

**EFEKTIVITAS UNDANG-UNDANG NO. 17 TAHUN 1999 TENTANG
PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI DALAM MEMBERIKAN
PERLINDUNGAN HUKUM KEPADA KONSUMEN HAJI
(STUDI DI KABUPATEN SIDOARJO)**



OLEH :

EDY AULIA RAKHMAN

B4A 003 013

BIDANG KAJIAN : HUKUM EKONOMI DAN TEKNOLOGI

PEMBIMBING : PROF. H. ABDULLAH KELIB, S.H.

**MAGISTER ILMU HUKUM PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2004**

**EFEKTIVITAS UNDANG-UNDANG NO. 17 TAHUN 1999 TENTANG
PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI DALAM MEMBERIKAN
PERLINDUNGAN HUKUM KEPADA KONSUMEN HAJI
(STUDI DI KABUPATEN SIDOARJO)**

Di susun oleh :
Edy Aulia Rakhman
NIM. B4A 003 013

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal : 13 Januari 2004

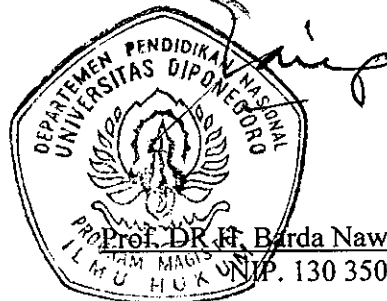
Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan untuk
memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum

Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum

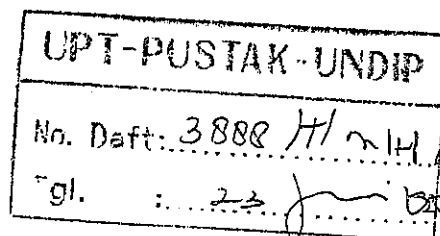
Universitas Diponegoro Semarang

Pembimbing

Prof. N. Abdullah Kelib, S.H.
NIP. 130 354 857



Prof. DR. H. Barda Nawawi Arief, S.H.
NIP. 130 350 519



MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

Jangan melihat cermin agar engkau tidak melihat bayanganmu sendiri. Jadi, untuk sementara waktu lupakan dirimu sendiri.
(Haji oleh Ali Shariati)

I know not what they mean, tears from the depth of some divine despair.
Rise in the heart, and gather to eyes, in looking on the happy
autumn fields and thinking of the days that are no more
(The Princess by Alfred Lord Tennyson)

PERSEMBAHAN :

Tesis ini Aku persembahkan untuk :
Papa-Ku Didin Burhaedin, Mama-Ku Sitti Syamsiah
Istri-Ku tercinta Fatma Erdiana,
Semoga Allah SWT selalu memberikan taufik dan hidayah-Nya
agar kita selalu diberi penerangan menuju jalan yang lurus.
Menjadi keluarga yang sakinah, mawaddah,
warahmah dunia dan akhirat...Amin
Buah Cinta-Ku, Kiflan Yusuf Aufa Rakhman
Engkau adalah anugrah Allah SWT, terindah yang diberikan-Nya.
Tangisanmu dan senyummu adalah semangat hidup-Ku
Semoga engkau menjadi anak yang soleh...Amin

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, karena atas rahmat dan karunia-Nya penulis diberi kemampuan untuk menyelesaikan penulisan tesis ini, yang berjudul : Efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam Melindungi Konsumen Haji.

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi pada Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa tesis ini, masih jauh dari sempurna, karena keterbatasan ilmu pengetahuan, waktu, biaya, dan terbatasnya literatur. Namun dengan tekad dan rasa ingin tahu dalam pengembangan ilmu, maka penulis dapat menyelesaikannya. Untuk itu, penulis sangat berterima kasih bila ada kritik dan saran yang konstruktif demi penyempurnaan tesis ini. Penulis menyadari hanya dengan bantuan dari berbagai pihak penulisan tesis ini dapat terselesaikan.

Untuk itu, penulis menyampaikan dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Prof. H. Abdullah Kelib S.H. selaku pembimbing yang telah memberikan pengarahan, masukan dan kritik yang membangun selama proses penulisan tesis ini. Integritas beliau sebagai akademisi dan figur Bapak yang selama ini dirasakan oleh penulis telah memberikan kesan yang berarti bagi penulis.

Rasa terima kasih juga penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang telah mendukung proses penyelesaian studi dan penelitian untuk tesis ini, antara lain :

1. Para Guru Besar dan Staf Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
2. Ketua dan Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang secara institusional telah mengizinkan dan memfasilitasi penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan studi.
3. Staf Administasi Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
4. Bapak Dr M. Arief Amrullah, S.H. M.Hum, Dosen waliku di Universitas Jember yang telah memberikan semangat dan motivasi agar selalu mengembangkan diri selagi masih diberikan kemampuan.
5. Staf perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, terima kasih atas pinjaman buku-bukunya.
6. Rekan-rekan Angkatan 2003, terima kasih atas kebersamaannya selama ini dalam proses pendidikan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
7. Bapak Dawud Ismail Kepala Bagian Urusan Haji dan Umrah Departemen Agama Kabupaten Sidoarjo, yang telah menjadi mitra diskusi dan telah memberikan bantuan selama penulis melakukan penelitian.
8. Staf YKS (Yayasan Konsumen Surabaya), terima kasih atas bukunya dan bantuannya selama penelitian.

9. Papa, Mama-ku terima kasih atas doa dan kasih sayang, serta pengorbanan yang tak terhingga untuk membahagiakan anakmu. Kalian berdua adalah inspirasi bagi kehidupanku. Papa dan Mama, Maafkan Edy-mu.
10. Abah dan Ibu-ku, terima kasih atas doa dan kasih sayangnya. Kalian berdua adalah inspirasi bagi kehidupanku. Kakak-kakak dan Adik Iparku, terima kasih atas dukungannya.
11. Nha, terima kasih atas kesabarannya nunggu Kiflan sendirian.
12. Lutfi Buluk, terima kasih banyak atas tukar pikirannya. Semoga Allah SWT yang membalas semua kebaikanmu.
13. Pak Edi rekan seperjuangan, semoga semuanya berjalan lancar..Amin. Dian Latif, terima kasih atas buku, tukar pikiran, dan waktunya. Hanin, Anis, Mas Jojo, Robert, Pak Sulaeman, Dian Endah, Novita, makasih atas kebersamaannya.
14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Atas kebaikan yang telah diberikan semoga Allah SWT akan memberikan balasan yang berlipat ganda kepada Bapak, Ibu, dan saudara semuanya..Amin. Akhirnya, semoga tesis ini dapat memberikan setitik manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Semarang, 1 Januari 2005

Penulis

ABSTRAK

Negara Republik Indonesia menjamin kemerdekaan warga negara untuk beribadah menurut agamanya masing-masing. Bahwa upaya penyempurnaan sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji perlu terus ditingkatkan agar pelaksanaan ibadah haji berjalan aman, tertib, dan lancar sesuai dengan tuntunan agama. Penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia diatur oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Undang-undang ini diharapkan konsisten dalam melindungi konsumen haji juga efektif dalam pelaksanaannya. Selain itu, dalam melindungi konsumen haji, Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji juga harus konsisten dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Permasalahan yang diangkat dalam tesis ini, pertama, bagaimanakah perlindungan hukum calon jemaah haji dalam pengertiannya sebagai konsumen. Kedua, Faktor - faktor apa saja yang dapat merugikan konsumen haji dalam penyelenggaraan ibadah haji. Ketiga, efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Pembahasan terhadap hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dalam pelaksanaannya sudah dapat diterapkan. Namun, mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen haji Undang-undang tersebut tidak secara tegas mengaturnya. Oleh karena itu, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dapat dijadikan sebagai payung hukum dalam memberikan perlindungan terhadap konsumen haji, terlihat dalam hal asas dan tujuan, penjaminan hak dan kewajiban konsumen.

Mengenai efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, maka dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji secara umum telah berjalan dengan baik dan konsisten. Ketentuan sanksi yang ditujukan bagi penyelenggara ibadah haji juga cukup efektif. Adapun kendala yang ditemui di dalam penyelenggaraan ibadah haji, tidak bisa dikatakan sebagai kurang efektif dan konsistennya Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Kendala tersebut berasal dari sistem manajemen yang kurang memberikan nilai kepuasan pelayanan bagi konsumen haji. Faktor-faktor lain yang juga menjadi kendala adalah timbulnya persaingan usaha tidak sehat dikalangan penyelenggara ibadah haji swasta. Persaingan usaha yang tidak sehat itu, pada gilirannya sangat merugikan konsumen haji. Sesungguhnya persaingan usaha itu sudah diatur dalam Undang-undang tersendiri. Jadi, pelanggaran-pelanggaran yang terjadi bukan karena tidak efektif dan konsistennya Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, melainkan ketidakpatuhan pelaku usaha dan kurangnya kesadaran hukum.

Kata kunci : konsumen haji
Penyelenggaraan Ibadah Haji

ABSTRACT

Nation of Indonesian Republic guaranteed of freedom for the peoples to pray with their own religion. In sequence to faultlessness system and managerial of hajj implementation more to be increased to arrange for execution of hajj progress be secure, disciplinary, and smooth during according to religious conviction conduct. The implementation of hajj in Indonesian is ruled by the Act number 17, 1999 in relation to The Implementation of Hajj. The implementation of hajj is expected to be consistent in protection consumers of hajj services, also effective in the Implementation.

The matters are discussed in this thesis; first, in aimed as a consumer how pilgrimage was protection by the law, second, in according of implementation of hajj what factors to inflicted losses on consumers of hajj, third, how the affectivity of the Act number 17, 1999 in relation to implementation of hajj to the Act number 8, 1999 in relation to consumer's protection.

From the discussion about the research result, can be conclude that Act number 17, 1999 about implementation of hajj, in carrying out of hajj were functional. Yet, this act did not set of laws firmly on the subject of consumer's protection of hajj. For because that the Act number 8, 1999 about consumer protection be able to be foundation of law for the hajj consumer's in order to protect them, that is seen in the matters as purposes and principles also consumer's accountability's and surety right.

Talking on the subject of the affectivity of the Act number 17, 1999 about implementation of hajj, can be bring to a close that on the whole performance of hajj had consecutively on the track and also consistent. The stipulation of sanction directed to the hajj services provider is also effective enough. If there is any obstacles found in the implementation of hajj, it can be said that the Act number 17, 1999 about Implementation of hajj are ineffectual and inconsistency. Those obstacles came from the managerial system who never gives satisfactions service for hajj consumers. Other factors that also became obstacles are unfairly business competition by hajj service providers. Those unfairly business competition will became a problem for hajj consumers and also to inflict losses on them. Indeed business competition already ruled by the Act. So, those transgressions who happened is not because ineffectual and inconsistency the Act number 17, 1999 about implementation of hajj, the outcome could have been cause from unrespectful business owner to those act and also less of consciousness laws.

Keyword : consumers of hajj
management of religious and service of hajj

DAFTAR BAGAN

Bagan 1	Unsur – unsur Penyelenggaraan Ibadah Haji.....	39
Bagan 2	Titik keperluan transportasi Penyelenggaraan Ibadah Haji.....	45

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR BAGAN	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Perumusan dan Pembatasan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Pemikiran.....	10
F. Metode Penelitian	11
1. Metode Pendekatan	17
1.1. Paradigma Penelitian.....	18
2. Spesifikasi Penelitian	19
3. Lokasi Penelitian.....	20
4. Jenis dan Sumber Data	20

5. Informan	21
6. Teknik Pengumpulan Data	22
7. Teknik Pengecekan Keabsahan Data	23
8. Pengolahan Data	24
9. Teknik Analisa Data.....	24
G. Sistematika Penulisan	26
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Mengenai Penyelenggaraan Ibadah Haji	30
1. Sejarah Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia.....	30
2. Pengaturan Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia	31
a. Penyelenggaraan Ibadah Haji Pada Zaman Penjajahan.....	31
b. Penyelenggaraan Ibadah Haji Pada Zaman Kemerdekaan	32
3. Pengertian Penyelenggaraan Ibadah Haji.....	34
a. Dasar Hukum Ibadah Haji	34
b. Syarat Sah Ibadah Haji	36
c. Asas Penyelenggaraan Ibadah Haji.....	36
d. Tujuan Penyelenggaraan Ibadah Haji.....	37
e. Unsur-unsur Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia	37
f. Hak dan Kewajiban Penyelenggaraan Ibadah Haji	50
B. Tinjauan Umum tentang Perlindungan Konsumen.....	51
1. Perlindungan Konsumen di Indonesia	51
a. Perlindungan Konsumen Secara Umum.....	51
b. Perlindungan Konsumen Menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.....	53

2. Asas Perlindungan Konsumen.....	58
3. Tujuan Perlindungan Konsumen	58
4. Hubungan Hukum Antara Konsumen dan Pelaku Usaha	58
a. Hak dan Kewajiban Konsumen.....	64
b. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha	68
5. Penyelesaian Sengketa Antara Konsumen dan Pelaku Usaha.....	71
6. Hubungan Perlindungan Konsumen dan Persaingan Usaha	72
C. Tinjauan Umum Perlindungan Konsumen dalam Ekonomi Islam	75
1. Dasar-Dasar Ekonomi Islam.....	75
2. Pengertian Hukum Ekonomi Islam	77
3. Teori Perjanjian (<i>Nazharriyyat Al- 'Aqd</i>) dalam Islam.....	78
4. Pelarangan Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Menurut Hukum Islam	81

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia.....	87
2. Perlindungan Hukum Calon Jemaah Haji dalam Pengertiannya Sebagai Konsumen.....	93
a. Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Hal Asas dan Tujuan.....	93
1. Tinjauan Asas dan Tujuan Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Ruang Lingkup Perlindungan Konsumen	97
2. Perjamanan Hak-hak Konsumen Haji	98
3. Kewajiban Penyelenggara Ibadah Haji dalam Memberikan Perlindungan Konsumen Haji	99

4. Kedudukan Konsumen dalam Hukum Ekonomi Islam	101
3. Faktor - faktor yang dapat Merugikan Konsumen Haji	
dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji.....	102
a. Hubungan Hukum antara Konsumen Haji dengan	
Penyelenggara Ibadah Haji dalam.....	102
1. Tahap Pra Transaksi Konsumen.....	102
2. Tahap Transaksi Konsumen.....	110
3. Tahap Purna Transaksi Konsumen.....	117
b. Persaingan Usaha yang Sehat dalam Penyelenggaraan	
Ibadah Haji.....	123
4. Efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang	
Penyelenggaraan Ibadah Haji jika dilihat dalam Ruang Lingkup	
Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan	
Konsumen.....	125
a. Efektivitas dalam Hal Penyelesaian Sengketa Konsumen	125
b. Efektivitas dalam Hal Pemberian Sanksi bagi	
Penyelenggara Swasta	126
 B. Pembahasan	
1. Perlindungan Hukum Calon Jemaah Haji dalam	
Pengertiannya Sebagai Konsumen	131
a. Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Hal Asas dan Tujuan.....	135
1. Tinjauan Asas dan Tujuan Penyelenggaraan Ibadah Haji	
dalam Ruang Lingkup Perlindungan Konsumen	137
2. Perijaminan Hak-hak Konsumen Haji	140

3. Kewajiban Penyelenggara Ibadah Haji dalam Memberikan Perlindungan Konsumen Haji.....	145
4. Kedudukan Konsumen dalam Hukum Ekonomi Islam.....	148
2. Faktor - faktor yang dapat Merugikan Konsumen Haji dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji.....	151
a. Hubungan Hukum antara Konsumen Haji dengan Penyelenggara Ibadah Haji	151
1. Tahap Pra Transaksi Konsumen	152
2. Tahap Transaksi Konsumen.....	156
3. Tahap Purna Transaksi Konsumen.....	160
b. Persaingan Usaha yang Sehat dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji	165
3. Efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji jika dilihat dalam Ruang Lingkup Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	170
a. Efektivitas dalam hal Penyelesaian Sengketa Konsumen	174
b. Efektivitas dalam hal Pemberian Sanksi bagi Penyelenggara Swasta.....	180

BAB IV PENUTUP

1. Simpulan.....	183
2. Saran.....	184

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian.

Perjalanan panjang bangsa Indonesia dalam menyelenggarakan ibadah haji telah memberikan makna yang sangat berarti bagi kehidupan kenegaraan secara keseluruhan. Dalam berbagai peristiwa baik sosial, budaya, ekonomi, maupun politik, para *hujjaj* memiliki peranan yang sangat penting dalam memberikan motivasi dan membudayakan “kehidupan yang shalih” di masyarakat, sehingga selalu diharapkan dapat menjadi secercah titik terang dalam kehidupan sosial kemasyarakatan.

Ibadah haji secara terminologi berarti suatu perbuatan amal ibadah yang sengaja di lakukan dalam rangka mengunjungi Baitullah (Ka’bah) dengan syarat-syarat tertentu. Landasan hukum dalam melaksanakan ibadah haji seperti yang disebutkan dalam Al Quran adalah :

“Dan berserulah kepada manusia untuk mengerjakan haji, niscaya mereka akan datang kepadamu dengan berjalan kaki, dan mengendarai unta kurus yang datang dari segenap penjuru yang jauh, supaya mereka menyaksikan berbagai manfaat bagi mereka dan supaya mereka menyebut nama Allah pada hari-hari yang telah ditentukan”. (Al Hajj : 27-28)

Dengan memperhatikan ayat tersebut, dapat diasumsikan bahwa pelaksanaan ibadah haji dalam bulan yang telah ditentukan waktunya akan terus berlangsung dari waktu ke waktu, dari tahun ke tahun dan selama dunia masih berputar. Tujuannya pun tidak berubah yaitu tempat-tempat di wilayah

Kerajaan Arab Saudi, terutama tempat-tempat perhajian seperti Arafah, Mina, Muzdalifah, Makkah dan tempat-tempat ziarah di Madinah.

Sebagai sebuah kewajiban, ibadah haji merupakan jalan menuju pada pemenuhan nilai keagamaan untuk menjadi seorang muslim yang *kaffah*. Semangat (motivasi) haji jika di tinjau dari sudut pandang praktis dan konseptual, maka rukun-rukun Islam yang terpenting akan memberikan motivasi kepada *nation* Muslim dan membuat warga-warganya sadar, merdeka, terhormat, serta memiliki tanggungjawab sosial adalah tauhid, jihad dan haji.¹

Menunaikan ibadah haji merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap muslim yang mampu (*istitho'ah*) mengerjakannya sekali seumur hidup. Kemampuan yang harus dipenuhi untuk melaksanakan ibadah haji digolongkan dalam dua pengertian, yaitu :²

Pertama, kemampuan personal yang harus dipenuhi oleh masing-masing individu mencakup antara lain kesehatan jasmani dan rohani, kemampuan ekonomi yang cukup baik bagi dirinya maupun keluarga yang ditinggalkan, dan di dukung dengan pengetahuan agama khususnya tentang manasik haji.

Kedua, kemampuan umum yang bersifat eksternal yang harus dipenuhi oleh lingkungan negara dan pemerintah mencakup antara lain peraturan perundang-undangan yang berlaku, keamanan dalam perjalanan, fasilitas, transportasi dan hubungan antarnegara baik multilateral maupun bilateral antara Pemerintah Indonesia dengan Kerajaan Arab Saudi.

Apabila di lihat dari aspek ekonomi, perjalanan haji memerlukan biaya yang besar, sehingga kemampuan ekonomi masyarakat yang dapat dilihat

¹ Ali Shariati, 2003, *Menjadi Manusia haji, Panduan Memahami Makna Sosial dan Filsafat Aksi Di Balik Ritus-ritus Haji*, Mujadalah, Yogyakarta, hal. 174

² Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Manajemen Haji, Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Workers*, Zikrul Hakim, Jakarta, hal. 2

dengan beragamnya strata dan status sosial dalam masyarakat, baik dari segi tingkat ekonomi baik melalui identitas kaya atau miskin, tingkat pengetahuan agama, dan tingkat pendidikan formal maupun informal sangat berpengaruh dalam pelaksanaan haji. Kondisi seperti ini terutama berlaku di daerah pedesaan yang pemahaman religiusnya masih melekat kuat dengan akar kultur tradisionalnya, namun di daerah perkotaan pun seseorang yang telah menunaikan ibadah haji masih dianggap mempunyai nilai plus, sesuai dengan strata sosialnya.³

Animo masyarakat untuk menunaikan ibadah haji dari tahun ke tahun cenderung selalu meningkat bahkan dalam beberapa tahun terakhir ini ditandai dengan semakin bervariasinya latar belakang profil jemaah calon haji. Di samping itu, jumlah jemaah calon haji yang selama ini sebagian besar lebih dari 60% berasal dari daerah pedesaan dengan tingkat pendidikan rendah mulai menurun dengan semakin banyaknya kalangan tingkat pendidikan tinggi yang menunaikan ibadah haji.⁴

Menurut Muhammadiyah Ja'far,⁵ kemampuan ekonomi dan kesadaran beragama masyarakat, juga sesuai dengan Sabda Rasulullah SAW, yang merupakan hadits yang kurang shahih tapi mempunyai korelasi dengan jumlah jemaah haji setiap tahunnya di belahan dunia, dimana Nabi Muhammad SAW telah bersabda :

³ Ibid, hal. 5-6

⁴ Ibid, hal. 7

⁵ Muhammadiyah Ja'far, 2003, *Tuntunan Ibadat Zakat Puasa dan Haji*, Kalam Mulia, Jakarta, hal. 176

“Sesungguhnya Allah “Azza Wa Jalla telah berjanji pada Baitullah ini bahwa pada setiap tahunnya akan dikunjungi enam ratus ribu orang. Bilamana kurang dari itu, Allah “Azza Wa Jalla akan menyempurnakannya dengan malaikat. Dan sesungguhnya Ka’bah itu akan selalu dikerumuni seperti pengantin yang sedang diarak, sehingga setiap orang yang menziarahinya akan terpaut dengan dindingnya, mereka berjalan di sekitarnya sampai Ka’bah masuk surga lalu mereka pun masuk bersamanya.”

Sistem penyelenggaraan haji di Indonesia mengalami dinamika yang penuh diwarnai dengan dimensi sosial politik, dimana dinamika dan problematika penyelenggaraan haji yang timbul dari masa ke masa lebih banyak disebabkan karena peraturan perundang-undangan yang berlaku dan hubungan antara dua negara yang memiliki perbedaan sosio kultur serta perbedaan mazhab yang dianut oleh sebagian masyarakatnya. Perubahan sistem perhajian di Indonesia tentunya sangat dipengaruhi oleh kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Arab Saudi dan kemudian berimplikasi pada penyempurnaan peraturan-perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia.

Dalam khasanah penyelenggaraan haji di Indonesia telah diberlakukan berbagai peraturan perundang-undangan yang banyak dipengaruhi oleh kondisi sosial politik pada masanya. Dimulai dengan *Pertama* Pelgrims Ordonnantie Stb Tahun 1922 No.698; *Kedua* Pelgrims Verordening Tahun 1938, *Ketiga* Keputusan Presiden No.22 Tahun 1969, *Keempat* Instruksi Presiden No.6 Tahun 1969, *Kelima* Keputusan Presiden No.53 Tahun 1981, *keenam* Keputusan Presiden No.62 Tahun 1995 juncto Keputusan Presiden No.81 Tahun 1995 juncto Keputusan Presiden No.119 Tahun 1998, dan terakhir lebih dikuatkan dengan Undang Undang No.17 Tahun 1999 tentang

Penyelenggaraan Ibadah Haji,⁶ yang memberikan wewenang penuh kepada Menteri Agama dalam bertanggungjawab penyelenggaraan haji.

Kebijakan tentang ibadah haji yang berlaku di Indonesia bermula pada UUD 1945 pasal 4 ayat (1) dan pasal 29 ayat (2), yang selanjutnya di amanatkan kepada Pemerintah melalui Garis Besar Haluan Negara. Dasar hukum penyelenggaraan ibadah haji secara nasional adalah Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang mulai berlaku pada tanggal 3 Mei 1999. Dalam penjabaran operasionalnya, ditindaklanjuti dengan kebijakan-kebijakan bersifat teknis yang ditetapkan oleh Menteri Agama RI dan Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggara Haji.

Semakin ke depan faktor sosial, budaya, politik, ekonomi dan teknologi akan semakin mendukung animo masyarakat untuk melaksanakan ibadah haji, dan tidak dapat dipungkiri adanya berbagai kegiatan lain selain ibadah antara lain mereka yang memang mampu secara ekonomi akan mengembangkan hubungan bisnisnya, atau mencari status sosial dan panggilan politis. Namun keberadaan semangat keagamaan dan kesadaran sosio kultur untuk melaksanakan ibadah haji tidak bisa dihambat karena memang ibadah haji merupakan hak asasi manusia dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap individu yang telah memenuhi persyaratan.

Melihat kompleksitas masalah yang ada dalam pelaksanaan haji diperlukan adanya sistem yang dapat menjalankan fungsi merencana, mengorganisasi, mengarahkan, mengkoordinasi dan mengawasi kegiatan

⁶ H. M. Iwan Gayo, 2003, *Buku Pintar Haji dan Umrah*, Pustaka Warga Negara, Jakarta, hal. 345

pelaksanaan ibadah haji dengan aman, lancar, nyaman, tertib, teratur dan ekonomis.

Manajemen haji lebih dititikberatkan pada sektor jasa pelayanan dengan memberikan kepuasan yang prima kepada calon jemaah haji. Sehingga kemelut penanganan calon jemaah haji selama ini menunjukkan bahwa telah terjadi penyimpangan visi di dalamnya. Penanganan calon jemaah haji tidak dilakukan berlandaskan kepentingan ibadah, melainkan lebih menekankan sebagai komoditas.

Menurut Pasal 6 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan :

- (1). Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggungjawab Pemerintah di bawah koordinasi Menteri.
- (2). Dalam melaksanakan tugas sebagaimana di maksud pada ayat (1), Menteri melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan departemen/ lembaga/ instansi terkait dan Pemerintah Arab Saudi.
- (3). Penyelenggaraan ibadah haji adalah Pemerintah dan/atau masyarakat.
- (4). Persyaratan penyelenggara dan jenis kegiatan penyelenggaraan ibadah haji yang dapat dilaksanakan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada (3) diatur dengan keputusan Menteri.

Timbulnya isu swastanisasi haji, banyak dipengaruhi oleh iklim yang kondusif dalam era debirokratisasi dan deregulasi dengan mengedepankan dimensi haji dari aspek ekonomi dan bisnis serta faktor politis, perlu dijadikan sebagai wacana bagi Pemerintah agar lebih memberikan kesempatan yang lebih luas kepada pihak swasta untuk berperan serta dalam penyelenggaraan haji, dengan sasaran pokok pada kepentingan jemaah haji melalui peningkatan

pelayanan yang lebih bervariasi dan tingkat kepuasan jemaah haji sesuai dengan segmen dan profil jemaah calon haji.

Penyertaan pihak swasta dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah salah satu bentuk penyerahan sebagian urusan haji kepada pihak swasta dan di masa yang akan datang sebenarnya pihak swasta dan lembaga masyarakat dapat berkiprah lebih luas dalam kegiatan operasional haji untuk mengelola sisi-sisi lain dari kegiatan urusan haji seperti unsur wisata dan kerjasama bisnis.

Gejala ini dipandang wajar-wajar saja bahkan positif, semua ingin memperbaiki pelayanan dalam penyelenggaraan operasional haji dan melakukan perubahan paradigma manajemen haji dengan *public policy* dengan *bussines policy*.⁷ Kepentingan konsumen haji dalam kaitan dengan penggunaan barang dan/atau jasa, adalah agar jasa yang konsumen peroleh, bermanfaat bagi keselamatan tubuh, keamanan jiwa dan harta benda, diri, keluarga atau rumah tangganya (merugikan konsumen).

Penyelenggaraan ibadah haji memang memiliki kompleksitas yang banyak, oleh karenanya selalu menarik untuk dikaji secara mendalam, hal inilah yang menjadi motivasi bagi penulis untuk melakukan penelitian dengan judul : Efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam melindungi konsumen haji.

⁷ Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Op. Cit*, hal. 18

B. Rumusan dan Pembatasan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan pada latar belakang penelitian, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah perlindungan hukum calon jemaah haji dalam pengertiannya sebagai konsumen ?
2. Faktor - faktor apa saja yang dapat merugikan konsumen haji dalam penyelenggaraan ibadah haji ?
3. Bagaimanakah efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara khusus bertujuan untuk :

- a. memahami dan menganalisa perlindungan hukum calon jemaah haji dalam pengertiannya sebagai konsumen.
- b. memahami dan menganalisa faktor - faktor yang dapat merugikan konsumen haji dalam penyelenggaraan ibadah haji.
- c. memahami dan menganalisa efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk keperluan yang bersifat teoritis terutama kalangan akademisi dan berguna untuk kepentingan bersifat praktis bagi konsumen dan penyelenggara ibadah haji.

- a. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum ekonomi dan bisnis.
- b. Secara Praktis
 1. Memberikan bahan masukan bagi masyarakat pada umumnya tentang perlindungan hukum calon jemaah haji dalam pengertiannya sebagai konsumen.
 2. memberikan penjelasan kepada masyarakat tentang faktor - faktor yang dapat merugikan konsumen haji dalam penyelenggaraan ibadah haji, bila terjadi kerugian dalam penyelenggaraan ibadah haji, khususnya di Kabupaten Sidoarjo.
 3. memberikan gambaran mengenai efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

E. Kerangka Pemikiran

Kemampuan umat Islam yang tidak memiliki biaya (miskin) tidak diwajibkan menunaikan ibadah haji (merupakan salah satu rukun Islam yang kelima), seperti yang diriwayatkan oleh Bukhari dan Muslim, dari Abuhurairah ra ia berkata bahwa Rasulullah SAW telah berkhotbah kepada kami, dan beliau bersabda :

“Wahai manusia, sesungguhnya Allah SWT telah mewajibkan haji atas kamu, maka hendaklah kamu pergi haji.” Seorang laki-laki bertanya : Apakah tiap tahun ya Rasulullah? Maka ia beliau diam, sehingga laki-laki itu mengulangi pertanyaannya tiga kali. Kemudian Rasulullah SAW bersabda : “Sekiranya aku menjawab “ya”, tentu menjadilah wajib dan pasti kamu tidak sanggup”.

Dari hadits tersebut dipahami, bahwa ibadah haji itu wajib dilaksanakan oleh setiap orang, dengan catatan memenuhi syarat *istito'ah* (mampu), dimana mereka mempunyai biaya bekal untuk menunaikan ibadah haji dan mampu memberikan biaya bagi keluarga yang ditinggal. Kepentingan jemaah calon haji dalam kaitan untuk penggunaan barang dan/atau jasa adalah sebagai konsumen, di mana setiap calon jemaah haji membayar BPIH (Biaya Perjalanan Ibadah Haji) kepada penyelenggara ibadah haji untuk mendapatkan pelayanan jasa.

Perlindungan terhadap konsumen dipandang secara materiil maupun formil makin terasa penting, mengingat makin lajunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktivitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkannya dalam mencapai sasaran usaha. Demikian upaya-upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai

terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal yang penting dan mendesak, untuk segera dicari solusinya.⁸

Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, di mana pengertian konsumen adalah :

Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat baik untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Untuk itu, upaya penyempurnaan sistem penyelenggaraan ibadah haji diselaraskan dengan tuntutan kemajuan teknologi dan tingkat pendidikan masyarakat serta disinergikan dengan manajemen modern, sistem manajemen haji memang harus diperbaiki dan anggapan bahwa haji tidak boleh dibisniskan perlu dikoreksi dan menerapkan pola manajemen modern yang tentunya terdapat *bussiness touch*, namun tetap dalam kerangka pelayanan publik dan *non profit oriented*, tapi sebagian besar mengupayakan adanya *knowledge workers* (tenaga kerja yang memiliki ilmu pengetahuan), *customer value* (kepuasan pelanggan dalam hal ini jemaah haji) dan *empowerment human resources* (pemberdayaan sumber daya manusia/tenaga kerja).⁹

Aplikasi sistem manajemen terhadap penyelenggaraan ibadah haji dengan pendekatan Al-Quran dan Al-Hadist merupakan upaya implementasi terhadap pemanfaatan ilmu pengetahuan yang tidak bertentangan dengan Al-Quran dan Al-Hadits, sebagaimana firman Allah SWT yang artinya :

⁸ Sri Redjeki Hartono, 2000, *Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen pada Era Perdagangan Bebas*, dalam Kapita Selekta Hukum Ekonomi, Mandar Maju, Bandung, hal. 78

⁹ Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Op. Cit*, hal. 16

“Dengan kitab itulah Allah menunjuki orang-orang yang mengikuti keridhaan-Nya ke jalan keselamatan, dan (dengan kitab itu pula) Allah mengeluarkan orang-orang itu dari gelap gulita kepada cahaya yang terang benderang dengan seizin-Nya dan menunjuki mereka ke jalan yang lurus.” (Q.S. Al-Maidah : 16)

Hukum sebagai salah satu aspek kehidupan manusia tumbuh dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Laju perkembangan masyarakat yang global yang ditunjang oleh ilmu pengetahuan dan teknologi modern akan selalu menuntut diadakannya pembaharuan, agar ketentuan hukum berlaku senantiasa konsisten dan konsekuen.

Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 menggantikan Keputusan Presiden No.53 Tahun 1981, keenam Keputusan Presiden No.62 Tahun 1995 juncto Keputusan Presiden No.81 Tahun 1995 juncto Keputusan Presiden No.119 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia dengan dibantu oleh beberapa peraturan pelaksanaan lainnya diharapkan bisa memberikan pembaharuan di tanah air ke arah lebih baik lagi.

Efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji diartikan apakah Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sudah mengakomodasi kepentingan-kepentingan jemaah calon haji sebagai pengguna jasa penyelenggara ibadah haji tersebut sehingga dapat dilihat dalam asas dan tujuan penyelenggaraan ibadah haji, hak dan kewajiban penyelenggara ibadah haji, serta sanksi yang berlaku bagi penyelenggara ibadah haji.

Dalam pengertian bahwa konsistenitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam melindungi jemaahnya bisa kita lihat dari segi substansi hukumnya. Apabila suatu ketentuan dikatakan konsisten dengan ketentuan yang menjadi dasar pembentukannya berarti apa yang diatur di dalam peraturan tersebut mengacu pada peraturan yang menjadi dasarnya tersebut. Apabila kita mengkaji konsistenitas antara Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, maka hal ini dapat kita lihat dari pasal-pasal yang diatur dalam kedua peraturan tersebut.

Efektivitas antara Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam rangka perlindungan terhadap jemaah calon haji di Indonesia. Dalam kaitannya dengan perlindungan terhadap jemaah calon haji, bisa dilihat dalam hal perjaminan hak-hak jemaah, serta penyelesaian sengketa antara jemaah calon haji dengan penyelenggara ibadah haji.

Suatu peraturan perundang-undangan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Oleh karena itu, kita tidak cukup hanya memahami hukum dalam wujud rumusan-rumusan yang tertulis melainkan hukum sebagai gejala empirik yang tampak dan berlaku dalam masyarakat.

Ukuran suatu hasil perbuatan dikatakan efektif apabila menimbulkan akibat hasil dan mencapai maksud sebagaimana yang diinginkan itu atau tepat mengenai sasaran yang dituju. Efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan sangat erat kaitannya dengan masalah-masalah yang timbul selama waktu pengimplementasiannya. Keadaan ini disebabkan karena proses implementasi selalu mengakibatkan lingkungan sosial yang berbeda.

Efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam melindungi konsumen haji bisa dilihat dalam hal efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji bagi jemaah calon haji serta bagi penyelenggara jasa haji, apakah sudah efektif atau belum dalam rangka melindungi konsumen haji.

Hukum diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat untuk mengatur tata kehidupan antara kepentingan individu, melalui peraturan atau undang-undang (dalam arti hukum positif). Dengan demikian peraturan atau undang-undang harus dapat memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat, terutama dalam kegiatan ekonominya. Kegiatan ekonomi yang ada di dalam masyarakat pada hakikatnya merupakan rangka pelbagai perbuatan hukum. Perbuatan hukum tersebut tentu saja dapat menimbulkan hubungan hukum yang akhirnya muncul pelbagai akibat hukum sesuai dengan jenis perjanjian, objek.

Hukum perlindungan konsumen muncul karena untuk melindungi kedua belah belah pihak dari perbuatan yang tidak bertanggungjawab, terutama sekali melindungi konsumen dari itikad tidak baik dari produsen, karena sering kali lemahnya posisi konsumen. Posisi monopoli penguasaha atau produsen membuka peluang luas baginya untuk mengatur hak-hak dan kewajibannya.¹⁰

Sehingga tidak menyebabkan tarik menarik kepentingan diantara para pelaku ekonomi yang bukan konsumen, yang memiliki akses kuat di berbagai bidang, termasuk akses kepada pengambil keputusan. Tetapi secara sosiologis berada di luar jangkauan hukum. Kalaupun hukum mampu menjangkaunya, itu pun hanya sebatas pada mereka yang menjadi tumbal (*space-goat*) tarik menarik kepentingan tersebut.¹¹ Dengan adanya alasan-alasan yang demikian, maka dibutuhkan suatu penegakan hukum di Indonesia yang melindungi kepentingan konsumen secara universal. Menurut Lawrence M. Friedman, bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen dasar antara lain :¹²

1. Struktural, bagian-bagian ini adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum, seperti pengadilan, badan pembuat Undang-undang, konstitusi tertulis. Komponen ini memungkinkan memberikan pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur;
2. Substansi, yaitu hasil sebenarnya yang dikeluarkan oleh sistem hukum. Setiap keputusan yang dikeluarkan merupakan produk substansif dari suatu sistem hukum. Yang kesemuanya dipergunakan oleh para penegak hukum dan oleh mereka yang diatur;

¹⁰Muchammad Yani, 1995, *Kode Etik Perjanjian Penjualan di Indonesia*, dalam Makalah Seminar Nasional Perlindungan Konsumen, Purwokerto, hal. 12

¹¹Yusuf Shofie, 2003, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 13

¹²Lawrence M. Friedman dalam Esmi Warassih Puji Rahayu, 1995, *Peranan Kultur Hukum Dalam Penegakan Hukum*, dalam Masalah-masalah Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 1

3. Sistem hukum yang bersifat kultural, dimana terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan, dan pendapat tentang hukum. Komponen yang dinamakan dengan kultural hukum ini dibedakan antara *internal legal culture* yaitu kulturalnya *lawyer* dan *judged's*, dan *eksternal legal culture* yang merupakan kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Kondisi Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam perspektif tiga elemen dasar tersebut, apabila di lihat dari segi materi hukum atau strukturnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa :¹³

1. Harus diakui secara jujur, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen masih jauh dari sempurna. Beberapa kekurangan itu antara lain :

Dalam melakukan kategorisasi pelaku usaha.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur sekaligus pelaku usaha yang bergerak dibidang barang dan jasa. Dalam praktek di lapangan, hal ini menyulitkan mengingat karakteristik antara barang dan jasa sangat berbeda. Pengaturan soal produk elektronik tidak dapat diatur secara bersamaan dengan produk jasa keuangan (bank/asuransi).

