu-satunya dalam penyelenggaraan haji.<sup>4</sup>

Berdasarkan sistem yang berlaku, Kementerian Agama diberi kekuasaan monopoli penyelenggaraan haji di Indonesia. Diantara kegiatan monopoli oleh pemerintah dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 yang sekarang direvisi menjadi Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 yang tetap mengindikasikan

---

<sup>3</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf) ,*op.cit*, akses 15 september 2013

<sup>4</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17151/Penyelenggaraan-haji-rentan-persaingan-usaha-tidak-sehat>,"*Penyelenggaraan Haji Rentan Persaingan Usaha Tidak Sehat*", akses 12 oktober 2013

adanya monopolisasi pemerintah, setidaknya terdapat 20 bentuk monopoli Kementerian Agama, yaitu:<sup>5</sup>

1. Menyelenggarakan ibadah haji,
2. Menetapkan persyaratan dan jenis kegiatan Penyelenggaraan haji,
3. Membentuk panitia Penyelenggaraan dan menunjuk petugas operasional,
4. Mengusulkan dan mengurus Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH),
5. Menerima, mengelola, menunjuk bank penerima pembayaran BPIH,
6. Menentukan tata cara dan jumlah pengembalian BPIH,
7. Menduduki kursi ketua Badan Pengelola Dana Abadi Umat (BP DAU)
8. Menetapkan tugas BP DAU
9. Menunjuk instansi pendaftar calon jamaah
10. Menetapkan tata cara dan jangka waktu pendaftaran
11. Mengatur WNI di luar negeri yang akan menunaikan ibadah haji
12. Mengatur kuota nasional
13. Menetapkan pola dan tata cara pembinaan jamaah
14. Menertibkan pedoman manasik dan panduan perjalanan haji
15. Mengeluarkan paspor

---

<sup>5</sup><http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18191/ketertutupan-informasi-penyelenggaraan-haji-pintu-masuk-korupsi>, "Ketertutupan Informasi Penyelenggaraan Haji Pintu Masuk Korupsi", akses 17 oktober 2013



16. Menunjuk pelaksana transportasi
17. Menyediakan akomodasi jamaah haji
18. Menetapkan penyelenggara haji khusus
19. Mengatur penyelenggaraan haji khusus
20. Mengatur ketentuan penyelenggaraan perjalanan umrah

Problematika yang terjadi dalam pelaksanaan penyelenggaraan haji dari Tahun ke Tahun diantaranya adalah: katering, akomodasi, transportasi, kesehatan dan biaya yang sangat mahal untuk pergi bagi umat muslim Indonesia.

Dalam pelayanan katering bagi jamaah haji saat berada di embarkasi dengan sistem katering yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Namun pelaksanaan yang terjadi melibatkan swasta, baik untuk katering di embarkasi maupun di Arab Saudi. Untuk katering di Arab Saudi dilayani oleh pihak swasta atau perusahaan Arab Saudi setelah melalui proses tender yang dilaksanakan oleh bidang urusan haji Jeddah. Adapun ketentuan yang berlaku di Arab Saudi, pengusaha atau penyedia layanan katering untuk semua jamaah haji yang berada di tanah suci adalah perusahaan dalam negeri (Arab Saudi), sehingga tidak akan dimungkinkan lagi perusahaan dari luar untuk ikut dalam penyediaan katering.<sup>6</sup>

Namun yang terjadi di Lapangan adalah penyimpangan oleh perusahaan katering, dalam pengamatan yang dilakukan oleh tim pengawas

---

<sup>6</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf), *op.cit*, akses 15 september 2013

penyelenggaraan. Ditemukannya dua perusahaan catering di Madinah yang berada dalam satu manajemen, dengan kualitas makanan yang buruk dengan harga setengah dari yang telah ditentukan DPR.<sup>7</sup> Dengan adanya makanan yang busuk serta makanan yang kurang bergizi, yang diberikan kepada para jamaah haji

Permasalahan lain adalah dengan dihapuskannya transportasi menggunakan kapal laut Tahun 1974, perjalanan ibadah haji Indonesia beralih menggunakan pesawat Garuda Indonesia dan Saudi Airlines yang menjadi satu-satunya transportasi dalam pengangkutan jamaah haji dengan tidak mengikutsertakan perusahaan penerbangan lain untuk bersaing dalam penawaran pelayanan penerbangan jamaah haji. Pasal 34 Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji memberikan keleluasaan pada Menteri Agama untuk menunjuk pelaksanaan transportasi jamaah haji. Pasal tersebut dijadikan alat untuk melegitimasi penunjukan langsung pelaksana transportasi jamaah haji meski Pasal ini bertentangan dengan Pasal lain. Dalam Keputusan Menteri Agama No. 63 Tahun 2013 tentang Penetapan Pelaksana Transportasi Udara Jamaah Haji Indonesia, Menteri Agama menetapkan PT. Garuda Indonesia dan Saudi Arabia Airlines sebagai pelaksana transportasi udara jamaah haji Tahun 1434H/2013M.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> <http://news.detik.com/read/2011/12/05/174852/1783196/10/evaluasi-haji-komisi-viii-dpr-kemenag-lakukan-kesalahan-besar>, "Evaluasi Haji, Komisi VIII DPR: Kemenag Lakukan Kesalah Besar", akses 24 oktober 2013

<sup>8</sup> Lihat Keputusan Menteri Agama No 63 Tahun 2013 Tentang "Penetapan Pelaksana Transportasi Udara Jamaah Haji Indonesia"

Sistem penunjukan langsung yang dilakukan oleh Kementerian Agama melalui proses penetapan spesifikasi angkutan haji, dengan penawaran terbatas dan negosiasi.<sup>9</sup>

Padahal Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang dan Jasa, untuk proses pengadaan barang (pesawat haji) harus dengan mekanisme pelelangan terbuka. PT Garuda Indonesia dalam melayani pemberangkatan haji telah melakukan praktek monopoli dan bertentangan dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang melarang praktek monopoli dalam Penyelenggaraan penerbangan. Dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 Penyelenggaraan Penerbangan berdasarkan asas keadilan, keterbukaan dan anti monopoli untuk mewujudkan penyelenggaraan penerbangan yang tertib, teratur, selamat, aman, nyaman, dengan harga yang wajar, dan menghindari praktek persaingan usaha tidak sehat.<sup>10</sup> Praktek Monopoli yang dilakukan oleh Menteri Agama dalam pengadaan angkutan jamaah haji oleh Garuda melalui penunjukan langsung tanpa proses lelang umum, mengakibatkan jamaah haji membayar tarif penerbangan berpotensi lebih mahal karena tidak adanya perbandingan dengan penerbangan lain.<sup>11</sup>

Pemondokan yang berada di Arab Saudi diatur sesuai dengan ketentuan pemerintah di Arab Saudi, sistem penyewaan yang dilakukan secara langsung

---

<sup>9</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf) "op.cit", akses tanggal 15 september 2013

<sup>10</sup> Lihat Pasal 1 dan 2 Undang-Undang No 1 Tahun 2009 "Tentang Penerbangan".

<sup>11</sup> <http://www.antaranews.com/berita/299407/hentikan-penunjukan-langsung-transportasi-haji>, "Hentikan Penunjukan Langsung Transportasi Haji", akses 2 januari 2014

oleh pemerintah yaitu pemilik rumah dengan pihak penyewa. Prosedur penyewaan rumah di Arab Saudi dimulai dengan pembicaraan antara misi haji Indonesia dengan menteri haji Arab Saudi yang hasilnya dituangkan dalam kesepakatan yang mengikat antara dengan jumlah jamaah, kesiapan angkutan dan penyediaan pemondokan. Setelah persyaratan terpenuhi dilakukan proses tender guna menyeleksi kriteria pemondokan yang sesuai dengan standar yang dikehendaki.<sup>12</sup> Namun pada saat penginapan di Mina telah terjadi dengan adanya tenda yang kurang memadai dengan jumlah jamaah yang banyak, ada juga tenda jamaah haji Indonesia yang dijual kepada warga Negara asing. Untuk katering dan pemondokan di Arab Saudi, tidak dapat dilakukan mekanisme tender karena harus mengikuti regulasi Pemerintah Arab Saudi bahwa pelaksanaannya harus dengan perusahaan/pemilik warga Negara Arab Saudi.<sup>13</sup>

Dalam pengadaan alat kesehatan yaitu penggunaan vaksin meningitis untuk para calon jamaah haji. Pengadaan vaksin yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan dilakukan dengan proses tender terbuka, namun hanya ada satu peserta tender dalam pengadaan vaksin yang ditunjuk oleh Kementerian Kesehatan yaitu PT. Biofarma produsen vaksin (Glaxosmithkline) GSK asal Belgia telah memenuhi persyaratan. Adapun persyaratan yang telah

---

<sup>12</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf), *op.cit*, akses tanggal 15 September 2013

<sup>13</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Majalah%20Kompetisi/kompetisi\\_2007\\_edisi\\_09.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Majalah%20Kompetisi/kompetisi_2007_edisi_09.pdf), "Upaya Pembenahan Penyelenggaraan Haji (Saran dan Pertimbangan KPPU terhadap Kebijakan Penyelenggaraan Haji)," *Majalah Kompetisi*, Edisi 9, 2007, akses 12 November 2013

ditetapkan Kementerian Kesehatan tersebut adalah, mutu dan keamanan, serta telah terdaftar di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), dan produsen dapat menyediakan stok vaksin dengan jumlah banyak dalam waktu yang singkat. Sedangkan di Indonesia terdapat tiga produsen vaksin meningitis yaitu, Novartis dari Italia, Tian Yuan dari Cina dan Glaxosmithkline asal Belgia. Namun kedua produsen vaksin Novartis dan Tian Yuan menurut Kementerian Kesehatan tidak dapat memenuhi persyaratan yang ditentukan.<sup>14</sup> Kementerian Kesehatan dalam melakukan pengadaan vaksin tidak sesuai dengan Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 serta telah melakukan praktek monopoli.

KPPU menilai dalam kebijakan mengenai tarif dalam Undang-Undang haji adalah biaya Penyelenggaraan ibadah haji (BPIH) yang cenderung menyebabkan adanya persaingan usaha tidak sehat. Biaya Penyelenggaraan haji yang ditetapkan oleh presiden Tahun sebelumnya berdasarkan usulan Menteri Agama yang telah mendapatkan persetujuan dari DPR usulan biaya operasional Penyelenggaraan ibadah haji diajukan berdasarkan biaya tahun sebelumnya. Dengan demikian informasi besaran biaya praktis tidak mempertimbangkan dorongan efisiensi yang dapat saja dilakukan oleh penyelenggara haji swasta.<sup>15</sup>

Karena pasar yang diatur secara kaku/ rigid, bahkan dapat dipersepsikan oleh swasta sebagai sesuatu yang diterima secara kaku, sehingga

---

<sup>14</sup> <http://www.jurnalhaji.com/berita/pemerintah-putuskan-jamaah-haji-gunakan-vaksin-meningitis-dari-gsk/>, "*Pemerintah Putusan Jamaah Haji Gunakan Meningitis dari GSK*", akses 2 januari 2014

<sup>15</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17151/Penyelenggaraan-haji-rentan-persaingan-usaha-tidak-sehat>, "*Penyelenggaraan Haji Rentan Persaingan Usaha Tidak Sehat*", akses 12 oktober 2013

mengakibatkan monopolisasi pasar penyelenggaraan ibadah haji menjadi terjustifikasi. Ini dapat dilihat melalui biaya penyelenggaraan ibadah haji biasa dan BPIH plus yang dikonstruksikan oleh sistem ataupun regulasi penyelenggaraan haji masih diskriminatif dan adanya eksploitasi pasar yang terjadi ditujukan pada segmentasi pasar haji.<sup>16</sup>

Persoalan pengelolaan biaya penyelenggaraan haji yang belum transparan. Dalam Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2010 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji, tidak adanya pengaturan secara jelas biaya mana yang harus ditanggung oleh jamaah haji dan yang ditanggung oleh Negara.<sup>17</sup> Bagi jamaah haji yang menyetor biaya penyelenggaraan haji belum adanya penetapan dari pemerintah berapa besar biaya yang harus dibayar, serta BPIH tidak menjelaskan komponen-komponen yang harus dibayar oleh calon jamaah haji sebelum menyetorkan uang untuk tabungan haji.

Dalam penelusuran ICW penyelenggaraan ibadah haji terjadi penyelewengan pada pengadaan valuta asing (Saudi Riyal/SAR), pengadaan yang dilakukan dengan cara penunjukan langsung serta nilai tukar uang *living cost* dibawah patokan kurs yang telah ditetapkan kementerian keuangan. Berdasarkan Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2010 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji bahwa penanggung jawab penyedia valuta asing adalah BI dan BPS-BPIH. Penunjukan langsung yang dilakukan oleh Kementerian Agama pada Bank Pengelola Setoran yaitu, Mandiri, BNI dan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Lihat Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2010 "*Tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji*".

BRI, namun ketiga BPS ini tidak mematuhi nilai tukar yang telah ditentukan oleh Kementerian Agama sebesar AS\$ 3,71.<sup>18</sup> Sedangkan berdasarkan Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang dan Jasa, pada prinsip dasar pengadaan barang dan jasa mengharuskan pengumuman lelang tender terbuka pada publik dengan tidak melakukan diskriminasi.<sup>19</sup>

Dengan dijelaskannya mengenai isu penyelenggaraan haji di Indonesia ini, jika dikaitkan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Apa dalam kegiatan Penyelenggaraan haji yang dilakukan oleh Kementerian Agama yang tidak sesuai dengan hukum persaingan usaha, dan bagaimana seharusnya penyelenggaran haji yang sesuai dengan hukum persaingan usaha, yang pada akhirnya berpengaruh terhadap pelayanan penyelenggaraan haji dikemudian hari agar lebih baik.

---

<sup>18</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cd402b37f75a/ibadah-haji-2010-masih-terjadi-penyelewengan>, "Ibadah haji 2010 masih Terjadi penyelewengan" akses 12 oktober 2013

<sup>19</sup> Lihat Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 Tentang' *Pengadaan Barang dan Jasa*".

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka dalam tesis ini akan menganalisis permasalahan sebagai berikut:

1. Apa kegiatan penyelenggaraan haji di Indonesia yang tidak sesuai dengan hukum persaingan usaha?
2. Bagaimana penyelenggaraan haji yang sesuai dengan hukum persaingan usaha?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kegiatan penyelenggaraan haji di Indonesia yang tidak sesuai dengan hukum persaingan usaha.
2. Untuk memahami hal-hal yang seharusnya dalam penyelenggaraan haji yang sesuai dengan hukum persaingan usaha.

## **D. Kerangka Teori**

Kerangka teori yang digunakan untuk menganalisis data dalam penulisan ini adalah dengan menggunakan prinsip-prinsip persaingan usaha yang ada dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat disesuaikan dengan Penyelenggaraan haji di Indonesia.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 definisi dari monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau atas penggunaan jasa



tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha. Sedangkan Pasal 1 angka 2 pengertian dari praktek monopoli, yaitu 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 menentukan harga barang dan atau jasa.<sup>20</sup>

Monopoli berasal dari kata '*monos*' yang berarti sendiri dan '*polein*' yang berarti penjual. Secara sederhana pengertian monopoli sebagai suatu kondisi dimana hanya ada satu penjual yang menawarkan (*supply*) suatu barang atau jasa tertentu.<sup>21</sup> Pengertian secara umum adalah jika ada satu pelaku usaha (penjual) ternyata merupakan satu-satunya penjual bagi produk barang dan jasa tertentu, dan pada pasar tersebut tidak terdapat produk substitusi (penganti).

Istilah monopoli sering dipakai orang untuk menunjuk tiga titik berat yang berbeda. *Pertama*, monopoli dipakai untuk menggambarkan suatu struktur pasar (keadaan korelatif permintaan dan penawaran). *Kedua*, monopoli juga sering dipergunakan untuk menggambarkan suatu posisi. Yang dimaksudkan adalah posisi penjual yang memiliki penguasaan dan kontrol eksklusif atas barang atau jasa tertentu. *Ketiga*, monopoli juga digunakan untuk menggambarkan kekuatan yang dipegang oleh penjual untuk menguasai penawaran, menentukan harga, serta memanipulasi harga.

---

<sup>20</sup> Pasal 1 angka 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang "*larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat*"

<sup>21</sup> Arie Siswanto, "*Hukum Persaingan Usaha*", Ghalia Indonesia, Cet. Pertama, Jakarta, 2002, hlm.18

Praktek monopoli ini merupakan pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa tertentu sehingga dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Unsur-unsur dari praktek monopoli yaitu :<sup>22</sup>

1. Terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi pada satu atau lebih pelaku usaha;
2. Terdapat penguasaan atas produksi atau pemasaran barang atau jasa tertentu;
3. Terjadi persaingan usaha tidak sehat, serta;
4. Tindakan tersebut merugikan kepentingan umum.

Praktek monopoli menurut pengertian *the Sherman Act* ini adalah tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan menggunakan kekuatan monopoli (*monopoly power*) atas suatu pasar produk dan atau pasar geografis (pasar yang bersangkutan) tersebut.<sup>23</sup>

Persaingan usaha dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bahwa persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam

---

<sup>22</sup> Andi Fahmi Lubis, et.al, Andi Fahmi Lubis, et.al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks Dan Konteks*, Jakarta, KPPU, 2009, hlm 133

<sup>23</sup> *Ibid*

*competition*) dan efektif pada suatu pasar tertentu, yang mendorong agar pelaku usaha melakukan efisiensi agar mampu bersaing dengan para pesaingnya.<sup>27</sup>

Arie Siswanto, mengemukakan bahwa hukum persaingan usaha (*competition law*) merupakan instrument hukum yang menentukan tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan. Meskipun secara khusus menekankan pada aspek “persaingan”, hukum persaingan juga berkaitan erat dengan pemberantasan monopoli, karena yang juga menjadi perhatian dari hukum persaingan adalah mengatur persaingan sedemikian rupa sehingga ia tidak menjadi sarana untuk mendapatkan monopoli.<sup>28</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Hal-hal yang menjadi masalah diuraikan dan dicari hukum serta doktrin yang ada guna menjawab isu yang dianggap sebagai masalah hukum.

### **2. Sumber Bahan Hukum**

Dalam penelitian ini akan digunakan data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer yaitu

- a. Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Haji

---

<sup>27</sup> Andi Fahmi Lubis, et.al., *op.cit.*, hlm.14

<sup>28</sup> Suhasril, Mohammad Taufik Makarao, *op.cit.*, hlm.37

- b. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- c. Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
- d. Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2010 tentang Biaya Penyelenggaraan Haji Ibadah Haji
- e. Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah
- f. Keputusan Menteri Agama No. 63 Tahun 2013 tentang Penetapan Pelaksanaan Transportasi Udara Jamaah Haji

Bahan hukum sekunder yang memberikan petunjuk dan kejelasan terhadap bahan hukum primer bersumber dari bahan hukum yang berupa dokumen, buku-buku literatur, artikel hukum, jurnal hukum, hasil penelitian, data online dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan kejelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa kamus hukum.

### **3. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif, yang mengkaji peraturan perundang-undangan dan pedoman KPPU dengan tetap mengarah pada permasalahan yang ada.

### **4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Penyusunan penelitian ini menggunakan cara untuk memperoleh bahan-bahan dan keterangan-keterangan yang diperlukan sesuai pokok pembahasan

dengan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap bahan-bahan yang harus dikumpulkan untuk keperluan penelitian ini. Setelah bahan-bahan di wilayah pembahasan. Adapun penelitian ini dilakukan terhadap buku-buku, majalah-majalah, surat kabar-surat kabar, serta keputusan-keputusan atau peraturan perUndang-Undangan lain yang berhubungan dengan penulisan.

### **5. Analisis Data**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah metode yuridis normatif yang bersifat kualitatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan Pemerintah.

### **F. Sistematika Penulisan**

Keseluruhan penelitian ini disajikan dalam empat bab, sebagaimana diuraikan di bawah ini yang terkait dengan lainnya. Agar memperoleh bentuk tulisan yang baik, mudah dipahami dan dimengerti, maka secara kronologis pembahasan ini dibagi dalam bab-bab dan tiap bab terbagi dalam sub bab. Adapun sistematika pembahasan adalah pendahuluan, gambaran umum pelaksanaan Penyelenggaraan haji, analisis ketentuan dalam Undang-Undang yang terkait dalam Penyelenggaraan haji.

Bab pertama sebagai pendahuluan menguraikan pentingnya diadakannya penelitian mengenai peran serta pemerintah dan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan dalam penyelenggaraan haji di Indonesia.

Bab pendahuluan ini menjelaskan pokok permasalahan yang akan diteliti. Untuk lebih mengarahkan pelaksanaan dalam penelitian ini, disusun suatu kerangka teori. Sedangkan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif.

Bab kedua menyajikan pelaksanaan dan Penyelenggaraan haji oleh pemerintah sebagai satu-satunya penyelenggara haji di Indonesia. Dimulai dari sejarah singkat penyelenggaraan haji di Indonesia, kemudian organisasi-organisasi terkait penyelenggaraan haji, kuota dan realisasi pemberangkatan jamaah Haji, biaya penyelenggaraan Haji, transportasi jamaah Haji, akomodasi, dan penyediaan catering jamaah Haji Indonesia. Serta membahas tentang monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Bab ketiga membahas tentang penyelenggaraan haji di Indonesia yang tidak sesuai dengan hukum persaingan usaha dan penyelenggaraan haji yang sesuai dengan hukum persaingan usaha.

