

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perkembangan zaman mengakibatkan perubahan lingkungan bisnis yang pada akhirnya menimbulkan persaingan dalam industri yang semakin ketat. Jika dulu produsen yang memegang kendali, sekarang dengan adanya revolusi informasi dan perekonomian yang semakin terbuka, batas antar negara maupun regional semakin menghilang sehingga konsumen semakin menguasai pasar dan dapat dengan leluasa menentukan jenis, tempat perolehan serta harga dari produk dan jasa yang diinginkan

Hal ini menyebabkan perusahaan-perusahaan saling bersaing untuk menjadi yang utama dalam memenuhi kebutuhan dan keinginan konsumen. Dalam hal kompetisi, globalisasi ekonomi tidak hanya menambah jumlah persaingan pasar, hanya perusahaan-perusahaan yang memiliki kinerja baik yang dapat berhasil dalam menciptakan keuntungan jangka panjang.

Pada perusahaan jasa sendiri terutama dalam jasa travel perjalanan haji maupun umrah yang tersebar diseluruh Indonesia, bersaing untuk menarik calon peserta sebanyak mungkin untuk memakai travel perjalanan mereka. Untuk menarik calon peserta banyak travel umrah melakukan promosipromosi mulai dari harga, pelayanan serta

pembekalan. Dan tidak sedikit jasa travel perjalanan umrah yang menawarkan harga paket perjalanan religi di bawah standar. Adapun standar minimal biaya perjalanan umrah menurut asosiasi agen penyelenggara umrah, Asosiasi Muslim Penyelenggara Haji dan Umrah Republik Indonesia (Amphuri), tarif bawah itu ditetapkan USD\$ 1.700, atau sekitar Rp20 Jutaan.<sup>1</sup>

Murah mahalnya biaya sangat tergantung dengan beberapa hal salah satunya adalah musim. Musim merupakan poin pertama yang cukup mempengaruhi mahalnya biaya umrah. Biaya akan naik berlipat-lipat jika kita memilih umrah pada waktu tertentu seperti liburan sekolah, liburan akhir tahun, bulan Ramadhan, dan bulan haji, karena jumlah jemaah pada musim tersebut akan terus meningkat dari pada sebelumnya.

Umrah merupakan suatu hal yang sangat penting dalam agama Islam. Setiap umat muslim menginginkan tercapainya kesempurnaan dalam beribadah. Salah satu cara umat muslim beribadah kepada Allah SWT adalah dengan menunaikan ibadah umrah.

Pada saat kegiatan ibadah umrah sebenarnya ada beberapa aspek yang harus diperhatikan dan semua itu telah diterangkan dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah. Menurut pelaksanaannya ada dua sisi yang harus diperhatikan. Pertama, saat masih ditanah air banyak aspek yang harus diperhatikan pembinaannya yaitu, seperti dalam pelayanan jasa

---

<sup>1</sup> <https://haji.kemenag.go.id/v3/content/standar-minimal-biaya-umrah-1700-dolar>, diakses pada 1 Oktober 2022 Pukul 20.00 wIB

(pembayaran storan ONH ke bank, pengurusan dokumen umrah, pemeriksaan kesehatan calon jemaah), bimbingan manasik, (materi bimbingan, metode dan waktu bimbingan), penyediaan perlengkapan dan konsultasi keagamaan. Kedua yaitu, pelayanan ibadah umrah di tanah suci seperti pelayanan akomodasi, transportasi, konsumsi, serta kesehatan.<sup>2</sup> Namun jasa travel sebagai penyelenggara umrah dinilai telah menyalah gunakan travel umrahnya dengan cara menipu para jemaah yang ingin berangkat umrah. Penipuan yang dilakukan biasanya dengan cara menyerap dana dari para jemaah umroh.

Salah satu bentuk kejahatan yang masih sangat banyak terjadi di masyarakat yaitu penipuan. Bagi para oknum, tindak pidana tersebut tidaklah begitu sulit untuk dilakukan. Penipuan dapat terlaksana cukup dengan bermodalkan kemampuan berkomunikasi yang baik sehingga seseorang dapat menyakinkan orang lain. Tindak pidana penipuan merupakan salah satu kejahatan yang mempunyai objek terhadap benda atau barang untuk dimiliki secara pribadi. Penipuan adalah suatu bentuk obral janji. Sifat umum dari obral janji itu adalah bahwa orang dibuat keliru, dan oleh karena itu ia rela menyerahkan barang atau uangnya. Kejahatan penipuan itu termasuk delik materil, dimana delik materil adalah delik yang perumusannya dititik beratkan kepada akibat yang tidak dikehendaki

---

<sup>2</sup> Abdul Aziz dan Kustini, Ibadah Haji dalam Sorotan Publik, (Jakarta:Puslitbang Kehidupan Keagamaan,2007), h.22.

(dilarang). Delik ini baru selesai apabila akibat yang tidak dikehendaki itu telah terjadi. Kalau belum, maka paling banyak hanya ada percobaan.<sup>3</sup>

Islam mengharamkan segala bentuk tindak pidana termasuk penipuan. Penipuan merupakan kejahatan yang dilakukan oleh seseorang dengan jalan membohongi orang lain atau tipu daya melihat secara melawan hak demi untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar bagi pribadinya, baik itu barang maupun uang. Karena penipuan itu cenderung melakukan kebohongan dan merugikan orang lain, adapun dalam Islam kebohongan itu sama dengan dusta.

Biro perjalanan haji dan umroh adalah usaha penyedia jasa perencanaan atau jasa pelayanan penyelenggaraan ibadah umroh. Biro perjalanan Umroh merupakan suatu badan usaha yang dapat memberikan pelayanan tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan dunia perjalanan ibadah umroh. Keberadaan biro perjalanan akan lebih memudahkan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan yang diinginkan. Biro perjalanan umroh memberikan jasa dengan tanggung jawab penuh terhadap pengguna jasa sehingga memberi perlindungan penuh terhadap pengguna jasa apabila terjadi sesuatu kejadian yang tidak diinginkan

Pergi ke tanah suci (Baitullah) merupakan impian setiap muslim sehingga wajar di Indonesia tiap tahun siklusnya selalu mengalami peningkatan. Adapun haji serta umroh merupakan salah satu ibadah yang membutuhkan banyak persiapan bersifat jasmani-rohani sehingga

---

<sup>3</sup> Isnu Gunadi W. Dan Jonedi Efendi. 2011. Cepat dan Mudah Memahami Hukum Pidana. Jakarta: Prestasi Pustaka, h. 52

membutuhkan persiapan dan bantuan terutama mengenai perjalanan menuju Baitullah. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji bahwa perjalanan ibadah haji dan umroh dapat dilakukan secara perseorangan atau rombongan melalui penyelenggara perjalanan ibadah umroh yang dilakukan oleh pemerintah atau biro perjalanan wisata yang ditetapkan oleh Kementerian Agama

Pada saat kegiatan ibadah umroh sebenarnya ada beberapa aspek yang harus diperhatikan dan semua itu telah diterangkan dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umroh. Menurut pelaksanaannya ada dua sisi yang harus diperhatikan. Pertama, saat masih ditanah air banyak aspek yang harus diperhatikan pembinaannya yaitu, seperti dalam pelayanan jasa (pembayaran storan ONH ke bank, pengurusan dokumen umroh, pemeriksaan kesehatan calon jemaah), bimbingan manasik, (materi bimbingan, metode dan waktu bimbingan), penyediaan perlengkapan dan konsultasi keagamaan. Kedua yaitu, pelayanan ibadah umroh di tanah suci seperti pelayanan akomodasi, transportasi, konsumsi, serta kesehatan.

Adapun penyelenggaranya dapat dilakukan oleh pemerintah maupun biro perjalanan wisata yang ditetapkan oleh menteri. Dengan memenuhi beberapa syarat di antaranya telah terdaftar sebagai biro perjalanan wisata yang sah, memiliki kemampuan teknis dan finansial untuk menyelenggarakan perjalanan Umroh dan Haji, dan memiliki komitmen

untuk meningkatkan kualitas Ibadah Umroh dan Haji. Namun jasa travel sebagai penyelenggara umroh akhir-akhir ini dinilai telah menyalahgunakan travel umrohnya dengan cara menipu para jemaah yang ingin berangkat umroh. Sebagaimana bertambahnya jumlah jemaah haji dan umroh setiap tahunnya menyebabkan masyarakat yang beralih profesi dan kemudian membuka agen perjalanan umroh. Tetapi karena minimnya pengetahuan masyarakat tentang apa saja yang harus dipersiapkan maka kebanyakan dari mereka menyerahkan seluruh keperluan untuk pergi ke tanah suci mekah, biasanya diurus oleh agen travel.

Banyaknya penduduk Indonesia yang memimpikan untuk menginjakkan kaki di tanah Makkah, menyebabkan semakin merajalelanya oknum yang tidak bertanggungjawab melakukan penipuan dalam kasus tersebut, karena terdapat segelintir oknum yang tidak bertanggungjawab tersebut sudah tertutup mata hatinya dan menganggap ini adalah peluang bisnis dengan cara menipu berkedok travel haji dan umroh.

Seperti pada perkara Putusan Mahkamah Agung Nomor 975 K/Pid/2021 bahwa Pada waktu dan tempat sebagaimana tersebut diatas, awalnya istri saksi Indra Pradana Singawinata yang bernama saksi Yuanita berniat melaksanakan Ibadah Umroh bersama dengan kedua orangtuanya di awal bulan Juli 2018 selama 9 (sembilan) hari dengan total biaya sebesar Rp. 61.000.000,00 (enam puluh satu juta rupiah)

menggunakan Usaha Biro Perjalanan Haji dan Umroh “Dya Haromain” milik Terdakwa.

Total penerimaan untuk perjalanan Ibadah Umroh di bulan Juli 2018 yang dibayarkan saksi kepada Terdakwa melalui transfer dari Bank BCA, Bank Mandiri ke Bank BCA An. Nuraisyah dengan Nomor Rekening 0072881107 adalah sebesar Rp. 149.500.000,00 (seratus empat puluh Sembilan juta lima ratus ribu rupiah).

Selanjutnya pada bulan Juni 2018, saksi Indra Pradana Singawinata dan saksi Yuanita menghubungi Terdakwa untuk perlengkapan perjalanan Ibadah Umroh di bulan Juli 2018 namun Terdakwa mengatakan perjalanan diundur dan menjanjikan keberangkatan di awal bulan Oktober 2018 dengan paket Plus Perjalanan Wisata ke Negara Turki dengan total perjalanan menjadi 12 (dua belas) hari.

Selanjutnya, pada awal bulan Oktober 2018, Terdakwa Kembali mengingkari janjinya sehingga saksi Yuanita Bersama kedua orangtua dan kedua anaknya tidak jadi melakukan perjalanan Ibadah Umroh dan Terdakwa kemudian membuat Surat Pernyataan pada tanggal 04 Oktober 2018 yang pada pokoknya Terdakwa berjanji akan mengembalikan seluruh uang biaya perjalanan Ibadah Umroh pada tanggal 04 Desember 2018.

Selanjutnya, pada tanggal 04 Desember 2018 Terdakwa kembali mengingkari janji untuk mengembalikan uang biaya perjalanan Ibadah Umroh yang telah dibayarkan saksi Indra Pradana Singawinata dan saksi

Yuanita dan sampai dengan saat ini Terdakwa masih belum melunasi uang biaya perjalanan Ibadah Umroh dengan total sebesar Rp. 149.500.000,00 (seratus empat puluh sembilan juta lima ratus ribu rupiah)

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai tindak pidana penipuan dengan judul tesis: **Analisis Hukum Pelaku Tindak Pidana Penipuan Dengan Modus Biro Perjalanan Haji Dan Umroh (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 975 K/Pid/2021**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka ditentukan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan ijin penyelenggaraan biro perjalanan ibadah haji dan umroh dalam peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana tanggung jawab hukum atas biro perjalanan ibadah haji dan umroh atas jamaahnya yang sudah melunasi pembayaran?
3. Bagaimana pertimbangan hakim atas tindakan penipuan yang dilakukan dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 975 K/Pid/2021?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan pengaturan ijin penyelenggaraan biro perjalanan ibadah haji dan umroh dalam peraturan perundang-undangan.



2. Untuk mengetahui dan menjelaskan tanggung jawab hukum atas biro perjalanan ibadah haji dan umroh atas jamaahnya yang sudah melunasi pembayaran.
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan pertimbangan hakim atas tindakan penipuan yang dilakukan dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 975 K/Pid/2021

#### **D. Manfaat Penelitian**

Melalui Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis, normatif maupun praktis, yakni ;

1. Secara teoritis, penelitian ini memiliki manfaat teoritis yaitu untuk memberikan landasan bagi para peneliti lain dalam melakukan penelitian lain yang sejenis mengenai tindak pidana penipuan.
2. Secara praktis, Praktis hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya tentang penipuan dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umroh.

#### **E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep**

##### **1. Kerangka Teori**

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik

adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.<sup>4</sup>

Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.<sup>5</sup> Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.<sup>6</sup> Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa: “Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”<sup>7</sup> Kedudukan teori dalam suatu penelitian hukum sangat penting, di mana teori membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.<sup>8</sup>

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian

---

<sup>4</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 92.

<sup>5</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, h. 156

<sup>6</sup> Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, 2002, h. 184

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, h. 35

<sup>8</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 254.

itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.<sup>9</sup> Satjipto

Rahardjo berpendapat bahwa :

Dalam ilmu pengetahuan hukum, teori menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana untuk merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bisa disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.<sup>10</sup>

#### **a. Teori Sistem hukum (*legal theorie system*)**

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada: “substansi hukum, struktur hukum/pranata hukum dan budaya hukum.”<sup>11</sup> Ketiga subsistem yang ada dalam system hukum saling berkaitan antara satu sama lainnya.

Substansi hukum adalah bagian substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, atau aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).

Sebagai negara yang masih menganut sistem *civil law sistem* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law Sistem* atau *Anglo Saxon*)

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, h. 253.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Lawrence W. Friedman, diterjemahkan dari buku aslinya *Legal Theory* oleh Muhammad Arifin, disunting oleh Ahcmad Nasir Budiman, dan Sulaiman Saqib, *Teori dan Filsafat Hukum : Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, h. 120.

dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia.<sup>12</sup>

Sehubungan dengan pembahasan dalam penelitian ini, substansi hukum yang dimaksud adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Substansi hukum penting untuk diketahui, yakni mengenai bagaimana kekuatan hukum dan pengakuan hukum terhadap sertifikat tanah yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah.

