



SKRIPSI

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI CALON JAMAAH HAJI TERHADAP
PENYELENGGARA IBADAH HAJI KHUSUS ILEGAL**

*The Legal Protection For Candidate Of The Hajj Pilgrims To the insurer special
hajj pilgrims Ilegal*

SUYANTO
NIM : 130710101452

**KEMENTERIAN, RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2017**

SKRIPSI

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI CALON JAMAAH HAJI TERHADAP
PENYELENGGARA IBADAH HAJI KHUSUS ILEGAL**

*The Legal Protection For Candidate Of The Hajj Pilgrims To the insurer special
hajj pilgrims Ilegal*

SUYANTO
NIM : 130710101452

KEMENTERIAN, RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2017

MOTTO

"Ketergesaan dalam setiap usaha membawa kegagalan."¹

(Herodotus)



¹ <https://www.ungkapan.com/herodotus>. Diakses pada tanggal 28 November 2017. Pukul 13.34 WIB

PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan puji syukur atas rahmat Tuhan Yang Maha Esa,
Penulis mempersembahkan skripsi ini untuk:

1. Kedua Orang tua yang sangat penulis sayangi, hormati, dan banggakan Ayahanda Santoso dan Ibunda Poniati yang selalu memberikan do'a restu, kasih sayang, semangat, dukungan serta semua pengorbanan yang tidak ternilai oleh apapun;
2. Almamater tercinta Universitas Jember, yang penulis banggakan.
3. Guru-Guruku sejak Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), sampai dengan Sekolah Menengah Atas (SMA), serta Bapak/Ibu Dosen yang telah memberikan ilmu, pengalaman, dan telah mendidik serta membimbing penulis dengan penuh kesabaran untuk selalu lebih baik lagi hingga saat ini;

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI CALON JAMAAH HAJI TERHADAP
PENYELENGGARA IBADAH HAJI KHUSUS ILEGAL**

*THE LEGAL PROTECTION FOR CANDIDATE OF THE HAJJ PILGRIMS TO
THE INSURER SPECIAL HAJJ PILGRIMS ILEGAL*

SKRIPSI

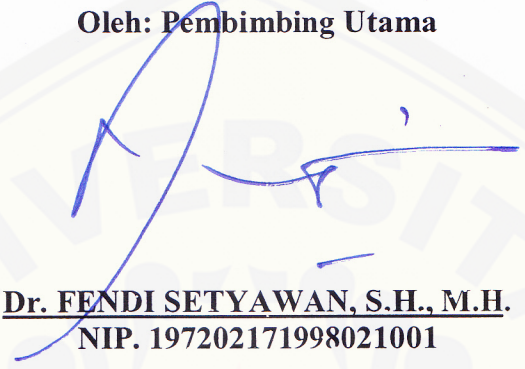
Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat
Untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1) Dan memperoleh
gelar Sarjana Hukum

SUYANTO
NIM : 130710101452

**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2017**


SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI TANGGAL 29 DESEMBER 2017

Oleh: Pembimbing Utama



Dr. FENDI SETYAWAN, S.H., M.H.
NIP. 197202171998021001

Pembantu Pembimbing



IKARINI DANI WIDIYANTI, S.H., M.H.
NIP: 197306271997022001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul :

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI CALON JAMAAH HAJI TERHADAP
PENYELENGGARA IBADAH HAJI KHUSUS ILEGAL**

Oleh:

SUYANTO

NIM : 130710101452

Dosen Pembimbing

Dosen Pembantu Pembimbing

Dr. FENDI SETYAWAN, S.H., M.H.
NIP: 197202171998021001

IKARINI DANI WIDIYANTI, S.H., M.H.
NIP: 196812302003122001

Mengesahkan:

**Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Universitas Jember Fakultas Hukum Dekan,**

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.
NIP. 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada,

Hari : Jum'at
Tanggal : 29
Bulan : Desember
Tahun : 2017

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember :

Panitia Penguji :

Ketua



Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S. H., M. Hum.
NIP : 198010262008122001

Sekretaris



Emi Zulaika, S. H., M. H.
NIP : 197703022000122001

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

1. **Dr. FENDI SETYAWAN, S.H., M.H**
NIP : 197202171998021001

: (.....)

2. **Ikarini Dani Widiyanti, S.H., M.H**
NIP : 197306271997022001

: (.....)

PERNYATAAN

Saya sebagai penulis yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : SUYANTO

NIM : 130710101452

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul : “Perlindungan Hukum Bagi Calon Jamaah Haji Terhadap Penyelenggara Ibadah Haji Khusus Ilegal” adalah benar-benar karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember,

Yang Menyatakan,



(SUYANTO)

NIM. 130710101452

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji Syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas segala limpahan rahmat dan karunianya, sehingga skripsi dengan judul : “Perlindungan Hukum Bagi Calon Jamaah Haji Terhadap Penyelenggara Ibadah Haji Khusus Ilegal” ini dapat terselesaikan dengan cepat dan tepat. Penulisan ini diajukan sebagai salah satu syarat menyelesaikan Pendidikan Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulisan ini dapat terselesaikan dengan adanya bantuan dari beberapa pihak. Maka sudah selayaknya pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih yang setulusnya kepada:

1. Bapak Dr. Fendy Setyawan, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing I, yang telah memberi dukungan, bimbingan dan saran dengan penuh kesabaran sehingga skripsi ini dapat terselesaikan;
2. Ikarini Dani Widiyanti, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberi dukungan, bimbingan, dan saran dengan penuh kesabaran sehingga skripsi ini dapat terselesaikan;
3. Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum. selaku Ketua Penguji yang telah memberikan masukan dan motivasi untuk terus maju menuju yang lebih baik;
4. Emi Zulaika, S. H., M. H. selaku Sekretaris Penguji yang telah memberikan masukan dan motivasi untuk terus maju dan semangat menjalani hidup;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. selaku Dekan dan Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum. selaku wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Jember, serta menjadi sosok mentor dalam membimbing segala hal keilmuan;
6. Bapak Echwan iriyanto, S.H, M.H. selaku wakil Dekan II, dan Dr. Aris haryanto, S.H, M.H. selaku wakil Dekan III, yang menjadi suritauladan dan memberikan inspirasi;
7. Bapak Prof. Dr. Dominikus Rato, S.H., M.Si., selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Jember yang senantiasa membuat penulis lebih termotivasi didalam menjalani hidup;

8. Ibu Warah Atikah, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan petunjuk dan nasihatnya selama masa perkuliahan;
9. Dosen-dosen Bagian Hukum Perdata yang selama ini sudah menyempatkan waktu dan berbagi ilmu dan pengetahuannya yang sangat berguna dan membantu saya untuk mempunyai cara berpikir yang berbeda;
10. Seluruh Dosen dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan bekal ilmu kepada penulis;
11. Ayahanda tercinta Santoso dan Ibunda tercinta Poniati yang sangat saya hormati dan cintai, senantiasa mendoakan, memberikan kasih sayang, dukungan, motivasi dan nasihat selama ini;
12. Kepada saudaraku tercinta, Susanti, Susiana, yang selama ini telah membantu dan memberikan doa, kasih sayang, nasehat dan semangat untuk meraih segala prestasi dan cita-cita;
13. Yayuk Pragawati, S.H. yang selalu memberikan kasih sayang, perhatian dan tak pernah lelah menasehati, memberikan semangat dan dukungan kepada penulis, sehingga penulis termotivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini;
14. Para sahabat seperjuangan Kontrakan Tidar empat, Starlight band, serta teman-teman angkatan 2013, yang selama ini telah membantu dan memberikan do'a, nasehat dan semangat untuk meraih segala prestasi dan cita-cita;
15. Semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan skripsi ini.

Tiada balas jasa yang dapat penulis berikan kecuali harapan semoga amal kebajikannya mendapat imbalan dari Tuhan Yang Maha Esa. Penulis juga menerima segala kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan masyarakat pada umumnya.

Jember, 29 Desember 2017

Penulis

RINGKASAN

Berkaitan dengan meningkatnya calon jamaah haji serta pelaku usaha yang mendirikan penyelenggara ibadah haji khusus, Pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, namun peraturan tersebut dirasa kurang memberikan kontribusi yang optimal, hal ini dibuktikan dengan masih adanya PIHK yang ilegal.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut penulis mengangkat tiga permasalahan sebagai berikut: *pertama*, Bagaimana pengaturan pendirian atau pembentukan penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia?; *kedua*, Bagaimana pengaturan terkait dengan penetapan kebijakan kuota haji di Indonesia?; *ketiga*, Bagaimana upaya penyelesaian sengketa atas kerugian calon jamaah haji oleh penyelenggara ibadah haji khusus ilegal?. Dengan diangkatnya rumusan masalah tersebut, penulisan skripsi ini bertujuan khusus untuk memberikan pemahaman tentang: *pertama*, Pengaturan pendirian atau pembentukan penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia; *kedua*, Pengaturan terkait dengan penetapan kebijakan kuota haji di Indonesia; *ketiga*, Upaya penyelesaian sengketa atas kerugian calon jamaah haji oleh penyelenggara ibadah haji khusus ilegal. Selain itu, penulisan skripsi ini bertujuan umum untuk memenuhi dan melengkapi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember dan memberikan kontribusi pemikiran tentang permasalahan yang dibahas kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang di dalamnya digunakan pendekatan masalah berupa pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sedangkan bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dengan menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan diantaranya: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; 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 11 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus, bahan hukum sekunder dengan menganalisa berbagai literasi menyangkut teori, serta bahan non hukum yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini yang dilakukan dengan menggunakan metode deduktif. Penggunaan metode ini dilakukan dengan menganalisa permasalahan-permasalahan secara umum kemudian dikerucutkan sehingga dapat ditarik menjadi suatu kesimpulan.

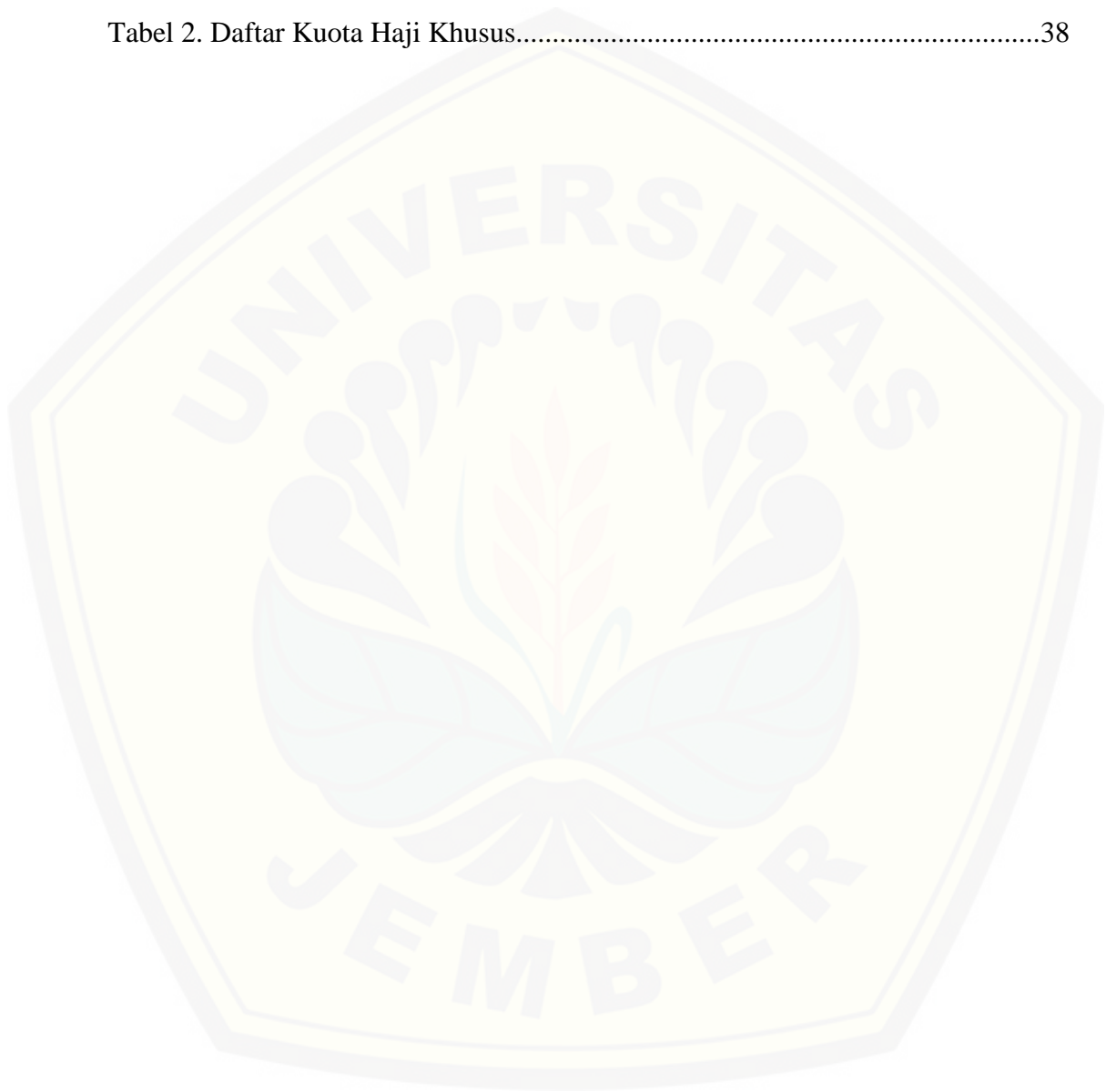
Hasil penelitian dari penulisan skripsi ini menjelaskan bahwa pengaturan pendirian atau pembentukan penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia diatur di dalam Pasal 35 ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang

Penyelenggaraan ibadah haji. Lebih lanjut tentang pendirian PIHK diatur di dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus yang menjelaskan bahwa bahwa izin PIHK diberikan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri dengan persyaratan yang telah diatur oleh Menteri. Pengawasan terhadap penyelenggaraan haji di Indonesia dilakukan oleh Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI) yang diatur di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komisi Pengawas Haji Indonesia. Sedangkan Pengaturan terkait dengan penetapan kebijakan kuota haji di Indonesia diatur di dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, selanjutnya mengenai penetapan kebijakan kuota haji khusus diatur di dalam Pasal 22 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus, terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai batasan kuota haji khusus yang diatur di dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus yang menjelaskan bahwa PIHK memberangkatkan Jemaah Haji yang telah terdaftar di Kementerian Agama berdasarkan jumlah minimal dan maksimal yang telah ditetapkan. Meskipun terdapat pengaturan mengenai PIHK namun masih banyak PIHK yang melanggar aturan sehingga dapat dikatakan ilegal, untuk itu bagi calon jemaah haji yang telah dirugikan dapat menggugat PIHK ilegal melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa dengan jalur non litigasi maupun litigasi.

