

TESIS

**PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARA
PERJALANAN IBADAH UMRAH OLEH KANTOR
KEMENTERIAN AGAMA KOTA MAKASSAR**

***SUPERVISION OF THE ORGANIZER OF UMRAH WORKSHIP TRAVEL
MAKASSAR CITY RELIGIOUS AFFAIRS MINISTRY***



OLEH:

**ELVIRA WULANDARI
NIM. B012171033**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

HALAMAN JUDUL

**PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARA
PERJALANAN IBADAH UMRAH OLEH KANTOR
KEMENTERIAN AGAMA KOTA MAKASSAR**

***SUPERVISION OF THE ORGANIZER OF UMRAH WORKSHIP TRAVEL
MAKASSAR CITY RELIGIOUS AFFAIRS MINISTRY***

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Hukum Tata Negara

Disusun dan diajukan oleh:

ELVIRA WULANDARI

NIM. B012171033

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

TESIS

PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARA PERJALANAN IBADAH UMRAH OLEH KANTOR KEMENTERIAN AGAMA KOTA MAKASSAR

SUPERVISION OF THE ORGANIZER OF UMRAH WORKSHIP TRAVEL MAKASSAR CITY RELIGIOUS AFFAIRS MINISTRY

disusun dan diajukan oleh:

ELVIRA WULANDARI

Nomor Pokok B012171033

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal **31 Januari 2020** dan
dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasehat



Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S
Ketua



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.
Anggota

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Elvira Wulandari
N I M : B012171033
Program Studi : Magister Hukum Tata Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARA PERJALANAN IBADAH UMRAH PADA KANTOR KEMENTERIAN AGAMA KOTA MAKASSAR** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagi atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 30 Januari 2020

Yang membuat pernyataan,

Elvira Wulandari
NIM. B0121171033

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam atas segala limpahan berkat rahmat dan hidayah yang senantiasa membimbing langkah penulis sehingga penulis mampu merampungkan Tesis ini sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang studi Strata Dua (S2) Prodi Magister Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Salam dan shalawat kepada Rasulullah Muhammad S.A.W. yang selalu menjadi teladan agar setiap langkah dan perbuatan kita selalu berada di jalan kebenaran dan bernilai ibadah di sisi Allah SWT. Semoga semua hal yang penulis lakukan berkaitan dengan tesis ini juga bernilai ibadah di sisi-Nya.

Segegap kemampuan penulis telah dicurahkan dalam penyusunan tugas akhir ini. Namun demikian, walaupun dalam proses penyusunannya cukup banyak hambatannya, kesemuanya dapat dilewati dengan baik berkat adanya Ridha Allah SWT. Penulis sangat menyadari bahwa kesempurnaan hanya milik Allah SWT. Sebagai makhluk ciptaannya, penulis memiliki banyak keterbatasan namun penulis senantiasa berusaha melakukan upaya terbaik dalam penulisan ini.

Secara khusus penulis mengucapkan terima kasih kepada yang tercinta dan terkasih Ibundaku Marsufa Marzuki, S.Pd, MM dan Ayahandaku Dr. H. Abdul Rafik Idrus, M.Pd yang telah menjadi orang tua terhebat sejagad raya, Dena Anggika Prayogo Amd.P SH, yang tiada hentinya dengan penuh kesabaran dan ketulusan selalu mengingatkan

serta memberikan semangat dan motivasi kepada penulis agar dapat segera menyelesaikan studi ini, Kepada saudara sekaligus kakak penulis Muammar Ziaul Haq, SM serta Adik-adikku Ahsanul Gibran ST dan Raihan Al Qadri atas segala doa, restu, dan dukungan dalam berbagai wujud yang kesemuanya menjadi penopang tegaknya semangat penulis untuk dapat menjangkau tahap berikut dari yang telah ada dan tahap awal buat tapak berikutnya. Terima kasih karena telah senantiasa memberikan motivasi sehingga penulis tidak pernah kendor dari semangat untuk dapat merampungkan Tesis ini.

Masih dalam kaitan dengan penulisan ini, terima kasih penulis haturkan pula kepada:

1. Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H.,M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan segenap jajaran Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
2. Seluruh dosen di Fakultas Hukum UNHAS yang telah membimbing dan memberikan pengetahuan, nasehat serta motivasi kepada penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H, M.S., Selaku pembimbing I, ditengah kesibukan dan aktivitasnya senantiasa bersedia membimbing dan memotivasi penulis dalam penyusunan Tesis ini.
4. Bapak Prof Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. Selaku pembimbing II yang senantiasa menyempatkan waktu dan penuh kesabaran

dalam membimbing penulis untuk menyelesaikan penulisan Tesis ini.

5. Dewan penguji Bapak Prof. Dr. Ir. H. Abrar Saleng, S.H., M.H. Bapak Prof. Dr. H. M. Arfin Hamid S.H., M.H dan Ibu Dr. Ratnawati, S.H., M.H. atas segala saran dan masukannya yang sangat berharga dalam penyusunan Tesis ini;
6. Seluruh pegawai dan karyawan di Fakultas Hukum UNHAS yang senantiasa membantu penulis selama menempuh pendidikan;
7. Sahabat-Sahabat seperjuangan saya yang tercinta Nurdfadrijin Gabriella SH , Andi Arhami Hamzah SH, Andika Adiaksa SH, Ahmad P Ashari SH, Abdillah Abidin SH, Yusticia Zahrani SH, yang selalu membantu dalam berbagai hal kepada penulis, serta mengisi hari-hari penulis baik suka maupun duka selama masa perkuliahan di Fakultas Hukum Univeristas Hasanuddin.
8. Semua pihak yang telah membantu penulis selama menempuh pendidikan S2 Prodi Magister Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang penulis tidak sebutkan satu per satu;
9. Seluruh keluarga, kerabat, teman atau apapun statusnya yang telah hadir dalam hidup penulis baik secara langsung maupun tidak langsung atas segala bentuk dukungan terutama atas ketulusan doa demi kebaikan penulis maka dengan segenap hati penulis menghaturkan terima kasih.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas segala kebaikan yang telah diberikan dengan penuh rahmat dan hidayah-Nya. Akhir kata, semoga tulisan ini (Tesis) dapat bermanfaat kepada kita semua, terutama dalam menambah khasana perkembangan hukum di Indonesia. Segala bentuk saran, kritik konstruktif senantiasa penulis harapkan agar kedepannya tulisan ini menjadi lebih baik. Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 30 Januari 2020

Penulis

Elvira Wulandari
NIM. B0121171033

ABSTRAK

ELVIRA WULANDARI. *Pengawasan terhadap Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah oleh Kantor Kementerian Agama Kota Makassar.* Dibimbing oleh **Syamsul Bachri** dan **Hamzah Halim.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pelaksanaan Pengawasan pada Pelayanan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) oleh Kantor Kementerian Agama Kota Makassar serta untuk mengetahui tanggung jawab hukum yang dilakukan Kementerian Agama terhadap pengawasan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah.

Tipe Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris (*socio legal research*), dengan pendekatan kualitatif, yaitu suatu teknik pengumpulan data yang menggunakan metode observasi partisipasi, peneliti terlibat sepenuhnya dalam kegiatan informan kunci yang menjadi subjek penelitian dan sumber informasi penelitian. Setelah data relevan yang diperlukan telah berhasil dihimpun dalam penelitian, maka data tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek.

Hasil penelitian menemukan bahwa pelaksanaan Pengawasan Kementerian Agama Kota Makassar terhadap pelayanan PPIU belum berjalan dengan optimal disebabkan masih kurangnya sosialisasi atas kebijakan pelayanan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah dan akreditasi sebagaimana yang amanatkan dalam PMA No 8 tahun 2018 masih minim dilakukan. Tanggung Jawab Kementerian Agama dalam melakukan perlindungan terhadap jemaah belum terlaksana dengan baik karena belum memenuhi aspek perlindungan untuk jemaah hal ini disebabkan karena tidak adanya pengawasan berkala, dimana kementerian agama akan bertindak ketika ada laporan dari jemaah sehingga, menyebabkan terjadinya kasus-kasus dari pihak travel yang merugikan jemaah.

Kata Kunci : Pengawasan, Kementerian Agama, Kota Makassar.

ABSTRACT

ELVIRA WULANDARI. *Supervision of the Organizer of Umrah Workshop Travel Makassar City Religious Affairs Ministry.* Guided by **Syamsul Bachri** and **Hamzah Halim.**

This study aims to determine the implementation of Supervision Service of Umrah Worship Travel Organizers (PPIU) by the Office of Ministry of Religion Makassar City and to determine the legal responsibilities undertaken by the Ministry of Religion for the supervision of Umrah Worship Travel Organizers.

The type of research used is empirical legal research (socio legal research), with a qualitative approach, which is a data collection technique that uses participatory observation methods, the researcher is fully involved in the activities of key informants who are the subject of research and sources of research information. After the relevant data needed has been collected in research, the data is analyzed descriptively qualitatively, which is describing the applicable laws and regulations which are related to legal theories and practice.

The results of the study found that the implementation of the Supervision of the Ministry of Religion of Makassar City on PPIU services had not been running optimally due to the lack of socialization on the service policy of the Umrah Worship Service Provider and the accreditation as mandated in PMA No. 8 of 2018 was still minimal. The responsibility of the Ministry of Religion in protecting the congregation has not been carried out properly because it has not fulfilled the protection aspect for the congregation because this is due to the absence of periodic supervision, where the ministry of religion will act when there is a report from the congregation so that, causing cases from the travel party harming the assembly.