Di samping itu, analisis terhadap substansi hukum juga penting untuk mengetahui sejauhmana suatu peraturan perundang-undangan telah memberikan kepastian hukum sehingga dapat memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas tanah.

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa “proses pembangunan merupakan suatu perubahan yang harus diupayakan agar berjalan teratur dan berkelanjutan (*sustainable development*) disetiap sektor antara lain politik, ekonomi, demografi, psikologi, hukum, intelektual maupun teknologi.”<sup>13</sup>

Suatu penelitian hukum difungsikan sebagai sarana untuk pembaharuan masyarakat (*Law as a tool of social engineering*) agar pembangunan benar-benar berjalan menurut garis kebijaksanaan yang

---

<sup>12</sup>*Ibid.* h. 20.

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi hukum Bagi Kalangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 11.

diamanatkan oleh UUD Tahun 1945. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja dengan menyesuaikan konsep dari Roscoe Pound terhadap hukum di Indonesia, kemudian oleh Romli Atmasasmita dikembangkan lagi dengan konsep *Bureucratic and Social Engineering*.

Romli Atmasasmita mengemukakan, hukum harus memegang peranan dalam memberdayakan masyarakat dan birokrasi untuk mewujudkan masyarakat madani.<sup>14</sup> Kemudian Mochtar Kusumaatmadja memberikan pandangannya mengenai fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional, yang kemudian dikenal sebagai Teori Hukum Pembangunan. Di mana fungsi dan peran hukum diletakkan di atas premis atau prinsip sebagai berikut:<sup>15</sup>

- a. Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur menurut Mochtar, dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi dari keduanya. Beliau menolak perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata.
- b. Baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan awal dari masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi suatu sarana (bukan alat) yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.
- c. Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga (sebagai kaidah sosial) harus dapat mengatur (membantu) proses perubahan dalam masyarakat.
- d. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai

---

<sup>14</sup> Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, h. 64.

<sup>15</sup> *Ibid.*, h. 65-66.

pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.

- e. Implementasi fungsi hukum tersebut di atas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan, akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum itu.

Hukum sangat diperlukan bagi proses perubahan termasuk perubahan yang cepat yang biasa diharapkan oleh masyarakat yang sedang membangun, apabila suatu perubahan itu hendak dilakukan dengan teratur dan tertib, maka hukum merupakan sarana yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.<sup>16</sup>

Struktur hukum mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut, umpamanya menyangkut tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya.<sup>17</sup> Struktur hukum disebut sebagai sistem struktural yang menentukan apakah suatu perbuatan dapat dijangkau oleh hukum, misalnya Kantor Pertanahan dan instansi yang terkait sebagai pranata hukum, apakah telah memiliki kemampuan untuk melaksanakan kebijakan pendaftaran tanah sistematis lengkap.

Budaya/kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang

---

<sup>16</sup> Emma Nurita. *Cybernotary Pemahaman Awal dan Konsep Pemikiran*. Refika Aditama, Jakarta, 2014, h. 96.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, h. 59.

mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.<sup>18</sup> Menurut

Jimly Asshiddiqie:

Substansi yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan atau pun dalam putusan-putusan hakim selalu berasal dari budaya hukum, dan institusi hukum yang bekerja untuk membuat maupun menerapkan dan menegakkan hukum juga dipengaruhi oleh budaya hukum yang hidup dan mempengaruhi orang-orang yang bekerja di dalam setiap institusi itu. Karena itu, menurut Lawrence Friedmann, budaya hukum itulah yang menjadi komponen utama dalam setiap sistem hukum.<sup>19</sup>

Budaya hukum juga dapat dipersepsikan sebagai sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.

Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum di masyarakat.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, h. 59-50.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori Hukum Hans Kelsen*, Komisi Yudisial, Jakarta, 2006, h. 21-22

## **b. Teori Sanksi Pidana**

Masalah penentuan pidana tidak terlepas dari pembentukan suatu undang-undang, yang mana pada dasarnya merupakan suatu kebijakan politik negara atau kebijakan hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.

Sudarto berpendapat bahwa politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat dan kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai tujuan apa yang dicita-citakan.<sup>20</sup>

Kebijakan, dalam pengertian yang selama ini dipahami oleh masyarakat umum, terutama dalam bidang pemerintahan adalah *policy*, yang dapat diartikan sebagai *the general principle by which a government is guided in its management of public affairs, or the legislature in its measures* (Henry Cambell Black, 1979) (sebuah prinsip umum yang mana

---

<sup>20</sup> Sudarto, 1983, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni. h. 20.



digunakan sebagai pedoman oleh pemerintah dalam manajemen penyelenggaraan urusan publik atau dalam pembentukan perundang-undangan). Kebijakan penentuan pidana adalah prinsip umum yang digunakan oleh pembentuk undang-undang dalam menentukan pidana dengan dasar-dasar yang rasional, proporsional, fungsional, dan tetap mengacu pada asas yang ditetapkan dalam ketentuan umum, baik yang ditentukan dalam Buku I Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (yang selanjutnya disebut KUHP) maupun pedoman-pedoman umum untuk pembentukan peraturan perundangan yang berlaku. Peter Hoefnagels berpendapat, bahwa kebijakan penentuan pidana atau dikenal dengan *criminal policy* mempunyai ruang lingkup yang cukup luas, yang meliputi penerapan hukum pidana, pencegahan tanpa pidana, dan pengaruh pandangan masyarakat terhadap kejahatan dan pemidanaan melalui massmedia.<sup>21</sup>

Kebijakan penentuan pidana dapat diartikan sempit dan luas. Dalam arti sempit adalah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana. Kebijakan kriminal dalam arti luas adalah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi. Dalam arti yang paling luas adalah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma dalam masyarakat jika terjadi pelanggaran.

---

<sup>21</sup> Packer, Herbert L., 1968, *The Limits of The Criminal Sanction*, California: Stanford University Press. h. 56 – 57.

Bila dilihat dari lingkup di atas, pada dasarnya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi menjadi dua, yakni lewat jalur penal atau hukum pidana dan lewat jalur nonpenal atau bukan hukum pidana. Jalur nonpenal meliputi pencegahan tanpa pidana, dan pengaruh pandangan masyarakat terhadap kejahatan dan pemidanaan melalui mass media. Jalur penal adalah melalui penerapan hukum pidana yang pada umumnya orang menyebut sebagai tindakan represif (penanganan atau penanggulangan). Selain mempunyai makna represif, jalur penal mempunyai makna preventif dalam artian luas. Di satu pihak pemidanaan itu dimaksudkan untuk memperbaiki sikap atau tingkah laku terpidana sehingga kelak tidak akan mengulangi lagi perbuatannya, dan di lain pihak, pemidanaan itu juga dimaksudkan untuk mencegah orang lain dari kemungkinan melakukan perbuatan yang serupa (pencegahan umum). Oleh karena itu, pandangan yang terakhir ini dianggap berorientasi ke depan (*forward-looking*).

Pada umumnya, pandangan yang terakhir di atas dianggap lebih ideal dalam rangka penerapan gagasan pemidanaan, dibandingkan dengan pandangan pertama yang masih dianggap *backward-looking*. Pandangan yang bersifat preventif atau pembinaan yang ada pada dewasa ini dianggap lebih modern sehingga banyak mempengaruhi kebijakan penentuan pidana di berbagai negara-negara di dunia, termasuk Indonesia.

Sebagaimana dapat dipahami bahwa upaya dalam penanggulangan kejahatan melalui jalur nonpenal lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif tersebut antara lain berpusat pada masalah atau kondisi sosial atau ekonomi yang mana secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan.

Dari gambaran tersebut di atas, pada dasarnya upaya nonpenal yang paling strategis adalah segala daya upaya untuk menjadikan masyarakat sebagai lingkungan sosial dan lingkungan hidup yang sehat, baik materiel maupun immateriel dari faktor-faktor kriminogen. Dengan demikian, masyarakat dengan seluruh potensinya harus dijadikan sebagai faktor penangkal kejahatan atau faktor "anti kriminogen" yang merupakan bagian integral dari keseluruhan kebijakan penentuan pidana. Beberapa negara di Eropa, misalnya, penentuan pidana mati sama sekali dilarang karena dinilai melanggar HAM dan penentuan pidana penjara disana sudah tidak sepopuler seperti di negara-negara berkembang.

Di Belanda, telah berkembang adanya pengaturan dan juga penerapan secara konsisten penyelesaian perkara di luar sidang pengadilan (*afdoening buiten process*). Disana, peran Jaksa Penuntut Umum, dalam hal penyelesaian perkara di luar sidang pengadilan, diberikan tempat oleh undang-undangnya, untuk dapat menjatuhkan pidana denda bagi pelaku tindak pidana dalam kasus individual. Ada dua

metode *diversi* dalam proses peradilan pidana di Belanda, yakni non penuntutan pidana, dan transaksi (tawar- menawar) dalam penyelesaian perkara di luar sidang pengadilan.

Transaksi dapat dipertimbangkan sebagai bentuk *diversi* yang oleh pelaku secara sukarela membayar sejumlah uang kepada negara, memenuhi satu atau lebih persyaratan finansial yang ditetapkan oleh penuntut umum dalam rangka menghindari penuntutan tindak pidana dan pengadilan lebih lanjut. Transaksi ini dikenal sejak 1838 pada kasus finansial (keuangan). Pada tahun 1983, pembayaran atau penetapan pada suatu kasus finansial semata-mata menanggukkan untuk pelanggaran ringan yang secara prinsip hanya dipidana dengan denda. Pasal 74 PC menentukan bahwa transaksi dapat dilakukan untuk tindak pidana yang diancam kurang dari 6 tahun, dengan syarat:

1. Pembayaran sejumlah uang ke negara, asalkan jumlah uang tersebut tidak kurang dari 5 *Gulden* dan tidak lebih dari maksimum denda yang ditentukan undang-undang;
2. Penyangkalan atas benda yang telah disita atau dalam penyitaan;
3. Penyerahan benda atas penyitaan atau pembayaran pada negara atas harga yang dinilai;
4. Pembayaran penuh kepada negara sejumlah uang atau mentransfer benda yang disita dari terdakwa, sebagian atau seluruhnya, taksiran-taksiran perolehan yang diperoleh (dengan memakai) atau berasal dari tindak pidana, termasuk biaya yang disimpan;
5. Seluruh atau sebagian kerugian atas kerusakan yang disebabkan oleh tindak pidana

Di Belanda, transaksi ini hampir sama dengan *a plea-bargaining system*, dan hampir 90% semua tindak pidana dibawa dalam lingkup transaksi. Lebih dari 35% semua tindak pidana diselesaikan berdasarkan

transaksi oleh jaksa. Untuk meminimalisasi resiko, perhitungan dan keseragaman pelaksanaan transaksi dikeluarkan petunjuk pelaksanaan untuk tindak pidana biasa yang sering dilakukan transaksi, misalnya, pencurian ringan, transaksinya antara 45-350 Euro; pencurian sepeda, transaksinya 113-340 Euro. Tindak pidana yang sering ditransaksikan adalah mabuk di depan umum dan pengutil. Polisi juga dapat melakukan transaksi, namun jumlahnya dibedakan dengan jaksa, yakni maksimumnya 350 Euro, sedangkan jaksa maksimum transaksinya adalah 450.000 Euro.<sup>22</sup>

Berdasarkan transaksi di atas, dewan jaksa penuntut umum (*Board of Prosecutor General*) mengeluarkan petunjuk pelaksanaan nasional. Petunjuk pelaksanaan tersebut didasarkan pada kepentingan umum, misalnya :

1. Selain sanksi, hukuman yang dipandang lebih baik atau akan lebih efektif, misalnya, tindakan disiplin, administratif, dan juga tindakan perdata;
2. Penuntutan akan menjadi tidak proporsional, tidak adil, atau tidak efektif dikaitkan dengan jenis kejahatan yang tidak mengakibatkan kerugian dan tidak layak untuk dikenai hukuman;
3. Penuntutan akan menjadi tidak proporsional, tidak adil, atau tidak efektif bila dikaitkan dengan pelaku kejahatan, misalnya umurnya, kesehatan, prospek penyembuhan, atau pelaku pertama;
4. Penuntutan menjadi bertentangan dengan kepentingan negara, seperti halnya alasan keamanan, ketenteraman dan juga ketertiban, atau jika ada peraturan baru yang *diintrodusir*;
5. Penuntutan akan menjadi bertentangan dengan kepentingan korban, misalnya ganti kerugian telah dibayar.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*,h. 22.

<sup>23</sup> *Ibid.*,h. 21.

Di Indonesia, Pasal 82 KUHP juga menganut penyelesaian perkara di luar peradilan. Pasal 82 ayat 1 KUHP berbunyi "Kewenangan menuntut pelanggaran yang diancam dengan pidana denda saja menjadi hapus, kalau dengan suka rela dibayar maksimum denda dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan kalau penuntutan telah dimulai, atas kuasa pejabat yang ditunjuk untuk itu oleh aturan-aturan umum, dan dalam waktu yang ditetapkan olehnya".

Selanjutnya ayat 2 menentukan: "Jika di samping pidana denda ditentukan perampasan, maka barang yang dikenai perampasan harus diserahkan pula, atau harganya harus dibayar menurut taksiran pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat 1".

Bila dihubungkan dengan perkembangan tujuan dan bentuk-bentuk pidana dan pemidanaan di atas, maka dengan pendekatan *restorative justice* (keadilan restoratif) akan lebih cocok jika diterapkan dalam hal memulihkan keseimbangan (*evenwicht, harmonie*) antara dunia lahir dan dunia gaib, antara golongan manusia seluruhnya dan juga orang perseorangan, antara persekutuan dan teman sejawatnya dalam kehidupan alam pikiran tradisional Indonesia yang bersifat kosmis. Pemikiran ini, salah satunya telah dikembangkan melalui pembentukan Undang-Undang tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, yang minggu lalu telah disetujui oleh rapat Paripurna DPR-RI.