Bab empat, merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran-saran sebagai hasil akhir dari penulisan ini.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM PENYELENGGARAN HAJI DI INDONESIA

#### A. Sejarah Penyelenggaraan Haji Di Indonesia

Umat islam di Indonesia mulai menunaikan ibadah haji tidak diketahui secara pasti, tapi menurut literature sejarah telah dimulai sejak islam masuk ke Indonesia pada sekitar abad 12 M, yang dilaksanakan secara perorangan dan kelompok dalam jumlah yang kecil serta belum dilaksanakan secara massal. Sejak berdirinya kerajaan islam di Indonesia perjalanan haji mulai dilaksanakan secara rutin setiap Tahunnya dan semakin meningkat jumlahnya setelah berdirinya kerajaan pasai di Aceh pada Tahun 1292.<sup>29</sup>

##### 1. Masa Kolonial Belanda

Pada masa penjajahan Belanda, Penyelenggaraan ibadah haji dilakukan untuk menarik hati rakyat sehingga mengesankan bahwa pemerintahan Hindia Belanda tidak menghalangi umat islam melaksanakan ibadah haji meskipun dengan keterbatasan fasilitas yang sebenarnya kurang bermartabat, dimana pengangkutan haji dilakukan dengan kapal KONGSI TIGA yaitu kapal dagang yang biasa digunakan untuk mengangkut barang dagangan, demikian juga tempat istirahat jamaah haji di kapal yang sama. Faktor yang dominan dalam masalah perjalanan haji pada masa penjajahan, yaitu keamanan di perjalanan dan fasilitas angkutan jamaah haji masih sangat minim. Namun demikian hal

---

<sup>29</sup> Sumuran Harahap dan Mursyidi, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jamaah Haji Indonesia*, Insan Cemerlang bekerjasama dengan PT Intimedia Cipta Nusantara, Jakarta, 1984, hlm. 3

tersebut tidak mengurangi animo dan keinginan umat Islam untuk melaksanakan ibadah haji, bahkan jumlahnya mulai meningkat secara cepat, yang diperkirakan mulai sejak Tahun 1910.<sup>30</sup>

Pada Tahun 1921 umat Islam mulai bergerak melakukan upaya perbaikan ibadah haji yang dipelopori KH Ahmad Dahlan, dengan menuntut KONGSI TIGA melakukan perbaikan pelayanan pengangkutan ibadah haji Indonesia. Pada Tahun 1922 *volksraad* mengadakan perubahan pada *pelgrims ordannantie*, sedangkan *Hoofdbestuur* Muhammadiyah mengutus anggotanya, KHM Sudjak dan M. Wirjopertomo ke Mekkah untuk meninjau dan mempelajari masalah yang menyangkut perjalanan haji. Hasil dari upaya-upaya tersebut ditetapkan dalam ordonansi haji 1922 pemerintah Hindia Belanda. Ordonansi tersebut diantaranya mengatur mengenai angkutan jamaah haji, keamanan dan fasilitas angkutan selama dalam perjalanan. Karena permasalahan, yaitu keamanan dan fasilitas angkutan pada dasarnya telah teratasi, maka dengan sendirinya jumlah jamaah haji di Indonesia pada saat itu terus melonjak.

Pada Tahun 1930 kongres Muhammadiyah ke-17 di Minangkabau mencetuskan pemikiran untuk membangun pelayaran sendiri bagi jamaah haji Indonesia. Pada Tahun 1932, berkat perjuangan *Volskraad*, Wiwoho dan kawan-kawan, *Pelgrims Ordanatie* 1922 dengan *Staatblaad* 1932 nomor 554 mendapat perubahan pada artikel 22a yang memberikan dasar hukum atas

---

<sup>30</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf) *op.cit*, akses tanggal 15 september 2013



pemberian dasar hukum atas pemberian ijin bagi organisasi *banafide* bangsa Indonesia (umat Islam Indonesia) untuk mengadakan pelayaran haji dan perdagangan.<sup>31</sup>

## 2. Masa Setelah Kemerdekaan Indonesia

Pemerintah Indonesia pada Tahun 1948 mengirimkan misi haji ke Mekkah yang beranggotakan: KRH Moh. Adnan, H Ismail Banda, H Saleh Suady, H Samsir Sultan Ameh, untuk menghadapi Raja Saudi Arabia, Ibnu Saud dan pada saat itu juga bendera Merah-Putih pertama kali dikibarkan di Arafah. Pada Tahun 1949 jumlah jamaah haji yang diberangkatkan mencapai 9.892 orang dan pada Tahun 1950 mencapai angka 10.000 orang yang ditambah 1.843 orang yang berangkat secara mandiri. Penyelenggaraan ibadah haji pada masa ini dilakukan oleh Penyelenggara Haji Indonesia (PHI) yang berada di setiap karesidenan.<sup>32</sup>

Pada Tahun 1952 dibentuk perusahaan pelayaran PT Pelayaran Muslim yang disetujui oleh Menteri Agama sebagai satu-satunya perusahaan yang menjadi panitia haji. Besarnya jumlah masyarakat yang berminat untuk menunaikan ibadah haji, sementara fasilitas yang tersedia sangat terbatas, Menteri Agama memberlakukan sistem *quotu*, yaitu jumlah jatah yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat ke daerah berdasarkan minat masyarakat untuk menunaikan ibadah haji dari masing-masing daerah dengan pertimbangan

---

<sup>31</sup> Perserikatan Muhammadiyah yang didirikan oleh KH.Ahmad Dahlan mendirikan Bagian Penolong Haji yang diketuai oleh KH. M. Sudjak, dan inilah merupakan perintis dan mengilhami adanya Direktorat Urusan Haji.

<sup>32</sup> Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah Dan Kepulauan Nusantara Abad XVII & XVIII: Akar Pembaruan Islam Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2004, hal. 21.

skala prioritas. Meski ketika itu kecenderungan terus meningkatkan biaya haji terjadi, namun tetap saja jumlah masyarakat yang melakukan ibadah haji tetap juga meningkat. Sebagai informasi biaya pada Tahun 1949 Rp 3.395,14. Pada Tahun 1950 dan 1951 meningkat dua kali lipat menjadi sebesar Rp 6.487,25. Berikut perkembangan jumlah jamaah haji dan ongkos naik haji dari Tahun 1954 sampai dengan 1959.<sup>33</sup>

Perkembangan jumlah jamaah haji dan ongkos naik haji (1954-1959)

Tahun	Total Jamaah	Lewat Laut	Lewat Udara	ONH Udara	ONH Laut
1954	10.676	10.324	240	23.304	8.000
1955	12.621	12.333	288	22.000	8.200
1956	13.424	13.184	240	25.300	10.000
1957	16.842	16.842	-	-	21.071
1958	10.314	10.136	146	59.000	28.200
1959	10.318	10.318	-	-	35.00

Sumber: Ahmad Nidjam A. Latief Hanan (2000)

Selanjutnya pada Tahun 1962, dibentuklah sebuah panitia yang mandiri yaitu panitia pemberangkatan dan pemulangan haji (PPPH). Panitia ini diberikan kewenangan penuh dalam menyelesaikan setiap permasalahan yang timbul dan pengambilan keputusan dilakukan oleh ketua panitia atas persetujuan Menteri Agama, tanpa melibatkan departemen secara langsung.<sup>34</sup>

Pada Tahun 1962, biaya haji sebesar Rp. 60.000 dan pada Tahun 1963 biaya haji naik signifikan hamper 3,5 kali lipat menjadi Rp. 200.000. Tidak lebih dari 2 Tahun, pada Tahun 1964 pemerintah mengambil alih kewenangan PPPH dengan membubarkannya, selanjutnya kewenangan tersebut diserahkan kembali kepada Dirjen Urusan Haji (DUHA). Pada Tahun 1964 biaya haji

<sup>33</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf), *op.cit.*, akses 15 September 2013

<sup>34</sup> *Ibid*

dengan kapal laut ditetapkan sebesar Rp. 400.000 sedangkan dengan pesawat udara ditentukan sebesar Rp. 1.400.000. Ditahun 1964 juga dibentuklah PT. Arafat untuk mengatasi permasalahan angkutan laut yang sebelumnya dilakukan oleh PT. Muslim Indonesia, sebagaimana disuratkan dalam Keputusan Presiden Nomor 122 Tahun 1964.

Akibat situasi kenegaraan yang tidak menentu, paksa peristiwa G-30S-PKI, berpengaruh terhadap kondisi ekonomi, mengakibatkan nilai rupiah terhadap mata uang asing mengalami penurunan yang sangat tajam, sehingga dengan Keputusan Menteri Urusan Haji Nomor 132/1965 penentuan biaya haji yang mengalami kenaikan sangat drastis ini tidak menurunkan minat calon jamaah haji, dimana jumlah jamaah haji pada Tahun bersangkutan mencapai 15.000 orang.

### **3. Periode 1996 s.d 1998**

Pada masa ini dilakukan perubahan struktur dan tata organisasi Menteri Urusan Haji dan mengalihkan tugas Penyelenggaraan haji di bawah wewenang Direktur Jenderal Urusan Haji, Departemen Agama, termasuk mengenai penetapan besaran biaya, sistem menejerial dan bentuk organisasi yang kemudian ditetapkan dalam Keputusan Dirjen Urusan Haji Nomor 105 tahun 1966. Pada tahun tersebut, penetapan biaya perjalanan ibadah haji ditetapkan dalam tiga kategori, yaitu dengan kapal laut, haji berdikari dan haji dengan pesawat udara. Dengan diberlakukannya kembali calon jamaah haji berdikari, maka sejak tahun 1967 Penyelenggaraan ibadah haji dikembalikan kepada Menteri Agama melalui Keputusan Presiden Nomor 92 tahun 1967 yang

memberikan wewenang kepada Menteri Agama untuk menentukan besarnya biaya haji. Namun pada tahun 1968 besaran biaya haji kembali ditetapkan oleh Dirjen Urusan Haji dengan Keputusan Nomor 111 tahun 1968. Pada tahun 1968 ini, calon jamaah haji mulai merasakan bahwa pelayanan perjalanan haji yang dilakukan oleh swasta biayanya mahal dibandingkan dengan Penyelenggaraan haji oleh pemerintah. Di samping itu banyak calon jamaah haji yang keberangkatannya diurus oleh biro-biro perjalanan haji swasta ketika itu, mengalami gagal berangkat menunaikan ibadah haji dikarenakan keterbatasan alat transportasi laut.<sup>35</sup>

Bercermin pada pengalaman buruk yang dialami oleh masyarakat calon jamaah haji, maka pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 22 tahun 1969 menetapkan kebijaksanaan bahwa seluruh pelaksanaan Penyelenggaraan ibadah haji diproses dan diurus oleh pemerintah, dan mengharapkan calon jamaah haji agar dalam menjalankan ibadah haji melalui prosedur resmi sesuai ketetapan pemerintah.<sup>36</sup>

#### **4. Periode 1999 s.d. Sekarang**

Sorotan masyarakat terhadap inefisiensi dan biaya tinggi dalam segenap proses Penyelenggaraan ibadah haji mewarnai perubahan kebijakan pada tahapan masa/fase ini. Melalui Keputusan Presiden Nomor 119 tahun 1998, pemerintah menghapus monopoli angkutan haji dengan mengizinkan kepada

---

<sup>35</sup> Dick Douwes dan Nico Kaptein. *Indonesia dan Haji*, (Terj. Soedarso Soekarno), INIS, Jakarta, 1997, hlm. 67

<sup>36</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf), *op.cit.*, akses 15 September 2013

perusahaan penerbangan asing, Saudi Arabian Airlines, untuk melaksanakan angkutan haji. Akibat kebijakan tersebut, biaya angkutan penerbangan dapat ditekan dari US\$ 1.750,- menjadi US\$ 1.200,-. Penurunan tarif ini juga sebagai imbas dari penghapusan pengenaan royalti per jamaah haji kepada pemerintah Arab Saudi yang besarnya US\$ 100,- per penumpang (sebagai kompensasi atas diikutsertakannya Saudi Arabian Airlines dalam pengangkutan jamaah haji Indonesia).

Setelah 54 tahun Penyelenggaraan ibadah haji, baru pada tahun 1999 pertama kali diterbitkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai pijakan yang kuat dalam Penyelenggaraan haji Indonesia. Sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 17 tersebut, Penyelenggaraan haji Indonesia bersandar pada ketentuan perUndang-Undangan ini. Sedangkan pelaksanaan haji di Arab Saudi disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku di Negara tersebut sebagaimana tercantum dalam ‘*Taklimatul Hajj*’ yang mengatur berbagai aspek pelaksanaan haji, seperti pemondokan, transportasi, dan ketentuan teknis pelaksanaan ibadah seperti jadwal waktu pelemparan jumrah dan transportasi jamaah haji untuk Arafah-Muzdalifah-Mina dengan sistem *Taraddudi*.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup><http://74.125.153.132/search?q=cache:UlgCgciFzUsJ:www.erasmuslim.com/berita/nasional/menag-tender-untuk-pemondokan-haji-belum-bisadilakukan.htm+%22Taklimatul+Hajj+adalah%22&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a>. “Tender Untuk Pemondokan Haji Belum Bisa Dilakukan” akses 22 oktober 2013

## B. Organisasi-Organisasi Terkait Penyelenggaraan Haji

Penyelenggaraan haji menjadi tanggung jawab Menteri Agama yang dalam melaksanakan sehari-harinya secara struktural dan teknis fungsional dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Urusan Haji (BIUH). Ditjen BIUH dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 1979 (merupakan penggabungan dari ditjen bimbingan masyarakat islam dan ditjen urusan haji), yang memiliki dua unit teknis yaitu Direktorat Penyelenggaraan Urusan Haji dan Direktorat Pembinaan Urusan Haji. Ditjen BIUH merupakan pelaksana teknis penyelenggaraan haji untuk tingkat pusat, yang mempunyai tugas dan fungsi menjalankan sebagian tugas pokok Department Agama di bidang bimbingan masyarakat Islam dan urusan haji serta menyelenggarakan fungsi perumusan, pelaksanaan dan pengendalian kebijaksanaan teknis bimbingan masyarakat, penerangan dan urusan haji. Dengan kata lain, unit teknis yang mempunyai fungsi sebagai penanggung jawab (*leading sector*) dalam penyelenggaraan haji dan telah mendapat delegasi wewenang dalam hal fungsi perumusan, pelaksanaan dan pengendalian kebijaksanaan teknis penyelenggaraan haji diberikan kepada satuan unit kerja Ditgara Haji dan Ditbina Haji.<sup>38</sup>

Untuk pelaksanaan koordinasi di daerah dan di Arab Saudi maka masing-masing daerah tersebut ditetapkan struktur penyelenggaraan haji sebagai berikut:

---

<sup>38</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf), *op.cit.*, akses 15 September 2013

1. Koordinator penyelenggaraan ibadah haji provinsi adalah gubernur dan pelaksanaan sehari-hari oleh kepala kantor wilayah (Kakanwil) Depag selaku kastaf;
2. Koordinator penyelenggaraan ibadah haji di kabupaten/kota, adalah bupati/kota;
3. Koordinasi penyelenggaraan ibadah haji di Arab Saudi adalah kepala perwakilan RI dibantu oleh Konsul Jenderal RI Jeddah sebagai koordinator harian.

Sedangkan pelaksanaan sehari-hari dijalankan oleh kepala bidang urusan haji pada Konsulat Jenderal RI di Jeddah.

Organisasi terkecil dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah kelompok terbang (kloter), yaitu kelompok jamaah haji yang jumlahnya sesuai dengan jenis dan kapasitas pesawat yang digunakan. Dalam setiap kloter ditunjuk petugas operasional yang menyertai jamaah haji sejak di asrama haji, di Arab Saudi sampai kembali ke tanah air yang terdiri dari unsur pemandu haji (TPIHI) yang juga berfungsi sebagai ketua kelompok terbang, pembimbing ibadah (TPIH) kesehatan (TKHI), ketua rombongan yang membawahi empat regu dan ketua regu yang membawahi sepuluh orang jamaah haji.

Pada masa operasional haji, meliputi masa pemberangkatan jamaah haji dari asrama embarkasi ke Arab Saudi sampai dengan pemulangan haji dari Jeddah dan kedatangannya di embarkasi asal, dibentuk panitia penyelenggaraan ibadah haji (PPIH) yang berfungsi sebagai pelaksana operasional yang melibatkan instansi terkait terdiri dari PPIH pusat, PPIH embarkasi dan PPIH

Arab Saudi. Pengendalian penyelenggaraan haji di tanah air dan di Arab Saudi dilakukan oleh PPIH di tingkat pusat, sedangkan pelaksanaan operasional di daerah disesuaikan dengan ruang lingkup daerah tugasnya.

### **C. Quota dan realisasi pemberangkatan jamaah haji**

Sesuai dengan hasil keputusan Konferensi Tingkat Organisasi Konferensi Islam (KTT-OKI) di Amman, Jordania Tahun 1987, jumlah jamaah haji untuk masing-masing Negara telah ditetapkan secara seragam yaitu sebesar satu permil dari jumlah penduduk suatu Negara. Berdasarkan quota yang diberikan dalam KTT OKI, maka ditetapkan porsi nasional jamaah haji Indonesia, yang selanjutnya dialokasikan ke masing-masing provinsi di seluruh Indonesia berdasarkan quota provinsi, BPIH khusus dan petugas. Penentuan porsi untuk masing-masing daerah didasarkan pada perbandingan jumlah jamaah haji tiga tahun terakhir dan prinsip pemerataan yang berkeadilan.

Dalam sepuluh tahun terakhir penyelenggaraan haji berlangsung, animo masyarakat yang ingin menunaikan ibadah haji dari tahun ke tahun selalu meningkat. Pengecualian terjadi pada tahun 1999 ketika porsi tersebut tidak terpenuhi akibat krisis moneter yang sedang mencapai puncaknya. Jumlah jamaah haji Indonesia ketika itu hanya mencapai 70.462 orang, padahal quota nasional sebanyak 202.000 orang.<sup>39</sup>

Pada suatu ketika pernah berkembang pemikiran bahwa alokasi porsi provinsi ditetapkan berdasarkan jumlah pemeluk agama islam di suatu provinsi, sebagaimana rasio quota yang ditetapkan OKI. Namun dalam kenyataan jumlah

---

<sup>39</sup> *Ibid*



penduduk dibanding dengan peminat haji di sebagian daerah ternyata tidak proporsional. Melihat kenyataan tersebut, akhirnya yang dijadikan dasar dalam penetapan porsi adalah fluktuasi jumlah jamaah haji tiga tahun terakhir masing-masing provinsi.

Menurut Direktorat Jenderal Bima Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama RI, quota atau jamaah haji yang berangkat menunaikan ibadah haji terbagi dalam 3 jenis;

1. Jamaah regular
2. Jamaah khusus (ONH Plus)
3. Jamaah lain-lain (kloter maupun non kloter)

Dalam perkembangannya, total quota haji Indonesia dalam kurun waktu 10 tahun terakhir terus mengalami peningkatan dengan rata-rata kenaikan mencapai 10,27% per tahun. Namun apabila dilihat dari jenis jamaah atau quota yang ada, peningkatan yang terjadi tiap tahun hanya terjadi pada kategori jamaah regular, sedangkan jamaah khusus dan lain-lain terjadi penurunan (rata-rata per tahun sebesar 6,89% untuk jamaah khusus dan 11,87% untuk jamaah lain-lain).<sup>40</sup>

Bila dilihat menurut tahunnya, peningkatan terbesar terjadi pada tahun 2000 hingga mencapai 147%, sedangkan penurunan terbesar terjadi pada tahun 1999 hingga mencapai 64,7%. Penurunan yang terjadi pada tahun 1999 disebabkan adanya imbas krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997/1998 lalu. Namun situasi ini tidak berlangsung lama, satu tahun setelah itu sudah

---

<sup>40</sup> *Ibid*

mulai ada perkembangan ekonomi yang berdampak pada kemampuan masyarakat untuk menunaikan ibadah haji. Untuk lebih jelasnya mengenai quota atau jamaah haji pada Tahun 1996-2005, dapat dilihat pada table berikut:

Perkembangan quota haji Indonesia, 1996-2005

Tahun	Reguler	Perubahan (%)	Khusus	Perubahan (%)	Lain-Lain	Perubahan (%)	Total	Perubahan (%)
1996	181.095	---	---	---	12.199	---	193.294	---
1997	186.538	3,01	---	---	10.994	-9,88	197.532	2,19
1998	188.318	0,95	7.409	---	4.367	-60,28	200.094	1,30
1999	67.352	-64,23	---	-100,00	3.290	-24,66	70.642	-64,70
2000	172.151	155,60	---	---	2.321	-29,45	174.472	146,98
2001	190.388	10,59	---	---	2.539	9,39	192.927	10,58
2002	179.309	-5,82	14.751	---	2.754	8,47	196.813	2,01
2003	177.274	-1,13	21.327	44,58	2.718	-1,31	201.319	2,29
2004	190.177	7,28	11.941	-44,01	2.827	4,01	204.945	1,80
2005	187.443	-1,44	15.587	30,53	2.404	-14,96	205.434	0,24
Rata-rata per Tahun (%)		10,48		-6,89		-11,89		10,27

Sumber :Direktoral Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama

Catatan: lain-lain: jamaah petugas kloter maupun non kloter.