Kesimpulan dari penulisan skripsi ini adalah: pertama, pengaturan pendirian atau pembentukan penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 lebih lanjut tentang pendirian atau pembentukan penyelenggara ibadah haji khusus diatur di dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016; kedua, Pengaturan terkait dengan penetapan kebijakan kuota haji di Indonesia diatur di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 dan diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 dan juga perubahannya yaitu Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017; ketiga, upaya hukum yang dapat ditempuh apabila ada jemaah haji yang dirugikan oleh penyelenggaraan ibadah haji khusus ilegal adalah dengan jalur litigasi maupun nonlitigasi. Saran dari penulis terkait pembahasan skripsi ini adalah: hendaknya pemerintah lebih menekan pengawasan dalam perizinan PIHK serta pertanggung jawabannya apabila diberi sanksi; kedua, Hendaknya Calon Jemaah haji sebagai konsumen lebih hati-hati dalam memilih Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus (PIHK) untuk memberangkatkan dirinya; ketiga, Hendaknya Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus (PIHK) sebagai pelaku usaha harus mendaftarkan diri untuk menjadi PIHK yang legal dan harus melakukan kegiatan usahanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga tidak merugikan Calon Jemaah Haji dan dirinya sendiri.

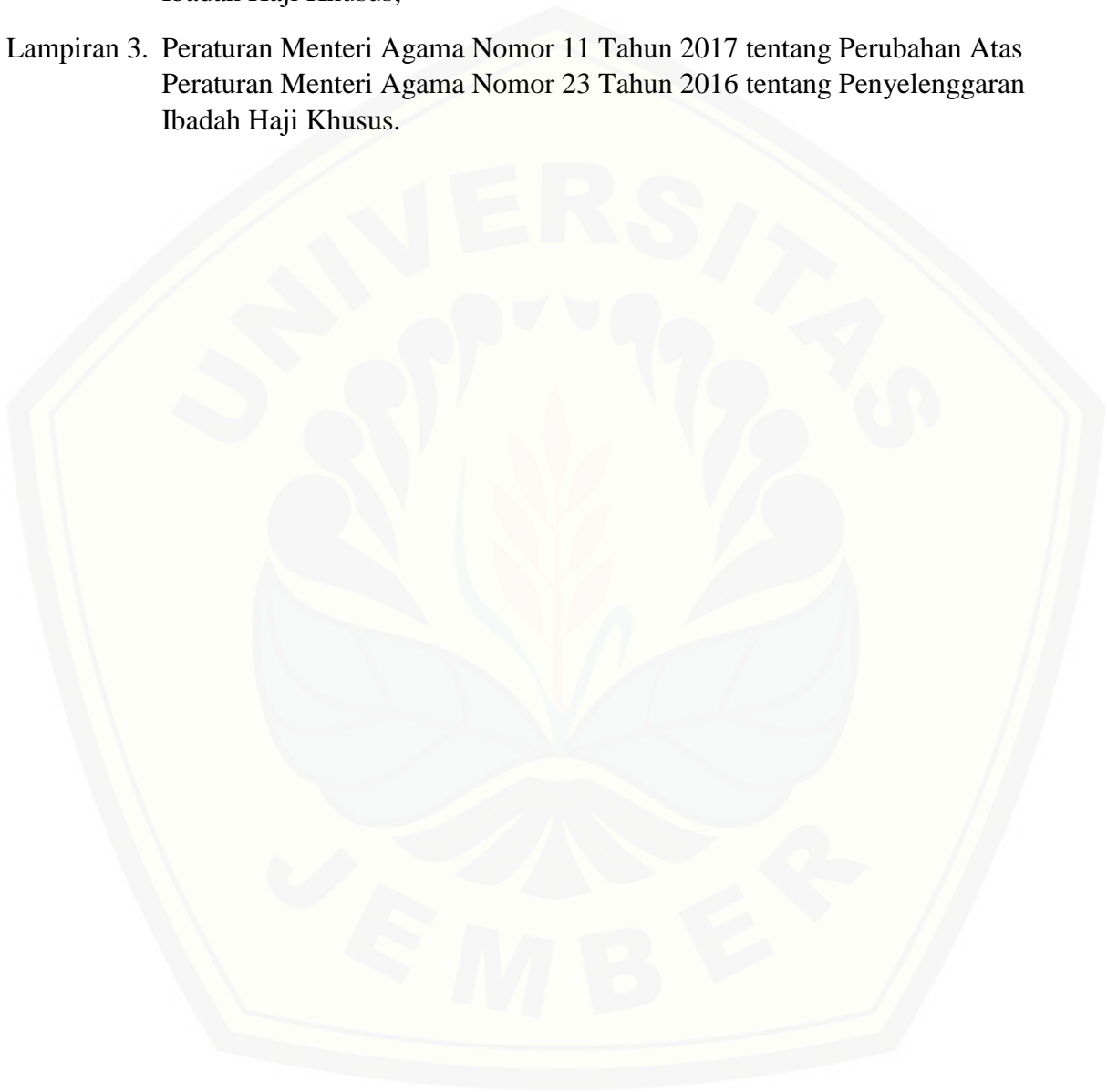
DAFTAR TABEL

Tabel 1. Daftar Kuota Haji Reguler.....36
Tabel 2. Daftar Kuota Haji Khusus.....38



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji;
- Lampiran 2. Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus;
- Lampiran 3. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus.



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM.....	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR.....	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN.....	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI.....	viii
HALAMAN PERNYATAAN.....	ix
HALAMN UCAPAN TERIMAKASIH.....	x
HALAMAN RINGKASAN	xii
HALAMAN DAFTAR TABEL	xiv
HALAMAN DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
HALAMAN DAFTAR ISI.....	xvi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah.....	5
1.3 Tujuan Penelitian.....	5
1.3.1 Tujuan Umum	5
1.3.2 Tujuan Khusus	6
1.4 Metode Penelitian.....	6
1.4.1 Tipe Penelitian	7
1.4.2 Pendekatan Masalah.....	7
1.4.3 Sumber Bahan Hukum.....	9
1.4.3.1 Bahan Hukum Primer	9
1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder.....	10
1.4.3.3 Bahan Non Hukum	10
1.5 Analisa Bahan Hukum.....	10
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA.....	12

2.1 Perlindungan Hukum	12
2.1.1 Pengertian Perlindungan Hukum	12
2.1.2 Bentuk-Bentuk Perlindungan Hukum	13
2.2 Tanggung Jawab Hukum	15
2.2.1 Pengertian Tanggung Jawab Hukum	15
2.2.2 Teori Tanggung Jawab Hukum.....	17
2.3 Haji	18
2.3.1 Pengertian Haji.....	18
2.3.2 Calon Jemaah Haji	18
2.3.3 Jemaah Haji.....	19
2.4 Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus.....	19
2.4.1 Pengertian Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus	19
2.4.2 Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus Ilegal	21
BAB 3 PEMBAHASAN	23
3.1 Pengaturan Pendirian atau Pembentukan Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus di Indonesia	23
3.1.1 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.....	24
3.1.2 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus.....	27
3.1.3 Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus Ilegal.....	29
3.1.4 Komisi Pengawas Haji Indonesia.....	30
3.2 Pengaturan Terkait Dengan Kebijakan Kuota Haji Di Indonesia.....	31
3.2.1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.....	32
3.2.2 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus.....	33
3.2.3 Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2017 tentang Penetapan Kuota Haji Tahun 1438 H/2017 M.....	35

3.2 Upaya Penyelesaian Sengketa Atas Kerugian Calon Jamaah Haji Oleh Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus illegal	39
3.3.1 Upaya Penyelesaian Sengketa Non Litigasi.....	41
3.3.1.1 Penyelesaian melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).....	42
3.3.1.2 Penyelesaian melalui Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)	52
3.3.2 Upaya Penyelesaian Sengketa Litigasi	53
BAB 4 PENUTUP.....	55
4.1 Kesimpulan	55
4.2 Saran.....	57

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang mayoritas penduduknya memeluk agama Islam. Setiap tahunnya umat muslim di Indonesia berbondong-bondong berangkat ke Negara Arab Saudi bukan untuk berwisata, melainkan untuk melaksanakan rukun Islam yang ke lima yaitu ibadah haji.

Melaksanakan ibadah haji wajib hukumnya bagi setiap kaum muslim dan muslimat yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu, kewajiban haji ini berdasarkan pada dalil-dalil hukum yang berasal dari Al-qur'an dan as-Sunah, Didalam Al-qur'an terdapat ayat yang menerangkan kewajiban melaksanakan ibadah haji. Allah berfirman dalam Al-qur'an surat Al-Imron ayat 97 yang artinya: "Dan karena Allah, wajiblah orang-orang yang melakukan haji ke baitullah, yaitu bagi yang mampu melaksanakan perjalanan kesana. (Q.S. 3.Ali imran:97)

Keinginan umat muslim di Indonesia untuk melaksanakan ibadah haji sangat besar, meskipun ibadah haji memerlukan biaya yang tidak sedikit dan hanya dilakukan oleh mereka yang mampu melaksanakannya, pada kenyataannya setiap tahun calon jamaah haji yang mendaftarkan diri untuk berangkat ke Arab Saudi terus meningkat. Hal ini didasarkan pada data dari Negara Arab Saudi yang selalu menerima jamaah dari berbagai negara di seluruh dunia, Indonesia menjadi Negara terbesar yang mengirimkan calon Jamaah Hajinya, berkaitan dengan hal ini berdasarkan data terakhir yang diperoleh pada tahun 2016 Direktur Jenderal (Dirjen) Imigrasi atau Lembaga Pengurus Paspor Arab Saudi Jendral Sulaiman bin Abdul Aziz Yahya menegaskan bahwa, terdapat lima negara yang paling banyak mengirimkan jemaah haji. Dari urutan lima besar tersebut Yahya menyampaikan bahwa Negara Indonesia merupakan negara terbanyak dalam pengiriman jemaah haji. Kemudian di peringkat kedua ditempati Pakistan, selanjutnya India, Banglades

dan Nigeria.²Banyaknya calon jamaah haji yang ingin mendaftarkan diri menjadi peluang usaha untuk mendirikan usaha Agen Travel haji juga ikut berkembang, sehingga banyak pelaku usaha yang berminat untuk mendirikan usaha sebagai Penyelenggara Ibadah Haji Khusus.

Berkaitan dengan hal ini, mengingat Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana diatur dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 1 ayat (3) mengandung konsekuensi logis bahwa setiap bidang kehidupan harus diatur menggunakan hukum positif, tidak terkecuali dalam pelaksanaan ibadah haji. Berkaitan dengan meningkatnya calon jamaah haji setiap tahunnya serta banyaknya pelaku usaha yang mendirikan usaha sebagai penyelenggara ibadah haji khusus, maka Pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Dalam ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji tersebut diatur mengenai kebijakan kuota haji yang menyebutkan bahwa:

- (1) Penetapan kuota haji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b didasarkan pada kebijakan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi;
- (2) Menteri menetapkan kuota haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ke dalam kuota nasional dan kuota provinsi dengan memperhatikan prinsip adil dan proporsional;
- (3) Menteri menetapkan kuota provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada pertimbangan;
 - a. proporsi jumlah penduduk muslim di setiap provinsi; dan/atau;
 - b. proporsi jumlah daftar tunggu Jemaah Haji di setiap provinsi;
- (4) Gubernur dapat menetapkan kuota provinsi ke dalam kuota kabupaten/kota didasarkan pada pertimbangan;
 - a. proporsi jumlah penduduk muslim di setiap kabupaten/kota; dan/atau;

²<http://www.gomuslim.co.id/read/news/2016/09/06/1433/indonesia-peringkat-pertama-inilah-5-negara-paling-banyak-kirim-jemaah-haji-tahun-ini.html>. Diakses pada tanggal 16 Mei 2017.

- b. proporsi jumlah daftar tunggu Jemaah Haji di setiap kabupaten/kota.

Serta diatur juga mengenai Pendirian agen travel haji yang resmi sebagaimana tertulis dalam ketentuan Pasal 35 ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji untuk penyelenggaraan ibadah haji Khusus (PIHK) harus memenuhi persyaratan yaitu:

- 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.

Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 57 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji untuk Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) mengenai syarat yang harus dipenuhi yaitu :

- a. telah memperoleh izin sebagai biro perjalanan wisata dari kementerian/instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang pariwisata;
- b. telah beroperasi paling singkat 2 (dua) tahun sebagai biro perjalanan wisata;
- c. memiliki kemampuan teknis untuk menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah yang meliputi kemampuan sumber daya manusia, manajemen, serta sarana dan prasarana;
- d. memiliki kemampuan finansial untuk menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah yang dibuktikan dengan jaminan bank;
- e. memiliki mitra biro penyelenggara Ibadah Umrah di Arab Saudi yang memperoleh izin resmi dari Pemerintah Kerajaan Arab Saudi; dan

- f. memiliki komitmen untuk menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan oleh Menteri.

Peraturan mengenai pendirian penyelenggara ibadah haji khusus sebagaimana diatur dalam Undang-undang Penyelenggaraan Ibadah haji dirasa kurang memberikan kontribusi yang optimal. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya agen travel haji yang ilegal. Beberapa contoh kasus yang terjadi di masyarakat berkaitan dengan adanya penyelenggara ibadah haji khusus illegal yaitu : *pertama*, adanya dugaan delapan agen travel ilegal. Delapan agen travel tersebut diduga merupakan agen yang dipakai 177 jamaah haji asal Indonesia yang kini ditahan Imigrasi Filipina karena menggunakan paspor palsu.³ Pemberangkatan calon haji dari Indonesia melalui Filipina ditengarai dilakukan sebuah jaringan yang memanfaatkan sekitar 2.000 tempat tersisa dari 8.000 kuota haji Filipina. Biro perjalanan tersebut adalah salah satu dari tujuh agensi yang dicurigai Polri terlibat dalam pemberangkatan calon jamaah haji asal Indonesia melalui Filipina. Enam lainnya adalah PT Taskiah, PT Aulad Amin, PT Aulad Amin Tours Makassar, Travel Shafwa Makassar, Travel Hade El Barde, dan KBIH Arafah Pandaan.