Barb Toews, dalam bukunya *The Little Book of Restorative Justice for People in Prison* mengatakan bahwa kebanyakan orang berpendapat

bahwa keadilan mengharuskan adanya suatu pembalasan, hukuman, dan pemenjaraan. Sistem peradilan pidana terpadu sering merespon hal seperti itu karena sistem tersebut mempercayai bahwa masyarakat yang bersalah harus dihukum karena kejahatannya. Namun demikian, hasil dari penghukuman justru akan mengakibatkan kerugian kepada pelaku, korban, keluarga pelaku, dan masyarakat sekitar. Untuk itu, keadilan restoratif yang dapat menjawab permasalahan tersebut.<sup>24</sup> Lebih lanjut dikatakan bahwa keadilan restoratif menawarkan suatu respons keadilan yang mencari perbaikan individu, pemulihan hubungan, dan memajukan atau mendorong kebaikan.

Konsep keadilan restoratif bila dikaitkan dengan hukum adat di atas, sama dekatnya dengan konsep penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten process*) yang hampir sama dengan paradigma penghukuman keadilan *restoratif* dimana pelaku didorong untuk memperbaiki kerugian yang telah ditimbulkannya kepada korban, keluarganya, dan juga masyarakat. *Suspended prosecution* atau di Belanda dikenal dengan istilah *seponering*, telah diterapkan di beberapa negara sebagai bentuk *diversi* yang mengarah pada model keadilan *restoratif*.

Hoefnagels mengingatkan bahwa "*Punishment in criminal law is limited not only by effectiveness and purposefulness but above all by*

---

<sup>24</sup> *Ibid.*,h. 5.

*legality*".<sup>25</sup> Jadi, selain efektif, kebijakan penentuan pidana juga harus mempunyai tujuan yang penuh makna secara mendalam sebagai dasar berpijak untuk lebih berorientasi pada falsafah pemidanaan dan tujuan pemidanaan.

Belanda, dalam kultur pemidanaan (*penal culture*), yang lebih spesifik lagi mengenai budaya penjatuhan pidana (*sentencing culture*), dalam beberapa hal berbeda dengan Inggris dan Wales. Sistem Inggris mempunyai tradisi penjaraan, sedangkan di Belanda lebih pada humanitarian (cinta kasih atau manusiawi) yang dikombinasi dengan suatu kesadaran yang besar dari dampak pelaksanaan pemenjaraan yang *destruktif*. Di Belanda, ide penghukuman hanya tujuan akhir sebagai *ultimum remedium*.<sup>26</sup> Dalam perkembangannya, semua delik dalam KUHP Belanda dicantumkan ancaman pidana denda sebagai alternatif pidana penjara.

Prospek pengaturan pidana denda tidak hanya memfokuskan diri pada substansi hukum pidana, tetapi juga melihat pada pelaksanaan proses peradilan sebagai ujung tombak terciptanya rasa akan keadilan dalam masyarakat. Pembenahan terhadap penataan institusi atau lembaga dan sistem manajemen atau tata laksana yang mendukung sistem peradilan pidana dalam makna proses hukum yang adil atau layak. Diskresi kelembagaan termasuk diperhitungkan untuk melaksanakan keadilan restoratif dengan persyaratan tertentu, yang mana dibarengi

---

<sup>25</sup> *Ibid.*,h. 139.

<sup>26</sup> *Ibid.*,h. 319.



dengan pengawasan, keterbukaan informasi, dan akuntabilitas penegak hukum.

Pembentuk undang-undang di Indonesia kini hanya perlu memilih, apakah masih memilih pandangan *retributif* atau pembalasan (*retributive view*) yang mana mengandaikan pidana sebagai ganjaran negatif terhadap setiap perilaku menyimpang yang dilakukan oleh warga masyarakat atautkah pandangan utilitarian (*utilitarian view*) yang lebih melihat pidana itu dari segi manfaat atau kegunaannya. Pandangan *utilitarian* melihat situasi atau keadaan yang ingin dihasilkan dengan dijatuhkannya pidana dan penjatuhan pidana tersebut harus dilihat dari segi tujuan, manfaat, atau kegunaannya untuk perbaikan dan pencegahan. Jadi, di satu sisi pemidanaan dimaksudkan untuk memperbaiki sikap atau tingkah laku terpidana sehingga kelak tidak akan mengulangi lagi perbuatan yang sama. Di sisi lain, pemidanaan dimaksudkan untuk mencegah orang lain dari kemungkinan melakukan perbuatan yang serupa.

Pada umumnya, pandangan *utilitarian* tersebut dianggap lebih ideal dalam rangka penerapan gagasan pemidanaan. Pandangan yang bersifat preventif dan pembinaan, dewasa ini dianggap lebih modern dan karena itu banyak mempengaruhi kebijakan penentuan pidana di berbagai negara. Selain pandangan di atas, Packer mempunyai pandangan lain yang disebut dengan pandangan *behaviorial*. Ia berpendapat bahwa pada dasarnya, *behaviorial* ini juga berorientasi ke depan, artinya pidana tidak

dilihat sebagai pembalasan kepada penjahat, tetapi dilihat sebagai sarana untuk memperbaiki tingkah laku terpidana. Hanya saja, berbeda dengan pandangan utilitarian, pandangan kaum behaviorist ini didasari oleh paham *determinisme* yang ekstrem. Individu manusia dianggap sama sekali tidak mempunyai kehendak bebas dan karenanya tidak mungkin dituntut pertanggungjawaban moral yang tegas. Setiap perbuatan anti sosial yang dilakukan disebabkan oleh banyak faktor yang berada di luar kekuasaan individu itu sendiri.

Pandangan Muladi juga perlu dipertimbangkan dalam penentuan pidana karena Muladi mencoba melakukan integrasi antara ketiga pandangan tersebut yang disebut dengan teori tujuan pemidanaan yang integratif. Pandangan inilah yang dapat memenuhi fungsinya dalam rangka mengatasi kerusakan yang diakibatkan oleh tindak pidana (kemanusiaan dalam sistem Pancasila). Pilihan teori *integratif* ini dilakukan karena adanya pendekatan multi dimensional yang bersifat mendasar terhadap dampak pemidanaan, baik dampak yang bersifat individual maupun dampak yang bersifat sosial.

Perlu diingat juga, bahwa ancaman hukuman yang ditentukan dalam suatu undang-undang, pada umumnya menimbulkan pemaksaan psikologis bagi mereka yang akan atau telah melakukan pelanggaran pidana. Teori pemaksaan psikologis dimaksudkan bahwa ancaman hukuman itu harus dapat mencegah niat orang untuk melakukan kejahatan, dalam arti orang harus menyadari bahwa jika melakukan suatu

kejahatan itu mereka pasti akan dipidana. Jadi, tujuan utama pidana adalah memaksa penduduk secara psikologis agar mereka itu jangan sampai melakukan tindakan yang bersifat melanggar hukum.

Berdasarkan hal tersebut, Anselm von Feuerbach berpendapat bahwa asas yang penting bagi pemberian ancaman pidana yakni setiap penjatuhan pidana oleh hakim haruslah merupakan suatu akibat hukum dari suatu ketentuan menurut undang-undang dengan maksud menjamin hak-hak yang ada pada setiap orang. Undang-undang harus memberikan suatu ancaman pidana berupa suatu penderitaan kepada setiap orang yang melakukan pelanggaran hukum.<sup>27</sup>

Tujuan pemidanaan yang dikembangkan oleh para pembentuk RUU KUHP tampaknya merupakan gabungan dari teori tujuan itu sendiri yakni pencegahan umum (*generale preventie*) terutama teori pencegahan umum secara psikologis (*psychologische dwang*) dan pencegahan khusus (*speciale preventie*) yang mempunyai tujuan agar penjahat tidak mengulangi perbuatannya. Pelaku tindak pidana di kemudian hari akan menahan diri agar tidak berbuat seperti itu lagi, karena pelaku merasakan bahwa pidana merupakan penderitaan sehingga pidana itu berfungsi mendidik dan memperbaiki.

Dalam RUU KUHP, tujuan pemidanaan ditentukan sebagai berikut: mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat; memasyarakatkan terpidana dengan

---

<sup>27</sup> Lamintang, P.A.F., 1983, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Sinar Baru. h. 127-128.

mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan juga berguna; menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan membebaskan rasa bersalah pada para terpidana. Pidanaan tersebut tidak ditujukan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

### **c. Teori Perlindungan Hukum**

Menurut Jhon Locke, masyarakat yang ideal adalah masyarakat yang tidak melanggar hak asasi manusia. Jhon Locke menjelaskan bahwa hak-hak tersebut tidak diserahkan kepada penguasa ketika kontrak social dilakukan. Oleh karena itu, kekuasaan penguasa yang diberikan lewat kontrak sosial, dengan sendirinya tidak bersifat mutlak. Namun sebaliknya kekuasaan penguasa tersebut bertujuan untuk melindungi hak-hak dasar tersebut.

Begitu pula halnya dengan hukum, sebagai peraturan yang dibuat Negara, maka hukum bertugas untuk melindungi hak-hak dasar tersebut.<sup>28</sup> Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic).

Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa

---

<sup>28</sup>Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Penerbit Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, h. 72-72.

hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.<sup>29</sup>

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak.

Kepentingan hukum adalah :

mengurusi hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.<sup>30</sup>

Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah :

memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.<sup>31</sup>

Phillipus M. Hadjon menjelaskan bahwa :

perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif

---

<sup>29</sup> Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, h. 53.

<sup>30</sup> *Ibid.*, h. 54.

<sup>31</sup> *Ibid.*, h. 55.

bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.<sup>32</sup>

Suatu hubungan hukum yang terjadi di masyarakat harus memiliki kekuatan mengikat bagi masyarakat, kekuatan mengikat dalam suatu peristiwa hukum atau hubungan hukum membutuhkan adanya kepastian hukum. Hens Kelsen sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, menjelaskan bahwa:

Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekan aspek “seharusnya” atau “*das sollen*”, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu dalam bertingkah laku dalam masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>33</sup>

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip Dominikus Rato, kepastian hukum mengandung dua makna, pertama adanya aturan bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau

---

<sup>32</sup> Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya 1987. h. 29.

<sup>33</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008, h. 158.

dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>34</sup> Kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum adalah menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan.

Terjadi kepastian yang dicapai “oleh karena hukum”. Dalam tugas hukum tersebut tersimpul dua tugas lain, yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna. Ada 2 (dua) macam pengertian “kepastian hukum” yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum.

Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlain-lainan.<sup>35</sup>

Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman positivisme hukum. Positivisme hukum berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang, sedangkan peradilan berarti semata-mata penerapan undang-undang pada peristiwa yang konkrit.<sup>36</sup> Undang-undang dan hukum diidentikkan,<sup>37</sup> Hakim positivis dapat dikatakan sebagai corong undang-undang. Artinya, setiap peristiwa hukum yang terjadi di tengah masyarakat haruslah memiliki sarana atau undang-undang yang

---

<sup>34</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laskbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, h. 59.

<sup>35</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 35.

<sup>36</sup> Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004, h. 42-43.

<sup>37</sup> Pontang Moerad, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Alumni, Bandung, 2005, h. 120.

mengaturnya, sehingga peristiwa tersebut dapat memiliki kekuatan hukum dan memperoleh perlindungan hukum.

Kepastian hukum merupakan suatu asas mutlak ada dalam suatu negara hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechstaat* dan *rule of the law* itu sendiri.<sup>38</sup>

## 2. Kerangka Konsep

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

Konsepsi merupakan definisi operasional dari intisari obyek penelitian yang akan dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu

---

<sup>38</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1998, h. 72.



dikemukakan mengenai pengertian konsep yang akan digunakan, sebagai berikut:

1. Hukum menurut utrecht adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat oleh karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.<sup>39</sup>

2. Penipuan

Penipuan Bedrog (Oplichting), title XXV buku II KUHP berjudul “Bedrog” yang berarti penipuan dalam arti luas, sedangkan Pasal pertama dari titel itu, yaitu Pasal 378, mengenai tindak pidana “oplichting” yang berarti penipuan tetapi dalam arti sempit, sedang pasal-pasal lain dari titel tersebut memuat tindak pidana lain yang bersifat penipuan dalam arti luas.<sup>40</sup>

3. Modus dalam lingkup kejahatan yaitu operasi cara atau teknik yang berciri khusus dari seorang penjahat dalam melakukan perbuatan jahatnya<sup>41</sup>

4. Perusahaan biro perjalanan atau perusahaan wisata merupakan aktivitas bisnis bersifat komersial yang mengatur serta memberikan layanan kepada seseorang atau kelompok untuk tujuan utamanya melaksanakan perjalanan.<sup>42</sup>

## F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara dan browsing melalui internet terdapat

<sup>39</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2005, h. 38.

<sup>40</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Refika Adityama, Bandung, 2003, h. 36.

<sup>41</sup> Dirjosisworo. 1984. Ruang Lingkup Kriminalogi. Rajawali. Jakarta

<sup>42</sup> Karina putri aulia, dan muji astutu, usulan model perhitungan harga pokok jasa pada industry tour & travel dengan metode activity based costing (ABC) (studi pada perusahaan jasa XYZ travel), (Jakarta: STIMIK ESQ, 2018)

beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian terdahulu, yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penulisan tesis ini. Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini adalah:

1. Tesis Fera Mila Mustika, NIM : B012171067 mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2020.

Judul skripsi yang menjadi topik/tema dalam penelitian skripsi ini adalah mengenai: **“Analisis Penerapan Hukum Dalam Tindak Pidana Penipuan Melalui Media Elektronik Di Kabupaten Sidenreng Rappang”**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam skripsi ini adalah Faktor apakah yang menyebabkan sehingga terjadinya tindak pidana penipuan melalui media elektronik di Kabupaten Sidenreng Rappang? Bagaimanakah pertimbangan Hakim tentang unsur-unsur tindak pidana dalam putusan yang mengandung pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana penipuan melalui media elektronik di Kabupaten Sidenreng Rappang.

2. Tesis Aditya Dwi Saputra,S.H, NIM: 11912747, Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2013.

Judul penelitian/Tesis: **“Sistem Pembuktian Dalam Tindak Pidana Penipuan Melalui Sarana E-Commerce”**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu: Alat bukti apakah yang tepat dalam pengungkapan tindak pidana penipuan melalui sarana e-commerce yang mempergunakan sistem elektronik menurut persepsi penyidik, . Mengapa pembuktian unsur tindak pidana penipuan melalui sarana ecommerce, cenderung menggunakan pasal 378 KUHP yadahal telah diatur secara khusus pada pasal28 ayat 1 ULT ITE mengenai penipuan melalui sarana elektronik menurut persepsi penyidik.

