

# MONOPOLI TRANSPORTASI HAJI OLEH PEMERINTAH

## MONOPOLY OF HAJJ PILGRIM TRANSPORTATION BY THE GOVERNMENT

**Bq. Raehanun Ratnasari**

Kasubag Perencanaan dan Keuangan Kanwil Provinsi Nusa Tenggara Barat  
Email : *anungratna@yahoo.com*

Naskah diterima : 19/09/2013; direvisi : 09/09/2013; disetujui : 20/10/2013

### ABSTRACT

*Implementation of the Hajj is regulated in Law No. 13 of 2008 concerning the organization of the pilgrimage. This law provide legal certainty for the citizens of the State of Indonesia (WNI) who wish to perform the pilgrimage in the holy land of Mecca with a system setup and management implementation. This monopoly is conducted by the Ministry of Religion is a form of monopoly by law. On Presidential Decree number 70 of 2012 on the procurement of goods or services still relied upon by the religious ministry of the republic of Indonesia in Hajj transportation procurement by the government through a public tender process and the law, socio- legal approach empirical through legislation. There are many factors which become obstacle in the implementation of the transport Hajj like structure where the lack of specialized agencies authorized to manage funds Hajj , the substance is not harmony factor . The lack of knowledge about the pilgrims in the field of aviation technology that can interfere with the process of implementation transportation pilgrims. Implementation of transport Hajj performed by the government based on a presidential regulation on procurement of goods and services through a public tender process, but in terms of implementation remain guided in Law No. 13 of 2008 concerning the organization of the Hajj*

*Keywords : Monopoly, Transportation, Pilgrimage*

### ABSTRAK

Penyelenggaraan ibadah haji ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Memberikan suatu kepastian hukum bagi Warga Negara Indonesia (WNI) yang ingin menunaikan ibadah haji di tanah suci Makkah dengan pengaturan suatu sistem dan manajemen penyelenggaraannya. Monopoli yang dilakukan oleh Kementerian Agama adalah bentuk *monopoli by law*, Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa tetap dijadikan dasar oleh Kementerian Agama Republik Indonesia dalam pengadaan transportasi haji oleh pemerintah melalui proses pelelangan umum dan Undang-Undang tersebut, pendekatan sosio legal empiris melalui peraturan perundang-undangan. Terdapat faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan transportasi haji seperti struktur di mana belum adanya lembaga khusus yang berwenang untuk mengelolah dana haji, faktor substansi adalah belum harmonisnya. Minimnya pengetahuan jamaah haji tentang teknologi di bidang penerbangan yang dapat mengganggu proses pelaksanaan transportasi jamaah haji. Pelaksanaan transportasi haji oleh pemerintah dilakukan berdasarkan Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang dan Jasa melalui proses pelelangan umum, akan tetapi dalam hal pelaksanaannya tetap berpedoman pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

*Kata Kunci : Monopoli, Transportasi, Ibadah Haji.*

## PENDAHULUAN

IBADAH HAJI ADALAH rukun Islam kelima setelah syahadat, salat, zakat dan puasa yang wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang memenuhi syarat istitaah, baik secara finansial, fisik, maupun mental dan merupakan ibadah yang hanya wajib di lakukan sekali seumur hidup. Ibadah haji adalah bentuk ritual tahunan yang dilaksanakan kaum muslim sedunia dengan berkunjung dan melaksanakan beberapa kegiatan di beberapa tempat di Arab Saudi pada suatu waktu yang dikenal sebagai musim haji (bulan Dzulhijjah). Hal ini berbeda dengan ibadah umrah yang bisa dilaksanakan sewaktu-waktu.

Keutamaan ibadah haji bagi seorang dapat pula dilihat dari hadist Rasulullah: *"satu umrah ke umrah yang lain menjadi penebus dosa yang dilakukan diantara keduanya, dan haji mabrur tidak ada ganjarannya kecuali surga"*.<sup>1</sup> Begitu besar keutamaan ibadah ini sehingga tidak heran apabila umat muslim tidak segan-segan mengeluarkan biaya dan berusaha sekuat tenaga untuk melaksanakannya.

Dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan Ibadah Haji, pemerintah Indonesia mengacu pada tiga asas sebagai dasar dari penyelenggaraan Ibadah Haji. Pertama adalah *"asas profesionalisme"* yang telah di laksanakan oleh pemerintah Indonesia yaitu dengan pengelolaan ibadah haji yang di kelola secara profesional dengan jalan mempertimbangkan dan memilih calon penyelenggara haji sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dimiliki oleh setiap individu tersebut. Kedua *"asas akuntabilitas dengan prinsip nirlaba"* yang telah di jalankan oleh pemerintah Indonesia yaitu penyelenggaraan ibadah haji yang di kelola secara akuntabel dengan mengedepankan kepentingan jamaah haji dengan prinsip

nirbala yang berarti bahwa penyelenggaraan ibadah haji di lakukan secara terbuka dan dapat di pertanggung jawabkan secara etik dan hukum dengan prinsip tidak mencari keuntungan. Dan terakhir *"asas keadilan"* yang telah di jalankan oleh pemerintah Indonesia yaitu penyelenggaraan ibadah haji yang berpegang pada kebenaran, tidak berat sebelah, tidak memihak dan tidak sewenang-wenang dalam penyelenggaraan ibadah haji.<sup>2</sup>

Adapun penyelenggaraan ibadah haji ini diatur dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Maka dengan adanya Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 memberikan suatu kepastian hukum bagi Warga Negara Indonesia (WNI) yang ingin menunaikan ibadah haji di tanah suci Makah dengan mengatur suatu sistem dan manajemen penyelenggaraan haji agar berjalan dengan aman, tertib, lancar dengan menjunjung tinggi semangat keadilan, transparansi dan akuntabilitas.

Kepastian hukum tersebut termasuk didalamnya adalah tersedianya transportasi haji yang memadai dalam penyelenggaraan ibadah haji. Namun seringkali dalam praktik terjadi persaingan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Meskipun persaingan usaha sebenarnya merupakan urusan antar pelaku usaha, di mana pemerintah tidak perlu ikut campur, namun untuk dapat terciptanya aturan main dalam persaingan usaha, maka pemerintah perlu ikut campur tangan untuk melindungi konsumen. Karena bila hal ini tidak dilakukan maka tidak menutup kemungkinan akan terjadi persengkongkolan (kolusi) antar pelaku bisnis yang akan menjadikan inefisiensi ekonomi, yang pada akhirnya konsumenlah yang akan menanggung beban yaitu membeli barang atau jasa dengan harga dan kualitas yang kurang memadai.

<sup>1</sup> Hadist Rasulullah HR. Malik, Al-Bukhari, Muslim, At-Tirmidzi, An-Nasa-i dan Ibnu Majah). Lihat Shahih at-Targhiib No. 1096. )

<sup>2</sup> Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, Manajemen Haji, Knowledge Workes, Jakarta, 2001, hlm.2

Pada tanggal 5 Maret 1999 telah diundangkan Undang-undang Republik Indonesia No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-undang Anti Monopoli).

Pasal 3 Undang-undang tersebut menyatakan bahwa tujuan pembentukan Undang-undang ini adalah untuk :<sup>3</sup>

- a. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui persaingan usaha yang sehat sehingga menjamain adanya kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil;
- c. Mencegah praktek monopoli atau praktek usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha;
- d. Terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha

Sehubungan dengan lahirnya Undang-Undang No.5 tahun 1999 maka Indonesia harus menata kembali kerangka perekonomiannya, yang selama 32 tahun terpola seperti yang diinginkan oleh Pemerintah Orde Baru, di mana perekonomian Indonesia bergantung sepenuhnya pada kebijakan penguasa pada saat itu. Dari sistem perekonomian yang monopolistik harus diubah menjadi sistem perekonomian yang mengikuti arus persaingan atau ekonomi pasar bebas sesuai dengan arus globalisasi perekonomian dunia, di mana pada tahun 2003 akan muncul era perdagangan bebas.

