

9-30-2017

## Masalah Regulasi dan Pengawasan dalam Praktik Korupsi Haji Tahun 2010-2013

Bayu Firdaus  
*Palladium Group*, bayu.firdaus7994@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/politik>



Part of the [Other Political Science Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Affairs Commons](#)

---

### Recommended Citation

Firdaus, Bayu (2017) "Masalah Regulasi dan Pengawasan dalam Praktik Korupsi Haji Tahun 2010-2013," *Jurnal Politik*: Vol. 3: Iss. 1, Article 5.

DOI: 10.7454/jp.v3i1.1096

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/politik/vol3/iss1/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Social and Political Sciences at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *Jurnal Politik* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

# Masalah Regulasi dan Pengawasan dalam Praktik Korupsi Haji Tahun 2010-2013

BAYU FIRDAUS \*

Palladium Group

Jl. Budi Mulia No.47 B, Pademangan Barat, Jakarta Utara, 14420

Email: bayu.firdaus7994@gmail.com

## ABSTRAK

Masalah korupsi telah banyak terjadi di lembaga-lembaga negara. Korupsi tidak hanya terjadi di lembaga legislatif seperti, namun juga terjadi di lembaga eksekutif, seperti kementerian. Korupsi yang terjadi di Kementerian Agama dipilih dalam penelitian ini karena praktik korupsi tersebut merupakan sebuah ironi dari sebuah kementerian yang identik dengan moral dan agama yang secara prinsip menolak dan menentang praktik korupsi. Tulisan ini berargumen bahwa praktik korupsi haji tahun 2010-2013 disebabkan oleh regulasi yang bermasalah dan penyalahgunaan pengawasan oleh DPR. Penelitian sebelumnya melihat penyebab praktik korupsi di Indonesia terbagi menjadi tiga, yaitu persoalan sistem atau regulasi, mental, atau kombinasi keduanya. Penelitian ini berbeda karena menjelaskan faktor sistem secara lebih mendalam dan mengajukan dua hal penting yang terkait dengannya yaitu regulasi yang bermasalah dan penyalahgunaan pengawasan oleh legislatif yang memberikan kesempatan praktik korupsi. Penelitian ini juga meninjau ulang faktor *opportunity* dalam teori GONE yang dicetuskan oleh Bologna.

Kata kunci : korupsi, kesempatan, regulasi, pengawasan

## ABSTRACT

The problem of corruption has occurred in many government institutions. Corruption is not only occurred in legislative institutions such as DPR, DPD, or DPRD, but also in executive institutions, such as ministries. Corruption in the Ministry of Religious Affairs is chosen to be explored in this paper because of its supposedly commitment and tightly intricate with moral and religious values to oppose any practices of corruption. This paper argues that the practice of corruption in pilgrim seasons of 2010-2013 occurred due to opportunity made available by problematic regulation and abused of supervision by members of DPR. Previous research found that corruption in Indonesia can be divided into three different causes, which are problems of system or regulation, mental, and both of them. This article looks deeply into the factor of system further and offers two important aspects related to this, which are problematic regulation and abuse of legislative supervision. Both have provided opportunities to the practice of corruption in the ministry. This paper also reviews opportunity factor in GONE theory by Bologna.

Keywords: corruption, opportunity, regulation, supervision

DOI: <http://doi.org/10.7454/jp.v3i1.56>

---

\* Penulis adalah Associate Researcher di Palladium Group.

## PENDAHULUAN

Masalah korupsi telah banyak terjadi di lembaga-lembaga pemerintah. Korupsi<sup>1</sup> tidak hanya terjadi di lembaga legislatif, namun juga terjadi di lembaga eksekutif (Laporan Tahunan KPK 2014, 41). Sepanjang tahun 2014, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah melakukan 80 penyelidikan, 58 penyidikan dan 45 penuntutan. Di antara 58 penyidikan terdapat 14 kepala daerah (12 wali kota/bupati/wakil dan 2 gubernur), 9 kepala lembaga/kementerian, 4 anggota DPR/DPD, dua hakim, dan 15 swasta (Laprah KPK 2014, 41). Kepala lembaga/kementerian menduduki posisi kedua setelah kepala daerah.

Di antara berbagai kasus korupsi di sejumlah kementerian, penulis memilih kasus di Kementerian Agama. Penelitian ini memilih Kementerian Agama dibandingkan kementerian lainnya karena kementerian ini identik dengan moral dan agama. Moral dan agama menjadi pedomannya dan karenanya kementerian ini diharapkan menjadi garda terdepan dalam menjaga moral bangsa dengan berlandaskan spirit ikhlas beramal dan berpegang teguh pada nilai moral dan agama (Inspektorat Jenderal Kementerian Agama 2015, 3).

Moral dan agama yang menjadi pedoman Kementerian Agama ini tegas melarang korupsi. Pelarangan moral dan agama terhadap korupsi semestinya membuat Kementerian Agama lebih sensitif terhadap korupsi. Namun, fakta menunjukkan praktik korupsi justru terjadi dan menyentuh hal-hal sensitif dalam Islam dan dalam skala yang besar, seperti korupsi pengadaan Al-Qur'an (kitab suci) dan korupsi penyelenggaraan ibadah haji (rukun Islam kelima) (Tempo online, 25 April 2017 & Merdekaonline, 2 Desember 2016). Terkait dengan prinsip agama, dalam hal ini Islam, Syafi'i Marif menyatakan bahwa:

---

1 Pengertian Korupsi oleh World Bank dan UNDP, adalah "Penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi atau privat yang merugikan publik dengan cara-cara bertentangan dengan hukum yang berlaku" (Wijayanto & Ridwan Zachrie 2009, 60). Menurut Rose-Ackerman permasalahan korupsi merupakan gambaran hubungan antara sektor negara dengan sektor swasta, terkadang petugas negara menjadi pelaku utama, terkadang pelaku swastalah yang dominan (Susan Rose Ackerman 2006, 157). Definisi korupsi dalam artikel ini adalah penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi atau kelompok yang merugikan kepentingan publik secara langsung maupun tidak langsung dan dilakukan oleh pejabat publik maupun swasta.

“Agama adalah nasihat. Jadi orang yang beragama itu pasti baik. Kementerian Agama ini kan [sic] penjaga moral bangsa, tapi bagaimana kalau menterinya sendiri menjadi tersangka, dulu juga ada yang masuk penjara. Ini kan [sic] *reput* dan citranya buruk sekali sebagai penjaga moral bangsa tetapi juga menjadi tempat perbuatan tidak baik.” (Inspektorat Jenderal Kementerian Agama 2015: 32)

Perbedaan panduan dengan kenyataan dalam Kementerian Agama ini menjadi ironi di kementerian ini dan praktik korupsi tersebut menjadi lebih sensitif bagi publik dibandingkan praktik korupsi di kementerian lainnya.

Ditambah lagi, Kementerian Agama menduduki peringkat terbawah dalam survei Indeks Integritas Pusat (IIP) oleh KPK pada tahun 2011 dengan nilai 5,37 dari standar IIP 7,07 (Kompas online, 12 Juni 2017). Survei IIP tersebut berdasarkan pada indikator-indikator, seperti frekuensi pemberian dan besaran gratifikasi, kebiasaan suap dan pemberian, kebutuhan pertemuan di luar prosedur, keterbukaan informasi, dan lain-lain. Berdasarkan hal tersebut, Kementerian Agama dapat dikatakan sebagai kementerian yang terindikasi memiliki potensi korupsi yang tinggi dibandingkan kementerian lainnya. Kesimpulan ini senada dengan pendapat Said Aqil Siradj, Ketua Umum Pengurus Besar Nadhatul Ulama dalam menjelaskan survey IIP, Kementerian Agama menduduki peringkat terbawah dan dapat disebut sebagai lembaga pusat terkorup (beritasatu online, 12 Juni 2017).

Salah satu kegiatan yang berpotensi menjadi sumber korupsi di Kementerian Agama adalah pada tanggung jawab institusi ini dalam pengurusan penyelenggaraan ibadah haji dan pengelolaan seluruh dana haji untuk jemaah yang mendaftar. Terungkapnya kasus korupsi haji setidaknya telah terjadi atau diduga terjadi selama tiga periode menteri sejak tahun 2003-2014 dan selalu berkaitan dengan Menteri Agama. Pada tahun 2006, Menteri Agama, Said Agil Husain dan Dirjen (Direktur Jenderal) Bimas (Bimbingan Masyarakat) Islam dan Penyelenggaraan Haji, Taufik Kamil, dipenjara atas penyalahgunaan Dana Abadi Umat (DAU) dan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH). Pada periode

selanjutnya, *Indonesia Corruption Watch* (ICW) melaporkan Menteri Agama Maftuh Basyuni ke KPK atas dugaan penyalahgunaan DAU dan kelebihan pembayaran biaya penerbangan (avtur). Berikutnya, pada tahun 2014, Menteri Agama, Suryadharma Ali ditangkap oleh KPK terkait penyelenggaraan ibadah haji tahun 2010-2013. Walau kasus dugaan yang menimpa Maftuh Basyuni tidak berlanjut ke pengadilan, adanya pengaduan ini paling tidak menunjukkan adanya kemungkinan praktik tersebut yang telah terjadi secara berulang.

Dari ketiga periode kasus haji tersebut, penulis memilih kasus praktik korupsi haji tahun 2010-2013. Pada periode tersebut, praktik korupsi yang terjadi merupakan yang tertinggi jika dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya karena meliputi empat hal, yaitu keuangan haji, petugas Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH) dan Pendamping *Amirul Hajj*<sup>2</sup>, perumahan jemaah haji, dan sisa kuota haji nasional. Sedangkan, pada periode-periode sebelumnya, Maftuh Basyuni dan Said Agil Husin hanya terkait dengan keuangan haji. Fakta ini menunjukkan kasus praktik korupsi pada periode tersebut lebih ekstrim dibandingkan periode-periode sebelumnya.

Hal lain yang menarik dalam kasus praktik korupsi haji tahun 2010-2013 adalah adanya sistem yang diatur dalam regulasi-regulasi yang bermasalah sehingga membuka peluang terjadinya korupsi. Setelah kasus tersebut, tepatnya tahun 2014, Kementerian Agama melakukan reformasi pelaksanaan haji yang mengindikasikan adanya masalah pada regulasi-regulasi sebelumnya sehingga tidak transparan dan rentan terhadap praktik korupsi. Hal ini juga disampaikan oleh M. Jasin, Irjen (Inspektur Jenderal) Kementerian Agama periode 2012-2017 bahwa reformasi kebijakan pada penyelenggaraan ibadah haji dibuat untuk membuat haji lebih transparan dan terhindar dari praktik korupsi (*Tempo online*, 25 April 2017).

Secara umum, ada sejumlah pandangan terkait faktor penyebab praktik korupsi. Pandangan pertama menyatakan penyebab korupsi adalah faktor mental yang berasal dari dalam diri manusia yang se-

---

<sup>2</sup> *Amirul Hajj* adalah pemimpin jemaah haji dari setiap negara. Menteri Agama merupakan *Amirul Hajj* yang memimpin jemaah haji Indonesia.

jak lahir sudah ada kecenderungan untuk melakukan praktik korupsi (Wijayanto 2009, 27). Faktor mental dapat disebabkan karena mental yang memaklumi praktik korupsi dan perasaan tidak puas dengan keadaan diri sendiri baik karena keserakahan, gaya hidup mewah, maupun kekurangan atau kemiskinan (Lee-Chai & Bargh, 2011). Faktor mental lain disebabkan warisan sejarah yang berasal dari kebiasaan suatu masyarakat tertentu, seperti orang Jawa yang biasa memberikan upeti (Robertson-Snape, 1999 dalam Wijayanto 2009, 419) atau budaya birokrasi yang segan terhadap status dan senioritas (Smith, 1971 dalam Wijayanto 2009, 420). Pendapat kedua menyatakan bahwa penyebab korupsi adalah faktor sistem yang bukan berasal dari keinginan maupun keserakahan individu (Wijayanto 2009, 26). Faktor sistem dapat disebabkan karena adanya kegagalan sistem yang menciptakan peluang bagi siapa pun untuk korupsi (Kasim, 2013; Gouvea, 2013; Umar, 2011). Pendapat ketiga adalah kedua faktor tersebut (mental dan sistem) menaruh andil untuk seorang melakukan korupsi. Pada pendapat ketiga ini terdapat perbedaan. Sebagian lebih menyatakan bahwa masalah kegagalan sistem lebih berpengaruh dibandingkan masalah mental (Sujatmiko, 2002; Brooks, 1909). Sebagian yang lain menyatakan bahwa masalah mental lebih berpengaruh dibandingkan masalah sistem (Ficeac, 2013; Sadiq & Abdullahi, 2013).