Kedua, Kasus biro jasa penyelenggara ibadah haji dan umroh palsu atau bodong yang belakangan marak terjadi di tanah air, menjadi perhatian serius kantor kementerian agama atau kemenag kota balikpapan. Bahkan kantor kementerian agama kota balikpapan mencatat sejak 2015 ada tiga lembaga tour and travel yang diadukan oleh masyarakat setelah gagal memberangkatkan para jamaahnya ke tanah suci dengan waktu dan kejadian yang berbeda-beda dalam rentang waktu satu tahun terakhir.⁴

Ketiga, Kemenag Wilayah Jawa Timur diminta tegas menertibkan penyelenggara haji yang tidak berizin alias bodong, agar tidak menimbulkan korban bagi calon jamaah haji., sehingga terdapat dugaan tindak pidana UU No 13 Tahun

³<http://www.suara.com/news/2016/08/24/143607/polri-mulai-usut-delapan-agen-travel-haji-ilegal>. Diakses pada tanggal 15 Mei 2017.

⁴<http://www.bkvchannel.com/2016/10/25/waspada-biro-haji-bodong-travel-wajib-lapor-kemenag/>. Diakses pada tanggal 6 Juni 2017.

2008 pasal 63 ayat 1 tentang Penyelenggara haji yang dilakukan PT Almadina Citra Internasional (PT ACI)-berkantor di Surabaya.⁵

Maraknya penyelenggara ibadah haji khusus ilegal tersebut berdampak kerugian bagi konsumen karena penyelenggara ibadah haji khusus yang ilegal tidak menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan ketentuan Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana mestinya, yang pada akhirnya menghilangkan jaminan kepastian serta perlindungan hukum bagi konsumen atas jasa yang disediakan oleh pihak pelaku usaha.

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, penulis tertarik untuk membahas dan mengkajinya lebih lanjut dalam suatu karya ilmiah berbentuk skripsi yang berjudul : **“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI CALON JAMAAH HAJI TERHADAP PENYELENGGARA IBADAH HAJI KHUSUS ILEGAL”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka perlu dibahas dan dikaji lebih lanjut beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan pendirian atau pembentukan penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia?
2. Bagaimana pengaturan terkait dengan penetapan kebijakan kuota haji di Indonesia?
3. Bagaimana upaya penyelesaian sengketa atas kerugian calon jamaah haji oleh penyelenggara ibadah haji khusus ilegal?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai penulis adalah sebagai berikut :

1.3.1 Tujuan umum

- 1 Melengkapi tugas akhir dan persyaratan akademik guna mencapai gelar Sarjana Hukum dalam Pogram Studi Ilmu Hukum pada Univeritas Jember.

⁵ <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3425152/kemenag-jawa-timur-diminta-tertibkan-penyelenggara-haji-bodong>. Diakses pada tanggal 6 Juni 2017.

2. Sebagai salah satu wahana pengembangan ilmu pengetahuan dalam disiplin ilmu hukum yang telah didapat selama perkuliahan serta fakta yang terdapat di masyarakat, sehingga dapat memberi manfaat baik kepada para pihak yang memiliki kepentingan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui dan memahami pengaturan terkait dengan kebijakan kuota haji di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan memahami pengaturan tentang pendirian atau pembentukan penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia.
3. Untuk mengetahui dan memahami upaya penyelesaian sengketa atas kerugian calon jamaah haji oleh penyelenggara ibadah haji khusus ilegal.

1.4 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu faktor penting yang menunjang suatu proses penelitian yang berupa penyelesaian suatu permasalahan yang akan diteliti terhadap aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum. Guna menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Penggunaan metode di dalam melakukan suatu penulisan karya ilmiah dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu yang dihadapi. Sehingga pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Oleh karena itu, suatu metode digunakan agar dalam skripsi ini dapat mendekati suatu kesempurnaan yang bersifat sistematis dalam penulisan.

Metode penelitian hukum normatif memiliki beberapa muatan yaitu tipe penelitian, pendekatan masalah, bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum dan pengolahan serta analisis bahan hukum. Sejalan dengan uraian diatas,

maka sebagai pedoman dalam penulisan skripsi ini digunakan metode penelitian sebagaimana tertulis dalam uraian dibawah ini.

1.4.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses yang dilakukan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskripsi ilmu hukum. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Terkait dengan penulisan skripsi ini, digunakan tipe penelitian yang bersifat yuridis normatif (*legal research*), yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara mengkaji berbagai hasil aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dalam suatu penelitian hukum berfungsi sebagai cara untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek terhadap suatu isu hukum yang sedang dicari penyelesaian pemasalahannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).⁶ Terkait dengan skripsi ini, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), sebagai berikut :

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*).

⁶Peter Mahmud Marzuki. 2016. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana. Hlm.133.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁷ Pendekatan perundang-undangan dilakukan jika pokok permasalahan diarahkan untuk meneliti norma hukum yang ada di dalam satu kesatuan, inklusif dalam satu system, dan tersusun hirarkis. Tidak hanya itu, pendekatan perundang-undangan juga perlu mempelajari landasan filosofis dari setiap peraturan perundang-undangan yang diacunya.⁸

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.⁹ Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin didalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹⁰ Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.¹¹

Dalam pendekatan ini penulis menggunakan konsep tanggung jawab hukum terhadap jamaah haji (konsumen) yang dirugikan akibat penggunaan jasa tertentu dalam penelitian ini. Tujuannya untuk memberikan pemenuhan terhadap hak-hak konsumen, yang diperkuat melalui undang-undang khusus, dimana yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggara Ibadah Haji dengan peraturan pelaksanaannya berupa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji diharapkan agar pelaku usaha tidak bertindak sewenang-wenang yang selalu merugikan hak-hak konsumen.¹²

⁷*Ibid.*

⁸*Ibid.*

⁹*Ibid.* Hlm. 135.

¹⁰*Ibid.*

¹¹*Ibid.* hlm. 95.

¹²Abdul Halim Barkatulah. *Hak-hak Konsumen*. Jakarta: Nusamedia.2010. Hlm 15.

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan suatu permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah :

1.4.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹³ Bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis dalam penelitian skripsi ini terdiri dari:

Perundang-undangan:

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji;
3. Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus;
4. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus;
5. Keputusan Direktur Jenderal Penyelenggaraan haji dan Umrah Nomor 124 Tahun 2017 tentang Penunjukan pelaksanaan Pembayaran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus dan Pengurusan Dokumen Haji Khusus Tahun 1438H/2017M.

¹³*Ibid.*

1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹⁴ Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

1.4.3.3 Bahan Non Hukum

Bahan non hukum adalah sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi ini.¹⁵

1.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan suatu metode yang digunakan untuk menemukan jawaban atas permasalahan, proses analisis bahan hukum merupakan proses menemukan jawaban dari pokok permasalahan yang timbul dari fakta hukum, proses tersebut dilakukan dengan beberapa tahapan, yaitu :

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹⁶

Hasil analisis bahan tersebut kemudian diuraikan dengan mengumpulkan bahan-bahan yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas. Bahan-bahan hukum tersebut kemudian digunakan penulis untuk menelaah dan menganalisis permasalahan yang akan dibahas. Penulis setelah melakukan telaah dan analisis,

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 213.

akan menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi untuk menjawab permasalahan pokok yang telah ditetapkan. Berdasarkan metode penelitian yang diuraikan di atas diharapkan penulisan skripsi ini mampu memperoleh hasil yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah.



BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Perlindungan Hukum

2.1.1 Pengertian Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum berasal dari bahasa Belanda yang berbunyi *rechbercherming de bergers tegen de overhead* (perlindungan orang/manusia dari penguasa). Perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan oleh hukum, artinya bahwa perlindungan yang diberikan oleh aparat penegak hukum terhadap suatu kejadian tertentu. Konsep perlindungan hukum atas kepentingan tertentu, merupakan manifestasi dari prasyarat untuk masuk dalam fase “*welfare state*” (Negara Kesejahteraan).¹⁷

Fenomena negara kesejahteraan merupakan fenomena munculnya gagasan bahwa negara didorong untuk semakin meningkatkan perannya dalam mengatasi berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakat, termasuk masalah-masalah perekonomian yang dalam tradisi liberalisme sebelumnya cenderung dianggap sebagai urusan masyarakat sendiri. Perlindungan hukum juga dapat diartikan sebagai suatu perlindungan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik tertulis maupun tidak yang juga merupakan konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, keamanan dan kedamaian.¹⁸

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya disebut KBBI) yang dimaksud perlindungan adalah cara, proses, perbuatan melindungi. Menurut KBBI, yang dimaksud dengan hukum adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat dan berlaku bagi semua orang, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah (negara).¹⁹ Menurut Mochtar Kusumaatmadja yang dikutip oleh Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, pengertian perlindungan hukum adalah perlindungan yang di berikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat

¹⁷ Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. 1987. Hlm.85.

¹⁸Jimly Asshiddiqie. *Pergeseran-pergeseran Kekuasaan Legislatif & Eksekutif*. Jakarta:Universitas Indonesia,2004. Hlm.97.

¹⁹Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Baasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka, 2005. Hlm. 593.

hukum baik yang bersifat *preventif* maupun yang bersifat *repressif*, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.²⁰

Menurut Philipus M. Hadjon²¹, berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan. Menurut Muktie, A. Fadjar²², perlindungan hukum adalah penyempitan dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sehingga subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.²³

2.1.2 Bentuk-Bentuk Perlindungan Hukum

Menurut Philipus M. Hadjon²⁴, perlindungan hukum adalah suatu kondisi subyektif yang menyatakan hadirnya keharusan pada diri sejumlah subyek untuk segera memperoleh sejumlah sumberdaya guna kelangsungan eksistensi subyek hukum yang dijamin dan dilindungi oleh hukum, agar kekuatannya secara terorganisir dalam proses pengambilan keputusan politik maupun ekonomi, khususnya pada distribusi sumber daya, baik pada peringkat individu maupun struktural. Hadjon membagi bentuk perlindungan hukum menjadi dua, diantaranya:

1. Perlindungan Hukum Preventif²⁵

Perlindungan hukum preventif merupakan suatu bentuk perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif.

²⁰Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta:PT. Raja Grafindo, 2007. Hlm. 48.

²¹<http://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/>. Diakses pada tanggal 18 Januari 2017.

²²*Ibid.*

²³*Ibid.*

²⁴Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm.2.

²⁵ Ahmadi Miru, *Op. Cit.*, hlm. 55

2. Perlindungan hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan suatu bentuk perlindungan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.²⁶ Perlindungan hukum represif dalam hal perlindungan bagi konsumen dapat dilakukan melalui :

a. Penindakan

b. Pemberian sanksi :

1. Dalam Ranah Keperdataan (Ganti Rugi)

Perikatan yang timbul karena undang-undang, dapat timbul karena undang-undang, baik karena undang-undang maupun sebagai akibat dari perbuatan seseorang. Dalam perikatan yang timbul karena perjanjian, tidak dipenuhi atau dilanggarnya butir-butir perjanjian itu, setelah dipenuhinya syarat tertentu, dapat mengakibatkan terjadinya cidera janji (wanprestasi). Perbuatan cidera janji ini memberikan hak pada pihak yang diciderai janji untuk menggugat ganti rugi berupa biaya, kerugian dan bunga.²⁷

2. Dalam Ranah Pidana

Ketentuan Pasal 61 UUPK, yang berbunyi "*penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya*", sudah jelas memperlihatkan suatu bentuk pertanggungjawaban pidana yang tidak saja dikenakan kepada pengurus tetapi juga kepada perusahaan. Hal ini merupakan upaya yang bertujuan untuk menciptakan sistem bagi perlindungan konsumen.²⁸

3. Dalam Ranah Administrasi

Tindakan administratif oleh pejabat yang berwenang ditujukan terhadap izin lain yang diberikan, serta penjatuhan hukuman disiplin berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁹

²⁶ *Ibid.*,

²⁷ Az Nasution. 2011. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. Jakarta: Dandit Media. hlm. 90.

²⁸ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op., Cit.*, hlm.276.

²⁹ Az Nasution, *Op., Cit.*, hlm. 140.

2.2 Tanggung Jawab Hukum

2.2.1 Pengertian Tanggung Jawab Hukum

Tanggung jawab menurut KBBI adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan.³⁰ Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.³¹ Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.³² Selanjutnya menurut Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain untuk memberikan pertanggungjawabannya.³³

Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko. Dengan demikian dikenal pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*).³⁴ Prinsip dasar pertanggungjawaban atas dasar kesalahan mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggungjawab karena ia melakukan kesalahan karena merugikan orang lain. Sebaliknya prinsip tanggung jawab risiko adalah bahwa konsumen penggugat tidak diwajibkan lagi melainkan produsen tergugat langsung bertanggungjawab sebagai risiko usahanya.

Menurut pasal 1365 KUHPperdata, maka yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain.³⁵

³⁰ Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Baasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka, 2005. Hlm. 1006.

³¹ Andi Hamzah. *Kamus Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005. Hlm. 87.

³² Soekidjo Notoatmojo. *Etika dan Hukum Kesalahan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2010. Hlm. 93.

³³ Titik Triwulan dan Shinta Febrian. *Perlindungan Hukum Bagi Pasien*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010. Hlm. 48.

³⁴ *Ibid.* Hlm. 49.

³⁵ Celina Tri Siwi Kristiyanti. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Sinar Grafika. 2014. Hlm. 93.

Dalam ilmu hukum dikenal 3 katagori dari perbuatan melawan hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. Perbuatan melawan hukum karena kesengajaan
- b. Perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan (tanpa unsur kesengajaan maupun kelalaian)
- c. Perbuatan melawan hukum karena kelalaian

Maka model tanggung jawab hukum adalah sebagai berikut:

- a. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian) sebagaimana terdapat dalam pasal 1365 KUHPperdata, yaitu:

“Tiap-tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

- b. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan khususnya kelalaian sebagaimana terdapat dalam pasal 1366 KUHPperdata yaitu: “setiap orang bertanggungjawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya”.
- c. Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) sebagaimana terdapat dala pasal 1367 KUHPperdata yaitu:

”Seseorang tidak hanya bertanggung jawab, atas kerugian yang disebabkan perbuatannya sendiri, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan barang-barang yang berada di bawah pengawasannya. Orangtua dan wali bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh anak-anak yang belum dewasa, yang tinggal pada mereka dan terhadap siapa mereka melakukan kekuasaan orangtua atau wali. Majikan dan orang yang mengangkat orang lain untuk mewakili urusan-urusan mereka, bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh pelayan atau bawahan mereka dalam melakukan pekerjaan yang ditugaskan kepada orang-

orang itu. Guru sekolah atau kepala tukang bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh murid-muridnya atau tukang-tukangnya selama waktu orang-orang itu berada di bawah pengawasannya. Tanggung jawab yang disebutkan di atas berakhir, jika orangtua, guru sekolah atau kepala tukang itu membuktikan bahwa mereka masing-masing tidak dapat mencegah perbuatan itu atas mana mereka seharusnya bertanggung jawab”.