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, juga melihat pelaku usaha secara homogen. Padahal dalam praktik, eksistensi pelaku usaha sangat heterogen. Ada pelaku usaha perseorangan atau rumah tangga, pelaku usaha skala menengah sampai pelaku usaha multinasional. Apabila implementasi Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disama-ratakan terhadap pelaku usaha yang sangat heterogen tersebut, tidak hanya menguntungkan pelaku usaha menengah ke atas, tetapi juga meluluhkan-lantakkan sekaligus terjadi marginalisasi pelaku usaha skala kecil/rumah tangga.

F. Metode Penelitian

Istilah “metodologi” berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan ke” namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan, dengan kemungkinan-kemungkinan, sebagai berikut :¹⁴

¹³Sudaryatmo, 2001, *Mendesak, Sosialisasi UU Perlindungan Konsumen*, dalam Mencari Keadilan, Bunga Rampai Penegakan Hak Konsumen, PIRAC bekerjasama dengan PEG, Jakarta, hal. 8-10

¹⁴Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hal. 5

1. suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian;
2. suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan;
3. cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka penelitian ini menggunakan yuridis sosiologis, artinya suatu pendekatan penelitian yang memandang hukum, bukan saja sebagai seperangkat kaidah yang bersifat normatif atau apa yang terjadi teks Undang Undang (*law in books*), akan tetapi juga melihat bagaimana hukum berinteraksi dengan masyarakat.

Penelitian ini, juga menggunakan metode kualitatif, yang diharapkan dapat ditemukan makna-makna yang tersembunyi di balik permasalahan sebagai objek yang akan diteliti. Metode kualitatif memungkinkan kita memahami masyarakat secara personal dan memandang mereka sebagaimana mengungkapkan pandangan dunianya,¹⁵ di samping bermaksud untuk memberi makna atas fenomena secara holistik dan memerankan dirinya secara aktif dalam keseluruhan proses studi.¹⁶

Pendekatan kualitatif merupakan upaya untuk menemukan teori, dan hal itu dilakukan secara baik justru dengan pendekatan induktif. Data dikumpulkan, dianalisis, diabstraksikan, dan akan muncul teori-teori sebagai penemuan penelitian kualitatif. Selain itu, penelitian kualitatif juga

¹⁵Esmi Warassih Puji Rahayu, 1999, *Metode Penelitian Sosial, dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum, Materi Penelitian Metodologi Sosial*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 47

¹⁶Sudarwan Danim, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif, Ancangan Metodologi, Presentasi, dan Publikasi Hasil Penelitian Untuk Mahasiswa dan Peneliti Pemula Bidang Ilmu-ilmu Sosial, Pendidikan, dan Humaniora*, Pustaka Setia, Bandung, hal. 35

mengenal adanya hipotesis kerja. Hanya bedanya hipotesis ini dirumuskan sementara data dikumpulkan, jadi tidak di susun sebelumnya.¹⁷

1.1. Paradigma Penelitian

Penggunaan paradigma yang mempengaruhi bekerjanya hukum, sehingga hukum tidak semata-mata sebagai perwujudan dan pencerminan dari konsep-konsep dan aturan-aturan normatif, tetapi realitas hukum sesungguhnya sebagai pewujudan dan pencerminan dari struktur masyarakat tempat dimana ia menjadi bagiannya.¹⁸ Paradigma sebagai suatu pandangan yang mendasar tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject metter*) yang semestinya dipelajari (*a fundamental image discipline has of IES subject metter*).¹⁹

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme, di mana realitas (*relativisme*) merupakan konstruksi sosial. Kebenaran suatu realitas bersifat relatif berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian bersifat *transaksionalis/subjektivis*, di mana merupakan produk interaksi antara peneliti dengan yang diteliti, sehingga tujuan penelitian dapat tercapai.

¹⁷ Lexy J. Moleong, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 23

¹⁸ Nasikun, 1995, *Sistem Sosial Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 64

¹⁹ Lily Rosjidi, 1992, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 71

Paradigma konstruktivisme muncul setelah sejumlah ilmuwan menolak tiga prinsip dasar positivisme :²⁰

- (1) ilmu merupakan upaya mengungkap realitas;
- (2) hubungan antara subyek dan obyek penelitian harus dapat dijelaskan;
- (3) hasil temuan memungkinkan untuk digunakan dalam proses generalisasi pada waktu dan tempat yang berbeda.

Sebagai implikasi dari proses ini, maka beberapa asumsi positivisme harus dibuat : (1) fenomena yang akan diteliti harus dapat diobservasi; (2) fenomena yang akan diteliti harus dapat diukur; (3) fenomena yang diteliti harus dapat dijelaskan eksistensinya, dapat ditunjukkan karakteristiknya.

Menurut Thomas S. Kuhn,²¹ barangkali inilah cacat-cacatnya dimana bidang-bidang yang diselidiki oleh sains yang normal sangat kecil, sedangkan kegiatan yang dibahas yang lahir dari suatu paradigma sangat esensial bagi perkembangan sains. Dengan memusatkan perhatian kepada sederetan kecil masalah yang *relative isoterik*, paradigma itu memaksa para ilmuwan untuk menyelidiki suatu bagian dari alam secara rinci dan mendalam yang jika tidak demikian tidak bisa dibayangkan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian *deskriptif analitis*, penelitian ini melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk

²⁰Denzin Guba, (terj.) Agus Salim, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial, dari Denzin Guba dan penerapannya*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, hal. 41-88

²¹Thomas S. Kuhn, 1962, *The Structure of Scientific Revolutions*, (terj.) Tjun Surjaman, 2002, *Peran Paradigma dalam Revolusi Sains*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 23

dipahami dan disimpulkan. Penelitian deskriptif analitis seperti ini menggunakan metode *survey*.²² Memberikan data yang seteliti mungkin tentang suatu keadaan.

Mengenai konsistenitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam memberikan perlindungan hukum calon jemaah haji dan efektivitasnya dapat dilihat dalam perlindungan hukum calon jemaah haji dalam pengertiannya sebagai konsumen; faktor - faktor yang dapat merugikan konsumen haji dalam penyelenggaraan ibadah haji; serta efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sidoarjo Jawa Timur, dengan pertimbangan terdapat kasus yang aktual dan memenuhi karakteristik yang representatif untuk mendapatkan gambaran mengenai masalah yang akan diteliti.

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan melalui penelitian, yaitu dari perilaku masyarakat.

²² Altherton dan Klemmack dalam Irawan Soehartono, 1999, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial lainnya*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 63

Sedangkan data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.²³

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Sedangkan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan dengan membaca dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder dalam penelitian hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa: Pancasila, UUD 1945, Undang-undang, Yurisprudensi, Traktat, dan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan organiknya, maupun Al Quran, Al Hadist, Ijma' Sahabat dan Qiyas para ulama, yang merupakan sumber hukum dalam Islam. Bahan hukum sekunder, berupa: rancangan peraturan perundang-undangan, buku-buku hasil karya para sarjana, dan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

5. Informan

Penentuan informan,²⁴ dilakukan secara *purposive* dengan mengikuti pola *snow ball*,²⁵ hingga mencapai titik kejenuhan dalam arti kelengkapan dan validasi informasi kepentingan analitis. Penelitian pada awalnya menentukan

²³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 12

²⁴ Dipergunakan istilah informan dan bukan responden, karena kedudukan peneliti pada waktu meneliti dimulai dari ketidaktahuan, sehingga lebih cocok mempergunakan istilah informan. Selain itu berkaitan dengan bahasa yang dipergunakan standar terstruktur, sedangkan penelitian dengan informan pertanyaan muncul secara simultan sesuai konteks dari sistem sosial budaya. (James P. Spradley, 1997, *Metode Etnografi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, hal. 35-40)

²⁵ Lexy J. Moleong, 2002, *Op. Cit.*, hal. 165-166

informan kunci terlebih dahulu sebagai pembuka jalan untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi yang berkaitan dengan masalah dan tujuan penulisan. Informasi dalam penelitian ini diambil dari berbagai pihak, yaitu :

1. 5 (lima) orang calon jemaah haji.
2. Kepala Bagian Haji dan Umroh Kantor Departemen Agama Kabupaten Sidoarjo.
3. Kepala Bagian Haji dan Umroh Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Jawa Timur.
4. 1 (satu) Biro Perjalanan Haji Khusus yang ada di Kabupaten Sidoarjo.
5. 2 (dua) Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH) yang ada di Kabupaten Sidoarjo.

6. Teknik Pengumpulan Data

Data-data yang diperlukan dalam penelitian ini, akan dikumpulkan melalui 3 (tiga) cara yaitu : melalui observasi, wawancara (*interview*) dan studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan tahapan- tahapan sebagai berikut :

- a. Pada tahap orientasi awal, di samping akan dilakukan studi kepustakaan, dengan cara menginventarisasikan peraturan perundang-undangan, buku-buku dan literatur lain sebagai sumber data sekunder yang berkaitan dengan fokus permasalahan, juga akan dilakukan observasi²⁶ awal.

²⁶ S; Nasution, 1998, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, hal. 73

Observasi adalah pengamatan yang dilakukan secara sengaja dan sistematis mengenai fenomena sosial dan gejala-gejala psikis untuk kemudian dilakukan pencatatan.²⁷ Cara ini dilakukan untuk memperoleh gambaran yang bersifat umum dan relatif menyeluruh, tentang apa yang tercakup di dalam fokus permasalahan yang akan diteliti.

- b. Pada tahap orientasi terfokus, akan dilakukan wawancara secara intensif dan mendalam terhadap para responden, dengan cara wawancara yang tidak terstruktur, agar tidak kaku dalam memperoleh informasi dengan mempersiapkan terlebih dahulu gambaran umum pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan.²⁸
- c. Studi dokumen, yaitu meneliti berbagai dokumen serta bahan-bahan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

7. Teknik Pengecekan Keabsahan Data

Untuk mengetahui keakuratan dan keandalan data akan dipergunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu, dalam hal ini triangulasi sumber dan triangulasi metode. Triangulasi sumber berarti membandingkan dan

²⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 62

²⁸ Sanafiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Yayasan 3. A, Malang, hal. 80

mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui alat dan waktu yang berbeda dalam metode penelitian kualitatif.²⁹

8. Pengolahan Data

Setelah semua data dapat dikumpulkan dengan metode observasi/pengamatan, wawancara/*interview*, dan instrument/angket, maka dilakukan pengolahan data dengan cara sebagai berikut :³⁰

1. Semua catatan dari buku tulis pertama di edit, yaitu di periksa, dan di baca sedemikian rupa. Hal-hal yang diragukan kebenarannya atau masih belum jelas, setelah dibandingkan antara yang satu dengan yang lain, dilakukan pertanyaan ulang kepada responden yang bersangkutan;
2. Kemudian setelah catatan-catatan itu disempurnakan kembali, maka dipindahkan, dan di tulis kembali ke dalam buku tulis kedua, dengan judul catatan hasil wawancara dari responden. Isi buku tulis kedua ini memuat catatan keterangan menurut nama-nama responden;
3. Selanjutnya setelah kembali dari lapangan, peneliti, mulai menyusun semua catatan keterangan, dengan membanding-bandingkan antara keterangan yang satu, dan yang lain, kemudian mengelompokkannya, dan mengklasifikasikan data-data tersebut ke dalam buku ketiga, menurut bidang batas ruang lingkup masalahnya, untuk memudahkan analisis data yang akan disajikan sebagai hasil penelitian lapangan.

9. Teknik Analisa Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan, maka teknik analisa data penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. *Tahap Pertama*, berdasarkan pada pendekatan doktrinal, analisis dilakukan dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Dalam hal ini akan dilakukan pengumpulan terhadap semua asas-asas dan kaidah-kaidah yang

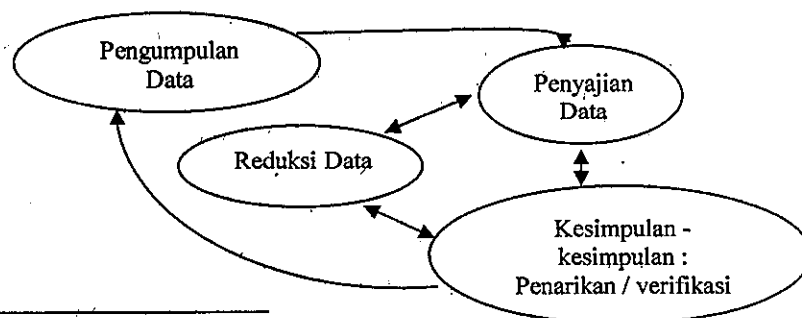
²⁹ Lexy J. Moleong, 2002, *Op. Cit.*, hal. 178

³⁰ Hilman Hadikusuma, 1995, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hal. 23

terkait dengan permasalahannya, untuk kemudian dijadikan satu ke dalam suatu sistem yang komprehensif, setelah sebelumnya dilakukan koreksi terhadap keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang telah terkumpul tersebut.

- b. *Tahap Kedua*, mendasarkan pada pendekatan non-doktrinal, analisis yang akan dilakukan dengan menggunakan metode analisis kualitatif, dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut : pengolahan dan penyusunan data dalam satuan-satuan tertentu setelah sebelumnya dilakukan *display* data dan reduksi data.

Teknik analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan menggunakan pola pikir induksi. Teknik ini dilaksanakan dengan metode intraktif sebagaimana dikemukakan oleh Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman³¹, yang terdiri dari jenis kegiatan, yaitu reduksi data , penyajian data dan penarikan kesimpulan, yang dapat dilakukan pada saat sebelum dan selama pengumpulan data. Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar“ yang muncul dari catatan tertulis dilapangan.



³¹ Matthew. B. Miles dan A. Michael Huberman, 1992, *Analisa Data Kualitatif, Buku tentang Sumber Metode-metode Baru*, UI Press, Jakarta, hal. 16-18

Sumber : Matthew. B. Miles dan A. Michael Huberman, 1992, *Analisa Data Kualitatif, Buku Tentang Sumber Metode-metode Baru*, UI Press, Jakarta, hal. 20

G. Sistematika Penulisan

Sebagai hasil dari penelitian ini, maka akan disusun dan disajikan dalam suatu karya ilmiah berupa tesis yang terdiri dari 4 (empat) bab. Untuk memudahkan pemahaman terhadap tesis ini, maka akan disusun dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, berisikan dan menguraikan tentang : latar belakang, perumusan dan pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian yang terdiri dari metode pendekatan, paradigma penelitian, spesifikasi penelitian, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, informan, teknik pengumpulan data, teknik pengecekan keabsahan data, pengolahan data, dan teknik analisa data.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisi uraian tentang tinjauan umum mengenai penyelenggaraan ibadah haji, yang terdiri dari sejarah penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia, pengaturan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia, pengertian penyelenggaraan ibadah haji, (uraian terdiri dari dasar hukum ibadah haji, asas penyelenggaraan ibadah haji, tujuan penyelenggaraan ibadah haji, unsur-unsur penyelenggaraan ibadah haji di indonesia, hak dan kewajiban penyelenggaraan ibadah haji). Sub bab kedua merupakan tinjauan umum tentang perlindungan konsumen yang (uraian terdiri dari perlindungan konsumen di Indonesia, asas perlindungan

konsumen, tujuan perlindungan konsumen, hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha, penyelesaian sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, hubungan perlindungan konsumen dan persaingan usaha). Sub bab ketiga merupakan tinjauan umum perlindungan konsumen dalam ekonomi islam (uraian terdiri dari dasar-dasar ekonomi Islam, pengertian hukum ekonomi Islam, teori perjanjian (*nazharriyyat al-'aqd*) dalam Islam, pelarangan monopoli dan persaingan tidak sehat menurut hukum Islam).

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, Pada bab ini nantinya akan diuraikan mengenai **hasil penelitian** tentang efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam melindungi calon jemaah haji, yang terdiri dari gambaran umum penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia, Perlindungan hukum calon jemaah haji dalam pengertiannya sebagai konsumen, uraian terdiri dari penyelenggaraan ibadah haji dalam hal asas dan tujuan (yang kemudian diuraikan lagi yang terdiri dari perlindungan konsumen dalam hal asas dan tujuan, penjaminan hak-hak konsumen haji, kewajiban penyelenggara ibadah haji dalam memberikan perlindungan hukum konsumen haji, kedudukan konsumen dalam hukum ekonomi Islam), dan faktor - faktor yang dapat merugikan konsumen haji dalam penyelenggaraan ibadah haji (uraian terdiri dari hubungan hukum antara konsumen haji dengan penyelenggara ibadah haji (yang diuraikan lagi dalam tahap pra transaksi konsumen, tahap transaksi konsumen, tahap purna transaksi konsumen), konsumen haji dan persaingan usaha yang sehat dalam penyelenggaraan ibadah haji), serta efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang

Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (uraian terdiri efektivitas dalam hal penyelesaian sengketa konsumen, efektivitas dalam hal pemberian sanksi bagi penyelenggara swasta). Sementara **Pembahasan** terdiri dari efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam melindungi konsumen haji, yang terdiri dari gambaran umum penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia, perlindungan hukum calon jemaah haji dalam pengertiannya sebagai konsumen, uraian terdiri dari penyelenggaraan ibadah haji dalam hal asas dan tujuan (yang kemudian diuraikan lagi yang terdiri dari perlindungan konsumen dalam hal asas dan tujuan, penjaminan hak-hak konsumen haji, kewajiban penyelenggara ibadah haji dalam memberikan perlindungan hukum konsumen haji, kedudukan konsumen dalam hukum ekonomi Islam), dan faktor - faktor yang dapat merugikan konsumen haji dalam penyelenggaraan ibadah haji (uraian terdiri dari hubungan hukum antara konsumen haji dengan penyelenggara ibadah haji (yang diuraikan lagi dalam tahap pra transaksi konsumen, tahap transaksi konsumen, tahap purna transaksi konsumen), persaingan usaha yang sehat dalam penyelenggaraan ibadah haji), serta efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (uraian terdiri efektivitas dalam hal penyelesaian sengketa konsumen, efektivitas dalam hal pemberian sanksi bagi penyelenggara swasta).

Bab IV Penutup, penutup yang berisi simpulan dari hasil penelitian yang telah diuraikan, dan disertakan pula saran-saran sebagai rekomendasi berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Penyelenggaraan Ibadah Haji

1. Sejarah Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia

Sejarah penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia mengalami masa yang panjang, dimulai sejak masuknya agama Islam di Indonesia, masa penjajahan, masa orde lama, masa orde baru hingga masa reformasi sekarang ini. Dari masa ke masa penyelenggaraan ibadah haji banyak mengalami dinamika yang bermuara pada pokok, yaitu peraturan yang menyangkut hubungan bilateral antara dua negara yang memiliki perbedaan sosio kultur, bentuk Pemerintahan dan status kenegaraan Indonesia menganut sistem Republik dan Saudi Arabia berbentuk Kerajaan. Serta perbedaan aliran keagamaan (*mazhab*) yang dianut oleh masyarakat kedua negara, jemaah haji Indonesia terbiasa dengan suatu *mahzab* (aliran) Al-Imam Syafi'i sedangkan negara tujuan memiliki *mazhab* (aliran) Al-Imam Hambali. Dahulu pada masa penjajahan permasalahan yang utama adalah keamanan dan terbatas fasilitas, kini pada saat dunia telah aman dan fasilitas semakin canggih maka persoalan utama yang dihadapi adalah besarnya jumlah jemaah haji.¹

Kapan umat Islam di Indonesia mulai menunaikan ibadah haji tidak diketahui secara pasti, tapi menurut literatur sejah telah dimulai sejak Islam

¹ Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Op. Cit*, hal. 22

masuk ke Indonesia pada sekitar abad 12 M, yang dilaksanakan secara perseorangan dan kelompok dalam jumlah yang kecil serta belum dilaksanakan secara massal. Sedangkan 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.

Perjalanan pulang pergi dari Indonesia ke Arab Saudi memerlukan waktu yang lama berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun disebabkan karena perjalanan dilakukan melalui laut dengan menggunakan perahu layar, di samping itu juga singgah di negara-negara tertentu untuk menuntut ilmu dan berdagang. Sebagai ilustrasi dapat diketahui dari perjalanan seorang sultan dari Banten yang terkenal dengan sebagai Sultan Haji yaitu Sultan Abdul Kohar pada tahun 1674 melakukan perjalanan ke Makkah melalui Turki yang dilakukan dalam dua tahun. Bahkan banyak jemaah haji Indonesia terutama dari kalangan pesantren, kemudian menetap di Arab Saudi dan menghabiskan hidupnya di sana.²

2. Pengaturan Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia

a. Penyelenggaraan Ibadah Haji Pada Zaman Penjajahan

Peraturan tentang perhajian pertama kali ditetapkan pada masa penjajahan kolonial Belanda (1825) dalam bentuk ordonansi, yang mengatur prosesi ritual dan sebagai upaya memberikan peluang kepada

² Ibid, hal. 22-23

rakyat khususnya umat Islam. Implementasi dari ordonansi dikemudian hari membuka kemungkinan semakin upaya-upaya berbagai pihak untuk mengkritisi penyelenggaraan haji pada masa itu.

Dalam perkembangan lebih lanjut ordonansi tersebut justru menjadi alat pemerintah kolonial untuk mendeteksi siapa saja yang rajin melaksanakan ketentuan-ketentuan agama Islam terutama dalam hal urusan upacara ritual atau *ubudiyah*.³ Dengan peraturan-peraturan yang diterapkan maka pemerintah kolonial sangat mudah menjaring dan mengawasi para ulama yang menjadi pemimpin perjuangan untuk melepaskan bangsa Indonesia dari belenggu penjajahan Belanda.⁴

b. Penyelenggaraan Ibadah Haji Pada Zaman Kemerdekaan

Pada masa Perang Dunia Kedua, penurunan jumlah jemaah cukup drastis. Pelaksanaan ibadah haji mulai bergairah lagi setelah tahun 1950-an bersamaan dengan berakhirnya revolusi fisik, perjuangan kemerdekaan. Pengurusan penyelenggaraannya dilakukan oleh bagian khusus urusan haji Departemen Agama RI.

³ Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2003, *Bunga Rampai Perhajian, Realitas dan Tantangan Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Departemen Agama Republik Indonesia, Jakarta, hal. 10

⁴ Pada tahun 1912, para ulama mencoba untuk melepaskan diri dari penjajahan melalui metode penekanan dengan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial, termasuk aturan menyangkut urusan ibadah. Di sini nampak jelas bahwa penyelenggaraan haji pada masa kolonial tidak dapat dilepaskan dari tujuan-tujuan politis. Pemerintah menjadikan pengaturan ibadah haji sebagai kamufase dalam melakukan intervensi ke dalam urusan keagamaan rakyat dan sebagai upaya menarik perhatian masyarakat untuk mendukung kebijakan pemerintah kolonial. Tahun 1922, pemerintah kolonial mengeluarkan aturan agar setiap calon jemaah haji diharuskan membeli karciş kapal laut pergi pulang ke tanah air. Tahun 1939, pemerintah kolonial mengeluarkan Peraturan Pengangkutan Udara (Stb 1939 No. 100) Ibid, hal. 11-14

Pada tahun 1964, pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 112 Tahun 1964 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji secara interdepartemen. Berdasarkan pemikiran ini, maka penyelenggaraan urusan haji memiliki kepanitian lebih mantap yang dikuatkan dengan Keputusan Presiden.

Upaya-upaya dari pemerintah dalam memperbaiki penyelenggaraan haji pada gilirannya secara bertahap memunculkan enam perubahan secara prinsipil, yaitu :⁵

1. Jumlah setoran biaya pergi haji yang dibayarkan oleh setiap calon jemaah haji diharuskan sudah memperhitungkan biaya pergi pulang, ketersediaan biaya keluarga yang ditinggal dan biaya bekal hidup selama berada di Arab Saudi.
2. Pelayanan pemerintah lebih memfokuskan dalam meningkatkan kualitas jemaah melalui bimbingan ibadah haji, pemilihan calon petugas haji (ulama dan ustadz), penajaman materi manasik haji, pemantapan metode pembelajaran perhajian.
3. Terjadi perubahan angkutan jemaah dari tanah air menuju Arab Saudi melalui pesawat terbang pada tahun 1970-an.
4. Sekitar tahun 1980-an dan awal 90-an, dilakukan pembenahan pelayanan umum bagi jemaah haji yang bersifat menyeluruh oleh pihak pemerintah Arab Saudi dan Indonesia.
5. Pada awal 1990-an juga dilakukan pembahasan serius melalui Muzakarah haji pertama yang melibatkan para tokoh agama dari kalangan intelektual, ulama, pondok pesantren, dan perguruan tinggi serta ormas-ormas Islam. Untuk mencari titik temu dan kesepahaman guna perbaikan sistem pelayanan penyelenggaraan ibadah haji, khususnya bidang manasik haji.
6. Dilakukan pembenahan sistem pendaftaran dengan menggunakan teknologi informatika model *reservation online system*, dengan melibatkan unsur perbankan.

⁵ Ibid, hal. 20-24

3. Pengertian Penyelenggaraan Ibadah Haji

a. Dasar Hukum Ibadah Haji

Haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan perwujudan sikap pasrah dan tunduk seorang hamba kepada Tuhan-Nya. Haji merupakan ibadah jasmaniah seperti sholat dan puasa, sekaligus ibadah *maliyyah* (harta), seperti zakat, sebab haji menuntut dinafkahnya harta di jalan Allah SWT. Haji juga merupakan perjuangan jiwa dan raga, setara dengan berjihad di jalan Allah SWT.⁶

Atas dasar itu, dapat dikatakan bahwa ibadah haji merupakan salah satu program ajaran Islam yang diperuntukkan bagi seluruh dunia. Keabadian ibadah haji bisa disaksikan (dalam kenyataan) bahwa bentuk ritual tersebut telah dilakukan sejak dahulu kala. Haji merupakan kewajiban keagamaan yang memperkokoh dasar-dasar agama lainnya.⁷ Sebab, ibadah haji tidak bisa dipisahkan dengan asas-asas Islam lainnya dan tanpa dasar-dasar tersebut ibadah haji tidak akan diterima. Haji merupakan sebuah kewajiban yang ditetapkan berdasarkan Al Quran, Sunnah, dan Ijma'. Dalam Al Quran, Allah SWT berfirman :

“Menunaikan haji adalah kewajiban manusia terhadap Allah, yaitu bagi orang yang sanggup mengadakan perjalanan ke Baitullah. Barang siapa mengingkarinya, maka sesungguhnya Allah Maha Kaya dari semesta alam”. (Q.S. Ali Imran : 97)

⁶ Mutawakil Ramli, 2002, *Mari Memabrurkan Haji. Kajian dan Berbagai Mazhab Islam*, Gugus Press, Bekasi, hal. 11

⁷ Jawad Amuli, 2003, *Hikmah dan Makna Haji*, Cahaya, Bogor, hal. 125

Muslim dan Al Nasai meriwayatkan dari Abu Hurairah bahwa Rasulullah SAW dalam khutbahnya bersabda :

“Wahai manusia, Allah telah mewajibkan haji atas kalian, maka laksanakan haji”. Seorang laki-laki bertanya, “Apakah setiap tahun, wahai Rasulullah?”. Nabi terdiam sampai laki-laki tersebut mengulangnya sebanyak tiga kali. Kemudian Rasulullah SAW bersabda, “Apabila aku katakan ya, maka akan menjadi wajib, pastilah kalian tidak akan sanggup melaksanakannya.”

Adapun Ijma', telah ada sejak era sahabat sampai hari ini, di mana mereka semua menyatakan bahwa haji merupakan kewajiban sekali seumur hidup atas setiap orang yang mampu.

Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan bahwa :

Ibadah haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban bagi setiap orang Islam yang mampu menunaikan.

Pengertian tentang calon jemaah haji seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, adalah :

Calon jemaah haji adalah warga negara yang beragama Islam, memenuhi syarat dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji sesuai dengan ketentuan undang-undang ini.

Setiap warga negara yang beragama Islam mempunyai hak untuk menunaikan ibadah haji. (Pasal 2 Undang-Undang No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji).

b. Syarat Sah Ibadah Haji

Syarat sah haji, dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

- 1) Islam;
- 2) Berakal sehat;
- 3) Miqat Zamani;
- 4) Miqat Zamani adalah waktu pelaksanaan haji, sebagaimana terdapat dalam firman Allah SWT :
"Haji itu pada bulan-bulan yang ditentukan". (Q.S. Al Baqarah : 197)
- 5) Miqat Kamani;
Ada beberapa tempat yang ditetapkan oleh syariat untuk melaksanakan rukun haji, yang tidak sah jika dilakukan di luar tempat itu. Seperti wukuf di Arafah yang tempatnya adalah tanah Arafah, atau tawaf mengelilingi Ka'bah yang tempatnya di sekitar Ka'bah.
- 6) Ihram.
Ihram bermula dengan berniat dalam hati melaksanakan ibadah haji, kemudian berkata :
"Labbaika Allahumma labbaika, labbaika la syarika laka labbaika inna al-hamda wa al-ni'mata laka wa al-mulka, la syarika laka".

Pernyataan tauhid, mengesakan Allah, tercermin dalam bacaan *talbiyah* yang dikumandangkan jemaah haji setelah mengenakan pakaian ihram dalam perjalanan menuju Masjidil Haram. Kewajiban dalam haji, yaitu sa'i antara Shafa dan Marwa, wukuf di Muzdalifah, melontar jumrah, mencukur atau memendekkan rambut, tawaf wada.

c. Asas Penyelenggaraan Ibadah Haji

Menurut Pasal 4 Undang-Undang No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, bahwa :

Penyelenggaraan ibadah haji berdasarkan asas keadilan memperoleh, kesempatan, perlindungan, dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

d. Tujuan Penyelenggaraan Ibadah Haji

Menurut Pasal 5 Undang-Undang No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan :

Penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem manajemen penyelenggaraan yang baik agar pelaksanaan ibadah haji dapat berjalan dengan aman, tertib, lancar, dan nyaman sesuai dengan tuntunan agama serta jemaah haji dapat melaksanakan ibadah haji secara mandiri sehingga diperoleh haji mabrur.

Tujuan menunaikan ibadah haji bagi setiap umat Islam yaitu untuk mendapatkan haji yang mabrur sebagaimana disabdakan Nabi Muhammad SAW.⁸

Rasulullah SAW ditanya orang, “manakah amalan yang utama maka Beliau menjawab “Iman kepada Allah dan Rasul-Nya”, ditanya lagi, “kemudian apa lagi?”, Nabi menjawab “kemudian jihad fisabilillah, ditanya lagi “kemudian apa lagi?”, Nabi menegaskan “haji mabrur”.

e. Unsur-unsur Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia

Haji merupakan manifestasi ketundukan kepada Allah SWT semata. Melaksanakan kewajiban haji merupakan ungkapan syukur atas nikmat harta dan nikmat kesehatan. Keduanya merupakan kenikmatan terbesar yang diterima manusia di dunia, dalam haji ungkapan syukur atas kedua nikmat terbesar ini dicurahkan.⁹ Menurut Imam Ghazali, tidak ada pilihan lain bekal yang diperlukan untuk melaksanakan ibadah haji kecuali bekal yang diperoleh dengan cara yang halal dan baik.¹⁰

⁸ Sjamsoelbahri, 1990, *Ibadah Haji*, Prima Grafika, Jakarta, hal. 9

⁹ M. Quraish Shihab, 2003, *Haji Bersama M. Quraish Shihab*, Mizan, Bandung, hal. 2

¹⁰ Nabilah Lubis, 2001, *Menyingkap Rahasia Ibadah Haji*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 117

Menurut Achmad Nidjam dan Alatief Hanan¹¹, secara garis besar manajemen haji menghadapi enam tugas utama :

1. Melakukan hubungan kenegaraan dalam tataran diplomatik dengan negara tujuan, yaitu Arab Saudi;
2. Menyusun rencana dan program untuk mencapai tujuan dan misi pelaksanaan haji secara keseluruhan;
3. Menyusun dampak sosial dan tanggungjawab sosial dalam keseluruhan aspek pelaksanaan haji;
4. Menyelenggarakan operasional haji dengan aman, selama, tertib, teratur dan sesuai dengan kemampuan ekonomi masyarakat;
5. Mengakomodasi perbedaan aliran keagamaan (mazhab) yang dianut masyarakat dan besarnya jumlah jemaah haji dengan porsi yang terbatas.

Efektivitas manajemen haji akan memberikan suatu kepuasan pelayanan bagi setiap jemaah calon haji yang memang menjadi prioritasnya. Menurut E. Frank Harrison,¹² memberikan pandangan beberapa persoalan dalam mencari pendekatan untuk melepaskan kesulitan-kesulitan organisasi secara luas yang meliputi, antara lain :

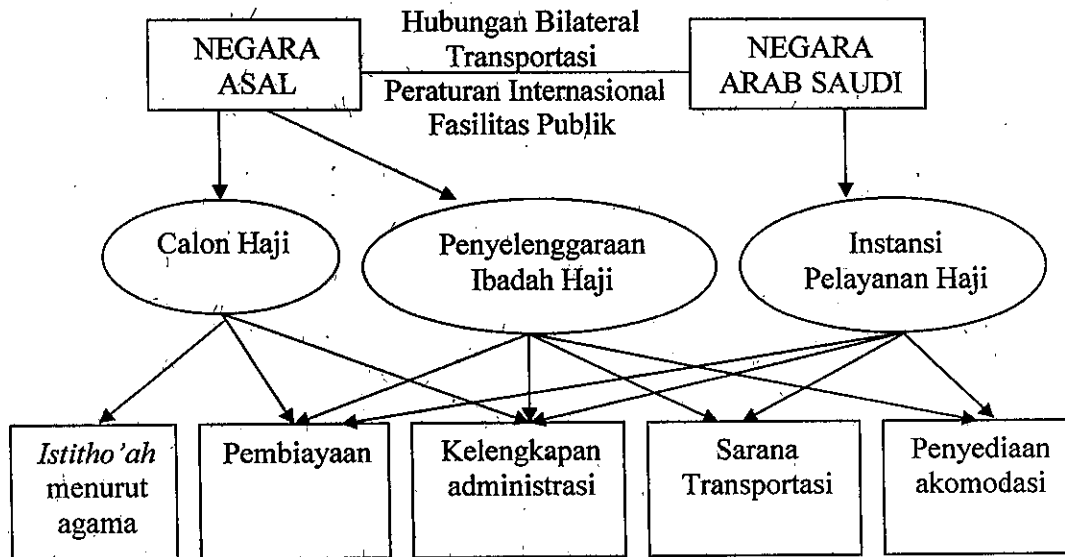
1. Pencapaian tujuan tidak segera dapat diukur pada organisasi yang tidak memproduksi barang-barang yang berwujud (*tangible outputs*);
2. Organisasi berusaha mencapai lebih dari satu tujuan dan tercapainya satu tujuan sering kali menghalangi atau mengurangi kemampuannya untuk mencapai tujuan yang lain;
3. Adanya beberapa tujuan resmi yang harus dicapai dan disepakati oleh semua anggota, adalah diragukan. Banyak ahli riset menyatakan kesulitan untuk mendapatkan persetujuan di antara para manajer mengenai tujuan khusus dari organisasi mereka.

¹¹ Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Op. Cit*, hal. 20

¹² E. Frank Harrison dalam Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Ibid*, hal. 51

Skema e.1:

Unsur – unsur Penyelenggaraan Ibadah Haji



Sumber : Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Manajemen Haji, Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Workers*, Zikrul Hakim, Jakarta, hal. 10

Dari skema e.1 tersebut tampak bahwa dalam pelaksanaan haji terdapat enam unsur pokok yang harus dipenuhi, yakni : 1) calon jemaah haji; 2) pembiayaan; 3) kelengkapan administrasi; 4) sarana transportasi; 5) hubungan bilateral antarnegara; 6) organisasi pelaksana.

1) calon jemaah haji

Setiap warga negara yang akan menunaikan ibadah haji diwajibkan untuk mendaftarkan diri ke Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota, dengan memenuhi beberapa syarat yaitu :¹³

1. Mempunyai Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku;
2. Sehat jasmani dan rohani;
3. Bagi wanita harus diikuti suami atau mahram;
4. Calon jemaah haji yang berusia 10 tahun ke bawah harus disertai pendamping;
5. Membayar BPIH.

2) pembiayaan

Menurut Pasal 9 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan :

- (1) Besarnya BPIH ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- (2) BPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk keperluan penyelenggaraan ibadah haji.
- (3) Pengadministrasian BPIH diatur dengan keputusan Menteri.

Pembayaran BPIH dilakukan ke rekening Menteri Agama c.q. Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggara Haji melalui Bank Penerima Setoran (BPS) BPIH yang ditunjuk oleh Menteri Agama setelah mendapat pertimbangan Gubernur Bank Indonesia.

Pendaftaran dimulai setelah besarnya BPIH tahun yang berlaku ditetapkan oleh pemerintah dan diumumkan kepada masyarakat dan

¹³Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004, dalam Modul I, *Kebijaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Departemen Agama Republik Indonesia, Jakarta, hal. 15

berakhir pada saat porsi terpenuhi dan dilakukan setiap hari kerja. Sistem ini memberikan kepastian kepada calon jamaah haji karena calon haji telah terdaftar secara otomatis mendapat Nomor Porsi dan bukti setor BPIH.

Adapun setoran awal minimal dalam pendaftaran dengan cara tabungan sebagaimana diuraikan diatas ditetapkan sebesar Rp. 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah). Sedangkan pelunasannya dilakukan saat pendaftaran sesuai besarnya BPIH tahun yang berlaku dan telah ditetapkan. Pendaftaran dengan sistem tabungan ini dibuka sepanjang waktu dan tidak terikat oleh domisili jamaah haji.¹⁴

Jemaah calon haji dapat dikategorikan telah terdaftar sebagai jemaah calon haji, apabila ia selain telah mencatatkan diri kepada Departemen Agama juga apabila ia telah mebayar BPIH yang disetorkan melalui BPS BPIH yang ditunjuk oleh Menteri Agama.

Mekanisme pembayaran BPIH dilakukan melalui BPS BPIH yang jumlahnya selalu bertambah, dari semula hanya bank-bank milik pemerintah, saat ini telah mencakup bank swasta dan bank milik pemerintahan daerah antara lain Bank BNI, Bank BRI, Bank BTN, Bank Mandiri, Bank Muamalat Indonesia, Bank Syari'ah Mandiri, Bank Bukopin, BPD Jabar, BPD DKI Jakarta, BPD Jatim, BPD Sulsel, BPD Sulsel, BPD NTB dan BPD Riau.