Pandangan-pandangan di atas walaupun sudah menyentuh hal-hal mendasar dari penjelasan penyebab adanya praktik korupsi masih menyisakan adanya kemungkinan lain. Paling tidak ada kemungkinan kombinasi lainnya yang bisa diajukan paling tidak di dalam masalah kegagalan sistem, yaitu regulasi dan pengawasan yang bisa menjadi faktor penyedia kesempatan praktik korupsi. Menurut Janos Bertok regulasi yang baik disertai dengan mekanisme pengawasan dapat mencegah praktik korupsi karena mengurangi kesempatan praktik korupsi dan memudahkan deteksi perilaku korupsi (2008, 49, dalam Wijayanto & Zachrie 2009, 55). Namun, pada kasus korupsi haji tahun 2010-2013 terlihat bahwa regulasi dan pengawasan tidak menjadi jaminan hilang atau berkurangnya praktik korupsi. Ini dapat terlihat dari dilakukannya reformasi haji pasca kasus tersebut. Berdasarkan hal tersebut, artikel ini

ingin menjawab pertanyaan: mengapa regulasi dan pengawasan oleh DPR dapat menyebabkan praktik korupsi haji tahun 2010-2013?

Tidak seperti argumen-argumen sebelumnya, pada penelitian ini penulis berpendapat bahwa ada dua faktor yang memberikan kesempatan sehingga korupsi tersebut dapat terjadi, yaitu regulasi yang bermasalah dan pengawasan oleh DPR yang disalahgunakan. Untuk membuktikan hal tersebut artikel ini akan menganalisis regulasi yang terkait dengan penyelenggaraan haji pada periode 2010-2013 termasuk pelaksanaan pengawasannya oleh DPR. Sebelum itu, pada bagian selanjutnya akan dibahas terlebih dahulu literatur yang terkait dengan kasus ini, termasuk teori-teori yang bisa membantu menjelaskannya.

## STUDI LITERATUR

Penulis berpendapat bahwa penelitian korupsi di Indonesia yang menggunakan perspektif politik untuk melihat faktor penyebab korupsi tidak mudah ditemukan. Hal ini dikarenakan korupsi dalam perspektif politik selalu dikaitkan dengan agenda demokratisasi, seperti pemilu, desentralisasi, reformasi birokrasi, dan sebagainya. Hal ini membuat penelitian korupsi dengan perspektif politik menjadi terbatas karena jika tidak dikaitkan dengan demokrasi dianggap bukan bagian dari studi ilmu politik. Beberapa penelitian korupsi yang menggunakan perspektif politik. Misalnya, Rizky Febari (2015, 192-198) tentang “Politik Pemberantasan Korupsi : Strategi ICAC Hong Kong dan KPK Indonesia”. Tulisan tersebut merupakan hasil riset Rizki Febari dengan menggunakan teori *veto points*<sup>3</sup>, *veto players*<sup>4</sup>, dan pendekatan institusionalisme baru. Febari menyatakan bahwa institusi-institusi politik formal bisa membatasi strategi badan anti korupsi. Pada ICAC (*Independent Commission Against Corruption*) Hong Kong, *veto players* terdapat pada lembaga eksekutif (Gubernur) dan legislatif (*Legislative Council*). Sedangkan, dalam kasus KPK di Indonesia, *veto players* ter-

---

<sup>3</sup> *Veto points* model Immergut yang dimaksud adalah perbedaan pola institusi – institusi politik dalam berhubungan dapat mempengaruhi pada keputusan politiknya.

<sup>4</sup> *Veto players* model Tsebelis yang dimaksud adalah adanya institusi politik yang dapat memberikan hak veto kepada keputusan institusi lainnya.

dapat pada lembaga eksekutif (Presiden), legislatif (DPR), dan yudikatif (Mahkamah Konstitusi).

Tulisan lain dari Doron Navot (2014: 4-24) yang berjudul “*Political Corruption, Democratic Theory, and Democracy*” mencoba mendefinisikan ulang konsep korupsi politik dan hubungannya dengan teori demokrasi atau cita-cita demokrasi. Dalam demokrasi berkaitan konsep korupsi politik, para teoretisi sebelumnya menyatakan bahwa praktik korupsi terjadi karena individu dan institusi politik hanya sebagai korban. Navot menemukan bahwa institusi juga dapat memengaruhi individu untuk melakukan praktik korupsi. Tulisan yang terakhir dari Marsida Ashiku (2011: 111-124) yang berjudul “*Political Transition, Corruption in New Democracies, Special Case Albania*”. Tulisan ini tentang kondisi negara berkembang yang mengalami tingginya tingkat kesenjangan ekonomi dan kemiskinan dikarenakan korupsi oleh elite-elite politik. Korupsi yang terjadi di negara demokrasi baru ini dikarenakan demokrasi yang terbentuk merupakan demokrasi elektoral yang ditandai dengan adanya pemilu tanpa menyiapkan akuntabilitas politik terlebih dahulu. Hal ini menyebabkan pemilu tersebut dimenangkan oleh pejabat dan politisi yang korup.

Tulisan-tulisan di atas melihat korupsi dalam perspektif yang sama dengan penulis yaitu studi ilmu politik. Konsep korupsi politik pada ketiga tulisan di atas secara umum sama yaitu penyalahgunaan wewenang demi kepentingan atau keuntungan pribadi maupun pihak ketiga yang dilakukan oleh pejabat publik. Keuntungan tersebut bisa bersifat material seperti uang maupun non-material seperti perolehan suara, kemudahan akses dan keistimewaan. Namun, tulisan-tulisan tersebut masih lebih banyak mendiskusikan soal pengertian maupun bentuk korupsi politik sehingga penjelasan tentang faktor apa yang menyebabkan pejabat dan politisi melakukan praktik korupsi belum dijelaskan secara mendalam. Dalam konsep-konsep politik terdapat beberapa aspek yang bisa digunakan untuk meninjau faktor penyebab praktik korupsi seperti regulasi dan pengawasan. Regulasi dan pengawasan menjadi unit studi ilmu politik karena regulasi dan pengawasan adalah mekanisme yang dapat membatasi kekuasaan. Regulasi menafsirkan kekuasaan menjadi kewenangan yang terbatas dan berlandaskan hukum. Sementara itu



pengawasan mencegah kewenangan tersebut disalahgunakan oleh pejabat publik.

Penulis juga merujuk beberapa tulisan yang berkaitan dengan korupsi dalam penyelenggaraan ibadah haji. Ada beberapa penelitian yang membahas langsung kasus korupsi haji yang telah dilakukan sebelumnya. Tulisan yang dirujuk seperti Setyokusumo (2007, 1-15 & 68-83) yang berusaha meninjau keputusan Departemen Agama terhadap penunjukan langsung jasa katering ANA Development dengan dasar hukum UU No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat. Setyokusumo membeberkan kronologi bagaimana katering ANA Development yang dimiliki oleh Pangeran Abdul Aziz bin Nawaf dapat ditunjuk menjadi penyedia katering jemaah meskipun tidak profesional dan legalitasnya masih dipertanyakan. Tulisan lain, yaitu dari Luckman (2010: VIII-12 & 117-118) yang berjudul “Penyelenggaraan Haji di Indonesia dalam Kaitannya dengan Undang-Undang Mengenai Larangan Praktek [sic] Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.” Tulisan ini menarik kesimpulan bahwa monopoli dalam penyelenggaraan ibadah haji tidak membawa pelayanan haji menjadi lebih baik, Ongkos Naik Haji yang tinggi dan terus naik, manajemen yang tidak profesional dan tidak transparan, serta terindikasi adanya korupsi dan pungutan liar.

Kedua tulisan di atas memiliki kesamaan dengan penulis yang mencoba meneliti kasus korupsi dalam penyelenggaraan ibadah haji. Kedua tulisan tersebut menggunakan perspektif ilmu hukum sehingga hanya menguji peraturan yang berlaku dan dampak dari peraturan tersebut. Hal ini menyebabkan faktor-faktor penyebab praktik belum dijelaskan secara mendalam.

Artikel ini berangkat dari teori akar penyebab korupsi yang dicitakan oleh Jack Bologna atau sering disingkat teori GONE (*Greedy, Opportunity, Needs, dan Exposure*). Bologna (1993 dalam dalam Inspektorat Jenderal Kementerian Agama 2015, 48-54, Karyono 2013, 10-11) menyatakan bahwa GONE adalah empat variabel yang jika digabungkan dapat menjadi rumusan tepat dalam menemukan penyebab terjadinya korupsi. Kesenakahan yang didukung oleh terbuka lebarnya

kesempatan, disertai adanya kebutuhan dan lemahnya sanksi akan mendorong seseorang melakukan praktik korupsi. Memang teori GONE oleh Bologna ini tidak berangkat dari studi ilmu politik. Namun, teori ini setidaknya sama dengan teoritisasi ilmu politik yang memaparkan dua faktor utama penyebab praktik korupsi, yaitu faktor institusi dan faktor individu (lihat Navot 2014). *Greedy* (keserakahan) dan *need* (kebutuhan) merupakan faktor individu, sedangkan *opportunity* (kesempatan) dan *exposure* (pengungkapan) merupakan faktor generik/instansi.

Dalam artikel ini, penulis hanya fokus pada faktor yang terkait dengan sistem, yaitu kesempatan (*opportunity*). Penulis memilih hanya fokus pada faktor sistem berupa kesempatan tanpa meniadakan faktor mental karena mental dianggap tidak stabil dan selalu berpengaruh sehingga tidak perlu lagi diperdebatkan. Sebaik apapun sistem tanpa mental yang baik maka individu akan selalu mencari akal untuk korupsi dan sebaik apapun mental seseorang, tetap dapat melakukan korupsi dikarenakan moralitas manusia sering kali tidak stabil atau adanya keterpaksaan (Wijayanto 2009 dalam Wijayanto & Zachrie 2009, 27-28). Faktor sistem berupa kesempatan (*opportunity*) itu berasal dari kedudukan dan kewenangan yang terlampau besar, semakin besar kewenangan dan kedudukan semakin besar korupsi dapat terjadi (1993 dalam Inspektorat Jenderal Kementerian Agama 2015, 48-54).

Pada perkembangan selanjutnya beberapa peneliti menemukan bentuk lain dari faktor kesempatan yang menyebabkan praktik korupsi. Di antaranya penelitian di Indonesia oleh Azhar Kasim (2013: 8-22) yang menginterpretasikan faktor kesempatan dari lemahnya pengawasan dan ketidaksesuaian antara regulasi, aturan, dan hukum yang berlaku. Lemahnya pengawasan berangkat dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP) yang selalu memberikan hasil laporan yang baik terhadap instansi pemerintah. Menurut Azhar Kasim, hal ini terkesan menutup-nutupi keburukan dan menyebabkan tidak adanya *feedback* untuk perumus kebijakan dalam rangka mengurangi praktik korupsi. Ditambah lagi ketidaksesuaian antara regulasi, aturan, dan hukum menyebabkan lemahnya koordinasi dalam proses implementasi kebijakan sehingga menimbulkan praktik korupsi.