Sebagaimana kita ketahui bahwa saat ini pemberangkatan jamaah haji dari Indonesia ke tanah suci Mekkah dilakukan melalui 11 embarkasi yang terbagi dalam zona, yaitu:

- a. Zona I : Banda Aceh, Medan, Batam dan Padang
- b. Zona II : Jakarta, Solo, Surabaya, dan Palembang
- c. Zona III : Balikpapan, Banjarmasin dan Makasar

Apabila dilihat perkembangan jamaah haji menurut zona embarkasi, ternyata zona I memiliki perkembangan yang terbesar tiap tahunnya dengan rata-rata mencapai 15,34% sedangkan zona II sebesar 13,86% dan zona III sebesar 6,22%. Pada tahun 2005, jumlah jamaah haji yang terbanyak diberangkatkan melalui embarkasi Jakarta yaitu mencapai sebesar 43.653

jamaah, sedangkan embarkasi Surabaya sebanyak 40.133 jamaah, lalu diikuti oleh embarkasi Makasar, embarkasi Solo. Untuk lebih jelasnya, lihat table berikut: <sup>41</sup>

Jumlah Quota dan Jamaah Haji Menurut Embarkasi, 1996-2005

Embarkasi	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
OH Reguler	131.095	186.538	188.318	67.352	172.151	110.335	179.303	177.274	190.177	187.443
Banda Aceh	3.423	3.546	3.757	1.374	3.364	6.215	5.731	4.913	5.906	5.145
Medan	5.489	6.086	6.339	1.907	5.835	6.501	7.801	7.077	7.936	7.460
Batam	4.651	4.789	5.036	2.094	5.265	5.943	6.837	7.344	7.997	7.690
Padang	5.682	5.811	5.865	1.836	5.502	6.030	6.238	6.032	6.644	6.542
Zona I	19.245	20.232	20.997	7.211	19.966	24.689	26.607	25.426	28.453	26.837
Jakarta	67.325	70.440	70.652	12.490	36.461	39.049	42.683	39.942	44.065	43.653
Solo	16.299	21.571	20.666	5.141	17.830	22.015	22.985	20.463	22.325	22.244
Surabaya	36.445	33.847	34.608	13.759	39.350	51.024	40.190	39.549	40.698	40.133
Palembang	5.579	5.960	6.197	3.064	7.167	7.702	6.668	6.309	7.774	8.298
Zona II	125.648	131.818	132.123	34.454	100.808	119.790	112.526	106.263	114.862	114.323
Balikpapan	4.642	4.505	4.541	2.224	5.249	5.651	5.465	7.452	7.017	6.937
Banjarmasin	8.875	8.948	9.021	2.802	8.349	10.404	8.244	3.168	9.128	8.693
Makassar	22.685	2.035	21.636	20.661	37.779	29.854	26.466	29.966	30.687	30.648
Zona III	36.202	34.488	35.193	25.687	51.377	45.909	40.175	45.585	46.832	46.278
Onh Khusus	0	0	7.409	0	0	0	14.751	21.327	11.941	15.587
Lain-lain	12.199	10.994	4.367	3.290	2.321	2.539	2.754	2.718	2.827	2.404
TOTAL	193.294	197.532	200.094	70.462	174.472	192.927	196.813	201.319	244.945	205.434

Sumber: Direktorat Jendral Bimas Islam Dan Penyelenggaraan Haji Kementerian Agama

Catatan: lain-lain: jamaah petugas kloter maupun non-kloter

Jumlah kloter haji dalam periode 2001-2005 berfluktuasi. Pada tahun 2001 jumlah jamaah hajimencapai 487 kloter, menurun menjadi 467 kloter pada tahun 2002 dan hingga 2005 mencapai 476 kloter. Kloter haji yang telah diberangkatkan melalui embarkasi yang ada, terbanyak melalui Jakarta, lalu Surabaya dan embarkasi lainnya. Lihat tabel dibawah ini.

Jumlah kelompok terbang (kloter), 2001-2005

Embarkasi	2001	2002	2003	2004	2005
Balikpapan (BPN)	38	38	26	23	29
Banda aceh (BTJ)	20	18	16	19	16
Banjarmasin (BDJ)	-	-	-	27	28
Batam (BTH)	16	17	18	20	22
Jakarta Bekasi (JKS)	52	60	58	46	74

<sup>41</sup> Ibid

Jakarta Pondok Gede (JKG)	57	54	63	75	44
Medan (MES)	27	28	26	29	27
Solo (SOC)	67	74	64	58	56
Surabaya (SUB)	116	94	88	92	91
Makasar (UPG)	94	84	95	97	89
Jumlah	487	467	454	486	476

Sumber: Direktorat Jenderal Bimas Islam Dan Penyelenggaraan Haji Kementerian Agama

Perkembangan jamaah haji menurut provinsi dalam sepuluh tahun terakhir (1996-2005) masih didominasi oleh lima provinsi yang juga memiliki jumlah penduduk besar. Kelima provinsi itu adalah Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah dan DKI Jakarta. Namun bila dilihat dari rata-rata Peningkatan terbesar dari kelima provinsi tersebut, pertama adalah Jawa Tengah (22,54%), lalu diikuti oleh Jawa barat (16,05%), Jawa Timur (13,17%), DKI Jakarta (8,36) dan terakhir Sulawesi Selatan (4,57%).

#### Jumlah jamaah haji menurut 5 provinsi terbesar, 1996-2005

Tahun	Jawa Timur	A (%)	Sulawesi Selatan	A (%)	Jawa Barat	A (%)	Jawa Tengah	A (%)	DKI Jakarta	A (%)
1996	31.274		28.396		44.782		14.743		22.543	
1997	28.494	-8,89	16.006	12,99	47.321	5,67	18.969	28,66	23.119	2,56
1998	29.001	1,78	16.183	1,11	47.357	0,11	18.346	-3,28	23.277	0,68
1999	11.404	-60,68	16.246	0,39	6.955	-85,32	4.634	-74,74	5.535	-76,22
2000	32.819	187,78	30.320	86,63	22.643	255,56	16.340	252,61	13.818	149,65
2001	44.878	36,74	24.190	20,22	25.023	10,51	20.340	24,48	14.026	1,51
2002	34.468	-23,20	19.612	18,93	30.802	23,09	20.688	1,71	11.881	-15,29
2003	33.771	-2,02	21.983	12,09	22.092	-28,28	18.229	-11,89	13.496	13,59
2004	34.611	2,49	22.367	1,29	24.125	9,20	19.772	8,46	17.725	9,11
2005	33.824	-2,27	21.455	-3,65	24.119	-0,02	19.648	-0,63	14.428	-2,02
		13,17		4,57		16,05		22,54		8,36

Sumber : Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama

Catatan: A (%) = Perkembangan tiap Tahun per provinsi

Bila dilihat dari seluruh provinsi, nampak terlihat provinsi kepulauan Riau belum pernah mengirimkan jamaah hajinya. Hal ini disebabkan bahwa selama ini Kep. Riau masih mengirimkan jamaahnya melalui provinsi Riau atau dengan ONH khusus. Sedangkan Kep. Bangka Belitung baru mulai mengirimkan jamaahnya atas nama provinsi sendiri karena provinsi ini mulai pada Tahun 2002/2003, begitu juga dengan Banten dan Gorontalo.

Jamaah Haji Tahun Menurut Provinsi, 1996-2005

Provinsi	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nangroe Aceh Darussalam	3.423	3.546	3.757	1.374	3.364	6.215	5.731	4.973	5.906	5.145
Sumatera Utara	5.489	6.086	6.339	1.907	5.835	6.501	7.801	7.077	7.936	7.460
Sumatera Barat	3.787	3.832	3.909	1.238	3.810	4.149	4.313	4.310	4.649	4.567
Riau	3.520	3.516	3.642	1.757	4.352	4.860	5.571	6.099	6.497	6.185
Kep. Riau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jambi	1.895	1.979	1.956	598	1.692	1.881	1.925	1.722	1.995	1.975
Sumatera Selatan	3.148	3.477	3.572	1.673	4.071	4.217	3.920	3.489	3.995	4.035
Bengkulu	769	706	738	231	713	737	420	362	510	717
Lampung	1.662	1.777	1.887	1.160	2.383	2.748	2.328	2.095	2.733	2.735
Kep. Bangkang Belitung	0	0	0	0	0	0	0	363	536	811
DKI Jakarta	22.543	23.119	23.277	5.535	13.818	14.026	11.881	13.496	14.725	14.428
Jawa Barat	44.782	47.321	47.375	6.955	22.643	25.023	30.802	22.092	24.125	24.119
Jawa Tengah	14.743	18.969	18.346	4.634	16.340	20.340	20.688	18.229	19.772	19.648
Yogyakarta	1.556	2.602	2.320	507	1.490	1.675	2.297	2.234	2.553	2.596
Jawa Timur	31.274	28.494	29.001	11.404	32.819	44.878	34.468	33.771	34.611	33.824
Banten	0	0	0	0	0	0	0	4.354	5.215	5.106
Bali	256	309	373	256	548	733	830	630	741	843
Nusa Tenggara Barat	4.664	4.503	4.615	1.999	5.588	4.989	4.559	4.825	4.962	4.973
Nusa Tenggara Timur	194	442	449	100	395	424	333	323	384	493
Timor Timur	57	99	170	0	0	0	0	0	0	0
Kalimantan Barat	1.131	1.273	1.394	337	913	1.083	1.266	1.245	1.500	1.505
Kalimantan Tengah	1.783	1.676	1.708	720	2.143	2.563	1.884	1.449	1.903	1.991
Kalimantan Selatan	7.092	7.272	7.313	2.082	6.206	7.841	6.360	6.719	7.225	6.702
Kalimantan Timur	4.642	4.505	4.541	2.224	5.249	5.651	5.465	7.451	7.017	6.937
Sulawesi Utara	393	495	510	333	656	810	931	552	599	627
Sulawesi Tengah	1.099	1.204	1.314	1.132	2.153	1.407	1.920	2.172	2.293	2.283

Sumber : Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen agama  
Catatan; lain-lain: jamaah petugas kloter maupun non-Kloter

Berdasarkan quota perprovinsi, pemerintah telah membuat keputusan pembagian quota pada tahun 2006 berdasarkan kebutuhan quota tahun 2005. Untuk lebih jelasnya, lihat table berikut.

Quota haji di 9 provinsi Tahun 2005-2006

Provinsi	2005	2006
Jawa Barat	24.119	30.000
Sulawesi Selatan	21.455	13.251
Jawa Tengah	19.648	25.000
DKI Jakarta	14.428	9.901
Sumatera Utara	7.460	7.681
Aceh	5.145	4.550
Banten	5.106	7.450
Sumatera Barat	4.567	4.389
Lampung	100.771	98.178
Jumlah	205.434	205.000

*Sumber : Departemen Agama*

Menurut data dari Kementerian Agama, calon jamaah haji pada tahun 2006 berjumlah 205 ribu jamaah yang terdiri dari 189.501 jamaah haji regular dan 15.499 jamaah haji khusus (ONH Plus). Calon jamaah haji regular terbanyak berasal dari Jawa Timur lalu disusul oleh Jawa barat, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, DKI Jakarta dan provinsi lainnya. Sedangkan untuk calon jamaah haji khusus pada tahun 2006 yang berjumlah 15.499 jamaah telah dibagikan kepada 233 Penyelenggaraan umrah dan haji khusus (PUHK).

#### **D. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)**

Penyelenggaraan ibadah haji pada dasarnya mencakup tiga dimensi penting, yaitu *pembinaan, pelayanan dan perlindungan*. Ketiga dimensi tersebut sebagian dipresentasikan ke dalam bagian dari biaya Penyelenggaraan ibadah haji:

1. *Pembinaan*, tugas-tugas yang harus dilakukan meliputi antara lain:
  - a. Melakukan kerjasama dengan pemerintah Saudi Arabia menyangkut berbagai hal antara lain tentang jumlah quota, keimigrasian dan ijin penerbangan;
  - b. Pembagian jumlah quota untuk setiap propinsi, untuk swasta dan untuk luar negeri;
  - c. Menetapkan biaya perjalanan ibadah haji;
  - d. Penyelenggaraan manasik haji;
  - e. Menetapkan tatacara pendaftaran calon jamaah haji;
  - f. Menetapkan standar akomodasi untuk calon jamaah haji di Saudi Arabia
2. *Pelayanan*, meliputi kegiatan-kegiatan antara lain:
  - a. Pendaftaran calon jamaah haji;
  - b. Pengaturan dan pelaksanaan pembayaran ibadah haji;
  - c. Pengurusan dokumen hajiseperti: (visa, passport);
  - d. Pelayanan manasik haji dan pembekalan calon jamaah haji;
  - e. Melakukan pengelompokan jamaah (kloter)
  - f. Membuat kontrak dengan perusahaan penerbangan;
  - g. Membuat kontrak dengan agen-agen pemondokan di Saudi Arabia;
  - h. Pelaksanaan pemberangkatan calon jamaah haji;
  - i. Pengaturan tenaga pendamping calon jamaah haji;
  - j. Penyediaan pemondokan calon jamaah haji di Saudi Arabia
  - k. Pengaturan dan pelaksanaan perjalanan selama di Saudi Arabia: Jeddah-Mekah-Medinah-Mina dan Arafah;

1. Pengaturan dan pelaksanaan pemulangan jamaah haji ke tanah air.
3. *Perlindungan* adalah meliputi kegiatan pengaturan sistem pengamanan calon jamaah haji di Saudi Arabia maupun di tanah air, mempersiapkan tenaga pendamping dari mulai berangkat ke Saudi Arabia sampai dengan kembali ke tanah air.

Pembiayaan penyelenggaraan haji adalah berasal dari jamaah haji yang membayar sejumlah dana untuk menunaikan ibadah haji kepada Menteri Agama melalui bank-bank pemerintah dan atau swasta yang ditunjuk pemerintah. Penunjukan bank penerima setoran sejumlah dana untuk menunaikan ibadah dilakukan setelah mendapat pertimbangan Gubernur Bank Indonesia. Biaya yang dibayar oleh jamaah inilah yang disebut dengan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), atau dahulu, sebelum dikeluarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Ibadah Haji yang dikenal dengan nama ONH (Ongkos Naik Haji ). Besaran BPIH bervariasi setiap tahunnya sesuai dengan fluktuasi nilai tukar valuta asing dan kondisi perekonomian. Berikut disajikan perkembangan BPIH dalam kurun waktu 12 tahun terakhir (1996-2007).<sup>42</sup>

Perkembangan biaya Penyelenggaraan ibadah haji 1996-2007

Tahun	ONH Regular			ONH Khusus		
	Zona I Aceh; Medan; Padang; Batam	Zona III Jakarta; Solo; Surabaya; Palembang	Zona III Balikpapan; Banjarmasin; Makassar	Tambahan Biaya per Zona	Biaya	Tambahan Biaya
1996	Rp 7.290.000	Rp 7.290.000	Rp 7.290.000	Rp 50000	---	---
1997	Rp 7.551.000	Rp 7.551.000	Rp 7.551.000	Rp 50.000	---	---
1998	Rp 8.805.000	Rp 8.805.000	Rp 8.805.000	Rp 50.000	---	---
1999	Rp 27.373.000	Rp 27.373.000	Rp 27.373.000	---	---	---

<sup>42</sup> *Ibid*



2000	Rp 17.758..000	Rp17.758..000	Rp17.758..000	---	Diatur oleh Menteri Agama (t.a.)	---
2001	Paket :	Paket :	Paket :	---	Diatur oleh Menteri Agama (t.a.)	---
A-Rp 21.500.000		A-Rp 22.000.000		A-Rp 23.000.000		
B-Rp 20.500.000		B-Rp 21.000.000		B-Rp 22.000.000		
C-Rp 19.000.000		C-Rp 20.000.000		C-Rp 21.000.000		
2002	US\$ 2.577	US\$ 2.677	US\$ 2.777	Rp 800.000	US\$ 3.500	Rp 477500
2003	US\$ 2.577	US\$ 2.677	US\$ 2.777	Rp 1.000.000	US\$ 3.500	Rp 787500
2004	US\$ 2.575	US\$ 2.675	US\$ 2.775	Rp 967.500	US\$ 4.500	Rp 821500
2005	US\$ 2.568,23	US\$ 2.668,23	US\$ 2.768,23	Rp 963.266	US\$ 4.500	Rp 715755
2006	US\$ 2.632,44	US\$ 2.732,44	US\$ 2.832,44	Rp 722.327	US\$ 4.500	Rp 485000
2007	US\$ 2.753,7	US\$ 2.851,7	US\$ 2.969,7	Rp 466.864	US\$ 4.500	Rp 405000

Sumber: Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama

Sedangkan untuk besaran rincian ONH reguler 2009 adalah sebagai berikut:<sup>43</sup>

Zona I Aceh; Medan; Padang; Batam	Zona III Jakarta; Solo; Surabaya; Palembang	Zona III Balikpapan; Banjarmasin; Makassar
Aceh : \$ 3.243	Jakarta : \$ 3.444	Balikpapan : \$ 3.544
Medan : \$ 3.333	Solo : \$ 3.407	Banjarmasin : \$ 3.508
Padang : \$ 3.329	Surabaya : \$ 3.512	Makassar : \$ 3.575
Batam : \$ 3.376	Palembang : \$ 3.377	---

Sumber: Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama

Penetapan BPIH dilakukan oleh presiden atas usul menteri agama setelah mendapat persetujuan DPR RI, yang selanjutnya digunakan untuk keperluan penyelenggaraan ibadah haji. Dengan kata lain penyusun BPIH dilakukan secara konsultatif antara pemerintah dengan DPR RI. Secara garis besar mekanisme penyampaian rencana penentuan BPIH dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Ditjen Bimas Islam dan penyelenggaraan haji, Kementerian Agama, merumuskan konsep rincian pengeluaran selama operasional haji

<sup>43</sup> <http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/07/10/02575061/ongkos.naik.haji>. Perpres Nomor 31 Tahun 2009 tentang BPIH Tahun 1430 H/2009 M. Lihat juga pada "Ongkos Naik Haji Ditetapkan Hampir Sama dengan Tahun Lalu", akses 22 oktober 2013

- berdasarkan biaya tahun-tahun sebelumnya, baik pembiayaan operasional di tanah air maupun operasional haji di Arab Saudi.
2. Bahan tersebut kemudian dipaparkan dalam rapat terbatas yang biasanya Kementerian Agama. Rapat tersebut melibatkan unsur terkait dari direktorat dan pihak itjen.
  3. Hasil rapat tersebut dipresentasikan dalam rapat yang lebih luas dan melibatkan unsur-unsur bank bersama Bank Indonesia, Kementerian Perhubungan dan Penerbangan, Departemen Kesehatan, dan Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus (PIHK). Selanjutnya dibentuk tim kecil untuk mengkaji secara mendalam sehingga menghasilkan draft final BPIH.
  4. *Draft* BPIH kemudian diusulkan kepada DPR yang kemudian dibahas oleh komisi IV DPR-RI bersama pemerintah dan berlangsung dalam dua tahap, yaitu tahap Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dan tahap Rapat Kerja (RK).
  5. Hasil pembahasan pemerintah bersama DPR tersebut kemudian diajukan kepada presiden untuk ditetapkan sebagai BPIH.

Komponen-komponen yang menjadi tolak ukur BPIH, antara lain dalam bentuk US\$ untuk biaya penerbangan Indonesia-Arab Saudi (pulang pergi/PP) dan biaya operasional di Arab Saudi. Sedangkan biaya tambahan dalam bentuk rupiah adalah untuk operasional dalam negeri. Secara ringkas masing-masing komponen perhitungan BPIH tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Biaya penerbangan* adalah biaya yang harus dibayar oleh pemerintah kepada pihak penerbangan yang mengangkut jamaah haji yang dilakukan secara charter. Biaya angkutan udara merupakan komponen paling besar dalam susunan BPIH yaitu antara 40 persen samapai dengan 48 persen. Adapun komponen yang menjadi beban pihak penerbangan adalah seluruh biaya operasional angkutan penerbangan haji yang sesuai dengan spesifikasi yang diminta oleh Kementerian Agama, antara lain *free seat* sebesar 2 persen untuk keperluan petugas haji, pelayanan waktu pemberangkatan yaitu *check in* di asrama haji embarkasi di tanah air termasuk angkutan orang dan barang, pelayanan pemulangan yaitu *check in* di Madinatul Hujaj Jeddah termasuk angkutan orang dan barang bawaan ke Bandara KAA Jeddah, pemberian *gift away* berupa koper, tas tentengan dan air zam-zam sebanyak 5 liter serta angkutan obat-obatan ke Jeddah untuk keperluan jamaah haji selama di Arab Saudi.
2. *Biaya operasional di Arab Saudi* merupakan biaya yang dipergunakan untuk penyelenggaraan operasional di Arab Saudi dan biaya yang harus dibayarkan oleh pemerintah Indonesia kepada penyedia pelayanan haji Arab Saudi. Biaya wajib, meliputi masalah ammah (*general service*), akomodasi di Makkah, Madinah dan Madinatul Hujjaj, konsumsi dan transportasi. Sedangkan biaya operasional meliputi belanja pegawai atau honorarium petugas, belanja barang,

belanja perjalanan, sewa gedung dan pemeliharaan serta biaya hidup (*living cost*) bagi jamaah haji di Arab Saudi.

3. *Biaya operasional dalam negeri* merupakan biaya yang dipergunakan untuk penyelenggaraan operasional haji di Indonesia yang terdiri dari biaya operasional pusat, biaya operasional di embarkasi, biaya operasional di daerah, *airport tax* dan biaya jasa administrasi bank.<sup>44</sup>

BPIH untuk haji khusus (ONH plus) ditetapkan pemerintah lebih tinggi daripada haji reguler karena terdapat perbedaan signifikan atas fasilitas yang dapat dinikmati oleh jamaah haji. Untuk penyelenggaraan ibadah haji khusus ini pemerintah bekerjasama dengan swasta yaitu perusahaan penyelenggaraan haji khusus dan umrah yang telah mendapatkan ijin dari Departemen Agama. Menurut data Departement Agama Tahun 2006, saat ini di Indonesia terdapat 223 perusahaan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah yang telah mendapatkan ijin.