2.2.2 Teori Tanggung Jawab Hukum

Tanggung jawab menurut KBBI adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Berkewajiban menanggung, memikul tanggung jawab, menanggung segala sesuatunya atau memberikan jawab dan menanggung akibatnya. Tanggung jawab hukum adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan yang disengaja maupun tidak disengaja. Tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajibannya.³⁶

Menurut Abdulkadir Muhamad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu :³⁷

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*international tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*neglience tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik

³⁶ Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Baasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka, 2005. Hlm. 1007.

³⁷ Abdulkadir Muhamad. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2010. Hlm. 503.

secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggungjawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.

2.3 Haji

2.3.1 Pengertian Haji

Haji menurut bahasa Arab mempunyai arti *qashd* yakni tujuan, maksud dan menyengaja. Bahwa lafal “haji” memakai fatha awalnya dan boleh pula dengan kasrah, menurut lughot ialah menyengaja atau banyak-banyak menyengaja kepada sesuatu yang diagungkan. Di dalam KBBI, pengertian haji adalah orang yang berziarah ke Mekkah untuk menunaikan rukun Islam yang kelima. Pada pokoknya, definisi haji menurut etimologi adalah bersengaja, menuju, atau ke sesuatu tempat yang suci, atau juga diartikan ke suatu tempat yang suci yang menjadi tujuan secara berulang-ulang.³⁸

Allah SWT berfirman dalam surat Al-Baqoroh ayat: 125 yang artinya :” Dan (ingatlah), ketika Kami menjadikan rumah itu (Baitullah) tempat berkumpul bagi manusia dan tempat yang aman.” ... (S. 2. Al-Baqoroh:125)

Definisi haji menurut syara’ disimpulkan mengunjungi tempat dimana ka’bah sebagai Baitullah berada untuk niat nusuk (Ibadah) dengan cara melaksanakan rangkian perbuatan yakni: ihram, wukuf, thawaf, sai’ serta rangkian lainnya, sehingga sempurnalah segala rukun dan wajib haji. Dalam rangkian haji tersebut berkaitan dengan waktu tertentu, tempat tertentu, dan syarat-syarat tertentu juga. Sehingga sesuatu yang dikerjakan diluar ketentuan-ketentuan diatas tidak dapat dinamakan ibadah haji.³⁹

2.3.2 Calon Jamaah Haji

Pengertian calon menurut KBBI adalah orang yang akan menjadi atau orang yang dididik dan dipersiapkan untuk menduduki jabatan atau profesi tertentu atau orang yang diusulkan atau dicadangkan supaya dipilih atau diangkat

³⁸Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Baasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka, 2005. Hlm. 334..

³⁹<https://www.google.com/search?q=bab+iitinjauan+umum+tentang+haji&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-us:official&client=firefox-a&channel=fflb>. Diakses pada tanggal 22 mei 2017.

menjadi sesuatu.⁴⁰ Sedangkan pengertian Jamaah atau Jemaah menurut KBBI adalah kumpulan atau rombongan orang yang beribadah.⁴¹

Pengertian jemaah haji menurut ketentuan umum Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah warga negara indonesia yang beragama islam yang telah mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan.

Calon Jamaah haji adalah rombongan kaum muslimin yang menunaikan ibadah haji (ke tanah suci Mekah) pada waktu tertentu dan dengan caratertentu pula, dalam rangka memenuhi perintah Allah dan mengharapkan ridha-Nya.⁴²

2.3.3 Jamaah Haji

Berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menjelaskan bahwa, “Jamaah Haji adalah Warga Negara Indonesia yang beragama Islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan Ibadah Haji sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan.”

2.4 Penyelenggara Ibadah Haji Khusus

2.4.1 Pengertian Penyelenggara Ibadah Haji Khusus

Berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menjelaskan bahwa Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus, yang selanjutnya disebut PIHK, adalah biro perjalanan yang telah mendapat izin menteri untuk menyelenggarakan Ibadah Haji Khusus.

⁴⁰ Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka, 2005. Hlm. 167.

⁴¹ *Ibid.* Hlm. 354.

⁴² Anugrah Rachmadi. *Studi Tentang Rekrutmen Calon Jamaah Haji Dalam Keberangkatan Ke Saudi Arabia Di Kantor Kementerian Agama Kota Samarinda*. Journal Ilmu Pemerintahan. (Volume 2 , Nomor 2 , 2014), Hlm 2377.

Berdasarkan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menjelaskan bahwa:

- (1) Selain Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler, Penyelenggaraan Ibadah Haji dapat dilakukan melalui Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus yang pelayanan, pengelolaan, dan pembiayaannya bersifat Khusus.
- (2) Pelayanan dan pengelolaan yang bersifat khusus sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi waktu pelaksanaan, akomodasi, konsumsi, transportasi, kesehatan, dan bimbingan ibadah haji.

Biro perjalanan (agen travel) menurut KBBI adalah kegiatan usaha yang bersifat komersial yang mengatur dan menyediakan pelayanan bagi seseorang, sekelompok orang, untuk melakukan perjalanan dengan tujuan utama berwisata dimana badan usaha ini menyelenggarakan kegiatan perjalanan yang bertidak sebagai perantara dalam menjual atau mengurus jasa untuk melakukan perjalanan baik di dalam maupun luar negeri.⁴³

Menurut Yoeti⁴⁴, agen travel/biro perjalanan adalah suatu perusahaan yang memperoleh pendapatan dan keuntungan dengan menawarkan dan menjual produk serta jasa-jasa pelayanan yang diberikannya kepada pelanggannya.

Selain itu, menurut Yoeti⁴⁵ munculnya biro perjalanan (agen travel) memiliki beberapa peran, yaitu :

- b. Pengurusan dokumen perjalanan;
- c. Ticketing (penjualan tiket pesawat domestic dan internasional);
- d. Hotel reservation (dalam dan luar negeri);
- e. Agen perjalanan kapal pesiar, charter flight, kapal laut dan kereta api;
- f. Paket wisata untuk wisata untuk dalam dan luar negeri;

⁴³*Ibid.* Hlm. 137.

⁴⁴Oka A. Yoeti. *Tours and Travel Marketing*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2003. Hlm. 33.

⁴⁵*Ibid.*

- g. Escort service (jasa mengiringi);
- h. Jemput dan antar tamu dari dan ke bandara;
- i. Pelayanan umroh, ibadah haji dan perjalanan rohani lainnya.

Adapun persyaratan yang harus dipenuhi dalam pendirian badan usaha jasa dibidang transportasi seperti penyelenggara ibadah haji khusus yang sah/resmi diatur dalam ketentuan Pasal 35 ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji untuk penyelenggaraan ibadah haji Khusus (PIHK) harus memenuhi persyaratan yaitu:

1. telah memperoleh izin sebagai PPIU dari Menteri;
2. telah menyelenggarakan Ibadah umrah paling singkat selama 3 (tiga) tahun dan memberangkatkan jemaah umrah paling sedikit 300 (tiga ratus) orang;
3. memiliki kemampuan teknis untuk menyelenggarakan Ibadah Haji khusus yang meliputi kemampuan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, dan manajemen;
4. memiliki kemampuan finansial untuk menyelenggarakan Ibadah Haji khusus yang dibuktikan dengan jaminan bank; dan
5. memiliki komitmen untuk menyelenggarakan Ibadah Haji khusus sesuai dengan peraturan perundang-undangan, standar pelayanan yang ditetapkan oleh Menteri, dan ketentuan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi.

2.4.2 Penyelenggara Ibadah Haji Khusus Ilegal

Penyelenggara ibadah haji khusus adalah suatu wadah perusahaan atau jasa yang memberikan pelayanan lengkap bagi mereka yang ingin menunaikan ibadah haji ataupun umroh sehingga mereka mendapatkan pelayanan sebaik mungkin sesuai dengan paket-paket yang telah disebutkan sebelumnya kepada para jemaah sebelum perjalanan.⁴⁶ Sedangkan pengertian ilegal menurut KBBI adalah tidak legal atau tidak menurut hukum.⁴⁷

⁴⁶ http://googleweblight.com/?lite_url=http://birohajiumrah.blogspot.co.id/2012/06/ biro-perjalanan-haji-dan-umrah.html. Diakses pada tanggal 7 Juni 2017.

⁴⁷ Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka, 2005. Hlm. 370.

Penyelenggara Ibadah Haji Khusus ilegal Adalah suatu wadah perusahaan atau jasa yang memberikan pelayanan lengkap bagi mereka yang ingin menunaikan ibadah haji ataupun umroh, akan tetapi dalam melakukan kegiatan usahanya ; Tidak memiliki izin resmi dan/atau memiliki izin resmi akan tetapi telah habis masa berlaku dan tidak diperpanjang dan/atau dicabut masa berlaku dari izin penyelenggara ibadah haji khusus karena sanksi atas perbuatannya akan tetapi tetap melakukan kegiatan usahanya.⁴⁸

⁴⁸ <http://www.wordpress.com/2012/06/04/pengertian-biro-perjalanan-haji-ilegal/>. Diases pada 9 Juni 2017.

BAB 3

PEMBAHASAN

3.1 Pengaturan Pendirian atau Pembentukan Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus di Indonesia

Setiap umat muslim mempunyai keinginan untuk menunaikan ibadah haji, karena ibadah haji merupakan rukun islam yang kelima yang wajib dilaksanakan bagi mereka yang mampu. Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama muslim menjadikan Indonesia sebagai Negara terbesar yang mengirimkan calon jamaah hajinya ke Arab Saudi, memang tidak mudah untuk dapat melaksanakan ibadah haji karena banyak persiapan yang harus dilakukan para calon jamaah haji mulai dari fisik, mental, hingga materi, karena untuk menunaikan ibadah haji biayanya tidak murah, sebagian calon jamaah haji harus menabung sekian lama untuk dapat membayar biaya penyelenggaraan haji, belum lagi daftar tunggu untuk calon jamaah haji untuk diberangkatkan ke Arab Saudi juga sangat lama bahkan hingga bertahun-tahun, hal ini disebabkan karena hampir setiap tahunnya calon jamaah haji yang mendaftarkan diri untuk melaksanakan ibadah haji terus bertambah.

Besarnya biaya untuk menunaikan ibadah haji dan terus bertambahnya calon jamaah haji yang ingin mendaftarkan diri menjadikan peluang bagi para pelaku usaha untuk mendirikan usaha penyelenggaraan ibadah haji khusus. Penyelenggaraan ibadah haji di indonesia dikelola oleh kementerian agama dan terdapat dua sistem dalam penyelenggaraan ibadah haji sebagai mana dijelaskan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan ibadah haji yang menyebutkan Penyelenggaraan Ibadah Haji Terdiri atas:

- a. Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler
- b. Penyelenggaraan Ibadah Haji khusus

Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus menyebutkan bahwa Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler adalah “penyelenggaraan ibadah haji yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan pengelolaan, pembiayaan, dan pelayanan bersifat umum”, maksudnya setiap pengelolaan, pembiayaan, dan pelayanan ibadah haji reguler dilaksanakan secara umum oleh menteri berkoordinasi dengan kementerian/instansi terkait dan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi serta bekerja sama dengan masyarakat sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (3). Sedangkan mengenai penyelenggaraan ibadah haji khusus disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 yang menjelaskan bahwa Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus adalah penyelenggaraan ibadah haji yang dilaksanakan oleh PIHK dengan pengelolaan, pembiayaan, dan pelayanan yang bersifat khusus. Dimana seluruh kegiatan penyelenggaraan ibadah haji khusus yang meliputi waktu pelaksanaan, akomodasi, konsumsi, transportasi, kesehatan, dan bimbingan ibadah haji dilakukan secara khusus oleh Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus (selanjutnya disebut PIHK) sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 34 Ayat (2) Bab III mengenai Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus PP Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

3.1.1 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Pengaturan mengenai pendirian Pelaksanaan Ibadah Haji Khusus telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dimana di dalam Pasal 39 menjelaskan bahwa penyelenggaraan ibadah haji khusus yang akan diberi izin oleh Menteri wajib memenuhi syarat yaitu terdaftar sebagai penyelenggara perjalanan umrah; memiliki kemampuan teknis dan finansial untuk menyelenggarakan Ibadah Haji Khusus; dan memiliki komitmen untuk meningkatkan kualitas Ibadah haji. Penjelasan tersebut diatur lebih lanjut di

dalam peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Pasal 35 ayat (4) menjelaskan mengenai persyaratan untuk menjadi Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus (PIHK) yang telah ditetapkan oleh menteri, persyaratan tersebut meliputi:

- a. Telah Memperoleh izin sebagai PPIU oleh 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, ketentuan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi.

Selain persyaratan tersebut, di dalam Peraturan Pelaksana tersebut juga mengatur mengenai kewajiban sebagai Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus (PIHK). Kewajiban PIHK dalam memberikan pelayanan bagi Calon Jemaah Haji Khusus dituangkan dalam bentuk perjanjian yang disepakati antara PIHK dengan Jemaah Haji Khusus dan tentunya hanya diberikan kepada Calon Jemaah Haji Khusus yang telah terdaftar di Kementerian Agama. Kewajiban dalam memberikan pelayanan tersebut tercantum dalam Pasal 36 ayat (1) yang meliputi:

- a. Pendaftaran;
- b. Bimbingan Jamaah Haji Khusus;
- c. Transportasi Jamaah Haji Khusus;
- d. Akomodasi dan konsumsi di Arab Saudi;
- e. Kesehatan Jamaah Haji Khusus;
- f. Perlindungan Jamaah Haji Khusus dan petugas haji khusus;
- g. Administrasi dan dokumen haji.