Berbeda dengan Azhar Kasim, penulis menemukan pengawasan oleh DPR sebagai justru menjadi kesempatan praktik korupsi. Selain itu, adanya masalah dalam regulasi itu sendiri bisa memberikan kesempatan praktik korupsi sebelum dibandingkan dengan aturan dan hukum yang berlaku seperti yang ditemukan oleh Azhar Kasim. Temuan penelitian ini memberikan penjelasan baru yang menjelaskan faktor kesempatan dalam teori GONE yang berkaitan dengan regulasi dan pengawasan di Indonesia.

#### METODE PENELITIAN

Artikel ini ditulis dari hasil penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif sebagai pendekatan yang mempelajari sebuah isu kompleks secara mendalam dengan riset studi kasus yang disertai dengan mencari fakta-fakta dari berbagai kejadian dan opini individu/kelompok (Cairney & Denny 2015, 117-125). Berdasarkan hal tersebut, artikel ini menggunakan riset studi kasus praktik korupsi haji tahun 2010-2013 disertai dengan fakta-fakta penyebab korupsinya yang dipahami dari kejadian dan opini berbagai individu/kelompok, serta beberapa dokumen terkait.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini berupa wawancara dan studi literatur. Penulis menggunakan wawancara karena wawancara merupakan cara yang baik dalam mengumpulkan data tentang suatu masalah yang belum dikaji secara mendalam dan belum banyak literatur yang membahasnya (Steward 1997 dalam Harrison 2009, 104). Dalam memilih informan, penulis menggunakan teknik purposif karena informan dipilih berdasarkan sifat dan tujuan dari penelitian (Cairney & Denny 2015, 117-125). Informan-informan yang diwawancarai adalah Anggito Abimanyu sebagai Dirjen Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah (PHU) Tahun 2012-2014 dan saksi kasus, Indon Sinaga sebagai staf ahli DPR Komisi VIII dan petugas PPIH tahun 2013, Arif Firman sebagai Jaksa Penuntut Umum (JPU) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Murodikarta sebagai pengguna layanan haji tahun 2013. Penulis juga melakukan studi dokumen, seperti beberapa dokumen lembaga pengadilan, KPK, DPR, dan ICW.

## PRAKTIK KORUPSI HAJI OLEH MENTERI AGAMA TAHUN 2010-2013

Praktik korupsi dalam keuangan haji melibatkan Anggaran Pengeluaran Belanja Negara (APBN) dan dana setoran awal BPIH. Suryadharma Ali dianggap merugikan negara melalui APBN karena telah mengangkat beberapa petugas PPIH dan Pendamping *Amirul Hajj* yang tidak sesuai ketentuan. PPIH sendiri merupakan petugas yang bertugas melayani, membimbing, dan menjamin keselamatan jamaah haji di Arab Saudi dan diberikan honor oleh pemerintah melalui APBN. Sedangkan, dalam setoran awal BPIH, Suryadharma Ali menggunakannya untuk memberangkatkan beberapa kerabat dan orang dekatnya untuk naik haji sebagai Petugas PPIH dan Pendamping *Amirul Hajj*. Mereka semua mendapatkan subsidi dan biaya pemberangkatan haji melalui dana setoran awal BPIH. Dana setoran awal BPIH juga dimanfaatkan Suryadharma Ali untuk memberikan subsidi kepada jamaah yang antriannya dipercepat bahkan ditemukan juga jamaah yang tanpa mengantri. Total kerugian negara dari semua hal di atas sebesar Rp 27.283.090.068 dan SR 17.967.405<sup>5</sup> yang diambil dari APBN maupun uang jamaah (Pengadilan Negeri Jakarta Pusat 2016, 12). Selain itu, dalam temuan penulis korupsi anggaran dana haji juga ditemukan dalam penyusunan BPIH dalam bentuk duplikasi anggaran dan harga yang terlalu mahal untuk biaya akomodasi, katering, dan transportasi.

Dana setoran awal BPIH dimanfaatkan untuk pengisian sisa kuota nasional untuk kerabat dan tanpa berdasarkan antrian nomor porsi. Menurut fakta yang diungkapkan dalam persidangan, ditemukan pemberangkatan 1.771 jamaah haji selama tahun 2010-2012 tanpa berdasarkan antrian nomor porsi sehingga mengakibatkan kerugian nilai manfaat setoran jamaah haji lainnya sebesar Rp 15,6 miliar (Pengadilan Tinggi DKI Jakarta 2016, 115-172).<sup>6</sup> Nilai manfaat tersebut berasal dari bagi hasil tabungan setoran awal jamaah haji yang digunakan untuk memberikan subsidi kepada 1.771 jamaah selama tahun 2010-2013. Hal ini

---

5 SR adalah Saudi Riyal (mata uang Arab Saudi). Selanjutnya akan ditulis SR saja.

6 Jumlah ini merupakan hasil penghitungan manual penulis dari akumulasi kerugian dana setoran awal untuk subsidi jamaah yang tidak sesuai nomor antrian selama tahun 2010 – 2013.

merugikan karena 1.771 jama'ah tersebut berangkat lebih cepat dari seharusnya dan bahkan ditemukan jama'ah haji yang baru mendaftar pada tahun yang sama.

Kerugian negara yang berasal dari APBN sebesar Rp 13.132.747.587 yang digunakan untuk honor dan naik haji gratis petugas PPIH dan Pendamping Amirul Haji yang tidak memenuhi klasifikasi (Pengadilan Negeri Jakarta Pusat 2016; 25; Pengadilan Tinggi DKI Jakarta 2016, 17). Honor dan naik haji gratis melalui APBN kepada PPIH dan Pendamping *Amirul Hajj* selama tahun 2010-2013 dianggap tidak sah dan merugikan negara. Negara mengeluarkan anggaran kepada pihak yang tidak berhak mendapatkannya karena tidak memenuhi kualifikasi sebagai PPIH dan Pendamping *Amirul Hajj*. Berikut pernyataan salah satu JPU KPK:

“Ini berimplikasi kepada kerugian negara. Mereka itu orang-orang swasta seharusnya bukan PPIH tapi karena diusulkan tadi, seperti Nasrul Fuad, Wahyu Suryanto, Muhammad Tohir, dan seterusnya. Masing-masing mendapatkan honor sebagai petugas PPIH, ada yang mendapatkan 73 juta (rupiah), 70 juta, dan 68 juta. Orang-orang ini tidak memenuhi syarat, sudah gratis naik haji terus dihonori gitu loh. Mereka tidak menjalankan tugas dan fungsinya, walaupun mereka menjalankan tugas, mereka tetap tidak berhak karena tidak sah.” (wawancara dengan Arif Firman, 17 November 2016)

Petugas PPIH dan Pendamping *Amirul Hajj* ini tidak sah sehingga anggaran pengeluaran dari APBN untuk honor dan biaya naik haji merupakan praktik korupsi yang merugikan keuangan negara.

Kerugian negara yang berasal dari APBN juga ditemukan dari harga yang lebih mahal dari sewajarnya dan duplikasi alokasi anggaran. Harga yang terlalu mahal banyak ditemukan dalam akomodasi dan katering. Dalam akomodasi, harga yang terlalu mahal ini terjadi karena perumahan yang disewa tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku sehingga biasanya perumahan tersebut tidak layak. Perumahan ini lulus verifikasi oleh Tim Akomodasi Haji karena diajukan oleh pihak yang dekat dengan Menteri Agama. Harga yang terlalu mahal juga terjadi karena adanya pihak ketiga atau calo yang mengambil komisi bahkan ikut memberi-

kan komisi kepada petugas dari Kemenag. Hal ini juga terjadi dalam pengadaan catering. Sebagaimana disampaikan oleh salah satu Staf Ahli anggota DPR RI Komisi VIII yang juga pernah menjadi petugas PPIH:

“Pengadaan rumah di Arab Saudi semua rumah sudah diserahkan kepada pihak ketiga, agen-agen ini lah yang membuat komitmen ke pihak Pak Menteri. Contohnya begini, saya punya rumah, kamu orang Kemenag yang menentukan, kalau pemondokan itu kan biasanya SR 4500 per jemaah, nah saya menawarkan kamu komisi SR 5 per jemaah. Itu namanya hadiah kalau di Arab Saudi, kalau di kita kan gratifikasi. Nah itu di pemondokan, belum lagi di catering juga sama, modusnya sama. Waktu tahun 2013 kita temukan biaya makan saat wukuf di Arafah itu SR 15 sekali makan, padahal kalau kita tanya pihak cateringnya paling SR 10, SR 5 itu komisi untuk perusahaan dan orang Kemenag.”  
(wawancara dengan Indon Sinaga, 1 November 2016)

Adanya harga yang terlalu mahal tersebut sering kali menyebabkan perumahan yang disewa tidak layak dan catering makanan terlambat dan tidak sesuai jumlah jemaah atau kualitas makanan yang kurang. Sebagaimana temuan Tim Pengawas DPR RI pada penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 2013 (Dewan Perwakilan Rakyat 2013), yaitu :

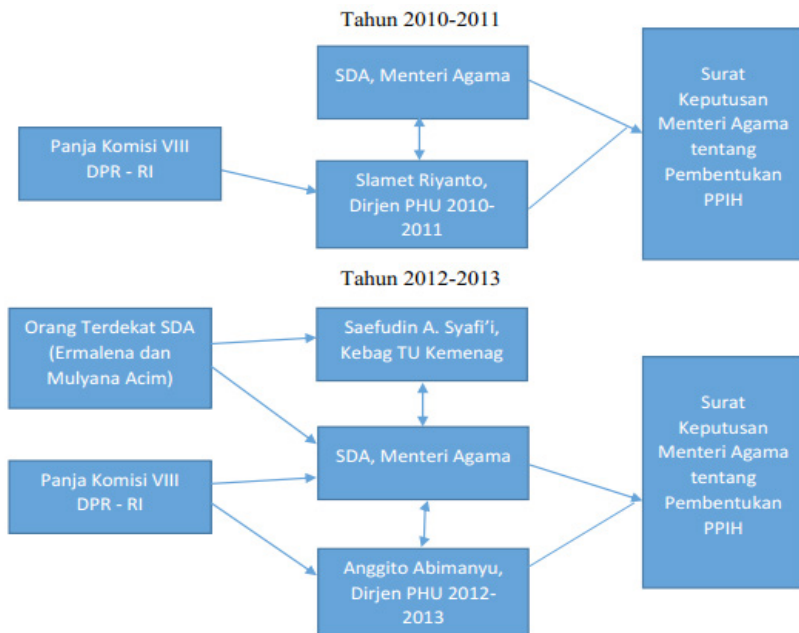
1. Dua puluh delapan (28) % perumahan atau 343 gedung yang tidak memenuhi syarat jarak kurang dari 2.000 meter dari Masjidil Haram;
2. Rumah yang kualitasnya buruk, seperti ruangan yang kotor, AC yang rusak, lift yang sangat sempit, kamar mandi yang bocor dan pintunya tidak bisa ditutup, tidak disertai ruangan shalat dan ruang kesehatan;
3. Rumah yang tidak sesuai kapasitas *space* per jemaah sebesar 4 m<sup>2</sup> dan kamar mandi yang hanya 1 untuk 10-14 orang; dan
4. Makanan yang sayurnya sudah basi dan perusahaan seperti Al Ahmadi Catering yang memakai alat masak yang menimbulkan bahan kimia yang berbahaya.

Duplikasi anggaran sering ditemukan pada saat pembahasan BPIH, seperti anggaran honor pembimbingan jemaah haji. Anggaran ini seharusnya diambil dari APBN namun diambil juga dari dana BPIH. Hal ini sebagaimana ditemukan dalam Catatan Atas Pengajuan BPIH Tahun 2012. Di dalam dokumen tersebut anggaran penyusunan, sosialisasi kebijakan, dan peraturan daerah; rapat koordinasi persiapan penyelenggaraan haji; serta pemeliharaan wisma haji dan kendaraan operasional haji yang seharusnya dianggarkan oleh APBN ternyata terdapat pula dalam anggaran BPIH (Dewan Perwakilan Rakyat 2012). Temuan ini mengindikasikan adanya duplikasi anggaran dalam penyusunan BPIH dengan memasukkan komponen yang menjadi anggaran APBN ke anggaran BPIH.