Disamping membayar besarnya BPIH yang telah ditetapkan, jamaah haji masih harus menanggung biaya lain yang tidak termasuk dalam komponen BPIH, yaitu biaya pemeriksaan kesehatan, perjalanan dari daerah asal ke asrama embarkasi dan sebaliknya, biaya ziarah di Arab Saudi dan biaya Dam (kewajiban untuk menyembelih kambing atau unta atau sapi yang dikenakan kepada jamaah haji yang tidak melaksanakan salah satu atau lebih kewajiban

---

<sup>44</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf), *op.cit.*, akses 15 September 2013

haji sesuai dengan ketentuan syariat). Struktur biaya penyelenggaraan ibadah haji secara terperinci adalah sebagai berikut:

STRUKTUR BIAYA PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI	
<p>I. BIAYA PENERBANGAN HAJI II. BIAYA OPERASIONAL DI ARAH SAUDI</p> <p>1. <u>Biaya langsung</u></p> <p>(1) Maslahan Amanah/General Services :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Biaya pelayanan Muazazah</li> <li>- Biaya perkemahan Armiza</li> </ul> <p>(2) Akomodasi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sewa rumah Makkah</li> <li>- Sewa rumah Madinah</li> <li>- Sewa Madinatul hujjaj</li> <li>- Sewa kantor kloter di Madinah</li> <li>- Sewa ruang kloeter di Madinah</li> </ul> <p>(3) Konsumsi Jamaah Haji :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Makan masa kedatangan di Airport (1x)</li> <li>- Makan masa perjalanan Makkah/Madinah (1x)</li> <li>- Makan masa kedatangan di Terminal Hijrah Madinah (1x)</li> <li>- Makan selama di Arafah-miza</li> <li>- Makan masa kepulangan di Terminal Hijrah Madinah (1x)</li> <li>- Makan selama di Madinatul Hujjaj (1x)</li> <li>- Makan masa kepulangan di Airport (1x)</li> </ul> <p>(4) Angkutan Darat (Naqobah) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- BiayPa perjalanan Jaddah-Makkah</li> <li>- Madinah-Armina</li> <li>- Angkutan Madinatul Hujaj Airport KAA</li> <li>- Ongkos bongkar muat barang Madizatul Hujjaj/Madinah</li> </ul> <p>(5) Living cost Jamaah</p> <p>(6) Pengadaan tumbuhan obat-obatan</p> <p>2. <u>Biaya Tidak Langsung</u></p> <p>(1) Insentif Petugas Haji :</p> <p>a. Petugas Non-Kloter</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peraturan haji Indonesia dan rombongan</li> </ul> <p>b. Petugas Kloter</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ketua kloter</li> <li>- TPHD</li> <li>- TKHI (dokter)</li> <li>- TKHI (paramedis)</li> <li>- Karom</li> <li>- Karu</li> </ul> <p>c. PPIH Arab Saudi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- koordinator (dubes)</li> <li>- koordinator harian (loonjen)</li> <li>- ketua pelaksanaan (ka. Staf)</li> <li>- kadakar</li> <li>- wakil kadakar</li> <li>- home &amp; local staff</li> <li>- temus</li> </ul> <p>(2) ATK dan Perlengkapan :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sarana administrasi</li> <li>- daker, sector, perkemahan armina dan pos pelayanan Armina</li> </ul>	<p>(lanjutan)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pelayanan madrasah petugas kloter</li> <li>- naqobah petugas kloter</li> <li>- perkemahan petugas kloter di Armina</li> <li>- sirkobat, sarana medis, media centre haji</li> <li>- badan haji, jamaah dan tawaf ifadah pasien</li> <li>- dana cadangan/keuangan (pelayanan jamaah haji)</li> </ul> <p>III. BIAYA OPERASIONAL DI DALAM NEGERI</p> <p>1. <u>Biaya langsung</u></p> <p>(1) Konsumsi Jamaah dan Petugas di Embarkasi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- konsumsi jamaah haji</li> <li>- konsumsi petugas haji</li> <li>- konsumsi petugas embarkasi</li> </ul> <p>(2) Belanja Barang</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- percetakan (paspor, manasik, SPPH, SPMA, tanda pengenal, buku-buku petunjuk dan biaya pengirimannya)</li> <li>- obat-obatan, alat kesehatan dan vaksin meningitis</li> <li>- gelang identitas</li> </ul> <p>(3) Kegiatan Penyelenggaraan haji</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- informasi haji/penyuluhan haji</li> <li>- proses penyelesaian paspor haji di pusat, embarkasi propinsi dan kab/kota (antar jemput paspor, penelitian, penvisaan oleh imigrasi Arab Saudi)</li> <li>- pengobatan, rujukan jamaah haji embarkasi dan tes kehamilan</li> <li>- pembinaan jamaah (pembentukan regu rombongan, pemantapan manazik, pelatihan karu, karoma dan konsolidasi kloter)</li> <li>- asuransi jiwa</li> <li>- penyiapan angkutan haji/penjadwalan di 8 embarkasi</li> <li>- pemeliharaan siskebat</li> <li>- penyiapan qur"ah</li> </ul> <p>(4) Airport Tax</p> <p>2. <u>Biaya Tidak Langsung</u></p> <p>(1) Operasional pusat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belanja pegawai (ruang makan, transport, rapat-rapat dan lembur)</li> <li>- Belanja barang (ATIK, inventaris kantor, kendaraan operasional haji, langganan daya dan jasa komputer)</li> <li>- Belanja Perjalanan (dalam dan luar negeri)</li> <li>- Belanja Pemeliharaan (inventaris kantor, kendaraan operasional haji, pemeliharaan asrama haji)</li> </ul> <p>(2) Operasional Embarkasi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belanja pegawai : (honor/uang lelah, transport, rapat-rapat dan lembur)</li> <li>- Belanja barang (ATK, keperluan sehari-hari)</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- langganan daya dan jasa</li> <li>(3) Perjalanan Petugas Jaddah-Makkah dan Madinah : <ul style="list-style-type: none"> <li>- luar daerah kerja (Jeddah, Makkah, Madinah)</li> <li>- pendamping jamaah sakit</li> </ul> </li> <li>(4) Sewa Kantor, Wisma dan Pemeliharaan : <ul style="list-style-type: none"> <li>- wisma haji Jeddah</li> <li>- wisma haji Makkah</li> <li>- wisma haji Madinah</li> <li>- posko jamaat</li> <li>- kantor daker Jeddah di airport</li> <li>- pol/bengkel kendaraan Jeddah</li> <li>- pemeliharaan kantor dan wisma</li> </ul> </li> <li>(5) Konsumsi Petugas Haji : <ul style="list-style-type: none"> <li>- peraturan haji Indonesia dan rombongan</li> <li>- petugas PPIH Arab Saudi</li> <li>- safari wukuf</li> <li>- rapat-rapat</li> <li>- malam taaruf persiapan ops. Armina</li> <li>- pencatatan tenaga musim</li> <li>- petugas kloter di Armina</li> <li>- petugas kloter di Madinatul Hujjaj</li> </ul> </li> <li>(6) Pemeliharaan Ambulance dan Kendaraan Operasional</li> <li>(7) Biaya Penunjang Operasional: <ul style="list-style-type: none"> <li>- pakaian seragam xxx</li> <li>- bantuan transportasi xxx mahasiswa luar Arab Saudi</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>kantor, langganan daya dan jasa)</li> <li>-Belanja Perjalanan, Kab/Kota ke Propinsi/embarkasi</li> <li>-Belanja Pemeliharaan (inventaris kantor, kendaraan operasional)</li> <li>-Peningkatan fasilitas asrama haji embarkasi, rapat-rapat evaluasi Penyelenggaraan haji embarkasi</li> <li>(3) Operasional Propinsi, Kabupaten/Kota : <ul style="list-style-type: none"> <li>-Belanja pegawai : (honor/uang lelah, transport, rapat dan lembur)</li> <li>-Belanja barang (ATK, keperluan sehari-hari kantor, langganan daya dan jasa)</li> <li>-belanja perjalanan, kab/kota ke propinsi/embarkasi</li> <li>-belanja pemeliharaan (inventaris kantor, kendaraan operasional)</li> <li>-peningkatan fasilitas sarana haji propinsi, evaluasi Penyelenggaraan haji</li> </ul> </li> </ul> <p>IV.BIAYA ADMINISTRASI BANK</p>
--	---

Sumber: rencana rincian komponen BPIH DKI Jakarta Tahun 2004

### E. Transportasi haji

Kegiatan pelaksanaan transportasi adalah pengangkutan jamaah haji mulai dari tempat embarkasi, selama berada di arab Saudi dan pemulangan kembali ke tempat embarkasi asal Indonesia. Pengangkutan jamaah haji dengan menggunakan kapal laut telah dimulai sejak tahun 1947 sampai dengan 1978. Penyebab pokok dari berakhirnya angkutan haji melalui angkutan laut adalah minimnya pelayanan dan ketersediaan armada kapal laut yang akan digunakan untuk mengangkut jamaah haji yang tidak memadai.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> <http://www.ummatonline.net/tag/abdul-ghafur-transportasi-haji-belum-tuntas>, Abdul Ghafur, "Transportasi Haji Belum Tuntas," akses 15 september 2013

Sejak tahun 1979 ditetapkan bahwa angkutan haji dilaksanakan dengan angkutan udara. Sejak tahun 1979 ditetapkan sampai tahun 1998, pelaksanaan angkutan haji melalui pesawat udara dimonopoli oleh perusahaan penerbangan nasional PT. Garuda Indonesia. Baru pada tahun 1999, pelaksanaan angkutan haji melalui pesawat udara mulai mengikutsertakan perusahaan penerbangan asing sebagai pelaksana angkutan haji, yaitu Saudi Arabian Airlines (SA). Salah satu dampak positif yang cukup signifikan dengan adanya kebijakan tersebut, adalah tarif angkutan haji dapat ditekan dan diturunkan sehingga berpengaruh dalam penetapan komponen biaya perjalanan haji yang sebagian besar merupakan biaya angkutan udara.

Penetapan perusahaan penerbangan sebagai pelaksana transportasi haji dilakukan oleh menteri agama dengan sistem penunjukan langsung melalui proses penetapan spesifikasi angkutan haji, penawaran terbatas dan negosiasi. Dalam operasionalnya penerbangan haji dilakukan dengan sistem charter, sehingga tarif yang ditetapkan lebih tinggi dari tarif penerbangan reguler dengan rute yang sama.

Penyelenggaraan angkutan haji, menurut Kementerian Agama merupakan kegiatan yang khusus/spesifik yang ditandai dengan: *pertama*, keterikatan dengan ketentuan keharusan melibatkan Saudi Arabian Airlines (SA) dalam angkutan haji atau apabila tidak mengikutsertakannya, maka pihak yang mengangkut diharuskan membayar royalti kepada Saudi Arabian Airlines (sebesar US\$ 100 per penumpang); *kedua*, angkutan haji berbeda dengan angkutan reguler karena dalam penetapan biaya angkutan haji harus

memperhitungkan adanya 4 kali penerbangan Indonesia-Jeddah pergi pulang; dan *ketiga*, angkutan haji bukan sekedar mengangkut jamaah haji dan barang bawaan dari bandara asal ke bandara tujuan, tetapi juga meliputi pelayanan check in di luar bandara (asrama haji embarkasi dan Madinatul Hujjaj).<sup>46</sup>

Kewajiban bagi pihak penerbangan adalah menyediakan transportasi darat dari asrama haji embarkasi ke Bandar udara pemberangkatan, transportasi udara dari Indonesia ke Jeddah pergi pulang, dan di Arab Saudi menyediakan transportasi darat dari Indonesia ke Jeddah pergi pulang, dan di Arab Saudi menyediakan transportasi darat dari asrama haji madinatul hujjaj ke bandara udara King Abdul Aziz Jeddah. Angkutan antar kota perhajian di Arab Saudi yaitu Jeddah-Mekkah-Madinah dan sebaliknya disediakan oleh organisasi angkutan haji Arab Saudi *-naqobah-* sesuai dengan volume dan arus perpindahan jamaah.

#### **F. Akomodasi Jamaah Haji**

Akomodasi adalah tempat penginapan atau pengasramaan sebagai penampungan sementara pada waktu jamaah haji di tempat embarkasi dan atau di debarkasi dan pemondokan selama berada di Arab Saudi. Akomodasi bagi jamaah adalah kebutuhan dasar setelah konsumsi dan sandang serta melibatkan dana yang jumlahnya tidak sedikit, bahkan dalam komponen BPIH menempati urutan kedua setelah angkutan udara.

---

<sup>46</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf), *op.cit.*, akses 15 September 2013



Sebelum pemberangkatan ke Arab Saudi, jamaah diasramakan di masing-masing asrama haji embarkasi maksimal 24 jam sebelum penerbangan ke Arab Saudi. Fungsi asrama haji selain sebagai tempat pemulihan kesehatan dan istirahat setelah melakukan perjalanan yang cukup panjang dan melelahkan dari daerah asalnya masing-masing, adalah juga sebagai tempat penyelesaian proses penerbangan untuk perjalanan ke luar negeri (*check in*).

Jumlah jamaah haji dari seluruh dunia yang berjumlah antara dua juta sampai tiga juta orang setiap tahunnya, menyebabkan probematika penyediaan pemondokan bagi jamaah haji di Arab Saudi, terlebih menyangkut kualitas dan jarak tempuh pemondokan dengan Masjidil Haram atau Masjidil Nabawi. Pemondokan di Arab Saudi di atur sesuai dengan ketentuan pemerintah Arab Saudi (*Ta'limatul Hajj*).<sup>47</sup>

Prosedur penyewaan rumah di Arab Saudi dimulai dengan pembicaraan antara misi haji Indonesia (yaitu Tim Khusus perumahan yang dibentuk Kementerian Agama untuk konsentrasi menangani permasalahan akomodasi di Arab Saudi) dengan menteri haji Indonesia Arab Saudi yang hasilnya dituangkan dalam nota kesepakatan yang mengikat antara lain terkait dengan jumlah jamaah, kesiapan angkutan dan penyediaan pemondokan. Persyaratan pokok yang menunjukkan bahwa rumah tersebut telah layak untuk disewakan adalah rumah tersebut sudah mendapatkan ijin dari instansi yang berwenang mengeluarkan perijinan di Arab Saudi.

---

<sup>47</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf), *op.cit.*, akses 15 September 2013

Persyaratan yang sudah dipenuhi, dilakukan proses tender guna menyeleksi kriteria kualitas pemondokan yang sesuai dengan standar yang dikehendaki. Dari hasil seleksi, keluarlah pemenang dengan biaya terjangkau sesuai persyaratan administrasi dan persyaratan teknis. Selanjutnya status rumah menjadi '*siap dan layak sewa*' melalui pengajuan kontrak yang resmi. Sesuai dengan prosedur yang berlaku, pada setiap akhir musim haji, BPK melakukan pemeriksaan detail dan pengecekan langsung di lapangan tentang proses pengeluaran keuangan, dan kelengkapan setiap dokumen lelang penyewaan rumah.

#### **G. Katering Jamaah Haji**

Untuk katering di arab Saudi dilayani oleh pihak swasta atau perusahaan Arab Saudi setelah melalui proses tender yang dilaksanakan oleh bidang Urusan Haji Jeddah. Selanjutnya perusahaan mendapatkan Surat Perintah Kerja (SPK) merupakan perwujudan dari mandat Pemerintahan Indonesia sesuai aturan yang berlaku. Proses penunjukan perusahaan katering sendiri pada dasarnya sama dengan proses kontrak kerja pada beberapa kegiatan lainnya, seperti pelaksanaan kontrak penerbangan, angkutan jamaah, pengadaan dokumen, pencetakan dan lain sebagainya.<sup>48</sup>

Adapun menurut ketentuan yang berlaku di arab Saudi, pengusaha atau penyedia layanan katering untuk jamaah haji yang berada di tanah suci adalah perusahaan dalam negeri (Arab Saudi), sehingga tidak akan dimungkinkan lagi

---

<sup>48</sup> <http://www.detiknews.com/read/2009/11/26/130644/1249350/727/layanan-katering-haji-makin-variatif>. "*Layanan Katering Haji Makin Variatif*," akses 23 oktober 2013

perusahaan dari luar untuk ikut dalam penyediaan catering. Namun demikian, dimungkinkan adanya kerjasama antara orang Indonesia yang berbisnis di Arab Saudi dengan pengusaha Arab Saudi dengan syarat harus tetap mengatasnamakan perusahaan Arab Saudi.<sup>49</sup>

Pelayanan konsumsi dengan sistem catering selama jamaah haji berada di Arab Saudi dilakukan di beberapa lokasi yang ditentukan: (1) di bandara King Abdul Aziz Jeddah masa kedatangan satu kali; (2) dalam perjalanan ke Makkah/Madinah (masa kedatangan) satu kali; (3) di terminal kedatangan terminal hijrah Madinah satu kali; (4) pada masa kepulangan di terminal hijrah Madinah satu kali; (5) selama di Madinatul Hujjaj empat kali; (6) masa kepulangan di bandara Jeddah dan Madinah satu kali. Demikian juga pada saat puncak pelaksanaan haji Arafah dan Mina, pelayanan konsumsi dilakukan sepenuhnya dengan sistem catering.

Diluar pelayanan konsumsi dengan sistem catering yang dilakukan oleh pemerintah memang ada pula pelaksanaan catering yang dilakukan oleh masing-masing kloter dengan memanfaatkan *living cost* yang telah dibagikan (SR. 1,500 equivalen Rp. 3.000.000,-). Sebagian jamaah secara mandiri memenuhi kebutuhan makan sehari-hari dengan jalan membeli sendiri kepada pedagang-pedagang di sekitar pemondoka-pemondokan haji. Sebagian yang lain ada juga yang memanfaatkan catering yang dikelola oleh para pengusaha catering Indonesia (pengusaha tidak resmi berdasarkan ketentuan pemerintah

---

<sup>49</sup> [http://www.sripoku.com/view/19100/14\\_rekanan\\_ikut\\_tender\\_katering\\_haji](http://www.sripoku.com/view/19100/14_rekanan_ikut_tender_katering_haji), "Rekanan Ikut Tender Catering Haji," akses 15 september 2013

Arab Saudi) di sekitar pemondokan dan sekaligus dikoordinasi oleh orang-orang kepercayaan pengurus pemondokan.

## **H. Kajian Hukum Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1999.**

### **1. Monopoli**

Berdasarkan kamus ekonomi *Collins* yang dimaksud dengan monopoli adalah, salah satu jenis struktur pasar yang mempunyai sifat-sifat, bahwa satu perusahaan dengan banyak pembeli, kurangnya produk substitusi atau pengganti serta adanya pemblokiran pasar (*barrier to entry*) yang tidak dapat dimasuki oleh pelaku usaha lainnya.<sup>50</sup>

Pengertian monopoli menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah, situasi pengadaan barang dagangan tertentu (di pasar lokal atau nasional) sekurang-kurangnya sepertiga dikuasai oleh satu orang atau satu kelompok, sehingga harganya dapat dikendalikan, seperti penguasaan minyak bumi dan gas alam oleh pemerintah dan hak tunggal untuk berusaha lainnya.<sup>51</sup>

Pengertian monopoli secara umum adalah jika ada salah satu pelaku usaha (penjual) ternyata merupakan satu-satunya penjual bagi produk barang dan jasa tertentu, pada pasar tersebut tidak terdapat produk substitusi (penganti). Akan tetapi karena perkembangan jaman, maka jumlah satu kurang relevan

---

<sup>50</sup> Andi Fahmi Lubis, et.al, *op. cit.*, hlm. 128

<sup>51</sup> Suhasril, Mohammad Taufik Makarao, *op.cit* hlm. 26

dengan kondisi riil di lapangan, karena ternyata banyak usaha industri yang terdiri lebih dari satu perusahaan mempunyai perilaku seperti monopoli.<sup>52</sup>

Pasar monopoli adalah suatu bentuk barang di mana hanya terdapat satu perusahaan saja yang menghasilkan barang yang tidak dipunyai barang pengganti yang sangat dekat. Adapun faktor-faktor yang menimbulkan monopoli antara lain:

- a. Memiliki sumber daya yang unik
- b. Terdapat skala ekonomi
- c. Kekuasaan monopoli yang diperoleh melalui peraturan pemerintah
- d. Peraturan paten, dan hak cipta
- e. Hak usaha eksklusif.<sup>53</sup>

Ketentuan Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dapat disimpulkan tidak semua kegiatan dilarang. Hanya kegiatan yang memenuhi unsur dan kriteria yang terdapat dalam Pasal 17 monopoli yang dilarang diantaranya:

- a. Melakukan kegiatan penguasaan atas produk barang, jasa, atau barang dan jasa tertentu;
- b. Melakukan kegiatan penguasaan atas pemasaran produk barang, jasa, atau barang dan jasa tertentu;

---

<sup>52</sup> Monopoli tidak hanya terjadi pada sisi penawaran (*supply*) saja, tetapi ada juga monopoli pada sisi permintaan (*demand*) yang kemudian disebut *monopoly of demand* ini hanya terdapat pada pihak penerima barang dan jasa atau penerima pasokan/pembeli tunggal.