Terkait dengan pemberian pelayanan dan perlindungan jamaah haji dalam hal transportasi yang digunakan baik pada saat pemberangkatan maupun pemulangan ja-

maah haji, di atur dalam Pasal 7 huruf e UU No. 13 Tahun 2008, yaitu: “Jamaah Haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan dan perlindungan dalam menjalankan Ibadah Haji, berupa pelayanan dan perlindungan dalam hal transportasi.”

Adapun pelaksanaan transportasi diatur lebih lanjut dalam Pasal 33 sampai 35 UU No. 34 Tahun 2009, yaitu:

*“ Pada Pasal 33 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2008 disebutkan bahwa Pelayanan Transportasi Jamaah Haji ke Arab Saudi dan pemulangannya ke tempat embarkasi asal di Indonesia menjadi tanggung jawab Menteri dan berkoordinasi dengan menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perhubungan.”*

Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 34 dan 35 Undang-Undang No. 13 Tahun 2008, yaitu:

Pasal 34 menyebutkan Penunjukan pelaksana Transportasi Jamaah Haji dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan aspek kemananan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi. Pasal 35 menyebutkan Transportasi Jamaah Haji dari Daerah asal ke embarkasi dan dari debarkasi ke daerah asal menjadi tanggung jawab pemerintah Daerah.

Dalam hal ini harus tetap diperhatikan suatu perlindungan terhadap jamaah haji sesuai dengan yang telah ditentukan oleh Undang-Undang No. 13 Tahun 2008, yaitu perlindungan mulai dari sebelum pemberangkatan, pemberangkatan dan kembali ke tanah air. Secara gramatikal ”perlindungan” berasal dari kata ”lindung” yang berarti mendapatkan dirinya di bawah sesuatu supaya jangan kelihatan. Arti perlindungan adalah segala upaya yang dilakukan untuk melindungi subyek tertentu, juga dapat di-

<sup>3</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

artikan sebagai tempat berlindung dari segala sesuatu yang mengancam.<sup>4</sup>

Selain persoalan mengenai perlindungan jamaah haji selaku konsumen tersebut juga terdapat berbabagi persoalan diantaranya Kementerian Agama seharusnya menghentikan penunjukan langsung pelaksanaa transportasi jamaah haji mulai penyelenggaraan haji tahun 2012/1433 H., terutama dalam proses pengadaan pesawat haji harus sesuai dengan mekanisme pelelangan umum dan mengacu pada Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Kondisi tersebut sebagaimana yang tercantum dalam laporan KPK ke Komisi VIII yang menemukan sejumlah permasalahan dalam pengadaan pesawat haji selama ini.<sup>5</sup> Selain pengadaan pesawat haji yang tidak melalui proses lelang umum, dalam laporan KPK itu juga ditemukan tidak ada perkiraan biaya haji yang seharusnya dibuat oleh panitia pengadaan transportasi udara Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umroh (PHU). Selama ini pelayanan pemberangkatan haji dimonopoli oleh PT Garuda Indonesia. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang No 1 tahun 2009 tentang Penerbangan yang secara tegas melarang praktik monopoli dalam penyelenggaraan penerbangan. Di sisi lain, penunjukan langsung untuk pengadaan pesawat haji ini juga bertentangan dengan Perpres No 70 tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/jasa Pemerintah. Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang No 1 tahun 2009, penyelenggaran penerbangan di antaranya 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 yang tidak sehat. Ditegaskannya bahwa monopoli pengadaan angkutan jamaah haji oleh Garuda melalui penunjukan langsung oleh Menteri Agama merugikan calon jamaah haji.

Penunjukan langsung tanpa proses lelang umum, tarif penerbangan yang harus dibayar jamaah berpotensi lebih mahal karena tidak adanya harga pembanding atas pengajuan kontrak penawaran transportasi udara yang selama ini ditunjuk Menteri Agama. Jika proses pengadaan pesawat pengangkut calon jamaah haji dilakukan melalui proses lelang terbuka, harga, dan pelayanan penerbangan haji akan menjadi lebih kompetitif. Jangka waktu proses pengadaan pesawat haji yang terlalu singkat setiap tahun, antara 3-4 bulan dijadikan alasan untuk penunjukan langsung oleh Menteri Agama. Selain itu, Pasal 34 Undang-Undang No 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Haji yang memberikan keleluasaan kepada Menteri Agama untuk menunjuk pelaksana transportasi jamaah haji juga dijadikan alat untuk melegitimasi penunjukan langsung pelaksana transportasi jamaah haji meski Pasal ini bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya.

Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat bahwa, transportasi haji yang dilakukan oleh pemerintah merupakan suatu tindakan monopoli sehingga menimbulkan tingginya biaya haji di Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dapat dijadikan dasar keberlakuan suatu kebijakan dalam pelaksanaan transportasi haji, sehingga perlu dicermati. Faktor-faktor apa yang menjadi kendala dalam pelaksanaan transportasi haji serta solusinya. Dari pokok permasalahan tersebut dimaksudkan agar tulisan ini tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang dikaji yaitu monopoli haji oleh pemerintah, pelaksanaan perlindungan hukum konsumen terhadap

<sup>4</sup> Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 74

<sup>5</sup> Varia Keadilan, *Transparansi Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Jakarta, 2002, hlm. 5

transportasi haji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta dasar pemberlakuan kebijakan dalam tender transportasi haji.

Kajian ini menggunakan pendekatan Hukum normatif empiris, di mana kajian hukum normative empiris yaitu yang dilakukan terhadap asas-asas hukum, kaedah-kaedah hukum dalam arti nilai (*norm*), peraturan hukum konkrit dan sistem hukum<sup>6</sup>, yang berhubungan dengan materi yang diteliti berkaitan dengan monopoli transportasi haji oleh pemerintah. Serta

mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu. Pengkajian tersebut bertujuan untuk memastikan apakah hasil penerapan pada peristiwa hukum *in concreto* itu sesuai atau tidak dengan ketentuan undang-undang atau kontrak.

## PEMBAHASAN

### 1. Pelaksanaan Transportasi Haji oleh Pemerintah

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan merupakan rangkaian kegiatan yang beragam, serta melibatkan banyak pihak dan orang, mengelolah dana masyarakat, dilaksanakan dalam rentang waktu yang panjang di dalam negeri dan Arab Saudi, sehingga memerlukan kerjasama yang erat dan koordinasi yang dekat, manajemen yang baik dan penanganan yang cermat serta dukungan sumber daya manusia yang handal dan amanah.

Dalam rangka mewujudkan akuntabilitas publik, penyelenggaraan haji harus dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip efektifitas, efisiensi, keadilan dan profesionalitas. Penyelenggaraan ibadah haji harus dikelola dengan mengutamakan kepentingan jama'ah sesuai dengan hak dan

kewajibannya agar dapat melaksanakan ibadah haji sesuai dengan tuntunan syariah dan pelaksanaannya dapat berjalan dengan aman dan nyaman.

Pemerintah berkewajiban untuk terus meningkatkan kualitas pelayanan penyelenggaraan haji dalam berbagai bidang termasuk di dalamnya transportasi udara yang akan mengangkut jamaah haji dari Indonesia ke Arab Saudi dan dari Arab Saudi ke Indonesia.