Praktik korupsi dalam penunjukan Petugas PPIH selama tahun 2010-2013 terjadi karena terdapat beberapa petugas PPIH yang tidak sesuai ketentuan. Ketentuan yang berlaku sebagaimana Surat Keputusan Dirjen PHU tentang Petunjuk Teknis Penyiapan dan Pedoman Rekrutmen Haji Indonesia mengharuskan PPIH berasal dari Pegawai Negeri Sipil Kementerian Agama, Kementerian/Instansi terkait, dan diusulkan oleh pimpinan instansi/unit terkait, serta harus melalui mekanisme tes dan pembekalan.

Pada tahun 2010, Slamet Riyanto selaku Dirjen PHU menerima permintaan dari anggota Panja (Panitia Kerja) Komisi VIII DPR-RI untuk mengakomodir orang-orang yang direkomendasikan untuk naik haji gratis dengan status sebagai Petugas PPIH. Slamet Riyanto lalu melaporkannya kepada Suryadharma Ali dan ia pun mengakomodir permintaan anggota Panja Komisi VIII DPR-RI tersebut. Berdasarkan persetujuan menteri, Slamet Riyanto memerintahkan Ahmad Kartono yang saat itu menjabat sebagai Direktur Pembinaan Haji dan Umroh untuk memasukkan nama-nama mereka sebagai PPIH dan mereka juga diberikan honor setelah selesai pekerjaannya meskipun bukan PNS Kemenag, tidak diusulkan pimpinan instansi terkait, dan terdapat pula yang diterima tanpa proses seleksi. Selain nama-nama yang direkomendasikan oleh DPR, terdapat juga nama-nama lain atas rekomendasi Suryadharma Ali sendiri dan orang-orang terdekatnya. Modus tersebut dapat dilihat dalam skema berikut:

Gambar 1.  
Modus Korupsi Penunjukan Petugas PPIH



Sumber: Diolah penulis dari putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta.

Pada tahun berikutnya modusnya pun kurang lebih sama. Pada saat itu, Dirjen PHU beralih dari Slamet Riyanto menjadi Anggito Abimanyu. Selain itu, ada peran Ermalena dan Mulyana Acim sebagai orang dekat Suryadharma Ali yang ikut merekomendasikan langsung Petugas PPIH. Pada tahun 2010, jumlah Petugas PPIH yang melalui mekanisme ini sebanyak 37 orang, sementara pada tahun 2011 jumlahnya mencapai 40 orang. Pada tahun 2012, jumlahnya kembali meningkat menjadi 49 orang dan puncaknya terjadi pada tahun 2013 ketika sebanyak 64 orang terpilih dengan mekanisme ini (Pengadilan Tinggi DKI Jakarta 2016, 5-7). Mereka semua menunaikan ibadah haji tanpa mengeluarkan biaya dan mendapatkan honor sebagai Petugas PPIH. Honor yang diterima pun beragam mulai dari 50 juta rupiah hingga 85 juta rupiah.

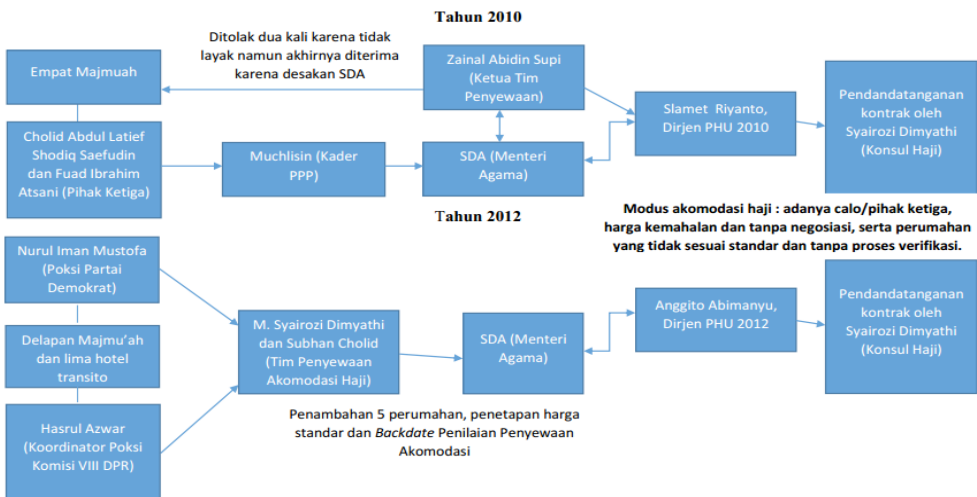
Selain mengangkat Petugas PPIH tidak sesuai ketentuan, Suryadharma Ali juga pada tahun 2012 memerintahkan Saefudin A. Syafi'i (Sekretaris Menteri Agama) untuk membentuk rombongan khusus yang



disebut Pendamping Amirul Haji dengan jumlah tujuh orang. Mereka adalah Wardatul Asriah (istri Suryadharma Ali), Ermalena (Staf Khusus Suryadharma Ali), Guritno Kusumo Dono (staf khusus Suryadharma Ali), Saefudin A. Syafi'i (Kepala Bagian Tata Usaha Kemenag), Abdul Waudud K. Anwar (Sekretaris Suryadharma Ali), Ivan Adhitira (ajudan Suryadharma Ali), dan Hendri Amri M. Saud (pengawal pribadi Suryadharma Ali). Petugas Pendamping *Amirul Hajj* merupakan suatu hal yang baru dan tidak ada sebelumnya. Mereka juga berangkat haji tanpa mengeluarkan biaya dan menerima honor yang besarnya beragam mulai dari 45 juta sampai 85 juta dengan total kerugian negara sebesar Rp 354.273.484 (Pengadilan Tinggi DKI Jakarta 2016, 12-14).

Selain itu, dalam praktik korupsi dalam akomodasi haji, Suryadharma Ali mengarahkan penyedia pelayanan akomodasi di Arab Saudi untuk memilih perumahan yang tidak sesuai ketentuan. Penunjukan ini untuk memperkaya diri sendiri serta pihak dan korporasi tertentu. Korupsi dalam penyewaan perumahan haji terjadi pada tahun 2010 dan 2012 dan modusnya sebagai berikut:

Gambar 2.  
Modus Korupsi Penyediaan Akomodasi Haji



Sumber: Diolah penulis dari putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta.

Dari Gambar 2 terlihat bahwa modus korupsi akomodasi dalam bentuk adanya calo dari pihak penyewa, orang dekat Suryadharma Ali, dan anggota DPR. Hal ini sering kali menyebabkan perumahan yang disewa tidak memenuhi standar dan prosedur verifikasi, serta tanpa negosiasi harga sehingga terjadi harga yang tidak wajar atau lebih tinggi.

Pada tahun 2010, terdapat 4 (empat) perumahan yang direkomendasikan oleh pihak ketiga, yaitu Cholid Abdul Latief dan Fuad Ibrahim Atsani (Pihak Ketiga). Keduanya mengajukan empat rumah yang telah ditolak oleh Zainal Abidin Supi sebagai Ketua Tim Penyewaan Perumahan dikarenakan tidak memenuhi standar. Setelah ditolak, Cholid dan Fuad meminta bantuan Mukhlisin yang merupakan kader Partai Persatuan Pembangunan (PPP) untuk menghubungi Menteri Agama, Suryadharma Ali. Suryadharma Ali lalu memerintahkan Mukhlisin untuk mengajukan berkas-berkasnya kembali ke Tim Penyewaan Perumahan, namun juga ditolak untuk kedua kalinya. Setelah ditolak kedua kalinya, Mukhlisin kembali menghubungi Suryadharma Ali agar rumah-rumah yang diajukannya dapat disewa. Suryadharma Ali pun menghubungi Zainal Abidin Supi dan memerintahkannya untuk menerima perumahan yang ditawarkan oleh Mukhlisin meskipun Suryadharma Ali mengetahui rumah-rumah tersebut tidak layak dan harga sewanya terlalu mahal. Pada akhirnya empat perumahan tersebut pun diterima tanpa verifikasi ulang dan ditindaklanjuti oleh Syairozi Dimiyathi selaku Konsul Haji (orang yang bertanggung jawab mengurus urusan haji di Arab Saudi) untuk melakukan kontrak penyewaan perumahan jemaah haji Indonesia.

Berdasarkan kontraknya, Syairozi Dimiyathi melakukan pembayaran kepada Cholid Abdul Latief dan Fuad Ibrahim Atsani sebesar SR 7.187.550,00 sedangkan seharusnya sesuai harga pasar yang hanya sebesar SR 4.720.000,00. Dari kelebihan harga di atas plafon/standar itu dan jasa meloloskan perumahan tersebut, Fuad mendapatkan bagian sebesar SR 791.300,00 dan Cholid sebesar SR 1.676.250,00, Mukhlisin sebagai penghubung mereka dengan Suryadharma Ali mendapatkan SR 20.690,00 dan Suryadharma Ali sendiri juga mendapatkan satu

potongan kain penutup Ka'bah (Pengadilan Tinggi DKI Jakarta 2016, 105-7106).

Pada tahun 2012, muncul kesepakatan antara Suryadharma Ali dengan beberapa anggota DPR Komisi VIII DPR agar para anggota DPR tersebut dapat ikut memberikan rekomendasi nama perumahan untuk akomodasi haji yang diperuntukkan bagi 194.216 jama'ah. Hal ini ditindaklanjuti oleh Hasrul Azwar sebagai perwakilan Komisi VIII DPR dan Nurul Iman Mustofa sebagai Koordinator Poksi Partai Demokrat dengan memberikan nama perumahan yang mereka rekomendasikan kepada Mohammad Syairozi Dimiyathi yang saat itu selaku Tim Penyewaan Perumahan Haji Indonesia. Mereka menyatakan bahwa keikutsertaan Anggota DPR dalam penyediaan akomodasi haji atas izin Suryadharma Ali dan merupakan komitmen bersama untuk mempercepat proses pengesahan BPIH. Adapun rumah yang diajukan oleh Hasrul Azwar dan Nurul Iman Mustofa jumlahnya sembilan rumah. Sembilan rumah ini pada bahasan selanjutnya melebihi kapasitas sehingga Syairozi Dimiyathi menambah tiga rumah menjadi dua belas rumah. Suryadharma Ali juga mengajukan lima hotel transit di Jeddah untuk disewa. Perumahan dan hotel transit tersebut menggunakan harga standar yang ditentukan pemerintah di atas harga normal yang biasa diberlakukan sehingga menimbulkan selisih SR 14.095.815,00 untuk perumahan dan SR 1.404.040,00 untuk hotel transit (Pengadilan Tinggi DKI Jakarta 2016, 105-114).

Setelah melakukan pembayaran kontrak, beberapa *Majmuah* (penyedia layanan akomodasi haji, seperti agen pemilik hotel/perumahan) dan pemilik hotel transit memberikan sejumlah uang kepada anggota DPR dan orang lain terkait upah yang telah disepakati. Hasrul Azwar mendapatkan SR 3.043.770,00 untuk pemondokan di Madinah dan SR 2.808.080,00 untuk penyewaan hotel transit. Nurul Iman Mustofa mendapatkan sejumlah USD 100.000,00 dan Hasanudin Asmat (perantara Nurul Iman Mustofa) sejumlah SR 554.500,00 dari *Majmuah* Al-Shatta, Al-Isyroq, Mawaddah, Al-Zuhdi, dan *Majmuah* Said Makkey (Pengadilan Tinggi DKI Jakarta 2016, 105-114).