<sup>53</sup> Mustafa Kamal Rokan, *op.cit.* hlm.12

- c. Penguasaan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli;
- d. Penguasaan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.<sup>54</sup>

Monopoli merupakan masalah yang menjadi perhatian utama dalam setiap pembahasan pembentukan hukum persaingan usaha. Monopoli itu sendiri sebetulnya bukan merupakan suatu kejahatan atau bertentangan dengan hukum, apabila diperoleh dengan cara-cara yang *fair* dan tidak melanggar hukum. Oleh karenanya monopoli itu sendiri belum tentu dilarang oleh hukum persaingan usaha, akan tetapi justru yang dilarang adalah perbuatan-perbuatan dari perusahaan yang mempunyai monopoli untuk menggunakan kekuatan di pasar bersangkutan yang biasa disebut sebagai praktek monopoli atau monopolisasi. Suatu perusahaan dikatakan telah melakukan memonopolisasi jika pelaku usaha mempunyai kekuatan untuk mengeluarkan atau mematikan perusahaan lain dan syarat kedua, pelaku usaha tersebut telah melakukan atau mempunyai tujuan untuk melakukannya.<sup>55</sup>

Praktek monopoli ini merupakan pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa tertentu sehingga dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Rahmadi Usmani, "*Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2004, hlm. 69

<sup>55</sup> Andi Fahmi Lubis, et.al, *op. cit.*, hlm 127

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm 133

Praktek monopoli tidak harus langsung bertujuan menciptakan monopoli, tetapi pada umumnya menggambarkan suatu usaha mencapai atau memperkuat posisi dominan di pasar. Yang berarti menekankan pada proses monopoli, yakni penentuan mengenai pasar yang bersangkutan, penilaian terhadap keadaan pasar, dan adanya kegiatan yang dilakukan oleh pelaku untuk menguasai pasar.<sup>57</sup>

Sedangkan kriteria yang digunakan untuk membuktikan ada atau tidaknya monopoli yang dilarang tersebut didasarkan pada:<sup>58</sup>

- a. Produk barang, jasa, atau barang dan jasa tersebut belum ada penggantinya (substitusinya);
- b. Pelaku usaha lain sulit atau tidak dapat masuk ke dalam persaingan terhadap produk barang, jasa, atau barang dan jasa yang sama (*barrier to entry*);
- c. Pelaku usaha lain tersebut adalah pelaku usaha yang mempunyai kemampuan bersaing yang signifikan dalam pasar yang bersangkutan;
- d. Satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha telah menguasai lebih dari 50% pangsa pasar dari suatu jenis produk barang atau jasa tertentu.

Untuk mengetahui gambaran adanya monopoli dalam suatu pasar, perlu kiranya terlebih dahulu memahami struktur dan karakteristik bentuk-bentuk pasar. Secara sederhana, struktur pasar dapat diberikan pengertian sebagai kondisi lingkungan dimana perusahaan melakukan aktivitasnya sebagai

---

<sup>57</sup> Mustafa Kamal Rokan, *op.cit.*, hlm.17

<sup>58</sup> Rahmadi Usmani, *op.cit.*, hlm 69

produsen. Terdapat 4 (empat) bentuk struktur pasar dalam teori ekonomi dasar, yaitu:<sup>59</sup>

a. Pasar persaingan sempurna

Pasar persaingan sempurna adalah struktur pasar atau industri dimana terdapat banyak penjual dan pembeli, disetiap penjual ataupun pembeli tidak dapat mempengaruhi keadaan pasar. Persaingan sempurna merupakan struktur pasar yang paling ideal karena dianggap sebagai pasar yang akan menjamin terwujudnya kegiatan produksi barang atau jasa yang sangat efisien.

b. Pasar monopoli

Pasar monopoli adalah suatu bentuk pasar dimana hanya terdapat satu perusahaan saja dan perusahaan ini menghasilkan barang yang tidak mempunyai substitusi atau barang pengganti.<sup>60</sup>

Biasanya keuntungan yang dinikmati perusahaan monopoli adalah keuntungan diatas normal, hal ini karena adanya hambatan yang tangguh terhadap perusahaan lain yang akan masuk kedalam pasar.

c. Persaingan monopolistis

Pasar monopolistis merupakan pasar yang berada diantara dua jenis pasar yang ekstrim yaitu persaingan sempurna dan monopoli. Oleh sebab itu sifat-sifatnya mengandung unsur-unsur sifat pasar persingan sempurna dan sifat-sifat persaingan monopoli.

---

<sup>59</sup> Agus Maulana, "*Pengantar Mikro ekonomi Jilid 2*", Bina Rupa Aksara, Jakarta, hlm.16

<sup>60</sup> *Ibid*



Pasar persaingan monopolistis adalah suatu pasar dimana terdapat banyak penjual yang menghasilkan barang yang berbeda corak (*differentiated product*).<sup>61</sup>

d. Pasar oligapoli

Struktur pasar oligapoli adalah dimana terdapat beberapa perusahaan raksasa yang menguasai sebagian besar pasar (70%-80%) dari seluruh pasar, disamping itu terdapat pula beberapa perusahaan kecil. Perusahaan-perusahaan yang menguasai pasar akan sangat mempengaruhi perusahaan yang lain.<sup>62</sup>

a. Aspek positif monopoli

Meskipun secara umum lebih sering dikemukakan bahwa monopoli itu negatif, apabila dilihat ternyata ada pula aspek positif monopoli yang bisa ditemukan dari monopoli aspek positif monopoli diantaranya adalah:

- 1) Monopoli bisa memaksimalkan efisiensi pengelolaan sumber daya ekonomi tertentu. Apabila sumber daya alam minyak bumi dikelola oleh satu unit usaha tunggal yang besar, maka ada kemungkinan bahwa biaya-biaya tertentu akan bisa dihindari.
- 2) Monopoli juga bisa menjadi sarana untuk meningkatkan pelayanan terhadap konsumen dalam industry tertentu. Dalam bidang usaha pelayanan telekomunikasi, misalnya, para pengguna jasa akan bisa saling berhubungan tanpa kesulitan karena hubungan itu difasilitasi oleh satu perusahaan yang memiliki basis teknologi yang bisa dimanfaatkan

---

<sup>61</sup> Sukirno Sadono, "Pengantar Teori Ekonomi Mikro", Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 236

<sup>62</sup> *Ibid.*

oleh semua konsumen. Hal ini mungkin saja tidak terjadi jika usaha pelayanan telekomunikasi dibuka bagi persaingan. Dalam hal terjadi persaingan, ada kemungkinan perusahaan-perusahaan yang saling bersaing itu mengembangkan sendiri teknologi mereka bagi konsumen mereka sendiri. Dengan demikian, ada kemungkinan mereka memiliki basis teknologi yang saling berbeda yang akan menyulitkan konsumen perusahaan yang satu untuk berhubungan dengan konsumen perusahaan lainnya.

- 3) Monopoli bisa menghindarkan duplikasi fasilitas umum. Adakalanya bidang usaha tertentu akan lebih efisien bagi publik apabila dikelola hanya oleh satu perusahaan. Jika distribusi air minum diberikan pada lebih dari satu perusahaan yang saling bersaing, yang mungkin terjadi adalah bahwa mereka akan membangun sendiri instalasi (penampungan, pipa-pipa) air minum mereka. Dari sisi kepentingan publik duplikasi fasilitas air minum itu bisa dianggap sebagai sesuatu yang kurang efisien.
- 4) Dari sisi produsen, monopoli bisa menghindarkan biaya pariwisata serta biaya diferensiasi. Jika terjadi persaingan, setiap perusahaan yang bersaing akan saling mencoba merebut konsumen dengan banyak cara. Pariwisata tampaknya menjadi cara yang cukup penting untuk menjangkau konsumen. Setiap perusahaan juga akan berkecenderungan untuk membuat produk mereka bisa dibedakan dari produk perusahaan lain. Dalam hal terjadi monopoli, kedua macam biaya tersebut tidak

relevan. Karena perusahaan akan selalu berada pada pihak yang lebih dibutuhkan oleh konsumen, ia tidak perlu bersusah-susah mendapatkan konsumen melalui pariwisata maupun diferensiasi produk.

- 5) Dalam monopoli biaya kontraktual bisa dihindarkan. Persaingan membuat kekuatan ekonomi tersebar (*dispersed*). Dengan demikian, maka para pelaku akan memiliki kekuatan relative yang tidak jauh berbeda. Konsekuensinya, jika mereka akan saling bertransaksi, waktu, biaya, dan tenaga yang diperlukan menjadi lebih besar. Kondisi ini tidak dijumpai dalam kondisi monopoli di mana peluang untuk bernegosiasi tidak terlampau besar.
- 6) Monopoli bisa digunakan sebagai sarana untuk melindungi sumber daya tertentu yang penting bagi masyarakat luas dari eksploitasi yang semata-mata bersifat '*profit-motive*'.<sup>63</sup>

#### **b. Aspek negatif monopoli**

Dampak negatif sehubungan dengan dilakukan monopoli oleh pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha yang dapat merugikan konsumen maupun pelaku usaha lain diantaranya adalah:

- 1) Terjadi peningkatan harga suatu produk sebagai akibat tidak ada kompetisi dan persaingan bebas. Harga yang tinggi ini pada gilirannya akan menyebabkan inflasi yang merugikan masyarakat luas

---

<sup>63</sup> Arie Siswanto, *op.cit*, hlm20

- 2) Pelaku usaha mendapat keuntungan (*profit*) diatas kewajaran yang normal. Ia akan seenaknya menetapkan harga untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya karena konsumen tidak ada pilihan lain dan terpaksa membeli produk tersebut
- 3) Terjadi eksploitasi terhadap konsumen karena tidak ada hak pilih konsumen atas produk. Konsumen akan seenaknya menetapkan kualitas suatu produk tanpa dikaitkan dengan biaya yang dikeluarkan. Eksploitasi ini juga akan menimpa karyawan dan buruh yang bekerja pada produsen tersebut dengan menetapkan gaji dan upah yang sewenang-wenang tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku.
- 4) Terjadi ketidakekonomisan dan ketidakefisienan yang akan dibebankan kepada konsumen dalam rangka menghasilkan suatu produk, karena perusahaan monopoli cenderung tidak beroperasi pada *average cost* yang minimum.
- 5) Ada *entry barrier* dimana perusahaan lain tidak dapat masuk ke dalam bidang usaha perusahaan monopoli tersebut, karena penguasaan pangsa pasar yang besar. Perusahaan-perusahaan kecil tidak diberi kesempatan untuk tumbuh berkembang dan akan menemui ajalnya satu per satu
- 6) Pendapatan jadi tidak merata, karena sumber dana dan modal akan tersedot ke dalam perusahaan monopoli. Masyarakat banyak harus berbagi dengan banyak orang dalam bagian yang sangat kecil,

sementara perusahaan monopoli dengan sedikit orang akan menikmati bagian yang lebih besar.<sup>64</sup>

## 2. Jenis-jenis Monopoli yang Diperbolehkan

Bahwa secara sederhana monopoli melibatkan pemusatan suatu kekuatan tunggal di pasar, dengan beberapa kriteria diantaranya adalah:

- a. Monopoli dapat dibedakan menjadi:
  - 1) *Private monopoli* (monopoli swasta), adalah monopoli yang dipegang oleh pihak non public, seperti perusahaan swasta, koperasi, dan perorangan.
  - 2) *Public monopoli* (monopoli publik), monopoli yang itu dipunyai oleh badan public, seperti Negara, Negara bagian, pemerintah daerahPembedaan ini didasarkan pada kriteria siapa yang memegang atau memiliki kekuasaan monopoli.<sup>65</sup>
- b. Dari sisi keadaan yang menyebabkan, monopoli bisa dibagi menjadi *natural monopoly* dan *monopoly by law*<sup>66</sup>
  - 1) *Natural monopoly* adalah monopoli yang disebabkan oleh faktor-faktor alami yang eksklusif. Jika di suatu daerah terdapat bahan tambang langka yang tidak dijumpai di daerah lain, pengelola sumber daya di wilayah itu akan memiliki *natural monopoly*.

---

<sup>64</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Anti Monopoli*, Raja Grafindo Persada: Jakarta, 1999, hlm. 30

<sup>65</sup> Arie Siswanto, *op.cit.*, hlm 22

<sup>66</sup> Mustafa Kamal Rokan, *op.cit.*, hlm 17

- 2) *Monopoly by law* monopoli berdasarkan hukum, monopoli yang berasal dari pemberian Negara seperti yang termaktub dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya dilindungi oleh Undang-Undang dan peraturan dibawahnya. Misalnya, pada perusahaan listrik Negara, pertamina, pelni.

### 3. Persaingan Usaha

Persaingan atau *competition* secara terminologi adalah adanya dua pihak atau lebih yang terlibat dalam upaya saling mengungguli dengan adanya kehendak diantara mereka untuk mencapai tujuan yang sama.<sup>67</sup>

Dalam kamus lengkap ekonomi yang ditulis oleh *Christopher pass* dan *Bryan Lowes*, yang dimaksud dengan *competition laws* (hukum persaingan) adalah bagian dari perundang-undangan yang mengatur tentang monopoli, penggabungan dan pengambilalihan, perjanjian perdagangan yang membatasi dan praktek anti persaingan.<sup>68</sup>

Pada dasarnya persaingan usaha hanya terjadi jika ada dua pelaku usaha atau lebih menawarkan produk atau jasa yang sama kepada konsumen dalam sebuah pasar dua pelaku usaha atau lebih ini berusaha untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya yang kadangkala hal tersebut merugikan pelaku usaha lain.<sup>69</sup> Praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat menimbulkan gangguan terhadap bekerjanya mekanisme pasar secara tidak

---

<sup>67</sup> Arie Siswanto, *op.cit.*, hlm.13

<sup>68</sup> Hermansyah, "*Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*", Kencana, Jakarta: 2009, hlm. 2

<sup>69</sup> Wihana Kirana Jaya, *op.cit.*, hlm. 256

wajar sehingga menghambat perdagangan. Oleh karena itu diperlukan pengaturan hukum dalam bentuk larangan-larangan untuk menghindari dampak buruk monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Tentang tujuan dari hukum persaingan usaha yang dikemukakan oleh Arie Siswanto yang beliau kutip dari tulisan “Kheimani” sebagai berikut;

- a. Memelihara kondisi kompetisi yang bebas, perlindungan terhadap persaingan (*competition*) tidaklah identik dengan perlindungan terhadap pesaing (*competitors*). Hukum persaingan usaha ditujukan untuk melindungi persaingan, bukannya untuk melindungi pesaing. Tujuan ini dilandasi baik oleh alasan ekonomi (efisiensi dalam persaingan) maupun ideologi (kebebasan yang sama untuk berusaha dan bersaing). Persaingan yang sehat akan membawa dampak terhadap alokasi dan realokasi sumber daya ekonomi secara efisien. Di samping itu, persaingan yang bebas akan memacu inovasi dalam teknologi maupun proses produksi.
- b. Mencegah penyalahgunaan kekuatan ekonomi (*prevention of abuse of economic power*). Tujuan ini dilandasi oleh pemikiran pembentukan kekuatan ekonomi, baik melalui monopoli maupun persaingan yang rentan terhadap penyalahgunaan yang merugikan pelaku ekonomi lain yang lebih lemah.
- c. Melindungi konsumen (*protection of consumers*). Di Negara maju perlindungan konsumen merupakan isu yang cukup menonjol dalam

hukum persaingan usaha, dan mendapat perhatian khusus selama dua dekade terakhir ini.<sup>70</sup>

Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ialah dalam rangka menanggulangi praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam kegiatan perekonomian di Indonesia. Persaingan usaha dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bahwa persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum.<sup>71</sup>

Persaingan usaha tidak sehat dapat dipahami sebagai kondisi persaingan di antara pelaku usaha yang berjalan secara tidak fair. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persiangan Usaha Tidak Sehat memberikan 3 indikator untuk menyatakan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, yaitu:

- a. Persaingan usaha yang dilakukan secara tidak jujur
- b. Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara melawan hukum
- c. Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara menghambat terjadinya persaingan di antara pelaku usaha.<sup>72</sup>

#### **a. Aspek Positif Persaingan**

---

<sup>70</sup> Suhasril, Mohammad Taufik Makarao, *op.cit.*, hlm. 38

<sup>71</sup> *Ibid*, hlm.34

<sup>72</sup> Mustafa Kamal Rokan, *op.cit.*, hlm 17



Secara objektif, kondisi persaingan memang lebih banyak memberikan keuntungan dibandingkan kondisi non persaingan, meskipun kondisi terakhir ini tidak bisa dikatakan buruk sepenuhnya. Dikemukakan aspek positif maupun negatif dari persaingan. Persaingan dapat membawa aspek positif apabila dilihat dari dua perspektif: nonekonomi dan ekonomi<sup>73</sup>

1) Perspektif nonekonomi

Selama ini memang orang lebih banyak mengajukan argumentasi ekonomi (efisiensi) untuk menyetujui keberadaan persaingan. Namun dilihat dari perspektif non-ekonomi akan didapati pula kondisi persaingan ternyata juga membawa aspek positif. Ada 3 alasan untuk, mendukung persaingan dalam bidang usaha.

- a) Dalam kondisi penjual maupun pembeli terstruktur secara atomistic (masing-masing berdiri sendiri sebagai unit-unit terkecil dan independen) yang ada dalam persaingan, kekuasaan ekonomi atau yang didukung faktor ekonomi menjadi terbesar dan terdesentralisasikan. Dengan demikian pembagian sumber daya alam dan pemerataan pendapatan akan terjadi secara mekanik, terlepas sama sekali dari campur tangan kekuasaan pemerintah maupun pihak swasta yang memegang kekuasaan. Gagasan melepaskan aktivitas sipil (ekonomi) dari campur tangan penguasa (pemerintah) ini sejalan dengan ideologi liberal yang mewarnai sistem pemerintahan negara-negara barat.

---

<sup>73</sup> Arie Siswanto, *op.cit.*, hlm.14

b) Berkaitan erat dengan hal di atas, sistem ekonomi pasar yang kompetitif akan bisa menyelesaikan persoalan-persoalan ekonomi secara impersonal, bukan melalui personal pengusaha maupun birokrat. Dalam keadaan seperti ini, kekecewaan politis masyarakat yang usahanya terganjal keputusan pengusaha maupun penguasa tidak akan terjadi. Dalam kondisi persaingan, jika seseorang warga masyarakat terpuruk dalam bidang usahanya, ia tidak akan terlalu merasa sakit karena ia jatuh bukan karena kekuasaan person tertentu, melainkan karena proses yang mekanik (permintaan-penawaran). Hal seperti itu bisa dipastikan tidak akan terjadi dalam hak seseorang 'jatuh' akibat keputusan penguasa atau pengusaha yang memegang dominasi ekonomi.

c) Ketiga kondisi persaingan juga berkaitan erat dengan kebebasan manusia untuk mendapatkan kesempatan yang sama di dalam berusaha. Kondisi persaingan, pada dasarnya setiap orang akan punya kesempatan yang sama untuk berusaha dan hak setiap manusia untuk mengembangkan diri menjadi terjamin.

## 2) Perspektif ekonomi

Dari sudut ekonomi, argumentasi sentral untuk mendukung persaingan berkisar di seputar masalah efisiensi, argumentasi ini sumber daya ekonomi akan bisa dialokasikan dan didistribusikan secara paling baik, apabila para pelaku ekonomi dibebaskan untuk melakukan aktivitas mereka dalam kondisi bersaing dan bebas menentukan pilihan-pilihan mereka sendiri. Dalam konteks

pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan, persaingan juga membawa implikasi positif berikut:

- a) Persaingan merupakan sarana untuk melindungi para pelaku ekonomi terhadap eksploitasi dan penyalahgunaan. Kondisi persaingan menyebabkan kekuatan ekonomi para pelaku tidak terputus pada tangan tertentu. Dalam kondisi tanpa persaingan, kekuatan ekonomi akan tersentralisasikan pada beberapa pihak saja. Kekuatan ini pada tahap berikutnya akan menyebabkan kesenjangan besar dalam posisi tawar-menawar (*bargaining position*), serta pada akhirnya membuka peluang bagi penyalahan dan eksploitasi kelompok ekonomi tertentu.
- b) Persaingan mendorong alokasi dan realokasi sumber-sumber daya ekonomi sesuai dengan keinginan konsumen. Karena ditentukan oleh permintaan (*demand*), perilaku para penjual dalam kondisi persaingan akan cenderung mengikuti pergerakan permintaan para pembeli. Suatu perusahaan akan meninggalkan bidang usaha yang tidak memiliki tingkat permintaan yang tinggi.
- c) Persaingan bisa menjadi kekuatan untuk mendorong penggunaan sumber daya ekonomi dan metode pemanfaatannya secara efisien. Perusahaan bersaing secara bebas, maka mereka akan cenderung menggunakan sumber daya yang ada secara efisien. Jika demikian, resiko yang akan dihadapi oleh perusahaan adalah munculnya biaya yang berlebih yang pada gilirannya akan menyingkirkan dia dari pasar.

d) Persaingan bisa merangsang peningkatan mutu produk, pelayanan, proses produksi, dan teknologi. Dalam kondisi persaingan, setiap pesaing akan berusaha mengurangi biaya produksi serta memperbesar pangsa pasar. Metode yang bisa ditempuh untuk mencapai tujuan itu di antaranya adalah dengan meningkatkan mutu produk, pelayanan, proses produksi, serta inovasi teknologi. Dari sisi konsumen, keadaan ini memberi keuntungan dalam hal persaingan akan membuat produsen memperlakukan konsumen secara baik.