Transportasi udara haji merupakan salah satu tonggak penyangga yang sangat berpengaruh dalam suksesnya penyelenggaraan haji. Salah satu tolok ukur keberhasilan penyelenggaraan haji adalah seluruh jama'ah haji yang telah melunasi dapat diberangkatkan dan dipulangkan dengan selamat, aman dan nyaman, selain itu juga ketersediaan fasilitas penunjang bagi jamaah seperti pelayanan kesehatan, penginapan dan juga ketersediaan transportasi, yang memadai.

Transportasi jamaah haji dari Indonesia ke Arab Saudi dan dari Arab Saudi ke Indonesia menggunakan sistem *charter* dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan, dan efisiensi. Pelaksana Transportasi Udara merupakan wewenang Menteri Agama setelah berkoordinasi dengan menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perhubungan udara. Hal tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang berbunyi: "Pelayanan Transportasi Jamaah Haji ke Arab Saudi dan pemulangannya ke tempat embarkasi asal Indonesia menjadi tanggung jawab Menteri dan Berkoordinasi dengan menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perhubungan".

Berkaitan dengan hal tersebut dan dalam rangka melaksanakan Peraturan Pemerin-

<sup>6</sup> Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum, Liberty, Yogyakarta, 2004, hlm. 29.

tah Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler, maka pemerintah mengeluarkan kerangka acuan penyediaan transportasi udara jamaah haji Indonesia Tahun 1434/2013 M yang bertujuan untuk melaksanakan pengangkutan jamaah haji Indonesia yang berkualitas, profesional, terakreditasi secara internasional, bertanggung jawab penuh dan mengedepankan prinsip kepastian, keselamatan, keamanan dan kenyamanan bagi jamaah haji Indonesia. Selain tujuan tersebut agar tersedianya perusahaan penerbangan yang memenuhi standar dan persyaratan yang ditetapkan bagi penyediaan transportasi udara.

Dalam pelaksanaan kegiatan transportasi udara bagi jamaah haji, maka pemerintah melalui Kementerian Agama melakukan koordinasi dengan Kementerian lain dalam hal ini Menteri Perhubungan. Adapun langkah-langkah koordinasi yang dipersiapkan oleh Kementerian Agama bersama Kementerian perhubungan adalah sebagai berikut :

1. Menentukan Bandar Udara Embarkasi dan Debarkasi
  - 1) Bandar Udara Embarkasi/Debarkasi di Indonesia antara lain :
    - a. Iskandar Muda, Banda Aceh (BTJ)

- b. Polonia, Medan (MES)
- c. Hang Nadim, Batam (BTH)
- d. Minangkabau, Padang (PDG)
- e. SMBadarudinII,Palembang(PLM)
- f. Soekarno Hatta, Jakarta (CGK)
- g. Adi Sumarmo, Solo (SOC)
- h. Juanda, Surabaya (SUB)
- i. Sepingan, Balikpapan (BPN)
- j. Syamsuddin Noor, Banjarmasin (BDJ)
- k. Sultan Hasanuddin, Makasar (UPG)
- l. Bandara Internasional Lombok, Lombok (LOP)

- 2) Bandar Udara Tujuan di Arab Saudi
  - a. King Abdul Aziz International Airport, Jeddah (JED)
  - b. Amir Muhammad Bin Abdul Aziz, Madinah (MED)

2. Tahapan kedua adalah menentukan Jumlah Jamaah haji

Ketentuan mengenai jumlah jamaah haji yang akan diberangkatkan melalui embarkasi/debarkasi di Indonesia adalah tidak boleh melebihi quota yang telah ditentukan oleh pemerintah Arab Saudi. Untuk tahun 2013 ini,<sup>7</sup> jumlah jamaah haji yang akan diangkut termasuk petugas kloter sebanyak ± 196.345 (mengacu pada kuota tahun 2012) dengan rincian sebagai berikut:

No.	Embarkasi	Jumlah
1.	Iskandar Muda, Banda Aceh (BTJ)	± 3.984 orang
2.	Polonia, Medan	± 8.324 orang
3.	Hang Nadim, Batam	± 9.877 orang
4.	Minangkabau, Padang	± 7.454 orang
5.	SM Badaruddin II Soekarno Hatta, Jakarta	± 7.368 orang

<sup>7</sup> Wawancara dengan Cepty Supriatna, *Sekretaris Dirjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah pada Kementerian Agama Republik Indonesia*, tanggal 2-4 April 2013

6.	Jakarta-Pd Gede	± 22.152 orang
7.	Jakarta-Bekasi	± 38.045 orang
8.	Adi Sumarmo, Solo	± 33.454 orang
9.	Juanda, Surabaya	± 35.904 orang
10.	Sepinggan, Balikpapan	± 5.342 orang
11.	Syamsuddin Noor, Banjarmasin	± 4.969 orang
12.	Sultan Hasanudin, Makasar	± 14.978 orang
13.	Bandara Internasional Lombok	± 4.494 orang

Sumber : Data Kementerian Agama Republik Indonesia

### 3. Tahap Ketiga Adalah Menentukan Masa Operasional Transportasi Udara Haji

Tahapan ini memuat ketentuan mengenai rute penerbangan dari embarkasi setempat ke Jeddah dan/atau Madinah Arab Saudi pergi-pulang, rencana perjalanan haji, masa operasi penerbangan haji Fase I (pemberangkatan) paling lama 30 hari, masa operasi penerbangan haji Fase II (pemulangan) paling lama 30 hari, jadwal pemberangkatan dan pemulangan ditetapkan oleh Kementerian Agama RI berdasarkan Rencana Perjalanan Haji (RPH) dengan mengacu pada hari/tanggal Wukuf menurut kalender Ummul Qura' Arab Saudi tahun 1434/2013 M., Pelaksanaan pengangkutan jamaah haji Indonesia tahun 1434 H/ 2013 M sesuai dengan fase, bandara asal dan bandara tujuan, jadwal penerbangan (*flight schedule*) disusun secara berurutan sesuai dengan nomor kloter dengan mengacu pada alokasi slot di bandar Udara Arab Saudi dan mempertimbangkan masa tinggal jema'ah haji di Arab Saudi pada setiap kloter tidak lebih dari 41 hari, memuat pelaksanaan jadwal penerbangan atau *flight schedule* dimungkinkan untuk pengaturan kloter khusus jamaah haji Indonesia.

Menurut Edayanti<sup>8</sup> selaku Kepala Seksi Transportasi Udara pada Subdit Transportasi dan Perlindungan Jamaah, Direktorat Pelayanan Haji, Kementerian Agama Re-

<sup>8</sup> Wawancara dengan Edayanti, Kepala Seksi Transportasi Udara pada Subdit Transportasi dan Perlindungan Jamaah, Direktorat Pelayanan Haji, Ditjen PHU, Kementerian Agama Republik Indonesia Tanggal 10-4 2013 di kantor Kementerian Agama Republik Indonesia

publik Indonesia mengatakan sebagai berikut :

1. Kaitannya dengan penyediaan transportasi haji maka pemerintah dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Agama menyusun kerangka acuan penyedia transportasi udara yang berisi pola kegiatan, persyaratan administrasi, persyaratan teknis, dan persyaratan penunjang.
2. Kementerian Agama berkoordinasi dengan Kementerian Perhubungan untuk mengundang perusahaan penerbangan Nasional dan Arab Saudi (perusahaan) untuk berpartisipasi dalam pengangkutan udara jamaah haji Indonesia
3. Bagi Perusahaan perbangan yang berminat dapat memasukan penawaran dengan memenuhi atau menyiapkan dokumen sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan.