Berdasarkan peninjauan yang telah dilakukan, maka sejauh yang diketahui, penelitian Tentang: **Analisis Hukum Atas Tindakan Penipuan Dengan Modus Biro Perjalanan Haji Dan Umroh (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 975 K/Pid/2021)** belum pernah dilakukan baik dilihat dari judul maupun dari subtansi permasalahan Sehingga penelitian ini adalah asli adanya. Artinya, secara akademik penulisan ini dapat dipertanggungjawabkan kemurniannya.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu “menggambarkan keadaan atau suatu fenomena yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti”.<sup>43</sup> Deskriptif analistis akan dikaji peraturan-peraturan yang berlaku

---

<sup>43</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2003, hal. 36

dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan yang menyangkut permasalahan yang telah diidentifikasi.

## **2. Metode Pendekatan**

Menurut Peter Mahmud Marzuki, ada beberapa pendekatan dalam penelitian hukum. Pendekatan-pendekatan itu antara lain pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>44</sup>

Dalam penulisan ini, penulis cenderung menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Dimana pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang di tangani, sedangkan pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah putusan hakim pengadilan atas suatu kasus yang terkait

## **3. Objek Penelitian**

Adapun objek penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Putusan Nomor 975 K/Pid/2021.

---

<sup>44</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006, h. 93

#### **4. Alat Pengumpulan Data**

Alat pengumpulan data yang diambil oleh penulis dalam penulisan hukum ini adalah studi kepustakaan atau studi dokumen. Teknik ini merupakan teknik pengumpulan data dengan mempelajari, membaca, dan mencatat buku-buku, literatur, catatan-catatan, peraturan perundang-undangan, serta artikel-artikel penting dari media internet dan erat kaitannya dengan pokok-pokok masalah yang digunakan untuk menyusun penulisan hukum ini yang kemudian dikategorisasikan menurut pengelompokan yang tepat.

#### **5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data**

##### **a. Jenis Data**

Jenis penelitian yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

Penelitian hukum normatif ini menurut Soerjono Soekanto merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian ini dapat pula dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, h. 13-14.

## b. Sumber Data

Sumber data merupakan tempat data diperoleh. Sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yaitu tempat kedua diperoleh data. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa

a. bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat, terdiri dari:

1) UUD 1945;

2) KUHP

3) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia 975 K/Pid/2021;

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil karya ilmiah para sarjana, hasil penelitian, buku-buku, majalah, internet, e-book, dan makalah.

## c. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas : penelitian kepustakaan (*library research*); Dengan metode ini penulis dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa putusan dari pengadilan, buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian permasalahan dalam tesis ini.

## 6. Analisis Data

Teknik analisis data yang dipergunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif, yakni suatu uraian mengenai cara-cara analisis berupa kegiatan mengumpulkan data kemudian di edit dahulu untuk selanjutnya dimanfaatkan sebagai bahan yang sifatnya kualitatif, yaitu data yang berisikan sejumlah penjelasan dan pemahaman mengenai isi dan kualitas isi dan gejala-gejala sosial yang menjadi sasaran atau objek penelitian.<sup>46</sup>

Teknik analisis data ini dilakukan dengan teknik analisis data yang logis dengan metode induktif. Metode induktif adalah cara berfikir yang berpangkal dari prinsip-prinsip umum, yang menghadirkan objek yang hendak diteliti, menjabarkan objek yang diteliti tersebut dan kemudian melakukan konklusi dari penelitian tersebut

---

<sup>46</sup> Ashofa, Burhan. 2001. Metode Penelitian Hukum. Jakarta: Rineka Cipta. h. 69.

## BAB II

### PENGATURAN IJIN PENYELANGGARAAN BIRO PERJALANAN IBADAH HAJI DAN UMROH DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

#### A. Kebijakan Umum Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji

Menurut kamus politik disebutkan bahwa:

- 1) Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi;
- 2) Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.<sup>47</sup>

Terkait hal pengambilan kebijakan umum oleh pemerintah dalam penyelenggaraan negara perlu memperhatikan beberapa unsur yang bisa dikategorikan sebagai tindakan administrasi negara, karena tujuan umum dari kebijakan adalah kepuasan atau ketentraman serta kepentingan dari penentu dan pengambil putusan kebijakan dalam hubungan dengan kepuasan dan ketentraman serta kepentingan dari yang dikenai kebijakan tersebut yakni rakyat dalam konteks kebijakan umum penyelenggaraan ibadah haji adalah umat Islam. Implementasi kebijakan harus memuat unsur-unsur tindakan pemerintah.

Menurut Muchsan unsur-unsur tindakan pemerintah tersebut sebagai berikut:

---

<sup>47</sup> Deddy Ismatullah Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multiperspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*, Cetakan 3 (Bandung: CV Pustaka Setia, 2017), h. 80.



- 1) Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan yang punya prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- 2) Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- 3) Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang administrasi;
- 4) Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat;
- 5) Perbuatan itu mengedepankan asas legalitas yang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>48</sup>

Penyelenggaraan ibadah haji setelah memenuhi unsur-unsur tindakan pemerintah dalam realisasi kebijakan umum kemudian tentu perlu mengedepankan prinsip umum yang telah digariskan oleh undang-undang maupun peraturan lainnya. Kebijakan umum tersebut adalah pegangan dalam penyelenggaraan ibadah haji yang pelaksanaannya sangat kompleks dan membutuhkan kekuatan pemerintah.

Kebijakan umum penyelenggaraan ibadah haji reguler tersebut, menteri berkoordinasi dengan kementerian/instansi terkait. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 menjelaskan kebijakan umum pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji harus dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas publik.<sup>49</sup>

Penyelenggaraan ibadah haji harus dikelola dengan mengutamakan kepentingan jemaah sesuai dengan hak dan kewajibannya agar dapat

---

<sup>48</sup> Elvira Wulandari, "Implementasi Kewenangan Kementerian Agama Republik Indonesia terhadap Penetapan Kuota Ibadah Haji. (Studi pada Kantor Kementerian Agama Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan)" (Skripsi Program Sarjana Hukum Administrasi Negara), Makassar, Universitas Hasanuddin, 2016), h. 55.

<sup>49</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.,” t.t.

melaksanakan ibadah haji sesuai dengan tuntutan syariat dan pelaksanaannya dapat berjalan dengan aman dan nyaman.

Kegiatan pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji reguler terdiri atas beberapa komponen yang menjadi dasar dari pelaksanaan tersebut. Komponen kegiatan pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji sesuai dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019.<sup>50</sup>

Kebijakan Penyelenggaraan ibadah haji diantaranya:

- a. Penyusunan, pembiayaan, dan penetapan BPIH (*direct & indirect cost*).
- b. Menetapkan kuota haji nasional, provinsi, dan haji khusus.
- c. Pelunasan BPIH haji reguler dan haji khusus.
- d. Bimbingan Manasik haji.
- e. Penyiapan dan penetapan PPIH dan petugas kloter.
- f. Pelayanan dokumen dan identitas haji.
- g. Pelayanan asrama haji embarkasi.
- h. Pelayanan transportasi udara.
- i. Aplikasi haji pintar.
- j. Penyediaan akomodasi (Mekkah dan Madinah).
- k. Konsumsi di Arab Saudi.
- l. Transportasi darat di Arab Saudi.
- m. Pelayanan Armina.<sup>51</sup>

## **B. Jaminan Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh**

### **1. Hak Asasi Manusia**

Istilah hak asasi manusia berasal dari bahasa Inggris (*human right*).

Istilah yang lebih banyak digunakan dalam setiap penyebutan hak asasi

---

<sup>50</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Pasal 10., t.t.

<sup>51</sup> Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, *Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji* (Kementrian Agama Republik Indonesia, 2017), h. 7.

manusia.<sup>52</sup> Secara etimologi, hak merupakan unsur normatif yang berfungsi sebagai pedoman perilaku, melindungi kebebasan, kekebalan serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabat. Adapun asasi berarti yang bersifat paling mendasar atau fundamental.

Hak asasi manusia sebagaimana termaktub dalam rumusan Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi penghormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.<sup>53</sup>

Hak Asasi berarti hak yang paling mendasar yang dimiliki oleh manusia sebagai fitrah, sehingga tak satupun makhluk dapat mengintervensinya apalagi mencabutnya, misalnya hak hidup, yang mana tak satupun manusia ini memiliki kewenangan untuk mencabut kehidupan manusia lainnya.<sup>54</sup> Menurut Todung Mulya Lubis sesungguhnya adalah menelaah totalitas kehidupan, sejauh mana kehidupan kita memberi tempat yang wajar kepada kemanusiaan.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Khairuddin Iwan Satriawan, *Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi Revisi. Cetakan 2 (Depok: Rajawali Pers, 2018), h. 83.

<sup>53</sup> "Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 1.," t.t.

<sup>54</sup> Taufiqurrahman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum* (Jakarta, t.t.), h. 281.

<sup>55</sup> Knut D. Asplund Suparman Marzuki dan Eko Riyadi (eds), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan 2 (Yogyakarta: PUSHAM UII, t.t.), h. 11.

Setiap manusia berhak memiliki hak tersebut, artinya di samping keabsahannya terjaga dalam eksistensi kemanusiaan manusia, juga terdapat kewajiban yang sungguh-sungguh untuk dimengerti, dipahami, dan bertanggung jawab untuk memeliharanya. Adanya hak pada seseorang berarti bahwa dia mempunyai suatu “keistimewaan” yang membuka kemungkinan baginya untuk diperlakukan sesuai dengan “keistimewaan” yang dimilikinya. Adanya suatu kewajiban pada seseorang berarti bahwa diminta daripadanya suatu sikap yang sesuai dengan “keistimewaan” yang ada pada orang lain.<sup>56</sup>

Sifat manusia adalah universal, maka hak tersebut tidak hanya saja diberikan kepada semua individu melainkan juga ada kewajiban universal bagi seluruh individu untuk memperlakukan dengan baik individu-individu yang kehilangan haknya. Kewajiban tersebut tidak berdasarkan kondisi maupun syarat materi lainnya seperti melihat latar belakang atau ciri fisik seseorang, melainkan harus dilaksanakan dengan asas persamaan hak bagi sesama manusia. Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup manusia melalui pembangunan juga harus memperhatikan aspek-aspek hak asasi manusia. Hal ini dikarenakan sebuah pembangunan untuk kesejahteraan sebuah negara.

---

<sup>56</sup> Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia, dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 tahun 2002* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, t.t.), h. 47.

## 2. Hak Warga Negara

Salah satu unsur negara adalah rakyat, yakni manusia yang mendiami teritorial negara tersebut, mereka dianggap sebagai satu kesatuan. Negara hanya memiliki satu teritorial saja, begitu juga negara hanya memiliki satu rakyat, dan kesatuan teritorial adalah kesatuan hukum. Kesatuan ini dibentuk oleh kesatuan tatanan hukum yang berlaku bagi para individu yang dianggap sebagai rakyat dari negara tersebut. Negara adalah wadah dan institusi yang di dalamnya berdiam individu-individu, kelompok masyarakat dan suku bangsa disebut warga negara.

Negara bukan sekedar dalam arti pemerintah, negara merupakan sebuah fakta dominasi dari satu atau beberapa kelompok masyarakat untuk suatu tujuan tertentu. Oleh karena itu, negara harus mengimplementasikan maksud dan tujuan serta kepentingan warga negaranya.<sup>57</sup> Rakyat negara adalah para individu yang perbuatannya diatur oleh tatanan hukum nasional, yakni bidang validitas personal seperti bidang validitas teritorial dari tatanan hukum nasional itu terbatas, begitu pula bidang validitas personalnya.

Seseorang termasuk rakyat dari suatu negara tertentu jika dia termasuk dalam bidang validitas personal dari tatanan hukumnya. Hak warga negara adalah hak yang dimiliki oleh setiap orang yang tinggal dalam suatu negara, dan negara mengakuinya dengan berbagai prinsip kewarganegaraan yang umumnya dianut oleh setiap negara. Hak itu

---

<sup>57</sup> Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multiperspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*, h. 76.

meliputi hak untuk memperoleh pengakuan kewarganegaraan, hak untuk bergerak bebas dalam negara, hak untuk meninggalkan dan kembali kenegarannya, dan hak atas suaka politik. Pengertian warga negara ialah orang-orang Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Menurut UUD 1945 setelah Amandemen, hak dan kewajiban warga negara ialah sebagai berikut:

- 1) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, Pasal 27 ayat (1) menyatakan segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pasal ini menunjukkan disamping adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban, juga tidak ada diskriminasi antar warga negara di dalam hukum.
- 2) Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, Pasal 27 ayat (2) tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pasal ini memancarkan asas keadilan sosial dalam rangka upaya mempertahankan hidup (hak untuk hidup);
- 3) Hak dan kewajiban bela negara, Pasal 27 ayat (3). Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.
- 4) Hak kebebasan/kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang. Pasal ini menetapkan hak warga negara dan penduduk untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagaimana yang diatur dalam undang-undang. Hal ini mencerminkan asas demokratis yang dapat dikembalikan kepada hak asasi dasar kebebasan, yang pada gilirannya dapat hak asasi politik (*political rights*).
- 5) Hak dan kewajiban ikut serta upaya hankam, Pasal 30 menegaskan:
  - a) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.
  - b) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai pendukung.

- c) Syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara diatur dengan undang-undang.
- 6) Hak warga negara mendapatkan pengajaran, Pasal 31 ayat (1): tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran. Pasal ini menunjukkan bahwa hak pengajaran dan pendidikan merupakan pengembangan dari hak asasi sosial dan budaya.
- 7) Hak warga negara mendapatkan kesejahteraan, hak-hak ini perwujudannya tertuang di dalam Pasal 33 dan 34 UUD NRI tahun 1945, atas dasar Pasal tersebut setiap warga negara diharapkan bisa menikmati kesejahteraan dan kemakmuran melalui sistem ekonomi yang diarahkan oleh negara. Sekiranya rakyat menjadi miskin, negara harus menanggung bebannya.<sup>58</sup>

Sesuai amanah Pasal 34 fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara, Pasal 33 mengamanahkan bahwa:

- a) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas kekeluargaan.
- b) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- c) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

### **3. Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan**

Al-Qur'an mengandung banyak sekali ayat yang menggambarkan konsep kebebasan beragama, bahwasanya tidak ada paksaan untuk masuk agama Islam, salah satunya adalah pada surah al-Baqarah ayat 256 yang artinya :

“Tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam); sesungguhnya telah jelas jalan yang benar daripada jalan yang salah. Karena itu barangsiapa yang ingkar kepada thaghut dan beriman kepada Allah, maka sesungguhnya ia telah berpegang pada buhul tali yang amat kuat yang tidak akan putus. Dan Allah maha mendengar lagi maha mengetahui.” (Q.S. Al-Baqarah : 256).<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Wulandari, “Implementasi Kewenangan Kementerian Agama Republik Indonesia terhadap Penetapan Kuota Ibadah Haji. (Studi pada Kantor Kementerian Agama Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan),” h. 33-35.