Keywords: Supervision, Ministry Of Religious Affairs, Makassar City

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kegunaan Penelitian	13
E. Orisinalitas Penelitian.....	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	16
A. Landasan Teori	16
1. Teori Negara Hukum.....	16
2. Teori Efektivitas Hukum	22
3. Teori Tanggung Jawab Hukum	25
B. Pengawasan	33
1. Pengertian Pengawasan	33
2. Jenis Pengawasan	36
3. Prinsip-Prinsip Pengawasan	40
4. Tujuan dan Fungsi Pengawasan.....	41
5. Macam-Macam Pengawasan.....	43
C. Perizinan.....	45

1. Pengertian Perizinan.....	46
2. Unsur Perizinan	47
3. Tujuan dan Fungsi Perizinan.....	50
D. Pelayanan.....	51
1. Pengertian Pelayanan.....	51
2. Ciri-ciri Pelayanan.....	53
3. Kualitas Pelayanan	55
4. Standar Pelayanan Minimal	56
E. Tinjauan Umum Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah	58
1. Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.....	59
2. Pengertian Ibadah Umrah	59
3. Hukum Umrah.....	60
4. Syarat-Syarat Umrah	61
5. Rukun Umrah.....	62
6. Macam-macam Umrah.....	65
F. Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU)	66
1. Profil Penyelenggara perjalanan ibadah umrah.....	66
2. Tugas Pokok Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah	69
3. Kewajiban Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU)	69
G. Tugas Pokok dan Fungsi Kementerian Agama Kota Makassar	71
1. Struktur Organisasi Kementerian Agama Kota Makassar....	71
2. Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kementerian Agama kota Makassar.....	74
3. Visi dan Misi Penyelenggara Haji dan Umrah Kementerian Agama Kota Makassar	74
4. Fungsi Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kemenag Kota Makassar	75
H. Kerangka Berpikir	76
I. Bagan Kerangka Berfikir	78
J. Definisi Operasional	79

BAB III METODE PENELITIAN.....	81
A. Tipe Penelitian	81
B. Lokasi Penelitian	81
C. Jenis dan Sumber Data	82
D. Populasi dan Sampel	82
E. Teknik Pengumpulan Data	82
F. Analisis Data	84
 BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	 85
A. Pelaksanaan Pengawasan Kantor Kementerian Agama Kota Makassar terhadap Pelayanan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah	85
B. Tanggung Jawab Kementerian Agama dalam Melakukan Perlindungan Terhadap Jemaah.....	110
 BAB V PENUTUP	 129
A. Kesimpulan	129
B. Saran	129
 DAFTAR PUSTAKA.....	 131

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) menegaskan bahwa: *“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu”*¹. Negara mengakui kebebasan beragama setiap individu sesuai dengan keyakinannya masing-masing. Penegasan tersebut dimaksudkan untuk mengatur pelaksanaan ibadah tiap-tiap individu agar tercipta keteraturan dan ketertiban dalam masyarakat. Substansinya adalah kebebasan untuk memeluk agama dan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing. Setiap individu memiliki hak yang sama dalam pelaksanaan ibadah berdasarkan cara dari masing-masing agama yang bersangkutan.

Seperti yang diketahui bahwa, landasan pelaksanaan ibadah bagi masyarakat pemeluk agama Islam adalah Rukun Islam, yang di dalamnya terdapat penjabaran tentang kewajiban-kewajiban bagi pemeluk agama islam. Sebagai masyarakat muslim Rukun Islam merupakan sebuah kaidah yang wajib untuk dilaksanakan. Salah satu kaidah yang terdapat dalam rukun islam yaitu melaksanakan ibadah haji. Kewajiban ini merupakan rukun Islam yang kelima. Karena haji merupakan kewajiban, maka apabila orang yang mampu dan tidak melaksanakannya maka

¹Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

sifatnya berdosa dan apabila melaksanakannya mendapat pahala. Sedangkan makna haji bagi umat Islam merupakan respon terhadap panggilan Allah SWT.²

Di luar kaidah wajib seperti yang telah dijabarkan di atas, ada kegiatan ibadah serupa. Masyarakat muslim (Islam) menyebutnya dengan istilah Umrah. Haji dan umrah, meski memiliki kemiripan dalam pelaksanaannya, tetapi memiliki prinsip yang berbeda. Kedua ibadah ini juga mempunyai perbedaan mendasar terkait waktu dan hukum pelaksanaannya. Haji secara literal berarti menyengaja atau mengunjungi. Sementara itu, umrah secara literal dipahami sebagai berziarah. Berbeda dengan haji, umrah dapat dikerjakan setiap waktu dalam setahun.³

Walaupun melaksanakan ibadah umrah tidak terdapat di dalam rukun Islam, namun masyarakat yang ingin melaksanakan ibadah umrah pun tidak kalah banyak dari masyarakat yang ingin melaksanakan ibadah haji. Sebagian besar ulama sepakat menyatakan bahwa ibadah umrah wajib dilaksanakan oleh setiap muslim dan muslimah sekali seumur hidup selama ia mempunyai kemampuan.⁴ Penyempurnaan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah menjadi pusat perhatian pemerintah. Penyelenggaraan ibadah haji dan umrah pada hakikatnya merupakan pelayanan yang termasuk bagian dari pelayanan publik. Setiap pelayanan publik harus memperhatikan kepuasan publik. Oleh karenanya,

²Dien Majid, *Berhaji Dimasa Kolonial*. (Jakarta: CV. Sejahtera, 2008). hlm. 36

³Fitra Firdaus, "Perbedaan Haji dan Umrah: Hukum, Rukun, & Waktu Ibadah" Dalam <https://tirto.id/eeiE> (Diakses pada tanggal 3 Agustus 2019, pukul 18.59 Wita)

⁴M. Quraish Shihab, *Haji dan Umrah bersama M. Quraish Shihab (Uraian Manasik, Hukum, Hikmah & Panduan Meraih haji Mabru)*, Tangerang: Lentera Hati. 2012), hlm.4

peningkatan kualitas pelayanan ibadah haji dan umrah yang dilaksanakan oleh biro perjalanan ibadah haji dan umrah perlu terus dilakukan. Hal tersebut akan berpengaruh pada tingkat kepuasan para jemaah yang melaksanakan ibadah haji dan umrah.⁵

Pelaksanaan ibadah umrah ini selain membutuhkan tenaga juga biaya yang tidak sedikit, walaupun demikian kenyataannya banyak orang muslim yang menginginkan ibadah umrah tersebut. Hal itu dapat dilihat pada masyarakat Indonesia dengan populasi muslim yang besar, ditambah meningkatnya perekonomian masyarakat, menjadikan minat melaksanakan ibadah umrah semakin banyak.⁶

Di Indonesia ibadah Haji dan Umrah, diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji kemudian Undang-Undang ini di cabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah dasar pertimbangan pengaturan sebagaimana dikemukakan dalam konsideran menimbang pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah bahwa salah satu jaminan Negara atas kemerdekaan beribadah ialah pembinaan, pelayanan, dan perlindungan bagi warga Negara yang menunaikan ibadah haji dan umrah secara aman, nyaman, tertib, dan sesuai dengan ketentuan syariat, dan semakin meningkatnya jumlah warga Negara untuk menunaikan ibadah haji dan umrah, perlu peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji

⁵ Imam Syaukani, *Kepuasan Jamaah Haji Terhadap Kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1430 H / 2009 M*, Cetakan I (Jakarta: Putlisbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang Dan Diklat Kementerian Agama RI, 2011), h. 3.

⁶Dalduri, *"Pilihlah Travel Terbaik Demi Kenyamanan Ibadah"* Manasik Plus Umrah Haji & Muslim Journey, Edisi 02, Nomorvember 2016, hlm. 27

dan umrah secara aman, tertib, dan sesuai ketentuan syariat. Serta Peraturan Menteri Agama yang selanjutnya disebut PMA Nomor 8 Tahun 2015 yang direvisi menjadi PMA Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah. PMA Nomor 8 Tahun 2018 disusun untuk mengatur seluruh penyelenggara perjalanan ibadah umrah di seluruh Indonesia, maka seluruh penyelenggara perjalanan ibadah umrah yang ada di Indonesia wajib mematuhi dan menjalankan amanat peraturan tersebut.

Pelaksanaan ibadah haji di Indonesia secara nasional menjadi wewenang Kementerian Agama (Kemenag). Dalam kewenangan tersebut juga terkandung tanggung jawab yang besar karena dalam pelaksanaan ibadah haji diperlukan pelayanan yang baik.

Pelaksanaan haji reguler dibawah skema pemerintah, sedangkan urusan umrah dan haji khusus diserahkan kepada pelaku biro swasta. Biro penyelenggara umrah dan haji khusus berfungsi memberikan kemudahan atas semua keperluan terkait pelaksanaan, seperti visa, tiket pesawat, hotel, dan transportasi merupakan wilayah tanggung jawab biro. Dengan begitu setiap jamaah dapat fokus menjalankan ibadah. Untuk mendapatkan biro yang terbaik dalam pelayanan, jelas diperlukan kecermatan, terkait perizinan dan *track record* yang baik agar jamaah tidak terjerumus pada biro abal-abal. Perlu kecermatan dan ketelitian dari jamaah demi memperoleh pelayanan prima sehingga ibadah dapat maksimal. Untuk memperoleh *out come* berupa ibadah yang maksimal jelas diperlukan input yang cukup. Input yang dilakukan dengan

menggunakan biro yang profesional. Biro profesional adalah biro yang mampu mengkoordinasi keperluan calon jamaah dengan baik, mulai dari administrasi hingga persiapan fisik dengan pelayanan di atas rata-rata.⁷

Lebih khusus, terkait dengan pelaksanaan ibadah umrah diselenggarakan oleh Pemerintah melalui Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (19) UU Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan ibadah haji dan umrah. Dalam Undang-Undang tersebut, menegaskan bahwa Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah yang selanjutnya disingkat PPIU adalah perjalanan wisata yang memiliki izin dari menteri untuk menyelenggarakan ibadah umrah.⁸

Selanjutnya dalam Pasal 1 Ayat (1) PMA Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah menegaskan bahwa PPIU adalah rangkaian kegiatan perjalanan ibadah umrah di luar musim haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan Jemaah, yang dilaksanakan oleh pemerintah dan/ atau penyelenggara perjalanan ibadah umrah.⁹ Jemaah Umrah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (7) UU Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah yakni seseorang yang melaksanakan ibadah umrah.¹⁰ Pasal 1 Ayat (3) PMA Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah selanjutnya disebut PMA Nomor 8 Tahun 2018, ditegaskan Jemaah Umrah adalah setiap orang yang beragama Islam dan telah

⁷Dalduri, *Loc. Cit*

⁸Undang-Undang, *Op, Cit.*, Pasal 1 Ayat (19) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019.