Pendaftaran Jamaah Haji Khusus dilakukan di kantor wilayah Kementerian Agama atau di Kantor Kementerian Agama pusat sesuai dengan prosedur dan persyaratan yang telah ditetapkan oleh Menteri yang dilakukan sepanjang tahun dengan prinsip

pelayanan berdasarkan nomor urut pendaftaran sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 38. Untuk bimbingan yang diberikan kepada Calon Jemaah Haji Khusus dilakukan oleh petugas yang diangkat oleh PIHK pada saat sebelum keberangkatan, selama diperjalanan, dan selama di Arab Saudi sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 39. Pelayanan transportasi diberikan oleh PIHK pada saat dari dan ke Arab Saudi dan selama di Arab Saudi dengan memperhatikan aspek kenyamanan, efisiensi rute perjalanan, keselamatan, dan keamanan sesuai standart yang telah ditetapkan oleh Menteri sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 40. Pelayanan akomodasi dan konsumsi yang diberikan oleh PIHK maksudnya adalah pelayanan akomodasi yang wajib dilakukan dengan menempatkan Jemaah Haji Khusus di hotel yang memenuhi standar yang telah ditetapkan oleh Menteri, dalam pelayanan konsumsi yang wajib dilakukan sesuai standar menu, higienitas, dan kesehatan yang telah ditetapkan oleh Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 41. Maksud dari pelayanan kesehatan yang diberikan oleh PIHK yaitu pelayanan kesehatan yang wajib memenuhi standar yang diberikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan yaitu dalam hal Jemaah Haji sakit, PIHK wajib memberikann pelayanan safari wukuf bagi Jemaah Haji yang masih dapat diberangkatkan ke Arafah, dan badal haji bagi Jemaah Haji yang tidak dapat diberangkatkan ke Arafah sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 42. Maksud dari perlindungan Jemaah Haji Khusus dan Petugas Haji Khusus yaitu dengan mengasuransika Jemaah Haji Khusus dan Petugas Haji Khusus berupa asuransi jiwa, kesehaan, dan kecelakaan sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 43. Terakhir yaitu pelayanan administrasi dan dokumen haji, maksudnya adalah PIHK wajib memberikan pelayanan aministrasi dan dokumen haji dalam bentuk: menyerahkan paspor Jemaah Haji Khusus kepada Menteri untuk pengurusan visa, menyerahkan barcode PIHK yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi sesuai batas waktu yang ditetapkan oleh Menteri, melaporkan keberangkatan Calon Jemaah Haji Khusus kepada Menteri, melaporkan kedatangan dan kepulangan Jemaah Haji Khusus dari dan ke Arab Saudi kepada kepala Kantor Misi Haji Indonesia di Arab Saudi, dan melaporkan pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus Kepada Menteri sebagaimana telah diatur dalam Pasal 44.

3.1.2 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus

Selain di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, pengaturan terkait Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus. Di dalam bab 2 dimana pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa izin PIHK diberikan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri, selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (3) menyebutkan permohonan izin PIHK disampaikan kepada Menteri dengan melampirkan:

- a. Fotokopi izin sebagai PPIU yang masih berlaku;
- b. Fotokopi izin usaha;
- c. Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) Perusahaan dan NPWP Direktur Utama dan/atau Direktur;
- d. Fotokopi akta pendirian Perseroan Terbatas dan perubahannya yang telah disahkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- e. Fotokopi surat keterangan domisili perusahaan;
- f. Rekomendasi dari instansi pemerintah provinsi yang membidangi pariwisata;
- g. Struktur organisasi Perseroan Terbatas;
- h. Fotokopi laporan keuangan 1 (satu) tahu terakhir yang sudah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik, dengan opini Wajar tanpa pengecualian;
- i. Bukti telah menyelenggarakan perjalanan ibadah umrah paling sedikit selama 3 (tiga) tahun dengan jumlah jamaah umrah paling sedikit 300 (tiga ratus) orang;
- j. Surat keterangan dari Kantor Wilayah yang menyatakan bahwa selama 3 (tiga) tahun terakhir pemohon tidak pernah melakukan pelanggaran dalam penyelenggaraan ibadah umrah;
- k. Hasil akreditasi PPIU dalam tiga tahun terakhir minimal terakreditasi B;
- l. Fotokopi bank gaansi atas nama biro perjalanan wisata yang diterbitkan oleh BPS BPIH dan berlaku selama 4 (empat) tahun; dan
- m. Surat pernyataan kesanggupan untuk melaksanakan kewajiban sebagai PIHK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setelah PIHK memperoleh izin yang diberikan oleh Menteri, PIHK akan diberi *Personal Identification Number* (PIN) dan identifikasi pengguna/ *User Identification*. pengguna/ *User Identification* ini akan digunakan PIHK untuk mendaftarkan Jemaah dan akses informasi di Sistem Komputerisasi Haji Terpadu yang selanjutnya disebut SISKOHAT sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 4.

Jika didalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji telah dijelaskan mengenai kewajiban pelayanan PIHK kepada Calon Jemaah Haji Khusus, maka di dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus ini dijelaskan mengenai hak yang didapat PIHK yang diberikan oleh Kementerian Agama setelah memperoleh izin sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 yaitu meliputi:

- a. Pembinaan dari Kementerian Agama;
- b. Informasi tentang kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus;
- c. Informasi tentang Jemaah Haji yang masuk dalam alokasi kuota tahun berjalan
- d. Surat rekomendasi Direktur yang ruang lingkup tugasnya di bidang pembinaan haji khusus atas nama Direktur Jenderal untuk pengurusan kontrak layanan di Arab saudi;
- e. Visa haji, DAPIH, gelang identitas, dan buku manasik;
- f. Menerima dana BPIH Khusus sesuai dengan jumlah Jemaah Haji yang telah melunasi BPIH Khusus dan akan berangkat melalui PIHK pada tahun berjalan, setelah dikurangi biaya *general service fee*, jaminan pemondokan, dan biaya lain yang ditetapkan oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi; dan
- g. Informasi tentang hasil pengawasan dan akreditasi.

Izin yang diberikan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri kepada PIHK tidak berlaku untuk seterusnya melainkan ada jangka waktu, jangka waktu atas izin tersebut belaku hanya untuk 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang. Perpanjangan izin tersebut diatur di dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus, dimana ketentuan Pasal 6 ayat (2) tersebut telah diubah sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11

Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus, sehingga bunyi Pasal 6 ayat (2) menjelaskan bahwa perpanjangan izin PIHK dilakukan dengan mengajukan permohonan kepada Direktur Jenderal dengan melampirkan:

- a. Fotokopi Keputusan Menteri tentang Penetapan Izin sebagai PPIU yang masih berlaku;
- b. Fotokopi Keputusan Menteri tentang Penetapan Izin sebagai PIHK yang masih berlaku;
- c. Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) Perusahaan dan NPWP Direktur Utama dan/ atau Direktur;
- d. Fotokopi Akta Pendirian Perseroan Terbatas dan Perubahannya yang telah disahkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- e. Fotokopi daftar ulang sebagai biro perjalanan wisata dari instansi pemerintah provinsi atau kabupaten/kota yang membidangi pariwisata;
- f. Struktur organisasi Perseroan Terbatas;
- g. Fotokopi Laporan Keuangan 1 (satu) tahun terakhir yang sudah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik, dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian;
- h. Bukti telah memberangkatkan Jemaah Haji selama 3 (tiga) tahun terakhir/atau telah memiliki daftar tunggu Jemaah Haji, paling sedikit 100 (seratus) orang;
- i. Hasil akreditasi PIHK dalam tiga tahun terakhir paling rendah terakreditasi B; dan
- j. Surat keterangan Kepala Kantor Wilayah yang menyatakan bahwa PIHK memiliki kinerja yang baik berdasarkan hasil pengawasan selama 3 (tiga) tahun terakhir.

Setelah menyelesaikan persyaratan tersebut, izin akan diberikan kepada PIHK setelah PIHK menyerahkan jaminan dalam bentuk bank garansi atas nama PIHK yang diterbitkan oleh BPS BPIH yang berlaku selama 4 (empat) tahun sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus.

3.1.3 Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus Ilegal

Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus dapat dikatakan ilegal apabila tidak melaksanakan kegiatan usahanya sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, seperti halnya tidak mendaftarkan dirinya untuk memperoleh izin sebagai Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus kepada Menteri, ataupun telah

mendapatkan sanksi pencabutan izin karena melakukan kegiatan usahanya sesuai dengan ketentuan Perundang-Undangan, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 56 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus bahwa sanksi pencabutan izin dikenakan kepada Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus yang:

- a. Melakukan pengulangan salah satu dan/ atau keseluruhan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 55;
- b. Melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012; atau
- c. Izin operasional sebagai biro perjalanan wisata dicabut oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pariwisata, gubernur, atau bupati/walikota

Di dalam Pasal tersebut dijelaskan bahwa PIHK akan dikenai sanksi pencabutan izin apabila melanggar ketentuan Pasal 55, dalam artian PIHK tersebut telah mendapatkan sanksi berupa peringatan tertulis dan pembekuan izin sebagai PIHK, selain itu juga melakukan pelanggaran terhadap Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 yaitu mengenai larangan menelantarkan Jemaah Haji sehingga mengakibatkan Jemaah Haji gagal berangkat ke Arab Saudi; melanggar masa berlaku visa; tidak dapat melaksanakan rukun haji; dan terancam keamanan dan keselamatannya.

3.1.4 Komisi Pengawas Haji Indonesia

Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan membentuk Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI). Komisi Pengawas Haji Indonesia diatur di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 50 tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata kerja Komisi Pengawas Haji Indonesia, dimana di dalam Pasal 1 angka 1 dijelaskan bahwa Komisi Pengawas Haji Indonesia yang selanjutnya disebut KPHI adalah lembaga mandiri yang dibentuk untuk melakukan pengawasan terhadap Penyelenggaraan Ibadah Haji. KPHI berada dibawah dan bertanggung jawab kepada presiden dimana bertugas melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap penyelenggaraan ibadah haji serta memberikan pertimbangan untuk penyempurnaan penyelenggaraan ibadah haji Indonesia. KPHI dipimpin oleh seorang ketua dan

seorang wakil ketua, KPHI beranggotakan 9 (sembilan) orang yang terdiri dari unsur masyarakat sebanyak 6 orang terdiri atas unsur majelis ulama indonesia, organisasi masyarakat islam, dan tokoh masyarakat islam, selanjutnya unsur pemerintah sebanyak 3 orang yang ditunjuk dari kementerian/instansi yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Ibadah Haji. Anggota KPHI tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri, setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Mengenai fungsi dari KPHI dijelaskan di dalam Pasal 3 bahwa KPHI berfungsi:

- a. Memantau dan menganalisis kebijakan operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia;
- b. Menganalisis hasil dan pengawasan dari berbagai lembaga pengawas dan masyarakat;
- c. Menerima masukan dan saran masyarakat mengenai Penyelenggaraan Ibadah Haji; dan
- d. Merumuskan pertimbangan dan saran penyempurnaan kebijakan operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Dalam pelaksanaan fungsi dari KPHI tersebut, KPHI melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun sebagai mana telah dijelaskan di dalam Pasal 12. Jadi dengan adanya KPHI tersebut Pemerintah dapat mengetahui saran dan masukan yang diberikan oleh masyarakat dan juga perkembangan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia untuk setiap tahunnya.

3.2 Pengaturan Terkait Dengan Kebijakan Kuota Haji Di Indonesia

Salah satu kendala yang banyak dikeluhkan oleh calon jamaah haji adalah adanya kebijakan kuota yang diberikan oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi untuk menerima calon jamaah haji setiap tahunnya. Kebijakan tersebut tidak hanya untuk negara Indonesia saja melainkan untuk seluruh negara yang mengirimkan calon jamaah hajinya ke Arab Saudi. Kuota yang diberikan oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi tidak selalu sama untuk setiap tahunnya, bisa mengalami peningkatan atau penurunan jumlah kuota haji, hal ini yang mewajibkan pemerintah Indonesia juga harus menerapkan kebijakan kuota untuk pembagian kepada setiap daerah yang ada di Indonesia. Peraturan terkait dengan adanya kebijakan kuota haji di Indonesia sebagai berikut :

3.2.1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Pengaturan mengenai kebijakan kuota haji diatur di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, namun hanya terdapat satu pasal yang mengatur mengenai pembagian kuota haji yang diberikan oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi sampai kepada pembagian kuota kabupaten/kota yang memperhatikan prinsip adil dan proporsional, pembagian tersebut diatur di dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang menjelaskan bahwa:

- (1) Penetapan kuota haji sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b didasarkan pada kebijakan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi
- (2) Menteri menetapkan kuota haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ke dalam kuota nasional dan kuota provinsi dengan memperhatikan prinsip adil dan proporsional.
- (3) Menteri menetapkan kuota provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada pertimbangan:
 - a. Proporsi jumlah penduduk muslim di setiap provinsi; dan/atau
 - b. Proporsi jumlah daftar tunggu jemaah haji di setiap provinsi
- (4) Gubernur dapat menetapkan kuota provinsi ke dalam kuota kabupaten/kota didasarkan pada pertimbangan:
 - a. Proporsi jumlah penduduk muslim di setiap kabupaten/kota; dan/atau
 - b. Proporsi jumlah daftar tunggu jemaah haji di setiap kabupaten/kota.

Jadi, di dalam pasal ini dijelaskan bahwa penetapan kuota haji didasarkan pada Pemerintah Kerajaan Arab Saudi, yang selanjutnya pembagian kuota nasional dan untuk setiap provinsi dilakukan oleh menteri, sedangkan pembagian kuota dari provinsi kepada setiap daerah dilakukan oleh gubernur sendiri. Pembagian kuota haji baik dari menteri ataupun gubernur harus mementingkan prinsip adil dan proporsional dimana bergantung pada jumlah penduduk muslim dan jumlah daftar tunggu jemaah haji, hal ini menjadikan

pembagian untuk setiap provinsi sampai pembagian untuk setiap kabupaten/kota akan berbeda untuk setiap tahunnya.

3.2.2 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus

Selain di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji mengenai Kuota Haji Khusus dijelaskan pada Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus. Dimana di dalam bab IV Pasal 22 menjelaskan bahwa menteri menetapkan kuota Jemaah Haji yang terdiri dari kuota Jemaah Haji, petugas PIHK, dan Petugas koordinator dari unsur Asosiasi PIHK. Sedangkan pengaturan mengenai batasan kuota haji khusus diatur di dalam Pasal 23 Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus dimana ketentuan Pasal 23 tersebut telah diubah sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus sehingga bunyi Pasal 23 tersebut menjadi:

- (1) PIHK hanya memberangkatkan Jemaah Haji yang telah terdaftar di Kementerian Agama.
- (2) PIHK memberangkatkan Jemaah Haji sebanyak jumlah minimal dan maksimal yang telah ditetapkan.
- (3) Dalam hal PIHK memperoleh Jemaah Haji kurang dari jumlah minimal yang ditetapkan, PIHK wajib menggabungkan Jemaah Haji ke PIHK lain.
- (4) Dalam hal PIHK memperoleh Jemaah Haji lebih dari jumlah maksimal yang ditetapkan, PIHK wajib melimpahkan kelebihan Jemaah Haji ke PIHK lain.
- (5) Penggabungan dan pelimpahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) wajib diberitahukan oleh PIHK kepada Jemaah Haji dan dilaporkan kepada Direktur Jenderal.
- (6) Penggabungan Jemaah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan setelah masa pelunasan BPIH Khusus berakhir.
- (7) Palimpahan Jemaah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan sebelum masa pelunasan BPIH Khusus berakhir.