<sup>59</sup> Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahnya*, h. 42.

Agama dalam bahasa Arab yakni *Din*, oleh sebagian besar penulis kamus sepakat dengan al-Musthafawi bahwa makna pokok (*primary meaning*) nya adalah kepatuhan. Tidak mudah mendefinisikan agama, apalagi di dunia ini kita menemukan kenyataan bahwa agama amat beragam. Pandangan seseorang terhadap agama, ditentukan oleh pemahamannya terhadap ajaran agama itu sendiri.

Pandangan Islam, keberagaman adalah fitrah (sesuatu yang melekat pada diri manusia yang terbawa sejak kelahirannya).<sup>60</sup> Berarti manusia tidak dapat melepaskan diri dari agama, Tuhan menciptakan demikian karena agama merupakan kebutuhan hidupnya. Memang manusia dapat menanggungkannya sekian lama boleh jadi sampai menjelang kematiannya. Pada akhirnya, sebelum ruh menjadi jasad, manusia akan merasakan kebutuhan itu. Demikian juga kebutuhan manusia terhadap agama dapat ditanggungkan, tetapi tidak untuk selamanya.

William James menegaskan bahwa, selama manusia masih memiliki naluri cemas dan mengharap, selama itu pula ia beragama (berhubungan dengan tuhan)", itulah sebabnya mengapa perasaan takut merupakan salah satu dorongan yang terbesar untuk beragama.<sup>61</sup> Ketika mendekati kebebasan beragama dari sudut internal agama dengan mengambil kasus polemik munculnya beberapa aliran baru dalam Islam. Munculnya aliran-aliran bukan hal yang baru, bahkan sudah mulai sejak kehadiran Islam.

---

<sup>60</sup> Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya* (Jakarta: UI-Press, t.t.), h. 10.

<sup>61</sup> Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*.



Fenomena ini misalnya terlihat dalam munculnya beberapa friksi aliran teologi, fikih dan dimensi lainnya dalam Islam.

Konsep hubungan antara pemerintah dan warga negara, kebebasan beragama lebih menekankan kepada tidak adanya intervensi atau larangan dari negara terhadap kebebasan beragama bagi warga negaranya. Kebebasan beragama bagi warga negara tidak boleh diinterfensi baik oleh kebijakan yang diambil oleh pemerintah maupun produk perundang-undangan sekalipun.

Praktik-praktik yang mengandung unsur intervensi terhadap kebebasan individu harus memerhatikan asas proporsionalitas untuk menghindari praktik-praktik yang diskriminatif. Oleh karena itu, kebebasan untuk memiliki semua hak yang telah diatur di dalam hak asasi manusia harus diberikan oleh negara kepada semua individu yang ada di dalam wilayah kedaulatannya.

Kaitannya dengan kebebasan beragama, setiap individu mempunyai kebebasan seperti yang diatur di dalam instrumen internasional seperti hak untuk menganut, berpindah, mempertahankan atau tidak memeluk suatu keyakinan apapun seperti apa yang telah diatur di dalam instrumen internasional tentang hak atas kebebasan beragama.<sup>62</sup>

#### **4. Kebebasan Beragama dalam Sistem Hukum Indonesia**

Indonesia sebagai negara hukum menjamin hak-hak tiap warga negara dalam hal kebebasan beragama dan berkeyakinan. Salah satu tanggung jawab negara yang harus dilakukan oleh penyelenggara negara

---

<sup>62</sup> Al Khanif, *Hukum dan Kebebasan Beragama di Indonesia* (Yogyakarta: LaksBang Meidatama, 2010), h. 86-88.

kepada rakyat atau warga negaranya adalah penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM. Hal tersebut diamanatkan sendiri oleh UUD 1945 khususnya pada Pasal 28 I ayat (4) hasil amandemen ke-2 yaitu: perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.<sup>63</sup>

Amandemen ke-4 UUD 1945 mempunyai aturan hukum yang paling lengkap tentang hak asasi manusia termasuk di dalamnya hak kebebasan beragama, amandemen tersebut khususnya tentang aturan hukum mengenai kebebasan beragama ini menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia menaruh perhatian khusus untuk menjamin hak tersebut. Lebih khusus lagi, amandemen tersebut dilakukan sebelum pemerintah meratifikasi *kovenan* hak sipil dan politik. Artinya, pemerintah tidak perlu lagi mengamandemen konstitusi negara karena sudah sesuai dengan semangat kovenan.

Aturan hukum tentang kebebasan beragama atau *forum internum* di dalam amandemen ke empat UUD 1945 diatur di dalam Bab IX A tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 29 ayat (2) dari bab ini berbunyi: “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.”<sup>64</sup> Pasal 28 E ayat (1) dari UUD 1945 juga mengatur bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Pasal 28 E ayat (2) juga menjelaskan bahwa: “setiap orang berhak atas kebebasan

---

<sup>63</sup> “UUD NRI 1945 Pasal 28 I ayat (4) .,” t.t.

<sup>64</sup> “Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29 ayat (2).,” t.t.

meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”<sup>65</sup>

Pasal ini sesuai dengan semangat dari *kovenan* hak sipil dan politik dimana hak beragama diatur secara bersamaan dengan hak untuk berhati nurani dan menyatakan pikiran. Ketiga hak tersebut diatur secara bersamaan karena mempunyai unsur-unsur yang sama untuk menjadi norma *jus cogens* meskipun tidak ada *consensus* internasional yang mengatakan bahwa kebebasan beragama adalah *jus cogens*.

Senada dengan Pasal tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui keputusannya No. VII/MPR/1998 tentang Piagam Hak Asasi Manusia Pasal 113 juga menegaskan bahwa: “setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.” Sementara itu, Pasal 22 ayat (1) dari Undang-Undang No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa: “setiap orang mempunyai hak untuk bebas memilih agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut ajaran agama dan kepercayaannya itu.” Pasal 55 dari UU tersebut juga mengatur: “hak setiap anak untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya di dalam asuhan orang tua atau bimbingan pihak lain.”

Berdasarkan penjelasan di atas aturan tentang kebebasan beragama berkeyakinan sesuai dengan unsur-unsur tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan seperti yang diatur di dalam Pasal 18 Kovenan Hak

---

<sup>65</sup> “Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 E ayat (1) dan (2).” t.t.

Sipil dan Politik dan Deklarasi HAM. Kata-kata *hak untuk bebas memilih keyakinannya* di dalam UUD 1945 dan Piagam Hak Asasi Manusia dan *bebas untuk memilih agama dan keyakinannya* yang termaksud di dalam UU No. 39/1999 secara jelas mencakup unsur-unsur hak *untuk secara bebas memilih atau memiliki agama atau keyakinan* seperti yang diatur dalam Kovenan Hak Sipil dan Politik.<sup>66</sup>

Pertama, Indonesia telah meratifikasi kovenan tentang hak sipil dan politik yang mengatur tentang kebebasan beragama. Berdasarkan kovenan tersebut, semua produk perundang-undangan nasional suatu negara harus disesuaikan dengan aturan hukum yang ada di kovenan. Kedua, karena instrumen internasional sifatnya adalah saling melengkapi. Misalnya kebebasan beragama di dalam Deklarasi Universal dijelaskan lebih rinci di dalam kovenan hak sipil dan politik dan deklarasi 1981. Oleh karena itu, perundang-undangan nasional Indonesia harus memperhatikan semua aturan hukum tentang kebebasan beragama di semua instrumen internasional sejak pemerintah meratifikasi instrumen internasional yang bersifat mengikat.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah menegaskan bahwa Penyelenggaraan Ibadah Haji dilaksanakan berdasarkan asas :

- a. Syariat adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan syariat.
- b. Amanah adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

---

<sup>66</sup> "Undang-Undang Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia." t.t.

- c. Keadilan adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah berpegang pada kebenaran, tidak berat sebelah, tidak memihak, dan tidak sewenang-wenang.
- d. Kemaslahatan adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah harus dilaksanakan demi kepentingan jemaah.
- e. Kemanfaatan adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dilaksanakan demi memberikan manfaat kepada jemaah.
- f. Keselamatan adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah harus dilaksanakan demi keselamatan jemaah.
- g. Keamanan adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah harus dilaksanakan dengan tertib, nyaman, dan aman guna melindungi jemaah.
- h. Profesionalitas adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan keahlian para pengelolanya.
- i. Transparansi adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dilakukan secara terbuka dan memudahkan akses masyarakat untuk memperoleh informasi terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah, pengelolaan keuangan, dan aset.
- j. Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dilakukan dengan penuh tanggung jawab baik secara etik maupun hukum.<sup>67</sup>

#### **D. Pemberangkatan Ibadah Haji**

##### 1. Unsur pelayan pelaksanaan haji

Terdapat enam unsur pokok dalam penyelenggaraan ibadah haji yang harus di perhatikan:

- a. Calon haji
- b. Pembiayaan
- c. Kelengkapan administratif
- d. Sarana transportasi
- e. Hubungan bilateral antar negara

---

<sup>67</sup> “Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Pasal 2.,” t.t.

#### f. Organisasi pelaksana

Unsur tersebut saling berkaitan satu sama lain, dimana ke enamnya mempersyaratkan jaminan dalam pelaksanaan ibadah haji yang berkaitan dengan: pertama, jemaah haji yang telah terdaftar sah dan memenuhi syarat dapat di berangkatkan ke Arab Saudi. Kedua, seluruh jemaah haji yang telah berada di tanah suci dapat memenuhi akomodasi, konsumsi dan transportasi. Ketiga, seluruh jemaah haji yang telah di tanah suci dapat menjalankan ibadah di Arafah dan rukun haji lainnya, dan keempat, jemaah haji yang telah menunaikan ibadah haji seluruhnya dapat di pulangkan ke daerah asalnya dengan selamat.<sup>68</sup>

#### a. Calon jemaah haji

Yang dimaksud disini adalah warga negara Indonesia yang akan mendaftarkan diri melaksanakan ibadah haji ke tanah suci Makkah yang mengikuti segala persyaratan yang di tentukan oleh penyelenggara yang berwenang.

Jemaah haji adalah warga negara Indonesia yang beragama islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji sesuai dengan persyaratan yang telah di tentukan.<sup>69</sup>

Disebutkan juga dalam PMA nomor 14 tahun 2012 pasal 5:

- 1) Warga negara asing yang memiliki hubungan hukum sebagai suami/isteri atau anak yang sah (mahram) dengan warga negara Indonesia yang terdaftar sebagai jemaah haji dan tinggal di Indonesia dapat mendaftar sebagai jemaah haji.

---

<sup>68</sup> Ahmad Nijam dan Latief Hanan, Manajemen Haji, studi Kasus dan Implementasi Knowledge workers, (Jakarta: Nizam Pers, 2004), hal 101

<sup>69</sup> Undang-undang Republik Indonesia nomor 13 tahun 2008 tentang pelaksanaan ibadah haji pasal 1 ayat (3)

2) Hubungan hukum dengan suami/isteri atau anak yang sah sebagaimana kelahiran atau kartu keluarga.<sup>70</sup>

b. Pembiayaan

Segala keperluan berkaitan dengan aktifitas untuk mensukseskan ibadah haji mulai dari pembiayaan melaksanakan manasik haji, biaya pemberangkatan dan pemulangan, biaya transportasi selama haji, biaya katering dan lain sebagainya.

Dalam undang-undang nomor 13 tahun 2008 pasal 1 ayat (8) disebutkan: “biaya penyelenggaraan ibadah haji yang selanjutnya disebut dengan BPIH adalah sejumlah dana yang harus di bayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji.”<sup>71</sup>

c. Kelengkapan administrasi

Untuk kelengkapan administrasi sendiri telah di atur dalam beberapa regulasi di antaranya:

1) Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji Pasal 26 ayat (1): “pendaftaran jemaah haji dilakukan di panitia penyelenggara ibadah haji dengan mengikuti prosedur dan memenuhi persyaratan yang telah di tetapkan.” Ayat (2): “ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur dan persyaratan pendaftaran diatur dengan peraturan menteri.”<sup>72</sup>

2) Peraturan Menteri Agama nomor 14 tahun 2012

---

<sup>70</sup>Peraturan Menteri Agama nomor 14 tahun 2012 tentang pelaksanaan ibadah haji reguler pasal 5

<sup>71</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Pasal 1 Ayat (8)

<sup>72</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji pasal 26

PMA nomor 29 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler:

Pasal 3:

- (1) Jemaah haji yang pernah menunaikan ibadah haji dapat melakukan pendaftaran setelah 10 tahun sejak menunaikan ibadah haji yang terakhir.
- (2) Ketentuan pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak berlaku bagi pembimbing.<sup>73</sup>

Pasal 4:

- (1) Persyaratan pendaftaran calon jemaah haji sebagai berikut:
  - a. Beragama islam
  - b. Berusia minimal 12 tahun pada saat mendaftar
  - c. Memiliki KTP yang masih berlaku sesuai dengan domisili
  - d. Memiliki kartu keluarga
  - e. Memiliki akta kelahiran atau kutipan surat nikah atau ijasah, dan
  - f. Memiliki tabungan pada BPS BPIH minimal sebesar setoran awal BPIH.
- (2) Selain persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), calon jemaah haji harus menyerahkan pas foto terbaru ukuran 3X4 cm sebanyak 10 (sepuluh) lembar dengan ketentuan:
  - a. Pas foto warna dengan latar belakang warna putih
  - b. Warna baju atau kerudung kontras dengan latar belakang, tidak memakai pakaian dinas dan bagi jemaah haji wanita menggunakan busana muslimah.
  - c. Tidak menggunakan kaca mata.
  - d. Tampak wajah minimal 80 persen.<sup>74</sup>

Warga negara asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib

memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Beragama islam
- b. Sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan sehat dari dokter
- c. Memiliki paspor asli kebangsaan yang masih berlaku
- d. Memiliki izin tinggal terbatas (ITAS) atau izin tinggal tetap (ITAP) yang masih berlaku.