⁹Peraturan Menteri Agama, *Op, Cit.*, Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018.

¹⁰Undang-Undang *Op, Cit.*, Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019.

mendaftarkan diri untuk menunaikan Ibadah Umrah sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan.¹¹

Dewasa ini, jumlah PPIU semakin banyak. Hal ini disebabkan adanya animo masyarakat yang meningkat dalam ibadah umrah. Meningkatnya minat masyarakat Indonesia untuk haji dan umrah sangat tinggi. Jumlah kuota haji Indonesia saat ini terbesar di dunia, yaitu sebanyak 221.000 jamaah. Sementara itu, jumlah jamaah umrah dari Indonesia saat ini terbesar kedua di dunia, yakni sebanyak 1.005.853 jamaah.¹² Menurut Kasubdit Pengawasan Umrah Kemenag, Nomorer Alya Fitra, mengatakan terjadi kenaikan pada jumlah masyarakat yang melaksanakan ibadah umrah. Pada tahun ini, jamaah umrah telah melebihi angka 1 (satu) juta orang. Peningkatan jamaah umrah terjadi karena banyak faktor. Salah satunya karena keinginan masyarakat untuk melaksanakan ibadah umrah semakin banyak. Umat Islam Indonesia beranggapan jika menunggu ibadah haji, antreannya banyak dan lama, untuk haji reguler rata-rata antreannya mencapai 20 tahun, sementara untuk kalau haji khusus lima tahun. Dengan alasan ini, umrah pun menjadi salah satu solusi dan alternatif ketika mereka ingin melaksanakan ibadah ke Tanah Suci.¹³

Banyaknya biro penyelenggara ibadah haji dan umrah disatu sisi sangat mempermudah bagi masyarakat untuk menunaikan ibadah haji dan umrah. Namun disisi lain hal ini juga menjadi suatu pemanfaatan

¹¹ Pasal 1 Ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah.

¹² Kompas.com Minat masyarakat tinggi bisnis pariwisata haji dan umrah. (Diakses pada tanggal 13 mei 2019, pukul: 18.30 Wita)

¹³ Republika.co.id/berita/jurnal-haji/berita-jurnal-haji/18/12/15/pjr2vr313-jamaah-umrah-terus-meningkat-apa-penyebabnya (Diakses pada tnggal 13 mei 2019, pukul 18.32 Wita)

penipuan sekelompok orang yang tidak bertanggung jawab. Seharusnya PPIU dapat melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri agar terhindar dari permasalahan-permasalahan yang dapat merugikan kedua belah pihak. PMA Nomor 8 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Haji dan Umrah yang mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Haji dan Umrah (PPIU).

PPIU atau biro perjalanan wisata yang telah mendapat izin dari Menteri diharapkan dapat menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah secara adil, profesionalitas, transparansi, dan akuntabilitas sebagaimana yang diatur pada Pasal 2 PMA Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah. Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami PPIU harus memberikan pelayanan yang baik sesuai dengan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan.

Akan tetapi dalam realitasnya, banyak PPIU yang dalam penyelenggaraannya menimbulkan permasalahan yang merugikan jemaah seperti halnya PPIU yang tidak atau belum berizin dan dapat menyelenggarakan umrah. Ditambah dengan Biro Perjalanan Wisata yang tidak diperbolehkan menyelenggarakan perjalanan umrah namun tetap menyelenggarakannya, walaupun hal itu bertentangan dengan UU Nomor 8 Tahun 2019 tentang penyelenggaraan ibadah haji dan umrah.

Berikut ini merupakan databases kasus penipuan yang terjadi di Indonesia. Hal inii dapat dibuktikan sebagai berikut:

1. Pada tahun 2015 tercatat 1.610 jumlah jemaah umrah yang menjadi korban kasus penipuan haji dan umrah. Salah satu Contohnya Jemaah dari PT. Mediterrania Travel dan PT. Mustaqbal Lima.
2. Pada tahun 2016 tercatat 290 jumlah jemaah yang menjadi korban kasus penipuan. Salah Satu Contohnya adalah Jemaah dari PT. Maulana dan PT. Diva Sakinah.
3. Pada tahun 2017 tercatat 35.149 jumlah jemaah umrah yang menjadi korban kasus penipuan haji dan umroh. Salah satu contonydwea adalah jemaah dari PT Raudah Kharisma Wisata dan PT First Anugerah Karya Wisata atau yang dikenal dengan First Travel.¹⁴

Lebih lanjut di bawah naungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan juga marak terjadi kasus penipuan jemaah umrah yang kerap kali membuat resah masyarakat untuk beribadah ke tanah suci. Berikut beberapa kasus penipuan jemaah umrah yang pernah terjadi di wilayah Sulawesi Selatan antara lain sebagai berikut:

1. Dilansir dari Merdeka.com, PT Arca Perkasa sebagai tersangka kasus penipuan dan penggelapan dana calon jemaah. Modus keduanya melakukan biaya umroh murah sebesar Rp 14 juta ke calon jemaah berjumlah 76 orang yang mendaftar di travel tersebut sejak tahun 2014. "Kasus penipuan, penggelapan dana sebesar Rp 1 miliar lebih ini dari 76 calon jemaah umroh. Hal ini dilaporkan

¹⁴ <https://fajar.co.id/2018/04/07/kemenag-rilis-daftar-26-travel-umrah-tidak-berizin/>
(diakses pada tanggal 3 Agustus 2019, Pukul 21.02 Wita)

karena calon jemaah umroh yang tadinya dijanji berangkat Mei 2017 namun hingga hari ini belum satu pun di antara mereka yang diberangkatkan.¹⁵

2. Dilansir dari Direktur Utama PT Diva Sakinah Travel and Tour, Irwati Slamet Rdjan terancam hukuman pidana empat tahun penjara atas kasus dugaan penipuan dan penggelapan. karena tidak memberangkatkan puluhan jemaah yang hendak melaksanakan Umrah. Padahal, para jemaah tersebut telah menyetor sejumlah uang tunai kepada PT Divas Sakinah. Tetapi uang tersebut tidak pernah dikembalikan dan justru diduga digunakan terdakwa untuk kepentingan diri sendiri. Akibat perbuatan terdakwa puluhan jemaah mengalami kerugian ratusan juta.¹⁶
3. Dilansir dari Tribun.com Kasus penipuan dan penggelapan uang calon jemaah umrah yakni Travel PT NKM Pro. Perusahaan biro perjalanan haji dan umrah yang berkantor di Jl Chairil Anwar No.28 Kota Makassar milik Nugrahyanti, diduga menipu 24 jemaah umrah senilai Rp 268.000.000 dengan modus umrah bertarif murah.¹⁷

Oleh karena itu Kemenag wilayah Sulawesi selatan kemudian menerbitkan selebaran imbauan ke seluruh kabupaten kota se-Sulawesi Selatan yang berisi 28 daftar Travel agent Umrah yang dapat dipilih oleh

¹⁵ <https://www.merdeka.com/peristiwa/tipu-jemaah-umrah-bos-pt-arca-perkasa-makassar-jadi-tersangka.html> di akses pada tanggal 24 Spetember 2019 pukul 17.20

¹⁶ <https://makassar.tribunnews.com/2017/04/18/penipuan-umrah-dirut-pt-diva-sakinah-terancam-4-tahun-penjara> di akses pada tanggal 24 Spetember 2019 pukul 17.30

¹⁷ <https://makassar.tribunnews.com/2019/04/01/tipu-puluhan-calon-jemaah-umrah-direktur-travel-pt-nkk-pro-disidang?page=2> di akses pada tanggal 24 Spetember 2019 pukul 17.35

calon jamaah agar terhindar dari penipuan yang belakangan ini marak terjadi¹⁸ Dari Jumlah tersebut menimbulkan asumsi bahwa tidak seluruhnya terdeteksi, hal ini disebabkan karena usaha PPIU belum terdata secara pasti berapa jumlahnya. Ketika mereka tidak terdaftar pada kementerian Agama secara otomatis kegiatan usaha mereka tidak diketahui oleh pemerintah. Itulah mengapa ada beberapa PPIU bermasalah yang lolos dari pengawasan pemerintah dan ketahuan setelah banyak terjadi korban. Fenomena ini tentu saja tidak sesuai dengan prinsip hukum bisnis dalam Islam. Prinsip hukum ekonomi atau bisnis Islam adalah keadilan dan kebaikan berdasarkan tauhid. Ketauhidan dalam hal ini tidak selalu bermakna vertikal antara hamba dan Tuhan, melainkan juga bermakna horisontal antara manusia dengan manusia lainnya. Dalam Islam, sekurang-kurangnya bisnis harus menghindari dua hal, pertama adalah menghindari *gharār* (ketidakpastian karena tidak adanya informasi atau pengetahuan yang cukup-tipu daya), kedua adalah menghindari untuk memberikan kelebihan tanpa kompensasi.¹⁹ Praktik PPIU yang gagal memberangkatkan jamaahnya hingga menelan kerugian milyaran rupiah di pihak jamaah atau bahkan triliunan tentu saja merupakan *gharār* yang tidak diperbolehkan.