¹⁴Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004, dalam Modul II, *Kebijaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Departemen Agama Republik Indonesia, Jakarta, hal. 52

Menurut Pasal 5 Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji No. D/200 tentang Pedoman Teknis Pendaftaran Haji Tahun 2005 M/1425 H, prosedur pendaftaran dan penyetoran adalah :

1. Calon jemaah haji mengisi SPPH pada Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota domisili dengan menunjukkan bukti tabungan Rp. 20.000.000,- (dua puluh juta);
2. BPS BPIH meng entry penabung ke dalam SSKOHAT sesuai dengan biodata SPPH yang sudah ditandatangani pejabat yang berwenang dan stempel dinas;
3. BPS BPIH mentransfer ke rekening Menteri Agama pada Kantor Pusat BPS BPIH dan menyerahkan bukti transfer kepada penabung sebagai calon jemaah haji;
4. Calon jemaah mendaftar ke Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota dengan menyerahkan tanda bukti transfer BPIH tabungan ke rekening Menteri Agama di BPS BPIH, paling lambat 2 hari setelah menerima bukti transfer;
5. Calon jemaah haji menyiapkan pas foto berwarna ukuran 3 x 4 sebanyak 20 lembar dan 4 x 6 sebanyak ketentuan :
6. Latar belakang foto warna putih, warna baju kontras, tidak menggunakan uniform (seragam dinas) dalam bentuk apapun, tidak berkacamata hitam serta bagi wanita berbusana muslimah
7. Ukuran panjang kepala dari dagu sampai kening 70% - 80% dari ukuran kepala dalam lingkaran gambar;
8. Memeriksa kesehatan ke Puskesmas domisili.

Disamping membayar besarnya BPIH yang telah ditetapkan jemaah haji masih 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 jemaah haji yang tidak melaksanakan salah satu atau lebih kewajiban haji sesuai dengan ketentuan syariah).

3) kelengkapan administrasi;

Menurut Pasal 17 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji :

- (1) Setiap warga negara yang akan menunaikan ibadah haji menggunakan paspor haji yang dikeluarkan oleh Menteri.
- (2) Menteri dapat menunjuk pejabat untuk dan/atau atas namanya menandatangani paspor haji.

Penyelesaian dokumen Paspor Haji mulai dilakukan di Kanwil Departemen Agama Propinsi, yaitu meliputi kegiatan penulisan biodata secara otomatis melalui Siskohat Propinsi, penempelan foto dan penandatanganan oleh pejabat yang berwenang sehingga sah sebagai dokumen haji. Paspor Haji tersebut selanjutnya dikirim kepada Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji, untuk selanjutnya diteliti dan diselesaikan proses penvisaannya ke Kedutaan Besar Arab Saudi, setelah memperoleh visa maka Paspor Haji telah sah sebagai dokumen perjalanan haji.¹⁵

Paspor yang telah mendapat visa dikembalikan ke Departemen Pusat untuk selanjutnya diserahkan kembali ke daerah sebagai bahan penyusunan pengelompokan jemaah haji dan penyusunan *Pramanifes* kelompok terbang sebelum masuk asrama haji. Penyerahan Paspor Haji kepada calon haji dilakukan enam jam menjelang keberangkatan ke Arab Saudi dan berada di tangan calon haji hanya selama dalam perjalanan di pesawat, untuk selanjutnya sesampainya di Arab Saudi

¹⁵Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004, dalam Modul I, *Op. Cit.*, hal 35

setelah selesai proses keimigrasian diserahkan secara berkelompok kepada petugas pemondokan (*maktab*) Arab Saudi.

4) sarana transportasi;

Menurut Pasal 18 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan :

Menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang perhubungan mengkoordinasikan dan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan penyelenggaraan transportasi jemaah haji yang meliputi pemberangkatan dari tempat embarkasi ke Arab Saudi dan pemulangan ke tempat embarkasi asal di Indonesia.

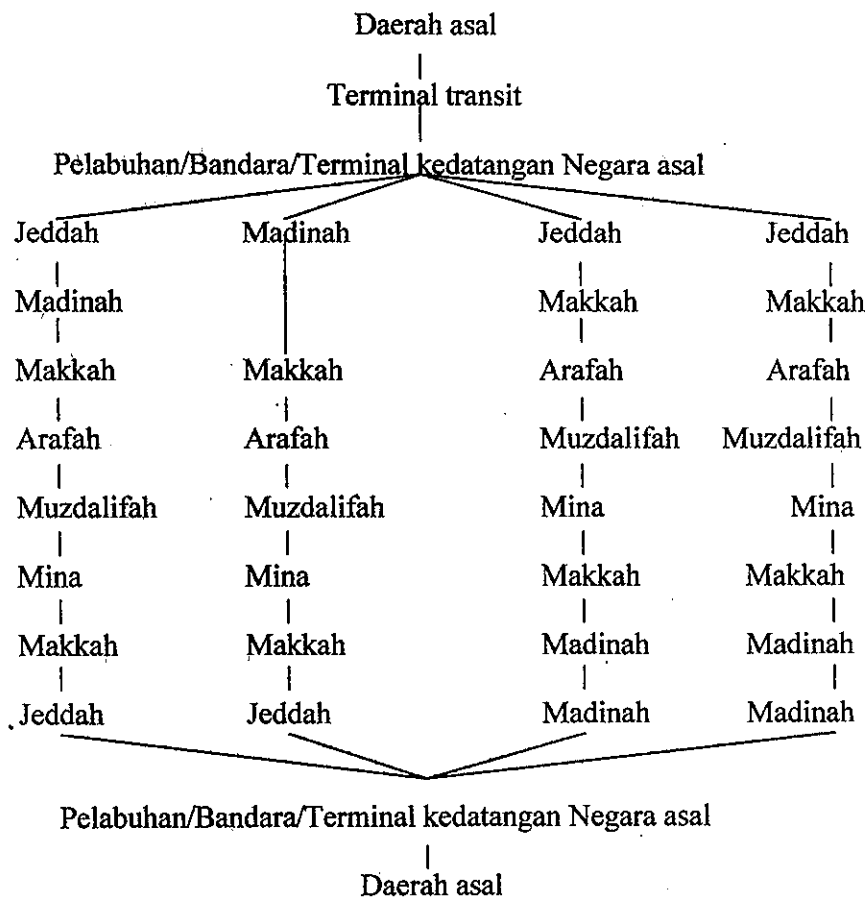
Dalam rangka menerapkan asas keadilan dan untuk memantapkan sistem penetapan tarif angkutan haji akan dilakukan sesuai dengan jarak tempuh Indonesia – Arab Saudi (pp), dengan tetap berpedoman pada tiga zona, yaitu :¹⁶

- 1). Zona I : NAD, Medan, Batam
- 2). Zona II : Jakarta, Solo, Surabaya
- 3). Zona III : Makasar, Balikpapan, Banjarmasin

Titik keperluan transportasi dapat digambarkan dalam bagan berikut :¹⁷

¹⁶ Ibid, hal. 27

¹⁷ Achmad Nidjam dan Alatief Harlan, 2001, *Op. Cit*, hal. 13



5) hubungan bilateral antarnegara;

Pemerintah Arab Saudi yang dipimpin oleh seorang raja sebagai *Khadimimul Haramain Asyarifain* sebagai penanggungjawab, menugaskan Menteri Dalam Negeri Arab Saudi untuk mengkoordinir pelaksanaan operasional haji dengan membentuk Komite tertinggi yang di bentuk Gubernur Makkah dan Madinah. Kementerian Haji dengan aparatnya termasuk Direktorat Haji di Makkah dan Madinah mengkoordinasikan beberapa instansi yang meliputi Maktab *Wukala*

*Al Muwahad, Muassasah Thawwath, Maktab Zamasimah, Muassasah Adilla di Madinah dan Naqabah Ammah Lissyayarat.*¹⁸

Dalam rangka pengaturan penyelenggaraan urusan haji di Arab Saudi. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Haji, setiap tahun mengeluarkan peraturan haji (*Taklimatul Haj*), yang mengatur berbagai persoalan perhajian.

6) organisasi pelaksana.

Menurut Pasal 6 Undang Undang Nomor 17 Tahun tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan :

- (1). Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggungjawab Pemerintah di bawah koordinasi Menteri.
- (2). Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan departemen/lembaga/instansi terkait dan Pemerintah Arab Saudi.
- (3). Penyelenggaraan ibadah haji adalah Pemerintah dan/atau masyarakat.
- (4). Persyaratan penyelenggaraan dan jenis kegiatan penyelenggaraan ibadah haji yang dapat dilaksanakan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan diatur dengan keputusan Menteri.

Di daerah koordinator penyelenggaraan ibadah haji di tingkat propinsi adalah Gubernur, pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama selaku Kepala Staf Penyelenggaraan Ibadah Haji, dibantu oleh Kepala

¹⁸ H. M. Iwan Gayo, 2003, *Op. Cit*, hal. 14-15

Bidang/Pembimbing Urusan Haji pada kantor Wilayah Sekretaris Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Bupati/Walikota untuk tingkat Kabupaten/Kota yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Departemen Agama selaku Kepala Staf Penyelenggaraan Ibadah Haji Kabupaten/Kota dibantu Penyelenggara Bimbingan Urusan Haji (PBUH) pada Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota selaku Sekretaris Penyelenggara Ibadah Haji.¹⁹

Di Arab Saudi oleh Kepala Perwakilan Republik Indonesia di Arab Saudi selaku Koordinator Penyelenggaraan Ibadah Haji di Arab Saudi dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Konsul Jendral RI di Jeddah sebagai Koordinator harian. Penyelenggaraan Ibadah Haji di Arab Saudi dilaksanakan oleh Kepala Bidang Urusan Haji pada Konsul Jendral RI di Jeddah selaku Kepala Staf Penyelenggaraan Ibadah Haji di Arab Saudi dibantu oleh seorang *home staf* pada Bidang Urusan Haji selaku Sekretaris Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Menteri Agama berkewajiban menerbitkan pedoman manasik dan panduan perjalanan haji. Pembinaan dilakukan demi keselamatan, kelancaran, ketertiban, dan kesejahteraan jemaah haji serta demi

¹⁹ Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004, dalam Modul II, *Op. Cit*, hal. 34

kesempurnaan ibadah. Pedoman manasik dan panduan perjalanan bertujuan untuk :²⁰

1. Pelaksanaan penyuluhan dan informasi haji perlu dilakukan secara optimal serta terus menerus melalui : media cetak, elektronik, ceramah, khutbah Jumat, serta penyuluhan dengan memberdayakan Kantor Urusan Agama (KUA), Penyuluhan Agama Islam, para Da'i, para Tokoh Masyarakat/Agama dan unsur terkait lainnya.
2. Membentuk pusat informasi haji (Media Centre) pada masa operasional haji di Arab Saudi.
3. Menyempurnakan, memfungsikan dan mensosialisasikan keberadaan Pusat Informasi Haji (PIH), Pusat dan Propinsi.
4. Mengembangkan informasi haji tentang pemahaman istitho'ah dan kesehatan haji secara terpadu dan menyeluruh.

Menurut Achmad Nidjam dan Alatief Hanan²¹, pada dasarnya terdapat empat hal pokok yang harus dijadikan jaminan dalam penyelenggaraan ibadah haji, yaitu :

- a. Jemaah haji yang telah terdaftar sah dan memenuhi syarat dapat di berangkatkan ke Arab Saudi;
- b. Seluruh jemaah haji yang telah berada di Tanah Suci dapat memenuhi akomodasi, konsumsi dan transportasi;
- c. Seluruh jemaah haji yang telah berada di Tanah Suci dapat menjalankan ibadah wukuf di Arafah dan rukun haji lainnya;
- d. Jemaah haji yang telah menunaikan ibadah haji seluruhnya dapat di pulangkan kembali ke daerah asal.

Untuk memenuhi jaminan tersebut, perlu diketahui terlebih dahulu profil calon haji, kondisi sarana dan prasana transportasi, kondisi hubungan antarnegara dan ketentuan yang berlaku di bidang perhajian, ketersediaan fasilitas akomodasi dan konsumsi, sarana dan prasarana kesehatan serta lokasi peribadatan haji.

²⁰ Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004, dalam Modul I, *Op. Cit*, hal. 15

²¹ Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Op. Cit*, hal. 45

6.1. Penyelenggara Ibadah Haji Khusus

Penyertaan pihak swasta dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah salah satu bentuk penyerahan sebagian urusan haji kepada pihak swasta dan di masa yang akan datang sebenarnya pihak swasta dan lembaga masyarakat dapat berkiprah lebih luas dalam kegiatan operasional haji untuk mengelola sisi-sisi lain dari kegiatan urusan haji seperti unsur wisata dan kerjasama bisnis.

Dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan ibadah haji bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan khusus, dapat diselenggarakan pelayanan ibadah haji khusus sebagaimana diatur dalam pasal 23 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan :

- (1) Dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan ibadah haji bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan khusus, dapat diselenggarakan pelayanan ibadah haji khusus.
- (2) Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus ditetapkan oleh Menteri.

Menurut Pasal 24 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, juga menyebutkan :

- (1) Penyelenggaraan Ibadah Khusus wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut :
 - a. hanya menerima pendaftaran dan melayani calon jemaah haji menggunakan paspor haji;
 - b. menyediakan petugas pembimbing ibadah dan kesehatan;
 - c. melapor kepada Perwakilan Republik Indonesia di Arab Saudi pada saat datang di Arab Saudi dan pada saat akan kembali ke Indonesia;

- d. memberangkatkan dan memulangkan jemaahnya sesuai dengan ketentuan penyelenggaraan ibadah khusus dan perjanjian yang disepakati kedua belah pihak meliputi hak dan kewajiban masing-masing;
- (2) Ketentuan tentang penyelenggaraan ibadah khusus diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri.
- (3) Penyelenggara Ibadah Haji Khusus yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenai sanksi administratif berupa :
 - a. peringatan;
 - b. pencabutan izin penyelenggara;
 - c. pencabutan izin usaha.

Penyelenggara Ibadah Haji Khusus yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

f. Hak dan Kewajiban Penyelenggaraan Ibadah Haji

Menurut Pasal 2 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan :

Setiap warga negara yang beragama Islam mempunyai hak untuk menunaikan ibadah haji.

Mengenai kewajiban diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, bahwa :

Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dengan menyediakan fasilitas, kemudahan, keamanan dan kenyamanan yang diperlukan oleh setiap warga negara yang menunaikan ibadah haji.

B. Tinjauan Umum tentang Perlindungan Konsumen

1. Perlindungan Konsumen di Indonesia

Dilihat dari sejarahnya, akhirnya setelah menunggu sejak 1975 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen lahir juga pada 20 April 1999, lalu yakni dengan berdirinya suatu lembaga swadaya masyarakat yang bernama Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Pahit getir telah dialami YLKI untuk memperjuangkan lahirnya UUPK ini,²² yang kemudian disusul beberapa lembaga swadaya serupa seperti Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) di Semarang, Yayasan Lembaga Bina Konsumen Indonesia (YLBKI) di Bandung.²³

a. Perlindungan Konsumen Secara Umum

Menurut Az. Nasution,²⁴ hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Hukum konsumen adalah hukum yang bersifat komprehensif mencakup berbagai hal, sedangkan hukum perlindungan konsumen lebih merupakan bagian yang khusus mengatasi konsumen.

Secara umum dan mendasar hubungan antara produsen dengan konsumen merupakan hubungan yang terus menerus dan

²²Az. Nasution, 2001, *Profil UU Perlindungan Konsumen dalam Liku-liku Perjalanan UUPK*, YLKI, Jakarta, hal. 1

²³Shidarta, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 40

²⁴Az. Nasution, 1995, *Konsumen dan Hukum, Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 65

berkesinambungan. Hubungan antara produsen dengan konsumen yang berkelanjutan terjadi sejak proses produksi, distribusi pemasaran dan penawaran. Rangkaian kegiatan tersebut merupakan rangkaian perbuatan hukum yang mempunyai akibat hukum baik, terhadap semua pihak maupun hanya kepada pihak-pihak tertentu saja.

Oleh karena itu, semua hak dan kepentingan rakyat yang berkaitan dengan penggunaan barang dan atau jasa adalah hak dan kepentingan konsumen. Dengan demikian, melindungi hak dan kepentingan konsumen merupakan wujud perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia.²⁵ Namun dalam penulisan ini lebih lanjut akan dibahas konsumen tingkat akhir atau pemakai jasa tingkat akhir, dimana barang dan atau jasa tersebut dipergunakan sendiri tidak untuk diperjualbelikan lagi.

Pembinaan dan penyelenggaraan perlindungan konsumen meliputi upaya untuk :²⁶

- a. Terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dengan konsumen;
- b. Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
- c. Meningkatnya kualitas sumber daya manusia, serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan dibidang perlindungan konsumen.

²⁵ Az. Nasution, 1999, *Hukum Perlindungan Konsumen, Suatu Pengantar*, Daya Widya, Jakarta, hal. 89

²⁶ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, 2001, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 90

b. Perlindungan Konsumen Menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, khususnya Pasal 1 angka 1, menyatakan :

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan pada konsumen.

Rumusan pengertian perlindungan konsumen yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut Undang-Undang Perlindungan Konsumen/UUPK) tersebut cukup memadai. Kalimat yang menyatakan “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum”, diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang yang merugikan pelaku usaha hanya demi untuk kepentingan perlindungan konsumen.²⁷

Meskipun Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ini disebut sebagai UUPK, namun bukan berarti kepentingan pelaku usaha tidak ikut menjadi perhatian, teristimewa karena keberadaan perekonomian nasional banyak ditentukan oleh para pelaku usaha. Keterlibatan berbagai disiplin ilmu, memperjelas kedudukan Hukum Perlindungan Konsumen berada dalam kajian Hukum ekonomi.

²⁷Ahmadi Miru dan Sutarmah Yodo, 2004, *Hukum Perlindungan Konsumen*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 1

Hukum ekonomi yang dimaksudkan dalam hal ini adalah keseluruhan kaidah hukum administrasi negara yang membatasi hak-hak individu, yang dilindungi atau dikembangkan oleh hukum perdata. Peraturan-peraturan seperti ini merupakan peraturan Hukum Administrasi di bidang Ekonomi yang akhirnya dicakup dalam satu kategori sebagai *Droit Economique*.

Menurut Mochtar Kusumaatmaja,²⁸ memberikan batasan hukum konsumen sebagai :

Keseluruhan kaidah-kaidah dan asas-asas yang mengatur hubungan dan masalah berbagai pihak berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen satu sama lain, di dalam pergaulan hidup.

Menurut Sunaryati Hartono,²⁹ mengatakan bahwa hukum ekonomi adalah seluruh peraturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara peningkatan dan pengembangan kehidupan ekonomi dan cara-cara pembagian hasil pembangunan ekonomi secara merata, sesuai dengan hak asasi manusia.

Pengertian ini tidak terbatas hanya pada persoalan yang menyangkut hubungan antara hukum dan kegiatan ekonomi tetapi didalamnya mencakup substansi tentang pembagian hasil pembangunan ekonomi merupakan hak asasi manusia. Demikian pula, tidak terbatas hanya dalam bentuk peraturan tertulis, tetapi termasuk didalamnya doktrin tentang cara-cara peningkatan dan pengembangan kehidupan ekonomi.

²⁸ Mochtar Kusumaatmadja, 1977, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Bandung, hal. 3

²⁹ Sunaryati Hartono dalam Sanusi Bintang dan Dahlan, 2000, *Pokok-pokok Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 3

Dapat dikatakan bahwa ruang lingkup hukum ekonomi tidak membedakan bidang hukum privat dan hukum publik, bahwa yang terpenting di dalamnya menyangkut aspek kehidupan ekonomi. Hukum ekonomi yang merupakan keseluruhan kaidah-kaidah dan putusan-putusan hukum yang secara khusus mengatur kegiatan dan kehidupan ekonomi. Oleh karena sudah merupakan suatu *verwaltungswirtschaft*, maka tidak dapat dan tidak perlu ada perbedaan, sebagai kaidah hukum perdata atau kaidah hukum publik.³⁰

Hukum ekonomi bersifat lintas sektoral dan nasional, maka pendekatan hukum ekonomi bersifat interdisiplin karena hukum ekonomi Indonesia tidak hanya bersifat hukum perdata, tetapi berkaitan dengan Hukum Administrasi Negara, Hukum Antar Wewenang, Hukum Pidana, dan bahkan juga tidak dapat mengabaikan Hukum Internasional Publik dan Hukum Perdata Internasional. Hukum ekonomi Indonesia memerlukan landasan pemikiran dari bidang-bidang non hukum, seperti bidang ekonomi, bidang sosiologi, bidang administrasi pembangunan, dan sebagainya.

Sedangkan sifat transnasional, karena hukum ekonomi tidak dapat ditinjau dan dibentuk secara intern nasional seperti Hukum Dagang, akan tetapi memerlukan pendekatan transnasional, yang memandang kejadian-kejadian dan peristiwa dan perkembangan yang terjadi di luar negeri dan dunia internasional.

³⁰ Sunaryati Hartono, 1982, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, hal. 53

Demikian pula hukum ekonomi Indonesia dengan menggunakan kaidah-kaidah Hukum Internasional saja, melainkan selalu memperhatikan dan mempertimbangkan pengaruh-pengaruh dan peristiwa ekonomi internasional di satu pihak dan hukum ekonomi internasional khususnya yang berkaitan dengan perjanjian-perjanjian ekonomi dengan luar negeri, dilain pihak.

Penggunaan kaidah-kaidah Hukum Publik Internasional, Hukum Perdata Internasional dan kaidah-kaidah perdata maupun publik internasional secara intergral, menghasilkan pendekatan baru yang dinamakan pendekatan transnasional.³¹ Dari uraian diatas, dapat memberikan kejelasan mengenai batasan pengertian konsumen, dimana konsumen juga bersifat transnasional.

Hukum ekonomi Indonesia memerlukan landasan pemikiran dari bidang-bidang non hukum, seperti bidang ekonomi, bidang sosiologi, bidang administrasi pembangunan, dan sebagainya. Sedangkan sifat transnasional, karena hukum ekonomi tidak dapat ditinjau dan dibentuk secara intern nasional seperti hukum, dagang, akan tetapi memerlukan pendekatan transnasional, yang memandang kejadian-kejadian dan peristiwa dan perkembangan yang terjadi di luar negeri dan dunia internasional.

³¹ Ibid, hal 60-61

Demikian pula hukum ekonomi Indonesia dengan menggunakan kaidah-kaidah Hukum Internasional saja, melainkan selalu memperhatikan dan mempertimbangkan pengaruh-pengaruh dan peristiwa ekonomi internasional di satu pihak dan hukum ekonomi internasional khususnya yang berkaitan dengan perjanjian-perjanjian ekonomi dengan luar negeri, dilain pihak.

Pengertian konsumen menurut pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu :

Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat baik untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Penggunaan istilah pemakai dalam rumusan pasal 1 angka (2) UUPK tersebut sesungguhnya kurang tepat. Ketentuan itu apabila dihubungkan dengan anak kalimat yang menyatakan bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain, tampak kerancuan di dalamnya sebagai pemakai dengan sendirinya untuk kepentingan diri sendiri, bukan untuk keluarga *bijstander*, atau makhluk hidup lainnya.³²

Dalam hubungan ini, lebih tepat bila rumusan tersebut tidak menyebutkan istilah bagi masyarakat tetapi bagi anggota masyarakat. Dengan demikian tidak terbatas hanya ditawarkan untuk dua atau lebih orang, melainkan termasuk penawaran yang dilakukan kepada seseorang, yang dalam hal ini layanan dimaksud disediakan untuk anggota masyarakat.

³² Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2004, *Op. Cit*, hal. 2-3

2. Asas Perlindungan Konsumen

Sesuai dengan Pasal 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa perlindungan konsumen berasaskan manfaat, asas keadilan, asas keseimbangan, asas keamanan dan keselamatan konsumen, serta asas kepastian hukum.

3. Tujuan Perlindungan Konsumen

Menurut Pasal 3 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, menyatakan bahwa perlindungan konsumen bertujuan untuk :

- a. meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

4. Hubungan Hukum Antara Konsumen dan Pelaku Usaha

Menurut Sri Redjeki Hartono,³³ secara umum mendasar hubungan antara produsen (perusahaan penghasil barang dan atau jasa) dengan konsumen

³³ Sri Redjeki Hartono, 2000, *Op. Cit*, hal. 80-81

(pemakai akhir dari barang dan atau jasa untuk diri sendiri atau keluarganya) merupakan hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan. Hubungan tersebut terjadi karena keduanya memang saling menghendaki dan mempunyai tingkat ketergantungan yang cukup tinggi antara yang satu dengan yang lain.

Hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen dapat menciptakan suatu hubungan hukum. menurut R. Soeroso,³⁴ tiap hubungan hukum mempunyai dua segi yaitu *bevoeg heid* atau kewenangan yang disebut hak dan *plicht* atau kewajiban.

Menurut Pasal 1313 KUH Perdata, suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih. Selanjutnya menurut Pasal 1320 KUH Perdata dirumuskan bahwa untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan :

1. Sepakat mereka yang mengikatkan diri;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Dari kedua pasal di atas dapat kita tarik kesimpulan bahwa suatu perjanjian menganut asas kebebasan berkontrak. Kebebasan dengan maksud semua pihak yang mengadakan perjanjian bebas dalam menentukan apa dan dengan siapa perjanjian tersebut dibuat. Pelaksanaannya berdasarkan

³⁴ R. Soeroso, 1993, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 270

kesepakatan kedua belah pihak sepanjang tidak bertentangan dengan aturan perundang-undangan.

Hal tersebut sesuai dengan pendapat Sudikno Mertokusumo,³⁵ hukum perikatan kita paling tidak dikuasai oleh beberapa asas diantaranya adalah :

- a. Asas konsensualisme, yaitu adanya persesuaian kehendak yang berhubungan dengan lahirnya perjanjian;
- b. Asas kekuatan mengikatnya suatu perjanjian berhubungan dengan akibat dari suatu perjanjian;
- c. Asas kebebasan berkontrak, yang berhubungan dengan isi dari perjanjian;
- d. Asas itikad baik, yang berhubungan dengan pelaksanaan perjanjian.

Menurut Subekti,³⁶ suatu asas adalah suatu dasar yang mendukung adanya suatu sistem. Setiap sistem mengandung beberapa asas yang menjadi pedoman dalam pembentukan dan dapat dikatakan bahwa suatu sistem adalah tidak terlepas dari asas-asas yang mendukungnya.

Pada prinsipnya dalam membuat sebuah perjanjian, selain berdasar pada asas kebebasan berkontrak, juga menganut asas terbuka seperti yang diatur dalam Buku III Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Asas kebebasan berkontrak memberikan kebebasan kepada para pihak yang hendak membuat perjanjian apa saja sepanjang tidak melanggar ketertiban umum, kesusilaan dan undang-undang.³⁷

³⁵ Sudikno Mertokusumo, 1988, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hal. 99

³⁶ Subekti, 1980, *Kumpulan Karangan Hukum Perikatan Arbitrase dan Pengadilan*, Alumni, Bandung, hal. 36-38

³⁷ Subekti, 1990, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, Cetakan XII, hal. 13

Asas kebebasan berkontrak dalam hukum perjanjian merupakan asas yang paling penting, sehingga menurut Asser-Rutten,³⁸ bahwa asas kebebasan berkontrak tidak tertulis dengan kata-kata yang banyak di dalam Undang-undang, tetapi seluruh hukum Perdata kita didasarkan padanya.

Sebetulnya syarat adanya kesepakatan dalam hukum perjanjian merupakan syarat subyektif tidak otomatis membatalkan perjanjian yang dibuat. Tetapi hanya dapat dimintakan pembatalannya saja (*vernietigbar*).³⁹ Jadi, apabila debitur tidak meminta perjanjian dibatalkan dia dianggap telah menyepakati perjanjian yang ditandatangani.

Hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha dalam kebebasan berkontrak dapat digolongkan dalam tiga kategori, yaitu :

a. Perjanjian baku.

Hubungan hukum yang terjadi dengan menggunakan syarat-syarat baku (*standaard contracten, algement voorwaden, standaard contract*), yaitu hubungan hukum yang terjadi dengan menggunakan syarat-syarat baku. Menurut Mariam Darus Badruzaman,⁴⁰ memberikan pengertian bahwa :

Rumusan perjanjian baku sebagai “perjanjian yang isinya dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir”. Formulir tersebut bermacam-macam bentuknya, ada yang panjang terdiri dari beberapa lembar folio, ada yang hanya terdiri dari satu lembar folio dan ada pula yang lebih kecil dari itu.

³⁸ Asser – Rutten dalam Purwahid Patrik, 1982, *Asas Itikad Baik dan Kepatutan dalam Perjanjian*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, hal.4

³⁹ Purwahid Patrik, 1994, *Diktat Hukum Perdata I*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 69

⁴⁰ Mariam Darus Badruzaman, 2001, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Citya Aditya Bakti, Bandung, hal. 18

Menurut R. Setiawan,⁴¹ rumusan perjanjian itu adalah suatu perbuatan hukum dimana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Sedangkan menurut R.M. Suryodiningrat,⁴² perjanjian yang dibuat secara sah mengikat pihak-pihak, perjanjian tersebut tidak boleh ditarik kembali atau dibatalkan itu harus memperoleh persetujuan pihak lainnya, jadi perjanjian lagi. Namun demikian, apabila ada alasan-alasan yang cukup menurut Undang-undang, perjanjian dapat ditarik kembali atau dibatalkan secara sepihak.

Perjanjian baku yang banyak terdapat di masyarakat dapat dibedakan dalam beberapa jenis, antara lain :⁴³

1. Perjanjian baku sepihak adalah perjanjian baku yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya di dalam perjanjian itu. Pihak yang kuat di sini adalah pihak kreditur yang lazimnya mempunyai posisi ekonomi kuat dibandingkan pihak debitur, kedua pihak lazimnya terikat dalam organisasi, misalnya perjanjian buruh kolektif.
2. Perjanjian baku yang ditetapkan oleh pemerintah, ialah perjanjian baku yang isinya ditentukan pemerintah terhadap perbuatan hukum tertentu, misalnya perjanjian yang mempunyai obyek hak atas tanah.
3. Perjanjian baku yang ditentukan di lingkungan notaris atau advokat adalah perjanjian yang konsepnya sejak semula disediakan.

Menurut Abdulkadir Muhammad,⁴⁴ Perjanjian baku memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

⁴¹ R. Setiawan, 1986, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung, hal. 49

⁴² R.M. Suryodiningrat, 1985, *Asas-asas Hukum Perikatan*, Tarsito, Bandung, hal. 113

⁴³ Permadi, 1980, *Pola Sikap Masyarakat Terhadap Masalah Perlindungan Konsumen*, dalam Makalah Simposium Aspek-aspek Masalah Perlindungan Konsumen, BPHN, Jakarta, hal. 61

⁴⁴ Abdulkadir Muhammad, 1992, *Perjanjian Baku dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 6-8

- 1). Bentuk perjanjian tertulis
Perjanjian adalah naskah perjanjian keseluruhan dan dokumen bukti perjanjian yang memuat syarat-syarat baku. Kata-kata atau kalimat pernyataan kehendak yang termuat dalam syarat-syarat baku dibuat secara tertulis berupa akta otentik atau akta di bawah tangan, karena tertulis, maka perjanjian yang memuat syarat-syarat baku itu menggunakan kata-kata atau susunan kalimat yang teratur dan rapi. Jika huruf yang dipakai kecil, kelihatan isinya sangat padat dan sulit dibaca dalam waktu singkat.
- 2). Format perjanjian dibakukan
Model, rumusan, dan ukurannya, sehingga tidak dapat diganti, diubah atau dibuat dengan cara lain karena sudah dicetak. Model perjanjian dapat berupa blanko atau formulir yang berisi syarat-syarat perjanjian baku. Syarat-syarat tersebut dibuat dengan rinci menggunakan nomor atau pasal yang mengandung arti tertentu yang hanya dipahami oleh pengusaha.
- 3). Syarat perjanjian ditentukan oleh pelaku usaha
Karena ditentukan oleh pelaku usaha, hal ini terlihat dengan adanya klausula eksonerasi, yaitu klausula yang menyatakan pembebasan tanggungjawab pelaku usaha dari kerugian yang diderita konsumen.
- 4). Konsumen hanya menerima atau menolak
Pilihan yang ada pada konsumen hanya ada dua, yaitu menerima atau menolak (*take it or leave it*).
- 5). Penyelesaian sengketa melalui musyawarah atau perdilan
Dalam perjanjian baku terdapat klausula mengenai penyelesaian sengketa, biasanya klausula tersebut menyatakan sebelum perkara dibawa ke pengadilan akan dimusyawarahkan terlebih dahulu antara dua pihak yang bersengketa.
- 6) Perjanjian baku menguntungkan pelaku usaha
Keuntungan yang didapat oleh pelaku usaha dari perjanjian baku :
 - Efisiensi biaya, waktu, dan tenaga.
 - Praktis karena sudah tersedia naskah yang siap diisi dan ditandatangani.
 - Penyelesaian cepat karena konsumen hanya menyetujui dan menandatangani perjanjian yang disodorkan kepadanya.
 - Homogenitas perjanjian yang dibuat dalam jumlah yang banyak.

Konsumen hanya menerima syarat-syarat perjanjian tersebut itu atau tidak mengadakan perjanjian sama sekali. Kelebihan kemampuan pengusaha tertentu untuk menentukan sendiri syarat-syarat suatu perjanjian, tanpa dapat dikoreksi kecuali konsumen bersedia untuk tidak mendapatkan barang dan atau jasa yang dibutuhkannya, menyebabkan

konsumen pada dasarnya kehilangan kebebasannya dalam hukum perjanjian berarti tidak adanya kebebasan berkehendak.

- b. Hubungan hukum secara sukarela, yaitu dapat terjadi antara konsumen dan produsen dengan mengadakan perjanjian tertentu. Dengan perjanjian atau persetujuan tersebut, seperti yang disebutkan dalam Pasal 1313 KUH Perdata, yaitu suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.
- c. Hubungan hukum tidak secara sukarela, yaitu terjadi tanpa adanya suatu persetujuan atau perjanjian yang disebabkan oleh suatu perbuatan atau kelalaian atau kurang hati-hati satu pihak yang menimbulkan. Pasal 1354 KUH Perdata diatur perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian pada pihak lain.

a. Hak dan Kewajiban Konsumen

Sebelum kita membahas mengenai hak dan kewajiban konsumen, perlu kita ketahui dahulu beberapa pendapat para ahli mengenai apa itu konsumen. John F. Kennedy, mengatakan "*consumers by definition include us all*". (kita semua bisa disebut sebagai konsumen).⁴⁵

Menurut Suharno,⁴⁶ konsumen adalah pembeli dan pemakai barang dan/atau jasa yang diperjualbelikan. Mereka membutuhkan perlindungan agar

⁴⁵ Shidarta, *Op. Cit*, hal. 2

⁴⁶ Suharno, 1995, *Sistem Pengawasan Barang dan Jasa dalam Rangka Perlindungan Konsumen*, dalam Makalah Seminar Nasional Perlindungan Konsumen, Purwokerto, hal. 1

sebagai pembeli dan/atau sebagai pemakai barang dan/atau jasa tidak mengalami kerugian atau memperoleh bahaya.

Menurut Sudarsono,⁴⁷ konsumen merupakan istilah yang berasal dari bahasa Belanda, yaitu *konsument*, sedangkan dalam bahasa Inggris istilahnya adalah *consumer*, yaitu pembeli/pengguna jasa atau barang.

Menurut Sri Redjeki Hartono,⁴⁸ mengatakan bahwa setiap orang, pada suatu waktu, dalam posisi tunggal/sendiri maupun berkelompok bersama orang lain, dalam keadaan apapun pasti menjadi konsumen suatu produk atau jasa tertentu.

Sedangkan masyarakat Ekonomi Eropa (MEE), juga menyepakati hak-hak dasar konsumen, yaitu :⁴⁹

- 1). Hak perlindungan kesehatan dan keamanan (*recht op bescherming van zijn gezondheid en veiligheid*);
- 2). Hak perlindungan kepentingan ekonomi (*recht op bescherming van zijn economische belangen*);
- 3). Hak mendapat ganti rugi (*recht op schadevergoeding*);
- 4). Hak atas penerangan (*recht op voorlichting en vorming*);
- 5). Hak untuk didengar (*recht op te worden gehord*).

Menurut John F. Kennedy,⁵⁰ hak-hak konsumen yang perlu dilindungi yaitu :

1. Hak memperoleh keamanan (*the right to safety*);
2. Hak memilih (*the right to choose*);
3. Hak mendapat informasi (*the right to be informed*);
4. Hak untuk didengar (*the right to be heard*).

⁴⁷ Sudarsono, 1992, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 84

⁴⁸ Sri Redjeki Hartono, 2000, *Op. Cit*, hal. 78

⁴⁹ Permadi, 1980, *Op. Cit*, hal. 61

⁵⁰ John F. Kennedy dalam Oetoyo Oesman, 1995, *Aspek-Aspek Hukum dalam Prospektif Perlindungan Konsumen di Indonesia*, dalam makalah Seminar Nasional Perlindungan Konsumen, Purwokerto, hal. 6

Menurut Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 39/248 Tahun 1985 tentang Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Protection*), kepentingan konsumen yang harus dilindungi meliputi :⁵¹

1. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
2. Promosi dan perlindungan kepentingan sosial ekonomi konsumen;
3. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai dengan kehendak dan kebutuhan pribadi;
4. Pendidikan konsumen;
5. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
6. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, diharapkan masalah perlindungan konsumen dapat berjalan dengan efektif, terlebih lagi kepentingan konsumenlah yang diprioritaskan. Sedangkan YLKI merumuskan hak-hak konsumen, antara lain :

- 1). Hak atas keamanan dan keselamatan;
- 2). Hak mendapatkan informasi yang jelas;
- 3). Hak memilih;
- 4). Hak untuk didengar pendapatnya dan keluhannya;
- 5). Hak atas lingkungan hidup.

Hak-hak konsumen sebagaimana dinyatakan oleh Zumrotin K. Susilo,⁵² pejuang konsumen di Indonesia adalah :

- 1). Hak untuk mendapatkan keselamatan dan kesehatan;
- 2). Hak untuk memperoleh informasi yang jujur dan benar;
- 3). Hak untuk memilih barang dan jasa yang diperlukan;

⁵¹ Yusuf Shofie, 2003, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 23

⁵² Zumrotin K. Susilo, 1996, *Penyambung Lidah Konsumen*, YLKI dan Puspa Swara, Jakarta, hal. 8

- 4). Hak untuk didengar pendapatnya dan hak untuk mendapatkan ganti rugi;
- 5). Hak untuk mendapatkan lingkungan yang bersih dan sehat.

Lima hak yang diajukan tersebut, lebih dikenal dengan “panca hak konsumen”.