Adapun persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh perusahaan penerbangan adalah sebagai berikut :<sup>9</sup>

1. Persyaratan Administrasi
  - a. Memiliki izin usaha angkutan udara niaga yang diterbitkan oleh Kementerian Perhubungan RI atau Otoritas Penerbangan Arab Saudi (GACA)
  - b. Memiliki sertifikat pengoperasian pesawat udara (AOC) 121 atau 129

<sup>9</sup> Kerangka Acuan Penyediaan Transportasi Udara Jamaah Haji Indonesia, 2013

- c. Memiliki pengalaman penyelenggaraan penerbangan dari dan ke Arab Saudi, yang dibuktikan dengan izin rute yang diterbitkan oleh Kementerian Perhubungan atau otoritas Penerbangan Saudi (GACA);
  - d. Memiliki unit kerja/struktur organisasi khusus yang menangani operasional penyelenggaraan transportasi udara haji.
  - e. Memiliki dan menyampaikan rekomendasi dari Kementerian Perhubungan RI dan Izin mendarat (*landing permit*) untuk keperluan penerbangan haji dan Pemerintah Arab Saudi yang diserahkan kepada Kementerian Agama menjelang operasional haji.
  - f. Memiliki standar operasional dan prosedur (SOP) untuk menyelenggarakan angkutan udara jamaah haji sesuai dengan lingkup kegiatan yang diatur dalam persyaratan dan pada saatnya akan dipresentasikan dengan mengikutsertakan pihak ketiga.
  - g. Memiliki dukungan pihak ketiga yang berkaitan dengan penyelenggaraan angkutan udara jamaah haji khususnya dukungan penyewaan pesawat (*wet lease*) transportasi darat dari embarkasi ke Bandar Udara dan sebaliknya, katering dan *ground handling* di bandara asal dan tujuan serta di bandara alternatif (termasuk *city check-in* di Arab Saudi) yang dibuktikan dengan *letter of intenc* (surat pernyataan dukungan).
  - h. Menyampaikan jaminan penawaran yang sah dan masih berlaku untuk penyelenggaraan transportasi udara jamaah haji sebesar 3 % dari total nilai penawaran yang disampaikan.
  - i. Menyampaikan copy sertifikat standar IATA *Operasional Safety Audit* (IOASA)
  - j. Menyampaikan copy sertifikat *Internasional Standart Organizatian* (ISO)
2. Persyaratan Administrasi perusahaan penerbangan pelaksana transportasi darat jamaah haji, meliputi :<sup>10</sup>
    - a. Perusahaan penerbangan menyampaikan surat dukungan penyediaan angkutan darat untuk jamaah haji dari asrama haji ke bandara embarkasi dan rute sebaliknya.
    - b. Perusahaan penerbangan menyampaikan surat dukungan penyediaan angkutan darat untuk bagasi jamaah haji dari asrama haji ke bandara embarkasi dan rute sebaliknya.
  3. Persyaratan Teknis

Adapun Persyaratan teknis dalam penyelenggaraan ibadah haji meliputi:

1. Perusahaan penerbangan mampu melayani jamaah haji minimal 20.000 orang yang ditunjukkan dengan penguasaan armada yang cukup. Embarkasi yang akan dilayani, jumlah jamaah haji yang akan diangkut, rotasi diagram pesawat untuk pelaksanaan angkutan haji.
2. Pesawat udara yang dioperasikan minimal produksi tahun 1995 keatas kecuali Boeing 747 minimal 1991.
3. Pesawat udara yang akan dioperasikan harus memenuhi standar kelayakan udara sesuai dengan peraturan penerbangan sipil negara asal pesawat didaftar, yang dibuktikan dengan surat kelayakan udara atau *Certificate of Air (C of A)* dan bukti perawatan berkala
4. Jenis pesawat yang diajukan untuk masing-masing embarkasi sekurang-kurangnya memiliki konfigurasi tempat duduk sebagai berikut :

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 8

No	Nama Embarkasi	Jenis Peswat	Kapasitas
1	Banda Aceh	Boeing 767 ER/ Airbus 330	325 seat
2	Medan	Boeing 747-400/boeing 777	450/455 seat
3	Batam	Boeing 767ER/Airbus 330	360 Seat
4	Padang	Boeing 767ER/Airbus 330	360 Seat
5	Palembang	Boeing 767ER/Airbus 330	360 Seat
6	Jakarta	Boeing 747-400/ boeing 777	450/ 455 seat
7	Solo	Airbus 340/330/ boeing 777	375 seat
8	Surabaya	Boeing 747-400/ boeing 777	450 seat
9	Banjarmasin	Boeing 767ER/Airbus 330	325 seat
10	Balikpapan	Boeing 767ER/Airbus 330	360 Seat
11	Makasar	Boeing 767ER/ Airbus 330	360 Seat
12	Mataram	Boeing 767ER/Airbus 330	325 Seat

Sumber : Kementerian Agama Republik Indonesia

5. Menyampaikan data pesawat dan dokumen penyewaan pesawat sesuai dengan jenis dan kapasitas pesawat dari negara asal pesawat disewa.
6. Perusahaan penerbangan wajib mematuhi jadwal kloter yang telah ditetapkan, apabila terjadi permasalahan terkait dengan ketidaksiapan operasi pesawat maka wajib untuk menyiapkan pesawat untuk pelaksanaan kontrak
7. Konfigurasi tempat duduk dengan jarak sekurang-kurangnya 29 inci dan dapat diatur penyetelan tempat duduk
8. Diutamakan pesawat yang digunakan adalah milik sendiri/dikuasi sepanjang tidak mengganggu penerbangan reguler
9. Pesawat yang dipergunakan adalah pesawat yang dimiliki/dikuasai secara khusus di charter dan tidak dipergunakan untuk penerbangan reguler atau penerbangan lainnya selama periode penyelenggaraan angkutan udara haji serta memiliki identitas perusahaan penerbangan pelaksana angkutan udara haji.
10. Perusahaan penerbangan harus mempunyai kemampuan dan/atau pengalaman mengoperasikan jenis pesawat yang akan digunakan untuk angkutan udara haji.
11. Perusahaan penerbangan yang mengajukan permohonan untuk ikut menyelenggarakan angkutan udara haji sekurang-kurangnya telah melaksanakan penerbangan Indonesia-arab Saudi secara aktif dan berkesinambungan waktu minimum 1 (satu) tahun terakhir yang dibuktikan dengan *flight log*
12. Perusahaan penerbangan wajib menyampaikan Rencana Kesiapan Pesawat untuk masing-masing embarkasi/debarkasi dan dilengkapi dengan rincian rencana operasi termasuk ketersediaan SDM teknis dan Operasional pesawat udara maupun pendukungnya yang mendukung penyelenggaraan angkutan haji
13. Awak kabin (*cabin crew*) sekurang-kurangnya 80 % (delapan puluh persen) berasal dari warganegara Indonesia yang beragama islam dan mampu memberikan pelayanan yang optimal, memberikan kemudahan kepada jamaah haji dan bekerjasama dengan petugas kloter dalam pemanfaatan fasilitas penerbangan serta bersikap ramah dan sopan yang dibuktikan dengan surat pernyataan memenuhi persyaratan dimaksud.

Berdasarkan pemaparan penulis tersebut, maka penyediaan transportasi haji yang dilakukan oleh pemerintah bukanlah merupakan tindakan monopoli melainkan sebuah bentuk kewenangan penuh yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji kepada Kementerian Agama. Selain hal tersebut, di dalam undang-undang penyelenggaraan haji belum mengatur mekanisme penunjukkan langsung mengenai transportasi udara sehingga untuk memberikan asas keterbukaan kepada semua maskapai penerbangan, maka pemerintah yang diwakili oleh Kementerian Agama mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/jasa untuk mengakomodir kepentingan dari pihak-pihak lain.