Masih banyaknya penipuan-penipuan yang dilakukan oleh biro-biro penyelenggara haji dan umrah di Indonesia serta maraknya berbagai kasus penipuan umrah, mengindikasikan bahwa ada persoalan

¹⁸ <https://makassar.tribunnews.com/2015/05/06/agar-tak-tertipu-ini-daftar-travel-umroh-kemenag-sulsel> (diakses pada tanggal 3 Agustus 2019, Pukul 21.11 Wita)

¹⁹ Asep Saepudin Jahar, dkk. *Hukum Keluarga, Pidana dan Bisnis* (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2013), h. 230-231

pengawasan yang belum maksimal oleh pemerintah dan *stakeholder* terkait. Ketua Bidang Hukum Himpunan Penyelenggara Umrah dan Haji (Himpuh), mengatakan Kementerian Agama (Kemenag) seharusnya sudah bisa melakukan deteksi sejak dini terhadap travel yang patut diduga berpotensi melakukan penipuan. Titik lemahnya terletak pada pengawasan baik terhadap travel berizin, lebih-lebih terhadap travel tidak berizin. Perbaiki aspek pengawasan.²⁰ Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Darmin Nasution menilai bahwa salah satu permasalahan dalam pelaksanaan ibadah umrah adalah pengawasan pelaksanaannya yang tidak dilakukan secara ketat. Hal tersebut tergambar dari segi penyelenggara umrah yang dimana salah satu karakter yang dapat dilihat adalah konsep penawaran dimana kebanyakan diantara mereka menawarkan produk dengan sistem *Multi Level Marketing* (MLM) dengan harga yang tidak wajar dan terlalu murah. Selain itu Darmin menambahkan, biro bermasalah biasanya tidak memiliki izin resmi dari kementerian agama maupun kantor cabang dalam bentuk fisik. Mereka juga kerap melakukan pinjaman legalitas izin terhadap pihak lain yang sebetulnya tidak termasuk penyelenggara ibadah umrah.²¹ Meningkatnya kasus yang merugikan terhadap jama'ah umroh menjadi perhatian khusus oleh Kemenag. Banyaknya kasus yang berujung merugikan pengguna jasa biro perjalanan haji dan umroh menjadi sorotan pemerintah untuk

²⁰ <https://www.republika.co.id/berita/jurnal-haji/berita-jurnal-haji/19/01/29/pm3mpm384-himpuh-minta-pengawasan-terhadap-travel-umrah-dibenahi>. (Diakses pada tanggal 20 Januari 2019, Pukul: 19.55 Wita).

²¹ Darmin: Pengawasan pelaksanaan ibadah umrah belum ketat, www.ihram.co.id/berita/jurnal-haji/19/03/06, (diakses pada tanggal 11 Juni 2019 Pukul 18.21 Wita)

selektif dalam melakukan pengawasan, memberikan izin dan bahkan memberikan sanksi kepada perusahaan biro perjalanan haji dan umroh contohnya seperti pencabutan izin pada perusahaannya, atau memberikan sanksi terhadap perorangnya. Karena Ketika Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) tidak mampu mengoperasikan usahanya dengan adil, profesional, transparan dan akuntabel maka hal ini akan merugikan dua belah pihak, baik PPIU itu sendiri dan juga calon jamaah umrah.

Berdasarkan uraian diatas maka isu penelitiannya adalah tanggung jawab Kementerian Agama terhadap Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah yang belum berjalan dengan baik karena masih banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara perjalanan ibadah umrah kepada jamaah umrah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dan latar belakang masalah diatas maka rumusan masalah adalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimana pelaksanaan pengawasan Kantor Kementerian Agama Kota Makassar terhadap Pelayanan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah ?
- 2) Bagaimana Tanggung Jawab Kementerian Agama dalam melakukan perlindungan terhadap jamaah ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Pengawasan pada Pelayanan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) oleh Kantor Kementerian Agama Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui tanggung jawab hukum yang dilakukan Kementerian Agama terhadap pengawasan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsi pemikiran dan masukan bagi pengembangan khasanah ilmu pengetahuan para pembaca khususnya pengetahuan mengenai Pengawasan Pelaksanaan Penyelenggara Ibadah Haji dan Umrah secara umum dan Pengawasan Pelaksanaan Penyelenggara Ibadah Haji dan Umrah di Kota Makassar.
2. Secara Praktis Sebagai bahan informasi dan bahan masukan bagi praktisi, pemerhati hukum, dan calon jamaah haji dan umrah serta pegawai di lingkup Kementerian Agama seperti pegawai biro haji dan umrah, pegawai Kantor Urusan Agama, dan penyuluh maupun yang kapasitasnya sebagai tokoh masyarakat dan tokoh agama yang senantiasa memberikan bimbingan dan arahan kepada masyarakat tentang pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Roudotul Jannah, "Sistem Pengawasan Pelayanan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) Pada Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kementerian Agama Republik Indonesia" (Repository UIN Jakarta tahun 2016), Pada skripsi ini berfokus pada pengawasan pelayanan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) Pada Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kementerian Agama Republik Indonesia sementara dalam tesis ini membahas Jenis-jenis Pelayanan, Mekanisme Perizinan PPIU, Perlindungan Jemaah yang berfokus di Kota Makassar. Serta Pada tesis ini telah menggunakan PMA No 8 tahun 2018 tentang Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah serta Undang-undang No 8 tahun 2019.
2. Implementasi Peraturan Menteri Agama (PMA) No 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah oleh Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) Studi Pada PT Tima Amanah Wisata Jakarta Selatan Pada skripsi ini lebih membahas implemntasi Menteri Agama (PMA) No 8 Tahun 2018 pada PT Timah Amanah Prima Wisata Jakarta Selatan sementara dalam tesis ini membahas Jenis-jenis Pelayanan, Mekanisme Perizinan PPIU, Perlindungan Jemaah yang befokus di Kota Makassar.
3. Rizkiyadi, Sya'ban. Efektivitas Pelayanan JamaahUmrah Pada PT.Wahana Mitra Wisata .*Skripsi,UIN Syarif Hidayatullah,

Jakarta,2016. Pada Skripsi ini Berfokus pada Pelayanan Jemaah umrah yang berfokus pada PT.Wahana Mitra Wisata sementara dalam tesis ini membahas Jenis-jenis Pelayanan, Mekanisme Perizinan PPIU, Perlindungan Jemaah yang befokus di Kota Makassar. Serta Pada tesis ini telah menggunakan PMA No 8 tahun 2018 tentang Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah serta Undang-undang No 8 tahun 2019.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Negara Hukum

Konsepsi Negara hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan yang seirama dengan perkembangan kehidupan manusia, karena itu meskipun konsep negara hukum dianggap universal, pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik yang beragam yang dipengaruhi oleh situasi kesejarahan, falsafah bangsa, ideologi negara dan lain-lain. Dengan dasar ini secara historis dan praktis, konsep negara hukum tumbuh dalam berbagai model, seperti negara hukum berdasar Al-Qur'an dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum berdasarkan konsep Eropa Kontinental yang dikenal dengan "*rechtsstaat*", negara hukum yang berdasar konsep Anglo Saxon yang dikenal dengan "*rule of law*", konsep negara hukum "*socialist legality*", dan konsep negara hukum Pancasila.²² Dewasa ini dikenal konsep *Rechtsstaat* di Eropa Kontinental; atau *The Rule of Law* di negara-negara *Anglo Saxon*, di negara-negara sosialis dikembangkan pula suatu konsep yang disebut *Socialist Legality*.²³ Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah "*rechtsstaat*"²⁴. Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia

²² Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 1-2

²³ Ismail Suny. 1981. *Mencari Keadilan*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hlm. 131

²⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm.30.

adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”. Notohamidjojo menggunakan kata-kata “... maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*.”²⁵

Sementara itu, Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini:

“polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”(kursifpenulis).²⁶

Sejarah pertumbuhan negara hukum lahir dan tumbuh dari perkembangan dan pemikiran umat manusia yang sejalan dengan perkembangan kesejahteraan umat manusia itu sendiri, karena itu asumsi dan berkembangnya suatu negara hukum didasarkan pada tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Konsep negara hukum berlaku secara universal, karena disesuaikan dengan kondisi kesejahteraan masyarakat yang akhirnya konsep dan persepsi negara hukum muncul dengan berbagai model dan tipologinya.²⁷

Gagasan negara hukum memiliki kaitan langsung dengan ilmu Hukum Administrasi Negara. Dalam perkembangannya konsepsi negara hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat diantaranya:

²⁵ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm.27

²⁶ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 72.

²⁷ Marwati Riza. 2009. *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia Di Luar Negeri*. As Publishing. Makassar. Hlm. 33-34

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah;
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga Negara.²⁸

Dalam Kepustakaan berbahasa Indonesia sudah sangat populer dengan menggunakan istilah negara hukum, namun seringkali menjadi permasalahan, apakah sebenarnya konsep negara hukum itu. Apakah konsep negara hukum itu sama dengan konsep *Rechtsstaat* dan apakah negara hukum itu sama dengan konsep *The Rule of Law*, ataukah sama

²⁸ Ridwan HR. 2006. *Op.cit*, Hlm. 3

dengan konsep *Socialist Legality*, sehingga dalam memperlakukan Indonesia sebagai negara hukum seringkali pula mengaitkan pada kriteria *Rechtsstaat* atau kriteria *The Rule of Law* dengan begitu saja.²⁹

Menurut M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya,³⁰ Kemudian Sudargo Gautama berpendapat bahwa dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Sehingga sebuah negara tidak maha kuasa dan tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Sedangkan R. Djokosutono berpendapat bahwa negara hukum menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah negara yang berdasarkan pada kedaulatan hukum,³¹ Hukumlah yang berdaulat atas negara tersebut.