Di dalam pasal ini dijelaskan bahwa PIHK hanya memberangkatkan Calon Jemaah Haji yang telah terdaftar di kementerian agama sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 16 ayat (1) mengenai prosedur pendaftaran calon jemaah haji bahwa Calon Jemaah Haji memilih PIHK dan membuat surat perjanjian kesepakatan dan menyampaikan salinannya pada saat pendaftaran di Kantor Wilayah. Yang dimaksud kantor wilayah adalah kantor Kementerian Agama, sehingga Calon Jemaah Haji yang sudah mendaftar di kantor wilayah akan memperoleh Nomor Porsi dari SISKOHAT (Sistem Komputerisasi Haji Terpadu) sesuai dengan urutan pendaftaran. Mengenai ketentuan jumlah minimal dan maksimal Calon Jemaah Haji yang dapat diberangkatkan oleh PIHK ditetapkan dengan keputusan Direktur Jenderal, dimana pada tahun 2017 jumlah minimal Jemaah Haji yang dimiliki PIHK yaitu sebanyak 46 (empat puluh enam) orang, dan untuk jumlah maksimal yaitu sebanyak 237 (dua ratus tiga puluh tujuh orang) sebagaimana dijelaskan pada bab IV mengenai penggabungan dan pelimpahan Jemaah haji khusus di dalam Keputusan Direktur Jenderal Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Nomor 124 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembayaran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus dan Pengurusan Dokumen Haji Khusus Tahun 1438H/2017M. PIHK yang memperoleh Calon Jemaah Haji kurang dari kuota harus menggabungkan Calon Jemaah Haji kepada PIHK lain setelah masa pelunasan BPIH Khusus berakhir dan wajib memberitahukan penggabungan tersebut kepada Calon Jemaah Haji dan Direktur Jenderal. Dan jika PIHK memperoleh Calon Jemaah Haji melebihi kuota maka PIHK wajib melimpahkan kelebihan dari Jemaah Haji tersebut kepada PIHK lain yang belum terpenihi kuotanya dan dilakukan sebelum masa pelunasan BPIH Khusus berakhir tentunya juga wajib memberitahukan pelimpahan tersebut kepada Calon Jemaah Haji dan Direktur Jenderal.

Calon Jemaah Haji dapat membatalkan atau menunda keberangkatannya untuk menunaikan Ibadah Haji, pembatalan tersebut akan menjadikan sisa kuota Calon Jemaah haji sehingga kuota tersebut dapat dipenuhi oleh Calon Jemaah Haji lain sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 24 yaitu:

- (1) Jemaah Haji yang tidak melunasi BPIH Khusus dan/ atau membatalkan atau menunda keberangkatan, porsi Jemaah Haji menjadi sisa kuota Haji Khusus.
- (2) Pengisian sisa kuota haji khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dialokasikan sebagai berikut:
 - a. Jemaah Haji yang saat pelunasan tahap sebelumnya mengalami kegagalan sistem;
 - b. Sudah pernah melaksanakan ibadah haji dan termasuk dalam alokasi kuota tahun berjalan;
 - c. Jemaah Haji berusia paling rendah 75 (tujuh puluh lima) tahun dan telah mengajukan permohonan kepada Direktur Jenderal melalui PIHK;
 - d. Penggabungan mahram suami/istri dan anak kandung/menantu/orang tua terpisah dan sudah mengajukan permohonan kepada Direktur Jenderal melalui PIHK;
 - e. Jemaah Haji yang berstatus cadangan dan sudah melunasi BPIH Khusus pada tahun berjalan; dan
 - f. Jemaah Haji nomor porsi berikutnya.
- (3) Dalam hal Jemaah Haji memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dapat menyertakan pendamping.

3.2.3 Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2017 tentang Penetapan Kuota Haji Tahun 1438 H/2017 M

Di Indonesia sendiri pada saat ini tahun 2017 kebijakan kuota yang diberikan oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi mengalami peningkatan lebih banyak dari tahun sebelumnya. Dimana pada tahun 2017 kuota yang diberikan oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi kepada Negara Indonesia sebagaimana dijelaskan dalam Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2017 tentang Penetapan Kuota Haji Tahun 1438 H/2017 M yaitu sebanyak 221.000 (dua ratus dua puluh satu ribu) orang. Yang terdiri dari kuota haji reguler sebanyak 204.000 (dua ratus empat ribu) orang, dimana dari kuota haji reguler tersebut terdiri dari kuota jamaah haji sebanyak 202.518 (dua ratus dua ribu lima ratus delapan belas) orang dan kuota petugas haji daerah sebanyak 1.482 (seribu empat ratus delapan puluh dua) orang.

Adapun daftar kuota haji reguler dielaskan dalam tabel berikut :

Tabel 1.1

DAFTAR KUOTA HAJI REGULER

NO	PROVINSI	KUOTA		JUMLAH
		JEMAAH	TPHD	
1	Aceh	4.359	34	4.393
2	Sumatera Utara	8.292	64	8.356
3	Sumatera Barat	5.597	31	4.628
4	Bengkulu	1.630	11	1.641
5	Riau	5.030	34	5.064
6	Jambi	2.900	19	2.919
7	Kepulauan Riau	1.286	9	1.295
8	Kalimantan Barat	2.510	17	2.527
9	Sumatera Selatan	6.988	47	7.035
10	Bangka Belitung	1.062	7	1.069
11	Lampung	7.020	54	7.074
12	DKI Jakarta	7.891	61	7.952
13	Banten	9.420	73	9.493
14	Jawa Barat	38.593	259	38.852
15	Jawa Tengah	30.225	254	30.479
16	DI Yogyakarta	3.132	26	3.158
17	Jawa Timur	35.035	235	35.270
18	Nusa Tenggara Timur	665	5	670
19	Bali	695	5	700
20	Nusa Tenggara Barat	4.476	38	4.514

21	Kalimantan Tengah	1.603	14	1.617
22	Kalimantan Selatan	3.799	32	3.831
23	Kalimantan Timur	3.987	25	3.012
24	Sulawesi Utara	709	6	715
25	Sulawesi Tengah	1.983	17	2.000
26	Sulawesi Selatan	7.248	48	7.296
27	Sulawesi Tenggara	2.012	14	2.026
28	Gorontalo	974	7	981
29	Sulawesi Barat	1.448	10	1.458
30	Maluku	1.038	7	1.090
31	Maluku Utara	1.073	7	1.080
32	Papua	1.073	7	1.080
33	Papua Barat	720	5	725
Jumlah		202.518	1.482	204.000

(Sumber: Lampiran I Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2017 tentang Penetapan Kuota Haji Tahun 1438 H/ 2017 M)

Dan untuk kuota Haji Khusus yaitu sebanyak 17.000 (tujuh belas ribu) orang, dimana kuota haji khusus tersebut terdiri dari kuota jamaah haji sebanyak 15.663 (lima belas ribu enam ratus enam puluh tiga) orang dan kuota petugas haji khusus sebanyak 1.337 (seribu tiga ratus tiga puluh tujuh) orang.

Dalam hal pembagian alokasi petugas Haji Khusus di tiap PIHK terdapat pada BAB II huruf D angka 2 mengenai kuota di dalam Keputusan Direktur Jenderal Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Nomor 124 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembayaran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus dan Pengurusan Dokumen Haji Khusus Tahun 1438H/2017M yang menjelaskan bahwa alokasi petugas tiap PIHK diatur dengan ketentuan yaitu:

- a. Petugas Pembimbing:
 1. Jumlah Jemaah Haji sebanyak 46 orang, memperoleh 1 (satu) petugas pembimbing.
 2. Jumlah Jemaah Haji antara 47 sampai dengan 92 orang, memperoleh (2) petugas pembimbing.
 3. Jumlah Jemaah Haji antara 93 sampai dengan 138 orang, memperoleh 3 (tiga) petugas pembimbing.
 4. Jumlah Jemaah Haji antara 139 sampai dengan 184 orang, memperoleh 4 (empat) petugas pembimbing.
 5. Jumlah Jemaah Haji antara 185 sampai dengan 237 orang, memperoleh 5 (lima) petugas pembimbing.
- b. Dokter:
 1. Jumlah Jemaah Haji antara 46 sampai dengan 138 orang, memperoleh 1 (satu) dokter.
 2. Jumlah Jemaah Haji antara 139 sampai dengan 237 orang, memperoleh 2 (dua) dokter.
- c. Pengurus dan/atau penanggung jawab:
 1. Jumlah Jemaah Haji sebanyak 46 orang memperoleh 2 (dua) petugas pengurus dan/atau penanggung jawab.
 2. Jumlah Jemaah Haji antara 47 sampai dengan 92 orang, memperoleh 3 (tiga) petugas pengurus dan/atau penanggung jawab.
 3. Jumlah Jemaah Haji antara 93 sampai dengan 138 orang, memperoleh 4 (empat) petugas pengurus dan/atau penanggung jawab.
 4. Jumlah Jemaah Haji antara 139 sampai dengan 184 orang, memperoleh 5 (lima) petugas pengurus dan/atau penanggung jawab.
 5. Jumlah Jemaah Haji antara 185 sampai dengan 237 orang, memperoleh 6 (enam) petugas pengurus dan/atau penanggung jawab.

Dalam alokasi tersebut dapat diketahui bahwa banyaknya jumlah petugas pembimbing, dokter, dan pengurus dan/atau penanggung jawab dalam tiap PIHK ditentukan dari jumlah jemaah haji yang di peroleh oleh PIHK.

Adapun daftar kuota haji khusus dielaskan dalam tabel berikut :

Tabel 1.2
DAFTAR KUOTA HAJI KHUSUS

NO	URAIAN	JUMLAH
1	Jemaah Haji	15.663

2	Petugas Haji Khusus	
	a. Pengurus PIHK	756
	b. Pembimbing Ibadah	378
	c. Dokter	189
	d. Pengurus Asosiasi	14
	Jumlah	17.000

(Sumber: Lampiran II Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2017 tentang Penetapan Kuota Haji Tahun 1438 H/ 2017 M)

Di dalam Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2017 tentang Penetapan Kuota Haji Tahun 1438 H/2017 M juga dijelaskan bahwa bagi Gubernur yang membagi kuota Provinsi ke dalam kuota Kabupaten/Kota, wajib memperhitungkan proporsi jumlah penduduk muslim dan/atau daftar tunggu pada masing-masing Kabupaten/Kota. Apabila pada akhir masa pelunasan biaya penyelenggaraan ibadah haji masih terdapat sisa kuota haji reguler dan kuota haji khusus, dapat digunakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila terdapat provinsi yang tidak memenuhi kuota haji reguler pada saat keberangkatan jemaah haji ke Arab Saudi, maka sisa kuota Provinsi yang bersangkutan dapat diberikan kepada Provinsi lain dalam satu embarkasi.

3.3 Upaya Penyelesaian Sengketa Atas Kerugian Calon Jamaah Haji Oleh Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus illegal

Semakin bertambahnya masyarakat yang ingin menunaikan ibadah haji menjadi peluang bagi pelaku usaha untuk mendirikan usaha Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus (PIHK), namun tidak semua PIHK tersebut memiliki izin resmi dari Kementerian Agama, dalam beberapa kasus terdapat PIHK yang dinyatakan ilegal, mulai dari kegiatan operasional PIHK yang belum memiliki izin, PIHK yang kegiatan operasionalnya telah dicabut, atau juga PIHK yang dalam melakukan kegiatan operasionalnya menyalahi aturan yang telah ditentukan dalam perundang-undangan. Kegiatan PIHK ilegal tersebut tentunya mengakibatkan kerugian bagi

Calon Jemaah Haji Khusus yang mendaftar kepada PIHK yang ternyata ilegal, kerugian tersebut berupa kerugian materil sampai dengan gagalnya keberangkatan Jemaah Haji Khusus.

Berkaitan dengan dicabutnya izin PIHK, maka PIHK bertanggung jawab menyelesaikan kewajibannya kepada Jemaah Haji sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 13 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus yang mengatur bahwa:

1. PIHK yang izin operasionalnya dinyatakan tidak berlaku atau dicabut izinnya, wajib bertanggung jawab untuk menyelesaikan seluruh kewajibannya kepada Jemaah Haji dan/atau pihak terkait baik di dalam negeri maupun di luar negeri.
2. Dalam hal tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, Direktur Jenderal berwenang memindahkan Jemaah Haji atas persetujuan Jemaah Haji yang bersangkutan.

Ketentuan dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa PIHK berkewajiban untuk memenuhi hak Jemaah Haji baik dalam hal ganti kerugian ataupun untuk melaksanakan Ibadah Haji, hal ini dapat mengurangi kekhawatiran Jemaah Haji akan kegagalan keberangkatan mereka yang telah terdaftar pada PIHK yang telah mereka pilih sebelum dicabut izin operasionalnya oleh Kementrian Agama, karena PIHK juga tetap berkewajiban memberangkatkan Jemaah Haji yang sudah terdaftar kepada PIHK tersebut. Apabila PIHK tidak bertanggung jawab dalam hal menyelesaikan segala kewajibannya maka Direktur Jenderal berwenang memindahkan Jemaah Haji kepada PIHK lain, pemindahan tersebut tentunya atas persetujuan Jemaah Haji yang bersangkutan.

Jemaah Haji yang tidak mendapatkan hak nya atas kewajiban PIHK dan tidak menyetujui untuk dipindahkan oleh Direktur Jenderal maka Jemaah Haji yang bertindak sebagai konsumen dapat berupaya menyelesaikan sengketa atas kerugian yang diderita Jemaah Haji tersebut kepada Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus (PIHK) ilegal. Adapun bentuk-bentuk upaya penyelesaian sengketa Jemaah Haji sebagai konsumen yang dapat dilakukan dibagi menjadi 2, yaitu upaya penyelesaian sengketa non litigasi dan upaya penyelesaian sengketa litigasi, yang akan dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

3.3.1 Upaya Penyelesaian Sengketa Non Litigasi

Asas hukum yang berbunyi *point d'interet, point d'action* (tiada kepentingan, maka tidak ada aksi) menggambarkan bahwa gugatan yang diajukan untuk mempertahankan hak (kepentingan) orang atau badan hukum yang dilanggar. Oleh karena itu, apabila seseorang tidak mempunyai kepentingan, maka ia tidak dapat mengajukan gugatan. Pada umumnya, suatu gugatan diajukan oleh satu atau beberapa badan hukum untuk kepentingan badan hukum itu sendiri, yang dapat diwakilkan kepada seseorang atau beberapa orang kuasa. Kompetensi ini didasarkan pada kualitas mereka sebagai *persona standi in judicio*, yang memberikan kewenangan dalam hukum untuk bertindak sebagai pihak dalam suatu proses perkara perdata, baik sebagai pihak yang menggugat maupun sebagai pihak yang didgugat.⁴⁹

Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh baik melalui pengadilan (*litigasi*) maupun diluar pengadilan (*non litigasi*) berdasarkan pilihan sukarela para pihak baik dari pihak calon jamaah haji khusus (selanjutnya disebut konsumen) maupun dari pihak PIHK (selanjutnya disebut pelaku usaha). Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan , gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa. Ini berarti kemungkinan penyelesaian sengketa melalui pengadilan tetap terbuka setelah para pihak gagal menyelesaikan sengketa di luar pengadilan.

Penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali kerugian yang diderita oleh konsumen. Ukuran kerugian materi yang dialami konsumen ini didasarkan pada besarnya dampak dari penggunaan barang dan/atau jasa tersebut terhadap konsumen. Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dapat dilakukan melalui BPSK, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat

⁴⁹ Celina Tri Siwi Kristiyanti. *Hukum Perlindungan Konsumen*. (Sinar Grafika. Jakarta.2009). hlm.183-184.

(selanjutnya disebut LPKSM), dan lembaga penyelesaian sengketa lainnya sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak.

3.3.1.1 Penyelesaian melalui badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

Di luar pengadilan umum, UUPK membuat terobosan dengan memfasilitasi para konsumen yang merasa dirugikan dengan mengajukan gugatan ke pelaku usaha di luar pengadilan, yaitu melalui BPSK. Mekanisme gugatan dilakukan secara sukarela dari kedua belah pihak yang bersengketa. Hal ini berlaku untuk gugatan secara perorangan, sedangkan gugatan secara kelompok dilakukan melalui pengadilan umum.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui BPSK bukanlah suatu keharusan untuk ditempuh konsumen sebelum pada akhirnya sengketa tersebut diselesaikan melalui lembaga pengadilan. Walaupun demikian, hasil putusan BPSK memiliki suatu daya hukum yang cukup untuk dijadikan bukti permulaan bagi penyidik. Ini berarti penyelesaian sengketa melalui BPSK tidak menghilangkan tanggung jawab pidana menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BPSK merupakan pengadilan khusus konsumen (*small claim court*) yang sangat diharapkan dapat menjawab tuntutan masyarakat agar proses berperkara berjalan cepat, sederhana, dan murah. Dengan demikian, BPSK hanya menerima perkara yang nilai kerugiannya kecil. Pemeriksaan dilakukan oleh hakim tunggal dan kehadiran penuh pihak ketiga (pengacara) sebagai wakil pihak yang bersengketa tidak diperkenankan. Putusan dari BPSK tidak dapat dibanding kecuali bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Lembaga BPSK merupakan suatu badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. BPSK merupakan badan publik yang menjalankan kekuasaan kehakiman yang bersifat eksekutif di bidang perlindungan konsumen. Meskipun BPSK merupakan pengadilan semu, tetapi keberadaannya bukanlah sekedar tampil sebagai pengakuan hak konsumen untuk mendapatkan perlindungan secara patut, melainkan juga untuk melakukan

pengawasan terhadap pencantuman klausula baku (*one-sided standart form contract*) oleh pelaku usaha.⁵⁰

Pembentukan BPSK didasarkan pada kecenderungan masyarakat yang segan untuk beracara di pengadilan karena kedudukan konsumen yang secara sosial ekonomi tidak seimbang dengan pelaku usaha. BPSK adalah badan yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Undang-undang dan ditindaklanjuti melalui Kepres No. 90 Tahun 2001 tentang Pembentukan BPSK. BPSK dibentuk di beberapa kota di Indonesia, sebagai lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan, yang memiliki tugas meliputi :⁵¹

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi.
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen, yang meliputi :
 1. Pelaksanaan hak dan kewajiban konsumen untuk menuntut ganti rugi sehubungan dengan penggunaan atau pemanfaatan barang dan/atau jasa yang merugikan konsumen;
 2. Upaya untuk memperoleh pembelian dalam penyelesaian sengketa konsumen;
 3. Pelaksanaan hak dan kewajiban pelaku usaha yang berkaitan dengan perlindungan konsumen;
 4. Bentuk dan tata cara penyelesaian sengketa konsumen di BPSK;
 5. Pelaksanaan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen;
 6. Hal-hal yang berhubungan dengan perlindungan konsumen.
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku.

Pengawasan terhadap pencantuman klausula baku dilakukan oleh BPSK dengan atau tanpa pengaduan dari konsumen. Hasil pengawasan pencantuman klausula baku yang membuktikan adanya pelanggaran terhadap larangan Undang-undang Perlindungan Konsumen, diberitahukan secara tertulis kepada pelaku usaha sebagai peringatan. Peringatan tertulis dilakukan 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu untuk masing-masing peringatan 1 (satu) bulan.

⁵⁰ Susanti Adi Nugroho. *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*. (Perdana Media. Jakarta. 2008). Hlm.18.

⁵¹ Burhanuddin. S. *Op.Cit.* hlm 68-70.

- d. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-undang ini.
- e. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.
- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa konsumen yang meliputi :
 - 1. Penelitian dan pemeriksaan terhadap bukti surat, dokumen, bukti barang, hasil uji laboratorium, dan bukti lain yang diajukan baik oleh konsumen maupun oleh pelaku usaha;
 - 2. Pemeriksaan terhadap konsumen, pelaku usaha, saksi dan saksi ahli atau terhadap orang lain yang mengetahui adanya pelanggaran terhadap ketentuan UUPK.

Penelitian dan penyelidikan sebagaimana dimaksud, dimaksudkan untuk mengetahui adanya pelanggaran terhadap UUPK dalam, rangka menyelesaikan sengketa konsumen.

- g. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.
- h. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-undang Perlindungan Konsumen.
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang yang tidak bersedia memenuhi panggilan BPSK.
- j. Mendapatkan, meneliti dan/atau tidak melihat surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan.
- k. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen. Bentuk kerugian konsumen ini meliputi ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa. Sedangkan ganti rugi dapat diwujudkan dalam bentuk: (a) pengembalian uang; (b) penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya; atau (c) perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan.
- l. Memberikan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.

m. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan ini.

Dalam menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen, BPSK membentuk majelis, dengan jumlah anggota yang berjumlah ganjil, yaitu terdiri dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang yang mewakili semua unsur, dan dibantu oleh seorang panitera (Pasal 54 Ayat (1) dan (2)).

Putusan yang dijatuhkan majelis BPSK bersifat final dan mengikat. BPSK wajib menjatuhkan putusan selama-lamanya 21 (dua puluh satu) hari sejak gugatan diterima (Pasal 55). Keputusan BPSK itu wajib dilaksanakan pelaku usaha dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah diterimanya atau apabila ia keberatan dapat mengajukan kepada Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari. Pengadilan Negeri yang menerima keberatan pelaku usaha memutus perkara tersebut dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari untuk mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Keputusan Mahkamah Agung wajib dikeluarkan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi (Pasal 58).

Dari keseluruhan proses persidangan berdasarkan ketentuan Undang-undang Perlindungan Konsumen, terlihat setidaknya-tidaknya dari sudut biaya dan waktu penyelenggaraan keadilan itu pihak konsumen dan pelaku usaha yang jujur dan bertanggungjawab dimudahkan dan di percepat (putusan yang mempunyai kekuatan hukum pasti dapat dijatuhkan dalam jangka waktu relatif pendek, maksimum 100 hari).

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau yang lebih dikenal dengan *Alternative Dispute Resolution (ADR)* dapat ditempuh dengan berbagai cara. ADR tersebut dapat berupa arbitrase, konsiliasi, minitrial, *summary jury trial*, *settlement conference* serta bentuk lainnya.⁵² Sedangkan dalam Pasal 1 Undang-undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, arbitrase dibedakan dari alternatif penyelesaian sengketa, karena yang termasuk dalam alternatif penyelesaian sengketa hanya konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan penilaian ahli.

⁵² Yahya Harahap. *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Pengadilan dan Penyelesaian Sengketa*. (Citra Aditya Bakti. Bandung. 1997). Hlm. 186-196.

Penyelesaian sengketa konsumen pada prinsipnya diserahkan kepada pilihan para pihak yang bersangkutan. Dari sekian banyak cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan, UUPK hanya memperkenalkan 3 (tiga) macam alternatif penyelesaian sengketa, diantaranya : arbitrase, konsiliasi dan mediasi yang merupakan bentuk atau cara penyelesaian sengketa yang dibebankan menjadi tugas BPSK. Konsumen yang telah dirugikan haknya dapat mengajukan gugatan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Disamping prosedur mengajukan gugatan, faktor lain yang perlu diperhatikan dalam menyelesaikan sengketa konsumen adalah tahap persidangan.

1. KONSILIASI

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2002 tentang Tatacara Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok, Konsiliasi merupakan proses penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan dengan perantaraan BPSK untuk mempertemukan para pihak yang bersengketa, dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak. Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi oleh majelis yang bertindak sebagai konsiliator.

Untuk mencegah dilaksanakannya proses peradilan, melainkan juga dalam setiap tingkat peradilan yang sedang berlangsung, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Dalam konsiliasi, pihak ke tiga mengupayakan pertemuan di antara pihak yang berselisih untuk mengupayakan perdamaian. Pihak ketiga selaku konsiliator tidak harus selalu duduk bersama dalam perundingan dengan para pihak yang berselisih, konsiliator biasanya tidak terlibat secara mendalam atas substansi dari perselisihan.

Adapun tatacara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi, sebagai berikut :⁵³

- a. Majelis menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan, baik mengenai bentuk dan jumlah ganti rugi;
- b. Majelis bertindak pasif sebagai konsiliator;

⁵³ Burhanuddin. S. *Op.Cit.* hlm. 74-75.

- c. Majelis menerima hasil musyawarah konsumen dan pelaku usaha dan mengeluarkan keputusan.

Konsiliasi merupakan suatu proses penyelesaian sengketa diantara para pihak ketiga yang netral dan tidak memihak. Seperti halnya mediator, tugas seorang konsiliator hanyalah sebagai pihak fasilitator untuk melakukan komunikasi diantara para pihak sehingga dapat ditemukan solusi oleh para pihak sendiri. Dengan kata lain, konsiliator hanya melakukan tindakan seperti mengatur tempat dan waktu pertemuan para pihak, mengarahkan subyek pembicaraan, membawa pesan dari satu pihak kepada pihak lain jika tidak dimungkinkan disampaikan secara langsung.

Konsiliator (BPSK) dapat mengusulkan solusi penyelesaian sengketa, tetapi tidak berwenang memutus perkaranya. Karena bagaimanapun, penyelesaian sengketa model konsiliasi mengacu pada pola proses penyelesaian secara konsensus antar pihak, dimana pihak netral hanya berperan secara pasif. Jadi dalam hal ini, majelis BPSK menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada para pihak, baik mengenai bentuk jumlah ganti kerugiannya. Hasil musyawarah antar konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa selanjutnya dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersengketa, dan diserahkan kepada majelis untuk dituangkan dalam keputusan majelis BPSK yang menguatkan perjanjian tersebut, serta didaftarkan di Pengadilan Negeri. Kesepakatan tertulis dari konsiliasi ini bersifat final dan mengikat para pihak.

2. MEDIASI

Dalam Pasal 6 Ayat (3) Undang-undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, dijelaskan bahwa kesepakatan tertulis para pihak sengketa atau beda pendapat diselesaikan melalui bantuan seseorang atau lebih penasehat ahli ataupun melaluli seorang mediator. Berdasarkan Pasal 1 Angka 10 Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2002 tentang Tatacara Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok, mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan perantara BPSK sebagai penasehat dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak.

Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan di dampingi oleh majelis yang bertindak

sebagai mediator. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa mediasi merupakan proses negosiasi pemecahan masalah di mana pihak luar tidak memihak (*impartial*), bekerjasama dengan pihak yang bersengketa untuk membantu memperoleh kesepakatan perjanjian dengan memuaskan. Berbeda dengan hakim atau arbiter, mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa. Mediator hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dikuasakan kepadanya.

Adapun tatacara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi adalah sebagai berikut :⁵⁴

1. Majelis menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan, baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti rugi;
2. Majelis bertindak aktif sebagai mediator dengan memberikan nasehat, petunjuk, saran dan upaya-upaya lain dalam menyelesaikan sengketa;
3. Majelis menerima hasil musyawarah konsumen dan pelaku usaha dan mengeluarkan ketentuan.

Peran utama seorang mediator adalah ia harus mampu merangsang para pihak untuk menciptakan solusi yang kreatif, dan hal ini hanya dapat dilakukan apabila seorang mediator benar-benar memahami kepentingan dari masing-masing pihak yang bersengketa, sehingga para pihak yang bersifat fundamental. Sehingga mediator memungkinkan para pihak untuk menyelesaikan sengketa mereka dengan kepala yang jernih dan objektivitas yang tinggi. Hasil dari suatu mediasi dapat dirumuskan secara lisan maupun tulisan yang dapat dianggap sebagai suatu perjanjian baru atau dapat juga dijadikan sebagai suatu perdamaian dimuka hakim yang akan menunda proses penyelesaian sengketa di muka pengadilan.

Agar musyawarah dapat dimulai, mediator wajib menentukan jadwal untuk mempertemukan para pihak. Apabila dianggap perlu, mediator dapat melakukan kaukus, yaitu proses penyelesaian sengketa dimana dalam hal-hal tertentu para pihak, masing-masing dimediasikan secara terpisah. Seperti halnya konsultasi, mediator dapat minta diperlihatkan alat bukti baik surat maupun dokumen lainnya yang mendukung dari kedua belah pihak. Kesepakatan hasil musyawarah kemudian

⁵⁴ Burhanuddin. S. *Op.Cit.* hlm. 76-77.

dibentuk dalam perjanjian tertulis yang di tandatangani oleh para pihak untuk dikukuhkan dalam keputusan majelis BPSK untuk menguatkan perjanjian tersebut. Keputusan majelis BPSK melalui konsiliasi dan mediasi tidak memuat sanksi administratif.

Dalam sengketa dimana salah satu pihak lebih kuat dan cenderung menunjukkan kekuasaannya, pihak ketiga memerankan peran penting untuk menyetarakannya. Kesepakatan dapat tercapai dengan mediasi karena pihak yang bersengketa berhasil mencapai saling pengertian dan bersama-sama merumuskan penyelesaian sengketa tanpa arahan konkret dari pihak ketiga.