Hal ini terbukti pada tahun 2013 Kementerian Agama mengundang 9 maskapai untuk mengambil dokumen kerangka acuan penyedia transportasi udara tetapi hanya 7 maskapai yang mengambil dokumen kerangka acuan penyediaan transportasi udara dan yang mendengar penjelasan kementerian agama serta yang memasukkan penawaran hanya 4 maskapai yaitu, Garuda Indonesia, Saudi Airlines, Avia Star dan Air Asia. Akan tetapi diantara keempat maskapai tersebut hanya dua maskapai penerbangan yang memenuhi persyaratan administrasi dan teknis yaitu maskapai Garuda Airlines dan Saudi Arabia Airlines untuk pengangkutan jamaah haji tahun 2013.

Kaitannya dengan hal tersebut, maka penulis menganalisis tindakan atau perbuatan monopoli terhadap pengangkutan pesawat haji dikategorikan ke dalam bentuk monopoli secara hukum sebagai mana yang penulis kemukakan sebelumnya. Di mana *Monopoly By Law* merupakan monopoli berdasarkan Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 33 juga membenarkan adanya monopoli jenis ini, yaitu dengan memberikan monopoli

bagi negara untuk menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak termasuk permasalahan pemberangkatan haji yang dilakukan oleh pemerintah.

Dengan demikian menurut UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, pada Pasal 34 yang menyebutkan :

*“Penunjukan pelaksana transportasi jamaah haji dilakukan oleh menteri dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi, serta sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak seperti perlistrikan, air minum, kereta api dan sektor-sektor lain yang karena sifatnya yang memberikan pelayanan untuk masyarakat dilegitimasi untuk dimonopoli dan tidak diharamkan.*

Mahalnya biaya angkutan haji disebabkan karena pesawat yang digunakan untuk mengangkut jamaah haji adalah menggunakan pesawat *charter*. Berdasarkan penjelasan dari Abdurrazak Alfakfir<sup>11</sup> Kepala Sub. Bagian Tata Usaha Direktorat Pengelolaan Dana Haji Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umrah menjelaskan bahwa Biaya angkutan haji merupakan bagian dari komponen Biaya Penyelenggara Ibadah Haji (BPIH). Adapun Biaya Penyelenggara Ibadah Haji tahun 2013 ditetapkan sebesar 3.527 US dolar atau Rp. 33.859.200,- dengan asumsi 1 US dolar setara Rp.9.600,-

BPIH 2013 meliputi untuk biaya penerbangan rata-rata 2.163 US dolar, biaya pemondokan di Makkah dan Madinah USD 959, serta biaya living allowance jamaah haji selama di Arab Saudi sebesar USD 405.

<sup>11</sup> Wawancara dengan Abdurrazak Al Fakhir, Kepala Sub. Bagian Tata Usaha Direktorat Pengelolaan dana haji Ditjen PHU Kementerian Agama Republik Indonesia Tanggal 10-4 2013 di kantor Kementerian Agama Republik Indonesia

Jika dibandingkan dengan BPIH tahun 1433/2012 M, maka besaran rata-rata BPIH tahun 1434 H/2013 M dalam dolar mengalami penurunan sebesar USD 90 dari USD 3.617 menjadi USD 3.527.

Kementerian Agama dan DPR berhasil menawar biaya tiket sehingga turun rata-rata USD 40 per jamaah diseluruh embarkasi. Biaya tiket turun karena terjadi tawar menawar antara pemerintah dan pihak maskapai. Yang dibayar oleh jamaah haji hanya terdiri dari 4 (empat) item, yaitu: Tiket penerbangan, Pemandokan Makkah, Pemandokan Madinah dan *Living Cost*. Itu pun untuk *Living Cost* dikembalikan lagi kepada jamaah yang bersangkutan di Embarkasi. Untuk komponen selebihnya dibebankan kepada hasil optimalisasi atau nilai manfaat setoran awal BPIH.

Optimalisasi atau nilai manfaat setoran awal Biaya Penyelenggara Ibadah Haji digunakan untuk:

1. Biaya selisih harga sewa pemondokan jamaah di Makkah.
2. Biaya selisih harga sewa pemondokan di Madinah.
3. *General service fee* jamaah haji:
  - a. Pelayanan Muasasah Thawwafah Aladilla di Madinah dan Maktab Wukala Al-Muwahad di Makkah
  - b. Perkemahan di Armina.

- c. Naqobah (Angkutan antar perkotaan Haji), Jeddah, Madinah dan Armina.
4. Pelayanan jamaah di Arab Saudi :
  - a. Sewa hotel transito Jeddah, makan dan *city tour*;
  - b. Sewa rumah cadangan di Makkah
  - c. Konsumsi masa kedatangan dan kepulangan di Bandara Jeddah
  - d. Konsumsi selama di Arafah dan Mina
  - e. Konsumsi selama di Madinah
  - f. Konsumsi jamaah tersesat dan sakit
  - g. Transportasi dan pemondokan ke Bandara
  - h. Transportasi dari pemondokan ke Masjidil Haram
  - i. Pelayanan bongkar muat barang
5. Pelayanan jamaah di dalam Negeri
  - a. Biaya penerbitan paspor jamaah haji
  - b. Penyelesaian paspor dan pemvisaan
  - c. Penyelenggaraan bimbingan dan manasik haji
  - d. *Passenger service charge*
  - e. Asuransi haji
  - f. Pencetakan buku paket manasik haji
  - g. Penyediaan gelang identitas
  - h. Akomodasi
  - i. Konsumsi di Asrama Haji.

No	Embarkasi	Jumlah	Propinsi
1.	Aceh	USD3,253	Propinsi Aceh
2.	Medan	USD3,263	Propinsi Sumatera Utara
3.	Batam	USD3,357	Riau, Kepulauan Riau, Kalimantan Barat, Propinsi Jambi
4.	Padang	USD3,329	Sumatera Barat, Bengkulu, Propinsi Jambi
5.	Palembang	USD3,381	Sumatera Selatan dan Propinsi Bangka Belitung
6.	Jakarta	USD3,552	DKI Jakarta, Jawa Barat, Banten, Lampung
7.	Solo	USD3,542	Jawa Tengah dan D.I Yogyakarta
8.	Surabaya	USD3,619	Jawa Timur, Bali, dan NTT

	Banjarmasin	USD3,733	Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah
10	Balikpapan	USD3,744	Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Utara
11.	Makasar	USD3,807	Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Gorontalo, Maluku, Papua dan Papua Barat
12.	Lombok	USD3,782	NTB

sumber : Kementerian Agama Republik Indonesia

## 2. Dasar Kebijakan Dalam Pelaksanaan Transportasi Haji

Dengan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diuraikan di atas, maka berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, memberikan kekuatan mengikat secara hukum dari suatu produk peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga negara dan/atau departemen/lembaga. Demikian halnya dengan Peraturan Perundang-Undangan yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama selaku pusat *regulator* di bidang Penyelenggaraan Ibadah Haji, mempunyai kekuatan hukum mengikat baik secara internal maupun eksternal.<sup>12</sup> Hal tersebut juga dipertegas dalam Pasal-Pasal yang memerintahkan tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah, Perpres, Permenag dan Perda.