Dalam praktik korupsi pemanfaatan sisa kuota haji nasional, Suryadharma Ali memberangkatkan 1.771 jama'ah haji yang tidak sesuai urutan dan merugikan negara hingga Rp 12,328 miliar (CNN Indonesiaonline, 16 Oktober 2016). Sebanyak 1771 jama'ah haji ini diberangkatkan tidak sesuai ketentuan pengisian sisa kuota haji nasional baik itu dari Peraturan Menteri Agama No. 11 Tahun 2010 Tentang Kriteria Penggunaan Sisa Kuota Haji Nasional. Hal ini tentu merugikan uang jemaah haji disebabkan pemberian subsidi kepada jemaah yang tidak berhak. Percepatan jemaah haji dilakukan dengan cara jemaah haji mendapatkan nomor porsi baru dalam Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat).

Pada tahun 2010, terdapat sisa kuota sejumlah 1.618 orang dari kuota haji nasional sejumlah 221.000 orang sebagai sisa kuota haji nasional. Dalam pemenuhan sisa kuota haji nasional tersebut, Suryadharma Ali mengadakan rapat bersama Bahrul Hidayat (Sekjen Kemenag), Slamet Riyanto (Dirjen PHU), Zainal Abidin Supi (Direktur Pelayanan Haji), Ahmad Kartono (Direktur Pembinaan Haji), Ahmad Junaidi (Direktur BPIH), Abdul Gofur (Sekretaris Ditjen PHU), dan Cepi Supriatna (Kasubdit Pendaftaran). Suryadharma Ali memerintahkan Slamet Riyanto dan Zainal Abidin Supri untuk memberangkatkan 288 orang yang direkomendasikan oleh anggota DPR-RI, instansi terkait, maupun perorangan berangkat haji pada tahun tersebut meskipun belum dapat diberangkatkan. Kemudian, Zainal Abidin Supi memberitahukan pada para jemaah tersebut untuk segera melunaskan BPIH melalui Kepala Kanwil Kemenag di masing-masing provinsi dan mengganti nomor porsi jemaah haji mereka dengan nomor porsi baru di dalam Siskohat melalui Nurchalis (Kepala Sie Pendaftaran Siskohat).

Pada tahun tersebut di atas, dari 288 orang tersebut yang melunasi BPIH sebanyak 161 jemaah haji. Dari 161 jemaah haji ini terdiri dari 18 jemaah yang mendaftar pada tahun 2007, 34 jemaah yang mendaftar pada tahun 2008, 54 jemaah yang mendaftar pada tahun 2009, 50 jemaah yang mendaftar pada tahun 2010, dan bahkan terdapat 5 jemaah yang belum pernah melakukan pendaftaran. Hal ini menyebabkan kerugian setoran awal jemaah haji lain sebesar Rp 4.173.336.565,00 untuk

subsidi biaya haji mereka yang setiap jemaah mendapatkan sebesar Rp 5.418.307,00. Besaran tersebut merupakan selisih nilai manfaat 639 jemaah haji yang dipercepat ini hanya sebesar Rp139.772.527,00 dari yang seharusnya sebesar Rp872.347.537,00 (Pengadilan Tinggi DKI Jakarta 2016, 122).

Pada tahun 2011, terdapat sisa kuota sejumlah 1.614 orang dari kuota haji nasional sejumlah 212.000 orang yang kemudian berlaku sebagai sisa kuota haji nasional. Adanya komitmen antara pimpinan Komisi VIII DPR dengan Suryadharma Ali agar sejumlah anggota DPR mendapatkan tambahan jatah kuota dalam penggunaan sisa kuota haji nasional menyebabkan adanya tambahan penggunaan sisa kuota haji nasional yang tidak berdasarkan nomor porsi menjadi 735 calon jemaah haji. Dari 735 calon jemaah haji, sejumlah 639 calon jemaah haji yang disetujui oleh Suryadharma Ali, terdiri dari 441 calon yang diusulkan oleh sejumlah anggota DPR dan 148 calon oleh pihak lainnya baik instansi terkait maupun perorangan. Selanjutnya, Zainal Abidin Supi memberitahukan pada para jemaah tersebut untuk segera melunaskan BPIH melalui Kepala Kanwil Kemenag di masing-masing provinsi dan mengganti nomor porsi jemaah haji mereka dengan nomor porsi baru di dalam Siskohat melalui Nurchalis (Kepala Sie Pendaftaran Siskohat).

Pada tahun tersebut, 639 jemaah haji yang disetujui Suryadharma Ali, seluruhnya melunasi BPIH. Dari 639 jemaah haji tersebut, terdiri dari 25 jemaah yang mendaftar pada tahun 2008, 63 jemaah yang mendaftar pada tahun 2009, 220 jemaah yang mendaftar pada tahun 2010, dan 331 jemaah yang mendaftar pada tahun 2011. Hal ini menyebabkan kerugian setoran awal jemaah haji lain sebesar Rp 4.173.336.565,00 untuk subsidi biaya haji mereka yang setiap jemaah mendapatkan sebesar Rp 7.306.062,00. Besaran tersebut merupakan selisih nilai manfaat 639 jemaah haji yang dipercepat ini hanya sebesar Rp495.237.197,00 dari yang seharusnya sebesar Rp 4.660.537.763,00 (Pengadilan Tinggi DKI Jakarta 2016, 148).

Pada tahun 2012, terdapat sisa kuota sejumlah 2.585 orang dari kuota haji nasional sejumlah 212.000 orang yang kemudian berlaku sebagai sisa kuota haji nasional. Suryadharma Ali memerintahkan Anggota

Abimanyu (Dirjen PHU) untuk mengakomodir surat permintaan dari anggota DPR, instansi terkait, dan perorangan terkait pemberangkatan 1.819 calon jemaah haji pada tahun 2012 tanpa berdasarkan nomor antrian. Menanggapi hal tersebut, Anggito Abimanyu mengadakan rapat bersama Ahmad Kartono (Direktur Pembinaan Haji), Syariful Mahya Bandar (Kasubdit Pengelolaan Dana Haji), Sri Ilham Lubis (Direktur Pelayanan Haji), Cepi Supriatna (Sekretaris Ditjen PHU), dan Ahmad Nizam (Kasubdit Pendaftaran). Mereka menaikkan kriteria usia penggunaan sisa kuota haji nasional dari 60 tahun menjadi 87 tahun melalui Surat Keputusan Dirjen PHU No. D/741 A Tahun 2012 sehingga makin mempersulit jemaah memenuhi kriteria tersebut. Kemudian, Anggito Abimanyu memasukkan nama-nama calon jemaah haji yang diusulkan oleh anggota DPR dan pihak-pihak lainnya. Dari nama-nama tersebut, Suryadharna Ali menyetujui sebanyak 971 jemaah haji baik yang diusulkan anggota DPR maupun pihak lainnya. Selanjutnya, Sri Ilham Lubis memberitahukan pada para jemaah tersebut untuk segera melunasi BPIH melalui Kepala Kanwil Kemenag di masing-masing provinsi dan mengganti nomor porsi jemaah haji mereka dengan nomor porsi baru di dalam Siskohat melalui Nurchalis (Kepala Sie Pendaftaran Siskohat).

Pada tahun 2012 itu, 971 jemaah haji yang disetujui oleh Suryadharna Ali, seluruhnya dapat melunasi BPIH. Dari 971 jemaah tersebut, terdiri dari 9 jemaah yang mendaftar pada tahun 2008, 62 jemaah yang mendaftar pada tahun 2009, 181 jemaah yang mendaftar pada tahun 2010, 420 jemaah yang mendaftar pada tahun 2011, dan 299 jemaah yang mendaftar pada tahun 2012. Hal ini menyebabkan kerugian setoran awal jemaah haji lain sebesar Rp 7.422.732.064,00 untuk subsidi biaya haji mereka yang setiap jemaah mendapatkan sebesar Rp 8.768.0832,00. Besaran tersebut merupakan selisih nilai manfaat 971 jemaah haji yang dipercepat ini hanya sebesar Rp 1.091.804.399,00 dari yang seharusnya sebesar Rp 8.514.536.464,00 (Pengadilan Tinggi DKI Jakarta 2016, 172).

## REGULASI BERMASALAH SEBAGAI PENYEBAB KORUPSI HAJI

Dalam regulasi yang berlaku pada saat penyelenggaraan ibadah haji tahun 2010-2013, artikel ini menemukan adanya regulasi yang bermasalah sehingga menjadi faktor penyebab praktik korupsi. Regulasi yang bermasalah tersebut karena regulasi yang multitafsir, regulasi yang terpusat pada Menteri Agama, ketiadaan regulasi, dan adanya perbedaan regulasi antara Indonesia dengan Arab Saudi.

Regulasi yang multitafsir yang dimaksud terjadi karena regulasi tersebut tidak jelas dan tidak rinci, atau justru karena tidak ada regulasi yang mengaturnya. Anggito Abimanyu menyatakan bahwa:

“Regulasinya membuka celah. Regulasinya tidak jelas. Menteri Agama itu boleh enggak sih begitu, mengajak orang. Kalau kuota kosong boleh enggak sih, dia memasukkan orang. Enggak jelas toh regulasinya. Terus kalau Pendamping *Amirul Hajj*, dia berangkat bawa keluarga, itu kan uang negara. Enggak etis saja, boleh enggak? Iya boleh orang enggak ada aturannya.” (wawancara dengan Anggito Abimanyu, 1 Desember 2016)

Maka, regulasi tersebut menjadi bermasalah sehingga memberikan kesempatan praktik korupsi dapat terjadi.

Regulasi yang multitafsir menyebabkan dua masalah terkait dengan definisi uang haji dan BPIH dan standar penunjukan dan kompetensi petugas PPIH. Kedua hal ini menjadi masalah korupsi Suryadharma Ali dalam penyelenggaraan haji tahun 2010-2013.

Masalah pertama, definisi uang haji yang tidak jelas, apakah uang negara atau uang masyarakat. Hal ini menyebabkan cara pengelolannya menjadi perdebatan, apakah harus sesuai sistem pengelolaan keuangan negara atau tidak. Sebagaimana disampaikan oleh Indon Sinaga bahwa:

“Haji itu dianggap mereka bukan uang negara, tapi uang masyarakat. Meskipun negara menyumbang untuk biaya operasional. Menteri Agama selalu beranggapan ini kan uang masyarakat sehingga

kami punya keleluasaan untuk mengelolanya karena tidak perlu sesuai dengan sistem pengelolaan keuangan negara. Tapi lembaga pengawasan seperti KPK dan BPK menganggap ini harus tunduk dengan pengelolaan keuangan negara.” (wawancara dengan Indon Sinaga, 1 November 2016)

Ketidakjelasan definisi uang haji tersebut sering kali menjadi dalih dari diskresi (kebebasan mengambil keputusan sendiri dalam setiap situasi yang dihadapi) yang dilakukan oleh Menteri Agama dalam penggunaan keuangan haji.

Masalah kedua, standar penunjukan dan kompetensi petugas PPIH yang tidak jelas. Pada regulasi yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2012 hanya disebutkan komponen PPIH tanpa standar kompetensi dan metode seleksi petugas PPIH yang profesional dan transparan. Sebagaimana juga disampaikan oleh Indon Sinaga:

“Alurnya yaitu pengumuman, pendaftaran, seleksi, dan pengumuman hasil seleksi. Seleksinya dua kategori tes, tes tulis dan wawancara. Tes tulis jawab pertanyaan-pertanyaan baik mengenai regulasi, tentang hukum, dan lain-lain. Biasanya sih kalau boleh jujur, sistem tersebut hanya sebagai formalitas. Kelulusan petugas berdasarkan rekomendasi. Contohnya seperti ini: semua kan sudah dikasih jatah. Ya, kalau kita menyebutnya terbuka tapi tidak dibuka. Seolah-olah ada pengumuman, tapi sebetulnya tidak boleh mendaftar selain orang yang sudah ditunjuk.” (wawancara dengan Indon Sinaga, 1 November 2016)

Hal tersebut menunjukkan seleksi petugas PPIH hanya formalitas. Hal ini memberikan kesempatan Suryadharma Ali memasukkan nama-nama yang telah direkomendasi sehingga lolos menjadi petugas PPIH meskipun tidak kompeten dan tidak memenuhi ketentuan.