---

<sup>73</sup> Peraturan Menteri Agama nomor 29 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler

<sup>74</sup> Peraturan Menteri Agama nomor 29 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler



- e. Memiliki izin bertolak dan kembali yang masih berlaku
- f. Tidak termasuk dalam daftar pencegahan dan penangkalan Surat rekomendasi untuk menunaikan ibadah haji dari perwakilan negara yang bersangkutan.<sup>75</sup>

### 3) Peraturan Menteri Agama nomor 29 tahun 2016

Dalam PMA nomor 23 tahun 2016 untuk penyelenggaraan ibadah haji khusus sebagai berikut:

Pasal 15:

- (1) Untuk dapat mendaftar sebagai jemaah haji harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
  - a. Beragama islam
  - b. Berusia minimal 12 tahun pada saat mendaftar
  - c. Memiliki rekening tabungan haji dalam bentuk rupiah atas nama jemaah haji
  - d. Memiliki KTP yang masih berlaku
  - e. Memiliki kartu keluarga
  - f. Memiliki akta kelahiran atau kutipan surat nikah atau ijasah
  - g. Belum pernah melakukan ibadah haji
  - h. Bukti pendaftaran dari PIHK pilihan calon jemaah haji
 dalam pada calon jemaah haji yang tidak memiliki KTP sebagaimana disebutkan pada pasal (1) huruf d, maka bisa di ganti dengan kartu identitas lainnya yang sah.<sup>76</sup>

#### d. Sarana transportasi

Undang-undang nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji telah mengatur gamabaran umum tentang layanan transportasi pada pasal 33 sampai 36.

Pasal 33:

- (1) “pelayanan transportasi jemaah haji ke Arab Saudi dan pemulangannya ke tempat embarkasi asal di Indonesia menjadi tanggung jwawab menteri dan berkoordinasi dengan menterri yang

---

<sup>75</sup> Peraturan Menteri Agama nomor 14 tahun 2012 tentang pelaksanaan ibadah haji pasal 5 ayat 3

<sup>76</sup> Peraturan Menteri Agama nomor 29 tahun 2016 tentang penyelenggaraan ibadah haji khusus

ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perhubungan.

- (2) “ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 34:

“penunjukan pelaksanaan transportasi jemaah haji dilakukan oleh menteri dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi.

Pasal 35:

- (1) “transportasi jemaah haji dari daerah asal ke embarkasi dan dari debarkasi ke daerah asal menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.”
- (2) “ketentuan lebih lanjut mengenai pembiayaan transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan daerah.”

Pasal 36 mengenai barang bawaan

- (1) “jemaah haji dapat membawa barang bawaan ke dan dari Arab Saudi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
- (2) “pemeriksaan atas barang bawaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh menteri keuangan.<sup>77</sup>

Peraturan menteri agama mengatur tentang beberapa pelayanan transportasi nomor 14 tahun 2012 tentang pelaksanaan ibadah haji reguler:

Pasal 29:

- (1) Transportasi jemaah haji dari daerah asal ke dan dari embarkasi/debarkasi menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota
- (2) Pelaksanaan transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mengacu pada jadwal pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji ke dan dari Arab Saudi
- (3) Pelaksanaan transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisien.

---

<sup>77</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

## Pasal 30:

- (1) Transportasi jemaah dari Indonesia ke Arab Saudi dan dari Arab Saudi ke Indonesia menggunakan transportasi udara dengan sistem carter
- (2) Pelaksanaan transportasi udara jemaah haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan transportasi udara yang meliputi sekurang-kurangnya persyaratan administratif, standar kelayakan berudara, jenis dan kapasitas pesawat dan standar pelayanan
- (3) Penetapan pelaksanaan transportasi udara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh menteri setelah berkordinasi dengan menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perhubungan udara

## Pasal 31:

- (1) Penyusunan jadwal transportasi udara jemaah haji dari Indonesia ke Arab Saudi dari Arab Saudi ke Indonesia mengacu pada rencana perjalanan haji (RPH) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di tetapkan oleh direktur jenderal
- (2) Jadwal transportasi udara jemaah haji dan rencana perjalanan haji (RPH) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Direktur Jendral

## Pasal 32:

- (1) Keberangkatan jemaah haji dari Indonesia ke Arab Saudi dilakukan melalui embarkasi sesuai dengan pengelompokan berdasarkan domisili tempat yang bersangkutan mendaftar
- (2) Dalam hal suami dan isteri atau orang tua dan anak kandung, tidak berada dalam pengelompokan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan penggabungan dengan mutasi keberangkatan antar provinsi dan/atau antar embarkasi

## Pasal 33:

- (1) Transportasi dari jemaah haji antar kota perhajian di Arab Saudi (Jeddah, Mekkah, dan Madina) dan di Masyair (Arafah, Muzdalifah dan Mina) menjadi tanggung jawab pemerintah bekerjasama dengan pemerintah Arab Saudi
- (2) Transportasi darat jemaah haji di kota mekkah dari pemondokan ke dan dari Masjidil Haram
- (3) Transportasi darat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dinerikan sesuai ketentuan peraturan pemerintah Arab Saudi.<sup>36</sup>

Di dalam peraturan menteri agama nomor 29 tahun 2016 juga mengatur tentang transportasi terdapat pada

Pasal 35:

- (1) PIHK wajib menyediakan transportasi bagi jemaah haji dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan dan kenyamanan
- (2) Transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi transportasi udara ke dan dari Arab Saudi dan transportasi darat atau udara selama di Arab Saudi
- (3) Pelayanan transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>37</sup>

Dalam buku II agenda pembangunan nasional rencana pembangunan jangka menengah nasional tahun 2015-2019 di sebutkan bahwa Peningkatan Kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Sesuai amanat UU No. 13/2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah haji, dan PP No. 79/2012 tentang Pelaksanaan UU No. 13/2008, pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dengan menyediakan berbagai layanan administrasi

Peraturan Menteri Agama Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus pendaftaran, bimbingan manasik dan perjalanan haji, dokumen perjalanan, transportasi udara dan darat baik di dalam negeri maupun di Arab Saudi, pelayanan akomodasi dan konsumsi baik di Tanah Air maupun di Arab Saudi, pelayanan kesehatan baik sebelum keberangkatan, selama di perjalanan, selama di Arab Saudi maupun saat kembali ke Tanah Air, dan keamanan serta perlindungan bagi jemaah haji.

Selanjutnya untuk penyelenggaraan ibadah haji khusus dan penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah dilakukan oleh masyarakat, sedangkan pemerintah melakukan pengaturan, pengawasan, dan pengendalian. Upaya yang telah dilaksanakan selama ini antara lain adalah:

- 1) pemanfaatan setoran awal untuk mengurangi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)
- 2) peningkatan kualitas akomodasi di dalam negeri seperti perbaikan asrama haji, ketepatan waktu keberangkatan, katering, transportasi terutama untuk jemaah yang menggunakan embarkasi transit
- 3) peningkatan akomodasi di Arab Saudi seperti perbaikan kualitas pemondokan dan dengan radius yang semakin dekat dengan Masjidil Haram, katering, transportasi darat
- 4) pengembangan sistem pendaftaran pada Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat).

Berbagai upaya tersebut menunjukkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah sudah semakin membaik yang antara lain ditandai oleh Indeks Kepuasan Jemaah Haji 1434 Hijriyah/2013 Masehi yaitu 82,69 persen, meningkat dibandingkan tahun sebelumnya yaitu 81,32 persen (BPS).

Selain itu menurut versi World Hajj and Umrah Convention (WHUC) pada tahun 2013 Indonesia juga meraih predikat sebagai penyelenggara haji terbaik dunia. Beberapa permasalahan yang dihadapi dalam upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji dan umrah, antara lain:

- 1) transparansi informasi daftar tunggu bagi calon jemaah haji masih perlu ditingkatkan. Saat ini, lama rata-rata daftar tunggu jemaah haji secara nasional mencapai 12 tahun, menurut data Kementerian Agama, hingga bulan April 2013 telah tercatat 2,2 juta calon haji
- 2) masih adanya permasalahan yang berkaitan dengan Kelompok Bimbingan Ibadah Haji Dan Umrah (KBIH) dan Penyelenggara Ibadah Haji Khusus (PIHK)
- 3) masih terdapat kabupaten yang belum menggunakan Siskohat terutama di daerah pemekaran
- 4) kualitas pembinaan dan pelayanan kepada jemaah haji masih belum optimal. Dengan demikian tantangan yang dihadapi adalah meningkatkan transparansi dan kualitas pelayanan, pengelolaan dana haji, dan pembinaan terhadap jemaah haji dan umrah.<sup>78</sup>

Ritual ibadah haji termasuk rumit dan cukup membingungkan, terlebih bagi sebagian besar jemaah haji yang tidak mengikuti bimbingan manasik haji sehingga belum dapat menggambarkan perjalanan yang akan di tempuh. Baik itu haji reguler dari jalur pemerintah maupun dari jalur haji khusus yaitu jalur swasta atau dalam hal ini adalah PT. Travel. Di bagi menjadi dua rute yaitu:

- 1) gelombang 1: rute perjalanan Jeddah-Madinah-Mekkah-Jeddah
- 2) gelombang 2: rute perjalanan Jeddah-Mekkah-Madinah-Jeddah.<sup>79</sup>

Dalam hal pemondokan jemaah haji, pemerintah membaginya dalam beberapa kelompok (dikenal dengan istilah ring/lingkaran) ditinjau dari jarak pemondokan ke masjidil haram. Namun bedanya jika dahulu ring 1 berjarak 2500 meter, kini batas ring 1 di kurangi menjadi 2000 meter.

- 1) Ring 1 berjarak 0-2 km (meliputi: Mahbas Jin, Jumaizah, Syib Amir, Ajjad, Jarwal, Hafair dan Misfalah)

---

<sup>78</sup> Haji.kemenag.go.id/v2/content/buku-ii-agenda-pembangunan-nasional-rencana-pembangunan-jangkamenengah-nasional-tahun-2015.pdf. h 195

<sup>79</sup> Rafiq Jauhary, Menjadi Muthawif Anda di Tanah Suci, (sukoharjo, Nur Cahaya Ilmu, 2014), h 33

2) Ring 2 berjarak 2-4 km (meliputi Syisyah, Raudhah, Ma'abdah, Azizaiah, janubiyah, Aziziah Syamilah, Bakhutmah, Nakasah, Ray Zakhir dan Zahir).<sup>80</sup>

Agar tidak terjadi kecemburuan, setiap jamaah yang tinggal di pemondokan ring 2 (lebih dari 2 km) mendapat asilitas bus antar jemput dari hotel menuju ke masjidil haram tiga kali setiap hari. Walaupun janjinya terlihat manis, namun rasanya masih asam juga jika melilat jamaah yang harus tinggal di pemondokan yang berjarak 2 km dan di kategorikan dalam ring 1.

Penentuan jarak yang di pakai dalam pengelompokan ring ini bukan di hitung sesuai panjangnya jalan. Namun letak pemondokan ditarik lurus pada peta dan ujungnya hingga pelataran masjidil haram, bukan di hitung dari kakbah.<sup>81</sup> Ini artinya hitungan riil jamaah yang tinggal di ring 1 untuk dapat thawaf di Masjidil Haram harus berjalan lebih dari 3 km dihitung jalan berbelok dan panjang pelataran masjidil haram hingga kakbah.<sup>82</sup>

Bagi para jamaah yang menginginkan kendaraan selain bus yang di sediakan gratis oleh pemerintah, ada kendaraan lain seperti taksi dengan ongkos berkisar 2- 5 riyal.<sup>83</sup>

#### e. Hubungan bilateral

Berbeda dengan hukum nasional yang berlaku di setiap negara merdeka dan berdaulat yang di jalankan, di awasi serta di berikan sanksi bagi yang melanggarnya oleh sistem penyelenggaraan negara negara

---

<sup>80</sup> *Ibid*,h. 35

<sup>81</sup> *Ibid*, h. 37

<sup>82</sup> *Ibid*, h. 38

<sup>83</sup> *Ibid*, h. 40

(termasuk di dalamnya penyelenggaraan hukum) secara efektif berdasarkan organisasi penyelenggaraan negara tersebut, hukum internasional tidak memiliki pola pelaksanaan dan pengawasan secara terpusat. Tidak ada satu kekuasaan terpusat pun yang dapat memaksa para negara-negara anggota pergaulan internasional untuk menaati peraturan-peraturan yang terkandung dalam hukum internasional.<sup>84</sup>

Hubungan diplomatik Indonesia–Arab Saudi secara tidak resmi telah terjalin sangat lama yaitu diperkirakan sejak abad pertama hijriyah. Dimulai dari hubungan dagang antara pedagang Arab yang berdagang sekaligus juga menyiarkan agama Islam yang memberikan banyak pengaruh terhadap penduduk Indonesia untuk memeluk Islam.<sup>85</sup>

Hubungan Diplomatik Indonesia–Arab Saudi baru secara resmi tercatat didirikan pada tanggal 1 Mei 1950 atau tepatnya 5 tahun setelah Indonesia meraih kemerdekaan dan menjadi Negara yang berdaulat. Hubungan bilateral adalah keadaan yang menggambarkan adanya hubungan yang saling mempengaruhi atau terjadi hubungan timbal balik antara dua pihak atau dua Negara”.<sup>86</sup>

Pernyataan ini mengandung arti bahwa hubungan bilateral merupakan hubungan timbal balik dan saling mempengaruhi antara dua Negara. Dalam hal ini hubungan tersebut terjadi antara Indonesia dan Arab Saudi dalam penyelenggaraan ibadah haji. Penggambaran tentang hubungan bilateral tersebut tidak terlepas dari kepentingan nasional masing-masing Negara

---

<sup>84</sup> Ilhami Bisri, *Op.Cit.*, h. 96

<sup>85</sup> Putuhena Shaleh. *Historiografi Haji Indonesia*. (Yogyakarta: LKiS, 2007), h. 22

<sup>86</sup> Didi Krisna. *Kamus Politik Internasional*, (Jakarta: Grasindo, 1993), h. 18



untuk mengadakan hubungan dan menjalin kerjasama antara kedua Negara dan tidak tergantung hanya pada Negara yang dekat saja melainkan juga Negara yang secara geografis letaknya agak jauh.