Tim penyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perlindungan Konsumen dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia, berusaha untuk menampung aspirasi YLKI, tetapi juga berupaya untuk menyesuaikan dan bahkan mengantisipasi perkembangan perekonomian yang pesat akhir-akhir ini. Sebagai hasilnya, tim tersebut merumuskan hak-hak konsumen sebagai berikut :

- 1). Hak atas keamanan;
- 2). Hak memilih;
- 3). Hak atas informasi;
- 4). Hak untuk didengar;
- 5). Hak untuk mendapatkan barang sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya;
- 6). Hak untuk mendapatkan upaya penyelesaian hukum yang tepat.

Menurut Pasal 4 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dicantumkan hak-hak konsumen :

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi penjaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapat advokasi perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

- h. hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya.

b. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Menurut Pasal 7 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, disebutkan bahwa kewajiban pelaku usaha adalah :

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Pelaku usaha Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menurut yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir pedagang, distributor, dan lain-lain. Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen cukup luas karena meliputi grosir, leveransir, pengecer, dan sebagainya.

Cakupan luasnya pengertian pelaku usaha dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tersebut, memiliki persamaan dengan pengertian pelaku usaha dalam masyarakat Eropa terutama negeri

Belanda, bahwa yang dapat dikualifikasikan sebagai produsen adalah: pembuat produk jadi (*finished product*); dengan jalan mencantumkan namanya, tanda pengenal tertentu, atau tanda lain yang membedakan dengan produk asli, pada produk tertentu; importir suatu produk tertentu; importir suatu produk dengan maksud untuk diperjualbelikan, disewakan, disewagunakan (*leasing*) atau bentuk distribusi lain dalam transaksi perdagangan; pemasok (*supplier*), dalam hal identitas dari produsen atau importir.⁵³

Pengertian pelaku usaha yang bermakna luas tersebut, akan memudahkan konsumen menuntut ganti kerugian. Konsumen dirugikan akibat penggunaan produk tidak begitu kesulitan dalam menemukan kepada siapa tuntutan diajukan, karena banyak pihak yang digugat, namun rincian sebagaimana dalam *Directive*, sehingga konsumen dapat lebih mudah lagi menentukan kepada siapa ia akan mengajukan gugatan jika ia dirugikan akibat penggunaan produk.⁵⁴ Dalam Pasal *directive* ditentukan bahwa :

1. Produsen berarti pembuat produk akhir, produsen dari setiap bahan mentah, atau pembuat dari suatu suku cadang dan setiap orang yang memasang nama, mereknya atau suatu tanda perbedaan yang lain pada produk, menjadikan dirinya sebagai produsen;
2. Tanpa mengurangi tanggung gugat produsen, maka setiap orang yang mengimpor suatu produk untuk dijual, dipersewakan, atau untuk leasing, atau setiap bentuk peredaran dalam usaha perdagangannya dalam masyarakat Eropa akan dipandang sebagai produsen dalam arti *Directive* ini, dan akan bertanggung gugat sebagai produsen;
3. Dalam hal produsen suatu produk tidak dikenal identitasnya maka setiap leveransir/supplier akan bertanggung gugat sebagai produsen, kecuali ia memberitahukan orang yang menderita kerugian dalam waktu yang tidak

⁵³ Johannes Gunawan, 1994, *Product Liability Dalam Hukum Bisnis Indonesia*, dalam Pro Justitia, Tahun XII, No. 2 April 1994, hal 7

⁵⁴ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2004, *Op. Cit*, hal. 1

terlalu lama mengenai identitas produsen atau orang yang menyerahkan produk itu kepadanya. Hal yang sama akan berlaku dalam kasus barang/produk yang diimpor, jika produk yang bersangkutan tidak menunjukkan identitas importir sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), sekalipun nama produsen dicantumkan.

Pelaku usaha yang meliputi berbagai bentuk/jenis usaha sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sebaiknya ditentukan urutan-urutan yang seharusnya digugat oleh konsumen manakala dirugikan oleh pelaku usaha. Urutan-urutan tersebut sebaiknya disusun sebagai berikut :

- a. Yang pertama digugat adalah pelaku usaha yang membuat produk tersebut jika berdomisili di dalam negeri dan domilisinya diketahui oleh konsumen yang dirugikan;
- b. Apabila produk yang merugikan konsumen tersebut diproduksi di luar negeri, maka yang digugat adalah importirnya, karena Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak mencakup pelaku usaha di luar negeri;
- c. Apabila produsen maupun importir dari suatu produk tidak diketahui, maka yang digugat adalah penjual dari siapa konsumen membeli barang tersebut.

Pasal 10 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai :

- a. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
- d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- e. bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

5. Penyelesaian Sengketa Antara Konsumen dan Pelaku Usaha

Menurut Pasal 45 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang

Perlindungan Konsumen, menyebutkan :

1. Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.
2. Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.
3. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang.
4. Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Menurut Pasal 46 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang

Perlindungan Konsumen, bahwa :

- (1) Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh :
 - a. seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
 - b. sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
 - c. lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahawa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
- (2) Pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.
- (3) Gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, atau huruf d, diajukan kepada peradilan umum.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam penjelasan Pasal 46 Ayat (1) huruf b dan huruf d Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen :

Undang-undang ini mengakui gugatan kelompok atau *class action*. Gugatan kelompok atau *class action* harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu di antaranya adalah adanya bukti transaksi.

Tolak ukur kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit yang dipakai adalah besar dampaknya terhadap konsumen.

6. Hubungan Perlindungan Konsumen dan Persaingan Usaha

Persaingan usaha merupakan bagian yang tak terpisahkan dan merupakan suatu fenomena yang normal dalam kehidupan ekonomi, yang mendasarkan pada sistem ekonomi ekonomi pasar, karena di dalam situasi yang kompetitif, akan terjadi alokasi sumber daya secara efisien, dimana setiap pelaku usaha akan memproduksi barang dan/atau jasa sesuai dengan keinginan konsumen, dengan harga yang mencerminkan biaya produksi.⁵⁵ Dalam keadaan yang demikian, hanya pelaku usaha yang efisienlah, yang dapat eksis, bahkan dapat terus mengembangkan kegiatannya.

Menurut Roger Alan Boner dan Reinald Krueger,⁵⁶ para pelaku usaha sering kali melakukan perbuatan-perbuatan yang mendorong terjadinya inefisiensi, seperti menyalahgunakan kemudahan-kemudahan ekonomi untuk memperoleh kekuatan pasar dengan menciptakan hambatan-hambatan dalam perdagangan, menaikkan harga sesukanya dan membatasi produk barang/jasa.

⁵⁵ Kelik Wardiono, 2001, *Konsumen dan Persaingan Usaha Yang Sehat, Sebuah Strategi Yang Bergeser, Menggantung dan Melingkar*, dalam Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 4, No. 2 September 2001, hal. 216

⁵⁶ Roger Alan Boner dan Reinald Krueger, dalam Kelik Wardiono, *Ibid*, hal. 216

Dari perspektif ekonomi dan hukum, secara ringkas dapat dikatakan bahwa tujuan kebijakan persaingan bisnis adalah meminimalisasikan inefisiensi perekonomian yang diakibatkan oleh perilaku pelaku usaha yang bersifat antipersaingan. Sementara itu, ada dua penyebab distorsi perekonomian yang dapat mengakibatkan pasar menjadi tidak sempurna:⁵⁷

1. Eksternalitas pasar yang memungkinkan perusahaan-perusahaan yang mempunyai kekuatan pasar menggunakan kekuatan tersebut untuk menghancurkan pesaingnya (*competitor elimination*) dengan cara tidak sehat (*unfair conduct*).
2. Kebijakan intervensi pemerintah sendiri yang menimbulkan distorsi pasar dan inefisiensi perekonomian.

Tujuan dari kebijaksanaan persaingan nasional adalah untuk menumbuhkan dan melindungi konsep persaingan yang dapat dilaksanakan, yaitu mengurangi atau melarang terjadinya konsentrasi kekuatan ekonomi. Ekonomi pasar yang bersaing baik tidak terjadi dengan sendirinya, ia memerlukan peraturan pemerintah yang menumbuhkan dan membina iklim persaingan. Kebijaksanaan kompetisi tentu diikuti dengan liberalisasi, deregulasi dan swastanisasi.⁵⁸

Sebagaimana terlihat di dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 18 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, mengatur perilaku pelaku usaha, baik ketika mereka mengadakan transaksi dengan konsumen, maupun ketika mereka berinteraksi dengan pelaku usaha lainnya. Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang

⁵⁷Dendi Ramdani, B.C. Rikrik Rizkiyana dalam Faisal Basri, 2002, *Persaingan Usaha di Indonesia, Tinjauan Ekonomi dan Hukum*, Erlangga, Jakarta, hal. 326-327

⁵⁸Erman Rujagukguk, 1996, *Pemikiran Mengenai Pengaturan Persaingan Bisnis di Indonesia*, dalam Makalah Seminar Hukum Persaingan, Aspek Hukum dan Ekonomi, Departemen Kehakiman bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stifting (KAS), Jakarta, 26 Juni 1996, hal. 49

mencoba memberikan perlindungan terhadap konsumen, melalui penciptaan suatu kondisi, yang memungkinkan para pelaku usaha melakukan persaingan yang sehat. Jenis-jenis monopoli dalam persaingan usaha, sebagai berikut :⁵⁹

1. Monopoli bisa dibedakan menjadi monopoli swasta dan monopoli publik. Perbedaan ini didasarkan pada kriteria siapa yang memegang atau memiliki kekuasaan monopoli. Dikatakan ada monopoli publik, jika monopoli itu dipunyai oleh badan publik, seperti negara, pemerintah daerah. Sebaliknya, monopoli swasta adalah monopoli yang dipegang oleh pihak nonpublik, seperti perusahaan swasta.
2. Sisi keadaan yang menyebabkan, monopoli bisa dibagi menjadi *natural monopoly*, yaitu monopoli daerah yang disebabkan oleh faktor-faktor alami eksklusif. Sedangkan *social monopoly* merupakan yang tercipta dari tindakan manusia atau kelompok sosial.
3. Secara sederhana, monopoli legal adalah monopoli yang tidak dilarang oleh hukum di suatu negara, sebaliknya monopoli dikatakan ilegal kalau dilarang oleh hukum.

Menurut Pasal 17 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyebutkan :

- (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atau produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila :
 - a. barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau
 - b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
 - c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang dan atau jasa tertentu.

Pada dasarnya ada tiga sebab pokok, mengapa suatu monopoli bisa timbul di suatu pasar, yaitu :⁶⁰

⁵⁹ Arie Siswanto, 2002, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia, Jakarta, hal. 22

⁶⁰ Susanti Adi Nugroho, 2001, *Pengaturan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Puslitbang /Diklat, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, hal. 20-23

1. Produksi sesuatu barang dan jasa yang efisien sangat dipengaruhi oleh faktor skala ekonomi. Jika skala ekonomi perusahaan sama besarnya dengan luasnya pasaran domestik, maka industri tersebut adalah suatu monopoli alamiah (natural monopoly), karena produksi sesuatu barang atau jasa bisa dilakukan secara efisien jika hanya dilakukan oleh satu produsen saja.
2. Timbulnya suatu monopoli adalah inovasi teknologi yang dilakukan suatu perusahaan, baik menyangkut teknologi proses maupun teknologi produk, atau dari suatu terobosan teknologi yang memberikan kedudukan monopoli bagi suatu perusahaan yang dinamis dan inovatif.
3. Hak yang diberikan kepada suatu perusahaan oleh pemerintah untuk bertindak sebagai penjual atau produsen tunggal dari sesuatu barang dan jasa.

C. Tinjauan Umum Perlindungan Konsumen dalam Ekonomi Islam

1. Dasar-Dasar Ekonomi Islam

Secara umum, ekonomi Islam bersumber pada Al-Quran dan Sunnah Nabi Muhammad SAW sebagai landasan hidup kaum muslimin, sedangkan tujuannya seiring dengan tiga tujuan dan misi kehidupan seorang muslim secara umum agar kehidupan manusia di bumi berjalan dengan lancar, adil, dan dinamis sesuai dengan prinsip-prinsip ekonomi Islam. Tiga misi tersebut adalah :⁶¹

1. Membangun ekonomi di bumi atau *al-isti'mar* (QS, Hud : 61)
2. Beribadah pada Allah melalui kegiatan ekonomi atau *al-ubudiyah* (QS, Al-Dzariyat : 56)
3. Memimpin perekonomian negara atau dunia atau *al-khilafah* (QS, al-Baqarah : 30)

⁶¹Muhammad dan Alimin, 2004, *Etika dan Perlindungan Konsumen dalam Ekonomi Islam*, BPFE, Yogyakarta, hal. 21

Terdapat beberapa dasar ekonomi Islam, yaitu :

a. Al-Iman atau Ekonomi Ketuhanan.

Menurut Yusuf al-Qardhawi,⁶² dasar pertama untuk ekonomi Islam adalah akidah atau iman, karena akidah merupakan pangkalan titik tolak sentral dalam pemikiran seorang muslim. Ilmu ekonomi Islam lebih terbatas, karena hanya mengenai orang-orang yang mempunyai keyakinan pada ke-Esa-an Allah dan ajaran-ajaran moralnya,⁶³ sebagaimana dalam Al-Quran Allah SWT berfirman :

“Apabila telah ditunaikan sembahyang, maka bertebaranlah kamu di muka bumi, dan carilah karunia Allah dan ingatlah banyak-banyak supaya kamu beruntung.” (Q.S. Al-Jumua : 10)

b. Dasar *Khilafah*

Konsep *khilafah* bermaksud bahwa manusia adalah wakil Allah di bumi, ia diturunkan ke bumi sesuai dengan misi perwakilan, kemudian seorang seorang wakil harus menaati perintah yang mewakilkan. Dasar ini berdasarkan pada firman Allah SWT :

“Dan Dia menjadikan kamu sebagai wakil-Nya di bumi, lalu Dia akan menyaksikan apa-apa yang kamu lakukan.” (QS, al-Araf : 126)

Memang benar dalam Al-Quran belum dijelaskan secara detail dan terperinci setiap pokok pembahasan masalah perekonomian, tetapi banyak hadist-hadist Rasulullah membahas dan mengklasifikasikan untuk setiap

⁶² Yusuf al-Qardhawi dalam Muhammad dan Alimin, Ibid, hal, 38

⁶³ Muhammad Abdul Mannan, (terj.) M. Nastangin, 1993, *Ekonomi Islam, Teori dan Praktek, Dasar-dasar Ekonomi Islam*, Dana Bakti Wakaf, Yogyakarta, hal. 23

pokok permasalahan untuk memudahkan aplikasi dalam kehidupan sosial masyarakat.⁶⁴

Hal-hal yang tidak diatur secara jelas dalam Al-Quran dan hadist, ketentuannya dapat diperoleh dengan cara itjihad. Untuk melaksanakan itjihad dapat dilakukan dengan menggunakan metode,⁶⁵ yakni analogi (*qiyas*), yaitu dengan cara mencari perbandingannya; *istihsan*, yaitu meninggalkan dalil-dalil khusus dan mempergunakan dalil yang umum dan dipandang lebih kuat; *istishab*, yaitu dengan cara melestarikan berlakunya ketentuan asal, yang tidak berlawanan dengan syariat.

c. Dasar Keadilan dan Keseimbangan.

Sistem ekonomi selalu mengacu pada keseimbangan dan keadilan dalam segala hal. Keseimbangan tersebut adalah :⁶⁶

- a. Keseimbangan antara kebutuhan materi dan kebutuhan rohani;
- b. Keseimbangan antara kepentingan individu (*al-fard*) dan publik (*'am*);
- c. Seimbang antara sikap berlebih-lebihan dan sikap terlalu bakhil dalam konsumsi atau pemakaian harta.

2. Pengertian Hukum Ekonomi Islam

Hukum ekonomi Islam adalah sekumpulan perintah atau larangan, norma dan aturan Islam dalam segala kegiatan ekonomi sesuai dengan tujuan

⁶⁴Muhammad Saddam, (terj.) Hary Kurniawan, 2002, *Ekonomi Islam, Sistem Ekonomi Menurut Islam*, Taramedia, Jakarta, hal. 16

⁶⁵Abdullah Kelib, 2004, *Peranan Baitul Maal Wat Tamwil Sebagai Lembaga Keuangan Non Bank Alternatif, Perspektif Hukum Ekonomi Islam*, dalam Makalah Seminar Eksistensi dan Prospek Baitul Maal Wat Tamwil (BMT) dalam Perkembangan Hukum Ekonomi Indonesia, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 10 Maret 2004, hal. 11

⁶⁶Muhammad dan Alimin, *Op. Cit*, hal. 39

dan prinsip syariah. Berdasarkan hal tersebut, maka tidak selayaknya kita mempelajari ekonomi Islam terlepas dari akidah dan syariat. Karena sistem ekonomi Islam adalah bagian dari syariat, dan erat hubungannya dengan akidah selaku dasar.⁶⁷

Hal ini akan mendorong individu untuk secara sukarela menahan klaim-klaim mereka kepada sumber-sumber daya dalam batas-batas kemaslahatan umum, dengan demikian menciptakan keharmonisan antara kepentingan diri sendiri dan sosial, sekalipun pada saat itu kedua-duanya bertentangan.⁶⁸

3. Teori Perjanjian (*Nazharriyyat Al-'Aqd*) Dalam Islam

Akad atau *al-aqd* dalam bahasa Arab berarti ikatan, atau perjanjian dan kesepakatan. Sedangkan secara terminologi, akad adalah ikatan yang terjadi akibat adanya *ijab* dan *qabul* dimana ia adalah ungkapan kehendak dua pihak yang berakad atau lebih dengan cara yang *masyru*, sesuai dengan hukum Islam yang berakibat hukum pada obyeknya.

Teori perjanjian secara Islam yang mempunyai implikasi positif terhadap perlindungan konsumen, yaitu :

⁶⁷ Hubungan ekonomi Islam dengan akidah ini akan tampak, sebagai contoh, dalam pandangan Islam kepada seluruh ala mini, yang dipandang sebagai dititahkan untuk patuh dan mengabdikan kepada manusia, dan tampak pula dalam masalah hal dan haram yang menjiwai orang Islam tatkala ia melangkah pada satu di antara sekian banyak cara ia bermuamalat, dan akhirnya akan tampak pada kepercayaan adanya unsur pengawasan yang dirasakan orang Islam dari alam gaib. (Ahmad Muhammad Al-Assal, Fathi Ahmad Abdul Karim, 1980, (ter.) Abu Ahmadi, Anshori Umar Sitanggal, *Sistem Ekonomi Islam, Prinsip-prinsip dan Tujuan-tujuannya*, Bina Ilmu, Surabaya, hal. 16

⁶⁸ M. Umer Chapra, (terj.) Ikhwan Abidin B, 2000, *Masa Depan Ilmu Ekonomi, Sebuah Tinjauan Islam*, Gema Insani Press bekerjasama dengan Tazkia Cendekia, Jakarta, hal. 105

1. Rukun Akad

Rukun akad adalah (1) *al-^{al}aq'd* atau pelaksana akad, yaitu biasanya dua orang sudah berakad, (2) *shighat* atau perbuatan yang menunjukkan terjadinya akad berupa ucapan *ijab* dan *qobul*. (3) *al-ma'qud 'alaih* atau obyek (benda atau manfaat) dari akad. Apabila suatu akad sudah memenuhi rukun akad, maka ia sudah dikatakan sebagai akad karena substansi dari akad sudah ada.

2. Tujuan dan Sebab Akad.

Adanya perpindahan kepemilikan dari penjual kepada pembeli, sedangkan sebuah akad sewa menyewa adalah kepemilikan manfaat dengan memberikan imbalan tertentu.

3. Syarat-Syarat Akad.

Sesuatu yang mengharuskan tidak adanya sesuatu yang lain karena tidak adanya ia, sedangkan apabila ia ada, maka sesuatu yang lain itu tidak harus ada atau tidak ada, dan ia adalah sesuatu yang terpisah dari hakikat sesuatu yang lain. Untuk sahnya sebuah akad terdapat berbagai macam syarat yang harus dipenuhi, yaitu :

- a. Syarat adanya sebuah akad;
- b. Syarat sah akad;
- c. Syarat berlakunya (*Nafadz*) akad;
- d. Syarat adanya kekuatan hukum (*Luzum*) akad;

4. Kekuatan Kebebasan Kehendak Dalam Akad.

Masalah kebebasan berkontrak dari sudut pandang hukum Islam, harus dilihat dari dua segi, yaitu segi kebebasan membuat suatu model atau formal baru dan kebebasan membuat persyaratan dalam berakad.

5. Hal-Hal Yang Merusak Keadaan Suka Sama Suka Dalam Akad.

Secara umum, dalam masalah pentingnya rasa saling rela dan saling memuaskan, Allah SWT telah berfirman tentang keharusan pemilikan dan konsumsi dengan cara yang benar, dimana Allah SWT berfirman :

“Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu memakan hartamu di antara kamu dengan cara yang bathil, kecuali dengan jalan perniagaan yang terjadi atas dasar saling ridha (suka sama suka) darimu.” (QS, an-Nisa : 29)

Ini adalah sebuah ayat yang sangat umum dan berdimensi sangat luas dalam penerapan hak-hak konsumen.

6. Persyaratan Hak Khiyar,⁶⁹ sebagai Instrumen Hukum Perlindungan Konsumen.

Prinsip kontrak standar (*standar contract*) dan adanya klausula eksonerasi (*exemption clause*) sangatlah merugikan pihak konsumen. Oleh karena itu asas *standar contract*, maka klausula eksonerasi seperti tersebut tidak berlaku.

⁶⁹ *Khiyar* adalah perbuatan memilih antara dua hal yang lebih baik, yaitu antara melangsungkan akad jual beli dan membatalkan akad tersebut.

4. Pelarangan Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Menurut Hukum Islam

Ditinjau dari sudut pandang agama Islam, sejak 15 abad yang lalu Nabi Muhammad SAW telah mengharamkan dan membatalkan perilaku monopoli dan juga terus berlaku dalam sepanjang sejarah Islam. Nabi Muhammad SAW bersabda :

“Barang siapa yang melakukan monopoli, maka ia bersalah-berdosa.” (Hadits Riwayat Muslim dari Mu’ammarr bin Abdillah)

Perilaku monopoli termasuk perbuatan sewenang-wenang dalam menggunakan hak (*al-ta'ssuf fi al-isti'mal al haq*) karena untuk mewujudkan keuntungan pribadi, seorang pelaku monopoli telah menimbulkan bahaya pada hak publik (*haq al-jama'ah*). Ketika Islam mengharamkan praktek monopoli, secara sepintas terlihat hal itu sebagai tindakan semena-mena terhadap hak pribadi seseorang yang bebas dalam menggunakan hartanya, sebagaimana jawaban dua pelaku monopoli ketika mereka dihadapkan pada khalifah Umar bin al-Khattab yang melarang melakukan monopoli, yang berbunyi :

“Wahai pemimpin kaum mukminin, (mengapa engkau melarang kami) sedangkan kami hanya melakukan perbuatan jual beli dengan harta benda kami sendiri ?” (Hadits Riwayat Ahmad dan Ibnu Majah dari Abaidillah bin Umar al-Jasymi)

Hukum Islam harus mencegah dan menjatuhkan sanksi pada para pelaku monopoli sebagaimana yang telah dilakukan oleh khalifah Umar bin al-Khattab. Apabila seorang pelaku usaha memaksakan kehendak agar tidak ada yang menjual suatu barang kecuali dia, perbuatan ini mengandung dua

kezaliman, pertama, ia melarang orang berdagang seperti barang yang ia jual, kedua, ia menjual barang tersebut sesuai dengan kehendaknya saja dengan harga tinggi.

Dalam fikih Islam terdapat suatu istilah yang disebut dengan *al-ghurur*, definisinya adalah usaha membawa dan menggiring seseorang dengan cara yang tidak baik untuk menerima suatu hal yang tidak memberikan keuntungan disertai dengan rayuan bahwa hal itu menguntungkan, sedangkan sekiranya ia mengetahui hakikat ajakan tersebut, maka ia tidak akan mau menerimanya.

Menurut Abdullah Kelib,⁷⁰ sesungguhnya *al-gharar* adalah transaksi yang tidak dapat diketahui akibat akhirnya karena ia tergolong dalam salah bentuk judi yang penuh dengan spekulasi (*mukhatharah*) murni. Transaksi *al-gharar* terbagi tiga, yaitu jual beli terhadap sesuatu yang sedang belum ada; jual beli terhadap sesuatu barang yang tidak tertentu dari zat ataupun jenis dan sifat-sifatnya.

Secara umum sangat banyak ayat Al-Quran yang menyinggung tentang penyampaian informasi yang tidak benar pada orang lain, seperti :

“Sesungguhnya orang-orang yang menukar janji iman pada Allah dan sumpah-sumpah mereka dengan harga yang sedikit, mereka itu akan mendapat bagian ganjaran pahala di akhirat, dan Allah tidak akan mau berbicara dengan mereka dan tidak akan mau melihat pada mereka pada hari kiamat dan tidak pula akan mensucikan mereka, dan bagi mereka disediakan azab yang pedih.”
(Q.S. Ali Imran : 77)

⁷⁰Abdullah Kelib, 2004, dalam Catatan Perkuliahan Kapita Selektu Hukum Ekonomi, Hukum Ekonomi Islam, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 15 April 2004

Etika bisnis dalam Islam melarang praktek mal bisnis, dimana mal bisnis di sini adalah mencakup semua perbuatan bisnis yang tidak baik, jelek, (secara moral) terlarang, membawa akibat kerugian bagi pihak lain, maupun yang meliputi aspek hukum (pidana) yang disebut *business crimes* atau *bussines tort*. *Bussines crimes* adalah tindak pidana dalam bisnis yaitu perbuatan-perbuatan tercela yang dilakukan oleh *bussinesman* atau pegawai suatu bisnis atau pegawai suatu bisnis baik untuk keuntungan bisnisnya maupun yang merugikan bisnis pihak lain.

Bussines crimes disebut juga *white collar crimes* atau *economic crimes* karena biasanya dilakukan oleh pihak-pihak yang mempunyai status sosial yang kuat dan didukung oleh pihak-pihak yang mempunyai status sosial yang kuat dan didukung kekuatan politik. Adapun *bussines tort* adalah perbuatan yang tidak terpuji yang dilakukan oleh usahawan yang merupakan pelanggaran terhadap pengusaha lain. Di Indonesia kedua jenis perbuatan ini dianggap sebagai kejahatan bisnis.⁷¹

Mencari landasan praktek mal-bisnis, diasumsikan seperti mencari dan mengenali sumber penyakit. Al-Qur'an sebagai sumber nilai, tentunya memberikan nilai-nilai prinsipil untuk mengenali perilaku-perilaku yang bertentangan dengan nilai-nilai Al-Qur'an yang sesuai dengan misinya.⁷²

Untuk itu penulis mengasumsikan tema al-bathil, al-fasad dan adz-zalim sebagai landasan-landasan atau muara perbuatan-perbuatan yang bertentangan

⁷¹ Suwanto dalam Muhammad dan Alimin, 2004, *Op. Cit*, hal. 300

⁷² Mohammad Daud Ali, 2000, *Hukum Islam; Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 72

dengan nilai yang diperbolehkan atau dianjurkan Al-Qur'an khususnya dalam dunia bisnis. Karena itu pertama-tama dalam bahasan ini akan dicari prinsip-prinsip dan hakikat ketiga tema diatas melalui penelusuran masing-masing maknanya dalam berbagai ayat dalam Al-Qur'an.

Al-bathil yang terambil dari kata dasar bathala dalam Al-Qur'an sebanyak 36 kali dalam berbagai derivasinya. Kata *bathala* disebut satu kali dalam surat Al-Araf (7): 11, *tubhtilu* disebut dua kali dalam surat Al-Baqarah (2): 264 dan Muhammad (47): 33, *yubhtillu*, disebut satu kali dalam al-Anfal (8): 8 *sayubhitilluhu*, satu kali dalam Yunus (10): 81. dibanding bentuk-bentuk lainnya bentuk *bathilun* disebut paling banyak yaitu 24 kali dalam Al-Qur'an bathilan, disebut dua kali dan *al-mubthilun* disebut lima kali.

Menurut pengertiannya, al-bathil yang berasal dari kata dasar bathil sendiri berarti yang salah, yang palsu, yang tidak berharga, yang sia-sia dan setan. Dalam Al-Qur'an sendiri, kata al-bathil dan derivasinya digunakan dalam pengertian, lawan dari yang benar atau yang hak, yang bathil (syirik) dan disukai oleh orang musrik, cara atau jalan yang bathil (dosa) salah, tidak adil, kehancuran, kerugian, kesia-siaan, tidak berharga, yang pasti lenyap, yang ingkar atau yang membantah (ciri-ciri orang kafir), yang merusak dan menghilangkan pahala amal, orang yang sesat, yang rugi, yang membuat kepalsuan. Ayat-ayat yang terdapat kata al-bathil ini, sebanyak 21 ayat termasuk dalam surat Makkiyah dan 15 kali termasuk ayat Madaniyah.

Penggunaan *al-bathil* dalam konteks bisnis tersebut dalam Al-Qur'an sebanyak empat kali. Pada ayat pertama ditegaskan bahwa sifat kebatilan

seringkali digunakan untuk memperkuat kebatilannya sampai mengelabui lembaga hukum, Al-Qur'an menegaskan :

“Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain diantara kamu dengan jalan yang batil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kami dapat memakan sebagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui.” (Q.S. Al-Baqarah :188)

Ayat ini menjelaskan praktek bisnis dan ekonomi yang tidak dibenarkan oleh Al-Qur'an. Kemudian pada ayat kedua, ditegaskan pula larangan bisnis yang dilakukan dengan proses kebatilan. Pada ayat ini kitabnya secara jelas ditujukan kepada orang-orang yang beriman. Al-Qur'an menegaskan :

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama suka diantara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.” (Q.S. An-Nisa : 29)

Pada ayat ini, penyebutan tema *al-bathil* diletakkan sebagai lawan dari perniagaan yang dilakukan dengan cara saling kerelaan dan tanpa ada pihak yang dirugikan. Dalam konteksnya ayat ini dilanjutkan dengan ayat yang menjelaskan bahwa, yang berbuat kebatilan adalah telah melanggar hak dan berbuat aniaya, perbuatan itu termasuk sebagian dari dosa-dosa besar.

Jika kita dapat menjauhkan diri dari perbuatan-perbuatan tersebut, maka akan selamat dan mendapatkan kemuliaan. Pada ayat selanjutnya ditegaskan pula bahwa kita tidak boleh merasa iri hati oleh sebab kelebihan hak atas harta benda bergantung apa yang telah diusahakannya.

Pada ayat ketiga, *al-bathil* disebutkan dalam konteks kedzaliman kaum yahudi yang melakukan riba dan memakan harta orang lain dengan jalan bathil. Al-Qur'an menegaskan :

“Maka disebabkan kedzaliman orang-orang Yahudi Kami haramkan atas mereka (memakan makanan) riba padahal sesungguhnya mereka telah dilarang daripadanya dan karena memakan harta dengan jalan yang batil. Kami telah menyediakan untuk orang-orang yang kafir diantaranya mereka siksa yang pedih.” (Q.S. An-Nisa : 160-161)

Kemudian pada ayat keempat, disebutkan bahwa kebatilan dalam bisnis telah banyak dilakukan baik dengan menghalang-halangi dari jalan Allah, menimbun harta atau tidak mengeluarkan infak. Al-Qur'an menegaskan :

“Hai orang-orang yang beriman, sesungguhnya sebagian besar orang-orang alim Yahudi dan Rahib-rahib Nasrani benar-benar memakan harta orang dengan jalan yang batil dan mereka mnghalag-halangi (manusia) dari jalan Allah. Dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak dan tidak menafkahkannya pada jalan Allah , maka beritahukanlah kepada mereka (bahwa mereka akan mendapat) siksa yang pedih.”(Q.S. At-Taubah : 34)

Dari sudut pandang manajemen, nilai-nilai sebagai prinsip dasar dalam bisnis adalah pertimbangan yang sungguh terhadap kepentingan dan perasaan orang lain. Penyelenggaraan ibadah haji yang baik, tentunya memenuhi kaidah-kaidah manajemen tersebut. Jika perlu, campur tangan negara dalam mengatasi persaingan tidak sehat dianggap sebagai unsur penting agar tercapai suatu mekanisme pasar yang melindungi baik pelaku usaha maupun konsumen. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa rasa saling ketergantungan antara semua pihak, dalam menjalankan fungsinya dapat berjalan dengan aturan yang berlaku.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

Setelah dilakukan penelitian mengenai efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam memberikan perlindungan hukum kepada konsumen haji, yang merupakan payung hukum dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Departemen Agama Kabupaten Sidoarjo, Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH), Biro Perjalanan Haji (BPH) Khusus, Yayasan Konsumen Surabaya (YKS), serta terhadap beberapa calon jemaah haji yang tertunda keberangkatannya pada tahun 2004 di wilayah Kabupaten Sidoarjo, maka dapat disajikan hasil penelitian sebagai berikut :

1. Gambaran Umum Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia

Sistem penyelenggaraan haji di Indonesia mengalami dinamika yang penuh diwarnai dengan dimensi sosial politik, dimana dinamika dan problematika penyelenggaraan haji yang timbul dari masa ke masa lebih banyak disebabkan karena peraturan perundang-undangan yang berlaku dan hubungan antara dua negara yang memiliki perbedaan sosio kultur serta perbedaan mazhab yang dianut oleh sebagian masyarakatnya.

Perubahan sistem perhajian di Indonesia tentunya sangat dipengaruhi oleh kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Arab Saudi dan kemudian berimplikasi pada penyempurnaan peraturan-perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia. Dalam khasanah penyelenggaraan haji di Indonesia telah diberlakukan berbagai peraturan perundang-undangan yang banyak dipengaruhi oleh kondisi sosial politik pada masanya.

Dimulai dengan *Pertama* Pelgrims Ordonnantie Stb Tahun 1922 No.698, *Kedua* Pelgrims Verordening Tahun 1938, *Ketiga* Keputusan Presiden No.22 Tahun 1969, *Keempat* Instruksi Presiden No.6 Tahun 1969, *Kelima* Keputusan Presiden No.53 Tahun 1981, Keenam Keputusan Presiden No.62 Tahun 1995 juncto Keputusan Presiden No.81 Tahun 1995 juncto Keputusan Presiden No.119 Tahun 1998, dan terakhir lebih dikuatkan dengan Undang Undang No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji¹, yang memberikan wewenang penuh kepada Menteri Agama dalam bertanggungjawab penyelenggaraan haji.

Kebijakan tentang ibadah haji yang berlaku di Indonesia bermula pada UUD 1945 pasal 4 ayat (1) dan pasal 29 ayat (2), yang selanjutnya di amanatkan kepada Pemerintah melalui Garis Besar Haluan Negara. Dasar hukum penyelenggaraan ibadah haji secara nasional adalah Undang Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang mulai berlaku pada tanggal 3 Mei 1999.

¹ H. M. Iwan Gayo, 2003, *Op. Cit*, hal. 345

Dalam penjabaran operasionalnya, ditindaklanjuti dengan kebijakan-kebijakan bersifat teknis yang ditetapkan oleh Menteri Agama RI dan Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggara Haji.² Pengaturan pelaksanaan haji melibatkan banyak lembaga pemerintah dan non pemerintah yang bertugas sesuai dengan fungsi dan peran masing-masing, sehingga tidak mungkin hanya ditangani oleh satu lembaga saja. Calon jemaah haji pada tingkat nasional, khususnya di Indonesia, penyelenggaraan haji ditangani oleh Departemen Agama dengan melibatkan departemen lain dan unsur masyarakat.

Departemen yang dilibatkan seperti Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Departemen Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, Departemen Perhubungan dan Telekomunikasi, Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Bank Indonesia, lembaga keuangan (Bank milik Pemerintah dan Swasta). Sedangkan dari unsur masyarakat seperti perusahaan penerbangan, biro perjalanan umum, organisasi kemasyarakatan dan lembaga keagamaan Islam serta unsur masyarakat lainnya. Sedangkan untuk di Arab Saudi, ditangani oleh perwakilan negara asal dengan melibatkan Kementerian Haji Arab Saudi, *Muassasah, Majmuah, Naqabah*, Bea Cukai, Kesehatan, Perhubungan, dan seluruh unsur pelayanan yang ditetapkan oleh Pemerintah Arab Saudi.

² Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Op. Cit*, hal 34

Penyelenggaraan ibadah haji melibatkan hubungan antar pemerintah (*Government to Government*) dan demikian banyak pihak dan lembaga yang secara institusional mempunyai wewenang terhadap pelaksanaan haji maka diperlukan suatu sistem untuk menangani masalah haji, dan dalam kaitan inilah organisasi pelaksana haji berperan dalam mengurus, mengelola, menatalaksana dan mengatur pelaksanaan haji.

Manajemen haji mempunyai karakteristik yang spesifik dengan memadukan unsur pelayanan umum, pelayanan kesehatan, pelayanan ibadah dan keterkaitan dengan lingkungan eksternal yang semakin berkembang dan berubah termasuk di dalamnya kebijakan negara yang tidak dapat diprediksikan sebelumnya. Penyelenggaraan haji juga melibatkan berbagai instansi terkait yang dikoordinasikan oleh dan di bawah tanggungjawab Departemen Agama.

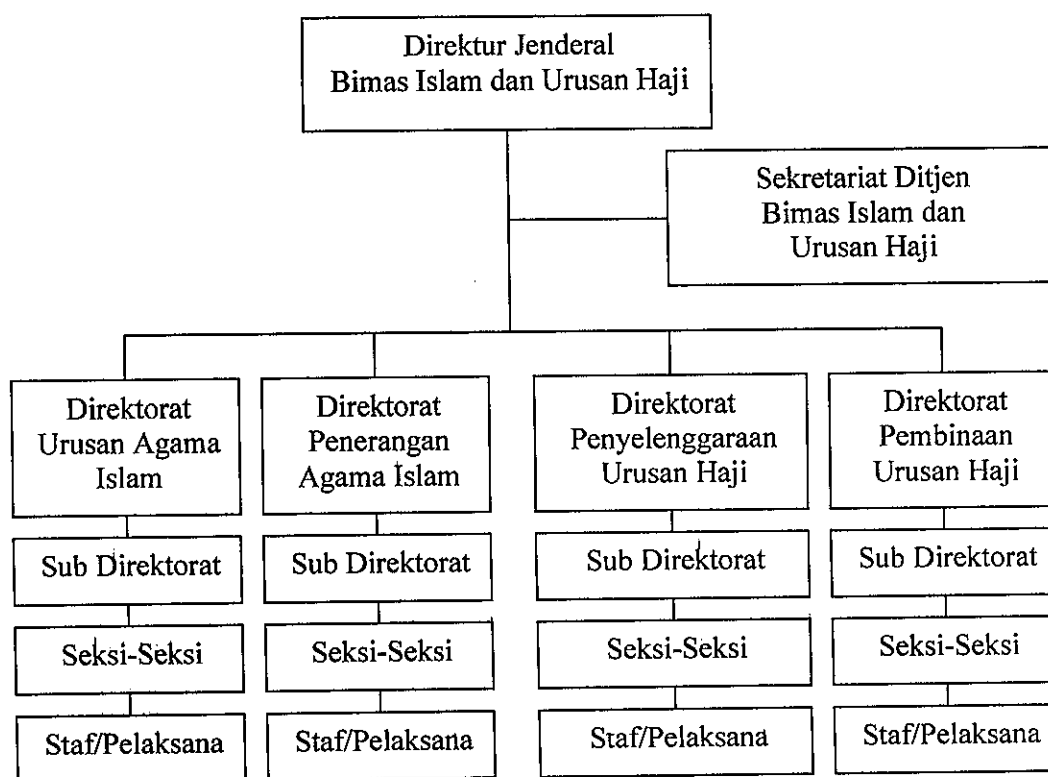
Dalam kaitannya dengan hubungan bilateral antarnegara, peraturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Arab Saudi dalam berbagai aspek perhajian, antara lain yang menyangkut pemberian visa, transportasi penerbangan antarnegara dan pengangkutan antarkota perhajian, pemondokan di Arab Saudi, pelayanan kesehatan, dan perizinan lainnya sangat menentukan dalam penetapan kebijakan penyelenggaraan haji di Indonesia.