#### **b. Aspek Negatif Persaingan**

Secara umum dapat dikatakan bahwa aspek positifnya lebih menonjol, kondisi persaingan dalam beberapa hal memiliki aspek-aspek negative sebagai berikut:

1) Sistem persaingan memerlukan biaya dan kesulitan-kesulitan tertentu yang tidak didapati dalam sistem monopoli. Dalam keadaan persaingan, pihak penjual dan pembeli secara relative akan memiliki kebebasan untuk mendapatkan keuntungan ekonomi. Mereka masing-masing akan memiliki posisi tawar-menawar yang tidak terlalu jauh berbeda, sehingga konsekuensi logisnya adalah bahwa akan ada waktu yang lebih lama dan upaya yang lebih keras dari masing-masing pihak untuk mencapai kesepakatan. Biaya yang harus dibayar untuk hal ini adalah biaya kontraktual (*contractual cost*) yang tidak perlu ada seandainya para pihak tidak bebas bernegosiasi.

- 2) Persaingan bisa mencegah koordinasi yang diperlukan dalam industry tertentu. Salah satu sisi negatif dari persaingan adalah bahwa persaingan bisa mencegah koordinasi fasilitas teknis dalam bidang usaha tertentu yang dalam lingkup luas sebenarnya diperlukan demi efisiensi. Sebagai misal, pengguna telepon produk suatu perusahaan tertentu menjadi kesulitan untuk menghubungi pengguna telepon produk perusahaan lain, apabila kedua perusahaan itu merupakan pesaing independen yang tidak mengkoordinasi fasilitas teknis mereka.
- 3) Persaingan apabila dilakukan oleh pelaku ekonomi yang tidak jujur, bisa bertentangan dengan kepentingan publik. Resiko ekstrim dari persaingan adalah kemungkinan ditempuhnya praktik-praktik curang (*unfair competition*) karena persaingan dianggap sebagai kesempatan untuk menyingkir persaingan dengan cara apapun.

Asas dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagaimana dalam Pasal 2 bahwa “pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum” asas demokrasi ekonomi tersebut merupakan penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.<sup>74</sup>

Dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa perekonomian nasional harus dibangun atas dasar falsafat demokrasi ekonomi dalam wujud ekonomi kerakyatan. Dasar demokrasi ekonomi, produksi

---

<sup>74</sup> Andi Fahmi Lubis, et.al, *op. cit.*, hlm 14

dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-orang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.<sup>75</sup>

Apabila perekonomian Indonesia bertumpu pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengandung ciri-ciri demokrasi ekonomi sebagai berikut:

- a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- c. Bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- d. 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.<sup>76</sup>

Tujuan utama dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah untuk menciptakan persaingan yang sehat diantara pelaku bisnis yang berpotensi di

---

<sup>75</sup> Rahmadi Usmani, *op.cit.*, hlm. 10

<sup>76</sup> Suhasril, Mohammad Taufik Makarao, *op.cit.*, hlm 5

Indonesia. Dengan terjadinya persaingan yang sehat, ekonomi akan menjadi efisien dan demikian di harapkan dapat bersaing di pasar internasional. Adapun tujuan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagaimana diatur pada Pasal 3 adalah untuk:<sup>77</sup>

- a. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif yang melalui pengaturan persaingan usaha 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.

Efisiensi sebagai tujuan dari kebijakan persaingan, meningkatkan produksi dengan harga yang rendah, sebagaimana juga inovasi yang menghasilkan produk baru dan jasa yang lebih baik dimasa depan, yang akan meningkatkan penerimaan total. Relevansi pertimbangan efisiensi bagi kebijakan kompetisi adalah bahwa penggunaan sumber daya yang tidak efisiensi, dengan kata lain mengakibatkan harga tinggi, autput rendah, kurangnya inovasi dan pemborosan penggunaan sumber daya.

---

<sup>77</sup> Abdul R.Saliman et.al.,*Hukum Bisnis Untuk Perusahaan Teori Dan Contoh Kasus*, Jakarta, kencana, 2005, hlm. 206

Dalam struktur pasar persaingan sempurna kinerja pasar akan optimal. Optimal dalam hal ini adalah efisiensi yang dihasilkan oleh pasar tersebut, yaitu efisiensi alokatif dan efisiensi produktif. Efisiensi alokatif adalah suatu kondisi dimana pengalokasian sumber daya telah sesuai dengan peruntukan yang diindikasikan oleh kondisi ketika tingkat harga sama dengan biaya marginal secara ekonomi. Sedangkan efisiensi produktif adalah suatu kondisi dimana perusahaan memproduksi barang dan jasa dengan biaya yang paling rendah atau tingkat produksi yang paling efisien, yang diindikasikan oleh kondisi dimana tingkat produksi berada pada biaya rata-rata per unit yang paling rendah.<sup>78</sup>

Kesejahteraan rakyat atau konsumen merupakan tujuan utama dari kebijakan persaingan, merupakan dua hal yang saling berhubungan. Bahwa maksimasi kesejahteraan rakyat atau konsumen, adalah perusahaan seharusnya tidak dapat menaikkan harganya serta bahkan seharusnya mencoba untuk menurunkannya supaya lebih kompetitif (yaitu dapat menjual produknya). Kesejahteraan rakyat atau konsumen yaitu, konsumen harus mampu diproteksi dari produsen dan pemindahan kekayaan dari konsumen kepada produsen, seperti yang tampak kalau dibandingkan antara monopoli dan persaingan sempurna, adalah hal yang tidak adil. Para ekonom berkeyakinan pengalihan kesejahteraan tersebut adalah peristiwa ekonomi yang “netral”, karena menentukan siapa seharusnya yang memiliki surplus bukanlah merupakan bagian ilmu ekonomi.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Andi Fahmi Lubis, et.al, *op. cit.*, hlm.36

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm 19



Sebagaimana yang tercemin pada tujuan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, tidak hanya sekedar memberikan kesejahteraan kepada konsumen namun juga memberikan manfaat pada publik. Dengan adanya kesejahteraan konsumen maka berarti akan berdampak pada terciptanya kesejahteraan rakyat.

Bahwa prinsip tujuan dari Undang-Undang antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah menciptakan efisiensi dan keadilan terutama di suatu pasar tertentu dengan cara menghilangkan distorsi pasar: mencegah penguasaan pangsa pasar yang besar oleh seorang atau beberapa orang pelaku pasar, mencegah timbulnya hambatan terhadap peluang pelaku pasar pendatang baru, dan menghambat atau mencegah perkembangan pelaku pasar yang menjadi pesaingnya.<sup>80</sup>

Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.<sup>81</sup>

Pelaku usaha dapat dikategorikan sebagai pihak lain atau pejabat publik (aparatur pemerintahan), yang dikarenakan pejabat publik dalam pengadaan

---

<sup>80</sup> Hermansyah, *op.cit.*, hlm.15

<sup>81</sup> Lihat Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

barang dan atau jasa akan menandai hubungan dengan mitrannya dalam kontrak. Pejabat publik (pemerintah) dalam hal ini dianggap sebagai subyek hukum perdata, karena pemerintah dianggap menjalankan kegiatan ekonomi yang dibedakan dengan kegiatan pemerintahan.<sup>82</sup>

Pengertian mengenai pasar yang bersangkutan merupakan hal yang sangat penting artinya dalam menentukan ada tidaknya monopolisasi, meskipun penentuan dari pasar yang bersangkutan sangat relatif. Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pasar yang bersangkutan didefinisikan sebagai pasar yang berkaitan dengan jangkauan daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang atau jasa yang sama atau sejenis atau substansinya dari barang atau jasa yang sejenis.<sup>83</sup>

Penerapan ketentuan tersebut tidak tergantung pada kriterium relevansi berupa batas pangsa pasar (*minimum*) yang harus ditaati, melainkan diterapkan terhadap pelaku usaha yang melakukan kegiatan baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2011 tentang Pasal 19 huruf d (praktek diskriminasi) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Mengingat karakteristik dan dampak dari praktek diskriminasi ini luas dan beragam maka analisis yang mendalam terhadap maksud dan tujuan akibat

---

<sup>82</sup> Hikmahanto Juwana, "Kontrak Bisnis Yang Berdimensi Publik", Dalam Bunga Rampai Hukum Ekonomi Dan Hukum Internasional, Jakarta, Lentera Hati, hlm. 43

<sup>83</sup> Lihat Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

yang ditimbulkan mutlak diperlukan. Untuk itu diperlukan pedoman Pasal 19 huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sehingga tercipta pemahaman yang selaras antara komisi, pelaku usaha dan pelaku usaha lain.

Diskriminasi dapat diartikan sebagai setiap perlakuan yang berbeda yang dilakukan terhadap satu pihak tertentu. Dalam dunia usaha, pelaku usaha melakukan praktek diskriminasi dapat disebabkan karena berbagai hal. Praktek diskriminasi yang paling umum dilakukan adalah diskriminasi harga, yang dilakukan pelaku usaha untuk mengambil keuntungan secara maksimal dari surplus konsumen. Praktek diskriminasi harga dapat berdampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dibandingkan dengan pemberlakuan satu harga (non diskriminasi).<sup>84</sup>

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 melarang perbuatan pelaku usaha yang bertujuan menghambat atau bertentangan dengan prinsip persaingan usaha tidak sehat. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 2 Tahun 2010 tentang pedoman Pasal 22 tentang larangan persekongkolan dalam tender, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, persekongkolan dalam tender yang dimaksud adalah kerjasama antara dua pihak atau lebih dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.

Pedoman Pasal 22 tentang larangan persekongkolan dalam tender bukan untuk menjelaskan bagaimana KPPU melakukan pemeriksaan, namun

---

<sup>84</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Pedoman Pasal 19 Undang-Undang No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

difokuskan kepada pemberian pengertian yang jelas, cakupan, serta batasan ketentuan larangan persekongkolan dalam tender. Pedoman larangan persekongkolan dalam tender (untuk selanjutnya disebut “Pedoman Pasal 22”) bertujuan untuk.<sup>85</sup>

- a. Memberikan pengertian yang jelas dan tepat tentang larangan persekongkolan dalam tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999
- b. Memberikan dasar pemahaman dan arah yang jelas dalam pelaksanaan Pasal 22 sehingga tidak ada penafsiran lain selain yang diuraikan dalam pedoman
- c. Digunakan oleh semua pihak sebagai landasan dalam berperilaku agar tidak ada pihak-pihak yang dirugikan dan selanjutnya menciptakan kondisi persaingan usaha yang tumbuh secara wajar.

Indikasi persekongkolan dalam tender yang berpotensi menciptakan persaingan usaha tidak sehat atau menghambat persaingan usaha adalah:

1. Tender yang bersifat tertutup atau tidak transparan dan tidak diumumkan secara luas, sehingga mengakibatkan para pelaku usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi tidak dapat mengikutinya;
2. Tender bersifat diskriminatif dan tidak dapat diikuti oleh semua pelaku usaha dengan kompetensi yang sama;

---

<sup>85</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Pedoman Pasal 22 Undang-Undang No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

3. Tender dengan persyaratan dan spesifikasi teknis atau merek yang mengarah kepada pelaku usaha tertentu sehingga menghambat pelaku usaha lain untuk ikut.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup>*Ibid*

**BAB III**

**PENYELENGGARAN HAJI DALAM PERSPEKTIF HUKUM**

**PERSAINGAN USAHA**

**A. Kegiatan Penyelenggaraan Haji di Indonesia Yang Tidak Sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha.**

Penyelenggaraan haji adalah kewajiban pemerintah melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dengan menyediakan layanan administrasi, bimbingan ibadah haji, akomodasi, transportasi, pelayanan kesehatan, keamanan dan hal-hal yang diperlukan oleh jamaah haji.<sup>87</sup>

Dalam penyelenggaraan haji (pasar) terjadi suatu persaingan, adapun persaingan dalam dunia usaha difahami sebagai kegiatan positif dan independen dalam upaya mencapai *equilibrium*.<sup>88</sup> Dalam kehidupan sehari-hari, setiap pelaku ekonomi yang masuk dalam pasar akan melalui proses persaingan dimana produsen mencoba memperhitungkan cara untuk meningkatkan kualitas dan pelayanan dalam upaya merebut pasar dan konsumen. Ketika keadaan ini dapat dicapai, maka produsen atau pelaku usaha tersebut akan berupaya untuk mempertahankan kondisi paling tidak tetap bertahan menjadi *incumbent* dengan pangsa pasar tertentu pada pasar bersangkutan. Dilema yang terjadi adalah ketika ada pelaku usaha yang berhasil menjadi seorang monopolis di pasar yang

---

<sup>87</sup> Lihat Pasal 6 Undang-Undang No 13 Tahun 2008 tentang “Penyelenggaraan ibadah haji.”

<sup>88</sup> Equilibrium adalah titik perpotongan antara kurva *demand* (penawaran) dan kurva *supply* (penerimaan), sehingga menghasilkan harga dan jumlah *equilibrium* (seimbang) dimana faktor-faktor lain dianggap tetap.

mengakibatkan produsen dan pelaku usaha tersebut menjadi tidak efisien dan mampu meningkatkan hambatan masuk pasar bagi pesaingnya. Kondisi seperti ini terjadi maka efeknya adalah penggunaan sumber daya tidak efektif dan bahkan mampu mengakibatkan pasar terdistorsi.<sup>89</sup>

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*). Distorsi pasar tetap sering terjadi, sehingga dapat merugikan para pihak. Pasar yang dibiarkan berjalan sendiri, tanpa ada yang mengontrol, ternyata telah menyebabkan penguasaan pasar sepihak oleh pemilik modal (*capitalist*) penguasa infrastruktur dan pemilik informasi.

Persaingan dalam mekanisme pasar adalah berlaku bagi setiap pelaku pasar tanpa kecuali. Hukum persaingan melindungi mekanisme proses persaingan tanpa mempertimbangkan siapakah yang menjadi pelakunya dengan tujuan yang baik agar alokasi sumber daya menjadi efisien. Mekanisme pasar yang berjalan melalui persaingan yang sehat dan *fair* serta konsisten dengan tujuan distribusi yang adil diharapkan mampu mencapai efisiensi nasional serta kesejahteraan umum.

Dalam Pasal 3 tujuan dari Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tidak hanya sekedar menjamin adanya kesejahteraan konsumen tetapi juga menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk

---

<sup>89</sup> Andi Fahmi Lubis, et.al, *op. cit.*, hlm 213

membawa kita menuju terciptanya suatu sistem ekonomi yang efisien yang berpihak kepada rakyat banyak dan akan menguntungkan masyarakat, karena dalam perekonomian yang efisien masyarakat yang menjadi konsumen barang atau jasa akan membayar dengan harga yang wajar atau setidaknya mendekati harga marginal barang atau jasa.<sup>90</sup>

Persaingan usaha tidak sehat bagi sebagian para pelaku usaha persaingan sering dianggap sebagai sesuatu hal yang negatif, kurang menguntungkan, karena dalam persaingan ada beberapa hal yang perlu direbut dan dipertahankan seperti pangsa pasar, konsumen, dan harga.

Monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan pelaku usaha atas barang atau jasa tertentu yang dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Monopoli diperbolehkan namun yang dilarang adalah praktek monopoli.

Ketentuan Pasal 51 mengatur mengenai monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang mengusai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara, dimana untuk itu perlu diatur dengan Undang-Undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah. Dalam Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan

---

<sup>90</sup> Asril Sitompul, "*Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Tinjauan Terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999*" Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 16



Persaingan Usaha Tidak Sehat. Monopoli dan atau pemusatan kegiatan oleh Negara harus diatur dengan Undang-Undang dan diselenggarakan secara efisien serta implikasi pelaksanaannya tidak mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dalam Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan: “Monopoli dan pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara diatur dengan Undang-Undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah”.<sup>91</sup>

Unsur pemusatan kegiatan dalam Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat didefinisikan sebagai pemusatan kekuatan ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yaitu penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan jasa. Penguasaan yang nyata atas unsur pasar bersangkutan yang dicerminkan dari kemampuannya dalam menentukan harga yang dapat dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Lihat Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang “*Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.*”

<sup>92</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha “*Pedoman Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999*”, hlm. 8

Monopoli maupun pemusatan kegiatan bukan merupakan kegiatan yang dilarang Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan dapat dilakukan ataupun dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Monopoli dan atau pemusatan kegiatan dapat dilakukan Negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan:

- 1) Produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara.<sup>93</sup>

Produksi dan atau pemusatan barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak. Berdasarkan teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsur ini, maksud barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah memiliki fungsi:

- a. Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai Negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- b. Distribusi, yang diarahkan pada barang dan atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar dan atau;
- c. Stabilitas, yang berkaitan dengan barang dan atau jasa yang disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan atau jasa dalam bidang

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm 8

pertahanan keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan bersifat khusus.<sup>94</sup>

Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan atau jasa yang memiliki sifat:

- a. Strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan Negara dan menjaga keamanan nasional;
- b. Finansial, yaitu cabang produksi yang berkaitan erat dengan pembuatan barang dan atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum.

Monopoli dan atau pemusatan kegiatan oleh Negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk Undang-Undang (bukan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang). Undang-Undang tersebut harus mencantumkan secara jelas tujuan monopoli dan atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan Negara dalam penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan tersebut, sehingga tidak mengarah pada praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>95</sup>

Badan usaha milik Negara menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 adalah: “badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang

---

<sup>94</sup> *Ibid*

<sup>95</sup> Andi Fahmi Lubis, et.al, *op. cit.*, hlm 307

berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.”<sup>96</sup> Penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan produksi dan atau pemasaran atas barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi Negara, diutamakan dan terutama diselenggarakan oleh BUMN. Dalam hal dimana BUMN tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan penguasaan monopoli Negara, maka berdasarkan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan dapat diselenggarakan oleh badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah.

Pemerintah dalam pengertian peraturan perundang-undangan adalah pemerintah pusat yang terdiri atas presiden dan seluruh aparatur administrasi Negara tingkat pusat. Dengan demikian, badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah adalah badan atau lembaga yang ditetapkan dan diatur dengan peraturan perUndang-Undang yang dibentuk pemerintah pusat.<sup>97</sup>

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah menjalankan tugas pelayanan kepentingan umum (*public service*) yang kewenangan berasal dari pemerintah pusat dan biaya oleh dana Negara (APBN) atau dana public lainnya yang memiliki keterkaitan dengan Negara. Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah memiliki ciri melaksanakan:

- 1) Pemerintah Negara;
- 2) Manajemen administrasi Negara;

---

<sup>96</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Pedoman Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, *op.,cit.*

<sup>97</sup> *Ibid*

- 3) Pengendalian atau pengawasan terhadap badan usaha milik Negara dan atau
- 4) Tata usaha Negara

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah dalam menyelenggarakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan wajib memenuhi hal-hal sebagai berikut:

- a) Pengelolaan dan pertanggungjawaban kegiatan dipengaruhi, dibina, dan dilaporkan kepada pemerintah
- b) Tidak semata-mata ditujukan untuk mencari keuntungan
- c) Tidak memiliki kewenangan melimpahkan seluruh atau sebagian monopoli dan atau pemusatan kegiatan kepada pihak lain. BUMN dan badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai dengan kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>98</sup>

Dalam BUMN, badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan, maka pemerintah dapat menunjuk badan atau lembaga tertentu.

Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah memiliki ruang lingkup yang luas, termasuk di dalamnya adalah badan atau lembaga perdata yang tidak

---

<sup>98</sup> *Ibid*

memiliki keterkaitan dengan tugas dan fungsi Negara. Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah adalah badan atau lembaga yang ditetapkan oleh pejabat administrasi Negara yang berwenang.

Prosedur dan persyaratan penunjukan badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah sebagai penyelenggara monopoli dan atau pemusatan kegiatan dimaksud dilakukan untuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan barang dan jasa pemerintah sehingga tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. BUMN dan badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai dengan kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>99</sup>

BUMN ataupun badan atau lembaga yang dibentuk ataupun ditunjuk oleh pemerintah sebagai penyelenggara monopoli dan pemusatan kegiatan sebagaimana dimaksud, tidak dapat melimpahkan kembali hak penyelenggaraan monopolinya dan atau pemusatan kegiatan baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain. Terkait dengan penyelenggara monopoli dan atau pemusatan kegiatan barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi Negara, Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menentukannya secara sistematis dengan tetap mendasarkan pada alasan-alasan yang rasional berupa pertimbangan profesionalitas, legalitas, dan

---

<sup>99</sup> *Ibid*

efektifitas pencapaian sasaran tujuan penyelenggaraan monopoli dan pemusatan kegiatan.