Dengan adanya tujuan-tujuan tertentu untuk menciptakan perdamaian dengan memperhatikan kerjasama politik, sosial, kebudayaan dan struktur ekonomi sehingga menghasilkan suatu hubungan yang lebih harmonis di antara kedua Negara. Hubungan bilateral dalam hubungan internasional selalu berada dalam dua konteks, yaitu kerjasama dan konflik.

Kedua konteks hubungan internasional ini berubah dari waktu ke waktu sesuai dengan dinamika hubungan internasional itu sendiri. Pola interaksi hubungan bilateral dalam konteks kerjasama diidentifikasi dengan bentuk kerjasama bilateral. Kerjasama bilateral dapat pula di artikan dengan adanya kepentingan yang mendasari kesepakatan antara dua Negara untuk berinteraksi dalam suatu bidang tertentu dengan cara dan tujuan yang telah di sepakati bersama.

Terbentuknya suatu kerjasama berdasar pada kebanyakan kasus, sejumlah pemerintah saling mendekati dengan penyelesaian yang diusulkan atau membahas masalah, mengemukakan bukti-bukti teknis untuk menyetujui satu penyelesaian atau lainnya dan mengakhiri perundingan dengan perjanjian atau pengertian tertentu yang memuaskan kedua belah pihak. Proses ini di sebut kerjasama.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> K. J. Holsti, Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis, ( Erlangga, Jakarta 2002), h. 209

Pendapat di atas memberikan batasan konsepsi yang jelas antara dua bentuk interaksi dalam hubungan internasional, yaitu konflik dan kerjasama. Apabila dalam menghadapi satu kasus atau lebih pihak-pihak yang terlibat gagal mencapai kesepakatan, maka interaksi antar aktor tersebut akan berujung pada konflik. Namun apabila pihak-pihak yang terlibat berhasil mencapai suatu kesepakatan bersama, maka interaksi antar aktor tersebut akan menghasilkan suatu bentuk kerjasama.

Dalam membentuk sebuah kerjasama bilateral setiap negara memiliki tujuannya masing-masing, oleh karena itu setiap negara merumuskan sebuah kebijakan yang menyangkut dengan kepentingan Negara tersebut. Tujuan-tujuan tersebut memiliki kaitan dengan kepentingan nasional Negara tersebut. Sebab atas dasar kepentingan nasional tersebut, sebuah Negara akan merumuskan sebuah kebijakan.

Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu Negara dalam menghadapi Negara lain atau unit politik internasional lainnya yang dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang di tuangkan dalam kepentingan nasional.<sup>88</sup>

Kebijakan spesifik yang dimaksud dapat berupa kebijakan yang bersifat kerjasama bilateral dalam hal ini kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Arab Saudi dalam penyelenggaraan ibadah haji. Namun, kebijakan spesifik tersebut juga dapat berupa paksaan yang harus diterima oleh Negara lain

---

<sup>88</sup> T. May rud. *Study Strategis : Dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*, (Refika Aditama 2002), h. 27

dalam hal ini kebijakan pembatasan kuota jumlah jemaah haji oleh pemerintah Arab Saudi.

Hal tersebut dilakukan sebagai upaya untuk mempertahankan kepentingan nasionalnya, serta melindungi kepentingan negaranya. Kepentingan nasional sebuah Negara dapat berubah mengikuti pada tingkat prioritas atau agenda ideologis pemimpin ataupun pemerintahan Negara tersebut. Ini menunjukkan bahwa kepentingan nasional dapat dipengaruhi oleh banyak faktor dalam sebuah Negara.

Wujud dari implementasi sebuah kepentingan nasional adalah perumusan sebuah kebijakan yang merupakan kelanjutan dari politik luar negeri Negara tersebut. Politik luar negeri tersebut tidak hanya memperhitungkan kondisi dari luar Negara tersebut, tetapi juga melihat kondisi dari dalam negerinya.

Dalam wujud penyelenggaraan haji oleh pemerintah Arab Saudi hal pertimbangan kebijakan ini merujuk pada kondisi serta fasilitas penunjang yang tahun demi tahun terus di perbaiki dan di tingkatkan. Kebijakan luar negeri sendiri memiliki pengertian "Kebijakan luar negeri adalah semua sikap dan aktivitas yang melalui masyarakat nasional yang terorganisasi berusaha untuk menguasai dan mengambil keuntungan dari lingkungan internasional".<sup>89</sup>

Defenisi ini menggambarkan Kebijakan luar negeri suatu Negara sebagai representasi dari politik luar negeri dan politik dalam negeri. Politik

---

<sup>89</sup> T. May Rudy, *Study Strategis: Dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*, (Refika Aditama 2002), h. 27

luar negeri tersebut tidak hanya melibatkan faktor-faktor eksternal, melainkan juga faktor-faktor internal. Secara umum, politik luar negeri merupakan sebuah perangkat formula nilai, sikap, arah serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan, dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan dunia internasional.<sup>90</sup>

Kebijakan luar negeri menurut Roseneau , "upaya suatu Negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkupannya"<sup>91</sup>

Kebijakan ini diambil sebagai representasi dari keadaan domestik dalam suatu Negara dengan kata lain politik luar negeri merupakan cerminan dari kondisi dalam negeri sebuah Negara serta bagaimana sebuah Negara melihat kondisi politik global yang sedang terjadi. Peristiwa maupun fenomena internasional yang terjadi di luar sebuah Negara juga menjadi sebuah faktor yang ikut merumuskan kebijakan luar negeri sebuah Negara.<sup>92</sup>

f. Organisasi pelaksana Dalam undang-undang nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji mengatur tentang pengorganisasian pelaksanaan ibadah haji.

#### Pasal 8

- (1) Penyelenggaraan Ibadah Haji meliputi unsur kebijakan, pelaksanaan, dan pengawasan.
- (2) Kebijakan dan pelaksanaan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab Pemerintah.

---

<sup>90</sup> Anak Agung Banyu Perwita dan Yahyan Mochamad Yani. Pengantar Ilmu Hubungan Internasional. (Bandung : PT. Remaja Rosdakarya, 2006), h. 47

<sup>91</sup> *Ibid.* h. 49

<sup>92</sup> Jawahir Tontowi dan Pranoto Iskandar, Hukum Internasional Kontemporer, (Bandung, PT refika Aditama, 2006), h. 119

- (3) Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri mengoordinasikannya dan/atau bekerja sama dengan masyarakat, departemen/instansi terkait, dan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi.
- (4) Pelaksanaan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat.
- (5) Dalam rangka pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (4) Pemerintah membentuk satuan kerja di bawah Menteri.
- (6) Pengawasan Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan tugas dan tanggung jawab KPHI.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan dan pelaksanaan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan Pemerintah.

#### Pasal 9

Penyelenggaraan Ibadah Haji dikoordinasi oleh:

- a. Menteri di tingkat pusat;
- b. gubernur di tingkat provinsi;
- c. bupati/wali kota di tingkat kabupaten/kota; dan
- d. Kepala Perwakilan Republik Indonesia untuk Kerajaan Arab Saudi.

#### Pasal 10

- (1) Pemerintah sebagai penyelenggara Ibadah Haji berkewajiban mengelola dan melaksanakan penyelenggaraan Ibadah Haji.
- (2) Pelaksana Penyelenggaraan Ibadah Haji berkewajiban menyiapkan dan menyediakan segala hal yang terkait dengan pelaksanaan Ibadah Haji sebagai berikut:
  - a. penetapan BPIH
  - b. pembinaan Ibadah Haji
  - c. penyediaan Akomodasi yang layak
  - d. penyediaan Transportasi
  - e. penyediaan konsumsi
  - f. Pelayanan Kesehatan; dan/atau
  - g. pelayanan administrasi dan dokumen.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai kewajiban penyelenggara Ibadah Haji diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 11

- (1) Menteri membentuk Panitia Penyelenggara Ibadah Haji di tingkat pusat, di daerah yang memiliki embarkasi, dan di Arab Saudi.

- (2) Dalam rangka Penyelenggaraan Ibadah Haji, Menteri menunjuk petugas yang menyertai Jemaah Haji, yang terdiri atas:
  - a. Tim Pemandu Haji Indonesia (TPHI)
  - b. Tim Pembimbing Ibadah Haji Indonesia (TPIHI)
  - c. Tim Kesehatan Haji Indonesia (TKHI)
- (3) Gubernur atau bupati/wali kota dapat mengangkat petugas yang menyertai Jemaah Haji, yang terdiri atas:
  - a. Tim Pemandu Haji Daerah (TPHD)
  - b. Tim Kesehatan Haji Daerah (TKHD).
- (4) Biaya operasional Panitia Penyelenggara Ibadah Haji dan petugas operasional pusat dan daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan mekanisme pengangkatan petugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan peraturan Menteri.

#### Pasal 12

- (1) KPHI dibentuk untuk melakukan pengawasan dalam rangka meningkatkan pelayanan Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia.
- (2) KPHI bertanggung jawab kepada Presiden.
- (3) KPHI bertugas melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap Penyelenggaraan Ibadah Haji serta memberikan pertimbangan untuk penyempurnaan penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia.
- (4) KPHI memiliki fungsi:
  - a. memantau dan menganalisis kebijakan operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia
  - b. menganalisis hasil pengawasan dari berbagai lembaga pengawas dan masyarakat
  - c. menerima masukan dan saran masyarakat mengenai Penyelenggaraan Ibadah Haji
  - d. merumuskan pertimbangan dan saran penyempurnaan kebijakan operasional penyelenggaraan Ibadah Haji.
- (5) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, KPHI dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) KPHI melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden dan DPR paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

#### Pasal 13

KPHI dalam melaksanakan tugasnya bersifat mandiri.

#### Pasal 14

- (1) KPHI terdiri atas 9 (sembilan) orang anggota.
- (2) Keanggotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas unsur masyarakat 6 (enam) orang dan unsur Pemerintah 3 (tiga) orang.
- (3) Unsur masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas unsur Majelis Ulama Indonesia, organisasi masyarakat Islam, dan tokoh masyarakat Islam.
- (4) Unsur Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditunjuk dari departemen/instansi yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- (5) KPHI dipimpin oleh seorang ketua dan seorang wakil ketua.
- (6) Ketua dan Wakil Ketua KPHI dipilih dari dan oleh anggota Komisi.

Pasal 15 Masa kerja anggota KPHI dijabat selama 3 (tiga) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pasal 16 Anggota KPHI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat pertimbangan DPR.

#### Pasal 17

Untuk dapat diangkat menjadi anggota KPHI, calon anggota harus memenuhi persyaratan:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun;
- c. mempunyai komitmen yang tinggi untuk meningkatkan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji;
- d. mempunyai pengetahuan dan pengalaman yang luas dan mendalam tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji;
- e. tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan;
- f. mampu secara rohani dan jasmani; dan
- g. bersedia bekerja sepenuh waktu.

Pasal 18 Segala pembiayaan yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas KPHI dibebankan pada Anggaran pendapatan dan Belanja Negara.

#### Pasal 19

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya KPHI dibantu oleh sekretariat.
- (2) Sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang sekretaris yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atas pertimbangan KPHI.
- (3) Sekretaris dalam melaksanakan tugasnya secara fungsional bertanggung jawab kepada pimpinan KPHI.

Pasal 20 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota KPHI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 diatur dengan Peraturan Presiden.<sup>53</sup>

Di dalam peraturan menteri agama nomor 14 tahun 2012 mengatur tentang petugas pelaksanaan ibadah haji

#### Pasal 20:

- (1) Direktur Jendral membentuk PPIH di tingkat pusat, di daerah ang memiliki embarkasi, dan di Arab Saudi
- (2) PPIH sebagaimana di maksud pada ayat (1) terdiri atas unsur kementerian agama, kementerian/instansi terkait, dan/atau pemerintah daerah
- (3) PPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah terbentuk paling lambat satu bulan sebelum keberangkatan jamaah haji kelompok terbang pertama
- (4) Gubernur atau bupati/walikota di daerah yang tidak memiliki embarkasi dapat membentuk PPIH

Pasal 21: PPIH bertugas melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan jamaah haji, serta pengendalian dan koordinasi pelaksanaan operasional ibadah haji di Indonesia dan Arab Saudi

Pasal 22: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 21, PPIH dibantu oleh petugas yang menyertai jamaah haji.<sup>54</sup>



## 2. Prosedur penyelenggaraan ibadah haji

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Peraturan menteri agama nomor 14 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Prosedur pendaftaran secara umum telah di atur di dalam undang-undang nomor 13 tahun 2008 sebagai berikut:

### Pasal 26

- (1) “pendaftaran jemaah haji dilakukan di panitia penyelenggaraan ibadah haji dengan mengikuti prosedur dan memenuhi persyaratan yang telah di tetapkan.”
- (2) “ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur dan persyaratan pendaftaran di atur dengan peraturan menteri.”

Pasal 27: “ketentuan lebih lanjut mengenai warga negara di luar negeri yang akan menunaikan ibadah haji diatur dengan peraturan pemerintah.”

Di dalam peraturan menteri agama nomor 14 tahun 2012 mengatur tentang prosedur pendaftaran telah di ubah dalam PMA nomor 29 tahun 2015 menjadi sebagai berikut:

Pasal 7: Pendaftaran haji dilakukan melalui prosedur sebagai berikut:

- a. jemaah haji melakukan tranfer ke rekening menteri sebesar setoran awal BPIH
- b. BPS BPIH menerbitkan bukti aplikasi transfer BPIH
- c. BPS BPIH menerbitkan bukti setoran awal BPIH sebanyak 5 lembar dengan rincian sebagai berikut:
  1. Lembar pertama berrmaterai secukupnya untuk calon jemaah haji
  2. Lembar kedua untuk BPS BPIH
  3. Lembar ketiga untuk kantor kementerian kabupaten/atau kota
  4. Lembar keempat untuk kantor wilayah kementerian agama provinsi
  5. Lembar kelima untuk Direktorat Jendral penyelenggaraan haji dan umrah
- d. Bukti setoran awal BPIH sebagaimana dimaksud pada huruf c wajib mencantumkan nomor validasi, ditandatangani dan dibubuhi stempel BPS BPIH, dan masing-masing diberi pas foto ukuran 3x4 cm

- e. BPS BPIH wajib menyerahkan lembar ketiga, keempat dan kelima bukti setoran awal BPIH ke kantor kementerian agama kabupaten/atau kota paling lambat lima hari kerja setelah pembayaran setoran awal BPIH.
- f. Jemaah haji yang bersangkutan wajib menyerahkan persyaratan pendaftaran sebagaimana dimaksud pada pasal 4 ayat (1) dan bukti aplikasi transfer asli BPIH serta bukti setoran awal BPIH kepada petugas kantor agama kabupaten atau kota untuk diverifikasi paling lambat lima hari kerja setelah pembayaran setoran awal BPIH
- g. Jemaah haji mengisi formulir pendaftaran haji berupa surat pendataran pergi haji (SPPH) dan menyerahkan kepada petugas kantor kementerian agama kabupaten/kota untuk di daftarkan kedalam SISIKOHAT dan mendapatkan nomor porsi
- h. Jemaah haji menerima lembaran bukti pendaftaran haji yang telah ditandatangani dan dibubuhi setempel dinas oleh petugas kantor kementerian agama kabupaten/kota.