Unsur-unsur utama konsep "*rechtsstaat*" diatas, tampaknya banyak dipengerahui oleh pemikiran John Locke tentang "hak-hak asasi manusia secara alamiah" (hak hidup, kemerdekaan dan hak milik) serta "asas pemisahan kekuasaan negara" ke dalam organ legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dalam Montesquieu, Blackstone, dan Jean Jacques Rousseau.³²

²⁹ Achmad Ruslan. 2013. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Rangkang Education. Yogyakarta. Hlm 19

³⁰ Kusnardi, Moh dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. PSHTN FH UI dan Sinar Bakti. Jakarta. Hlm 153

³¹ Budiyanto. 1999. *Dasar-dasar Ilmu Tata Negara*. PT. Gelora Aksara Pratama. Jakarta. Hlm. 50-51

³² Abdul Razak. 2012. *Peraturan Kebijakan (Beleidsregels)*. Republik Institute dengan Rangkang Educatuion. Yogyakarta. Hlm. 39

A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of Law*", Menurut A.V. Dicey, *the rule of law* memiliki tiga unsur pokok berikut:

- a. *Supremacy of the law*, memiliki kedudukan yang paling tinggi (kedaulatan hukum), baik penguasa maupun rakyat harus tunduk pada hukum.
- b. *Equality before the law*, yaitu semua warga negara memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum.
- c. *Constitution based on Human Rights*, yaitu adanya jaminan hak-hak asasi warga negara di dalam konstitusi.

Profesor Utrecht membedakan antara Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau Negara hukum modern.³³ Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya "*Law in a Changing Society*" membedakan antara "*rule of law*" dalam arti formil yaitu dalam arti "*organized public power*", dan "*rule of law*" dalam arti materiel yaitu "*the rule of just law*".

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu

³³Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Jakarta: Ichtiar, 1962, hlm9

sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantive.

Sementara itu, cita Negara Hukum di Indonesia menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide "*rechtsstaat*", bukan "*machtsstaat*".

Guna menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan tujuan hukum, fungsi kekuasaan kehakiman atau lembaga peradilan berperan penting, terutama fungsi penegakan hukum dan fungsi pengawasan. Dalam penegakan hukum atau pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum atau pembentukan hukum.

Fungsi lain yang juga sangat penting adalah fungsi pengawasan dari lembaga peradilan. Dalam negara hukum moderen, kekuasaan pemerintah sangat luas, terutama dengan adanya delegasi dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan, dan *freies Ermessen*. Dengan demikian peran pembentuk undang-undang berkembang, dari pembentuk norma menjadi pembentuk undang-undang yang memberikan wewenang kepada

pemerintah. Oleh karena itu menurut Lunshof, harus ada pengawasan pengadilan terhadap pelaksanaan pemerintahan. Pengawasan dimaksud adalah pengawasan represif melalui lembaga peradilan.

2. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemanjuran/kemujaraban, membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu: karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.³⁴

Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertamanya harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.³⁵

Derajat dari efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa, "taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup."³⁶

³⁴ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, ctk Ketiga, Citra Aditya Bandung, 2013 Hal 67.

³⁵ Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Edisi Pertama, ctk Kesatu, Rajawali Press, Jakarta, 2013, Hal.375

³⁶ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*, Remaja Karya Bandung, 1985, Hal.7

Beberapa pendapat mengemukakan tentang teori efektivitas seperti Bronislaw Malinowski, Clarence J. Dias, Allot dan Murmer. Bronislaw Malinowski mengemukakan bahwa teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum, hukum dalam masyarakat dianalisa dan dibedakan menjadi dua yaitu: masyarakat modern,⁽²⁾ masyarakat primitif, masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar yang sangat luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih, didalam masyarakat modern hukum yang di buat dan ditegakan oleh pejabat yang berwenang.³⁷

Dalam bukunya Achmad Ali yang dikutip oleh Marcus Priyo Gunarto yang mengemukakan tentang keberlakuan hukum dapat efektif apabila :

1. Relevansi aturan hukum dengan kebutuhan orang yang menjadi target
2. Kejelasan dari rumusan substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh orang yang menjadi target hukum
3. Sosialisasi yang optimal kepada semua orang yang menjadi target hukum.
4. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan. Pada umumnya hukum prohibitor lebih mudah dilaksanakan daripada hukum mandatur.
5. Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.³⁸

³⁷ S. Alim H.S dan Erlies Septiani, *op.cit.*, Hal 308.

³⁸ Marcus Priyo Gunarto, *Kriminalisasi dan Penalisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa dalam sosiologi hukum masalah kepatuhan atau ketaatan hukum terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam mengukur efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hukum ini.³⁹

Efektivitas Hukum yang dikemukakan oleh Anthoni Allot sebagaimana dikutip Felix adalah sebagai berikut:

Hukum akan mejadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegelapan maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelsaikan.⁴⁰

Keberlakuan hukum berarti bahwa orang bertindak sebagaimana seharusnya sebagai bentuk kepatuhan dan pelaksana norma jika validitas adalah kualitas hukum, maka keberlakuan adalah kualitas perbuatan manusia sebenarnya bukan tentang hukum itu sendiri. Selain itu william Chamblish dan Robert B seidman mengungkapkan bahwa bekerjanya hukum dimasyarakat dipengaruhi oleh *all other societal personal force* (semua ketakutan dari individu masyarakat) yang melingkupi seluruh proses.

Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara

Diponegoro Semarang, 2011,Hlm 71- 71, dikutip Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbaini, Op.Cit., Hal 308

³⁹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatau pengantar*, Rajawali Pers, Bandung, 1996, Hal. 20

⁴⁰ Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Op.cit*, Hal 303

khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*) atau dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara *law in the book dan law in action*.⁴¹

Bustanul Arifin yang dikutip oleh Raida L Tobing dkk, mengatakan bahwa dalam negara yang berdasarkan hukum, berlaku efektifnya sebuah hukum apabila didukung oleh tiga pilar, yaitu:

- a. Lembaga atau penegak hukum yang berwibawa dapat diandalkan
- b. Peraturan hukum yang jelas sistematis.
- c. Kesadaran hukum masyarakat tinggi.⁴²

3. Teori Tanggung Jawab Hukum

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.⁴³ Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.⁴⁴

⁴¹ Soleman B Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta, 1993, Hal 47-48.

⁴² Raida L Tobing, dkk, (Hasil Penelitian), *Efektivitas Undang-Undang Money Laundering*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2011, Hal 11.

⁴³ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, 2005.

⁴⁴ Soekidjo Notoatmojo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm

Teori Tanggung Jawab Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:⁴⁵

“Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (negligence); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (culpa), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggungjawab terdiri dari:⁴⁶

1. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung jawab akibat kesalahan yang

⁴⁵ Hans Kelsen (a) , 2007, sebagaimana diterjemahkan oleh Somardi, General Theory Of law and State , Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik, BEE Media Indonesia, Jakarta, hlm. 81

⁴⁶ Hans Kelsen (b), sebagaimana diterjemahkan oleh Raisul Mutaqien, Teori Hukum Murni Nuansa & Nusa Media, Bandung, 2006, hlm. 140.

dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah responsibility menunjuk pada pertanggungjawaban politik.⁴⁷ Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga teori tanggungjawab dimaknai dalam arti liability,⁴⁸ sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum.

Dalam penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum; *“geenbevegedheid zonder verantwoordelijkheid; thereis no authority without responsibility; la sulthota bila mas-uliyat”* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).⁴⁹

Menurut Abdul kadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (tort liability) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu :⁵⁰

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intertional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga

⁴⁷ HR. Ridwan, 2006, Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 337

⁴⁸ Busyra Azheri, 2011, Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandotary, Raja Grafindo Perss, Jakarta, hlm. 54.

⁴⁹ Ibid Hal 352

⁵⁰ Abdul kadir Muhammad, Hukum Perusahaan Indonesia, Citra Aditya Bakti, 2010, hlm. 503

merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.

- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence 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 secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.

Pada prinsipnya, tujuan dibentuknya sistem hukum yang kemudian dikenal dengan perbuatan melawan hukum tersebut adalah untuk dapat tercapai seperti apa yang disebut oleh pribahasa latin, yaitu (*juris praecepta sunt haec honeste vivere, alterum non ledere, suum cuque tribune*) artinya semboyan hukum adalah hidup secara jujur, tidak merugikan orang lain dan memberikan orang lain haknya. Sebelum tahun 1919 yang dimaksud perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang melanggar peraturan tertulis. Namun sejak tahun 1919 berdasar *Arrest HR 31 Januari 1919* dalam perkara *Cohen* melawan *Lindenbaum*, maka yang dimaksud perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang melanggar hak orang lain, hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, kewajiban hukum serta kepatutan dan kesusilaan yang diterima di masyarakat.⁵¹

⁵¹ Abdulkadir Muhammad, Op.cit, hlm. 511.

Perbuatan melawan hukum (*onrechmatige daad*) diatur dalam Buku III KUHPerdara. Rumusan perbuatan melawan hukum terdapat pada Pasal 1365 KUHPerdara yaitu :

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

Menurut Pasal 1365 KUHPerdara, yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain. Dalam ilmu hukum dikenal 3 (tiga) katgori perbuatan melawan hukum, yaitu sebagai berikut :⁵²

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

Jika ditinjau dari pengaturan KUHPerdara Indonesia tentang perbuatan melawan hukum lainnya, sebagaimana juga dengan KUHPerdara di negara sistem Eropa Kontinental, maka model tanggung jawab hukum adalah sebagai berikut :⁵³

- a. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian), sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara.
- b. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan, khususnya unsur kelalaian, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1366 KUHPerdara.

⁵² Munir Fuady, Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer, Citra Adiyta Bakti, Bandung, 2010, hlm. 3.

⁵³ Ibid, hlm. 3.

- c. Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) dalam arti yang sangat terbatas sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1367 KUHPerduta.

Secara umum, prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut :⁵⁴

- a. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur kesalahan (*Liability based on fault*)

Prinsip ini adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum perdata khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367 KUHPerduta. Secara umum, asas tanggung jawab ini dapat diterima karena adil bagi orang yang berbuat salah untuk mengganti kerugian bagi pihak korban. Dengan kata lain, tidak adil jika orang yang tidak bersalah harus mengganti kerugian yang diderita orang lain.

Perkara yang perlu dijelaskan dalam prinsip ini adalah defenisi tentang subjek pelaku kesalahan yang dalam doktrin hukum dikenal asas *vicarious liability* dan *corporate liability*.