Meskipun demikian peraturan-peraturan yang dikeluarkan Menteri Agama tersebut tidak dapat dimasukkan dalam kategori sebagaimana dimaksud dalam tata urutan Perundang-Undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Menteri Agama memiliki dasar hukum pada Pasal 7 ayat (4) UU NO.12 tahun 2011 yang mensyaratkan bahwa peraturan yang dikeluarkan oleh Lembaga Negara dan/

atau Departemen/lembaga tersebut, dapat diberlakukan sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa Menteri Agama secara yuridis formal memiliki landasan kuat dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya, dan dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya tersebut, berwenang untuk menentukan arah dan kebijakan dalam penyelenggaraan ibadah haji.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) tersebut, memang tidak ditentukan jenis Peraturan Menteri. Namun, apabila mengacu pada ketentuan Pasal 7 ayat (4), maka dimungkinkan adanya jenis Peraturan Perundang-Undangan diluar yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut, sepanjang diperintahkan oleh Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (4) UU No.12 tahun 2011, maka peraturan menteri dan juga jenis peraturan perundang-undangan lainnya diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, fungsi Peraturan Menteri atau jenis peraturan perundang-undangan lainnya merupakan peraturan pelaksanaan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah lebih spesifik, lebih rinci, dan lebih teknis, serta sudah tentu lebih konkrit.

<sup>12</sup> Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998. hlm..89

Peraturan pelaksanaan yang saat ini masih berlaku adalah sebagai berikut :

- a. Keputusan Menteri Agama Nomor 371 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah
- b. Keputusan Menteri Agama Nomor 396 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Agama Nomor 371 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah
- c. Keputusan Menteri Agama Nomor 534 Tahun 1999 tentang Penetapan Bank-Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji
- d. Peraturan Menteri Agama Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pendaftaran Haji
- e. Peraturan Menteri Agama Nomor 01 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agama Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pendaftaran Haji
- f. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2010 tentang Kriteria Penggunaan Sisa Kuota Haji Nasional
- g. Peraturan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 2010 tentang Prosedur dan Persyaratan Pendaftaran Haji
- h. Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Nomor D/377 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah
- i. Keputusan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Nomor D/348 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Nomor D/377 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah
- j. Keputusan Bersama Menteri Agama dengan Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Nomor 548 Tahun

2000 dan Nomor 1652.A/MENKES-KESOS/SKB/XI/2000 tentang Calon Haji Wanita Hamil untuk Melaksanakan Ibadah Haji

- k. Keputusan Bersama Menteri Agama dengan Menteri Perhubungan Nomor 383 Tahun 2004 dan Nomor KM.67 Tahun 2004 tentang Persyaratan Embarkasi dan Debarkasi Haji
- l. Peraturan Bersama Menteri Agama dengan Menteri Hukum dan HAM Nomor Tahun 2009 dan Nomor M. HH-02. HM.03.03 Tahun 2009 tentang Penerbitan Paspor Biasa bagi Jamaah Haji.

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, maka penulis menganalisis bahwa Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah hanya mengatur tentang pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan sumber dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sedangkan untuk penyelenggaraan ibadah haji, sumber dana yang digunakan berasal dari BPIH bukan berasal dari APBN, BPIH tidak mempunyai pagu anggaran.

Kedudukan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 berdasarkan Asas Perundang-Undangan *Lex Superior Derogat Lex Imperioir* berada di bawah undang-undang, maka undang-undang yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji termasuk dalam hal pengadaan barang/jasa oleh Kementerian Agama Republik Indonesia.

3. Faktor-Faktor Yang Menjadi Kendala Dalam Pelaksanaan Transportasi Haji Dan Solusinya

1. Faktor Struktur (Kelembagaan)

Salah satu masalah yang menonjol dalam perubahan UU Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah

Haji adalah masalah yang terkait dengan persoalan kelembagaan.” diinginkan bahwa pengelolaan haji kedepan adalah sebuah pengelolaan yang betul-betul profesional.

Hal yang diinginkan ada sebuah kelembagaan baru yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden. Perubahan UU Nomor 13 Tahun 2008 berimplikasi adanya lembaga baru, karena terdapat dana sekitar Rp 44 triliun berupa dana setoran awal para calon haji (calhaj)-yang merupakan sesuatu amanat dan tanggung jawab besar sehingga harus dikelola dengan profesional yang bisa menguntungkan jamaah. Misalnya, pengembangan dalam bentuk tabungan haji sebagaimana yang dimiliki Malaysia.

Ditekankan lagi bahwa hal-hal yang paling signifikan perubahan UU Haji adalah terkait masalah kelembagaan, masalah keuangan dan masalah pelayanan.<sup>13</sup> Dalam persoalan pelayanan, berkaitan dengan masalah transportasi. dan pemondokan adalah komponen terbesar dalam pembiayaan haji.

Dalam soal pemondokan polanya diubah, tidak hanya sekedar mengandalkan penyewaan pertahun, bisa diusahakan jangka waktu lebih lama termasuk memberikan jaminan kenyamanan.Orang yang beribadah menginginkan pemondokan dan fasilitas lainnya sesuai dengan standar pelayanan minimal, dengan menambahkan, pada saat di Mekah diberikan jaminan bisa ibadah harian terutama lima waktu bisa lebih mudah.

Pola pengaturan seperti itu harus ada yang memberikan jaminan, kemudian transportasi udara ataupun transportasi selama di Arab Saudi, juga harus ada pengaturan yang bisa memberikan jaminan bahwa transportasinya bisa mendukung dalam melaksanakan ibadah ini misalnya dalam pengangkutan udara yang masih

monopolistik- hanya Garuda dan Garuda lagi dan dari luar maskapai Saudi Arabia.

Menurut Abdul Hakim<sup>14</sup>, perusahaan-perusahaan nasional ini yang ingin kita dorong agar untuk bisa memberikan kontribusi dalam pelayanan angkutan udara sehingga ada kompetisi pelayanan. Selain itu persoalan transportasi selama pelaksanaan ritual di Mekah dan Madinah, termasuk saat Armina-kita tidak ingin ada keterlambatan jamaah untuk sampai ke Arafah. Bagaimapun kita ingin kerangka aturan yang bisa memberikan jaminan kelancaran dan kenyamanan dalam memberikan pelayanan untuk transportasi pada wilayah-wilayah saat penting itu.

Berikutnya masalah pemondokan, polanya sewa pertahun, itukan tidak efisien tidak efektif. ”Kenapa pemerintah tidak berfikir seperti negara lain”, punya pemondokan dalam jangka yang agak panjang. Ataupun jika dibutuhkan misalnya dalam pola investasi, uang itu kan ada 44 trilyun, kenapa mengadakan kerjasama misalnya dengan pemerintah Arab Saudi. Dengan lembaga baru nanti berharap, supaya agar nanti jelas di mana fungsi pemerintah, di mana fungsi lembaga dan diharapkan bahwa lembaga ini hanya berfungsi sebagai operator pelaksana penyelenggaraan haji, kemudian regulator ada pada pemerintah. Intinya ada keputusan yang tegas antara fungsi regulator, operator dan pengawasan, sehingga fungsi manajemen itu bisa berjalan dengan baik.

## 2. Faktor Substansi

Selain faktor struktur (kelembagaan) sebagaimana yang telah penulis uraikan di atas, maka terdapat juga faktor substansi yang menjadi kendala dalam pelaksanaan transportasi haji di Indonesia.

Kaitannya dengan hal tersebut, Pada ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang

<sup>13</sup> Parleментарia, *Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Cet I. Bidang penerbitan DPR RI, Jakarta, 2012, hlm. 129

<sup>14</sup> Abdul Hakim, *Pelaksanaan Transportasi di Indonesia*, Gramedia : Jakarta, 2007. hlm. 71

Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan ibadah haji menyebutkan bahwa :

*“Penunjukan pelaksana Transportasi Jamaah Haji dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan, dan efisiensi.”*

Berdasarkan bunyi Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji secara tidak langsung memberikan kewenangan eksklusif kepada Menteri Agama untuk melakukan penunjukan terhadap pelaksana transportasi jamaah haji. Ketentuan ini dalam praktik dapat menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda dikalangan pengambil kebijakan.