Selanjutnya, regulasi yang bermasalah juga dikarenakan regulasi yang terpusat pada Menteri Agama. Regulasi yang terpusat maksudnya regulasi yang memberikan kewenangan yang besar dan dimonopoli Menteri Agama. Regulasi yang memberikan kewenangan yang besar



dan dimonopoli Menteri Agama tersebut tentu memberikan kesempatan kepada Suryadharma Ali dalam melakukan praktik praktik korupsi haji tahun 2010-2013. Regulasi yang memberikan kewenangan yang besar dan dimonopoli Menteri Agama dapat ditemukan dalam dana setoran awal BPIH, penunjukan petugas PPIH, dan pengisian sisa kuota nasional.

Dalam UU Haji disebutkan bahwa rekening yang digunakan untuk dana setoran awal BPIH merupakan rekening Menteri Agama dan dapat digunakan atas dasar kebermanfaatannya. Hal ini memberikan kesempatan Menteri Agama melakukan praktik korupsi. Sebagaimana yang disampaikan oleh Indon Sinaga bahwa:

“Di UU Haji memang disebutkan Dana Setoran Awal di transfer ke rekening Menteri Agama. Nah itu persoalannya, regulasinya salah gitu loh. Harusnya kan ada lembaga kas negara ya. Ini kan institusi negara yang punya nomor rekening seharusnya bukan kepala badannya. Nanti bedanya ada di proses penggunaan anggaran dan pengelolaan keuangan. Kalau dipegang sama kepala institusi maka orang itu akan sesuka hati menggunakannya. Kalau sama institusi, kan bertanggung jawab ke negara dan akan tunduk dengan mekanisme akunting [sic] negara. Makanya sekarang kan tidak ada rekening atas nama seorang Menteri, cuma haji saja karena itu dianggap uang privat.” (wawancara dengan Indon Sinaga, 1 November 2016)

Selama penyelenggaraan haji tahun 2010-2013, Suryadharma Ali terbukti memanfaatkan dana setoran awal haji untuk memberikan subsidi kepada jemaah haji yang dia berangkatkan dengan mempercepat daftar tunggu calon jemaah haji serta pengisian sisa kuota haji maupun petugas PPIH.

Dalam penunjukan petugas PPIH, kewenangan juga terpusat di Menteri Agama terkait dengan jumlah PPIH dan penunjukan pihak tertentu menjadi PPIH. Saat ditanya terkait bagaimana pembagian jumlah PPIH dan penunjukannya, Indon Sinaga menyatakan bahwa:

“Itu kan diskresi menteri, jadinya bisa tawar menawar antara Menteri atau Dirjen dengan instansi lain. Makanya ini jadi rebut dan orang mau bayar. Orang membandingkan kalau dia berangkat jadi petugas haji, sudah naik haji gratis, dia juga dapat honor puluhan juta. Masalahnya, unjuk orangnya yang ada harganya, itu jual jatah. Kalau di luar Dirjen PHU biasanya dikasih ke orang-orang yang mau pensiun. Maka dari itu petugas PPIH nanti kerjanya jadi tidak kompeten.” (wawancara dengan Indon Sinaga, 1 November 2016)

Kewenangan yang terpusat ini memberikan kesempatan Suryadharma Ali melakukan praktik korupsi.

Hal ini terbukti dalam penyelenggaraan ibadah haji tahun 2010-2013, Suryadharma Ali dapat menunjuk Petugas PPIH dan menyetujui rekomendasi anggota DPR, dan orang lain seperti, Mulyana Acim dan Ermalena, meskipun tidak sesuai ketentuan. Pada tahun 2010, terdapat 37 orang petugas, 11 orang merupakan rekomendasi anggota DPR dan 26 orang ditunjuk oleh Suryadharma Ali. Pada tahun 2011, terdapat 40 petugas, 15 orang merupakan rekomendasi anggota DPR dan 25 orang ditunjuk oleh Suryadharma Ali. Pada tahun 2012, terdapat 39 petugas, 23 orang merupakan rekomendasi anggota DPR dan 15 orang rekomendasi Mulyana Acim dan Ermalena. Terakhir, pada tahun 2013 terdapat 64 petugas, 45 orang merupakan rekomendasi anggota DPR, 10 orang ditunjuk oleh Suryadharma Ali, dan 9 orang merupakan rekomendasi Mulyana Acim.

Dalam pengisian sisa kuota haji nasional, Menteri Agama menggunakan jatah sisa untuk memberangkatkan 1.771 jemaah haji yang tidak sesuai urutan dan merugikan negara hingga 12 miliar rupiah. Hal ini dikarenakan regulasinya memberikan kesempatan kepada Suryadharma Ali untuk mengisi sisa kuota haji nasional apabila sudah tidak ada lagi yang memenuhi kriteria dalam Peraturan Menteri Agama (PMA). Hal ini disampaikan oleh Anggito Abimanyu :

“Di peraturan, Menteri dapat menunjuk untuk pengisian sisa kuota. Boleh enggak itu? Tidak ada kriterianya, ya boleh. Orang sudah digunakan sesuai ketentuan PMA tapi kan masih ada sisa juga, ya

masa tidak dipakai.” (wawancara dengan Anggito Abimanyu, 1 Desember 2016)

Namun bagi KPK, hal tersebut merupakan praktik korupsi karena terdapat kesengajaan Menteri Agama dalam membuat PMA terkait pengisian sisa kuota haji nasional agar sulit terpenuhi, contohnya minimal umur 65 tahun pada tahun 2010 dan 75 tahun pada tahun 2010. Menurut Arif Firman, sangat sulit menemukan jemaah yang memenuhi kriteria pengisian sisa kuota haji nasional sehingga selalu saja tersisa banyak dan akhirnya digunakan oleh Menteri Agama untuk memberangkatkan jemaah haji rekomendasi anggota DPR, instansi lain, dan pihak tertentu (wawancara dengan Arif Firman, 17 November 2016).

Regulasi yang bermasalah ketiga adalah ketiadaan regulasi. Ketiadaan regulasi terdapat dalam soal standar penunjukan dan kompetensi Pendamping *Amirul Hajj* dan standar serta metode pengadaan perumahan jemaah haji Indonesia di Arab Saudi.

Terkait dengan Pendamping *Amirul Hajj*, tidak ada regulasi yang mengaturnya sehingga menimbulkan masalah. Hal ini sebagaimana keterangan Anggito Abimanyu dan Jaksa Penuntut Umum KPK bahwa tidak ada peraturan khusus mengenai Pendamping *Amirul Hajj* meskipun pada tahun-tahun sebelumnya, Menteri Agama sebagai *Amirul Hajj* berhak didampingi oleh Na'ib *Amirul Hajj*, Sekretaris *Amirul Hajj*, dan Anggota Perutusan Haji Indonesia (wawancara dengan Anggito Abimanyu, 1 Desember 2016 & Arif Firman, 17 November 2017). Na'ib merupakan tokoh ulama dari MUI, sekretaris *Amirul Hajj* merupakan pejabat eselon Kementerian, dan anggota *Amirul Hajj* berasal dari tokoh ormas Islam seperti Nadhatul Ulama dan Muhammadiyah, dan ulama lain yang ditunjuk oleh Menteri Agama. Pada masa sebelumnya, tidak jarang Na'ib merupakan para muazin dan mualaf yang ditunjuk oleh Menteri Agama. Sedangkan untuk Sekretaris dan Anggota Perutusan Haji Indonesia yang mendampingi *Amirul Hajj* merupakan pegawai Kementerian Agama yang ditunjuk oleh Menteri Agama. Namun, anggota yang berasal dari kalangan masyarakat malah digunakan oleh Suryadharma Ali untuk membawa kerabat dan orang terdekatnya.

Berikutnya, tidak ada regulasi penyediaan perumahan jemaah haji yang menyebutkan standar dan kelayakan perumahan jemaah haji. Indon Sinaga menyatakan bahwa, “Standar pelayanan perumahan itu tidak ada” (wawancara dengan Indon Sinaga, 1 November 2016). Dalam RUU Haji Baru baik versi DPR maupun Anggito Abimanyu juga menyebutkan tidak ada standar perumahan yang jelas. Hal ini memberikan kesempatan Suryadharma Ali dapat mengarahkan Tim Penyewaan Perumahan jemaah haji sehingga menunjuk perumahan yang tidak layak bahkan terdapat perumahan yang tanpa verifikasi oleh Tim Penyewaan Perumahan.

Korupsi dalam akomodasi haji terbukti dengan ditemukannya perumahan yang tidak layak karena tidak melalui proses seleksi oleh Tim Penyewaan Perumahan atau langsung melalui Suryadharma Ali. Hal ini disampaikan oleh Indon Sinaga bahwa :

“Masih banyak ditemukan rumah-rumah yang tidak layak baik dalam segi bentuk dan jarak. Bentuknya sudah jelek, rumah tua, lift-nya sudah rusak-rusak, AC-nya sudah rusak-rusak, kamar mandinya bocor dan kapasitasnya tidak memadai. Bayangkan satu kamar diisi dengan 15-20 jamaah. Kenapa bisa dipilih rumah-rumah seperti itu? Kenapa dipilih rumah-rumah tidak layak itu? Karena tidak ada SOP, tidak ada turunan pelaksana dari Undang-Undang”. (wawancara dengan Indon Sinaga, 1 November 2016)

Berbeda dengan Kementerian Agama, Komisi VIII DPR sebagai pengawas penyelenggara ibadah haji memiliki standar pelayanan perumahan. Pelayanan perumahan minimal memiliki 3 standar, yaitu; 1) jarak dan wilayah; 2) sarana dan prasarana; dan 3) kapasitas dan administrasi (Dokumen Laporan Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat 2013). Ketiga standar tersebut diverifikasi oleh Tim Penyewaan Perumahan Jemaah Haji Indonesia. Standar jarak perumahan di Madinah maksimal berjarak 650 meter dari Masjid Nabawi, sedangkan di Makkah maksimal berjarak 4000 meter dari Masjidil Haram. Selain tidak melebihi jarak tersebut, perumahan juga harus berada di wilayah yang mudah dikenali, diakses, dan minim kriminalitas. Dalam sarana prasarana, setiap

rumah harus memiliki lift yang memadai khusus jemaah Indonesia, tangga darurat, lobi dengan luas minimal 50 m<sup>2</sup>, ruang dapur, kamar mandi dan kamar tidur yang layak, ruang ibadah, ruang kesehatan, alat pendingin AC dan ketersediaan lampu penerangan yang cukup, air, listrik serta *genset* untuk cadangan listrik. Perbandingan luas rumah dengan jemaah yaitu setiap jemaah terhitung *space* 4 m<sup>2</sup>. Rumah juga harus memenuhi standar administrasi, yaitu memiliki dokumen yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan.

Regulasi yang bermasalah terakhir karena perbedaan regulasi antara Indonesia dengan Arab Saudi ini membuat regulasi haji bermasalah. Hal ini sesuai dengan pernyataan Anggito Abimanyu soal grasi. “Di Arab Saudi itu biasa. Kita kan terikat disana. Jadi ada masalah hukum internasional. Kalau begitu, petugasnya kena semua dong” (wawancara dengan Anggito Abimanyu, 1 Desember 2016). Hal ini juga diungkapkan oleh Indon Sinaga:

“Apakah korupsi perumahan di Arab Saudi bisa mengikat Undang-Undang korupsi di negara kita? Sementara yurisdiksinya di negara orang. Ini juga terkait dengan kultur di Arab Saudi, memberikan uang atau upah dalam proses transaksi bagi mereka itu bukan kesalahan. Itu merupakan bentuk hadiah, tapi bagi kita itu sebuah kesalahan sebagai gratifikasi. Di sana hukumnya sah, tapi kalau kita tidak. Makanya Kementerian Agama selalu bilang ini hadiah. Nah pertanyaannya apakah Undang-Undang di Indonesia berlaku tidak di Arab Saudi?.” (wawancara dengan Anggito Abimanyu, 1 Desember 2016)

Perbedaan ini membuat penyidikan kasus praktik korupsi haji tahun 2010-2013 menjadi terhambat.