Vicarious liability mengandung pengertian, majikan bertanggung jawab atas kerugian pihak lain yang ditimbulkan oleh orang atau karyawan yang dibawah pengawasannya.

Corporate liability memiliki pengertian yang sama dengan *vicarious liability*. Menurut doktrin ini, lembaga yang menaungi suatu kelompok pekerja mempunyai tanggung jawab terhadap tenaga yang diperkerjakannya. Persoalan semacam ini tidaklah sederhana, karena

⁵⁴ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan konsumen*, PT. Sinar Grafika, Jakarta: 2008 hlm 92

dalam praktek belum tentu setiap pengangkut bersedia akan mengakui kesalahannya. Jika demikian, maka pihak penumpang, pengirim atau penerima barang atau pihak ketiga tidak boleh bertindak sepihak dan harus dapat membuktikan bahwa kerugian terjadi karena kesalahan pengangkut. Pembuktiann tersebut dilakukan di Pengadilan untuk diputus oleh hakim.

b. Prinsip Praduga untuk Selalu Bertanggungjawab (*presumption of liability*)

Prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada si tergugat. Apabila pihak tergugat tidak dapat membuktikan kesalahan pengangkut, maka ganti rugi tidak akan diberikan. Berkaitan dengan prinsip tanggung jawab ini, dalam doktrin hukum pengangkutan dikenal empat variasi:

- 1) Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab kalau ia dapat membuktikan, kerugian ditimbulkan oleh hal-hal di luar kekuasaannya.
- 2) Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, ia mengambil suatu tindakan yang diperlukan untuk menghindari timbulnya kerugian
- 3) Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, kerugian yang timbul bukan karena kesalahannya

4) Pengangkut tidak bertanggung jawab jika kerugian itu ditimbulkan oleh kesalahan penumpang atau kualitas barang yang tidak baik.

c. Prinsip Praduga untuk Tidak Selalu Bertanggungjawab (*presumption nonliability principle*)

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas.

Prinsip ini lebih diterapkan pada kasus-kasus seperti kasus yang dimana apabila terjadi suatu kecelakaan lalu lintas yang mempunyai peran aktif dalam melakukan pembuktian adalah pihak penggugat.

d. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*strict liability*)

Prinsip tanggung jawab mutlak sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut. Ada yang mengatakan tanggung jawab mutlak adalah prinsip yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Sebaliknya tanggung jawab *absolut* adalah tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.

Asas tanggung jawab mutlak merupakan salah satu jenis pertanggungjawaban Perdata (*Civil Liability*).⁵⁵ Tanggung jawab perdata merupakan suatu instrumen hukum perdata dalam konteks penegakan hukum untuk mendapatkan ganti kerugian pada kasus tersebut.

⁵⁵ Salim H.S, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, PT. Sinar Grafika, Jakarta: 2008, hlm 45

B. Pengawasan

Pengawasan merupakan hal yang sangat penting dalam setiap kegiatan pemerintah proses peningkatan seluruh kepentingan masyarakat. pemerintah wajib meningkatkan seluruh kepentingan masyarakat, dan untuk itu pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Dalam melaksanakan hal tersebut, maka kepada pemerintah dilimpahkan suatu *public service*.⁵⁶

1. Pengertian Pengawasan

Kamus besar Bahasa Indonesia mendefinisikan istilah pengawasan berasal dari kata “awas” yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi.⁵⁷

Pengawasan ini adalah arti sempit yang oleh Sujamto diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.⁵⁸ Menurut S.P Siagian, pengawasan sejatinya adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁵⁹ Menurut Soekarno. K, pengawasan ialah

⁵⁶Marbun, SF.,. *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Adminstrasi Negara*, (Yogjakarta: UII Press), 2004, hlm.73

⁵⁷Ammar Saudi, *Sistem Pengawasan Badan PeradilanDi Indonesia*, (PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta 2014), hlm. 15

⁵⁸ Sujamto. 1983. *Beberapa pengertian di Bidang Pengawasan*. Jakarta : Ghlm.ia Indonesia. hlm. 17

⁵⁹S. P. Siagian. 1990. *Filsafat Administrasi*. Jakarta : Gunung Agung Jakarta. Hlm. 107

suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.⁶⁰

Secara umum pengawasan diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan mengadakan evaluasi terhadap pekerjaan yang sudah diselesaikan, apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Pengawasan lebih diarahkan kepada upaya untuk melakukan koresi terhadap hasil kegiatan. Suatu sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan diperlukan guna memberikan perlindungan hukum baik bagi warga, masyarakat, bagi badan atau pejabat tata usaha negara.

Pengawasan yang dianut menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah meliputi dua bentuk pengawasan, yakni pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai rencana yang ditetapkan.⁶¹

⁶⁰ Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir. 1998. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*. Jakarta : PT Rineka Cipta. hlm. 20

⁶¹ Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung : Universitas Lampung, hlm. 81

Menurut T. Hani Handoko, pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai.⁶² Sedangkan menurut Brantas Pengawasan adalah proses Pemantauan, penilaian, dan pelaporan rencana atas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan untuk tindakan korektif guna penyempurnaan lebih lanjut.⁶³

Menurut George R. Terry, pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses penentuan, apa yang harus dicapai mengenai standar apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan apabila perlu dilakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.

Inti dari definisi yang telah dikemukakan oleh para ahli di atas adalah bahwa di dalam pengendalian terdapat rencana dan pengawasan yang pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai.

Pengawasan merupakan sebuah proses akhir dari fungsi-fungsi manajemen yang menjamin perencanaan kegiatan dengan suatu tahapan-tahapan yaitu penetapan standar, penilaian kinerja dengan standar serta perbaikan terhadap penyimpangan yang terjadi untuk mencapai tujuan-tujuan perusahaan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Pengawasan juga dapat mendeteksi sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

⁶²T. Hani Handoko, *Manajemen*, (Yogyakarta: BPFE, 2002), hlm. 359

⁶³Brantas *Dasar-Dasar Manajemen*, hlm. 188

Oleh karena itu dalam setiap perusahaan mutlak, bahkan rutin adanya system pengawasan dan pengendalian. Dengan demikian pengawasan merupakan *instrument* pengendalian yang melekat pada setiap tahapan operasional perusahaan.⁶⁴

2. Jenis Pengawasan

a. Pengawasan Bersifat Internal dan Eksternal

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisasi atau struktural merupakan bagian dari lingkungan pemerintah sendiri. Menurut Pasal 2 ayat (1) Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan.

1) Pengawasan Atasan Langsung (Pengawasan Melekat/ *Built In Control*)

Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa pengawasan terdiri dari :

- a) Pengawasan yang dilakukan oleh pemimpin atasan langsung baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
- b) Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.

2) Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan

⁶⁴ Damang Averroes Al-Khawarizmi, "Teori Pengawasan", *Negara Hukum*, <http://www.negarahukum.com/hukum/teori-pengawasan.html> (diakses pada 16 Mei 2019, pukul 20.13 Wlta)

dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.

Pengawasan Ekstern (*External Control*) adalah pengawasan yang dilakukan terhadap organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris atau struktural kedudukannya berada di luar pemerintah (Eksekutif). Pengawasan Yuridis (*Yuridis Control*) oleh pengadilan dalam hal timbul sengketa antara rakyat dengan pemerintah, baik melalui pengadilan umum (perdata) maupun pengadilan tata usaha negara.

3) Pengawasan dan Pemeriksaan Lainnya

Pengawasan ini merupakan pengawasan umum yaitu suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintah daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintah dengan lebih baik. Pengawasan umum terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Pengawasan pemerintah daerah (melalui pengawasan preventif, pengawasan represif, pengawasan umum) adalah merupakan salah satu tugas pokoknya yang ditugaskan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

b. Berdasarkan Waktu Saat dilaksanakan Pengawasan

1) Pengawasan Preventif atau kontrol *a-priori*

Jenis pengawasan preventif adalah pengawasan atas jalannya pemerintah daerah yang sekarang diatur dalam Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Secara umum pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaannya (pengawasan terhadap sesuatu yang bersifat rencana dengan maksud agar tidak terjadi kekeliruan.

2) Pengawasan Represif atau kontrol *a-posteriori*

Pengawasan represif merupakan pengawasan yang dilakukan setelah dikeluarkannya suatu keputusan atau suatu tindakan perbuatan pemerintah, pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan. Pengawasan ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan koreksi tindakan yang keliru sekaligus memulihkannya. Dengan cara melakukan pengawasan terhadap semua perda dan raperda yang mengatur urusan daerah.

c. Berdasarkan Jarak

- 1) Pengawasan Langsung Pengawasan Langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan di tempat objek yang diawasi.
- 2) Pengawasan Tidak Langsung Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan tanpa mendatangi tempat pekerjaan atau objek yang diawasi atau tegasnya diawasi dari jarak jauh, yaitu dengan cara mempelajari dan menganalisa segala dokumen dan bahan laporan lisan yang menyangkut objek yang diawasi.

d. Berdasarkan Ruang

1) Pengawasan Intern (*Internal Control*)

Pengawasan dari dalam wadah pemerintahan atau departemen, pengawasan ini merupakan pengawasan yang dilakukan dari dalam, yang melakukan pengawasan berada didalam susunan organisasi objek yang diawasi.

2) Pengawasan Ekstern (*External Control*)

Pengawasan Ekstern adalah pengawasan yang subjek atau yang melakukan pengawasan berada di luar susunan organisasi objek yang diawasi.

e. Pengawasan bersifat *Rechtmatigheid* dan *Doelmatigheid*

1) Pengawasan bersifat *Rechtmatigheid* atau segi *legalitas* adalah pengawasan yang dilakukakan dengan cara menilai atau menguji segi hukum suatu perbuatan pemerintah, apakah perbuatan itu benar atau sah menurut hukum.