Perubahan-perubahan dalam rangka perbaikan dan peningkatan pelayanan telah banyak diupayakan oleh pemerintah. Langkah-langkah yang telah dilakukan antara lain adalah diberlakukannya pembayaran BPIH berdasarkan sistem zona penerbangan. Pada tahun 1999 diterapkan wilayah

penerbangan atau zone penerbangan dengan tujuan pelaksanaan asas keadilan bagi calon jamaah haji sesuai domisili. Pembagian zona dimaksud adalah Indonesia bagian barat, Indonesia bagian tengah dan Indonesia bagian timur. Sistem ini masih terus bertahan dan mampu memenuhi keinginan masyarakat.

Struktur organisasi Ditjen BIUH sebagai sebuah Organisasi birokrasi yang menekankan wewenang dan tanggungjawab mengikuti jalur atau garis vertikal, sebagaimana tergambar dalam skema berikut :³

Struktur organisasi penyelenggaraan ibadah haji



³ Ibid, hal. 60

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa unit teknis mempunyai fungsi sebagai penanggung jawab, dalam penyelenggaraan haji dan telah mendapat delegasi wewenang dalam fungsi perumusan, pelaksanaan, dan pengendalian kebijaksanaan teknis penyelenggaraan haji kepada satuan unit kerja Ditgara Haji dan Ditbina Haji.⁴

Organisasi terkecil dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah kelompok terbang (kloter), yaitu sekelompok jemaah haji haji yang jumlahnya sesuai dengan jenis dan kapasitas pesawat yang digunakan. Dalam setiap kloter ditunjuk petugas operasional yang menyertai jemaah 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 kloter, pembimbing ibadah (TPIH), kesehatan (TKHI), ketua rombongan yang membawahi empat regu dan ketua regu yang membawahi sepuluh jemaah haji.

Prinsip dasar pengelompokan dalam organisasi kloter adalah dengan memperhatikan status *mahrom* hubungan keluarga, rombongan, kelompok bimbingan, domisili/wilayah tempat tinggal dan jenis pelayanan yang dipilih oleh jemaah haji. Pada masa operasional haji meliputi masa pemberangkatan jemaah dari asrama Embarkasi ke Arab Saudi sampai dengan pemulangan haji dari Jeddah dan kedatangannya di Embarkasi asal dibentuk Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH), yang berfungsi sebagai pelaksana

⁴ Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004, Modul III, *Uraian Tugas Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH) di Arab Saudi*, Departemen Agama Republik Indonesia, Jakarta, hal. 10

operasional yang melibatkan instansi terkait terdiri PPIH Pusat, PPIH Embarkasi dan PPIH Arab Saudi.

2. Perlindungan Hukum Calon Jemaah Haji dalam Pengertiannya Sebagai Konsumen

Berdasarkan hasil penelitian, maka penulis akan memaparkan mengenai perlindungan hukum terhadap calon jemaah haji. Calon jemaah haji tersebut penulis masukan dalam ruang lingkup sebagai konsumen. Adapun obyek penelitian yang penulis kaji adalah Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen serta efektivitasnya adalah sebagai berikut :

a. Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Hal Asas dan Tujuan

Perencanaan sebagai salah satu fungsi manajemen yang berkaitan dengan segala aspek yang mendukung kelancaran operasional haji dalam satu musim kegiatan. Sebagai dasar bagi perencanaan operasional haji adalah :⁵

1. penentuan hari wukuf tanggal 9 Dzulhijjah yaitu waktu berkumpulnya jemaah haji dari seluruh penjuru dunia di satu tempat bernama Padang Arafah untuk melaksanakan haji dan merupakan rukun haji, sebagaimana sabda Rasulullah SAW yang artinya "Haji itu adalah Arafah".
2. asumsi jumlah jemaah haji sesuai dengan kuota yang telah ditetapkan.
3. closing date penerimaan kedatangan jemaah haji.

Berdasarkan pada penentuan Hari Wukuf dan jumlah calon jemaah haji serta *closing date* tersebut ditentukan masa operasi haji, yang dalam pelaksanaannya di bagi dalam dua gelombang. Pembagian gelombang ini

⁵ Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Op. Cit*, hal. 63

didasarkan pada ketentuan Pemerintah Arab Saudi yang memberi batas waktu bagi jemaah haji yang datang dari negara asal langsung ke Madinah.

Perkembangan terbaru adalah diberikannya izin penerbangan haji Indonesia langsung ke Pangeran Muhammad bin Abdul Aziz Madinah yang dimulai tahun 2001, namun mengingat kondisi dan kemampuan teknis bandara Madinah tidak semua jemaah haji dapat diterbangkan langsung ke Madinah. Rute perjalanan Indonesia sesuai gelombang diatur sebagai berikut :⁶

1. pemberangkatan jemaah haji Indonesia yang menggunakan penerbangan langsung ke/dari Madinah sedangkan pada waktu pemulangannya diberangkatkan dari Jeddah diatur dalam gelombang :
 Pertama, Gelombang I (Indonesia-Madinah-Mekkah-Jeddah-Indonesia)
 Kedua, Gelombang II (Indonesia-Jeddah-Mekkah-Madinah-Indonesia)
2. pemberangkatan jemaah haji Indonesia yang menggunakan penerbangan langsung menuju/dari Jeddah sedangkan pemulangannya dilakukan dari Madinah diatur dalam dua gelombang :
 Pertama, Gelombang I (Indonesia-Jeddah-Madinah-Mekkah-Indonesia)
 Kedua, Gelombang II (Indonesia-Jeddah-Mekkah-Madinah-Jeddah-Indonesia)

Unsur-unsur pokok yang ditetapkan dalam proses perencanaan dan masa operasi haji ini meliputi pemberangkatan kloter pertama, pemberangkatan kloter terakhir, pemulangan kloter pertama dari Jeddah, pemulangan kloter pertama dari Madinah, awal kedatangan di tanah air, pemulangan kloter terakhir dari Jeddah, Pemulangan kloter terakhir dari Madinah, dari akhir kedatangan di tanah air. Keseluruhan proses tersebut ditetapkan dalam jadwal pemberangkatan dan pemulangan haji, yang disusun dan diatur oleh Ditjen BIUH.

⁶ Ibid, hal. 64

Penetapan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) dilakukan oleh Presiden atas usul Menteri Agama setelah mendapat persetujuan DPR RI, yang selanjutnya digunakan untuk keperluan penyelenggaraan ibadah haji. Secara ringkas dapat dijelaskan masing-masing komponen perhitungan BPIH tersebut adalah sebagai berikut :⁷

1. Biaya angkutan udara adalah biaya yang harus dibayarkan oleh Pemerintah kepada pihak penerbangan yang mengangkut jemaah haji yang dilakukan secara charter antara Pemerintah dengan pihak penerbangan yang ditunjuk, sehingga seluruh komponen yang termasuk dalam biaya angkutan udara dibayarkan kepada pihak penerbangan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 18-20 Undang Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Biaya angkutan udara merupakan komponen merupakan komponen paling besar dalam susunan BPIH yaitu antara 40% sampai dengan 48%. Adapun komponen yang menjadi beban pihak penerbangan adalah seluruh biaya operasional angkutan penerbangan haji yang sesuai dengan spesifikasi yang diminta oleh Departemen Agama, antara lain *free seat* sebesar 2% untuk keperluan petugas haji, pelayanan waktu pemberangkatan yaitu *check in* di asrama haji embarkasi di Tanah Air termasuk angkutan orang dan barang menjadi tanggungan pihak penerbangan, pelayanan pemulangan yaitu *check in* di *Madinatul Hujjaj* Jeddah termasuk angkutan bawaan ke Bandara KAIA Jeddah menjadi tanggungan pihak penerbangan, pemberian gift away berupa koper, tas tenggungan dan air zam-zam sebanyak 5 liter serta angkutan obat-obatan ke Jeddah untuk keperluan jemaah haji selama di Arab Saudi;
2. Biaya di Arab Saudi merupakan biaya yang dipergunakan untuk penyelenggaraan operasional haji di Arab Saudi dan biaya yang harus dibayarkan oleh Pemerintah Indonesia kepada penyedia pelayanan haji di Arab Saudi. Penetapan biaya pemondokan di Mekkah sebelumnya ditetapkan satu harga sewa tanpa memperhatikan kualitas dan jarak tempuh antara pemondokan dengan masjid, namun mulai tahun 2001 telah ditetapkan sistem paket dengan harga yang berbeda untuk setiap paket pemondokan disesuaikan dengan kualitas dan jarak tempuh antara pemondokan dengan masjid;
3. Biaya di 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 dan *airport tax*;

⁷ Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji, 2004, Dalam Modul III, *Op. Cit*, hal. 34

Menurut Pasal 4 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, bahwa penyelenggaraan ibadah haji berdasarkan asas keadilan memperoleh kesempatan, perlindungan, dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan :

Penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik agar pelaksanaan ibadah haji dapat berjalan dengan aman, tertib, lancar, dan nyaman sesuai dengan tuntunan agama serta jemaah haji dapat melaksanakan ibadah haji secara mandiri sehingga memperoleh haji mabrur.

Secara tersirat, terlihat bahwa tujuan dari Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji tersebut salah satunya adalah perlindungan kepada jemaah calon haji, hal tersebut bisa kita ketahui dari kalimat memberikan perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem dan manajemen yang baik. Meskipun hal tersebut termasuk dalam skala kecil namun tetap harus kita hargai bahwa jemaah calon haji memang perlu untuk dilindungi hak-haknya.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, tujuan dari Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji untuk memberikan perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem dan manajemen yang baik belum sepenuhnya tercapai, karena selama penyelenggaraan ibadah haji yang dilakukan oleh Departemen Agama masih banyak terdapat kesalahan dan kurang keprofesionalan dalam menanganinya.

Dengan latar belakang tersebut di atas, diperlukan peningkatan kualitas manajemen haji yang akan berdampak pada pelayanan dengan menempatkan *customer value* sebagai tujuan pelayanan haji.

1. Tinjauan Asas dan Tujuan Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Ruang Lingkup Perlindungan Konsumen

Menurut Pasal 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa :

Perlindungan konsumen berasaskan manfaat dan keadilan, keseimbangan, keamanan, dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, bahwa tujuan dari perlindungan konsumen sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi belum sepenuhnya tercapai, karena masih banyak konsumen haji yang dirugikan oleh pihak penyelenggara haji. Pihak penyelenggara haji tidak dapat memberikan informasi yang benar kepada konsumen haji, akibatnya kerugian materiil dan psikis dialami konsumen haji. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya informasi yang benar bagi konsumen.

2. Penjaminan Hak-hak Konsumen Haji

Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji memang menyatakan bahwa setiap warga negara yang beragama Islam mempunyai hak untuk menunaikan ibadah haji, pelaksanaan hak untuk menunaikan ibadah haji didasarkan pada prinsip keadilan dan pemerataan yang diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis, hak-hak calon jemaah haji sebagai pengguna jasa haji belumlah tercapai karena pihak penyelenggara haji khususnya Pemerintah hanya melihat dari hak setiap warga negara yang beragama Islam untuk menunaikan ibadah haji, sedangkan mengenai masalah perlindungan hukum Pemerintah tidak mengaturnya secara tegas di dalam Undang-undang haji.

Sementara bila kita lihat hak-hak konsumen yang dijamin dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dicantumkan hak-hak konsumen :

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapat advokasi perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

- h. hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya.

Jika dilihat Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, maka antara hak-hak calon jemaah haji tidak konsisten dengan hak-hak konsumen sebagaimana yang dijamin Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

3. Kewajiban Penyelenggara Ibadah Haji dalam Memberikan Perlindungan Konsumen Haji

Kewajiban penyelenggara ibadah haji dalam memberikan perlindungan hukum jemaah calon haji dapat terlihat dalam Undang-Undang No: 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Mengenai kewajiban penyelenggara ibadah haji diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, bahwa :

Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dengan menyediakan fasilitas, kemudahan, keamanan dan kenyamanan yang diperlukan oleh setiap warga negara yang menunaikan ibadah haji.

Menurut Pasal 7 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, disebutkan bahwa kewajiban pelaku usaha adalah :

huruf a

beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;

huruf b

memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;

huruf f

memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Menurut Pasal Pasal 26 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dimana pelaku usaha yang memperdagangkan jasa wajib memenuhi jaminan dan/atau garansi yang disepakati dan/atau yang diperjanjikan merupakan kewajiban memenuhi jaminan dan/atau garansi atas jasa yang diperdagangkan oleh pelaku usaha digantungkan syarat isi perjanjian.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, Departemen Agama selaku pelaksana dari Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji telah berusaha melaksanakan kewajiban-kewajibannya terhadap konsumen haji meskipun belum maksimal, belum maksimalnya kinerja Departemen Agama dibuktikan dengan tertundanya keberangkatan calon jemaah haji tahun 2004.

Kewajiban-kewajiban tersebut merupakan wujud tanggungjawab Departemen Agama sebagai penyelenggara ibadah haji terhadap konsumen haji, dimana Ibadah haji merupakan ibadah, bukan ibadah yang dikomersialkan sehingga tujuan dalam memberikan perlindungan kepada setiap warga negara dapat terpenuhi.

Kewajiban Departemen Agama untuk memberikan ganti rugi kepada calon jemaah haji yang tertunda keberangkatannya, berdasarkan penelitian penulis setiap calon jemaah haji menurut Dawud Ismail,⁸ mendapatkan dua pilihan yaitu menarik semua BPIH tanpa dikenai potongan, ataupun diberangkatkan pada tahun 2005.

4. Kedudukan Konsumen dalam Hukum Ekonomi Islam

Pengertian konsumen dalam hukum ekonomi Islam tidak terbatas pada individu saja, tapi juga mencakup suatu badan hukum (*al-syakhshiyat al-ma'nawawiyah*), seperti yayasan wakaf atau perusahaan dan lembaga tertentu. Sebelum membeli, seseorang konsumen tentu akan mencari informasi tentang berbagai aspek dari suatu barang atau produk. Kelengkapan suatu informasi, daya tarik dan kelebihan suatu barang atau produk menjadi faktor yang sangat menentukan bagi konsumen untuk menentukan pilihannya.

Menurut Muhammad dan Alimin,⁹ apabila mengkaji dan membandingkan dengan hukum ekonomi Islam dari setiap penggalan kalimat dalam pengertian konsumen menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dapat disimpulkan bahwa :

1. Kata "pemakai", sesuai dengan substansi konsumen yang ada dalam Islam karena pemakailah tidak hanya berasal dari sebuah transaksi tukar menukar, namun banyak mencakup aspek lain seperti konsumsi terhadap barang-barang konsumsi yang manusia berserikat padanya seperti air, api, dan garam. Sebagaimana yang tertera dalam sebuah hadits Nabi Muhammad SAW yang diriwayatkan Ahmad, yang dimaksud bahwa

⁸Dawud Ismail (Kepala Bagian Urusan Haji dan Umrah Departemen Agama Kabupaten Sidoarjo), *Wawancara Pribadi*, Sidoarjo, 16 September 2004

⁹ Muhammad dan Alimin, 2004, *Op. Cit*, hal.130

seseorang tidak berhak menahan sumber-sumber ekonomi umum atas manusia lainnya. Kata “pemakai”, juga sudah mencakup konsumsi terhadap lingkungan (yang tersedia dalam masyarakat).

2. Faktor - faktor yang dapat Merugikan Konsumen Haji dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji

Berdasarkan hasil penelitian, maka faktor - faktor yang dapat merugikan calon jemaah haji dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah sebagai berikut :

a. Hubungan Hukum antara Konsumen Haji dengan Penyelenggara Ibadah Haji dalam :

1. Tahap Pra Transaksi Konsumen

Proses pendaftaran adalah fase pertama dari keseluruhan penyelenggaraan haji. Rakyat yang dilayani, calon haji, berinteraksi secara pro aktif dengan pemerintah sebagai pelayan. Perubahan sistem pendaftaran sebagai upaya penyempurnaan¹⁰ pelayanan dilakukan pemerintah, dari sistem manual menjadi sistem yang lebih maju, yaitu pendaftaran dengan sistem komputerisasi. Di samping itu telah diterapkan alternatif metode pembayaran BPIH-nya, yaitu pembayaran secara lunas dan pembayaran secara tabung (dulu lebih dikenal dengan sistem cicilan) yang dimulai sejak tahun 1999.

¹⁰Penyempurnaan sistem dan metode tersebut dimaksudkan untuk memberikan kemudahan kepada jemaah haji. Dengan demikian bagi jemaah yang belum siap membayar lunas diberi alternatif dengan cara menabung sampai periode lima tahun yang akan datang.

Pengendapan uang BPIH di Bank Penerima Setoran (BPS) BPIH yang telah disetorkan oleh jemaah calon haji untuk pembayaran dengan cara tabungan adalah tetap atas nama jemaah calon haji yang bersangkutan, meskipun telah mendapat nomor porsi dari Siskohat (karena telah memenuhi jumlah minimal yang ditentukan). Demikian pula bunga tabungan atau bagi hasilnya adalah tetap menjadi milik jemaah calon haji tersebut.

Pemindah-bukuan ke rekening Menteri Agama dilakukan setelah jemaah calon haji melunasi BPIH sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan keputusan Presiden tentang BPIH pada tahun yang berlaku. Sedangkan untuk pendaftaran dengan cara langsung lunas, BPIH yang disetorkan oleh jemaah calon haji dalam dolar langsung dipindahbukukan oleh BPS BPIH yang bersangkutan ke rekening Menteri Agama pada Bank Indonesia setiap hari setelah jam bahwa untuk rekening ini tidak diberikan bunga oleh Bank Indonesia.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka terbuka kesempatan lebih luas kepada bank-bank daerah untuk menjadi mitra Departemen Agama dalam Penyeteroran BPIH sepanjang telah memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam rangka peningkatan pelayanan dan pembinaan jemaah baik aspek keagamaan maupun aspek kesejahteraan sosial ekonominya.

Dalam sistem pendaftaran ibadah haji ada dua kegiatan pokok yang saling berkaitan. *Pertama*, mencatatkan diri secara administratif sebagai calon jamaah haji ke Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota. *Kedua*, melakukan pembayaran BPIH melalui bank-bank penerima setoran BPIH (BPS BPIH) sesuai domisili calon jamaah haji. Kebijakan pendaftaran haji di tetapkan oleh pemerintah dalam rangka memberikan kepastian dan perlindungan terhadap serta jaminan terhadap hak keberangkatan dan kepulangan calon jamaah haji serta hak-hak pembinaan dan pelayanan lain yang seharusnya diperoleh.

Setiap warga negara yang beragama Islam yang akan menunaikan ibadah haji dan telah memenuhi persyaratan, yaitu mempunyai kartu tanda penduduk yang masih berlaku, sehat jasmani dan rohani, mempunyai mahram bagi jamaah haji wanita dapat mendaftarkan diri dan membayar BPIH yang telah ditetapkan. Sementara itu bagi setiap warga negara Indonesia yang bermukim, bertugas atau belajar di luar negeri, pendaftaran dan kepengurusannya dilakukan oleh Kepala Perwakilan Republik Indonesia setempat.

Warga negara asing yang berdomisili di Indonesia dan bermaksud menunaikan ibadah haji, berlaku peraturan sebagaimana prosedur warga negara Indonesia yang akan menunaikan ibadah haji dengan memenuhi persyaratan tambahan antara lain memiliki paspor kebangsaan yang masih berlaku, memiliki dokumen keimigrasian/izin tinggal yang berlaku sekurang-kurangnya enam bulan, memiliki izin kembali/*re-entry permit*,

tidak tercantum dalam daftar cegah tangkal dan mendaftarkan diri pada Kantor Departemen Agama Daerah.

Oleh karena itu, persyaratan yang ditetapkan harus mendukung implementasi pola pendaftaran tersebut dengan tetap menekankan pada unsur kemudahan kepada jemaah calon haji. Sepuluh tahun terakhir dalam penyelenggaraan haji berlangsung, animo masyarakat yang ingin menunaikan ibadah haji dari tahun ke tahun selalu meningkat dan seringkali melebihi porsi yang telah ditetapkan. Bahkan pada saat porsi nasional telah habis masih terdapat masyarakat yang berkeinginan mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji.

Ada pula berkembang pemikiran bahwa alokasi porsi propinsi ditetapkan OKI. Namun dalam kenyataannya, jumlah penduduk dibanding dengan peminat haji di sebagian daerah ternyata tidak proposional. Melihat kenyataan tersebut, akhirnya dijadikan dasar dalam penetapan porsi adalah fluktuasi jumlah jamaah haji tiga tahun terakhir dari masing-masing propinsi.

Keterbatasan kuota jamaah haji Indonesia menimbulkan konsekuensi tidak semua peminat ibadah haji dapat menunaikan ibadah haji pada tahun yang diinginkan. Oleh karena itu kesempatan pendaftaran menunaikan ibadah haji diutamakan kepada peminat yang sehat jasmani dan rohani serta mampu melunasi BPIH sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah juga melakukan himbauan agar umat Islam menunaikan ibadah haji cukup 1 kali serta pelaksanaan ibadah haji usia muda atau di bawah usia 60 tahun. Namun himbauan tersebut yang dimaksudkan sebagai solusi yang ditawarkan untuk membuka kesempatan luas bagi peminat yang belum pergi ibadah haji belum mendapat tanggapan positif.

Berkaitan dengan penerapan sistem pendaftaran dan pembayaran BPIH yang lebih adil, telah diupayakan pula penerapan sistem paket pemondokan di Makkah. Uji cobanya dilakukan pada tahun 2000, dengan mengklasifikasikan jarak tempuh dari Masjidil Haram ke tempat pemondokan dengan pembagian wilayah paket A, paket B dan paket C. namun dalam implementasinya, sistem paket pemondokan jamaah haji di mekkah ini ternyata tidak efektif dan bahkan mendapat protes dari masyarakat. Menanggapi keberatan masyarakat ini, maka pada tahun berikutnya pemerintah tidak memberlakukan lagi sistem paket tersebut.

Pembinaan, bimbingan dan informasi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan berbagai hal yang dapat menimbulkan keagetan budaya (*culture shock*), tersebut sangat diperlukan sejak bahkan sebelum calon jemaah haji mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji.¹¹ Materi pembinaan bagi jemaah haji dapat dikelompokkan dalam enam bahasan

¹¹ Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2003, *Op. Cit*, Jakarta, hal. 51

pokok, yaitu manasik haji, bimbingan, ibadah, perjalanan, pelayanan kesehatan, pembinaan haji mabrur, *ukhuwah Islamiah* dan ibadah sosial.¹²

Pembinaan jemaah haji yang dilakukan Pemerintah adalah rangkaian kegiatan yang mencakup penerangan, penyuluhan dan pembimbingan tentang ibadah haji yang dilakukan sejak jemaah haji mendaftarkan diri sampai kembali selesai menunaikan ibadah haji. Pembinaan dilakukan demi keselamatan, kelancaran, ketertiban dan kesejahteraan jemaah haji serta kesempurnaan ibadah haji tanpa dikenakan biaya tambahan di luar BPIH yang telah ditetapkan.

Pelaksanaan pembinaan haji dilakukan secara terus menerus dengan berbagai metode tatap muka, media cetak dan elektronik, internet, konsultasi telepon dan penerbitan buku-buku serta leaflet, sejak saat pemberangkatan, dalam perjalanan di atas pesawat, selama di Arab Saudi sampai kembali ke tanah air.

Materi pembinaan ibadah haji ditetapkan oleh Pemerintah dalam bentuk buku bimbingan dan pola pembinaan yang dijadikan sebagai dasar pembinaan dan bimbingan baik oleh Pemerintah maupun masyarakat, namun tetap dapat dikembangkan sesuai dengan segmen jemaah haji yang dibimbingnya. Pola pembinaan oleh Pemerintah yang dilakukan selama ini adalah dengan dua sistem, yaitu :¹³

¹² Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004, dalam Modul I, *Op. Cit.*, hal. 15

¹³ Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Op. Cit.*, hal. 73

1. Sistem kelompok, calon jemaah haji diatur dalam kelompok binaan yang terdiri 50 orang dan dibimbing oleh satu orang pembimbing. Setiap kelompok dibagi dalam 5 regu dan setiap regu terdiri dari 10 orang. Pembinaan untuk setiap regu minimal 10 kali pertemuan, dalam setiap pertemuan memakan waktu 3 jam;
2. Sistem massal dilakukan oleh Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota untuk memantapkan manasik haji, pembentukan regu dan rombongan serta kloter.

Pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah, upaya ini juga dapat dilakukan secara mandiri atas inisiatif jemaah haji sendiri, lembaga sosial keagamaan, organisasi Islam, kelompok bimbingan ibadah dan majelis taklim, dan tetap mengacu kepada kemandirian jemaah dan menitikberatkan kepada pemahaman manasik dan pengetahuan perjalanan ibadah haji sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Undang Undang No.17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Perjalanan haji adalah perjalanan antarnegara yang didalamnya berlaku hukum Internasional, diantaranya adalah kelengkapan dokumen perjalanan, yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1992 Tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia, yaitu Paspor. Penggunaan paspor dilihat dari jenisnya ada empat macam, yaitu Paspor Diplomatik, Paspor Dinas, Paspor Umum dan Paspor Haji.¹⁴

Menurut Pasal 17 Undang Undang No.17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan bahwa :

¹⁴ Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004, dalam Modul II, *Op. Cit.*, hal. 32

- (1) Setiap warga negara yang akan menunaikan ibadah haji menggunakan paspor haji yang dikeluarkan oleh Menteri.
- (2) Menteri dapat menunjuk pejabat untuk dan/atau atas namanya menandatangani paspor haji.

Dibandingkan dengan paspor lainnya, Paspor Haji di samping merupakan dokumen sah untuk masuk ke Arab Saudi, mempunyai kekhususan karena didalamnya terdapat lembaran yang akan digunakan sebagai sarana pendataan (lembar biodata, lembar embarkasi, lembar debarkasi) dan bukti transaksi antara Departemen Agama dengan perusahaan angkutan jemaah haji Arab Saudi (lembar untuk *Naqobah*).

Pada tahap pra transaksi konsumen, konsumen masih mencari keterangan dimana barang dan jasa kebutuhannya dapat diperoleh, berapa harga dan apa pula syarat yang ia harus penuhi, serta pertimbangan berbagai fasilitas atau kondisi dari transaksi yang konsumen inginkan.

Pada tahap ini informasi tentang barang atau jasa konsumen memegang peranan penting. Informasi yang benar dan bertanggungjawab merupakan kebutuhan pokok konsumen sebelum ia dapat mengambil keputusan untuk mengadakan transaksi bagi kebutuhan hidupnya. Putusan pilihan konsumen yang benar mengenai barang dan jasa yang ia butuhkan, sangat tergantung pada kebenaran dan bertanggungjawabnya informasi yang disediakan oleh pihak-pihak yang dengan barang dan jasa konsumen. Informasi barang atau jasa dapat diperoleh dari berbagai sumber dan dalam berbagai bentuk.

Sumber utama informasi adalah yang disediakan oleh pelaku usaha. Informasi itu baik yang disampaikan dalam rangka memperkenalkan dan memasarkan barang dan jasa tersebut, maupun yang diharuskan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berkaitan. Kita ketahui bersama, bahwa Departemen Agama adalah sumber utama dalam penyelenggaraan ibadah haji, sehingga dengan keterkaitannya itu Departemen Agama harus memberikan informasi yang benar. Konsumen haji juga mencari informasi dari sumber lainnya, seperti Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH), Biro Perjalanan Haji (BPH), internet, dan media lainnya.

2. Tahap Transaksi Konsumen

Ibadah haji diwajibkan kepada setiap muslimin, yang memiliki kemampuan dan kesanggupan, agar mereka dapat menyaksikan berbagai manfaat kerohanian yang berguna. Pada saat melakukan ibadah haji, umat Islam dari seluruh penjuru dunia berkumpul di Makkah, di Masjidil Haram, di bawah naungan satu agama dan satu tujuan, ukhuwah islamiyah.¹⁵

Menurut Ali Shariati,¹⁶ esensi dari haji adalah evolusi manusia menuju Allah. Haji adalah sebuah contoh simbolis dari filsafat penciptaan Adam. Untuk lebih menjelaskan hal ini kita dapat mengatakan bahwa di dalam penunaian ibadah haji berbagai hal dipertunjukkan secara bersamaan : “penciptaan”, “sejarah”, “keesaan”, “ideologi Islam”, dan “ummah”.

¹⁵ Zakiah Daradjat, 2000, *Haji Ibadah Yang Unik*, Ruhama, Jakarta, hal. 8

¹⁶ Ali Shariati, 2002, *Haji*, Pustaka, Bandung, hal. 1

Dalam menjalankan ibadah ini, setiap muslimin harus menjalankan dengan hati yang lapang dan penuh kesabaran, seperti yang difirmankan Allah SWT dalam Al-Quran :

“Siapakah yang telah menciptakan hidup dan mati sehingga Dia dapat mencoba kalian: siapakah di antara kalian yang melakukan amal yang sebaik-baiknya. Sesungguhnya Dia Maha Besar dan Pengampun.” (Q.S. Al-Mulk : 2)

Karena pengaruh berbagai kekuatan dalam sistem sosial yang tidak memperdulikan hak-hak dan kewajiban-kewajiban manusia maka lama-kelamaan sifat manusia dapat berubah. Kepada kitalah umat manusia telah diberikan waktu untuk menyempurnakan ibadah tetapi manusia dengan keterbatasannya berbuat sekehendaknya sehingga melakukan kesalahan merugikan orang lain.¹⁷ Sebagaimana dijelaskan oleh Allah SWT dalam Firman-Nya :

Demi hari yang telah condong! Sesungguhnya manusia dalam keadaan rugi. (Q.S. Al-Ashr : 1-2)

Berdasarkan penelitian, penulis hanya menyajikan studi kasus terhadap tertundanya keberangkatan 29.974 calon jemaah haji,¹⁸ dimana calon jemaah haji harus menanggung penderitaan batin, keprihatinan, disertai kesabaran dan keikhlasan karena tidak bisa menghunai rukun Islam kelima tahun 2004 lalu.

¹⁷ Ibid, hal. 6

¹⁸ Kompas, 2003, *Ketika Departemen “Korup” Mengelola Haji*, Jakarta 27 Desember 2003, hal. 25

Kronologis batalnya kuota tambahan haji tahun 2004, pemberitahuan Kementerian Haji Arab Saudi tentang pengembalian kuota haji tahun 2004 ke kuota semula/asli disampaikan Atase Haji Konsulat Jenderal RI di Jeddah kepada Menteri Agama pada tanggal 13 November 2003. pengembalian ke jatah kuota semula berarti terjadi pengurangan jemaah haji.¹⁹

Menurut Dawud Ismail,²⁰ untuk Propinsi Jawa Timur secara keseluruhan sebanyak 6.594 calon jemaah haji yang tertunda keberangkatan pada tahun 2004, sedangkan untuk Kabupaten Sidoarjo sebanyak 220 calon jemaah haji. Tertundanya keberangkatan 6.594 calon jemaah haji Jawa Timur yang diumumkan 15 Desember 2003 lalu, menimbulkan beragam reaksi, baik dari jemaah yang tertunda maupun dari para alim ulama. Tertundanya itu pun dilihat sebagai bukti kebobrokan Departemen Agama, terutama dalam menangani haji.

¹⁹Malam harinya, 13 November 2003, Menteri Agama Saïd Agil Husin Al Munawar melakukan klarifikasi melalui telepon kepada Dr Hatim Qodli, wakil Menteri Haji Arab Saudi. Pejabat kementerian haji Arab Saudi itu, membenarkan adanya rencana tersebut. Namun, ia belum menjelaskan persoalan itu secara detail. Kemudian, Menteri Agama meminta waktu bertemu dengan Menteri Haji. Melakukan upaya klarifikasi tersebut, Menteri Agama berangkat ke Arab Saudi didampingi Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama pada tanggal 16 November 2003. Keesokan harinya, Menteri Agama, Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan haji, serta Kepala Bidang Urusan Haji KJRI Jeddah diterima oleh Menteri Haji Arab Saudi yang didampingi Deputy Menteri Haji dan Ketua Muassasah Asia Tenggara. Menteri Haji Arab Saudi menjelaskan penetapan besarnya kuota haji 2004 disesuaikan dengan hasil kesepakatan menteri Luar Negeri negara-negara OKI tahun 1986 di Jordania, yaitu 1/1.000 dari jumlah umat Islam negara bersangkutan. Oleh karena itu, Pemerintah Arab Saudi menetapkan bagi 17 negara, termasuk Indonesia, kuota haji tahun 2004 dikembalikan kepada kuota semula/asli, yaitu 205.000 jemaah. Pada tanggal 15 Desember 2003, Menteri Agama Menandatangani pembatalan kuota tambahan yang dilengkapi daftar calon jemaah haji yang batal diberangkatkan.

²⁰Dawud Ismail (Kepala Bagian Urusan Haji dan Umrah Departemen Agama Kabupaten Sidoarjo), *Wawancara Pribadi*, Sidoarjo, 9 September 2004

Menurut Abdul Wahab Hasan,²¹ Departemen Agama memang berjanji akan memprioritaskan 6.594 jemaah calon haji tersebut pada keberangkatan haji tahun depan. Telah ada kecurangan dalam praktik jual beli kuota pembatalan keberangkatan calon jemaah haji kuota tambahan. Sebab, 1.600 calon jemaah haji kuota bebas nasional pun turut dibatalkan, dan sangat tidak rasional jika keberangkatan jemaah calon haji kuota bebas nasional itupun turut dibatalkan bersama dengan kuota tambahan. Jika yang dibatalkan hanya kuota tambahan tidak masalah, sebab itu yang belum disahkan Pemerintah Arab Saudi. Tetapi, sangat aneh jika kuota bebas nasional yang sudah disahkan ikut dibatalkan.

Masalah tertunda keberangkatan ini juga memberikan beban moral kepada Sidin bin Murtani,²² menurut beliau seorang calon jemaah haji yang tidak jadi berangkat kerugiannya karena rasa malu kepada orang kampung, karena sudah selamat dan berpamitan. Ketidak profesionalnya manajemen penyelenggaraan ibadah haji yang dipegang Departemen Agama sangatlah merugikan publik. Haruslah dibenahi manajemen itu, baik perbaikan koordinasi dengan berbagai instansi yang terkait serta dengan Pemerintah Arab Saudi. Masyarakat hanya bisa menerima dengan ikhlas bahwa tertundanya keberangkatan tahun lalu merupakan ujian dari Allah SWT karena belum dipanggil oleh-Nya.

²¹Abdul Wahab Hasan (Ketua KBIH Yayasan Maburo Sidoarjo sekaligus menjabat sebagai Bendahara Forkom KBIH Jawa Timur), *Wawancara Pribadi*, Sidoarjo, 13 Agustus 2004

²²Sidin bin Murtani (calon jemaah haji Kabupaten Sidoarjo), *Wawancara Pribadi*, Sidoarjo, 21 November 2004

Berbeda dengan Parman bin Bakri,²³ keputusan Pemerintah yang menunda keberangkatannya tahun 2004 lalu, disikapi dengan sikap pasrah dan menerima, tidak ada rasa kekecewaan yang berlebihan karena semuanya itu merupakan takdir. Karena belum dipanggil oleh Allah SWT.

Bagi calon jamaah haji yang batal atau membatalkan diri maka seluruh BPIH yang telah dibayarkan kepada Pemerintah dikembalikan utuh kepada Calon Jamaah Haji batal tersebut. Pengembalian BPIH tersebut dilakukan melalui Departemen Agama Daerah dan dapat diterima oleh calon jamaah haji batal sendiri, orang yang diberi kuasa atau ahli warisnya.

Menurut Pasal 13 Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji No. D/200 tentang Pedoman Teknis Pendaftaran Haji Tahun 2005 M/1425 H, bahwa persyaratan pengembalian BPIH bagi calon jamaah haji batal :

1. surat permohonan calon jamaah haji dan atau ahli waris kepada Kantor Departemen Agama kabupaten/Kota domisili dan Direktorat Pelayanan Haji dan Umrah bagi calon jamaah ibadah haji khusus;
2. pernyataan batal dari calon jamaah bermaterai Rp. 6.000,- (enam ribu rupiah);
3. bukti setor asli lembar 1 s.d. 4 bagi yang sudah melunasi dan lembar 1 s.d. 2 bagi penabung, sedangkan bagi calon jamaah ibadah haji khusus menyerahkan lembar 1 s.d. 3;
4. surat kuasa bermaterai Rp. 6.000,- (enam ribu rupiah) bagi yang diwakilkan;
5. foto copy surat kematian bagi calon jamaah haji yang meninggal dunia, dan surat keterangan ahli waris diketahui Lurah/Kepala Desa setempat;
6. paspor haji apabila sudah dibuat;

²³Parman bin Bakri (calon jamaah haji Kabupaten Sidoarjo), *Wawancara Pribadi*, Sidoarjo, 17 Oktober 2004

7. paspor haji yang sudah di Direktorat Pelayanan Haji dan Umrah, bukti setor lembar kedua dikonfirmasi melalui Siskohat.

Menurut Pasal 7 Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji No. D/200 tentang Pedoman Teknis Pendaftaran Haji Tahun 2005 M/1425 H, disebutkan :

1. Jumlah calon jemaah haji yang akan diberangkatkan tahun 2005 berpedoman pada KMA Nomor : 190 Tahun 2004, Tentang Alokasi Porsi Jemaah Haji Tahun 1425 H/2005 M;
2. Calon jemaah haji yang tidak masuk dalam kuota yang dimaksud pada ayat 1 masuk dalam daftar tunggu sesuai dengan nomor urut SISKOHAT;
3. Calon jemaah daftar tunggu yang dapat diberangkatkan pada tahun 2005 akan diberitahukan oleh Kanwil Departemen Agama Propinsi melalui Kantor Departemen Kabupaten/Kota, yang masa pelunasan BPIHnya ditetapkan oleh Direktur Pelayanan Haji dan Umrah;
4. Calon jemaah haji daftar tunggu tahun 2005 yang tidak dapat berangkat secara otomatis menjadi calon jemaah haji tahun 2006;
5. Besaran BPIH calon jemaah haji daftar tunggu tahun 2006 sesuai dengan ketentuan Pemerintah untuk tahun 2006.