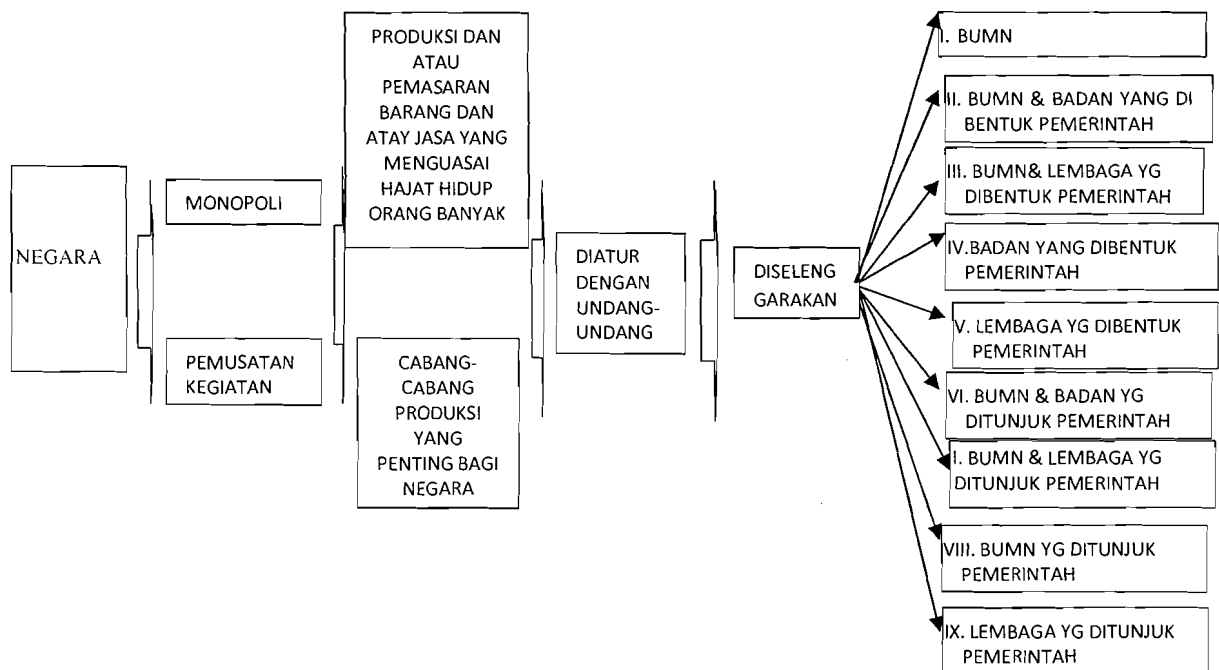
Secara sistematis sesuai dengan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, urutan yang dapat dijadikan acuan bagi pemerintah untuk menentukan pihak penyelenggara monopoli dan pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan pemusatan barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi Negara adalah:<sup>100</sup>

- 1) Diselenggarakan oleh BUMN
- 2) Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang dibentuk pemerintah
- 3) Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang dibentuk pemerintah
- 4) Diselenggarakan oleh Badan yang dibentuk pemerintah
- 5) Diselenggarakan oleh Lembaga yang dibentuk pemerintah
- 6) Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang ditunjuk pemerintah
- 7) Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang ditunjuk pemerintah
- 8) Diselenggarakan oleh Badan yang ditunjuk pemerintah
- 9) Diselenggarakan oleh Lembaga yang ditunjuk pemerintah

---

<sup>100</sup> *Ibid*

Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai monopoli dan pemusatan kegiatan produksi dan pemusatan barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan cabang produksi yang penting bagi Negara dapat digambarkan;<sup>101</sup>



<sup>101</sup> *Ibid*



Fakta-fakta dalam indikator pasal 51 Undang-Undang No.5 Tahun 1999, monopoli atas barang yang menguasai hajat hidup orang banyak dan diatur dengan Undang-Undang. Pemerintah dengan persetujuan DPR menilai gas sebagai barang yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga harus dimonopoli dan diatur dalam Undang-Undang tentang gas. Undang-Undang tersebut menentukan bahwa gas harus dikuasai oleh Negara dan pengusahaannya (yang meliputi eksplorasi, eksploitasi, dan distribusi) diselenggarakan oleh BUMN. Selanjutnya pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Undang-Undang gas tersebut yang menunjuk BUMN sebagai penyelenggara monopoli pengusaha gas di seluruh wilayah Indonesia. Pemerintah yang menunjuk BUMN untuk menyelenggarakan monopoli atas perusahaan gas, serta pemberian hak monopoli pada BUMN atas perusahaan eksplorasi, eksploitasi dan distribusi gas yang diatur dengan undang-undang adalah selaras atau tidak berbenturan dengan apa yang ada didalam pedoman pelaksanaan pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Adapun kegiatan penyelenggaraan haji di Indonesia yang terindikasi tidak sesuai dengan hukum persaingan usaha dan melakukan praktek monopoli yaitu dalam hal, penunjukan pelaksanaan transportasi (pesawat) yang dilakukan pihak Garuda dan pengadaan vaksin yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan.

Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 kewenangan Negara dalam memberikan hak monopoli kepada pelaku usaha atau badan lembaga yang

dibentuk atau ditunjuk pemerintah untuk menyelenggarakan monopoli atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi Negara. Namun terhadap tindakan yang dilakukan oleh pemegang hak monopoli yang bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha tidak sehat tidak dikecualikan. Ketika Kementerian Agama (pelaku usaha) menunjuk pelaku usaha lain untuk memonopoli dan pelaku usaha tersebut tidak memberikan kesempatan perusahaan lain yang sejenis untuk menawarkan bentuk kerjasama yang kompetitif, maka potensi benturan dengan prinsip persaingan yang sehat dapat terjadi, khususnya terkait dengan dugaan menghambat persaingan sebagaimana dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Dilarangnya penguasaan pangsa pasar yang besar oleh satu atau sebagian kecil pelaku pasar, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 juga melarang penguasaan pasar secara tidak *fair*, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau praktek persaingan curang.<sup>102</sup>

Wujud penguasaan pasar yang dilarang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat terjadi dalam bentuk penjualan barang dan atau jasa. Pihak yang dapat melakukan penguasaan pasar adalah para pelaku usaha yang mempunyai *market power*, yaitu pelaku usaha yang dapat menguasai pasar sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa yang terjadi di pasar bersangkutan dengan cara:

---

<sup>102</sup> Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Citra Aditya Bhakti, Bandung 1999, hlm. 78

- a. Jual rugi (*predatory pricing*) dengan maksud untuk “mematikan” pesaingnya;
- b. Melakukan praktek penetapan biaya produksi secara curang serta biaya lainnya yang menjadi komponen harga barang;
- c. Perang harga maupun persaingan harga.

Dengan diskriminasi harga, jumlah barang yang dihasilkan dan dapat dinikmati masyarakat akan meningkat dibandingkan dengan metode satu harga yang biasanya diterapkan oleh perusahaan monopoli. Praktek diskriminasi lain selain harga dapat dilakukan dengan berbagai motif. Sebagai contoh, karena adanya preferensi terhadap pelaku usaha tertentu yang lahir dari pengalaman bertahun-tahun, atas tujuan efisiensi. Praktek diskriminasi lain dapat terjadi karena alasan untuk mengeluarkan perusahaan pesaing dari pasar atau menghambat pesaing potensial untuk masuk pasar.<sup>103</sup>

Dalam pengadaan transportasi (pesawat) yang dilakukan oleh Menteri Agama dalam Penyelenggaraan haji, yang terdapat dalam Pasal 34 Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji memberikan keleluasaan pada Menteri Agama untuk menunjuk pelaksanaan transportasi jamaah haji, Pasal tersebut dijadikan alat untuk melegitimasi penunjukan langsung pelaksana transportasi jamaah haji meski Pasal ini bertentangan dengan Pasal lain. Sedang dalam Keputusan Menteri Agama No. 63 Tahun 2013 tentang Penetapan Pelaksana Transportasi Udara Jamaah Haji Indonesia,

---

<sup>103</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Pedoman Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*

Menteri Agama menetapkan PT. Garuda Indonesia dan Saudi Arabia Airlines sebagai pelaksana transportasi udara jamaah haji Tahun 1434H/2013M.<sup>104</sup>

Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang dan Jasa, juga dijelaskan untuk proses pengadaan barang dalam hal ini adalah pesawat haji harus dilakukan dengan mekanisme pelelangan terbuka. PT Garuda Indonesia dalam melayani pemberangkatan haji telah melakukan praktek monopoli dan bertentangan dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang melarang praktek monopoli dalam Penyelenggaraan penerbangan. Dijelaskan dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 Penyelenggaraan Penerbangan berdasarkan asas keadilan, keterbukaan dan anti monopoli untuk mewujudkan Penyelenggaraan penerbangan yang tertib, teratur, selamat, aman, nyaman, dengan harga yang wajar, dan menghindari praktek persaingan usaha tidak sehat.<sup>105</sup> Praktek Monopoli yang dilakukan oleh Menteri Agama dalam pengadaan angkutan jamaah haji oleh Garuda melalui penunjukan langsung tanpa proses lelang umum, mengakibatkan jamaah haji membayar tarif penerbangan berpotensi lebih mahal karena tidak adanya perbandingan dengan penerbangan lain.<sup>106</sup>

Dalam pengaturan pengadaan pesawat haji antara Undang-Undang No 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang dan Jasa dan Undang-Undang No. 1

---

<sup>104</sup> Lihat Keputusan Menteri Agama No 63 Tahun 2013 Tentang "Penetapan Pelaksana Transportasi Udara Jamaah Haji Indonesia"

<sup>105</sup> Lihat Pasal 1 dan 2 Undang-Undang No 1 Tahun 2009 "Tentang Penerbangan".

<sup>106</sup> <http://www.antaraneews.com/berita/299407/hentikan-penunjukan-langsung-transportasi-haji>, "Hentikan Penunjukan Langsung Transportasi Haji", akses 2 januari 2014

Tahun 2009 tentang Penerbangan yang melarang praktek monopoli dalam penyelenggaraan penerbangan. Telah terjadi ketidak sesuaian diantara pengaturan serta Undang-Undang yang satu dengan yang lain.

Dalam ketentuan KPPU tidak boleh terjadi praktek monopoli jika dalam pelayanan transportasi ada infisiensi. Suatu produk dapat efisien dengan memenuhi beberapa hal, tingkat harga sama dengan biaya marginal secara ekonomi dan tingkat produksi berada pada biaya rata per unit paling rendah. Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Pasal 6 huruf (g) pelayanan transportasi jamaah haji yang dijelaskan dalam Pasal 21 ayat 1 Pelayanan Transportasi Jamaah Haji berdasarkan penetapan Menteri dengan mempertimbangkan efisiensi, kualitas pelayanan, kepastian pelayanan, keselamatan dan keamanan, serta kepentingan.<sup>107</sup>

Dalam Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa mengusai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara diatur dengan Undang-Undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Lihat Peraturan Pemerintah No 79 Tahun 2012 tentang *Pelaksanaan Undang-Undang No 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji*

<sup>108</sup> Lihat Pasal 51 Undang-Undang No 5 Tahun 1999 tentang *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, bahwa Negara masih dimungkinkan memberikan hak monopoli atau pemusatan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan jasa, yang sebelumnya ditetapkan atau diatur dengan Undang-Undang dan penyelenggaraannya akan diserahkan kepada badan usaha milik Negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang atau badan lembaga lain yang dibentuk atau ditunjuk pemerintah berdasarkan Undang-Undang.<sup>109</sup>

Penggunaan Garuda sebagai pelaksana dalam pengangkutan jamaah haji dan tidak memberikan peluang bagi pelaku usaha nasional mengakibatkan tidak adanya kompetisi harga dan harga menjadi mahal. Sedangkan kesempatan pengangkutan haji juga dapat diberikan kepada perusahaan penerbangan nasional lainnya yang ikut serta bersaing menawarkan kualitas pelayanan dan tarif yang rasio melalui proses yang *fair*, profesional dan transparan.

Hal ini membuktikan bahwa penerbangan Garuda telah melakukan praktek monopoli, dikemukakan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat yaitu 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. Pihak yang melakukan pemusatan

---

<sup>109</sup> Rahmadi Usmani, *op.cit.*, hlm72

kekuatan ekonomi, pengadaan pesawat dalam pelaksanaan penerbangan penyelenggaraan ibadah haji dilakukan oleh pihak Garuda Indonesia Airlines.

Perbandingan Garuda dengan maskapai lain yaitu, dengan maskapai Lion Air, Batavia dan Air Asia maskapai ini tidak dapat lolos dalam kompetisi pengangkutan jamaah haji disebabkan kedua maskapai tersebut tidak memiliki sertifikasi IOSA (*International Air Transport Association Operation Safety Audit*). Sedang Garuda dan Saudi Arabian airlines memiliki IOSA yang merupakan syarat dalam pengangkutan jamaah haji. Adapun persyaratan untuk maskapai yang dapat digunakan dalam pengangkutan jamaah haji adalah, pesawat yang dioperasikan minimal produksi Tahun 1995 ke atas kecuali boeing 747 minimal Tahun 1991, pesawat yang dioperasikan harus memenuhi standar kelayakan udara sesuai dengan peraturan penerbangan sipil negara asal pesawat didaftar, yang dibuktikan dengan surat kelayakan udara dan bukti perawatan berkala. Adapun pemeriksaannya meliputi kondisi pesawat, pelaksanaan air *worthiness directive*, komponen status, riwayat perawatan, dokumen-dokumen pesawat udara. Sedangkan jenis pesawat yang digunakan yaitu jenis pesawat Air Bus A330, A340, Boeing 747-400, 767-ER dan B-777 dengan kapasitas tempat duduk antara 325 – 455 penumpang.

Adapun pihak yang mengalami dampak tidak baik dari tidak terjadinya pelelangan terbuka serta praktek monopoli dalam pengadaan pesawat adalah jamaah haji. Menjadikan jamaah haji membayar biaya haji lebih mahal, serta biaya haji menjadi tinggi. Jamaah haji dalam penggunaan pesawat ini sebagai

konsumen atau rakyat, tujuan utama dari kebijakan persaingan adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun yang terjadi pihak jamaah haji tidak mendapatkan kesejahteraan dari kebijakan persaingan.

Sedangkan dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi jamaah Haji sehingga jamaah Haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam.<sup>110</sup>

Dalam Pasal 21 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dijelaskan “pelaku usaha dilarang melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”.<sup>111</sup> Kecurangan dalam menentukan biaya adalah salah satu strategi yang dijalankan oleh pelaku usaha untuk mematikan pesaingnya, yaitu dengan jalan menyatakan biaya produksinya tidak sesuai dengan biaya yang sesungguhnya.

Dari ketentuan Pasal 21 pelaku usaha dilarang memanipulasi biaya produksi dan biaya lain yang nantinya akan diperhitungkan sebagai salah satu komponen harga barang, jasa, atau barang dan jasa yang akan dipasarkan kepada konsumen, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha

---

<sup>110</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Tentang “*Penyelenggaraan Ibadah Haji*”.

<sup>111</sup> Lihat Pasal 21 Undang-Undang No 5 Tahun 1999 Tentang “*Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*”.



tidak sehat atau merugikan masyarakat. Adapun indikator yang diatur dalam Pasal 21 dapat dikualifikasikan sebagai berikut:

1. Terdapat penetapan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi komponen harga barang dan atau jasa
2. Terdapat indikasi kecurangan atau sifat manipulatif dalam menetapkan biaya produksi
3. Terjadi penguasaan pasar sehingga terjadi persaingan usaha tidak sehat.<sup>112</sup>

Biaya penyelenggaraan haji yang ditetapkan oleh presiden tahun sebelumnya berdasarkan usulan Menteri Agama yang telah mendapatkan persetujuan dari DPR usulan biaya oprasional penyelenggaraan ibadah haji diajukan berdasarkan biaya tahun sebelumnya. Dengan demikian informasi besaran biaya praktis tidak mempertimbangkan dorongan efisiensi yang bisa saja dilakukan oleh penyelenggara haji swasta.<sup>113</sup> Tarif yang selama ini berdasarkan keterbatasan informasi, yang dikonstruksikan oleh sistem ataupun regulasi penyelenggaraan haji yang masih diskriminatif (terhadap potensi ekonomi pasar yang sebenarnya telah berkembang). Akibatnya tarif yang terbentuk berkecenderungan untuk terus naik bahkan *eksploitatif*.

Dalam Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2010 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji, tidak adanya pengaturan secara jelas biaya mana

---

<sup>112</sup> Suyud Margono, *Hukum Antimonopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009 hlm. 112

<sup>113</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/holl7151/Penyelenggaraan-haji-rentan-persaingan-usaha-tidak-sehat>, "Penyelenggaraan Haji Rentan Persaingan Usaha Tidak Sehat", akses 12 oktober 2013

yang harus ditanggung oleh jamaah haji dan yang ditanggung oleh Negara.<sup>114</sup> Bagi jamaah haji yang menyetor biaya penyelenggaraan haji belum adanya penetapan dari pemerintah berapa besar biaya yang harus dibayar, serta BPIH tidak menjelaskan komponen-komponen yang harus dibayar oleh calon jamaah haji sebelum menyetorkan uang untuk tabungan haji.

Dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tidak mengatur secara jelas mana biaya yang harus dibayar oleh jamaah dan mana yang harus ditanggung oleh Negara. Bahkan dalam Undang-Undang ini seluruh pembiayaan haji dibebankan pada jamaah melalui BPIH. Sedangkan dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 bahwa "Penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi jamaah haji sehingga jamaah haji dapat menunaikan ibadah sesuai dengan ketentuan ajaran agama islam". Dengan tidak adanya transparansi dalam penentuan biaya penyelenggaraan ibadah haji telah memunculkan kesan kental telah terjadi praktek pembisnisian haji, disebutkan bahwa Negara (Kementerian Agama) bertanggung jawab dalam penyelenggaraan haji. Namun yang terjadi pelayanan dan perlindungan bagi jamaah haji yang diperoleh dari penyelenggaraan haji tidak didapat oleh para jamaah.

Undang-Undang biaya operasional menjelaskan bahwa panitia dan petugas operasional penyelenggaraan haji, biaya penyelenggaraan dibebankan

---

<sup>114</sup> Lihat Peraturan Presiden No 51 Tahun 2010 "*Tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji*".

pada anggaran Negara. Terlihat ada ketidakjelasan mana komponen yang ditanggung Negara dan calon jamaah haji. Biaya yang ditanggung Negara atau subsidi tersebut, bukan berasal dari anggaran Negara namun berasal dari anggsuran awal calon jamaah haji yang disetorkan melalui rekening Kementerian Agama). Dengan jarak yang jauh antara biaya yang disetorkan dengan pemberangkatan. Sedang calon jamaah haji menyetor sejumlah biaya yang sangat besar. Untuk haji reguler Tahun 2004 calon jamaah haji harus membayar sebesar Rp20 juta dan pada Tahun 2010 menjadi Rp25 juta.

Menurut Michael Porter dalam persaingan global suatu perusahaan dapat bertahan dan unggul hanya jika memiliki keunggulan atas biaya (*cost based advantage*) dan keunggulan produk (*product based advantage*). Keunggulan atas biaya mencerminkan perusahaan beroperasi secara efisien, dan keunggulan atas produk pertanda perusahaan senantiasa melakukan penelitian dan pengembangan produk-produk baru inovatif.<sup>115</sup>

Tender (*to put out contract*) adalah memborongkan pekerjaan/menyuruh pihak lain untuk mengerjakan atau memborong pekerjaan seluruhnya atau sebagian pekerjaan sesuai dengan perjanjian atau kontrak yang dibuat oleh kedua belah pihak sebelum pekerjaan pemborongan itu dilakukan. Dalam pelaksanaan penawaran tender, tujuan utama yang ingin dicapai adalah memberikan kesempatan yang seimbang bagi semua penawar, sehingga menghasilkan harga yang paling murah dengan output/keluaran yang optimal dan berhasil. Harga murah bukanlah semata-mata ukuran untuk menentukan

---

<sup>115</sup> Suhasril, Mohammad Taufik Makarao, *op.cit.*,hlm.40

kemenangan dalam pengadaan barang dan atau jasa. Melalui mekanisme penawaran tender sedapat mungkin dihindarkan kesempatan untuk melakukan konspirasi di antara para pesaing, atau antara penawar dengan panitia penyelenggara lelang.<sup>116</sup>

KPPU memberikan pedoman tentang larangan perbuatan pelaku usaha yang bertujuan menghambat atau bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat, antara lain seperti pembatasan akses pasar, kolusi, dan tindakan lain yang bertujuan untuk menghilangkan persaingan. Perbuatan selain itu yang dapat berakibat kepada terjadinya persaingan usaha tidak sehat adalah tindakan persekongkolan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 “pelaku usaha dilarang dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”.<sup>117</sup>

Persekongkolan atau konspirasi adalah segala bentuk kerja sama di antara pelaku usaha, dengan atau tanpa melibatkan pihak selain pelaku usaha, untuk memenangkan persaingan secara tidak sehat. Dalam hal persekongkolan tender, praktik usaha tidak sehat ini dapat menyebabkan terjadinya penggelembungan harga (*mark-up*) yang memberikan keuntungan berlebihan kepada pemenang

---

<sup>116</sup> Andi Fahmi Lubis, et.al, *op. cit.*, hlm 148

<sup>117</sup> Lihat Pasal 22 Undang-Undang No 5 Tahun 1999 tentang “*Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*”

tender dan mengakibatkan inefisiensi yang merugikan Negara dan masyarakat luas.<sup>118</sup>

Persekongkolan dalam tender dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu persekongkolan horizontal, persekongkolan vertikal, dan gabungan persekongkolan vertikal dan horizontal.