2) Pengawasan bersifat *Doelmatigheid* atau kemanfaatan adalah pengawasan yang dilakukan dengan menitik-beratkan pada segi kemanfaatan (*opportunitas*).

Dari Segi Hukum Administrasi Pengawasan diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah berjalan sesuai dengan norma hukum atau ketentuan peraturan perundang-undangan dan perlindungan hukum bagi rakyat atau sikap-tindakan badan/pejabat tata usaha negara dapat diupayakan.⁶⁵

⁶⁵ SF. Marbun. 2013. Hukum Administrasi Negara II. FH UII Press : Yogyakarta. Hlm. 2

3. Prinsip-Prinsip Pengawasan

Prinsip pengawasan juga sangatlah penting, karena merupakan standar atau alat pengukur dari pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan. Rencana tersebut bias menjadi petunjuk apakah suatu pelaksanaan pekerjaan berhasil atau tidak. George R. Dalam Winardi mengemukakan bahwa prinsip pengawasan yang efektif membantu usaha-usaha kita untuk mengatur pekerjaan tersebut berlangsung sesuai dengan rencana. Sedangkan menurut Ulbert Silalahi prinsip-prinsip pengawasan adalah:

- a. Pengawasan harus berlangsung terus-menerus bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan atau pekerjaan;
- b. Pengawasan harus menemukan, menilai, dan menganalisis data tentang pelaksanaan pekerjaan secara objektif;
- c. Pengawasan harus memberi bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan;
- d. Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan efisiensi (hasil guna);
- e. Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan (*Plan and Objective Oriented*);
- f. Pengawasan dilakukan terutama pada tempat-tempat strategis atau kegiatan-kegiatan yang sangat menentukan atau *control by exception*.
- g. Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan (*Corrective Action*).

4. Tujuan dan Fungsi Pengawasan

Tujuan utama dari pengawasan itu sendiri adalah mengusahakan agar apa yang direncanakan mejadi kenyataan. Agar suatu sistem pengawasan dapat dengan efektif merealisasikan tujuannya, maka suatu sistem pengawasan setidaknya-tidaknya harus dengan segera melaporkan adanya penyimpanga penyimpangan dari rencana, agar dapat diambil tindakan untuk pelaksanaan selanjutnya. Dengan ini pelaksanaan keseluruhan benar-benar dapat sesuai atau mendekati apa yang direncanakan sebelumnya.

Menurut Hadari Nawawi, "Tujuan pengawasan dilingkungan aparatur pemerintah adalah untuk mendukung kelancaran dan ketepatan plekasanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan, sehingga pelaksanaan tugas umum pemerintah dapat dilakukan secara tertib, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berdasarkan sendi-sendi kewajaran dalam penyelenggaraan pemerintahan".⁶⁶

Titik berat pengawasan sesungguhnya berkisar pada manusia, sebab manusia itulah yang melakukan kegiatan-kegiatan badan usaha atau organisasi bersangkutan.Hakikat pengawasan mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam mencapai tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas organisasi.

⁶⁶Hadari Nawawi dan Mimi Martini, *ilmu administrasi* (Jakarta: Ghlm.ia Indonesia 1994), h 110

Menurut Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir tujuan pengawasan ialah:⁶⁷

- a. Agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang obyektif serta bertanggung jawab.
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja. Agar adanya kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Adapun fungsi pengawasan meliputi beberapa hal berikut ini:

- a. Mempertebal rasa dan tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaan;
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai prosedur yang telah ditentukan;
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan;
- d. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan.⁶⁸

⁶⁷ *Ibid*, Hlm. 26.

5. Macam-macam Pengawasan

Menurut Victor M Situmorang, macam-macam pengawasan dilihat dari bidang pengawasannya, yakni:

- a. Pengawasan anggaran pendapatan (*budgetary control*)
- b. Pengawasan biaya (*cost control*)
- c. Pengawasan barang inventaris (*Inventory control*)
- d. Pengawasan produksi (*Production control*)
- e. Pengawasan jumlah hasil kerja (*Quality control*)
- f. Pengawasan pemeliharaan (*maintenance control*)

Adapun macam-macam pengawasan yang tercantum dalam Lampiran Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat yakni:

a. Pengawasan Melekat

Serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Pengawasan Fungsional

Pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁶⁸ Maringin Masry Simbolon, *Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen*. (Jakarta: Gramedia Indonesia, 2004), hlm. 62.

c. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparat pemerintah yang berkepentingan, berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.

d. Pengawasan Legislatif

Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

e. Pengawasan dari Segi Hukum

Pengawasan dari segi hukum terhadap perbuatan pemerintah, merupakan pengawasan dari segi *rechmatigheid*, bukan hanya dari *wetmatigheid*-nya saja.

Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah/tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum. Pengawasan demikian biasanya dilakukan oleh hukum peradilan. Sampai di manakah wewenang hakim untuk mengadakan pengawasan?

Hakim hanya berwenang menilai segi hukumnya dari kepentingan-kepentingan yang saling berbenturan. Dengan kata lain, hakim mengadakan pengawasan/control terbatas terhadap perbuatan pemerintah mengenai aspek-aspek hukumnya, artinya mengadakan pengawasan apakah pada penentuan tentang kepentingan umum oleh pemerintah itu tidak mengurangi hak-hak individu yang adil secara tidak

seimbang. Dapat disimpulkan bahwa hakim hanya memberikan penilaian/pengawasan apakah tindakan administrasi Negara dalam menyelenggarakan pemerintahan itu termasuk sebagai perbuatan yang disebut *onrechtmatige overheidsdaad*.

Satu hal yang diterima sebagai suatu asas hukum bahwa pengawasan atas kebijaksanaan tidaknya suatu tindakan pemerintah (*doelmatigheidcontrole*) tidak dapat diserahkan kepada hakim, tetapi tetap di tangan administrasi Negara sendiri. Dengan kata lain dalam hal *beleid* pemerintah, hakim tidak dapat mengadakan penilaian, karena hal itu akan mendudukan hakim pada kursi eksekutif (Utrecht, 1986:127).⁶⁹

Instrumen pemerintahan adalah alat-alat atau sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya. Pemerintah juga menggunakan instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan yaitu dengan instrumen yang disebut perizinan.

C. Perizinan

Tugas pemerintah dalam mengatur mempunyai makna pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk melahirkan sistem-sistem perizinan melalui instrumen pengaturan tersebut, pemerintah mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larangan dan kewajiban.⁷⁰

⁶⁹Diana Hlm.im Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta : Ghlm.ia Indonesia, 2004), hlm. 74-75

⁷⁰ Effendi, Lutfi., *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, (Malang: Bayumedia Publishing), 2003, hlm.196

Dengan demikian, izin sebagai salah satu instrumen pemerintahan berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

1. Pengertian Perizinan

Tidaklah mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin, hal ini dikemukakan oleh Sajchran Basah. Pendapat yang dikatakan Sajchran Basah agaknya sama dengan yang berlaku di negeri Belanda, seperti dikemukakan van der Pot, *Het is uiterst moelijk voor begrip vergunning een definitie te vinnden*. Hal ini disebabkan oleh antara pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap objek yang didefinisikannya. Sukar memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam.⁷¹

Menurut Utrecht, bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).⁷²

Berikut definisi tentang izin yang dikemukakan oleh beberapa pakar hukum:

Menurut Sajchran Basah, Izin adalah perbuatan Hukum Administrasi Negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal Kontreo berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh

⁷¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada), 2006, hlm.196

⁷² Ibid., Hlm. 198

ketentuan perundang undangan yang berlaku.⁷³ Kemudian menurut Bagir Manan menyebutkan bahwa Izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. Kemudian menurut ahli hukum belanda N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan. Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudi tingkah laku para warga.⁷⁴

Berdasarkan pendapat para pakar, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu.

2. Unsur-Unsur Perizinan

Beberapa Unsur dalam Perizinan diantaranya :

a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekadar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan

⁷³ Juniarso Ridwan Dkk, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung : Nuansa Cendekia, 2014), Hlm. 92

⁷⁴ Ridwan HR, Op.cit., Hlm. 199

wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu. Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret.

b. Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *welmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembuatan dan penerbitan keputusan izin merupakan tindakan dalam hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran pelbagai ketentuan penyelenggaraan

pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (Lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik tingkat pusat maupun daerah.

d. Peristiwa Konkret

Disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izin pun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya.

e. Prosedur dan Persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.⁷⁵

⁷⁵Ibid., Hlm. 202-207

3. Tujuan dan Fungsi Perizinan

Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu diwujudkan. Hal ini berarti lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut;

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan "*sturen*") aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- b. Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monument-monumen).
- d. Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).

Izin memberikan pengarah, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan "*drank en horecawet*", di mana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).⁷⁶

⁷⁶ Ibid., Hlm. 207-208

D. Pelayanan

1. Pengertian Pelayanan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pelayanan diartikan sebagai kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.⁷⁷ Pelayanan diartikan sebagai tindakan atau perbuatan seseorang atau organisasi untuk memberikan kepuasan kepada pelanggan atau nasabah.⁷⁸

Pengertian pelayanan dikemukakan juga oleh para ahli yang berpendapat berbeda satu sama lain. Diantaranya para ahli yang yaitu sebagai berikut:

- a. Menurut Philip Kotler, "Pelayanan dapat diartikan sebagai suatu aktivitas yang bermanfaat atau yang diberikan oleh satu atau beberapa pihak kepada pihak lain untuk dapat memuaskan kebutuhan dan keinginan yang pada dasarnya bersifat berwujud dan tidak akan menimbulkan kepemilikan apapun kepada yang menerimanya.⁷⁹
- b. Pelayanan menurut Atep Adya Brata adalah segala usaha penyediaan fasilitas dalam rangka mewujudkan kepuasan para calon pembeli atau pelanggan sebelum atau sesudah terjadinya transaksi.⁸⁰

⁷⁷Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pustaka, 2001). Edisi ke-3, cet. Ke-2, h. 446

⁷⁸ Kasmir, *Etika Customer Service*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), h. 15

⁷⁹ Philip Kotler, *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control*, Eight Edition, New Jersey, (prentice Hall, 1994), h. 446

⁸⁰ Atep Adya Brata, *Bisnis dan Hukum Perdata Dugas SMK*, (Bandung: Armico, 1999), h. 93

- c. Menurut AS. Moenir, “pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung diterima. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa pelayanan merupakan tindakan yang dilakukan orang lain agar masing-masing memperoleh keuntungan yang diharapkan dan mendapat kepuasan.”⁸¹

Dari beberapa pengertian di atas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa pelayanan adalah sesuatu kegiatan jasa yang dijual oleh karyawan dengan tujuan untuk memuaskan hati pelanggan tanpa pelanggan harus membeli kegiatan jasa tersebut.