Menurut Sumijan bin Sidin,²⁴ kualitas pelayanan yang diharapkan adalah kemudahan pelayanan, kenyamanan, kepastian, keadilan, optimalisasi seluruh sumber daya manusia, finansial dan teknologi, serta dapat dipenuhinya tingkat kepuasan jemaah haji secara proporsional. Sejumlah KBIH di Jawa Timur tidak menerima begitu saja sikap Menteri Agama serta Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji yang terkesan tidak tegas. Karena itu, Forum Komunikasi KBIH Jawa Timur merencanakan melakukan *class action*

²⁴ Sumijan bin Sidin (calon jemaah haji Kabupaten Sidoarjo), *Wawancara Pribadi*, Sidoarjo, 3 Desember 2004

untuk menyikapi pembatalan keberangkatan jemaah calon secara sepihak oleh Departemen Agama.

Menurut Abdul Wahab Hasan,²⁵ menegaskan permasalahan ini harus diselesaikan sesuai dengan hukum. Mereka menuntut Menteri Agama untuk memberikan ganti rugi materiil sebesar Rp. 10 juta - Rp. 15 juta per calon jemaah haji. Sementara gugatan yang menyangkut kerugian imateriil, seperti status dan gangguan psikis belum termasuk di dalamnya.

Berdasarkan uraian diatas, penyelenggaraan ibadah haji harus menyadari bahwa pelayanan perjalanan haji merupakan komoditi jasa yang memiliki sifat khusus berbeda dengan komoditi lainnya. Singkatnya, sarat dengan emosi, karena menyangkut seseorang dengan Tuhannya. Kekhasan inilah yang membuka peluang jemaah haji untuk dirugikan.

Kekhasan sifat komoditi jasa justru menempatkan jemaah haji pada posisi lemah.²⁶ Pemerintah sebagai pelaku maupun pengawas dituntut untuk terus menyempurnakan sistem penyelenggaraan dengan lebih menekankan pada pelayanan, perlindungan, dan pembinaan secara optimal. Penyelenggaraan ibadah haji seharusnya dilandasi dengan *trust*

²⁵ Abdul Wahab Hasan (Ketua KBIH Yayasan Mabruro Sidoarjo sekaligus menjabat sebagai Bendahara Forkom KBIH Jawa Timur), *Wawancara Pribadi*, Sidoarjo, 13 Agustus 2004

²⁶ Siapapun anda bila mengkonsumsi barang atau jasa maka lazim disebut konsumen. Seperti halnya komoditi barang dan jasa lainnya, maka para jemaah calon haji pun sebenarnya bisa disebut sebagai konsumen. Maka jemaah calon haji pun harus dipenuhi hak-haknya. (Zumrotin K. Susilo, 24 Maret 1994, *Jemaah haji bagaimana kalau dirugikan ?*, dalam *Warta Konsumen*, YLKI, Jakarta, hal. 13-14). Menurut penulis, jika calon jemaah haji menurut Zumrotin K. Susilo adalah konsumen maka jika terjadi kerugian terhadap calon jemaah haji perlindungan hukum yang diterapkan kepada calon jemaah haji adalah hukum perlindungan konsumen. Tepatlah jika calon jemaah haji dikatakan sebagai konsumen.

dan *commitment*, yang harus terbebas dari kekuatan ego tetapi dilandasi oleh semangat *altruisme*.

Pada fase ini, transaksi konsumen sudah terjadi dengan berbagai syarat peralihan kepemilikan atau penikmatan, cara-cara pembayaran atau hak dan kewajiban yang mengikuti, merupakan hal-hal pokok bagi konsumen. Dalam banyak peristiwa yang terjadi, konsumen menandatangani sesuatu konsep perjanjian tanpa membaca dengan teliti. Keadaan ini umumnya, terjadi karena kelemahan dalam konsumen sendiri yang menganggap bahwa semuanya dapat diatur ataupun mungkin karena kemampuan pelaku usaha yang memojokkan posisi konsumen (*take it or leave it*). Apalagi kelemahan semacam ini juga terjadi dalam penyelenggaraan ibadah haji.

3. Tahap Purna Transaksi Konsumen

Sebelum keberangkatan ke Arab Saudi, jemaah haji diasramakan dimasing-masing asrama haji embarkasi maksimal selama 24 jam sebelum penerbangan ke Arab Saudi. Fungsi asrama haji selain sebagai tempat pemulihan kesehatan dan melelahkan dari daerah asalnya masing-masing, adalah sebagai tempat penyelesaian proses penerbangan untuk perjalanan ke luar negeri.

Kegiatan selama di asrama haji meliputi penyelesaian dokumen perjalanan Paspor Haji oleh Imigrasi, pemeriksaan barang bawaan oleh Bea dan Cukai, pemberian bekal hidup, pemeriksaan kesehatan akhir dan

pemantapan manasik. Keperluan akomodasi dan konsumsi selama berada di asrama haji embarkasi ditanggung oleh Pemerintah karena termasuk dalam komponen BPIH.

Jumlah calon jemaah haji dari seluruh dunia yang berjumlah antara dua juta sampai tiga juta orang setiap tahunnya, menyebabkan problematika penyediaan pemondokan bagi jemaah haji didasarkan kepada kualitas dan jarak tempuh dengan Masjidil Haram atau Masjidil Nabawi. Ketersediaan pemondokan yang mempunyai kualitas baik dan merata jumlahnya serta dekat dengan masjid sangat terbatas dan tidak sebanding dengan jumlah jemaah haji Indonesia, sehingga tidak selalu diperoleh pemondokan yang ideal bagi seluruh jemaah haji. Pemondokan di Arab Saudi diatur sesuai dengan ketentuan Pemerintah Arab Saudi, mulai tahun 1991 sistem penyewaan dilakukan langsung kepada pemilik atau orang yang mewakili atau orang yang menyewa tahunan, sedangkan sebelumnya dilakukan melalui *Muassasah*.

Prosedur penyewaan rumah di Arab Saudi dimulai dengan pembicaraan antara Misi Haji Indonesia dengan Menteri Haji Arab Saudi yang hasilnya dituangkan dalam nota kesepakatan yang mengikat antara lain jumlah jemaah haji, kesiapan angkutan dan penyediaan pemondokan. Persyaratan pokok yang menunjukkan bahwa rumah tersebut layak untuk disewakan adalah rumah tersebut sudah mendapat izin dari instansi yang

berwenang mengeluarkan perizinan di Arab Saudi selanjutnya ditawarkan melalui *Muassasah*.²⁷

Pemondokan yang ideal adalah memenuhi kriteria kondisi rumah bagus, dekat dengan masjid, lega dan harga terjangkau. Namun dengan kompleksitas permasalahan pemondokan yang biayanya dikeluarkan jemaah haji melalui komponen BPIH sama untuk seluruh kondisi rumah dan jauh dekat jarak dengan masjid, sehingga menimbulkan ketidakpuasan di kalangan jemaah haji, walaupun proses penempatannya dilakukan secara adil dan transparan melalui sistem *Qur'ah* di tanah air.

Dalam perkembangan selanjutnya ditetapkan dengan sistem paket dengan harga yang berbeda untuk setiap paket sesuai dengan jarak dan kondisi pemondokan yang akan ditempati jemaah haji, dan dalam hal ini jemaah telah menentukan pilihan rumah yang akan ditempati di Arab Saudi sejak di tanah air. Sedangkan penempatan jemaah haji diatur dalam *Maktab* yang pelaksanaannya dikoordinasikan dengan *Muassasah*.²⁸

Salah satu tantangan terberat yang harus dihadapi oleh setiap calon jemaah haji ialah perjalanan yang jauh, dan keadaan lingkungan yang sangat berbeda dengan keadaan umum di Indonesia. Pada musim panas di Arab Saudi, cuaca sangat panas bisa mencapai 48 derajat celsius. Sedangkan pada musim dingin, walaupun tidak sampai terbentuk salju, namun cukup dingin bagi kebanyakan para jemaah. Di samping itu udara

²⁷ Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, 2001, *Op. Cit*, hal. 76

²⁸ *Ibid*, hal. 78

yang kering juga sangat mengganggu, sehingga kaitan penyakit dengan iklim cukup besar.²⁹

Menurut Pasal 16 Undang Undang No.17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan bahwa :

- (1) Pembinaan dan pelayanan kesehatan haji, baik pada saat persiapan maupun pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji, dilakukan oleh Menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang kesehatan.
- (2) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut oleh Menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang kesehatan.

Pemeriksaan kesehatan bagi calon jemaah haji selama di tanah air dilakukan dalam tiga tahap, yaitu :³⁰

1. Pemeriksaan di Puskesmas ini dalam rangka menjaring calon haji yang memenuhi salah satu persyaratan *istitho'ah*, yaitu sehat lahir dan batin dilakukan setelah pendaftaran haji dimulai dan dipergunakan calon haji untuk mendaftarkan diri;
2. Pemeriksaan di Dinas Kesehatan Daerah dilakukan secara lebih teliti dengan tenaga pemeriksa dan fasilitas yang lebih baik serta merupakan penentuan akhir layak atau setidaknya calon haji berangkat ke Arab Saudi. Dalam tahap ini juga dilakukan pemeriksaan tes kehamilan, vaksinasi *Meningitis meningokokus*, pembinaan dan penyuluhan kesehatan, pelayanan rujukan dan pengamatan penyakit;
3. Pemeriksaan di Embarkasi dilakukan secara selektif dan memeriksa kelengkapan dokumen kesehatan haji.

Pembinaan kesehatan calon haji dilakukan secara terus menerus sejak terdaftar sampai saat keberangkatan meliputi berbagai aspek, yaitu kesehatan umum, gizi, Keluarga Berencana dan menstruasi yang dikaitkan

²⁹ Iljas Effendi, 1981, *Menjaga Kesehatan dalam Perjalanan Haji dan Umroh*, Aqua Press, Jakarta, hal. 7

³⁰ Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004, dalam Modul IV, *Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Jemaah Haji*, Departemen Agama Republik Indonesia, Jakarta, hal. 23

dengan ibadah haji, kesamaptaan dan aklimatisasi, sehingga calon jemaah haji dapat melakukan seluruh rangkaian perjalanan dan ibadah dengan kesehatan yang optimal.

Pembinaan kesehatan, disediakan pula keperluan obat-obatan dan alat kesehatan yang memadai sejak di Embarkasi, selama perjalanan dalam pesawat udara dan kebutuhan di Arab Saudi. Penyediaan obat-obatan ini disesuaikan dengan pola dan jenis penyakit, serap pakai, kondisi resiko tinggi dan mengutamakan produksi dalam negeri (obat generik).³¹

Kegiatan transportasi adalah pengangkutan jemaah haji mulai dari tempat embarkasi, selama di Arab Saudi dan pemulangan kembali ke tempat embarkasi asal di Indonesia. 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 asrama haji *Madinatul Hujjaj* ke bandar udara King Abdul Aziz Jeddah.

Angkutan antar kota perhajian di Arab Saudi yaitu Jeddah – Makkah – Madinah dan sebaliknya disediakan oleh organisasi angkutan haji Arab Saudi (*Naqabah*) sesuai dengan volume dan arus perpindahan jemaah haji. Dalam operasionalnya penerbangan dilakukan dengan sistem *charter*, sehingga tarif yang ditetapkan lebih tinggi dari penerbangan reguler

³¹ Ibid, hal. 41

dengan rute yang sama. Sebagaimana diketahui bahwa penyelenggaraan angkutan haji merupakan kegiatan spesifik yang ditandai dengan :³²

1. Keterikatan dengan ketentuan keharusan melibatkan *Saudi Arabian Airlines* dalam angkutan haji atau apabila tidak mengikutsertakan *Saudi Arabian Airlines*, maka pihak yang mengangkut diharuskan membayar royalti kepada *Saudi Arabian Airlines*;
2. Angkutan haji berbeda dengan penerbangan reguler karena penetapan biaya angkutan haji harus memperhitungkan adanya 4 kali penerbangan Indonesia – Jeddah pergi pulang;
3. Angkutan haji bukan sekedar mengangkut jemaah 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).

Dalam menentukan transportasi yang digunakan perlu dipertimbangkan kriteria-kriteria yang disesuaikan dengan jarak tempuh, lama perjalanan, dan tingkat kelelahan, aktivitas dan masa tinggal di Arab Saudi, resiko ekonomi, keamanan dan kenyamanan. Kriteria tersebut antara lain kemampuan finansial, kecepatan perjalanan, frekuensi perjalanan terjadwal, ketepatan waktu, kemampuan, dan kapasitas angkut, rute, dan frekuensi transit, jaminan pelayanan, dan *performance* perusahaan transportasi.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis, akibat dari tertundanya keberangkatan jemaah haji 2004, menurut Abdul Wahab Hasan,³³ permasalahan ini harus diselesaikan sesuai dengan hukum. Mereka menuntut Menteri Agama untuk memberikan ganti rugi materiil sebesar Rp. 10 juta - Rp. 15 juta per jemaah calon haji. Sementara gugatan

³² Achmad Nidjam dan Alatiéf Hanan, 2001, *Op. Cit.*, hal. 80-81

³³ Abdul Wahab Hasan (Ketua KBIH Yayasan Mabruro Sidoarjo sekaligus menjabat sebagai Bendahara Forkom KBIH Jawa Timur), *Wawancara Pribadi*, Sidoarjo, 13 Agustus 2004

yang menyangkut kerugian imateriil, seperti status dan gangguan psikis belum termasuk di dalamnya.

b. Persaingan Usaha yang Sehat dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji

Persaingan usaha merupakan bagian yang tak terpisahkan dan merupakan suatu fenomena yang normal dalam kehidupan ekonomi yang mendasarkan pada sistem ekonomi pasar, karena dalam situasi yang kompetitif, akan terjadi alokasi sumber daya yang efisien, dimana setiap pelaku usaha akan memproduksi barang dan/jasa sesuai dengan keinginan, dengan harga yang mencerminkan biaya produksi. Dalam keadaan yang demikian, hanya pelaku usaha yang efisienlah, yang dapat eksis, bahkan dapat terus mengembangkan kegiatannya.

Hanya saja sebagaimana yang ditengarai oleh Roger Alan Boner dan Reinald Krueger dalam Munir Fuady,³⁴ para pelaku usaha sering kali melakukan perbuatan-perbuatan yang mendorong terjadinya inefisiensi, seperti menyalahgunakan kemudahan-kemudahan ekonomi untuk memperoleh kekuatan pasar dengan menciptakan hambatan-hambatan dalam perdagangan, menaikkan harga sesukanya dan membatasi produk barang dan jasa.

Fenomena ini, seperti terjadi diberbagai negara, termasuk Indonesia. Sebagaimana yang disinyalir oleh Muladi,³⁵ praktik-praktik perdagangan di

³⁴ Roger Alan Boner dan Reinald Krueger dalam Munir Fuady, 1994, *Hukum Bisnis, Dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 134

³⁵ Muladi, 1998, *Menyongsong Keberadaan Undang-undang Persaingan Sehat di Indoensia*. Makalah yang disampaikan dalam Seminar Menyongsong Lahirnya UU Persaingan Sehat/Anti Monopoli, yang diselenggarakan oleh Universitas Semarang, 18 Juli 1998, hal. 7

Indonesia dalam beberapa dasawarsa terakhir ini, amat diwarnai oleh praktik perdagangan yang tidak sehat, sebab penguasa lebih banyak memberikan *priveleges* kepada pelaku usaha tertentu. Hal ini diperparah dengan budaya diskriminatif dan tidak bertanggungjawab, sistem privatisasi yang tidak berjalan, kemampuan berkompetisi yang tidak berkembang serta adanya kebiasaan untuk tidak taat pada etika bisnis. Persaingan usaha³⁶ terjadi juga dalam penyelenggaraan ibadah haji.

Pada hakikatnya etika merupakan bagian integral dalam bisnis yang dijalankan secara profesional. Dalam jangka panjang, suatu bisnis akan tetap berkesinambungan dan secara terus menerus benar-benar menghasilkan keuntungan, jika dilakukan atas dasar kepercayaan dan kejujuran. Inilah sebagian dari tujuan etika bisnis yaitu, agar semua orang yang terlibat dalam bisnis mempunyai kesadaran tentang adanya dimensi etis dalam bisnis itu sendiri dan agar belajar bagaimana mengadakan pertimbangan yang baik secara etis maupun ekonomis.³⁷

³⁶ Dengan melihat etika bisnis yang seperti ini, tampak terjadi juga dalam penyelenggaraan ibadah haji. Ada dua penyelenggara ibadah haji yaitu Pemerintah dan swasta, yang masing-masing bersaing mencari bentuk penyelenggaraan yang berbeda dengan yang lain. (Hafidz Taftazani, 11 Mei 2004, *Peran Swasta Selenggarakan Haji*, dalam Media Indonesia, Jakarta, hal. 28). Menurut Penulis, keterlibatan swasta dalam penyelenggaraan haji dilandasi dan dijamin oleh Undang-undang, karenanya penyelenggaraan haji oleh swasta bukanlah suatu sistem yang berdiri sendiri, tetapi bagian dari penyelenggaraan haji secara nasional bersama Departemen Agama. Berarti persaingan usaha dalam penyelenggaraan haji hanya terdapat diwilayah swasta yang ditunjuk oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah haji.

³⁷ Franz Magnis Suseno, 1992, *Berfilsafat Dalam Konteks*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 156-162

4. Efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji jika dilihat dalam Ruang Lingkup Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Berdasarkan hasil penelitian, maka efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji jika dilihat dalam ruang lingkup Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah sebagai berikut :

a. Efektivitas dalam Hal Penyelesaian Sengketa Konsumen

Dalam hal terjadinya sengketa antara calon jemaah haji dengan penyelenggara ibadah haji, selama ini tidak diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Hal ini penting dikemukakan mengingat penyelenggaraan ibadah haji memiliki beragam dinamika baik jika ditinjau dari aspek ekonomi dan bisnis dengan mengkaji sistem manajemen penyelenggaraan ibadah haji, aspek sosial masyarakat, dan aspek hukum yuridis normatif dalam hal hubungan hukum antara penyelenggara dengan calon jemaah haji.

Menurut Pasal 45 sampai Pasal 58 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha, dapat dilakukan melalui jalur di luar pengadilan yaitu melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), namun jika tidak berhasil jalur pengadilan dapat digunakan dalam menyelesaikan sengketa tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian seperti yang penulis uraikan dalam halaman-halaman sebelumnya, maka tidak terlihat dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap penyelesaian sengketa konsumen haji. Sebaliknya dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sebagaimana yang diatur menurut Pasal 46 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut, adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen, dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

b. Efektivitas dalam Hal Pemberian Sanksi bagi Penyelenggara Swasta

Pengaturan pemberangkatan dan pemulangan jemaah calon haji khusus mulai tahun 2000 dilakukan sepenuhnya oleh biro perjalanan, yang mengurusnya sejak pemilihan perusahaan transportasi, pemondokan sampai kepada semua aspek jenis pelayanan kepada jemaah haji. Menurut Pasal 23 Undang Undang No.17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menyebutkan :

1. Dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan ibadah haji bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan khusus, dapat menyelenggarakan pelayanan ibadah haji khusus.
2. Penyelenggaraan ibadah haji khusus ditetapkan oleh Menteri.

Keterlibatan penyelenggara haji khusus, banyak organisasi kemasyarakatan dan majelis taklim yang melakukan pelayanan haji dan merupakan sub sistem dari kegiatan penyelenggaraan haji secara keseluruhan. Pelayanan yang diberikan pada umumnya dilakukan sejak masa pendaftaran, bimbingan ibadah dan manasik serta pengelompokan sejak di tanah air sampai di Arab Saudi serta pelestarian esensi ibadah haji setelah selesai melaksanakan ibadah haji.

Keterkaitan emosional jemaah haji yang tergabung dalam kelompok bimbingan ini sangat erat yang dibina sejak awal bergabungnya seorang calon haji dalam kelompok bimbingan. Jemaah haji yang telah selesai melaksanakan ibadah haji sebagian besar turut aktif dalam organisasi haji yang ada diwilayahnya, dan kegiatannya berkisar pada bimbingan keagamaan serta implementasinya dalam kehidupan sosial bermasyarakat.

Dalam hal pemberian sanksi bagi penyelenggara swasta, selama ini diatur dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, memberikan ketentuan tentang Penyelenggara Ibadah Haji Khusus yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun dan/atau denda paling paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu

milyar rupiah) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Penegakan aturan secara konsekuen memang tidak semudah membuatnya. Inilah barangkali yang dialami oleh Departemen Agama saat ini, yang beberapa kali menegaskan bahwa akan menindak tegas Biro Perjalanan Khusus (BPH) yang melanggar, akhirnya cuma mampu mengeluarkan surat edaran agar semua BPH mengisi data jemaah serta bentuk pelayanan yang akan dilakukan di Arab Saudi.

Saat ini telah disepakati antara Departemen Agama dan ketiga Asosiasi (AMPUH, AMMPUH, SEPUH) dalam pembagian kuota kepada masing-masing BPH. Yakni dengan perhitungan jumlah tiga tahun terakhir dibagi tiga, dikali 80%. Bagi BPH yang usianya masih di bawah tiga tahun, maka tetap dibagi tiga dan dikali 80%. Sedangkan bagi BPH yang baru diberi kuota masing-masing dijatah sekitar 10 jemaah saja, tanpa memperhatikan aspek yang lain. Saat ini hal itu telah terjadi, misalnya, yang terjadi di lapangan adalah pengalihan dan jual beli kuota dengan perbedaan harga sekitar US\$100 sampai US\$250 per jemaahnya. Sebenarnya, jual beli kuota adalah mutlak dan keniscayaan yang tidak bisa dihindari akibat kebijakan Departemen Agama ini. Karena, ada sebagian BPH yang mendapatkan jatah kuota relatif banyak, tetapi kurang jemaah. Di sisi lain, ada yang memiliki banyak jemaah tetapi kurang kuota.

Dampak jual beli kuota, di sudut lain, akan menyebabkan, *Pertama*, tersedotnya sebagian dana operasional untuk jemaah, sehingga layanan yang

akan diterima oleh jemaah di Tanah Suci akan semakin berkurang. Akibatnya, jemaahlah yang akan dirugikan. *Kedua*, praktik ini menjadikan pasar haji khusus menjadi keruh dan tidak sehat. *Ketiga*, menjadikan jemaah penuh keraguan, dan mendukung pelanggaran. Karena, secara prinsipil jemaah akan mendukung apapun yang akan dilakukan oleh BPH, agar mereka bisa berangkat tahun ini sekalipun melanggar aturan.³⁸

Hal lain adalah akan adanya proses pembengkakan jumlah jemaah haji khusus, karena tidak dapat dipungkiri bahwa saat ini masing-masing BPH, baik yang memiliki jatah kuota banyak maupun yang sedikit masih melakukan *marketing* hingga pendaftaran haji khusus benar-benar ditutup. BPH dengan jatah kuota banyak merasa masih memiliki kelonggaran untuk terus menambah jemaahnya. Sebaliknya, BPH dengan kuota terbatas tidak dapat diberhentikan untuk terus menambah jemaahnya, dengan pertimbangan adanya kemungkinan penambahan kuota atau bantuan dari mitra BPH lainnya.

Calon jemaah hanya wajib mendaftar kepada BPH yang memiliki jatah kuota banyak, hal ini juga tidak dapat dilakukan karena *pertama*, keterbatasan informasi jemaah sejak awal tentang peta kuota masing-masing BPH. *Kedua*, pemilihan BPH oleh jemaah sangat tergantung pada keyakinan dan kecocokan jemaah, yang bisa berubah dari tahun ke tahun. *Ketiga*, faktor rejeki BPH yang bersangkutan, yang benar-benar di luar kemampuan manusia.

³⁸ Muhammad Zaenuddin, 15 Juli 2003, *Kuota Haji Potensi Awal Problem Nasional*, dalam Media Indonesia, Jakarta, hal. Hal. 25

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa pelaksanaan ibadah haji melibatkan berbagai aspek. Ia bukan hanya ritual, melainkan berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, jika persoalan kuota ini tidak bisa diselesaikan secara bijak dan mempertimbangkan berbagai kepentingan, dampaknya akan meluas.

Artinya, jika masalah keterbatasan kuota ini akan menjadi masalah tersendiri, apalagi dengan semakin panjangnya waktu pendaftaran, maka kian besar penambahan jumlah pendaftar secara nasional. Terlepas apakah kepada BPH yang memiliki jatah kuota atau yang terbatas. Besar kemungkinan, jika kesempatan terus dibuka maka secara nasional akan melampaui jatah kuota khusus sebanyak 12 ribu atau bahkan melampaui jumlah tahun lalu sebanyak 24 ribu.

B. Pembahasan

Berdasarkan penelitian yang dilakukan terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Kantor Departemen Agama Kabupaten Sidoarjo, Biro Perjalanan Haji (BPH) Khusus, Yayasan Konsumen Surabaya, serta beberapa calon jemaah haji Kabupaten Sidoarjo, maka pembahasan penelitian tersebut sebagai berikut :

1. Perlindungan Hukum Jemaah Calon Haji dalam Pengertiannya Sebagai Konsumen

Menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen :

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen

Rumusan pengertian perlindungan konsumen yang terdapat dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, tersebut cukup memadai. Kalimat yang menyatakan “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum”, diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang yang merugikan pelaku usaha hanya untuk kepentingan perlindungan konsumen.

Kesewenang-wenangan akan mengakibatkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, agar segala upaya memberikan jaminan kepastian hukum, ukurannya secara kualitatif ditentukan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan undang-undang lainnya yang juga dimaksudkan dan masih berlaku untuk memberikan perlindungan konsumen, baik dalam bidang hukum privat (perdata) maupun bidang Hukum Publik (Hukum pidana dan Hukum Administrasi Negara). Keterlibatan berbagai

disiplin ilmu sebagaimana dikemukakan di atas, memperjelas kedudukan Hukum Perlindungan Konsumen berada dalam kajian Hukum ekonomi.³⁹

Kepustakaan ekonomi mengenai istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi untuk produksi lainnya. Pengertian calon jemaah haji sebagai konsumen adalah konsumen akhir. Sehingga harus dipenuhi hak-hak mereka sebagai konsumen, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Memang benar, bagi setiap calon jemaah haji pelayanan haji yang diberikan oleh pihak penyelenggara sudah cukup optimal, namun masih ada kekurangannya. Karena pada dasarnya setiap calon jemaah haji membayar BPIH kepada penyelenggara untuk mendapatkan jasa⁴⁰ pelayanan yang sesuai dengan nilai tukarnya.

³⁹Hukum ekonomi adalah seluruh peraturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara peningkatan dan pengembangan kehidupan ekonomi dan cara-cara pembagian hasil pembangunan ekonomi secara merata, sesuai dengan hak asasi manusia. Pengertian ini tidak terbatas hanya pada persoalan yang menyangkut hubungan antara hukum dan kegiatan ekonomi tetapi didalamnya mencakup substansi tentang pembagian hasil pembangunan ekonomi merupakan hak asasi manusia. Demikian pula, tidak terbatas hanya dalam bentuk peraturan tertulis, tetapi termasuk didalamnya doktrin tentang cara-cara peningkatan dan pengembangan kehidupan ekonomi. Dapat dikatakan bahwa ruang lingkup hukum ekonomi tidak membedakan bidang hukum privat dan hukum publik, bahwa yang terpenting di dalamnya menyangkut aspek kehidupan ekonomi. (Sunaryati Hartono, dalam Sanusi Bintang dan Dahlan, 2000, *Op. Cit*, hal. 3)

⁴⁰ Menurut Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen. Dalam hukum perlindungan konsumen kadang-kadang digunakan istilah produk, yang meliputi barang dan/atau jasa. Sebagai contoh dalam dunia perbankan sering digunakan istilah produk perbankan yang tidak lain adalah jasa perbankan.

Penggunaan istilah pemakai dalam pengertian konsumen menimbulkan kesan barang dan jasa tersebut bukan milik sendiri, walaupun sebelumnya telah terjadi transaksi jual beli. Jika seandainya istilah yang digunakan setiap orang yang memperoleh, maka secara hukum akan memberikan makna yang lebih tepat.⁴¹

Perlindungan hukum bagi konsumen diarahkan untuk menciptakan perubahan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur keterbukaan akses dan informasi serta menjamin kepastian hukum, melindungi kepentingan konsumen dan pelaku usaha, dan meningkatkan kualitas barang dan pelayanan jasa.⁴²

Untuk itu semua cara pendekatan maupun perubahan sosial diupayakan sehingga menjurus pada tindakan yang bersifat negatif bahkan tidak terpuji yang berawal dari itikad tidak baik. Dengan demikian ada hubungan korelasi antara perubahan sosial (ekonomi) dengan eksistensi hukum. Dalam hubungan ini, suatu aturan hukum yang adil dan egaliter dapat lahir setelah adanya perubahan sosial yang radikal.⁴³

⁴¹ Hal lain yang juga perlu dikritisi bahwa cakupan konsumen dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah sempit. Bahwa yang dapat dikualifikasi sebagai konsumen sesungguhnya tidak hanya terbatas pada subjek hukum yang disebut orang, akan tetapi masih ada subjek hukum lain yang juga sebagai konsumen akhir yaitu badan hukum yang mengkonsumsi barang dan/atau jasa serta tidak untuk diperdagangkan. Oleh karena itu, lebih tepat bila pasal ini menentukan setiap pihak yang memperoleh barang dan/atau jasa yang dengan sendirinya tercakup orang dan badan hukum, atau paling tidak ditentukan dalam penjelasan pasal 1 angka 2 tersebut. (Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2004, *Op. Cit.*, hal. 1)

⁴² Romli Atmasasmita, 2000, *Bentuk-bentuk Tindak Pidana yang Dilakukan Oleh Produsen Pada Era Perdagangan Bebas, Suatu Upaya Antisipasi Preventif dan Represif*, dalam Hukum Perlindungan Konsumen, Mandar Maju, Bandung, hal. 93

⁴³ Artidjo Alkostar, 1997, *Paradigma Hukum Dalam Konteks Perubahan Sosial Ekonomi*, dalam Jurnal Hukum No. 7 Vol. 4 Tahun 1997, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hal. 45

Perubahan sosial, baik yang bersifat evolusi maupun revolusi sama-sama menuntut *social cost* yang harus dibayar dan melibatkan potensi masyarakat. Faktor lain yang senantiasa terlibat dalam perubahan sosial ialah hukum. Dalam arti prinsip hukum sebagai kebutuhan pokok rohaniah dari suatu masyarakat.

Angin perubahan yang melanda bangsa Indonesia dengan berakhirnya kekuasaan pada era orde baru memberikan imbas pada sistem penyelenggaraan haji secara keseluruhan, yang selanjutnya diamanatkan kepada Pemerintah melalui Garis Besar Haluan Negara. Dasar hukum penyelenggaraan ibadah haji secara nasional adalah Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang mulai berlaku pada tanggal 3 Mei 1999 dengan dibantu beberapa peraturan pelaksana lainnya diharapkan bisa memberikan pembaharuan dalam penyelenggaraan Ibadah haji di Indonesia ke arah lebih baik.

Dalam pengertian bahwa konsistenitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam memberikan perlindungan hukum kepada calon jemaah haji bisa kita lihat dari segi substansinya hal tersebut sesuai dengan pendapat dari Lawrence M. Friedman,⁴⁴ bahwa substansi hukum merupakan salah satu hal yang penting dalam suatu sistem hukum.

⁴⁴Lawrence M. Friedman dalam Satjipto Rahadjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 154

Apabila dilihat dari substansi hukumnya, maka dapat dikatakan bahwa implementasi dari Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji belumlah berjalan dengan baik, terutama memperjuangkan kepentingan masyarakat khususnya meningkatkan pelayanan jemaah dan persoalan kuota yang tersedia. Perlindungan hukum jemaah calon haji dalam ruang lingkup pengertian sebagai konsumen pengguna jasa penyelenggaraan, bisa dilihat dalam :

a. Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam hal Asas dan Tujuan

Penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia berdasarkan asas keadilan memperoleh kesempatan, perlindungan, dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah sebagai penyelenggara ibadah haji haruslah mampu memberikan pelayanan haji sesuai dengan asas penyelenggaraan ibadah haji itu sendiri.

Asas keadilan memperoleh kesempatan mengandung arti bahwa penyelenggaraan ibadah haji memberikan kesempatan kepada semua umat Islam yang memiliki kemampuan (*Istitho'ah*) untuk menunaikan rukun Islam yang kelima. Makna ibadah haji itu sendiri amat difokuskan sebagai perjalanan rohani manusia menuju persatuan diri dengan Allah SWT, atau sebagai proses penyucian diri.⁴⁵ Semua umat Islam yang mampu berhak untuk menunaikan ibadah haji ke Tanah Suci dan menikmati jasa pelayanan yang disediakan oleh pihak penyelenggara agar lancar ibadahnya.

⁴⁵ Abu Su'ud, 2003, *Haji, Antara Syara' dan Mitos*, Aneka Ilmu, Semarang, hal. 1

Asas perlindungan mengandung arti bahwa negara melindungi dan menjamin hak umat Islam sebagai warga negara demi untuk menjalankan ibadah haji dengan selamat dan aman serta nyaman. Allah SWT dengan segala kekuasaan-Nya menjamin umatnya yang berhaji, sebagaimana dalam firman-Nya :

“Niscaya kamu akan memasuki Masjidil Haram, Insyaallah dengan segala keamanan.” (Q.S. Al-Fath : 37)

Asas kepastian hukum mengandung arti bahwa penyelenggaraan ibadah haji didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang menjamin kepastian hukum. Berdasarkan kalimat tersebut terlihat jelas bahwa calon jemaah haji mulai proses pendaftaran hingga keberangkatan ke tanah suci memperoleh kepastian hukum dari penyelenggara haji. Ini berarti peranan negara dalam melindungi kepentingan calon jemaah haji harus diutamakan, mengingat haji adalah murni ibadah, bukan ibadah yang dikomersialkan.

Penyelenggaraan ibadah haji dalam tujuannya adalah untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik agar pelaksanaan ibadah haji dapat berjalan dengan aman, tertib, lancar, dan nyaman sesuai dengan tuntunan agama, serta jemaah haji dapat melaksanakan ibadah haji secara mandiri sehingga memperoleh haji mabrur. Hal tersebut jelas karena umat Islam menunaikan ibadah haji semata-mata agar memperoleh haji

mabrur, upaya penyelenggara haji harus terus dikoreksi agar terjadi perubahan ke arah yang lebih baik.

1. Tinjauan Asas dan Tujuan Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Ruang Lingkup Perlindungan Konsumen

Dengan memperhatikan substansi Pasal 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen demikian pula penjelasannya, tampak bahwa perumusan asas perlindungan konsumen mengacu pada filosofi pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan pada falsafah negara Republik Indonesia.

Asas kemanfaatan yang didalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan. Asas keamanan dan keselamatan konsumen untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

Asas keadilan yang didalamnya meliputi asas keseimbangan. Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara

kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual.

Asas kepastian hukum. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen serta negara menjamin kepastian hukum. Sebagai asas hukum, dengan sendirinya menempatkan asas ini menjadi rujukan pertama baik dalam pengaturan perundang-undangan maupun dalam berbagai aktivitas yang berhubungan dengan gerakan perlindungan konsumen oleh semua pihak yang terlibat didalamnya.

Asas-asas utama dari hukum ekonomi yang bersumber dari asas-asas hukum publik antara lain; asas keseimbangan kepentingan, asas pengawasan publik, dan asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi. Sedangkan asas-asas hukum yang bersumber dari hukum perdata dan/atau hukum dagang yaitu khusus mengenai hubungan hukum para pihak di dalam suatu kegiatan atau perjanjian tertentu atau perbuatan hukum tertentu dimana harus menghormati hak dan kepentingan pihak lain.⁴⁶

Menurut Gustav Radbruch dalam Achmad Ali,⁴⁷ menyebut keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagai “tiga ide dasar hukum” atau “tiga nilai dasar hukum”, yang berarti dapat dipersamakan dengan asas hukum. Di antara ketiga asas tersebut yang sering sorotan utama adalah masalah keadilan,

⁴⁶ Sri Redjeki Hartono, 2000, *Op. Cit*, hal. 71

⁴⁷ Achmad Ali, 1996, *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta, hal. 95

dimana Lawrence M. Friedman dalam Peter Mahmud Marzuki,⁴⁸ menyebutkan bahwa :

“In terms of law, justice will be judged as how law treats people and how it distributes its benefits and cost”. Dan dalam hubungan ini Lawrence M. Friedman juga menyatakan bahwa “every function of law, general or specific, is allocative.”

Menurut Achmad Ali,⁴⁹ adanya kesulitan dalam mewujudkan tujuan hukum secara bersamaan, karena hal itu dapat menimbulkan masalah. Masalah itu sering terjadi karena terjadi benturan dengan tujuan lainnya, untuk menganut asas prioritas yang kasuistis, dimana ketiga tujuan hukum kita diprioritaskan sesuai dengan kasus yang dihadapi. Asas keseimbangan yang dikelompokkan ke dalam asas keadilan, mengingat hakikat keseimbangan yang dimaksud adalah juga keadilan bagi kepentingan masing-masing pihak, yaitu konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah.

Kepentingan pemerintah dalam hubungan ini tidak dapat dilihat dalam hubungan transaksi dagang secara langsung menyertai pelaku usaha dan konsumen. Kepentingan pemerintah dalam rangka mewakili kepentingan publik yang kehadirannya tidak secara langsung di antara para pihak tetapi melalui pembatasan dalam bentuk kebijakan yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Keseimbangan perlindungan antara pelaku usaha dan konsumen menampakkan fungsi hukum yang menurut Rescoe Pound dalam Peter

⁴⁸ Lawrence M. Friedman dalam Peter Mahmud Marzuki, 1997, *The Need For the Indonesian Economic Legal Framework*, dalam Jurnal Hukum Ekonomi, Edisi IX, Agustus, 1997, hal 28.

⁴⁹ Achmad Ali, *Op. Cit*, hal. 95-96

Mahmud Marzuki,⁵⁰ sebagai sarana pengendalian hidup bermasyarakat dengan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat atau dapat dikatakan sebagai sarana kontrol sosial.

Sejak masuknya paham *welfare state*, negara telah ikut campur dalam perekonomian rakyatnya melalui berbagai kebijakan yang terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan, termasuk dalam hubungan kontraktual antara pelaku usaha dan konsumen. Pengaturan hal-hal tertentu yang berkaitan dengan masuknya paham *welfare state*, kita tidak menemukan lagi pengurusan kepentingan ekonomi oleh rakyat tanpa melibatkan pemerintah sebagai lembaga eksekutif di dalam suatu negara. Dalam pasal 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen secara jelas dapat diketahui bahwa perlindungan konsumen diselenggarakan dalam rangka pembangunan nasional, yang menjadi tanggungjawab pemerintah.