Perbedaan regulasi juga menimbulkan kesempatan praktik korupsi menjadi lebih terbuka karena adanya pembenaran oleh pelaku korupsi. Adanya pembenaran membuat kesempatan korupsi lebih besar terjadi. Kementerian Agama selalu mengatakan bahwa imbalan yang diberikan baik berupa uang ataupun barang merupakan bentuk hadiah sehingga apa yang dituduhkan oleh pengadilan itu tidak benar dan tidak meru-

gikan negara. Adapun hadiah tersebut diperuntukkan bagi orang dekat Suryadharma Ali (Cholid dan Fuad), anggota DPR (Hasrul Azwar dan Nurul Iman Mustofa), Hasanudin Asmat, hingga Suryadharma Ali sendiri. Rinciannya bisa kita lihat dari tabel berikut :

Tabel 1  
"Hadiah" dalam Korupsi Penyediaan Akomodasi Haji

<b>Penerima</b>	<b>Hadiah</b>	<b>Keterangan</b>
Cholid Abdul Latif	Uang sejumlah SR 1.676.250,00	Merekomendasikan tiga perumahan
Fuad Ibrahim Atsani	Uang sejumlah SR 791.300,00	Merekomendasikan satu perumahan
Mukhlisin (Orang Dekat Suryadharma Ali)	Uang sejumlah SR 20.690,00	Pemberian dari Cholid Abdul Latid dan Fuad Ibrahim Atsani
Hasrul Azwar (Anggota DPR)	Uang sejumlah SR 3.043.770,00 dan SR 2.808.080,00	Pemondokan di Madinah dan Penyewaan Hotel Transito
Nurul Iman Mustofa (Anggota DPR)	Uang sejumlah USD 100.000,00	Dari Majmuah Al-Shatta, Al-Isyroq, Mawaddah, Al-Zuhdi, dan Majmuah Said Makkey
Hasanudin Asmat (Perantara Nurul Iman Mustofa)	Uang sejumlah SR 554.500,00	
Suryadharma Ali	Kain potongan penutup Ka'bah	Pemberian dari Cholid Abdul Latid dan Fuad Ibrahim Atsani

Sumber : diolah dari putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta

Regulasi yang bermasalah sebenarnya disadari oleh DPR dan pihak Kemenag sehingga mulai adanya perundingan Rancangan Undang-Undang Haji yang baru untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008. RUU ini sudah dirumuskan oleh Anggito Abimanyu sebagai Dirjen PHU 2012-2013 dan Komisi VIII DPR RI. RUU ini juga mempertegas temuan artikel ini tentang adanya masalah pada regulasi sebelumnya. Regulasi yang bermasalah tersebut dikarenakan multitafsir dan terpusat pada Menteri Agama. Penulis juga berpendapat regulasi bermasalah juga disebabkan adanya perbedaan regulasi di Indonesia dengan Arab Saudi.

Dalam ilmu politik, idealnya regulasi merupakan salah satu mekanisme yang membatasi kekuasaan seseorang sehingga kekuasaan tersebut tidak disalahgunakan atau digunakan secara sewenang-wenang. Namun, pada beberapa kasus regulasi justru menjadi alat yang memberikan peluang seseorang untuk melakukan praktik korupsi. Sependapat dengan Azhar Kasim yang menambahkan faktor kesempatan praktik korupsi dengan adanya regulasi yang memberikan peluang. Penulis memperjelas regulasi yang memberikan peluang tersebut adalah regulasi yang bermasalah karena multitafsir, terpusat pada Menteri Agama, dan adanya perbedaan regulasi antara Indonesia dengan Arab Saudi.

Dalam teori GONE yang dicetuskan oleh Bologna, salah satu faktor penyebab korupsi adalah kesempatan yang berasal dari kewenangan dan kedudukan yang besar. Dalam kasus di artikel ini, regulasi yang bermasalah dalam penyelenggaraan ibadah haji tahun 2010-2013 menjadi faktor kesempatan yang menyebabkan praktik korupsi. Regulasi tersebut memberikan kedudukan dan kewenangan yang besar kepada Suryadharma Ali sebagai Menteri Agama.

Regulasi yang multitafsir memberikan kewenangan Suryadharma Ali dalam melaksanakan kebijakan penyelenggaraan haji sesuai dengan penafsirannya terhadap regulasi yang berlaku sehingga memperbesar kesempatan Suryadharma Ali melakukan praktik korupsi. Dalam penggunaan dana haji dan APBN, Suryadharma Ali menyalahgunakannya dengan penafsiran dana haji sebagai uang masyarakat yang dapat dia kelola secara bebas untuk biaya langsung jemaah, seperti transportasi, pemondokan, konsumsi dan pelayanan.

Regulasi yang terpusat memperbesar kedudukan Suryadharma Ali sebagai Menteri Agama beserta kewenangannya sehingga memperbesar kesempatan Suryadharma Ali melakukan praktik korupsi. Suryadharma Ali dapat menunjuk petugas PPIH dan mengisi sisa kuota haji nasional tidak sesuai ketentuan.

Ketiadaan regulasi juga menyebabkan Suryadharma Ali dapat memiliki kesempatan untuk melakukan praktik korupsi. Hal itu terjadi dalam soal penunjukan Pendamping *Amirul Hajj* yang tidak memiliki standar dan bermasalah juga dalam kompetensi dari Pendamping

yang ditunjuk. Di samping itu, ketiadaan regulasi juga menyebabkan tidak adanya standar serta metode pengadaan perumahan jemaah haji Indonesia di Arab Saudi yang kemudian hal itu dimanfaatkan oleh Suryadharma Ali untuk melakukan praktik korupsi. Bahkan, dalam pengarahannya Tim Penyewaan Perumahan Jemaah Haji Indonesia, Suryadharma dapat membuat perumahan yang telah ditolak dua kali karena dianggap tidak layak menjadi disetujui dan digunakan oleh jemaah haji Indonesia.

Adanya perbedaan regulasi antara Arab Saudi dan Indonesia juga memperbesar kewenangan dan kedudukan Suryadharma Ali sehingga memperbesar kesempatan Suryadharma Ali melakukan praktik korupsi. Hal ini dikarenakan adanya pemakluman yang dijadikan dalih oleh Suryadharma Ali dan Kementerian Agama bahwa pemberian di Arab Saudi merupakan budaya dan tindakan yang legal sehingga bukan merupakan gratifikasi.

#### PENYALAHGUNAAN PENGAWASAN SEBAGAI PENYEBAB KORUPSI HAJI

Dalam penyelenggaraan ibadah haji tahun 2010-2013, pengawasan yang dilakukan oleh DPR ternyata disalahgunakan. DPR sebagai pengawas anggaran mempunyai hak menyetujui BPIH yang diajukan oleh Kementerian Agama. Namun kenyataannya hal ini memberikan kesempatan anggota DPR untuk meminta jatah petugas PPIH, sisa kuota haji nasional, dan proyek akomodasi dan catering. Hal ini diungkapkan oleh Anggito Abimanyu terkait anak buahnya yang terpaksa menerima permintaan anggota DPR sebagai berikut:

“Orang keuangannya disetujui sama DPR kok. DPR minta jatah, anak buah saya pada enggak berani (menolak). Mereka bilang ‘Pak DPR minta pak, jemaah dari sisa kuota, kalau enggak nanti bisa dihambat’. Gitu semua pikirannya. Undang-Undangnya kan begitu. Sekarang mah semua BPIH harus persetujuan DPR” (wawancara dengan Anggito Abimanyu, 1 Desember 2016).



Praktik korupsi yang melibatkan anggota DPR berupa rekomendasi orang terdekat menjadi petugas PPIH, pemburu rente dalam pengadaan akomodasi, dan pemanfaatan sisa kuota nasional. Jumlah petugas PPIH yang direkomendasikan oleh anggota DPR adalah 11 orang pada tahun 2010, 15 orang pada tahun 2011, 24 orang pada tahun 2012, dan 45 orang pada tahun 2013. Dalam pengadaan akomodasi haji, terdapat delapan perumahan dan lima hotel transit yang diajukan oleh Hasrul Azwar (Koordinator Poksi Komisi VIII DPR) dan Nurul Iman Mustofa (Poksi Partai Demokrat) pada penyelenggaraan ibadah haji tahun 2012. Dalam pemanfaatan sisa kuota haji nasional, Suryadharma Ali menyetujui jemaah yang direkomendasikan anggota DPR sehingga dapat berangkat haji lebih cepat. Jumlahnya yaitu terdapat 288 jemaah pada tahun 2010, 441 jemaah pada tahun 2011, dan sekitar 971 jemaah pada tahun 2012.

Cara yang digunakan oleh anggota DPR untuk merekomendasikan petugas PPIH dan pengisian sisa kuota haji nasional dengan mengajukan langsung kepada Suryadharma Ali atau mengirim surat kepada Dirjen PHU. Dalam hal penyediaan akomodasi haji, Indon Sinaga menyatakan “Modelnya adalah berbagi proyek. Jadi mereka dikasih proyek apa? Katering atau pemondokan? Mereka akan cari perusahaan dan dapat upah 5 real misalnya” (wawancara dengan Indon Sinaga, 1 November 2016). Cara yang sama digunakan juga dengan mengajukan langsung kepada Suryadharma Ali atau melalui Syairozi Dimiyathi atau Subhan Cholid selaku Tim Penyewaan Perumahan. Rekomendasi tersebut langsung disetujui oleh Suryadharma Ali dengan alasan untuk mengharmonisasi hubungan antara Kemenag dengan DPR. Harmonisasi ini agar pembahasan BPIH tidak dihambat dan segera disetujui oleh DPR. Hal ini juga disampaikan oleh Arif Firman bahwa tujuan Suryadharma Ali untuk harmonisasi dan membantu segala kebijakan Suryadharma Ali selaku Menteri Agama (wawancara dengan Arif Firman, 17 November 2016).

Dalam teori GONE disebutkan bahwa kesempatan praktik korupsi berasal dari kedudukan dan kewenangan yang besar. Kewenangan pengawasan seharusnya dapat membatasi dan mencegah seseorang yang memiliki kewenangan dan kedudukan melakukan praktik korupsi.

Azhar Kasim menemukan bahwa pengawasan yang lemah dapat memperbesar kedudukan dan kewenangan seseorang sehingga kesempatan praktik korupsi menjadi lebih besar. Namun, berbeda dalam kasus penyelenggaraan ibadah haji, terdapat pengawasan oleh anggota DPR, namun pengawasan oleh anggota DPR pengawasan tersebut justru disalahgunakan oleh DPR dan menjadi faktor kesempatan yang menyebabkan praktik korupsi.

Hal ini terbukti dari praktik korupsi yang dimulai dari pengawasan oleh DPR terhadap BPIH. BPIH harus disetujui oleh DPR sehingga Kementerian Agama menganggap perlu adanya kesepakatan untuk harmonisasi hubungan Kementerian Agama dan DPR. Harmonisasi ini dianggap dapat mempermudah proses pembahasan BPIH dan persetujuan kebijakan-kebijakan Kementerian Agama lainnya. Harmonisasi ini dilakukan dengan memberikan kesempatan anggota DPR untuk merekomendasikan petugas PPIH dan jemaah haji agar dipercepat daftar tunggunya, serta menjadi makelar dalam pengadaan perumahan untuk jemaah haji Indonesia di Jeddah, Makkah, dan Madinah.