Sementara dalam penyelenggaraan ibadah haji khusus juga diatur dalam PMA nomor 23 tahun 2016 tentang penyelenggaraan ibadah haji khusus sebagai berikut:

Pasal 16:

- (1) prosedur pendaftaran haji sebagai berikut: 55 Peraturan Menteri Agama nomor 29 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler
  - a. Jemaah haji memilih PIHK dan membuat surat perjanjian kesepakatan dan menyampaikan salinannya pada saat pendaftaran dikantor walayah
  - b. Jemaah haji membuka rekening tabungan haji dalam bentuk rupiah (IDR) pada BPS BPIH yang telah ditentukan
  - c. Jemaah haji membayar setoran awal BPIH khusus rekening menteri agama pada BPS BPIH sesuai besaran yang telah ditetapkan oleh menteri
  - d. Jemaah haji menyerahkan bukti setoran awal BPIH khusus dan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 kepada petugas kantor wilayah untuk mendapatkan nomor porsi
- (2) "jemaah haji yang telah mendafftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruff d memperoleh nomor porai dari SISKOHAT kementerian agama sesuai dengan urutan pendaftaran

Pasal 17:

- (1) PIHK sebagaimana dimaksud pada pasal 16 ayat (1) huruf a menerbitkan bukti terdaftar sebagai jemaah haji di PIHK
- (2) BPS BPIH sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf c menerbitkan bukti pembayaran BPIH khusus yang mencantumkan nomor validasi sebanyak 5 lembar yang masing-masing diberi pas foto ukuran 3x4 cm, dengan rincian sebagai berikut:
  - a. Lembar pertama bermaterai secukupnya untuk jemaah haji
  - b. Lembar kedua untuk BPS BPIH
  - c. Lembar ketiga untuk PIHK
  - d. Lembar keempat untuk kantor wilayah
  - e. Lembar kelima untuk Direktorat Jedral

Pasal 18

- (1) Jemaah haji yang tidak melakukan pembayaran setoran awal BPIH khusus pada BPS BPIH sebagaimana dimaksud pada pasal 16 ayat (1) huruf c dalam batas aktu lima hari , pendaftaran pada PIHK tersebut dinyatakan batal secara sistem
- (2) Jemaah haji yang tidak menyerahkan bukti setoran awal BPIH khusus ke kantor wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huru d dalam batas waktu 30 hari kerja, pendaftaran dinyatakan batal secara sistem
- (3) Dalam hal pendaftaran jemaah haji batal secara sistem sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) setoran awal BPIH khusus dikembalikan kepada jemaah haji yang bersangkutan
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembatalan dan pengembalian BPIH khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) ditetapkan oleh Direktur Jendral.<sup>93</sup>

#### **D. Pengatuiran Ijin Dalam Penyelenggaraan Biro Perjalanan Ibadah Haji dan Umroh**

Asal usul kata “travel” yang paling mungkin hilang dari sejarah. Istilah “travel” berasal dari kata Prancis Lama “penderitaan”. Menurut kamus Merriam Webster, penggunaan pertama yang diketahui dari perjalanan kata berada di abad ke-14. Ini juga menyatakan bahwa kata berasal dari

---

<sup>93</sup> Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggraan Ibadah Haji Khusus

Inggris Pertengahan *travailen*, *travelen* (yang berarti menyiksa, tenaga kerja, berusaha, perjalanan) dan sebelumnya dari Old French *travailler* (yang berarti bekerja keras, kerja keras).

Travel adalah pergerakan orang antara lokasi geografis yang relatif jauh, dan dapat melibatkan perjalanan dengan berjalan kaki, sepeda, mobil, kereta api, kapal, pesawat, atau cara lain, dengan atau tanpa bagasi, dan dapat menjadi salah satu cara atau *round trip*. Travel juga dapat mencakup menginap yang relatif singkat.<sup>94</sup>

Fungsi umum dalam hal ini travel merupakan suatu badan usaha yang dapat memberikan penerangan atau informasi tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan dunia perjalanan pada umumnya dan perjalanan wisata pada khususnya. Sedangkan fungsi khusus: travel adalah dalam kegiatannya ia bertindak atas nama perusahaan lain dan menjual jasa-jasa perusahaan yang diwakilinya. Karena itu ia bertindak di antara wisatawan dan industri wisata. Biro perjalanan wisata sebagai badan usaha yang merencanakan dan menyelenggarakan tour dengan tanggung jawab dan resikonya sendiri. Biro perjalanan wisata sebagai pengorganisasi yaitu dalam menggiatkan usaha, BPW aktif menjalin kerjasama dengan perusahaan lain baik dalam dan luar negeri. Fasilitas yang dimiliki di manfaatkan sebagai dagangannya.

Indonesia sebagai salah satu negara yang memiliki jumlah penduduk beragama Islam terbesar di dunia, melakukan penyelenggaraan ibadah haji setiap tahunnya. Saat ini dasar hukum pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji berdasarkan pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008

---

<sup>94</sup> <http://harmonitravel.com/pengertian-travel/> (diakses tanggal 05 Februari 2023 Pukul 21.00 WIB)

Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji mengatur mengenai rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji. Dalam prakteknya, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 belum menjawab tuntutan dan harapan masyarakat karena substansi dan cakupannya belum sepenuhnya dapat mempresentasikan terselenggaranya ibadah haji dan umrah secara professional sehingga penyelenggaraan ibadah haji maupun umrah menjadi permasalahan kompleks yang dihadapi Pemerintah setiap tahun. Oleh sebab itu diperlukan undang-undang yang baru sebagai pencabutan terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Adapun jangkauan yang dijamin undang-undang tersebut adalah perbaikan ketentuan persyaratan, manajemen pendaftaran, penyediaan kuota, transparansi sistem informasi serta upaya penyempurnaan sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji dan umrah agar pelaksanaan ibadah haji dan umrah berjalan aman, tertib, dan lancar dengan menjunjung tinggi semangat keadilan, transparansi, dan akuntabilitas publik. Agar pengelolaan ibadah haji menjadi lebih baik maka dibentuk suatu lembaga yang berfungsi untuk melaksanakan penyelenggaraan ibadah haji.

Arah pengaturan undang-undang ini adalah untuk memberikan perlindungan bagi jemaah haji dan jemaah umrah dalam proses

pengurusan pelaksanaan ibadah haji atau umrah, pada saat melaksanakan ibadah haji atau umrah di tanah suci dan sampai ke tanah air. Hal tersebut merupakan hak Jemaah haji maupun Jemaah umrah yang harus diberikan oleh Pemerintah. Pemenuhan hak jemaah haji menjadi tanggung jawab pemerintah, terutama dalam hal pembuatan dokumen administrasi perjalanan ibadah haji, pembinaan, pengadaan transportasi udara dan darat, pengadaan pemondokan, pengadaan katering, dan pemeriksaan kesehatan haji.

Penyelenggaraan Ibadah Haji dapat dilakukan melalui Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus yang pelayanan, pengelolaan, dan pembiayaannya bersifat khusus. Sesuai dengan ketentuan umum Pasal 1 angka (7) PP No.79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan UU No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, bahwa: Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus adalah Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilaksanakan oleh PIHK dengan pengelolaan, pembiayaan, dan pelayanannya bersifat khusus. Calon haji dapat memperoleh informasi mengenai ibadah haji khusus atau Ongkos Naik Haji Plus (ONH Plus) melalui brosur, foto, percakapan langsung di biro-biro perjalanan yang khusus melayani perjalanan haji dengan biaya plus.<sup>95</sup>

Penyelenggara Ibadah Haji Khusus (PIHK) adalah biro perjalanan yang telah mendapat izin Menteri untuk menyelenggarakan Ibadah Haji Khusus. Pelayanan dan pengelolaan yang bersifat khusus meliputi waktu

---

<sup>95</sup> Pasal 1 angka (7) PP No.79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan UU No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

pelaksanaan, akomodasi, konsumsi, transportasi, kesehatan, dan bimbingan ibadah haji. Program haji ini cocok untuk calon haji yang karena kesibukannya sehingga tidak bisa teralau lama, nyaman, atau ingin waktu yang singkat dan pilihan waktu berangkat.

Namun perlu diketahui bahwa program haji khusus memakan biaya yang lebih banyak dibandingkan dengan program haji regular. Selain itu tanggung jawab pelaksanaan haji khusus dominan kepada Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus tersebut dalam hal ini biro perjalanan haji yang telah berizin dari kementrian agama.

PIHK sebagai penyelenggara bukan pemerintah, perlu diatur secara ketat sehingga tujuan penyelenggaraan ibadah haji berdasarkan asas-asas penyelenggaraan ibadah haji. Oleh karena itu, sebagaimana pasal 35 Ayat (2) PP No.79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan UU No. 13 Tahun 2008 mengatur bahwa Menteri menetapkan jumlah minimal dan maksimal Jemaah Haji khusus yang dapat dilayani oleh PIHK pada satu musim haji. PIHK wajib memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Menteri.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 35 Ayat (8) PP No.79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan UU No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, ditentukan bahwa Persyaratan PIHK paling sedikit meliputi:

- a) Telah memperoleh izin sebagai PPIU dari Menteri;
- b) Telah menyelenggarakan Ibadah umrah paling singkat selama 3 (tiga) tahun dan memberangkatkan jemaah umrah paling sedikit 300 (tiga ratus) orang;

- c) Memiliki kemampuan teknis untuk menyelenggarakan Ibadah Haji khusus yang meliputi kemampuan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, dan manajemen;
- d) Memiliki kemampuan finansial untuk menyelenggarakan Ibadah Haji khusus yang dibuktikan dengan jaminan bank; dan
- e) Memiliki komitmen untuk menyelenggarakan Ibadah Haji khusus sesuai dengan peraturan perundang-undangan, standar pelayanan yang ditetapkan oleh Menteri, dan ketentuan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi.<sup>96</sup>

Dengan demikian diharapkan penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dapat memberikan perlindungan, kepastian dan kenyamanan bagi Jemaah haji dalam menjalankan ibadah haji.

Prosedur Pendaftaran Jemaah Haji Khusus sebagai berikut:

1. Menyerahkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) kepada petugas Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi atau Direktorat Jenderal;
2. Membayar setoran BPIH Khusus ke rekening Menteri pada BPS BPIH sesuai besaran yang ditetapkan oleh Menteri; dan
3. Menyerahkan bukti setoran BPIH Khusus kepada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi atau Direktorat Jenderal.<sup>97</sup>

Penyelenggaraan haji menjadi tanggung jawab Menteri Agama yang dalam pelaksanaan sehari-harinya secara struktural dan teknis fungsional dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (BIUH). Ditjen BIUH dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 1979 (merupakan penggabungan dari Ditjen Bimbingan Masyarakat Islam dan Ditjen Urusan Haji), yang memiliki dua unit teknis yaitu Direktorat Penyelenggaraan Urusan Haji dan Direktorat

---

<sup>96</sup> Pasal 35 Ayat (8) PP No.79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan UU No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

<sup>97</sup> Peraturan Menteri Agama No. 23 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus Pasal 12



Pembinaan Urusan Haji. Ditjen BIUH merupakan pelaksana teknis penyelenggaraan haji untuk tingkat Pusat, yang mempunyai tugas dan fungsi menjalankan sebagian tugas pokok Departemen Agama di bidang bimbingan masyarakat Islam dan urusan haji serta menyelenggarakan fungsi perumusan, pelaksanaan dan pengendalian kebijaksanaan teknis bimbingan masyarakat, penerangan dan urusan haji. Dengan kata lain, unit teknis yang mempunyai fungsi sebagai penanggung jawab (leading sector) dalam penyelenggaraan haji dan telah mendapat delegasi wewenang dalam hal fungsi perumusan, pelaksanaan dan pengendalian kebijaksanaan teknis penyelenggaraan haji diberikan kepada satuan unit kerja Ditgara Haji dan Ditbina Haji. Dasar hukum izin travel ibadah haji dan ibadah haji khusus Indonesia antara lain yaitu: Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus dimana perubahan pertamanya ada pada Peraturan Menteri Agama No.11 Tahun 2017 dan perubahan keduanya di Peraturan Menteri Agama No.7 Tahun 2019.

#### **E. Sanksi Tindak Pidana Penipuan Ibadah Haji dan Umroh**

Mengenai sanksi untuk tindak pidana penipuab telah dijelaskan sebelumnya, yang telah diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Pada Bab XXV Pada pokoknya dalam Pasal 378 KUHP, yaitu:

Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan memakai nama palsu atau martabat 37 palsu, dengan tipu muslihat, ataupun rangkaian keboongan, menggerakkan orang lain untuk menyerahkan barang atau sesuatu kepadanya, atau memberikan hutang atau menghapus piutang, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun”

Berdasarkan isi diatas, bahwa penipu tindak penipuan pada pokoknya, sanksi maupun hukuman maksimal adalah empat tahun penjara. Sedangkan untuk tindak pidana penipuan ringan telah diatur dalam pasal KUHP, yaitu: perbuatan yang dirumuskan didalam pasal 378, jika barang yang diserahkan itu bukan ternak dan harga dari pada barang, hutang atau piutang itu tidak lebih dari dua puluh lima ribu rupiah diancam sebagai penipuan ringan dengan pidana penjara paling lama tiga bulan atau pidana denda paling banyak dua ratus lima puluh rupiah.