2. Penjaminan Hak-hak Konsumen Haji

Mengkaji perlindungan hukum calon jemaah haji dalam pengertiannya sebagai konsumen menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, bisa dilihat dari adanya penjaminan hak-hak calon jemaah haji dalam penyelenggaraan ibadah haji. Penjaminan hak-hak itupun sesungguhnya adalah penjabaran dari dari Undang Undang Dasar 1945. Dengan kata lain, pengaturan penjaminan hak-hak calon jemaah haji menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

⁵⁰Rescoe Pound dalam Peter Mahmud Marzuki, 1997, *Pembaharuan Hukum Indonesia*, Universitas Airlangga, Surabaya, hal. 3

hanya bersifat umum. Sebaliknya, apabila mengkaji dari ruang lingkup Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, hak-hak itu dijamin secara khusus.

Hak atas keamanan dan keselamatan, belum diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dimana hak ini dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang dan/atau jasa yang diperolehnya, sehingga konsumen dapat terhindar dari kerugian (fisik ataupun psikis) apabila mengonsumsi suatu barang dan jasa.

Hak untuk memperoleh informasi, belum diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dimana hak atas informasi ini sangat penting, karena apabila tidak memadainya informasi yang disampaikan kepada konsumen, dapat dikatakan bahwa ini merupakan salah satu bentuk cacat produk, yaitu yang dikenal dengan cacat instruksi atau cacat karena informasi yang tidak memadai.

Hak atas informasi yang jelas dan benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang suatu produk, karena dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang diinginkan/sesuai dengan kebutuhannya serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk.

Informasi yang merupakan hak konsumen tersebut di antaranya adalah mengenai manfaat kegunaan produk, efek samping atas penggunaan produk,

tanggal kadaluwarsa, serta identitas produsen dari produk tersebut.⁵¹ Informasi tersebut dapat disampaikan secara lisan maupun secara tertulis.

Informasi ini dapat memberikan dampak yang signifikan untuk meningkatkan efisiensi dari konsumen dalam memilih produk serta meningkatkan kesetiannya terhadap produk tertentu, sehingga akan memberikan keuntungan bagi perusahaan yang memenuhi kebutuhannya.⁵² Dengan demikian pemenuhan hak ini akan menguntungkan baik konsumen maupun pelaku usaha.

Hak untuk memilih, belum diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dimana hak ini dimaksudkan untuk memberikan kebebasan kepada konsumen untuk memilih produk tertentu sesuai dengan kebutuhannya, tanpa ada paksaan dari pihak luar. Berdasarkan hak untuk memilih ini konsumen berhak untuk memutuskan untuk membeli atau tidak terhadap suatu produk, dengan demikian pula keputusan untuk memilih baik kualitas maupun kuantitas jenis produk yang dipilihnya.

Hak untuk didengar, belum diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dimana hak ini merupakan hak konsumen agar tidak dirugikan. Hak ini berkaitan dengan barang dan jasa tertentu apabila informasi yang diperoleh tentang barang dan jasa kurang memadai, atau yang berupa suatu kebijakan pemerintah yang

⁵¹ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2004, *Op. Cit*, hal. 41

⁵² James F. Engel, Roger D. Blackwell, Paul W. Miniard, 1994, *Perilaku Konsumen*, Binarupa Aksara, Jakarta, hal. 593

berkaitan dengan kepentingan konsumen. Hak ini disampaikan baik secara perorangan maupun secara kolektif.

Hak untuk memperoleh ganti kerugian, belum diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dimana hak ini dimaksudkan untuk memulihkan keadaan yang tidak seimbang dalam akibat penggunaan barang dan jasa yang tidak memenuhi harapan konsumen. Hak ini sangat terkait dengan penggunaan barang dan jasa yang telah merugikan konsumen baik yang berupa kerugian materi, maupun psikis. Untuk merealisasikan hak ini tentu saja harus melalui prosedur tertentu, baik yang diselesaikan damai di luar pengadilan, maupun diselesaikan melalui pengadilan.

Hak untuk memperoleh pendidikan konsumen, dimaksudkan agar konsumen memperoleh pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan agar dapat menghindari kerugian akibat penggunaan barang dan jasa, karena dengan pendidikan konsumen dapat memilih barang dan jasa yang dibutuhkan. Hal ini berkaitan dengan kultur hukum⁵³ yang berlaku di dalam masyarakat.

⁵³ Menurut Lawrence M. Friedman, bahwa sistem hukum yang bersifat kultural, dimana terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan, dan pendapat tentang hukum. (Lawrence M. Friedman dalam Esmi Warassih Puji Rahayu, 1995, Op. Cit, hal. 1) Menurut Penulis, beragamnya tingkat pendidikan yang dimiliki oleh calon jemaah haji mensyaratkan adanya ide-ide dan sikap-sikap yang lebih toleran. Maksudnya, penyampaian informasi haruslah disesuaikan dengan keadaan masyarakat. Informasi tersebut haruslah mempunyai muatan pendidikan dalam membentuk budaya masyarakat yang lebih ideal, sehingga informasi tersebut dapat diterima secara luas oleh masyarakat dan tidak menimbulkan kesenjangan informasi. Penjaminan hak atas pendidikan pada akhirnya memposisikan calon jemaah haji lebih seimbang.

Hak memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat sangat penting bagi setiap konsumen dan lingkungan. Hak untuk mendapatkan barang sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya, dimaksudkan untuk melindungi konsumen dari kerugian akibat permainan harga secara tidak wajar.

Hak untuk mendapatkan upaya penyelesaian hukum yang patut, dimaksudkan untuk menyelesaikan kerugian melalui jalur hukum. Kata “patut” disini tidak dapat dilepaskan dari tuntutan-tuntutan etis Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Beberapa etika penyelesaian untuk menjalankan fungsi BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen), yaitu :⁵⁴

- a. Kehati-hatian (*duty of care*), artinya bertindak atau berbuat secara layak agar tidak mengakibatkan kerugian.
- b. Netralitas (*avoiding conflict of interests*), diartikan sebagai keberpihakan terhadap konsumen sebagai pihak yang lemah mengurangi kesempatan kedua belah pihak (pelaku usaha dan konsumen) untuk didengar pendapat/argumentasinya (*asas audi et alteram partem*).
- c. Kerahasiaan (*confidentiality*), artinya saling menjaga kerahasiaan dalam suasana saling percaya antara melindungi BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) dan dilindungi (konsumen), karena permohonan penyelesaian sengketa konsumen hanya diajukan oleh konsumen, tidak oleh pelaku usaha.
- d. Memberikan yang sebaik mungkin (*best efforts*), artinya ukuran/kriteria “yang sebaik mungkin” dalam konteks fungsi BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) sangat tergantung pada penguasaan dan pengalaman empirik perlindungan konsumen, dimana masing-masing anggota Majelis BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen), serta adanya kerjasama dari para pihak yang bersengketa untuk memberikan keterangan dan bukti yang utuh.

⁵⁴Yusuf Shofie, 2003, *Etika Penyelesaian Sengketa Konsumen*, dalam *Warta Konsumen*, Edisi Februari 2003/No. 02/XXIX, YLKI, Jakarta, hal. 9

3. Kewajiban Penyelenggara Ibadah Haji dalam Memberikan Perlindungan Hukum Konsumen Haji

Mengkaji Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam memberikan perlindungan hukum jemaah calon haji dapat terlihat dalam kewajiban-kewajiban, pada kenyataannya ada yang sudah dilaksanakan dan ada yang belum.

Memberikan ganti rugi kepada calon jemaah haji yang dirugikan merupakan kewajiban, penyelenggara ibadah haji (dalam hal ini Departemen Agama) wajib memberikan ganti rugi yang pantas kepada jemaah calon haji sesuai dengan kerugian yang dialami. Mengenai jenis dan jumlah ganti kerugian itu saja harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku atau kesepakatan masing-masing pihak. Seperti kita ketahui berdasarkan penelitian yang telah penulis lakukan bahwa ganti rugi yang diberikan oleh Departemen Agama yaitu memberikan jaminan keberangkatan bagi jemaah calon haji untuk menunaikan ibadah pada tahun 2005. Hal ini dilakukan karena hal itu merupakan keputusan Menteri Agama yang bersifat nasional.

Pemberian ganti rugi oleh Departemen Agama kepada jemaahnya merupakan wujud dari tanggungjawabnya. Karena pada dasarnya, menurut Sri Redjeki Hartono,⁵⁵ bahwa setiap orang pada suatu waktu, dalam posisi tunggal/sendiri maupun berkelompok bersama orang lain, dalam keadaan apapun pasti menjadi konsumen suatu produk atau jasa tertentu. Sehingga bisa

⁵⁵Sri Redjeki Hartono, 2000, *Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen pada Era Perdagangan Bebas*, dalam *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, hal. 78

dikatakan juga bahwa jemaah calon haji juga termasuk di dalam pengertian konsumen, yang harus dilindungi hak-haknya.

Perlindungan konsumen lebih sering dilihat dari segi hukum seperti masalah ganti rugi. Pemikiran demikian tidaklah benar karena, sebagaimana penulis telah disebutkan di atas, dalam perlindungan konsumen merupakan juga kewajiban pemerintah maka peranan pemerintah dalam menerapkan sanksi pidana dan administratif, sangatlah penting. Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani,⁵⁶ berpendapat jika berbicara tentang soal pertanggungjawaban hukum, mau tidak mau, kita harus berbicara soal ada tidaknya suatu kerugian yang telah diderita oleh suatu pihak sebagai akibat dari penggunaan, pemanfaatan, serta pemakaian oleh konsumen atas barang atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha.

Prinsip tanggungjawab berdasarkan unsur kesalahan yang sering dikenal dengan istilah *liability based on fault* merupakan prinsip yang cukup umum digunakan baik dalam hukum pidana maupun hukum perdata, dimana prinsip ini menyatakan bahwa seseorang baru dapat dimintakan

⁵⁶Secara sederhana, prinsip mutlak (*strict liability*) merupakan tanggungjawab yang tidak didasarkan pada aspek kesalahan (*fault/negligence*) dan hubungan kontrak (*privity of contract*), tetapi didasarkan pada cacatnya barang dan jasa (*objective liability*) dan risiko atau kerugian yang diderita oleh konsumen. Tujuan utama dari prinsip tanggungjawab mutlak adalah menjamin agar konsekuensi atau akibat hukum dari barang dan jasa yang mengakibatkan kerugian bagi konsumen dibebankan pada orang atau pihak yang mempunyai tanggungjawab untuk menanggung kerugian tersebut. Dengan demikian, prinsip tanggungjawab mutlak menggantikan prinsip tanggungjawab sebelumnya yang berbasis kesalahan (*fault based liability*), suatu prinsip tanggungjawab yang lebih mengutamakan oleh sikap atau perilaku produsen (*subjective liability*). (Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, 2001, *Op.Cit.*, hal. 59)

pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya.⁵⁷

Prinsip tanggungjawab mutlak merupakan salah satu bentuk peranan pemerintah dalam memberikan jaminan terhadap hak-hak konsumen, khususnya terhadap hak atas keselamatan, hak kesehatan, hak memperoleh informasi, dan hak mendapatkan ganti kerugian. Menurut Pasal 19 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dimana tanggungjawab pelaku usaha :

- (1) Pelaku usaha bertanggungjawab memberikan ganti rugi atas kerugian, pencemaran, dan/atau kerugian akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan;
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi;
- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan;
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Menurut Inosentius Samsul,⁵⁸ bahwa tanggungjawab sebelum Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah murni tanggungjawab berdasarkan kesalahan, berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata untuk tanggungjawab murni berdasarkan kesalahan dan Pasal 1234 KUH Perdata untuk kelalaian yang mengakibatkan wanprestasi. Kedua pasal

⁵⁷ Ibid, hal. 60

⁵⁸ Inosentius Samsul, 2003, *Prinsip Tanggungjawab Mutlak Hukum Perlindungan Konsumen*, dalam Warta Konsumen, Edisi Desember 2003, No. 12/XXIX, YLKI, Jakarta, hal. 28

tersebut menempatkan unsur kesalahan dan itikad tidak baik sebagai faktor utama lahirnya tanggungjawab, kecuali pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut bukan diakibatkan oleh kelalaian atau kesalahannya.

Selanjutnya, berdasarkan pada konstruksi, struktur dan sistematika Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa perlindungan konsumen menerapkan prinsip tanggungjawab berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik. Oleh karena itu, secara keseluruhan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menganut prinsip tanggungjawab berdasarkan kesalahan dengan dua modifikasi, yaitu :⁵⁹

- 1) Prinsip tanggungjawab berdasarkan praduga tak bersalah/lalai pelaku usaha sudah salah, sehingga tidak perlu dibuktikan kesalahannya (*presumption of negligence*);
- 2) Prinsip untuk selalu bertanggungjawab dengan beban pembuktian terbalik (*presumption of liability principle*)

4. Kedudukan Konsumen dalam Hukum Ekonomi Islam

Mengkaji perlindungan hukum calon jemaah haji dalam pengertiannya sebagai konsumen, apabila ditinjau dari kedudukan konsumen dalam hukum ekonomi Islam. Menurut penulis, tidak ada perbedaan yang signifikan diantara keduanya. Batasan pengertian konsumen dapat terlihat dalam hubungan hukum yang terjadi didalamnya, dimana hubungan tersebut merupakan bagian dari hukum ekonomi.

⁵⁹ Ibid, hal. 28-29

Hubungan antara ekonomi dan politik tidak dapat dipisahkan, karena kebijakan pemerintah dalam bidang ekonomi cenderung lebih banyak dalam bidang ilmu politik ekonomi yang berpengaruh besar terhadap berjalannya roda aktivitas perekonomian suatu negara yang menganut sistem ekonomi liberal dengan negara yang menganut sistem ekonomi sosialis. Keduanya sama-sama menggiring konsumen pada kondisi yang memprihatinkan, namun masalah memburuknya nasib konsumen tidak berubah.⁶⁰

Dengan majunya kajian para pemikir Islam tentang ekonomi Islam, maka penulis membahasnya dalam konsumen dan ekonomi Islam. Ekonomi liberal menurut Ghazi Inayah,⁶¹ mengalami permasalahan dalam rohani, religi, moral dan akhlak. Akibat mengabaikan aspek nilai dan moral ini, maka ekonomi barat menghadapi permasalahan ekonomi sosial dan dekadensi moral serius, sebab utama dari kerusakan moral tersebut adalah hilangnya makna kesakralan agama bagi nilai-nilai sosioekonomi akhirnya masyarakat terjauh dari mekanisme filter moral yang secara sosial sudah mereka sepakati.⁶²

Dalam hukum ekonomi Islam diatur kapan pemerintah boleh memberlakukan *tas'ir*,⁶³ dan penguasaan pemerintah terhadap kepemilikan umum, dan sebagainya. Sehingga Umar bin Khatthab berkata :

⁶⁰ Didik J. Rachbini dalam Zumrotin K. Susilo, 1996, *Op. Cit*, hal. 5

⁶¹ Ghazi Inayah dalam Muhammad dan Alimin, *Op. Cit*, hal, 14

⁶² M. Umer Chapra, (terj.) Ikhwan Abidin Bashri, 2000, *Op. Cit*, hal. 25

⁶³ Dalam terjemahan bebas diartikan sebagai harga yang disesuaikan (*fixing price*), dimana pada prinsipnya Islam tidak mengijinkan *tas'ir* dalam kondisi normal karena ia akan membunuh mekanisme pasar.

“Orang yang tidak mengerti hukum pasar, tidak dapat ambil bagian dalam kegiatan pasar.” (Riwayat Tirmidzi dari Anas bin Malik). Perkataan Umar ini menunjukkan bahwa pengetahuan hukum dagang Islam harus diketahui oleh para pedagang sehingga tercipta pasar yang Islami.

Islam juga mengandung mengandung beberapa ciri kapitalisme, seperti berlakunya asas *supply and demand*, adanya pengakuan terhadap kepemilikan pribadi dan sumber produksi, adanya kebebasan berkontrak, kebebasan berusaha dengan menentukan harga yang dibentuk oleh kebebasan pasar. Kepemilikan dalam Islam tidak bersifat mutlak, dimana dalam Islam seseorang dilarang melakukan riba, judi, monopoli, penipuan, eksploitasi kebodohan orang lain, seperti *talaqi rukban* (membeli tetapi belum mengetahui harga pasar) dan *bai al-hadhir li al-abadi* (pedagang perantara), serta *ihya al-mawat* (jual-beli tanah mati).⁶⁴

Pengertian konsumen dalam hukum ekonomi Islam tidak terbatas pada individu saja, tapi juga mencakup suatu badan hukum (*al-syakhshiyat al-ma'nawawiyah*), seperti yayasan wakaf atau perusahaan dan lembaga tertentu. Kata barang dan jasa secara singkat dalam ekonomi Islam cukup disebut sebagai harta (*al-mal*) karena terdiri dari barang dan jasa (*al-manfa'ah*).

Kata “baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk lain”, menunjukkan obyek dari suatu pemakaian yang mempunyai ikatan sosial (*al-wilayah*). Kata “tidak untuk diperdagangkan”, merupakan hubungan hukum dan tanggungjawab antara pemakai dan pihak penyedia,

⁶⁴ Muhammad dan Alimin, *Op. Cit.* hal, 34-35

dalam hukum ekonomi islam tidak ada bedanya antara pemakai akhir (*final consumer*) dengan pemakai medium (*intermediary consumer*).⁶⁵

Hal ini membawa pengaruh pada definisi konsumen (*al-mustahlik*), karena konsumen dalam hukum ekonomi Islam termasuk semua pemakai barang dan jasa secara langsung ataupun tidak langsung baik individu, kelompok atau publik. Kata “karena adanya hak yang sah”, bermaksud untuk mengecualikan para pemakai yang tidak sah, seperti seorang yang merampas atau mencuri harta seseorang, lalu memakainya, maka resiko pemakaian tersebut akan ditanggung oleh pemilik barang dengan asas tanggungjawab yang terdapat dalam hukum peradilan Islam.

2. Faktor - faktor yang dapat Merugikan Konsumen Haji dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Berdasarkan hasil penelitian, maka penulis akan membahas faktor - faktor yang dapat merugikan konsumen haji dalam penyelenggaraan ibadah haji. Pembahasan ini meliputi hubungan-hubungan yang terjadi antara para pihak dalam penyelenggaraan ibadah haji, dan akibat hukum yang ditimbulkannya. Hubungan-hubungan hukum tersebut antara lain :

a. Hubungan Hukum Antara Konsumen Haji dengan Penyelenggara Ibadah Haji

Proses terjadinya peralihan pemilikan atau penikmatan barang dan jasa dari penyedia barang dan penyelenggara jasa kepada konsumen. Peralihan

⁶⁵ Ibid, hal. 31

dapat terjadi karena adanya sesuatu hubungan hukum tertentu sebagaimana diatur dalam KUH Perdata atau peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan peralihan hak atau penikmatan barang dan jasa (hubungan jual beli, beli sewa, sewa menyewa dan sebagainya). Tetapi peralihan barang dan jasa itu dapat terjadi karena kegiatan komersial tertentu dari pelaku usaha. Berdasarkan uraian dalam halaman-halaman sebelumnya, maka dalam hubungan hukum yang terjadi antara konsumen haji dengan penyelenggara ibadah haji akan penulis sajikan dalam beberapa tahap, yaitu :

1. Tahap Pra Transaksi Konsumen

Tahap pra transaksi merupakan hal yang pertama dalam transaksi. Konsumen masih mencari keterangan dan informasi tentang barang dan jasa yang dibutuhkannya. Pentingnya penyampaian informasi yang benar terhadap konsumen mengenai suatu barang dan jasa, agar konsumen tidak salah terhadap informasi suatu barang suatu produk tertentu. Penyampaian informasi terhadap konsumen tersebut dapat berupa representasi, peringatan, maupun yang berupa instruksi.⁶⁶ Dalam tahap ini bagi konsumen haji telah mendapatkan informasi tentang penyelenggaraan baik secara langsung dari Departemen Agama ataupun melalui pihak penyelenggara haji swasta. Tahap-tahap dalam memberikan informasi kepada konsumen, terdiri dari :

⁶⁶ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op. Cit*, hal. 55

- Representasi

Perlunya representasi yang benar terhadap suatu barang jasa, karena salah satu penyebab terjadinya kerugian terhadap konsumen adalah terjadinya misrepresentasi terhadap barang dan jasa tertentu. Kerugian tersebut juga dialami oleh konsumen haji di Indonesia dalam kaitannya dengan misrepresentasi, karena tergiur oleh iklan-iklan atau brosur-brosur perjalanan tertentu, sedangkan brosur perjalanan tidak selamanya memuat informasi yang benar, karena pada umumnya hanya menonjolkan kelebihan pelayanan yang dipromosikan, sebaliknya kelemahan pelayanan tersebut ditutup-tutupi.

Informasi yang diperoleh konsumen melalui brosur tersebut dapat menjadi alat bukti yang dipertimbangkan oleh hakim dalam gugatan konsumen terhadap pelaku usaha.⁶⁷ Bahkan tindakan produsen yang berupa penyampaian informasi melalui brosur-brosur secara tidak benar yang merugikan konsumen tersebut, dikategorikan sebagai wanprestasi. Karena brosur dianggap sebagai penawaran dan butir-butir dalam perjanjian, sehingga isi brosur diperjanjikan dalam jual beli meskipun tidak dinyatakan tegas.

Representasi suatu produk diatur dalam Pasal ayat (1) f dan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pelanggaran yang sering terjadi pada konsumen haji khusus, yang telah dirugikan oleh pihak penyelenggara swasta akibat

⁶⁷ Ibid, hal. 55

penawaran pelayanan yang tidak sesuai dengan apa yang telah dijanjikan dalam brosur. Hal ini akan penulis bahas dalam bab berikutnya. Oleh karena itu, pemerintah dalam hal ini Departemen Agama harus memberikan informasi yang jelas kepada setiap calon jemaah haji agar tidak terjadi lagi kasus yang serupa dengan penelitian yang telah penulis lakukan. Konsumen harus lebih teliti dan hati-hati menanggapi janji-janji yang diberikan oleh pihak penyelenggara ibadah haji.

- Peringatan

Peringatan sama pentingnya dengan instruksi penggunaan suatu barang dan jasa, yang bagi konsumen, merupakan bagian penting dari penyampaian informasi tentang penggunaan barang dan jasa.⁶⁸ Permasalahan yang sering timbul adalah bahwa pelaku usaha telah menyampaikan peringatan secara jelas pada label suatu barang dan jasa, namun konsumen tidak membaca peringatan yang telah disampaikan kepadanya.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, konsumen haji mendapatkan informasi yang tidak benar, dimana Departemen Agama mengumumkan kepada masyarakat bahwa ada penambahan kuota haji

⁶⁸Nurhayati Abbas, 1996, *Hukum Perlindungan Konsumen dan Beberapa Aspeknya*, dalam Makalah, Disampaikan dalam Seminar Nasional Hukum Perlindungan Konsumen, Kerjasama ELIPS Project dengan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujungpandang, hal. 17

2004. Tetapi kenyataannya, calon jemaah haji tidak jadi diberangkatkan walaupun sudah mendapatkan nomor keberangkatan.

- Instruksi

Informasi barang dan jasa konsumen dapat diperoleh dari berbagai sumber tetapi disamping itu informasi dapat pula diperoleh dari kalangan konsumen sendiri atau juga dari pemerintah. Bagi pelaku usaha sudah saatnya berhati-hati dalam menginformasikan barang dan jasanya ke publik.

Informasi pelaku usaha harus benar-benar nyata menginformasikan kondisi barang dan jasa yang akan ditawarkan, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.⁶⁹ Instruksi memang banyak yang disampaikan kepada konsumen kesehatan, ini bukan berarti bahwa setiap produk lain tidak membutuhkan instruksi tentang cara pemakaiannya, agar tidak menimbulkan kerugian manakala terjadi penggunaan secara keliru. Instruksi dalam pelayanan haji bukan seperti penggunaan benda atau barang walaupun secara prinsipnya pemberitahuan mengenai objek tetap dilakukan.

⁶⁹As'ad Nugroho, 2001, *Memberi Pilihan Lewat Iklan*, dalam Bunga Rampai Penegakan Hak Konsumen, PIRAC bekerjasama dengan PEG, Jakarta, hal. 19

2. Tahap Transaksi Konsumen

Dalam tahap ini, suatu perikatan sudah terjadi, apabila mengkaji hasil penelitian konsistenitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam memberikan perlindungan hukum kepada jemaah calon haji dan efektivitasnya, maka dapat dilihat dari perjanjian yang dilakukan antara kedua belah pihak yaitu konsumen dengan penyelenggara ibadah haji.

Dalam perjanjian tersebut jemaah calon haji mengisi Surat Pendaftaran Pergi Haji (SPPH), dengan menggunakan klausula baku yang disediakan oleh Departemen Agama. Diperbolehkannya perjanjian baku dalam penyelenggaraan ibadah haji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seperti kita ketahui bersama, bahwa dalam perjanjian baku unsur ketidakseimbangan kemampuan para pihak dalam perjanjian, dimana Departemen Agama merupakan pihak yang paling kuat kedudukannya. Konsumen haji sering kurang memahami isi perjanjian, dimana bila terjadi kerugian maka pihak penyelenggara tidak dapat memberikan penjelasan yang komprehensif.

Sutan Remi Sjahdeni,⁷⁰ mengartikan perjanjian baku sebagai perjanjian yang hampir seluruh klausul-klausulnya dibakukan oleh pemakainya, dan pihak yang lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Adapun yang belum dibakukan hanya beberapa hal, misalnya yang menyangkut jenis, harga,

⁷⁰Sutan Remi Sjahdeni, 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, hal. 66

jumlah, warna, tempat, waktu, dan beberapa hal yang spesifik dari obyek yang diperjanjikan, dengan menekankan bahwa yang dibakukan bukan formulir perjanjiannya melainkan klausul-klausulnya.

Syarat-syarat perjanjian baku ditetapkan sendiri oleh satu pelaku usaha, tidak dapat diubah atau diperbaiki oleh pihak lain, tentu saja menimbulkan kemampuan pihak pembuat syarat perjanjian menentukan syarat berlaku atau batalnya sesuatu perikatan. Padahal kita mengetahui syarat batal suatu perjanjian selalu dianggap termuat dalam setiap perikatan, tetapi pembatalan perikatan itu termasuk kekuasaan hakim hakim sebagaimana diatur Pasal 1226 KUH Perdata.

Kemampuan berlebih satu pihak dan kelemahan pihak lainnya, memungkinkan dicapainya kata sepakat untuk tidak memberlakukan ketentuan perundang-undangan tertentu, apalagi ketentuan-ketentuan hukum perjanjian bersifat memaksa tetapi hanya pelengkap saja (*aanvullend recht*).⁷¹ Hal ini diakui sebagai keterbatasan kemampuan konsumen haji, karena pada dasarnya hal ini memang merupakan tanggungjawab Departemen Agama selaku penyelenggara ibadah haji.

Pengawasan Pemerintah terhadap pelaksanaan perjanjian baku adalah jalan terpendek yang dapat ditempuh, yang dapat dilakukan dengan memberlakukan persyaratan administratif bagi diberlakukannya perjanjian baku, yang bersifat preventif atau dengan membentuk Komisi Pengawas Kontrak Standar. Dengan demikian konsumen secara dini dapat

⁷¹ Subekti, 1990, *Op. Cit*, hal. 128

mengetahui syarat-syarat dalam perjanjian dan dapat mengelakkanya jika yang bersangkutan berpendapat bahwa syarat yang berlaku tersebut tidak sesuai dengan kepentingannya.⁷²

Perkembangan perjanjian baku lebih disebabkan oleh keadaan sosial masyarakat kita yang secara tidak langsung menginginkannya. F.A.J. Gras,⁷³ dalam penelitiannya selama tiga tahun terhadap perjanjian baku menyimpulkan bahwa perjanjian ini tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dalam masyarakat modern yang mempergunakan organisasi dan *planning* sebagai pola hidup, dengan kata lain perjanjian ini lahir akibat perubahan susunan masyarakat, lazimnya perjanjian ini dibuat oleh organisasi perusahaan.

Menurut Abdulkadir Muhammad,⁷⁴ perjanjian baku memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. bentuk perjanjian tertulis
naskah perjanjian keseluruhan dan dokumen bukti perjanjian yang memuat syarat-syarat baku, karena tertulis maka perjanjian memuat syarat-syarat baku itu menggunakan kata-kata atau susunan kalimat yang teratur dan rapi.
2. format perjanjian dibakukan
model perjanjian dapat berupa blanko atau formulir yang berisi syarat-syarat perjanjian yang sudah baku. Syarat-syarat tersebut dibuat dengan rinci menggunakan nomor atau pasal yang mengandung arti tertentu yang hanya dipahami oleh pengusaha.
3. syarat perjanjian ditentukan oleh pelaku usaha
syarat perjanjian yang merupakan pernyataan kehendak ditentukan sendiri pelaku usaha, karena ditentukan oleh pelaku usaha, maka

⁷² Muchammad Yani, 1995, *Op. Cit*, hal. 5

⁷³ F.A.J. Gras dalam Mariam Darus Badruzaman, 1986, *Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat Dari Perjanjian Baku*, dalam Hasil Simposium Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen yang diselenggarakan oleh BPHN, Bina Cipta, Jakarta, hal. 5

⁷⁴ Abdulkadir Muhammad, 1992, *Op. Cit*, hal. 6-8

sifatnya cenderung lebih menguntungkan pelaku usaha. Hal ini terlihat dengan adanya klausula eksonerasi.

Menurut Mariam Darus Badruzaman,⁷⁵ perjanjian baku dengan klausula eksonerasi yang meniadakan atau membatasi kewajiban salah satu pihak (kreditur) untuk membayar ganti kerugian kepada debitur, memiliki ciri sebagai berikut :

- a. isinya ditetapkan secara sepihak oleh kreditur yang posisinya relatif lebih kuat daripada debitur;
 - b. debitur sama sekali tidak ikut menentukan isi perjanjian itu;
 - c. terdorong oleh kebutuhannya, debitur terpaksa menerima perjanjian tersebut;
 - d. bentuknya tertulis;
 - e. dipersiapkan terlebih dahulu secara massal.
4. konsumen hanya menerima atau menolak
jika konsumen menerima syarat-syarat perjanjian yang diajukan, maka ditandatangani perjanjian itu. Jika konsumen tidak setuju dengan syarat perjanjian yang diajukan, ia tidak boleh menawarnya, karena menawar berarti menolak. Sehingga pilihan yang ada pada konsumen hanya ada dua pilihan, yaitu menerima atau menolak.
 5. penyelesaian sengketa melalui musyawarah atau peradilan
perjanjian baku terdapat klausula mengenai penyelesaian sengketa, biasanya klausula tersebut menyatakan sebelum perkara dibawa pengadilan akan dimusyawarahkan terlebih dahulu antara dua pihak yang bersengketa.
 6. perjanjian baku menguntungkan bagi pelaku usaha
 - efisiensi biaya, waktu, dan tenaga;
 - praktis karena sudah tersedia naskah yang siap diisi dan ditandatangani;
 - penyelesaian cepat karena konsumen hanya menyetujui dan menandatangani perjanjian yang diberikan;
 - homogenitas perjanjian yang dibuat dalam jumlah yang banyak.

Perjanjian baku baku mengandung sifat yang banyak menimbulkan kerugian terhadap konsumen. Perjanjian baku yang banyak terdapat di masyarakat dapat dibedakan dalam beberapa jenis, antara lain :⁷⁶

- 1). Perjanjian baku sepihak
adalah perjanjian baku yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya di dalam perjanjian itu. Pihak yang kuat itu disini

⁷⁵ Mariam Darus Badruzaman, 1994, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, hal. 47

⁷⁶ A.Z. Nasution, *Op. Cit.*, hal. 63-64

- adalah pihak pelaku usaha yang lazimnya mempunyai posisi ekonomi kuat dibandingkan pihak konsumen, kedua pihak lazimnya terikat dalam organisasi, misalnya buruh kolektif
- 2). Perjanjian yang ditetapkan oleh pemerintah, ialah perjanjian yang isinya ditentukan pemerintah terhadap perbuatan hukum tertentu, misalnya perjanjian yang mempunyai obyek hak atas tanah.

Kelahiran Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, maka perlindungan dari penyalahgunaan perjanjian baku keadaan semakin baik karena berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dilarang memuat klausula-klausula baku tertentu dalam perjanjian antara konsumen dengan pelaku usaha.

Berdasarkan penelitian, pembatasan atau larangan yang memuat klausula-klausula baku dalam perjanjian baku yang ditentukan oleh Pemerintah dalam Surat Pendaftaran Pergi Haji (SPPH) tidak dapat ditemukan, hal ini disebabkan karena dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji tidak terdapat aturannya.

3. Tahap Purna Transaksi Konsumen

Berdasarkan penelitian, dalam tahapan inilah banyak kerugian yang dialami oleh konsumen seperti yang telah dijelaskan dalam halaman sebelumnya. Bagi pihak penyelenggara, memberikan kepuasan dalam pelayanan adalah tujuan utamanya, akan tetapi pada kenyataannya masih banyak kelalaian dalam penyelenggaraan ibadah haji. Seperti yang penulis pernah pada halaman sebelumnya.

Dalam hubungan dengan perlindungan konsumen yang sering terjadi adalah tuntutan hak yang dikemukakan oleh konsumen karena merasa dirugikan oleh suatu produk barang atau jasa. Dalam kaitan ini, setidaknya tidaknya ada tiga masalah yang sering dialami konsumen, yaitu :⁷⁷

- (1) Masalah prinsip ganti rugi yang didalamnya mencakup sistem pembuktian;
- (2) Masalah lembaga tempat penyelesaian sengketa, termasuk peranan lembaga-lembaga di luar pengadilan; dan
- (3) Cara mengajukan tuntutan hak (gugatan) apakah harus selalu individual atau boleh berkelompok (*class/representative action*).

Sesuai dengan hukum positif yang berlaku di Indonesia, konsumen bila dirugikan dalam menggunakan barang dan jasa, dapat menggugat pihak yang menimbulkan kerugian itu. Kualifikasi gugatan yang digunakan lazim digunakan di berbagai negara, termasuk Indonesia adalah wanprestasi (*default*) atau perbuatan melawan hukum (*tort*).

Apabila ada hubungan kontraktual antara konsumen dengan pelaku usaha, maka kualifikasi gugatannya adalah wanprestasi. Kerugian yang dialami konsumen, tidak lain karena tidak dilaksanakannya prestasi oleh pengusaha. Jadi, tidak ada hubungan kontraktual antara konsumen dengan pelaku usaha kepada konsumen. Dalam ilmu hukum, inilah yang disebut sebagai doktrin *privity of contract*. Di dalam doktrin ini terkandung prinsip tidak ada hubungan kontraktual, tidak ada tanggungjawab (*no privity – no liability principle*).

⁷⁷ Toto Tahir, 2000, *Kemungkinan Gugatan Class Action dalam Upaya Perlindungan Hukum pada Era Perdagangan Bebas*, dalam Hukum Perlindungan Konsumen, Mandar Maju, Bandung, hal. 68

Jika gugatan konsumen menggunakan kualifikasi perbuatan melawan hukum (*tort*), hubungan kontraktual tidaklah disyaratkan. Dengan kualifikasi gugatan ini, konsumen sebagai penggugat harus membuktikan unsur-unsur :

- a. adanya perbuatan melawan hukum;
- b. adanya kesalahan/kelalaian pelaku usaha;
- c. adanya kerugian yang dialami konsumen;
- d. adanya hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang dialami konsumen.

Konsumen dihadapkan pada beban pembuktian yang berat, harus membuktikan keempat unsur tersebut. Menurut Yusuf Shofie,⁷⁸ hal ini dirasakan tidak adil bagi konsumen dengan beberapa pertimbangan, antara lain :

Pertama, secara sosial ekonomi kedudukan konsumen lemah dibandingkan dengan pelaku usaha, walaupun di mata hukum semua memiliki kedudukan yang sama. Dalam menghadapi gugatan konsumen, pelaku usaha lebih mudah mendapatkan pengacara untuk membela kepentingan-kepentingannya. Bagi konsumen sulit membuktikan unsur ada tidaknya kesalahan pelaku usaha dalam memberikan pelayanan kepada konsumen, yang dibuktikan adalah peristiwa-peristiwa positif dan peristiwa negatif.⁷⁹

⁷⁸ Yusuf Shofie, 2003, *Op. Cit.*, hal. 251-253

⁷⁹ Menurut Subekti, membuktikan peristiwa-peristiwa negatif lebih sukar daripada peristiwa positif. Hal ini dicontohkan dalam hubungan antara pembeli dan penjual. Si pembeli dapat lebih mudah membuktikan bahwa ia sudah membayar daripada si penjual diminta membuktikan bahwa ia belum menerima pembayaran. (Subekti, 1982, *Hukum Acara Perdata*, Bina Cipta, Bandung, hal. 85)

Kedua, prinsip kesejajaran kedudukan pelaku usaha dengan konsumen tidak dengan sendirinya membawa konsekuensi konsumen harus membuktikan semua unsur perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu, terhadap doktrin perbuatan konsumen, seyogyanya dilakukan deregulasi dengan menerapkan doktrin *product liability* ke dalam doktrin perbuatan melawan hukum.

Hal ini dapat dijumpai landasan hukumnya pada Pasal 1504 KUH Perdata yang menegaskan bahwa penjual bertanggungjawab adanya cacat tersembunyi pada produk yang dijualnya. Menurut Pasal 23 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa :

Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen

Ketentuan pasal ini merupakan suatu hal baru dalam dunia peradilan di Indonesia, karena adanya pengaturan tempat pengajuan gugatan ganti kerugian “di tempat kedudukan konsumen”, baik itu melalui BPSK (Badan penyelesaian Sengketa Konsumen) maupun melalui badan peradilan.⁸⁰ Tanpa tanggungjawab pelaku usaha, kepentingan ekonomi, keselamatan tubuh dan keamanan jiwa konsumen haji dipertaruhkan dan menghadapi resiko yang tidak sepatutnya konsumen alami. Dilihat dari segi lain,

⁸⁰ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2004, *Op. Cit*, hal. 155

melepas tanggungjawab tidaklah sesuai dengan kesusilaan dan kepatutan pada setiap masyarakat.