3. ARBITRASE

Menurut Undang-undang No. 30 Tahun 1999 Pasal 1 Angka 8, Lembaga Arbitrase adalah badan yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa untuk memberikan putusan mengenai sengketa tertentu, lembaga tersebut juga dapat memberikan pendapat mengenai suatu hubungan hukum tertentu dalam hal belum timbul sengketa. Dalam suatu bentuk kelembagaan, arbitrase ternyata tidak hanya bertugas untuk menyelesaikan perbedaan atau perselisihan pendapat maupun sengketa yang terjadi di antara para pihak dalam suatu perjanjian pokok. Melainkan juga dapat memberikan konsultasi dalam bentuk opini atau pendapat hukum atas permintaan dari setiap pihak yang melakukannya.

Oleh sebab itu, pendapat diberikan atas permintaan dari para pihak secara bersama-sama dengan melalui mekanisme sebagaimana halnya suatu penunjukan (lembaga) arbitrase untuk menyelesaikan suatu perselisihan atau sengketa, maka pendapat hukum ini juga bersifat final. Sebenarnya sifat dari pendapat hukum yang diberikan oleh lembaga arbitrase ini termasuk dalam pengertian atau bentuk putusan lembaga arbitrase.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 11 Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2002 tentang Tatacara Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok, Arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dalam hal ini para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian sengketa kepada BPSK. Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase dilakukan sepenuhnya dan diputuskan oleh suatu majelis yang bertindak sebagai arbiter.

Dalam penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase, para pihak memilih arbitor dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pelaku usaha dan konsumen sebagai anggota majelis. Arbitor yang dipilih oleh para pihak, kemudian memilih arbitor ketiga dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pemerintah sebagai ketua majelis. Setelah dipilih, ketua majelis di dalam persidangan wajib memberikan petunjuk kepada konsumen dan pelaku usaha, mengenai upaya hukum yang digunakan dalam penyelesaian sengketa. Apabila arbitrase yang menjadi pilihan sengketa, maka ketentuannya adalah sebagai berikut :⁵⁵

- a. Pada hari persidangan I (pertama), ketua majelis wajib mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa. Namun jika upaya damai tidak tercapai, persidangan dapat dimulai dengan membacakan isi gugatan konsumen dan suara jawaban pelaku usaha. Dalam hal ini, ketua majelis memberikan kesempatan yang sama kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa untuk menjelaskan hal-hal yang dipersengketakan.
- b. Sebelum pelaku usaha memberikan jawabannya, konsumen dapat mencabut gugatannya dengan membuat surat pernyataan. Karena itu, jika konsumen mencabut gugatannya, maka dalam persidangan pertama, majelis hakim wajib mengumumkan bahwa surat gugatan telah dicabut.
- c. Apabila dalam proses penyelesaian sengketa terjadi perdamaian antara konsumen dan pelaku usaha, maka majelis wajib membuat putusan dalam bentuk penetapan perdamaian.
- d. Apabila pelaku usaha dan konsumen tidak hadir pada hari sidang pertama, maka majelis memberikan kesempatan terakhir kedua pihak untuk hadir pada persidangan ke II (kedua) dengan membawa alat bukti yang diperlukan.
- e. Persidangan ke II (kedua) diselenggarakan selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) hari kerja terhitung sejak hari persidangan I (pertama) dan diberitahukan dengan surat panggilan kepada konsumen dan pelaku usaha oleh sekretariat BPSK. Oleh karena itu, jika pada persidangan ini konsumen tidak hadir, maka gugatannya dinyatakan gugur demi hukum. Sedangkan jika pelaku usaha yang tidak hadir, maka gugatan konsumen dikabulkan oleh majelis tanpa kehadiran pelaku usaha.

Putusan mejelis BPSK sedapat mungkin didasarkan atas musyawarah untuk mencapai mufakat. Namun jika diupayakan sungguh-sungguh ternyata tidak

⁵⁵ Burhanuddin. S. *Op.Cit.* hlm 80.

berhasil mencapai kata mufakat, maka putusan diambil dengan suara terbanyak (*voting*). Putusan majelis BPSK dapat dibedakan menjadi dua jenis putusan, yaitu :

1. Putusan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK dengan cara konsiliasi dan mediasi

Putusan dengan cara konsiliasi dan mediasi pada dasarnya mengukuhkan isi perjanjian perdamaian yang telah disetujui dan ditandatangani oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi dan mediasi dibuat dalam perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh pelaku usaha dan konsumen yang bersangkutan. Berbeda dengan arbitrase, kesepakatan konsiliasi dan mediasi yang dikuatkan melalui keputusan majelis yang ditandatangani oleh ketua dan anggota majelis tidak memuat sanksi administratif.

2. Putusan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK dengan cara arbitrase

Putusan BPSK dengan cara arbitrase seperti halnya putusan perkara perdata, memuat duduknya perkara dan pertimbangan hukum.

Putusan yang dikeluarkan majelis BPSK dapat berupa :

1. Perdamaian
2. Gugatan ditolak, atau
3. Gugatan dikabulkan

Sesuai dengan Pasal 54 Ayat (3) UUPK, putusan BPSK sebagai hasil dari penyelesaian sengketa konsumen secara konsiliasi, mediasi, dan arbitrase bersifat final dan mengikat. Pengertian final bahwa penyelesaian sengketa telah selesai dan berakhir. Sedangkan kata mengikat mengandung arti mempunyai kekuatan eksekusi, putusan tersebut harus dimintakan penetapan eksekusi pada pengadilan negeri di tempat tinggal konsumen yang dirugikan.

3.3.1.2 Penyelesaian melalui Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)

Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) adalah lembaga non pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen. Pemerintah mengakui LPKSM yang memenuhi syarat, yaitu terdaftar dan diakui secara resmi di bidang perlindungan konsumen. Pendaftaran tersebut hanya dimaksudkan sebagai pencatatan dan bukan perizinan. Oleh karena itu, bagi LPKSM yang membuka kantor perwakilan atau cabang di daerah lain, pengajuannya cukup melaporkan kepada pemerintah kabupaten/kota setempat sehingga tidak perlu melakukan pendaftaran ulang.

Seperti halnya BPSK, proses penyelesaian sengketa melalui LPKSM menurut UUPK dapat dilakukan dengan cara konsiliasi, mediasi dan arbitrase. Para pihak yang akan menyelesaikan sengketa, sebelumnya harus memilih cara apa yang akan ditempuh. Hasil proses penyelesaian kemudian dituangkan dalam bentuk kesepakatan (*agreement*) secara tertulis, yang wajib ditaati oleh kedua pihak. Peran LPKSM hanya sebagai mediator, konsiliator dan arbiter. Penentuan butir-butir kesepakatan mengacu pada peraturan yang dimuat dalam UUPK serta peraturan lainnya yang terkait.

3.3.2 Upaya Penyelesaian Sengketa Litigasi

Dalam Pasal 54 Ayat (3) UUPK dikatakan bahwa putusan yang dijatuhkan majelis BPSK bersifat final dan mengikat. Walaupun demikian, para pihak yang tidak setuju atas putusan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri yang diputus. Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak tercapai. Lembaga pengadilan yang mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa konsumen adalah peradilan umum, sesuai dengan Pasal 45 Ayat (1) UUPK. Meskipun dalam perkembangannya tidak menutup kemungkinan juga menjadi kewenangan peradilan agama.

Perluasan kewenangan peradilan agama adalah seiring dengan semakin berkembangnya praktik ekonomi dan bisnis syariah. Fenomena semacam ini

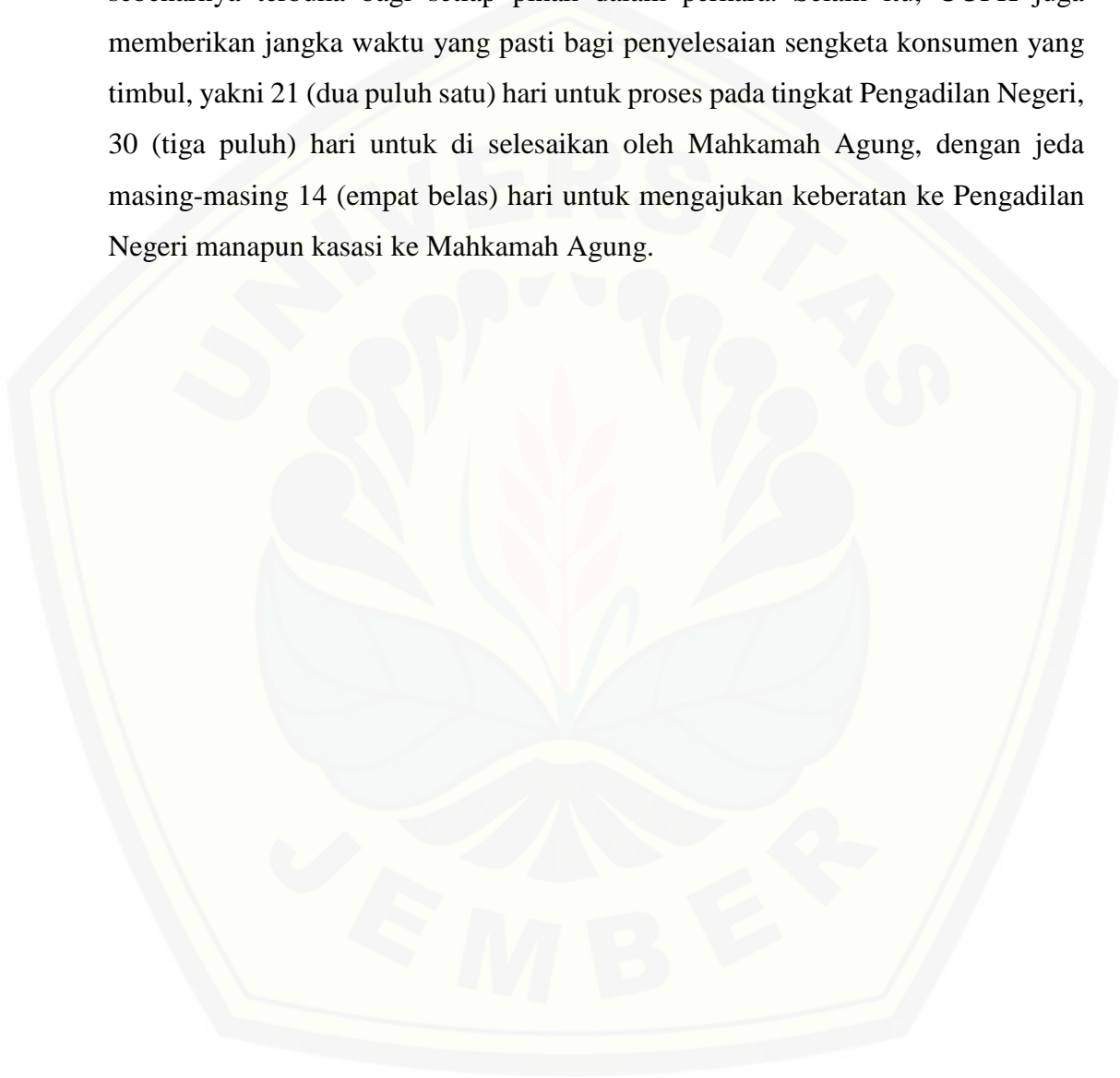
merupakan konsekuensi dari adanya sistem peradilan yang masih “mendua” sehingga untuk menentukan pilihan hukum (*choice of law*), menuntut adanya pemahaman secara lebih lanjut. Meskipun dari segi hukum acara kedua sistem peradilan tersebut tidak banyak perbedaan, namun dari segi hukum materiil ada perbedaan.

Penyelesaian sengketa konsumen secara umum masuk kategori hukum perdata, meskipun tidak menutup kemungkinan masuk delik pidana (ekonomi). Dalam perkara perdata, tatacara penegakan hukum dimulai sejak diterima gugatan/permohonan sampai eksekusi putusan. Karena itu pada hukum acara perdata selain memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang bagaimana cara berperkara dimuka peradilan, juga menentukan bagaimana menjamin pelaksanaan hukum materiilnya. Ketentuan bagaimana menyelesaikan sengketa konsumen dipengadilan adalah sama dengan ketentuan beracara dimuka peradilan.

Penyelesaian sengketa konsumen dengan menggunakan hukum acara yang umumnya berlaku, membawa kepada segala keuntungan dan kerugian bagi konsumen dalam proses perkarannya. Antara lain tentang beban pembuktian dan biaya pada pihak yang menggugat secara perdata, atau mengajukan tuntutan administratif atau pidana, sebagaimana ditentukan dalam hukum acara hukum perdata, hukum acara administratif atau hukum acara pidana tersebut.

Keadaan seperti diuraikan diatas ini pada umumnya lebih berfungsi “melemahkan” dan “tidak memberdayakan” konsumen sesuai kehendak UU, karena membebankan kesulitan kepada mereka dalam membuktikan niat pelaku usaha, apakah sengaja, alpa atau tidak hati-hati dalam menjalankan usahanya. Apakah produsen atau pihak yang dipersamakan dengannya menjalankan kegiatannya memang merugikan konsumen. Disamping itu juga proses perkara sengketa konsumen ini harus pula mengikuti proses perkara perdata, administratif atau pidana yang berlaku dengan segala konsekuensi beban pembuktian dan pembiayaannya. Dapat dibayangkan betapa sulitnya “keadilan” yang harus dicari konsumen dalam sengketa yang timbul dan merugikan kepentingannya, khususnya kepentingan-kepentingan konsumen yang kecil baik dalam nilai maupun jumlahnya.

Terhadap putusan Pengadilan Negeri, meskipun telah dikatakan bahwa UUPK hanya memberikan hak kepada pihak yang tidak merasa puas atas putusan tersebut untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, namun dengan mengingat akan relativitas dari “tidak merasa puas”, peluang untuk mengajukan kasasi sebenarnya terbuka bagi setiap pihak dalam perkara. Selain itu, UUPK juga memberikan jangka waktu yang pasti bagi penyelesaian sengketa konsumen yang timbul, yakni 21 (dua puluh satu) hari untuk proses pada tingkat Pengadilan Negeri, 30 (tiga puluh) hari untuk di selesaikan oleh Mahkamah Agung, dengan jeda masing-masing 14 (empat belas) hari untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri manapun kasasi ke Mahkamah Agung.



Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Menteri ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 22 Maret 2017

MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA,

ttd

LUKMAN HAKIM SAIFUDDIN

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 22 Maret 2017

DIREKTUR JENDERAL
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd

WIDODO EKATJAHJANA