Dengan berpedoman pada ketentuan Pasal ini, Menteri Agama memiliki kewenangan penuh dalam melakukan penunjukan pelaksana transportasi jamaah haji melalui proses seleksi umum bukan melalui proses penunjukan sebagaimana yang di amanatkan oleh Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Dalam pelaksanaannya, pengadaan transportasi oleh Kementerian Agama dilakukan melalui proses seleksi umum dengan melibatkan maskapai penerbangan Nasional (Garuda Airlines, Batavia Airlines, Air Asia Airlines) maupun maskapai Internasional (Saudi Arabia Airlines) yang memenuhi persyaratan baik secara administrasi maupun secara teknis yang ditentukan oleh Kementerian Perhubungan. Hal ini sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 1 angka 27 Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa oleh Pemerintah, yang menyebutkan :

*“Seleksi umum adalah Metode pemilihan Penyedia Jasa Konsultansi untuk pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua Penyedia Jasa Konsultansi yang memenuhi syarat.”*

Metode penunjukan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji kaitannya dengan pengadaan pelaksana transportasi haji, menurut analisis penulis, tidak digunakan oleh Kementerian Agama karena proses penunjukan pelaksana transportasi haji sudah melalui proses yang diikuti oleh beberapa maskapai penerbangan baik Nasional maupun internasional, bukan dilakukan dengan langsung melakukan penunjukan terhadap satu maskapai penerbangan.

Kaitannya dengan hal tersebut menurut penulis ada perberdaan penafsiran terhadap substansi antara Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah haji dengan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Sedangkan di dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang menyebutkan bahwa:

Ketentuan Pasal 21 menyebutkan :

- (1) Pelayanan Transportasi Jamaah Haji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf g dilakukan oleh pelaksana transportasi Jamaah Haji berdasarkan penetapan Menteri dengan mempertimbangkan efisiensi, kualitas pelayanan, kepastian pelayanan, keselamatan dan keamanan, serta kepentingan nasional.
- (2) Penetapan pelaksana transportasi Jamaah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam perjanjian yang paling sedikit memuat:
  - a. Hak dan kewajiban para pihak;
  - b. Spesifikasi alat angkut;
  - c. Kapasitas penumpang;

- d. Biaya angkutan; dan
- e. Jangka waktu.

(3) Pelayanan Transportasi Jamaah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi moda transportasi udara dan moda transportasi darat.

Ketentuan Pasal 22 Berbunyi :

- (1) Menteri menetapkan moda transportasi udara untuk pengangkutan Jamaah Haji.
- (2) Moda transportasi udara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3) harus memenuhi persyaratan standar kelayakudaraan, persyaratan administratif, kapasitas pesawat, dan standar teknis lainnya.
- (3) Persyaratan standar kelayakudaraan, persyaratan administratif, kapasitas pesawat, dan standar teknis lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan.

Sedangkan didalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2012 sebagaimana yang telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa oleh Pemerintah menyebutkan bahwa :

Ruang lingkup Peraturan Presiden ini meliputi:

- a. Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan K/L/D/I yang pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD.
- b. Pengadaan Barang/Jasa untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah yang pembiayaannya sebagian atau se-

luruhnya dibebankan pada APBN/APBD.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa oleh Pemerintah bahwa ruang lingkup pemberlakuan Peraturan Presiden tersebut adalah semua pembiayaan atau sebagian pembiayaan pengadaan barang/jasa yang bersumber pada APBN/APBD, sedangkan penyelenggaraan transportasi haji biaya atau anggarannya bersumber dari BPIH (Biaya Penyelenggara Ibadah Haji), Khusus masalah transportasi haji yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama tidak menggunakan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana yang telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa oleh Pemerintah, bahwa biaya penyelenggaraan ibadah haji yang digunakan oleh Kementerian Agama dalam Pelaksanaan transportasi haji bukan bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah tetapi melainkan biaya tersebut bersumber dari BPIH (Biaya Penyelenggara Ibadah Haji). Hal tersebut sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, yang menyebutkan bahwa :

- 1. Besaran BPIH ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat persetujuan
- 2. BPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk keperluan biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan (2) tersebut, menurut penulis bahwa Kementerian Agama diberikan kewenangan penuh untuk menyusun besaran Biaya Penyelenggara Ibadah Haji setelah mendapat persetujuan DPR, dan BPIH tersebut digu-

nakan untuk keperluan biaya penyelenggaraan ibadah haji termasuk untuk keperluan biaya penyediaan transportasi haji.

### 3. Faktor Kultur

Faktor penghambat selanjutnya dalam pelaksanaan transportasi haji adalah faktor kultur. Kaitannya dengan hal itu, maka, menurut analisis penulis bahwa faktor ini menjadi salah satu penentu dalam keberhasilan pelaksanaan transportasi haji. Misalnya kaitannya dengan kebiasaan yang umumnya dilakukan oleh para jamaah haji atau organ pelaksana dalam hal ini kementerian perhubungan sebagai mitra Kementerian Agama dalam hal penyediaan transportasi haji yang memiliki keterbatasan kemampuan dan keterbatasan pengetahuan di bidang teknologi penerbangan.

Berkaitan dengan hal tersebut, dewasa ini peradaban manusia dihadirkan dengan adanya fenomena baru yang mampu mengubah hampir setiap kehidupan manusia, yaitu perkembangan teknologi penerbangan, di mana setiap orang dapat pergi ke manapun dengan mudah dan cepat tanpa harus banyak menyita waktu. Munculnya fenomena baru dalam dunia transportasi, yaitu transportasi udara dengan menggunakan pesawat terbang telah mengubah perilaku manusia dalam berinteraksi dengan manusia lain, baik secara individu maupun kelompok.

Pesawat terbang memberikan kemudahan bagi setiap orang untuk melakukan perjalanan kemanapun sesuai dengan keinginannya walau jarak yang ditempuh bermil-mil jauhnya, karena dengan menggunakan pesawat terbang jarak bukanlah sebagai suatu halangan.

Kemudahan dalam kemajuan teknologi tersebut menjadikan manusia lengah bahkan tidak menghiraukan larangan-larangan yang telah diberitahukan terlebih dahulu, larangan penggunaan alat komunikasi telepon seluler dan alat elektronik yang menge-

luarkan sinyal frekuensi yang dapat mengganggu sistem dalam pesawat terbang telah diberitahukan terlebih dahulu sebelumnya kepada pengguna jasa penerbangan.

Ketika pesawat terbang masih berada pada fase kritis seperti saat menjelang *take off* dan *landing*, jaringan akan menciptakan tenaga yang dihasilkan oleh telepon seluler pada tingkat tertentu karena jarak masih memadai untuk tetap tersambung dengan jaringannya. Mengingat fase kritis ini cukup tinggi kontribusinya terhadap berbagai kecelakaan pesawat udara, sehingga sangat wajar seandainya awak kabin selalu tetap melarang penggunaan telepon seluler pada saat penumpang *boarding* atau sesudah pesawat *landing*.

Peringatan ini disebabkan karena sebagian penumpang pesawat jamaah haji masih sangat sering memanfaatkan waktu untuk menggunakan telepon seluler saat mulai duduk di kursi dalam pesawat, ataupun cenderung buru-buru menghidupkan telepon selulernya ketika pesawat baru saja *landing* meski pesawat yang ditumpanginya masih bergerak untuk *approxing* menuju tempat parkir pesawat. Hal demikian bukan saja dilakukan oleh jamaah haji melainkan juga dilakukan oleh pelaksana kebijakan, sering kali pelaksana kebijakan kurang melakukan sosialisasi yang terkait dengan penggunaan pesawat *seluler* yang berimplikasi terhadap gangguan sistem penerbangan.