Hal ini memberikan konsekuensi bahwa apabila dalam perjanjian tidak ditentukan kewajiban pelaku usaha tersebut, maka dengan sendirinya konsumen tidak dapat menuntut pemenuhan itu dari pelaku usaha. Konsumen tidak dapat menggunakan alasan perbuatan melanggar hukum atas dasar ketentuan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dengan melepas tanggungjawab, pelayanan jasa sejak mulai digunakan atau mulai dinikmati, kemudian akhirnya ternyata tidak sesuai dengan kenyataan yang diberikan oleh pengusaha dialami juga bagi konsumen haji. Pertanggungjawaban secara moral harus ditujukan oleh pemimpin yang berjiwa besar.

Ketidakmampuan dalam mengatasi permasalahan tentang penyelenggaraan ibadah haji haruslah segera diintropeksi oleh pihak penyelenggara. Karena pada dasarnya, konsumenlah yang pertama menjadi mata rantai dalam bisnis. Ibadah tidak boleh dijadikan komersial bagi kepentingan segelintir orang. Bagaimanapun juga, yang diharapkan oleh konsumen haji adalah penyelenggaraan ibadah haji yang dilakukan dengan manajemen yang baik..

b. Persaingan Usaha yang Sehat dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji

Penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia merupakan tugas nasional dan menjadi tanggungjawab Pemerintah di bawah koordinasi Menteri. Pasal 6 butir (3) Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan ibadah haji juga menyatakan bahwa penyelenggara ibadah haji adalah Pemerintah dan atau masyarakat. Mengingat penyelenggaraan haji merupakan tugas nasional maka Keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ibadah haji merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji.

Keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ibadah haji di atur secara khusus dalam keputusan Menteri. Secara umum, segala urusan mengenai haji diatur oleh pemerintah sehingga tanggungjawab mengenai hal penyelenggaraan haji berpulang kepada pemerintah. Keterlibatan masyarakat dalam hal ini hanya sebagai pendukung dari tugas nasional tersebut.

Undang-Undang No.17 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan ibadah haji memiliki nuansa batin yang sangat demokratis dan humanis. klausula yang dibuat sedapat mungkin mengakomodir kepentingan masyarakat luas. Melaksanakan ibadah, khususnya ibadah haji adalah hak asasi manusia yang harus diselenggarakan secara baik dan terpadu.

Penyelenggaraan haji secara utuh dilaksanakan oleh pemerintah dan dibantu oleh masyarakat. Pemerintah dalam penyelenggaran haji bertindak sebagai regulator sekaligus sebagai pelaksana. Jika kita lihat dalam kacamata

bisnis maka pemerintah adalah pemegang kendali pasar, karena segala aset dan hak-hak dikuasai secara penuh oleh pemerintah. Ini bisa kita katakan sebagai praktek monopoli.

Namun, apakah benar ini adalah indikasi dari praktik monopoli? bukankah pemerintah mengemban tugas menyelenggarakan haji. Sesungguhnya pemerintah hanyalah mengemban tugas nasional tersebut. Bahkan untuk menghindari beban yang terlalu berlebihan dalam menangani haji pemerintah menyediakan tempat bagi peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan ibadah haji.

Konkritnya, pemerintah memberikan peluang kepada biro-biro perjalanan yang dikelola oleh masyarakat yang notabeneanya adalah swasta untuk menyelenggarakan ibadah haji. Biro-biro ini telah mendapatkan persetujuan dari pemerintah untuk mengelola penyelenggaraan haji. Hal ini dituangkan dalam Undang-Undang No. 17 Tentang Penyelenggaraan Haji mengenai Penyelenggaraan Ibadah Haji khusus.

Permasalahan persaingan usaha terjadi ketika pemerintah memperbolehkan pihak swasta mengelola penyelenggaraan haji. Peran serta masyarakat yang di emban oleh biro-biro perjalanan haji yang notabeneanya adalah swasta melenceng dari tujuan awal penyelenggaraan ibadah haji. Biro perjalanan haji yang semula ditugaskan untuk memberikan pelayanan khusus kepada masyarakat tidak menjalankan tugasnya dengan baik.

Tujuan mereka menjadi tidak mulia karena tanpa sengaja atau sengaja mereka lebih tertarik kepada keuntungan yang di dapat. Praktik-praktik jual beli kuota haji yang diberikan oleh pemerintah menjadi sisi yang tidak tabu. Persaingan Usaha oleh para pelaku usaha perjalanan haji menjadi tidak sehat. Dampak dari persaingan tidak sehat itu adalah calon jemaah haji menjadi dirugikan.

Berdasarkan hal tersebut, maka ketentuan yang dapat membantu penegakan hukum untuk menghindari persaingan usaha tidak sehat dapat dilihat dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang tersebut menentukan bahwa :

Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa :

- a. menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan; atau
- b. menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau
- c. membatasi peredaran dan atau penjualan barang atau jasa pada pasar yang bersangkutan; atau
- d. melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Sementara Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menentukan bahwa :

Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk :

- a. menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau
- b. membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau
- c. menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.

R. Shyam Khemani dalam Arie Siswanto,⁸¹ mengemukakan bahwa tujuan-tujuan hukum persaingan setiap negara berada pada satu titik di antara kedua kutub ekstrem pertimbangan ekonomi dan nonekonomi, tujuan utama persaingan usaha adalah sebagai berikut :

1. Memelihara kondisi kompetisi yang bebas. (*maintenance of competition*)
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 bersama untuk berusaha dan bersaing). Tujuan pemeliharaan kondisi kompetisi yang bebas ini sesungguhnya merupakan uapay untuk memaksimalkan aspek-aspek positif yang ada pada persaingan. Karena 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
2. Mencegah penyalahgunaan kekuatan ekonomi. (*prevention of abuse of economic power*)
Tujuan pencegahan penyalahgunaan kekuatan ekonomi ini sebenarnya erat kaitannya dengan adagium "*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*", tujuan ini dilandasi oleh pemikiran pembentukan ekonomi, entah melalui monopoli atau persaingan, yang rentan terhadap penyalahgunaan, yang merugikan pelaku ekonomi lain yang lemah.
3. Melindungi konsumen. (*protection of consumers*)
Untuk negara-negara yang bercirikan negara kesejahteraan (*welfare state*), soal alokasi sumber daya di antara sektor dan swasta menjadi penting, mengingat bahwa negara kesejahteraan juga berkepentingan untuk mencapai kesejahteraan umum warganya dengan sumber daya yang terbatas, bukan sekadar menjamin keamanan swasta untuk mengejar kesejahteraan mereka sendiri. Dalam keadaan seperti ini, kehadiran ketentuan yang secara tegas memisahkan sumber daya publik dari sumber daya privat menjadi tidak terhindarkan untuk meniadakan tumpah tindih alokasi publik-privat yang pasti terjadi bila tidak ada peraturan tegas tentang itu.

⁸¹ R. Shyam Khemani dalam Arie Siswanto, 2002, *Op. Cit*, hal. 19-20

Seperti kita ketahui, bahwa Departemen Agama selaku regulator, pelaku usaha, dan pengawas dalam penyelenggaraan ibadah haji menggunakan manajemen profesional namun dalam konsep manajemen manapun tidak dikenal peran rangkap sebagai wasit sekaligus pemain. Al-Quran memberikan tuntunan visi bisnis yang jelas yaitu visi bisnis masa depan yang bukan semata-mata mencari keuntungan sesaat tetapi merugikan melainkan mencari keuntungan yang secara hakikat baik dan berakibat baik pula bagi kesudahannya (pengaruhnya).⁸²

Berdasarkan uraian di atas, apabila dikaji menurut ekonomi Islam maka Islampun mengajarkan cara bersaing secara sehat. Islam sebagai suatu aturan hidup yang khas telah memberikan aturan-aturannya yang yang rinci, dalam hal ini ajaran berikut ini dapat dijadikan pijakan dalam melakukan persaingan bisnis, sebagaimana Allah SWT dalam firman-Nya :

“Hai orang-orang beriman, janganlah kalian saling memakan harta sesama kalian secara bathil.” (Q.S. An-Nisaa : 29)

Rasulullah SAW dalam hadistnya yang diriwayatkan Muslim, bahwa :

“Seorang muslim adalah bersaudara dengan muslim lainnya, tidak menzalimi dan tidak menekannya.”

⁸² Suhrwardi K. Lubis, 2000, *Hukum Ekonomi Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 14

3. Efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Berdasarkan hasil penelitian, efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dalam penerapannya banyak kendala yang menyebabkan Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tersebut belum bisa berlaku efektif dalam melindungi konsumen haji. Salah satu yang menyebabkan Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji belum berlaku efektif dalam melindungi konsumen berasal dari konsumen haji sendiri.

Menurut Satjipto Rahardjo,⁸³ bahwa hukum itu hanya akan dapat berjalan melalui manusia, manusialah yang menciptakan hukum, tetapi untuk pelaksanaan hukum itu juga masih diperlukan adanya campur tangan manusia. Efektif tidaknya Undang-Undang tersebut, dalam melindungi konsumen haji terkait dengan pemahaman konsumen haji terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tersebut apakah konsumen haji memahami hal-hak mereka yang diakomodasi oleh Undang-Undang tersebut. Selain itu terkait juga terkait dengan sikap dan pandangan konsumen haji terhadap pelanggaran yang menimpa dirinya.

⁸³ Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, hal. 70

Ada konsumen haji yang membiarkan pelanggaran itu terjadi menimpa dirinya dan ada pula yang mencoba melakukan pengaduan melalui lembaga swadaya masyarakat yang menangani masalah perlindungan konsumen, seperti Lembaga Yayasan Konsumen Indonesia (YLKI). Kebanyakan konsumen haji membiarkan pelanggaran terhadap haknya, karena mereka beranggapan bahwa mereka belum mendapatkan panggilan dari Allah SWT, karena untuk menunaikan ibadah diperlukan kesadaran dalam menjalannya. Seandainya ini dipermasalahkan akan mengakibatkan mereka tidak ikhlas dalam menerima takdir Allah SWT, disamping itu dengan melibatkan emosi akan membuang energi dan tenaga.

Dilihat dari sisi konsumen adalah sudah menjadi tipikal mayoritas konsumen Indonesia ketika berhadapan dengan pelaku usaha cenderung bersikap pasrah walaupun hak-haknya sebagai konsumen diinjak-injak.⁸⁴ Menurut Ahmad Muhammad Al-Assal, Fathi Ahmad Abdul Karim,⁸⁵ konsumen Indonesia sebagian dari masyarakat yang menjunjung nilai-nilai komunal, tidak terlepas dari budaya masyarakat sekelilingnya, bahkan sebagai individu yang tidak tergabung dalam satu kelompok, dia terlalu mudah dikendalikan oleh kekuasaan yang berasal dari luar dirinya seperti kultur, norma, dan peranan-peranan sosial.

⁸⁴ Sudaryatmo, 2001, *Op. Cit.*, hal. 11

⁸⁵ Ahmad Muhammad Al-Assal, Fathi Ahmad Abdul Karim, 1980, (ter.) Abu Ahmadi, Anshori Umar Sitanggal, *Op. Cit.* hal. 67

Efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan sangat erat kaitannya dengan masalah-masalah yang timbul selama waktu penerapannya. Keadaan ini disebabkan karena proses implementasi selalu mengakibatkan lingkungan dan kondisi yang berbeda. Dalam melihat realita kehidupan hukum dari suatu masyarakat, budaya hukum tidak dapat diabaikan karena secara konkrit budaya hukum itu bersifat responsif. Sifat responsif budaya hukum itu bisa memberi pengaruh negatif.

Kehadiran Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji termasuk perlindungan hukumnya yang juga mengacu kepada Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ternyata tidak serta merta menimbulkan respon positif dari konsumen haji. Respon konsumen tersebut biasanya dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dari konsumen, tingkat ekonomi atau kesejahteraan konsumen, tingkat pengetahuan akan hak-hak yang dimiliki konsumen serta nilai-nilai yang dianut di dalam masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto,⁸⁶ menyatakan bahwa masalah pokok dalam penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif dan negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut, yaitu :

⁸⁶ Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 5

- a. Faktor hukum itu sendiri;
 - b. Faktor penegak hukum;
 - c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
 - d. Faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
 - e. Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.
- Kelima faktor tersebut di atas satu sama lain saling berkaitan sebab esensi dari penegakan hukum dan merupakan tolak ukur dari efektivitas penegakan hukum.

Pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen di Indonesia adalah tanggungjawab dari pemerintah, sementara pelaksanaannya adalah menteri yang terkait. Pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen oleh pemerintah diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pembinaan dan penyelenggaraan perlindungan konsumen meliputi upaya untuk :⁸⁷

- a. Terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dengan konsumen;
- b. Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
- c. Meningkatnya kualitas sumber daya manusia, serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan dibidang perlindungan konsumen.

Di Indonesia pengawasan penyelenggaraan haji dilakukan oleh pemerintah, pengawasan oleh pemerintah dilaksanakan oleh Menteri Agama. Tetapi bagaimana dengan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat serta lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat melakukan pengawasan terhadap setiap barang dan/atau jasa yang ada di masyarakat.

⁸⁷ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, 2001, *Op. Cit*, hal. 90

Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat bekerjasama dengan masyarakat dan pemerintah dalam upaya melindungi hak-hak konsumen berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat bertugas :

- Menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban serta kehati-hatian konsumen dalam menggunakan barang dan jasa;
- Memberikan nasihat kepada konsumen yang membutuhkannya;
- Bekerjasama dengan instansi terkait dalam mewujudkan perlindungan konsumen;
- Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan yang dilakukan oleh konsumen;
- Serta melakukan pengawasan bersama dengan pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

Efektivitasnya Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam melindungi konsumen haji, maka komponen-komponen tersebut di atas memang diperlukan sekali partsipasinya. Tetapi perlu di ingat bahwa Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji juga memberikan ketentuan bahwa pemerintah selaku pengawas dan pelaku usaha.

a. Efektivitas dalam Hal Penyelesaian Sengketa Konsumen

Dalam hal terjadinya sengketa antara konsumen haji dengan penyelenggara ibadah haji, maka menurut Pasal 45 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa :

- (1) Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.

- (2) Penyelesaian konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggungjawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- (4) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Begitupun dalam Penjelasan Pasal 45 Ayat (2) Undang-Undang No. 8

Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa :

Penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat ini tidak menutup kemungkinan penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa. Pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa.

Yang dimaksud dengan penyelesaian secara damai adalah penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa (pelaku usaha dan konsumen) tanpa melalui pengadilan atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan tidak bertentangan dengan undang-undang ini.

Akan tetapi, upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan selain Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), masih tetap berlaku/dapat dipergunakan untuk menyelesaikan sengketa konsumen dengan pelaku usaha jika bertolak pada Pasal 45 ayat (2) dan Penjelasan.

Pasal ini hanya disebut penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau diluar pengadilan, tanpa menyebut bentuk dari cara penyelesaian di luar pengadilan.⁸⁸ Demikian pula dalam Penjelasan Pasal 45 ayat (2) dimungkinkan mengadakan perdamaian sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁸⁸ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2003, *Op. Cit*, hal. 226-227

Menurut Pasal 47 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, menyatakan bahwa :

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk “menjamin” tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.

Begitupun dalam Penjelasan Pasal 47 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa :

Bentuk jaminan yang dimaksud dalam hal ini berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tidak akan terulang kembali perbuatan yang telah merugikan konsumen tersebut.

Padahal dengan menyebutkan penyelesaian sengketa secara mediasi dan konsiliasi sesungguhnya juga merupakan cara penyelesaian damai, mengingat hasil akhir dari keduanya adalah kesepakatan, maka logika hukum menunjuk bentuk penyelesaian sengketa secara mediasi dan konsiliasi oleh BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen), dan bukan secara arbitrase, oleh karena hasil akhir penyelesaian melalui arbitrase adalah putusan. Dalam Penjelasan memperlihatkan bahwa yang terjadi bukan kesepakatan tetapi pernyataan sepihak oleh pelaku usaha.⁸⁹

Penyelesaian sengketa diluar pengadilan atau lebih dikenal dengan *Alternative Dispute Resolution* (ADR) dapat ditempuh dengan berbagai cara. ADR tersebut dapat berupa arbitrase, mediasi, konsiliasi, minitrial, *summary jury trial*, *settlement conference* serta bentuk lainnya.⁹⁰ Mediasi merupakan

⁸⁹ Ibid, hal. 232-233

⁹⁰ Yahya Harahap, 1997, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 168-169

proses penyelesaian sengketa alternatif, dimana pihak ketiga yang dimintakan bantuannya untuk membantu proses penyelesaian sengketa bersifat pasif dan sama sekali tidak berhak atau berwenang untuk memberikan suatu masukan, terlebih lagi untuk perselisihan yang terjadi.⁹¹

Konsiliasi merupakan penyelesaian proses penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan seorang pihak ketiga atau, lebih dimana pihak ketiga yang diikutsertakan untuk menyelesaikan sengketa adalah seseorang yang secara profesional sudah dapat dibuktikan keahliannya. Konsiliator dalam proses konsiliasi ini memiliki peran yang cukup berarti karena konsiliator memiliki peran yang cukup besar karena konsiliator berkewajiban untuk menyampaikan pendapatnya secara terbuka dan tidak memihak dalam sengketa namun tetap saja keputusan ada di tangan para pihak yang bersengketa.⁹²

Bila kita merujuk pada pendapatnya Lawrence M. Friedman dalam Esmi Warassih Puji Rahayu,⁹³ bahwa salah satu unsur penting di dalam suatu sistem hukum yaitu kultur hukum. Kultur hukum adalah sikap dan nilai-nilai yang menentukan apakah pengadilan akan dimanfaatkan atau tidak dalam menghadapi masalah hukum. Kebebasan para pihak yang bersengketa dalam menentukan apakah penyelesaian sengketa ini diselesaikan melalui jalur di luar pengadilan atau jalur pengadilan.

⁹¹ Gunawan Widjaja, 2001, *Seri Hukum Bisnis, Alternatif Menyelesaikan Sengketa*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 2

⁹² Ibid, hal. 3

⁹³ Lawrence M. Friedman dalam Esmi Warassih Puji Rahayu, 1995, *Op. Cit*, hal. 47

Dalam menyelesaikan sengketa antara penyelenggara ibadah haji belum sampai menggunakan penyelesaian sengketa secara mediasi dan konsiliasi, padahal kasus yang terjadi seperti yang telah dijelaskan pada halaman-halaman sebelumnya merupakan kasus yang besar. Hal ini menunjukkan bahwa konsumen haji memiliki berbagai kelemahan, sehingga konsumen haji tidak mempunyai kedudukan yang aman.

Berdasarkan uraian di atas, kemungkinan untuk mengajukan gugatan melalui pengadilan walaupun telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, dengan hanya berdasarkan alasan bahwa upaya penyelesaian tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 45 ayat (4) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Menurut Pasal 46 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa :

- (1) Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh :
 - a. seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
 - b. sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
 - c. lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahawa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
 - d. pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.
- (2) Gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, atau huruf d, diajukan kepada peradilan umum.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam penjelasan Pasal 46 Ayat (1) Huruf b dan Huruf d Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen :

Undang-undang ini mengakui gugatan kelompok atau *class action*. Gugatan kelompok atau *class action* harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu di antaranya adalah adanya bukti transaksi.

Tolak ukur kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit yang dipakai adalah besar dampaknya terhadap konsumen.

Pasal 46 ini memperlihatkan kemajuan berkenaan dengan adanya pengaturan *class action*. *Class action* dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu suatu prosedur hukum yang memungkinkan banyak orang yang bergabung untuk menuntut ganti kerugian atau kompensasi lainnya di dalam suatu gugatan.⁹⁴

Berdasarkan ketentuan Pasal 46 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, maka dasar hukum gugatan kelompok (*class action*) semakin kuat karena gugatan kelompok yang diajukan selama ini belum memiliki ketentuan tertulis, walaupun dalam kenyataan, gugatan kelompok tersebut diterima untuk diperiksa oleh pengadilan.

Seperti yang penulis sajikan dalam halaman-halaman sebelumnya, dalam kasus ini dimungkinkan bagi konsumen haji untuk mengajukan gugatan *class action* kepada penyelenggara ibadah haji sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Karena tampaknya penyelenggara ibadah haji telah mengkondisikan sikap konsumen

⁹⁴ S. Sothi Rachagan, tanpa tahun, *Consumer Access to Justice, an Overview, in Developing Consumer Law in Asia*, IOCU Regional Office for Asia and the Pacific, Malaysia, hal. 207

haji untuk selalu memahami dan menerima, bahwa apapun yang terjadi dan dialami selama menunaikan ibadah haji harus dipandang sebagai takdir atau kehendak Allah SWT.

b. Efektivitas dalam hal Pemberian Sanksi bagi Penyelenggara Swasta

Membaiknya kondisi perekonomian Indonesia juga merupakan faktor pemicu bagi terus membengkaknya calon jemaah haji melebihi kuota yang telah ditetapkan sebesar 1 permil dari jumlah penduduk suatu negara. Kenaikan jumlah jemaah haji yang semakin tajam pada tahun-tahun terakhir menarik perhatian banyak pihak, tidak saja dari Pemerintah melainkan juga dari pihak swasta, ulama, ilmuwan, politisi dan para manajer praktisi bisnis.

Pemerintah dalam hal ini, harus melihat seberapa efektifkah penyelenggaraan ibadah haji khusus dalam melindungi konsumen haji. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji memberikan sanksi yang berat bagi penyelenggara haji khusus yang tidak memenuhi aturan dalam Pasal 24 Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dimana disebutkan :

- (1) Penyelenggaraan Ibadah Khusus wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut :
 - a. hanya menerima pendaftaran dan melayani calon jemaah haji menggunakan paspor haji;
 - b. menyediakan petugas pembimbing ibadah dan kesehatan;
 - c. melapor kepada Perwakilan Republik Indonesia di Arab Saudi pada saat datang di Arab Saudi dan pada saat akan kembali ke Indonesia;
 - d. memberangkatan dan memulangkan jemaahnya sesuai dengan ketentuan penyelenggaraan ibadah khusus dan perjanjian yang

disepakati kedua belah pihak meliputi hak dan kewajiban masing-masing;

- (2) Ketentuan tentang penyelenggaraan ibadah khusus diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri.
- (3) Penyelenggara Ibadah Haji Khusus yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenai sanksi administratif berupa :
 - a. peringatan;
 - b. pencabutan izin penyelenggara;
 - c. pencabutan izin usaha.

Aturan hukum dibuat dan diberlakukan dengan harapan akan mempunyai pengaruh pada perilaku warga masyarakat. Pengaruh utama dari penerapan hukum tersebut adalah perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan hukum. Harapan awalnya memang demikian, tetapi dalam kenyataannya, hukum tidak selalu berpengaruh positif terhadap masyarakat. Hal ini berarti hukum dapat juga menyebabkan terjadinya perilaku yang menyimpang oleh karena masyarakat sengaja berbuat melawan hukum atau mungkin ia sama sekali tidak menghiraukan hukum yang berlaku.

Penyelenggaraan haji khusus oleh pihak swasta tidak selalu berjalan sesuai dengan keinginan Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Semula penyelenggaraan haji khusus ini dimaksudkan untuk memberikan pelayanan khusus bagi masyarakat yang ingin menunaikan ibadah haji secara lebih baik dalam hal pelayanan. Rambu-rambu yang tegas sudah diberikan oleh pemerintah agar pelayanan kepada masyarakat lebih maksimal. Sanksi-sanksi dibuat agar biro-biro perjalanan tidak melakukan praktek-praktek tidak sah. Namun, pada kenyataannya masih saja terjadi pelanggaran-pelanggaran hukum.

Pelanggaran-pelanggaran yang sering terjadi dalam penyelenggaraan ibadah haji seperti hal yang pernah penulis uraikan pada halaman-halaman sebelumnya. Penegakan hukum dalam pemberian sanksi sudah cukup efektif. Baik dari aturan hukum yang mengatur maupun pelaksanaan teknis di lapangan. Menurut Lawrence M. Friedman,⁹⁵ penegakan hukum dalam pemberian sanksi adalah suatu struktur yang penting dalam suatu sistem hukum. Pemerintah dalam hal ini telah menjalankan fungsinya sebagai pengawas penyelenggaraan ibadah haji. Sehingga dapat dikatakan bahwa efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sudah berjalan sesuai dengan fungsi dan tujuannya.

⁹⁵Struktural, bagian-bagian ini adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum, seperti pengadilan, badan pembuat Undang-undang, konstitusi tertulis. Komponen ini memungkinkan memberikan pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur. (Lawrence M. Friedman dalam Esmi Warassih Puji Rahayu, 1995, *Op. Cit*, hal. 1)

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

1. Setiap orang pada suatu waktu, dalam posisi tunggal/sendiri maupun berkelompok bersama orang lain, dalam keadaan apapun pasti menjadi konsumen suatu produk atau jasa tertentu. Sehingga bisa dikatakan juga bahwa jemaah calon haji juga termasuk di dalam pengertian konsumen, yang harus dilindungi hak-haknya. Perlindungan terhadap konsumen haji dipandang secara materiil maupun formil makin terasa penting, mengingat makin besarnya animo umat Islam untuk menunaikan ibadah haji setiap tahunnya, kemampuan umum yang bersifat eksternal yang harus dipenuhi oleh pemerintah dengan cara yang efektif.
2. Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional Pemerintah Republik Indonesia yang harus dilakukan secara baik. Penyelenggaraan ibadah haji tidak lepas dari kesalahan dan mismanajemen, bukan disebabkan oleh peraturan yang ada. Hal tersebut menyebabkan calon jemaah haji seringkali dirugikan. Faktor utama yang menyebabkan kerugian bagi calon jemaah haji adalah pelayanan yang tidak memberikan kepuasan kepada konsumen.
3. Efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan sangat erat kaitannya dengan masalah-masalah yang timbul selama waktu penerapannya. Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

sebagai landasan utama dalam penyelenggaraan ibadah haji sudah efektif, walaupun masih terdapat kekurangan. Seperti, tidak diaturnya proses pengajuan gugatan serta pemberian ganti rugi. Namun hal itu bisa diatasi dengan menggunakan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

B. Saran

1. Masalah perlindungan hukum terhadap konsumen haji harus benar-benar diperhatikan oleh Pemerintah khususnya, Departemen Agama dan pihak swasta yang menyelenggarakan haji. Seharusnya penyelenggara ibadah haji tetap memberikan pelayanan yang baik, mengingat ibadah haji adalah kegiatan murni ibadah, bukan mengkomersialkan ibadah.
2. Untuk meminimalisir kerugian yang diderita oleh konsumen haji akibat pelayanan yang tidak memuaskan, maka Pemerintah harus melaksanakan kewajiban asasinya kepada masyarakat sebagai pemberi pelayanan publik. Kemudian, pekerjaan utama yang harus dilakukan untuk memperbaiki manajemen adalah menerapkan prinsip-prinsip manajemen modern dalam penyelenggaraan ibadah haji, yaitu pembagian tugas dan wewenang secara tegas untuk fungsi operasi, regulasi, eksekusi.
3. Meningkatkan sumber daya manusia yang berkualitas dalam bidang pelayanan penyelenggaraan ibadah haji adalah salah satu upaya untuk lebih meningkatkan efektivitas Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Al-Assal, Fathi Ahmad Muhammad dan Ahmad Abdul Karim, (ter.) Abu Ahmadi, Anshori Umar Sitanggal, *Sistem Ekonomi Islam, Prinsip-prinsip dan Tujuan-tujuannya*, Bina Ilmu, Surabaya, 1980;
- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996;
- Ali, Mohammad Daud, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000;
- Amuli, Jawad, *Hikmah dan Makna Haji*, Cahaya, Bogor, 2003;
- Atmasasmita, Romli, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000;
- Badruzaman, Mariam Darus, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994;
- _____, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Citya Aditya Bakti, Bandung, 2001;
- Basri, Faisal, *Persaingan Usaha di Indonesia, Tinjauan Ekonomi dan Hukum*, Erlangga, Jakarta, 2002;
- Bintang, Sanusi dan Dahlan, *Pokok-pokok Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000;
- Chapra, M. Umer, (terj.) Ikhwan Abidin B, *Masa Depan Ilmu Ekonomi, Sebuah Tinjauan Islam*, Gema Insani Press bekerjasama dengan Tazkia Cendekia, Jakarta, 2000;

- Danim, Sudarwan, *Menjadi Peneliti Kualitatif, Ancangan Metodologi, Presentasi dan Publikasi Hasil Penelitian untuk Mahasiswa dan Peneliti Pemula Bidang Ilmu-Ilmu Sosial, Pendidikan dan Humaniora*, Pustaka Setia, Bandung, 2002;
- Daradjat, Zakiah, *Ibadah yang Unik*, Ruhama, Jakarta, 2000;
- Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji, *Bunga Rampai Perhajian, Realitas dan Tantangan Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Departemen Agama Republik Indonesia, Jakarta, 2003;
- _____, dalam Modul I, *Kebijaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004;
- _____, dalam Modul II, *Uraian Tugas Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH) di Arab Saudi*, Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004;
- _____, dalam Modul III, *Uraian Tugas Petugas Operasional yang Menyertai Jemaah Haji*, Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 2004;
- _____, dalam Modul IV, *Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Jemaah Haji*, Departemen Agama Republik Indonesia, Jakarta, 2004;
- Effendi, Iljas, *Menjaga Kesehatan dalam Perjalanan Haji dan Umroh*, Aqua Press, Jakarta, 1981;
- Engel, James F, Roger D. Blackwell, Paul W. Miniard, *Perilaku Konsumen*, Binarupa Aksara, Jakarta, 1994;
- Faisal, Sanafiah, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Yayasan 3. A, Malang, 1990;
- Fuady, Munir, *Hukum Bisnis, Dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994;
- Gayo, H. M. Iwan, *Buku Pintar, Haji dan Umroh*, Pustaka Warga Negara, Jakarta, 2003;

- Guba, Denzin, (terj.) Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial, dari Denzin Guba dan penerapannya*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 2001,
- Hadikusuma, Hilman, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995;
- Harahap, Yahya, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997;
- Hartono, Sri Redjeki, *Kapita Selektta Hukum Ekonomi*, Mandar Maju, Bandung, 2000;
- _____, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000;
- Hartono, Sunaryati, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1982;
- Kuhn, Thomas S, *The Structure of Scientific Revolutions*, (terj.) Tjuni Surjaman, 2002, *Peran Paradigma dalam Revolusi Sains*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1962;
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Bandung, 1977;
- Kelib, Abdullah, dalam Catatan Perkuliahan Kapita Selektta Hukum Ekonomi, Hukum Ekonomi Islam, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2004;
- Lubis, Suhrawardi K, *Hukum Ekonomi Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000;
- Lubis, Nabilah, *Menyingkap Rahasia Ibadah Haji*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001;
- Mannan, Muhammad Abdul, (terj.) M. Nastangin, *Ekonomi Islam, Teori dan Praktek, Dasar-dasar Ekonomi Islam*, Dana Bakti Wakaf, Yogyakarta, 1993;

- Marzuki, Peter Mahmud, *Pembaharuan Hukum Indonesia*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1997
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1988;
- Miles, Matthew. B. dan A. Michael Huberman, *Analisa Data Kualitatif, Buku tentang Sumber Metode-metode Baru*, UI Press, Jakarta, 1992;
- Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004;
- Muhammad dan Alimin, *Etika dan Perlindungan Konsumen dalam Ekonomi Islam*, BPFE, Yogyakarta, 2004;
- Muhammad, Abdulkadir, *Perjanjian Baku dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992;
- Muhammadiyah, Ja'far, *Tuntunan Ibadah Zakat, Puasa dan Haji*, Kalam Mulia, Jakarta, 1997;
- Moleong, J. Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002;
- Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995;
- Nasution, Az, *Konsumen dan Hukum, Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995;
- _____, *Hukum Perlindungan Konsumen, Suatu Pengantar*, Daya Widya, Jakarta, 1999;
- _____, *Profil UU Perlindungan Konsumen dalam Liku-liku Perjalanan UUPK*, YLKI, Jakarta, 2001;
- Nasution, S, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1998;
- Nidjam, Achmad dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji, Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Workers*, Zikrul Hakim, Jakarta, 2001;
- Nugroho, As'ad, *Memberi Pilihan Lewat Iklan, dalam Bunga Rampai Penegakan Hak Konsumen*, PIRAC bekerjasama dengan PEG, Jakarta, 2001;

- Nugroho, Susanti Adi, *Pengaturan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Puslitbang /Diklat, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 2001;
- Patrik, Purwahid, *Asas Itikad Baik dan Kepatutan dalam Perjanjian*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1982;
- _____, *Diktat Hukum Perdata I*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1994;
- Rachagan, S. Sothi, *Consumer Access to Justice, an Overview, in Developing Consumer Law in Asia*, IOCU Regional Office for Asia and the Pacific, Malaysia, tanpa tahun;
- Rajagukguk, Erman, dkk, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000;
- Ramli, Mutawakil, *Mari Memabrurkan Haji. Kajian dan Berbagai Mazhab Islam*, Gugus Press, Bekasi, 2002;
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980;
- Rahayu, Esmi Warassih Puji, *Metode Penelitian Sosial, dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum, Materi Penelitian Metodologi Sosial*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1999;
- Rosjidi, Lily, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1992;
- R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993;
- R. Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung, 1986;
- R.M. Suryodiningrat, *Asas-asas Hukum Perikatan*, Tarsito, Bandung, 1985;
- Saddam, Muhammad, (terj.) Hary Kurniawan, *Ekonomi Islam, Sistem Ekonomi Menurut Islam*, Taramedia, Jakarta, 2002;
- Shariati, Ali, *Haji*, Pustaka, Bandung, 2002;
- _____, *Menjadi Manusia Haji, Panduan Memahami Makna Sosial dan Filsafat – Aksi di Balik Ritus-ritus Haji*, Mujadalah, Yogyakarta, 2003;

- Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1992;
- Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999;
- _____, *Mencari Keadilan, Bunga Rampai Perlindungan Konsumen*, PIRAC bekerjasama dengan PEG, Jakarta, 2001;
- Suseno, Franz Magnis, *Berfilsafat Dalam Konteks*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992;
- Susilo, Zumrotin K, *Penyambung Lidah Konsumen*, YLKI dan Puspa Swara, Jakarta, 1996;
- Su'ud, Abu, *Haji, Antara Syara' dan Mitos*, Aneka Ilmu, Semarang, 2003;
- Tahir, Toto, *Kemungkinan Gugatan Class Action dalam Upaya Perlindungan Hukum pada Era Perdagangan Bebas*, dalam *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000;
- Widjaja, Gunawan, *Seri Hukum Bisnis, Alternatif Menyelesaikan Sengketa*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001;
- _____, dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

B. MAKALAH/ARTIKEL MAJALAH

- Abbas, Nurhayati, *Hukum Perlindungan Konsumen dan Beberapa Aspeknya*, dalam Makalah, Disampaikan dalam Seminar Nasional Hukum Perlindungan Konsumen, Kerjasama ELIPS Project dengan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujungpandang, 1996;
- Alkostar, Artidjo, *Paradigma Hukum Dalam Konteks Perubahan Sosial Ekonomi*, dalam *Jurnal Hukum* No. 7 Vol. 4, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1997;

- Badruzaman, Mariam Darus, *Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat Dari Perjanjian Baku*, dalam Hasil Simposium Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen yang diselenggarakan oleh BPHN, Bina Cipta, Jakarta, 1986;
- Gunawan, Johannes, *Product Liability Dalam Hukum Bisnis Indonesia*, dalam Pro Justitia, Tahun XII, No. 2 April 1994,
- Kelib, Abdullah, *Peranan Baitul Maal Wat Tamwil Sebagai Lembaga Keuangan Non Bank Alternatif, Perspektif Hukum Ekonomi Islam*, dalam Makalah Seminar Eksistensi dan Prospek Baitul Maal Wat Tamwil (BMT) dalam Perkembangan Hukum Ekonomi Indonesia, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 10 Maret 2004;
- Kompas, *Ketika Departemen "Korup" Mengelola Haji*, Jakarta 27 Desember 2003:
- Marzuki, Peter Mahmud, *The Need For the Indonesian Economic Legal Framework*, dalam Jurnal Hukum Ekonomi, Edisi IX, Agustus, 1997;
- Muchammad Yani, *Kode Etik Perjanjian Penjualan di Indonesia*, dalam Makalah Seminar Nasional Perlindungan Konsumen, Purwokerto, 1995;
- Muladi, 1998, *Menyongsong Keberadaan Undang-undang Persaingan Sehat di Indoensia*, dalam Makalah yang disampaikan dalam Seminar Menyongsong Lahirnya UU Persaingan Sehat/Anti Monopoli, yang diselenggarakan oleh Universitas Semarang,
- Oesman, Oetojo, *Aspek-Aspek Hukum dalam Prospektif Perlindungan Konsumen di Indonesia*, dalam makalah Seminar Nasional Perlindungan Konsumen, Purwokerto, 1995;
- Permadi, *Pola Sikap Masyarakat Terhadap Masalah Perlindungan Konsumen*, dalam Makalah Simposium Aspek-aspek Masalah Perlindungan Konsumen, BPHN, Jakarta, 1980;

Rajagukguk, Erman, *Pemikiran Mengenai Pengaturan Persaingan Bisnis di Indonesia*, dalam Makalah Seminar Hukum Persaingan, Aspek Hukum dan Ekonomi, Departemen Kehakiman bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stifting (KAS), Jakarta, 1996;

Samsul, Inosentius, *Prinsip Tanggungjawab Mutlak Hukum Perlindungan Konsumen*, dalam Warta Konsumen, Edisi Desember /No. 12/XXIX, YLKI, Jakarta, 2003;

Shofie, Yusuf, *Etika Penyelesaian Sengketa Konsumen*, dalam Warta Konsumen, Edisi Februari 2003/No. 02/XXIX, YLKI, Jakarta, 2003;

Suharno, *Sistem Pengawasan Barang dan Jasa dalam Rangka Perlindungan Konsumen*, dalam Makalah Seminar Nasional Perlindungan Konsumen, Purwokerto, 1995;

Susilo, Zumrotin K, *Jemaah haji bagaimana kalau dirugikan ?*, dalam Warta Konsumen, YLKI, Jakarta, 24 Maret 1994;

Taftazani, Hafidz, *Peran Swasta Selenggarakan Haji*, dalam Media Indonesia, Jakarta, 11 Mei 2004;

Wardiono, Kelik, *Konsumen dan Persaingan Usaha Yang Sehat, Sebuah Strategi Yang Bergeser, Menggantung dan Melingkar*, dalam Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 4, No. 2 September 2001;

Zaenuddin, Muhammad, *Kuota Haji Potensi Awal Problem Nasional*, dalam Media Indonesia, Jakarta, 15 Juli 2003.

C. PERATURAN-PERATURAN

Undang-Undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji;

Undang-Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha;

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 102 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen, Sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 45 Tahun 2002;

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 45 Tahun 2002 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 2004;

Keputusan Menteri Agama No. 1 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama;

Keputusan Menteri Agama No. 371 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Agama No. 396 Tahun 2003;

Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji No. D/377 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Haji dan Umrah sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji No. D/348 Tahun 2003;

Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji No. D/200 tentang Pedoman Teknis Pendaftaran Haji Tahun 2005 M/1425 H.