1. Persekongkolan horizontal, merupakan persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya. Persekongkolan ini dapat dikategorikan sebagai persekongkolan dengan menciptakan persaingan semu di antara peserta tender.
2. Persekongkolan vertikal, merupakan persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan bekerja sama dengan salah satu atau beberapa peserta tender.
3. Persekongkolan horizontal dan vertikal, merupakan persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan ini dapat melibatkan dua atau tiga pihak yang terkait dengan proses tender. Salah satu bentuk persekongkolan ini adalah tender fiktif, di mana baik panitia tender

---

<sup>118</sup> Suyud Margono, *op.cit*, hlm.112

pemberi pekerjaan, maupun sesama para pelaku usaha melakukan suatu proses tender hanya secara administratif dan tertutup.<sup>119</sup>

Dalam kegiatan penyelenggaraan haji yang terindikasi telah terjadi penyimpangan pada hukum persaingan usaha adalah, pengadaan alat kesehatan yaitu penggunaan vaksin meningitis untuk para calon jamaah haji. Pengadaan vaksin yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan dilakukan dengan proses tender terbuka, namun hanya ada satu peserta tender dalam pengadaan vaksin yang ditunjuk oleh Kementerian Kesehatan yaitu PT. Biofarma produsen vaksin (Glaxosmithkline) GSK asal Belgia telah memenuhi persyaratan. Adapun persyaratan yang telah ditetapkan Kementerian Kesehatan tersebut adalah, mutu dan keamanan, serta telah terdaftar di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), dan produsen dapat menyediakan stok vaksin dengan jumlah banyak dalam waktu yang singkat. Sedangkan di Indonesia terdapat tiga produsen vaksin meningitis yaitu, Novartis dari Italia, Tian Yuan dari Cina dan Glaxosmithkline asal Belgia. Namun kedua produsen vaksin Novartis dan Tian Yuan menurut Kementerian Kesehatan tidak dapat memenuhi persyaratan yang ditentukan.<sup>120</sup>

Kementerian Kesehatan dalam melakukan pengadaan vaksin tidak sesuai dengan Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 serta telah melakukan praktek monopoli. Dalam Pasal 3 Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012

---

<sup>119</sup> Suhasril, Mohammad Taufik Makarao, *op.cit.*, hlm 69

<sup>120</sup> <http://www.jurnalhaji.com/berita/pemerintah-putusan-jamaah-haji-gunakan-vaksin-meningitis-dari-gsk/>, "Pemerintah Putusan Jamaah Haji Gunakan Meningitis dari GSK", akses 2 januari 2014

tentang pengadaan barang dan jasa, bahwa dalam rangka pengadaan barang atau jasa wajib diterapkan berbagai prinsip antara lain efisiensi, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil atau tidak diskriminatif, serta akuntabel.<sup>121</sup>

Pengadaan vaksin yang dilakukan oleh kementerian kesehatan, merupakan persekongkolan horizontal yang melibatkan beberapa perusahaan yang beroperasi di bidang vaksin. Penawaran tender vaksin yang dilakukan tersebut dengan menetapkan persyaratan, sehingga tidak semua peserta tender yang bisa memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Adapun persyaratan tersebut adalah; mutu dan keamanan vaksin, serta vaksin telah terdaftar di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), dan produsen dapat menyediakan stok vaksin dengan jumlah banyak dalam waktu yang singkat.

Persyaratan hanya untuk melakukan efisiensi menyeluruh, ternyata justru persyaratan mempersempit peluang usaha bagi setiap peserta tender lainnya, yang mengakibatkan para peserta tender sulit untuk memasuki pasar atau sulit mengikuti kegiatan tender. Pencantuman spesifikasi teknis, jumlah, mutu, dan atau waktu penyerahan barang yang akan ditawarkan atau dijual atau dilelang yang hanya dapat disuplai oleh satu pelaku usaha tertentu saja. Persyaratan yang ditetapkan secara sepihak sehingga menimbulkan diskriminasi pada salah satu pelaku usaha.

Indikasi persekongkolan pada saat pembuatan persyaratan untuk mengikuti tender atau lelang pada pengadaan vaksin haji, adanya persyaratan

---

<sup>121</sup> Lihat Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang “*Pengadaan Barang dan Jasa*”

tender atau lelang yang mengarah pada pelaku usaha yaitu PT. Biofarma produsen vaksin (Glaxosmithkline) GSK asal Belgia terkait dengan sertifikasi barang, mutu, kapasitas dan waktu penyerahan yang harus dipenuhi.

Dalam pengadaan vaksin penyelenggaraan haji yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan dengan melimpahkan kepada pihak lain, yaitu Kementerian Kesehatan merupakan lembaga yang ditunjuk oleh Kementerian Agama namun terjadi pelimpahan hak monopoli dari Kementerian Agama kepada Kementerian Kesehatan. Pelimpahan hak monopoli Kementerian Kesehatan kepada pihak lain tidak dapat dibenarkan, sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Kebijakan pemerintah sehubungan dengan pengadaan atau tender barang atau jasa, yaitu untuk meningkatkan penggunaan produksi dalam negeri, dalam rangka memperluas kesempatan atau lapangan kerja dan mengembangkan industri dalam negeri, meningkatkan peran serta usaha kecil dan menengah, menumbuh kembangkan peran serta usaha nasional. Pemerintah perlu publikasi atau pengumuman secara terbuka atau transparan rencana pengadaan kepada masyarakat maupun pelaku usaha yang berminat dalam kegiatan pengadaan barang atau jasa.

#### **B. Penyelenggaraan Haji Yang Sesuai Dengan Hukum Persaingan Usaha.**

Dalam iklim berusaha yang monopolistik dan tidak sehat, akan melahirkan inefisiensi ekonomi yang tinggi dan mengakibatkan terjadinya pemborosan terhadap sumber daya ekonomi, sehingga merugikan kepentingan umum



apalagi diciptakan dan didukung oleh pemerintahan, hal ini mematikan jalannya mekanisme pasar yang sehat dan bersaing.

Menurut Normin S.Pakpahan, persaingan usaha dapat berbentuk persaingan sehat (*perfect competition*) dan persaingan tidak sehat (*imperfect competition*).<sup>122</sup>

Persaingan sehat (*perfect competition*) diantaranya:

- a. Menjamin persaingan dipasar yang inheren dengan pencapaian efisiensi ekonomi di semua bidang kegiatan usaha dan perdagangan
- b. Menjamin kesejahteraan konsumen serta melindungi kepentingan konsumen
- c. Membuka peluang pasar yang seluas-luasnya dan menjaga agar tidak terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi pada kelompok tertentu

Pokok-pokok tentang persaingan, persaingan hanya akan bisa menjalankan fungsinya dengan baik apabila persaingan itu terjadi sedemikian rupa, sehingga tidak terjadi persaingan secara curang yang justru merugikan. Persaingan merupakan variabel yang dependen. Ia bisa bergerak dinamis dan berubah-ubah sesuai dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya, termasuk kebijakan pemerintah.<sup>123</sup>

Pemberdayaan potensi ekonomi nasional dengan mengikutsertakan pelaku usaha nasional perlu dikedepankan dalam penyelenggaraan haji.

---

<sup>122</sup> Suhasril, Mohammad Taufik Makarao, *op.cit.*, hlm.42

<sup>123</sup> Arie siswanto, *op.cit.*, hlm. 18

Mekanisme yang perlu dilakukan *competition for the market* diadopsi dalam rangka untuk mengedepankan kualitas pelayanan yang terbaik dengan harga atau biaya yang rasional. Implementasi *competition for the market* yang selama ini dijalankan pemerintah dalam segenap pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji masih bersifat diskriminatif.

Penyelenggaraan pengadaan pesawat haji, yang dipersepsikan oleh Menteri Agama selama ini tidak cukup bijak untuk dapat dijadikan alasan untuk tidak membuka kompetisi dalam penyelenggaraan pesawat untuk jamaah haji Indonesia. Sebagaimana telah ditunjukkan pada Tahun 1999, dampak dari pengikutsertaan perusahaan pesawat penerbangan selain PT Garuda Indonesia, yaitu pesawat Saudi Arabian Airlines, dalam pengangkutan haji, salah satunya dapat ditekan tarif angkutan haji, sehingga signifikan berpengaruh dalam penetapan komponen biaya perjalanan haji yang sebagian besar merupakan biaya pesawat haji.

Seharusnya pelaku usaha nasional bisa dipresentasikan juga melalui perusahaan nasional dalam arti yang lebih luas, yang mampu menawarkan kualitas pelayanan yang terbaik dengan harga yang efisien. Dengan kebijakan penyelenggaraan haji dimana tarif haji tetap menjadi kewenangan pemerintah, maka mekanisme pembentukan besaran tarif dimaksud melalui mekanisme *competition for the market* dengan membuka akses pasar yang tidak diskriminatif. Namun jika pada akhirnya perusahaan BUMN yang kemudian berhasil memenangkan kompetisi, maka hal tersebut setidaknya akan menjadi

pemicu bagi perusahaan penerbangan nasional lainnya untuk memperbaiki manajemen usahanya sehingga dapat lebih efisien lagi untuk dapat memenangkan kompetisi.

Penyelenggaraan haji yang sesuai dengan hukum persaingan usaha adalah, dalam proses pengadaan pesawat haji dilakukan melalui proses lelang terbuka sehingga harga dan pelayanan penerbangan haji akan menjadi lebih kompetitif. Dalam penentuan tarif yang riil, perlu melibatkan pihak swasta dalam menentukan biaya haji. Sebagai bentuk apresiasi untuk menciptakan transparansi dan efisiensi dalam penyelenggaraan haji di Indonesia.

Pemerintah dalam ketetapan mengenai tarif haji diperoleh dari mekanisme persaingan yang tidak diskriminatif. Mekanisme *competition for the market* harus dilakukan dengan mengikutsertakan swasta nasional dalam pasar bersangkutan yang sama. Dalam penyelenggaraan angkutan jamaah haji perlu diupayakan pembukaan akses pasar dengan keikutsertakan perusahaan-perusahaan penerbangan nasional. Melaksanakan mekanisme tender sehingga transparan dan atau mendorong kerjasama ekonomi (swasta nasional-swasta Arab Saudi) sehingga dapat memperluas peran serta swasta nasional dalam penyediaan jasa penyelenggaraan ibadah haji.

Efisiensi tarif jasa penyelenggaraan haji secara berangsur-angsur perlu didorong dengan instrument kebijakan *cost reduction* yang terprogram secara baik seiring dengan dinamika dan pertumbuhan pasar. Setiap komponen biaya

penyelenggaraan ibadah haji diorganisasikan oleh badan pelaksana ibadah haji dengan mengimplementasikan mekanisme *competition for the market* secara transparan dan tidak diskriminatif.

Para pihak pelaku usaha penyelenggara monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, yang sesuai dengan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

- 1) Diselenggarakan oleh BUMN
- 2) Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang dibentuk pemerintah
- 3) Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang dibentuk pemerintah
- 4) Diselenggarakan oleh Badan yang dibentuk pemerintah
- 5) Diselenggarakan oleh Lembaga yang dibentuk pemerintah
- 6) Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang ditunjuk pemerintah
- 7) Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang ditunjuk pemerintah
- 8) Diselenggarakan oleh Badan yang ditunjuk pemerintah
- 9) Diselenggarakan oleh Lembaga yang ditunjuk pemerintah<sup>124</sup>

Adapun dalam penyelenggaraan ibadah haji pelaku monopoli dalam penyelenggaraan diantaranya; Garuda Airlines dalam bidang transportasi. Pengadaan pesawat pada pihak Garuda yang merupakan perusahaan BUMN yang dibentuk oleh pemerintah. Merupakan pemusatan kegiatan yang dengan

---

<sup>124</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Pedoman Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, hlm. 13

produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, yang sesuai dengan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Kementerian Agama dalam pengadaan pesawat yang dilakukan oleh Garuda, merupakan pengadaan pesawat yang diselenggarakan oleh BUMN yang ditunjuk oleh pemerintah Kementerian Agama sebagai pemegang hak monopoli sesuai dengan Undang-Undang penyelenggaraan ibadah haji. Tidak terjadi benturan dengan penjelasan dalam pedoman pelaksanaan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Kualifikasi kegiatan yang boleh dimonopoli dan atau pemusatan kegiatan dapat dilakukan Negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan:

1. Produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara

Barang atau jasa dalam penyelenggaraan haji yang digunakan oleh para jamaah diantaranya; alat transportasi, akomodasi, katering, alat kesehatan, dan *give away*. Dalam penyelenggaraan ibadah haji ini sebagai produksi barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, sebab dalam penyelenggaraan haji oleh umat muslim ini yang berhubungan dengan ibadah antara umat dengan Tuhannya. Sehingga Undang-Undang penyelenggaraan haji memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan haji.

Monopoli oleh pemerintah dalam penyelenggaraan haji, dalam pelaksanaannya pemerintah (Kementerian Agama) menerbitkan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang penyelenggaraan ibadah haji. Yang menunjuk para pelaku usaha untuk menyelenggarakan monopoli dalam penyelenggaraan ibadah haji. Pemberian hak monopoli kepada pelaku usaha atas penyelenggaraan ibadah haji yang diatur dengan Undang-Undang adalah tidak berbenturan dengan apa yang dimaksud di dalam pedoman pelaksanaan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan urain yang peneliti jelaskan, maka secara umum dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Berdasarkan kriteria yang diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, monopoli diperbolehkan, namun praktek monopoli dilarang. Adanya indikasi praktek monopoli dalam penyelenggaraan haji oleh para pelaku usaha tidak menjadikan penyelenggaraan dan pelayanan haji Indonesia menjadi lebih murah. Permasalahan-permasalahan banyak muncul, mengindikasikan ketidakprofesionalan, ketidakmampuan pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah haji.

Dalam penyelenggaraan haji kegiatan yang tidak sesuai dengan hukum persaingan usaha adalah, pengadaan vaksin oleh kementerian kesehatan, pengadaan vaksin yang diikuti oleh tiga pelaku usaha dengan adanya persyaratan dalam pengadaan vaksin manigitis ini hanya mengindikasi pada salah satu pelaku usaha. Yang seharusnya pengadaan ini dapat diikuti oleh pelaku usaha lain. Adapun syarat yang ada adalah: mutu, keamanan, terdaftar di BPOM, dapat menyediakan vaksin dengan jumlah yang banyak dalam waktu yang singkat.

Penunjukan Garuda sebagai salah satu pelaksana penyelenggaraan haji mengakibatkan penguasaan dalam pengadaan pesawat haji, dengan mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk dalam pengadaan pesawat haji. Tidak adanya perbandingan dengan penerbangan lain mengakibatkan jamaah haji membayar biaya haji menjadi mahal.

Karena manajemen monopolistik yang selama ini dijalankan tidak cukup memberikan informasi bahwa pola yang demikian telah mengakibatkan penyelenggaraan haji tidak optimal dan sering kali merugikan jamaah haji.

2. Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan; monopoli dan pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah. Dalam penyelenggaraan ibadah haji ini berkaitan dengan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak yaitu jamaah haji, yang dilakukan oleh BUMN yang ditunjuk oleh pemerintah sesuai dengan pedoman pelaksanaan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Dalam penyelenggaraan yang sesuai dengan hukum persaingan usaha adalah dalam kegiatan pengadaan pesawat haji, yaitu dalam pengadaan ini tidak terindikasi pelanggaran pada Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.



Sebab pengadaan pesawat ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan para jamaah haji dalam melaksanakan ibadah kepada tuhan, yang dilakukan langsung oleh pemerintah sesuai Pasal 34 Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 dan diselenggarakan oleh BUMN. Dan dilakukan sesuai dengan pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Dalam penyelenggaraan haji di Indonesia mekanisme yang perlu dilakukan adalah *competition for the market*, dalam pengadaan pesawat haji, komponen biaya penyelenggaraan haji yang jelas dan transparan dan pengadaan vaksin haji yang dilakukan dengan kompetisi tidak seharusnya dilakukan dengan ada persyaratan yang tidak dapat dilakukan oleh para pelaku usaha lain. Dengan tujuan untuk mengedepankan kualitas pelayanan yang terbaik dengan biaya yang rasional. Penyelenggaraan haji dilakukan secara efisien serta tidak adanya diskriminasi pada para pelaku usaha.

## **B. SARAN**

1. Dalam penyelenggaraan haji di Indonesia, Pemerintah (Kementerian Agama) tidak bersifat diskriminatif terhadap pelaku usaha nasional maupun pelaku usaha luar. Penyelenggaraan haji dilakukan secara transparan dan akuntabel. Sehingga tidak terjadi penyimpangan terhadap Undang-Undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji.

2. Praktek yang terjadi dalam penyelenggaraan ibadah haji selama ini, perlu dilakukan perbaikan kebijakan yang dapat mendapatkan apresiasi dari semua pihak dalam rangka mewujudkan pelayanan penyelenggaraan ibadah haji menjadi optimal dan efisien bagi para jamaah.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Azra, Azyumardi, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad vii &viii: Akar Pembaruan Islam Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2004
- Dick Douwes dan Nico Kaptein. *Indonesia dan Haji*, (Terj. Soedarso Soekarno), INIS, Jakarta, 1997
- Fuady Munir, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Citra Aditya Bhakti, Bandung 1999
- Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana, Jakarta: 2009
- Jaya Wihana Kirana, *Pengantar Ekonomi Industry Pendekatan Struktur, Perilaku Dan Kinerja Pasar*, BPFE, Yogyakarta, 1993
- Juwana Hikmahanto, *Kontrak Bisnis Yang Berdimensi Publik*, dalam Bunga Rampai Hukum Ekonomi Dan Hukum Internasional, Jakarta, Lentera Hati
- Lubis Andi Fahmi, et.al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks Dan Konteks*, Jakarta, KPPU, 2009
- Maarif, Syamsul, *Merger Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, Penebar Swadaya, Jakarta: 2010
- Margono Suyud, *Hukum Antimonopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- Maulana Agus, *Pengantar Mikro ekonomi Jilid 2*, Bina Rupa Aksara, Jakarta, 2005
- Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jamaah Haji Indonesia*, Insan Cemerlang bekerjasama dengan PT Intimedia Cipta Nusantara, Jakarta, 1984
- Rokan Mustafa Kamal, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Saliman Abdul R., *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan Teori Dan Contoh Kasus*, Jakarta, Kencana, 2005
- Sadono Sukirno, *Pengantar Teori Ekonomi Mikro*, Grafindo Persada, Jakarta, 2001
- Suhasril, Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010
- Sirait, Ningrum Natasya, *Asosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Pustaka Bangsa Press, Medan: 2003

Sitompul Asril, *Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Tinjauan Terhadap Undang-Undang No 5 Tahun 1999*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999

Siswanto Arie, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Pertama, Jakarta, 2002

Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2012

Usmani Rahmadi, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2004

Wibowo, Destivano dan Harjon Sinaga, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2005

Widjaja Gunawan dan Ahmad Yani a, *Anti Monopoli*, Raja Grafindo Persada: Jakarta, 1999

### **PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Penyelenggaraan Ibadah Haji

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Keputusan Menteri Agama No 63 tahun 2013 “Penetapan Pelaksana Transportasi Udara Jamaah Haji Indonesia”

Peraturan Presiden No 51 Tahun 2010 “Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji”.

Peraturan Presiden No 70 Tahun 2012 “Pengadaan Barang dan Jasa”.

Undang-Undang No 1 Tahun 2009 “ Penerbangan”.

Peraturan Pemerintah No 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan Ibadah Haji

### **DATA ELEKTRONIK**

[http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/haji.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/haji.pdf) “Perubahan Undang-Undang No.17/1999 Tentang Penyelenggaraan Haji”, laporan akhir, akses tanggal 15 september 2013

<http://news.detik.com/read/2011/12/05/174852/1783196/10/evaluasi-haji-komisi-viii-dpr-kemenag-lakukan-kesalahan-besar>, “Evaluasi Haji, Komisi VIII DPR: Kemenag Lakukan Kesalah Besar”, akses 24 oktober 2013

<http://www.detiknews.com/read/2009/11/26/130644/1249350/727/layanan-katering-haji-makin-variatif>. “Layanan Katering Haji Makin Variatif,” akses 23 oktober 2013

- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17151/penyelenggaraan-haji-rentan-persaingan-usaha-tidak-sehat> “*Penyelenggaraan Haji Rentan Persaingan Usaha Tidak Sehat*”, akses 12 oktober 2013
- <http://www.antaraneews.com/berita/299407/hentikan-penunjukan-langsung-transportasi-haji>,”*Hentikan Penunjukan Langsung Transportasi Haji*”, akses 2 januari 2014
- <http://74.125.153.132/search?q=cache:UIgCgciFzUsJ:www.erasmuslim.com/berita/nasional/meng-tender-untuk-pemondokan-haji-belumbisadilakukan.htm+%22Taklimatul+Haji+adalah%22&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a>,”*Tender Untuk Pemondokan Haji Belum Bisa Dilakukan*” akses 22 oktober 2013
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18191/ketertutupan-informasi-penyelenggaraan-haji-pintu-masuk-korupsi> “*Ketertutupan Informasi Penyelenggaraan Haji Pintu Masuk Korupsi*”, akses 17 oktober 2013
- <http://www.jurnalhaji.com/berita/pemerintah-putusan-jamaah-haji-gunakan-vaksin-meningitis-dari-gsk/>,”*Pemerintah Putusan Jamaah Haji Gunakan Meningitis dari GSK*”, akses 2 januari 2014
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4bd7c5c81d76f/kewenangan-menag-menunjuk-maskapai-haji-dipersoalkan>,”*kewenangan Menag menunjuk maskapai haji dipersoalkan anggota komisi VIII*” akses 20 januari 2014
- <http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/07/10/02575061/ongkos.naik.haji.Perpres.Nomor.31.Tahun.2009.tentang.BPIH.Tahun.1430.H/2009.M>. Lihat juga pada “*Ongkos Naik Haji Ditetapkan Hampir Sama dengan Tahun Lalu*”, akses 20 januari 2014
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cd402b37f75a/ibadah-haji-2010-masih-terjadi-penyelewengan> “*Ibadah haji 2010 masih Terjadi penyelewengan*”, akses 12 oktober 2013
- [http://www.kppu.go.id/docs/Majalah%20Kompetisi/kompetisi\\_2007\\_edisi09.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Majalah%20Kompetisi/kompetisi_2007_edisi09.pdf),”*Upaya Pembinaan Penyelenggaraan Haji (Saran dan Pertimbangan KPPU terhadap Kebijakan Penyelenggaraan Haji)*,” *Majalah Kompetisi*, Edisi 9, 2007 akses 20 oktober 2013