## DISKUSI

Dari temuan-temuan penelitian ini, penulis berpendapat bahwa perlu adanya peninjauan ulang terkait faktor kesempatan dalam teori GONE. Penelitian ini mengonfirmasi penjelasan Bologna bahwa korupsi disebabkan adanya faktor kesempatan yang berasal dari kedudukan dan kewenangan yang besar. Namun belum jelas bagaimana kedudukan dan kewenangan dapat menjadi besar sehingga memberikan kesempatan praktik korupsi. Berdasarkan hal tersebut, artikel ini menunjukkan bahwa adanya kedudukan dan kewenangan menjadi besar karena adanya regulasi yang bermasalah dan pengawasan oleh legislatif yang disalahgunakan.

Pengembangan teori GONE terkait faktor kesempatan yang menyebabkan praktik korupsi telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya, salah satunya penelitian di Indonesia oleh Azhar Kasim. Azhar Kasim (2013) memperjelas faktor kesempatan tersebut berupa ketidaksesuaian antara regulasi, aturan, dan hukum serta lemahnya pengawasan dalam implementasi kebijakan. Artikel ini juga melihat

regulasi dan pengawasan sebagai faktor kesempatan penyebab praktik korupsi, namun dengan penjelasan yang berbeda dari Azhar Kasim.

Azhar Kasim menjelaskan ketidaksesuaian antara regulasi, aturan, dan hukum menyebabkan koordinasi yang tidak berjalan baik antara eksekutif sebagai pelaksana kebijakan, legislatif sebagai pengawas kebijakan dan yudikatif sebagai penegak hukum. Koordinasi yang bermasalah ini sering kali menimbulkan kesempatan praktik korupsi dalam proses implementasi kebijakan. Penulis menemukan penjelasan baru terkait dengan regulasi yang dapat menimbulkan praktik korupsi selain tidak sesuai dengan aturan dan hukum yang berlaku. Regulasi juga menimbulkan kesempatan praktik korupsi dikarenakan regulasi tersebut bermasalah. Artikel ini menemukan bahwa regulasi bermasalah karena multitafsir, terpusat pada orang atau kelompok tertentu, dan perbedaan wilayah hukum. Perumus kebijakan tentunya dalam membuat regulasi harus memperhatikan ketiga hal tersebut agar regulasi yang dihasilkan tidak bermasalah dan minimalisir praktik korupsi.

Azhar Kasim juga menekankan pada pentingnya pengawasan yang dapat memberikan evaluasi yang membangun kepada perumus kebijakan sehingga dapat merumuskan kebijakan yang meminimalisir praktik korupsi. Berbeda dengan Azhar Kasim, artikel ini menemukan adanya pengawasan oleh perumus kebijakan justru dapat menjadi kesempatan praktik korupsi. Hal ini terjadi biasanya karena praktik pengawasan dapat menghambat perumusan kebijakan sehingga dengan dalih harmonisasi antara perumus kebijakan sebagai pengawas dengan pelaksana kebijakan, misalnya fenomena berbagi proyek atau pemburu rente.

Peninjauan ulang terkait faktor kesempatan yang berasal dari regulasi dan pengawasan menunjukkan perlunya adanya penelitian lainnya tentang faktor penyebab praktik korupsi dengan perspektif studi ilmu politik. Penggunaan perspektif studi ilmu politik dapat membangun penjelasan faktor penyebab praktik korupsi.

## KESIMPULAN

Korupsi di Kementerian Agama menjadi lebih sensitif dibandingkan yang lainnya karena Kementerian Agama erat kaitannya dengan urusan

an moral dan agama. Munculnya kasus korupsi oleh Suryadharma Ali pada penyelenggaraan ibadah haji tahun 2010-2013 dan adanya reformasi haji pasca kasus tersebut mengindikasikan adanya faktor-faktor berkaitan dengan sistem yang memberikan kesempatan. Faktor yang memberikan kesempatan dijelaskan oleh teori GONE yang dicetuskan oleh Bologna sebagai terciptanya suatu kondisi yang memberikan individu kesempatan melakukan praktik korupsi. Kesempatan tersebut dapat berupa pengawasan yang lemah, berasal dari regulasi, kedudukan dan kewenangan seseorang.

Penelitian ini menemukan adanya regulasi yang bermasalah dan pengawasan oleh DPR yang disalahgunakan sehingga praktik korupsi haji tahun 2010-2013 dapat terjadi. Adapun kasus korupsi yang terbukti dilakukan oleh Suryadharma Ali terdapat pada 1) penggunaan setoran awal dana BPIH dan APBN; 2) penunjukan petugas PPIH dan Pendamping *Amirul Hajj*; 3) pengarahan kepada Tim Penyewaan Perumahan Jemaah Haji Indonesia di Arab Saudi; dan 4) pengisian sisa kuota haji nasional.

Regulasi yang bermasalah ini dikarenakan multitafsir, terpusat pada menteri, ketiadaan regulasi, dan adanya perbedaan antara regulasi di Indonesia dan Arab Saudi. Hal ini memberikan kesempatan Suryadharma Ali secara tidak sah dan tidak sesuai ketentuan dapat menggunakan setoran awal dana BPIH, menunjuk petugas PPIH dan membentuk Pendamping *Amirul Hajj*, mengarahkan Tim Penyewaan Perumahan Jemaah Haji Indonesia, dan mengisi sisa kuota haji nasional.

Pengawasan oleh DPR yang seharusnya mengawasi implementasi penyelenggaraan ibadah haji agar terhindar dari praktik korupsi justru disalahgunakan. Adanya pengawasan oleh DPR justru memberikan kesempatan anggota DPR untuk menyalahgunakannya dengan cara merekomendasikan nama petugas PPIH dan jemaah haji yang ingin diberangkatkan lebih cepat, serta ikut serta dalam pengadaan akomodasi haji. Hal tersebut dilakukan Suryadharma Ali dengan dalih harmonisasi hubungan Kementerian Agama dengan DPR agar mempermudah persetujuan DPR dalam perumusan dana BPIH dan kebijakan Kementerian Agama lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abimanyu, Anggito *et al.* 2015. “Naskah Akademik : Rancangan Perubahan Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.” Jakarta.
- Armynda, Yolanda Ryan. 2014. “Kementerian Agama Lakukan Reformasi Haji 2014” <https://m.tempo.co/read/news/2014/07/24/269595503/kementerian-agama-lakukan-reformasi-haji-2014> (25 April 2017; 23 Maret 2015).
- Ashiku, Marsida. 2011. “Political Transition, Corruption in New Democracies, Special Case Albania.” *Int. J. Eco. Res.* 2 (No.3): 111-124.
- Brooks, Robert C. 1909. “The Nature of Political Corruption.” *Political Science Quartely* 24 (No.1): 1-22.
- Cairney, Paul dan Emily St. Denny. 2015. “What is Qualitative Research (Bloomsbury).” *International Journal of Social Research Methodology* 18 (No.1): 117-125.
- Creswell, John W. 1994. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. California: Sage Publications Inc.
- Dewan Perwakilan Rakyat. 2013. “Dokumen Laporan Pengawasan Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1434 H/2013 M oleh Tim I DPR RI.” Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat.
- Fadillah, Ramadhian. 2014. “Sudah Dua Menteri Agama di Indonesia Terjerat Kasus Korupsi” <https://www.merdeka.com/peristiwa/sudah-dua-menteri-agama-di-indonesia-terjerat-kasus-korupsi.html> (2 Desember 2016).
- Febari, Rizky. 2015. *Politik Pemberantasan Korupsi: Strategi ICAC Hong Kong dan KPK Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Ficeac, Bogdan. 2013. “The Culture of Corruption in The Postcommunist Space: Economic Indicators, Transition Indices and Cultural Dimensions vs The Perception of Corruption.” *Revista de Cercetare si Interventie Sociala* 43 (-): 215-239.
- Gouvea, Raul. *et al.* 2013. “How the Corruption Quadruple Helix Affects BRIC : A Case Study of Corruption in Big Emerging Economies.” *Journal of Politics and Law* 6 (No. 2): 1-12.

- Harrison, Lisa. 2009. *Metodologi Penelitian Politik*, terj. Tri Wibowo. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Karyono. 2013. *Forensic Fraud*. Yogyakarta: CV Andi Offset.
- Kasim, Azhar. 2013. "Bureaucratic Reform and Dynamic Governance for Combating Corruption: The Challenge for Indonesia." *International Journal of Administrative Science and Organization* 20 (No.1): 18-22.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2015. "Laporan Tahunan 2014". Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Lee-Chai, Annete Y. dan John A. Bargh. 2001. *The Use and Abuse of Power: Multiple Perspective on The Causes of Corruption*. Philadelphia: Psychology Press.
- Liggasari, Yohannie. 2016. "Mantan Menteri Agama Suryadharma Ali Divonis 6 Tahun Penjara" <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160111223215-12-103605/mantan-menteri-agama-suryadharma-ali-divonis-6-tahun-penjara> (16 Oktober 2016).
- Luckman, M. Awaludin. 2010. "Penyelenggaraan Haji di Indonesia dalam Kaitannya dengan Undang-Undang Mengenai Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Tesis Pascasarjana*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- Navot, Doron. 2014. "Political Corruption, Democratic Theory, and Democracy." *The Ethics Forum* 9 (No.3): 4-24.
- Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, "Putusan Nomor 93/Pid.Sus/TPK/2015/PN.Jkt.Pst./Jan/2016". Jakarta : Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.
- Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, "Putusan Nomor 25/PID/TPLK/2016/PT.DKI./Mei/2016". Jakarta : Pengadilan Tinggi DKI Jakarta.
- Rose-Ackerman, Susan. 2006. *Korupsi dan Pemerintahan: Sebab, Akibat, dan Reformasi*, terj. Toenggoel P. Siagian. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sadiq, M. dan Abdullahi M. 2013. "Corruption as the Bane of Nigeria's Development: Causes and Remedies." *International Journal of Economics and Investment* 4 (No. 1): 83-93.

- Setyokusumo, Anjar. 2007. "Tinjauan Terhadap Monopoli Penyelenggaraan Haji oleh Departemen Agama: Studi Kasus Penunjukan Langsung ANA Development KAST sebagai Penyedia Jasa Katering untuk Jamaah Haji Indonesia Musim Haji 1427 H/2006 M." *Skripsi Sarjana*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- Sujatmiko, Iwan Gardono. 2002. "Hypercorruption dan Strategi Pemberantasan Korupsi." *Jurnal Kriminologi Indonesia* 2 (No.1): 25-30.
- Umar, Haryono. 2011. "Government Financial Management, Strategy for Preventing Corruption in Indonesia." *The South East Asian Journal of Management* 5 (No.1): 19-35.
- Wibowo, Hendro. 2015. "Peran Internal Auditor dalam Audit Tindak Kecurangan (*Fraud*)". *Redaksi Fokus Pengawasan* 47 (No.3): -.
- Wijayanto dan Ridwan Zachrie (Eds.). 2009. *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Wawancara dengan Anggito Abimanyu, Saksi dan Dirjen PHU Tahun 2012-2014, 1 Desember 2016.
- Wawancara dengan Arif Firman, Jaksa Penuntut Umum KPK, 17 November 2016.
- Wawancara dengan Indon Sinaga, Tenaga Ahli Anggota DPR Komisi VIII dan Petugas PPIH Tahun 2013, 1 November 2016.
- Wawancara dengan Murodikarta, Pengguna Layanan Haji Tahun 2013, 26 Oktober 2016.
- \_\_\_\_\_. "Perubahan Undang-Undang Haji" [PowerPoint Slide]. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Dokumen Catatan Atas Pengajuan BPIH 2012 berdasarkan Bahan Rapat Konsinyiring Panja BPIH Kemenag RI dengan Panja BPIH Komisi VIII DPR RI." Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat.
- \_\_\_\_\_. "Fact Finding Mission Tabung Haji Malaysia" [PowerPoint Slide]. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.