Hal tersebutlah yang menjadi kendala dalam pelaksanaan transportasi haji. Sehingga diharapkan kedepannya kendala-kendala tersebut tidak menjadi lagi faktor penghambat dalam proses pelaksanaan transportasi haji.

Selain faktor-faktor penghambat pelaksanaan ibadah haji sebagaimana yang telah diungkapkan tersebut, maka terdapat beberapa faktor penghambat lainnya baik pada saat berada di Indonesia maupun ketika berada di Arab Saudi.

4. Faktor Penghambat di Indonesia

- a. Masa operasionalnya yang panjang (30 hari penerbangan) yang menyebabkan masa tinggal jamaah lama di Arab Saudi.
- b. Keterbatasan kuota yang didapat untuk mengangkut 196.000 jamaah haji.
- c. Keterbatasan kemampuan bandara di masing-masing embarkasi sehingga menggunakan jenis dan kapasitas seat yang berbeda-beda untuk masing-masing embarkasi.

5. Hambatan di Arab Saudi

- a. Keterbatasan gate
- b. Keterbatasan fasilitas bandara

Keterbatasan fasilitas bandara, kaitannya dengan laju lalu lintas penerbangan yang berimplikasi terhadap daya tampung bandara.

B. Solusi Atas Permasalahan dan Pelaksanaan Transportasi Haji

Untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut di atas, maka dapat diberikan solusi sebagai berikut :

- 1) Untuk mengatasi persoalan kelembagaan (struktur) maka di pandang perlu untuk segera membentuk badan khusus, untuk menjamin dana haji. sebagaimana modelnya lembaga pemerintahan atau departemen. Misalnya bisa berbentuk badan khusus sebagaimana BPJS, intinya badan kelembagaan publik yang dibentuk oleh undang-undang haji ini.
- 2) Untuk mengatasi permasalahan substansi (aturan) maka perlu diberikan penegasan dan harmonisasi terkait dengan kewenangan Kementerian Agama dalam melakukan penunjukan terhadap Pelaksana Transportasi Jamaah Haji sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah haji dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana

telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah terkait dengan mekanisme pengadaan barang/jasa pemerintah.

- 3) Solusi kaitannya dengan Faktor Kultur (Budaya) maka perlu diberikan pelatihan dan bimbingan khusus kepada jamaah haji dalam hal pengetahuan di bidang transportasi khususnya transportasi udara dan yang berkaitan dengan hal-hal yang tidak boleh dilakukan ketika jamaah haji berada di dalam maupun di luar pesawat. Semua ini bertujuan demi untuk keselamatan jamaah haji.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis melakukan analisis dengan menggunakan teori *legal System* dari Lawrence M. Friedman yang mengungkapkan bahwa *Three Elements of Legal System* atau tiga komponen dari system hukum. Ketiga komponen yang dimaksud adalah (1) struktur (*structure*), (2) substansi (*substance*), dan (3) kultur (*culture*) atau budaya.<sup>15</sup> Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun cara menegakkannya, yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kaitannya dengan hal tersebut, bahwa berdasarkan teori Lawrence M. Friedman, faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kendala-kendala penyelenggaraan transportasi haji adalah bisa dilihat dari aspek struktur yaitu belum adanya badan khusus yang bertugas untuk mengelolah dana haji, sedangkan dari aspek substansinya, belum terjadi harmonisasi antara Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

<sup>15</sup> Lawrence M. Friedman, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System : A Social Science Perspective), (M. Khozim, Pentj), Nusa Media, Bandung, 2009 hlm. 12 -18

Sedangkan dari aspek kulturalnya, minimnya pengetahuan dan pemahaman jamaah haji terhadap transportasi haji lebih khusus pemahaman tentang hal-hal yang tidak boleh dilakukan ketika berada di dalam maupun luar pesawat. Oleh karena itu dalam rangka untuk menegakkan kendala-kendala tersebut diperlukan penegakan terhadap aspek struktur, substansi dan kultur. Substansi juga mencakup hukum yang hidup di tengah masyarakat bukan hanya pada aturan-aturan yang ada di dalam buku-buku hukum/UU/putusan hakim. Struktural mencakup wadah maupun bentuk dari system tatanan lembaga-lembaga formal, hubungan antar lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajibannya. Kultural mencakup nilai-nilai dalam masyarakat yang mendasari hukum yang berlaku.

## KESIMPULAN

Pelaksanaan transportasi haji yang dilakukan oleh pemerintah merupakan *monopoli by law* yaitu monopoli yang dibolehkan dan diatur didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, hal tersebut disebabkan karena pemerintah melalui Kementerian Agama sudah melakukan penunjukan melalui proses pelelangan umum sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008.

Pelaksanaan transportasi haji oleh pemerintah dilakukan melalui proses seleksi umum berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang dan Jasa, akan tetapi dalam hal pelaksanaannya Kementerian Agama tetap berpedoman

pada Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, karena kewenangan untuk melakukan penunjukan diberikan kepada Kementerian Agama dan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji termasuk pengadaan transportasi haji bersumber dari BPIH bukan bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, serta Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kendala-kendala penyelenggaraan transportasi haji adalah pertama, dari aspek struktur yaitu belum adanya badan khusus yang bertugas untuk mengelolah dana haji, kedua dari aspek substansinya, belum terjadi harmonisasi antara Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, ketiga aspek kulturalnya, yaitu minimnya pengetahuan dan pemahaman organ kelembagaan kaitannya dengan sosialisasi tentang hal-hal yang tidak boleh dilakukan ketika berada di dalam maupun luar pesawat.

Pemerintah hendaknya memisahkan kementerian yang berwenang atau bertindak sebagai operator dan regulator. Kemenag sebagai regulator sedangkan operator dapat dibentuk badan tersendiri baik berupa kementerian urusan haji dan umrah maupun membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersendiri, dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji perlu dilakukan secara transparan, akuntabel dan melibatkan pengawas yang kredibel.

## Daftar Pustaka

- Ari Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Ayuda D Prayoga DKK, *Persaingan Usaha dan Hukum Yang Mengaturinya*, Jakarta: Proyek Elips, 2000.

- Bambang Sunggono., “*Metodologi Penelitian Hukum*”, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- Ginting Elyta Ros, *Hukum Anti Monopoli*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Hartono Dimiyati, *Monopoli dan Oligopoli Suatu Tinjauan Hukum*, Seminar Nasional “Menyongsong Lahirnya Undang-undang Persaingan Sehat/ Undang-undang Anti Monopoli “. Kerjasama Universitas Semarang dengan Pusat Pengkajian Hukum , Semarang, 18 juli 1998.
- Iman Soepomo, *Hukum Perburuhan Bidang Kesehatan Kerja (Perlindungan Buruh)*, Cetakan V, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 1982.
- JJH. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Cetakan II, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Kusuma Atmaja, Mochtar, *Fungsi dan perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Cetakan I, Bina Cipta, Bandung, 1975.
- Marzuki Peter Mahmud, *Telaah Filosofis terhadap Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Kaitannya dengan Konstitusi Republik Indonesia* , Yuridika, Vol 16, No. 6, FH Unair Surabaya, 2001.
- Mertokusumo, Sudikno, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Cetakan I, PT Citra Aditya Bakti, Yogyakarta, 1993.
- Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004
- Nasution, S., *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992.
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2004.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administratif Negara*, Cetakan I, Alumni, Bandung, 1992
- Saleh Sohaimi Haji Muhammad, *Arah Kebijakan Pelaksanaan Haji, Departemen Wakaf, Zakat, dan Haji*.2011