Menurut Kotler dan Keller yang dikutip oleh Tjiptono menyatakan bahwa kualitas pelayanan harus dimulaidari kebutuhan pelanggan dan berakhir pada persepsi pelanggan, di mana persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan merupakan penilaian menyeluruh atas keunggulan suatu pelayanan. Hal ini berarti bahwa citra kualitas yang baik bukan berdasarkan sudut pandang atau persepsi pihak penyedia jasa, yaitu perusahaan. Akan tetapi pada sudut pandang penilaian persepsi pelanggan.

Dalam hal ini, konsumen adalah pihak yang mengkonsumsi dan menikmati jasa perusahaan, sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas jasa. Persepsi pelanggan terhadap kualitas jasa merupakan nilai menyeluruh atas keunggulan atau jasa.⁸²

⁸¹ AS. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), cet. Ke-4, h.17.

⁸²²⁹Fandy Tjiptono, *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*, (Yogyakarta: Andi, 1997), Cet. Ke-2, h.10

Pengertian pelayanan yang baik adalah kemampuan perusahaan dalam memberikan kepuasan kepada jamaah dengan standar yang sudah ditetapkan. Kemampuan tersebut ditunjukkan oleh sumber daya manusia dan sarana serta prasarana yang dimiliki.

2. Ciri-ciri Pelayanan

Berikut ini beberapa ciri-ciri pelayanan yang baik bagi perusahaan dan karyawan yang bertugas melayani jamaah:

a. Tersedianya karyawan yang baik

Kenyamanan jamaah sangat tergantung pada karyawan yang melayaninya. Karyawan harus ramah, sopan dan menarik. Disamping itu karyawan harus tetap tanggap, pandai bicara, menyenangkan, serta pintar. Karyawan harus mampu memikat dan mengambil hati jamaah sehingga jamaah semakin tertarik. Demikian juga dengan cara kinerja karyawan harus rapi, cepat dan cekatan.

b. Tersedianya sarana dan prasarana yang baik

Pada dasarnya jamaah ingin dilayani secara prima. Untuk melayani jamaah, salah satu hal yang paling penting diperhatikan di samping kualitas dan kuantitas sumber daya manusia adalah sarana dan prasarana yang dimiliki perusahaan. Peralatan dan fasilitas yang dimiliki seperti ruang tunggu dan ruang untuk menerima tamu harus dilengkapi berbagai fasilitas sehingga membuat jamaahnya merasa betah dalam ruangan tersebut.

c. Dapat bertanggung jawab

Sejak awal hingga selesai dapat di pertanggungjawabkan. Artinya dalam menjalankan kegiatan pelayanan, karyawan harus bisa melayani dari awal sampai selesai. Jamaah akan merasapuas jika karyawan bertanggung jawab terhadap pelayanan yang diinginkannya. Jika terjadi sesuatu karyawan yang dari awal menangani masalah tersebut, secara segera mengambil alih tanggung jawabnya.

d. Mampu melayani secara cepat dan tepat

Artinya dalam melayani jamaah diharapkan karyawan harus melakukan melalui prosedur. Layanan yang diberikan sesuai dengan jadwal untuk pekerjaan tertentu dan jangan membuat kesalahan, dalam arti pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar perusahaan dan keinginanjamaah.

e. Mampu Berkomunikasi

Artinya karyawan harus mampu berbicara kepada jama'ah. Karyawan juga harus dengan cepat memahami keinginan jama'ah. Selain itu, karyawan harus dapat berkomunikasi dengan bahasa yang jelas dan mudah dimengerti.

f. Memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik

Untuk menjadi karyawan yang khusus melayani jama'ah harus memiliki pengetahuan dan kemampuan tertentu. Karena tugas karyawan selalu berhubungan dengan jamaah, karyawan perlu di didik khususnya mengenai kemampuan dan pengetahuannya untuk menghadapi masalah-masalah jama'ah atau kemampuan dalam bekerja. Kemampuan bekerja akan mampu mempercepat proses pekerjaan sesuai dengan waktu yang diinginkan.

g. Berusaha memahami kebutuhan jamaah

Artinya karyawan harus cepat tanggap apa yang diinginkan oleh jamaah. Karyawan yang lamban akan membuat jamaah berpindah ke tempat lain. Karyawan harus berusaha mengerti dan memahami keinginan dan kebutuhan jamaah secara cepat.

h. Mampu memberikan kepercayaan kepada jamaah

Kepercayaan calon jama'ah kepada perusahaan mutlak diperlukan sehingga calon jama'ah mau menjadi konsumen perusahaan yang bersangkutan. Demikian pula untuk menjaga jama'ah yang lama perlu dijaga kepercayaannya agar tidak berpindah tempat. Semua ini melalui karyawan dari perusahaan itu sendiri.

3. Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan adalah sebagai sistem manajemen strategik dan integratif yang melibatkan semua manajer dan karyawan, serta menggunakan metode-metode kualitatif dan kuantitatif untuk memperbaiki secara berkesinambungan proses-proses organisasi, agar dapat memenuhi dan melebihi kebutuhan, keinginan dan harapan pelanggan.⁸³

Untuk mencapai pelayanan yang maksimal kepada calon jamaah haji diharuskan adanya kualitas pelayanan, diantaranya:⁸⁴

- a. Transparansi, yakni bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

⁸³Bambang Istianto, *Manajemen Pemerintahan dalam Perspektif Pelayanan Publik*, (Jakarta : Mitra Wacana Media, 2011), h. 118

⁸⁴Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2010), h. 6

- b. Akuntabilitas, yakni dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kondisional, yakni sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif, yakni dapat mendorong peran serta jamaah dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan jamaah
- e. Kesamaan hak, yakni tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan sebagainya
- f. Keseimbangan dan hak kewajiban, yakni mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan.

4. Standar Pelayanan Minimal

Standar pelayanan adalah mengatur tentang apa yang minimal harus dilakukan oleh ketentuan lembaga pelayanan dalam melayani calon jamaah haji. Yang termasuk dalam standar pelayanan adalah standar sikap dan perilaku petugas pelayanan ketika berhubungan dengan para calon jamaah haji sehingga dapat memuaskan pelanggan dan pelanggan pun akan merasa diperhatikan, dan dipentingkan.⁸⁵ Standar Pelayanan meliputi :⁸⁶

⁸⁵Agus Wiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, (Yogyakarta : Gadjadarda University Press, h.87)

⁸⁶Nina Rahmayanty, *Manajemen Pelayanan Prima*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), h. 89

- a. Prosedur pelayanan, yakni yang dibakukan bagi jamaah dan petugas pelayanan termasuk pengaduan.
- b. Waktu penyelesaian, yakni yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. Biaya pelayanan, yakni tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. Produk pelayanan, yakni hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. Sarana dan prasarana, yakni penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan, yakni harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Standar pelayanan minimal cukup mulai dari perilaku, cara berkomunikasi dan sopan santun. Setelah itu mengatur tata cara pelayanan yang sudah ditentukan sebelumnya oleh lembaga itu sendiri. Standar pelayanan minimal sangat membantu bagi lembaga untuk memberikan pelayanan kepada calon jamaah dan lebih memudahkan bagi mereka mengatur persyaratan-persyaratan yang akan dikumpulkan.

E. Tinjauan Umum tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah

Pelaksanaan Syari'at Islam di Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan sesuatu yang baru. Hal ini beranjak dari praktek-praktek keseharian masyarakat Indonesia yang mayoritasnya beragama Islam. Meskipun dalam kesehariannya, penduduk Indonesia menerapkan ajaran Islam secara individuallistis, namun dalam beberapa aspek yang berkaitan dengan kolektivitas masyarakat seperti bidang hukum, kenegaraan dan lainnya, Negara Indonesia memiliki falsafah tersendiri yaitu Pancasila, sebab penduduk di Indonesia yang tersebar di berbagai pulau memiliki beragam etnis dan budaya serta agama yang berbeda beda.⁸⁷ Seperti yang diketahui bahwa, landasan pelaksanaan ibadah bagi masyarakat pemeluk agama Islam adalah Rukun Islam, yang di dalamnya terdapat penjabaran tentang kewajiban-kewajiban bagi pemeluk agama islam. Sebagai masyarakat muslim Rukun Islam merupakan sebuah kaidah yang wajib untuk dilaksanakan. Salah satu kaidah yang terdapat dalam rukun islam yaitu melaksanakan ibadah haji. Kewajiban ini merupakan rukun Islam yang kelima. Karena haji merupakan kewajiban, maka apabila orang yang mampu dan tidak melaksanakannya maka sifatnya berdosa dan apabila melaksanakannya mendapat pahala. Sedangkan makna haji bagi umat Islam merupakan respon terhadap panggilan Allah SWT.

⁸⁷ Syamsul Bachri. 2012. *Pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh sebagai Bagian Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)* as Publishing. Jurnal Dinamika Hukum.

1. Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah

Pengertian Penyelenggaraan Ibadah haji dan umrah dalam Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah ditegaskan bahwa *Ibadah Haji dan Umrah adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi dan pelaporan Ibadah Haji dan Ibadah Umrah.*

Dalam pasal 3 UU Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah menegaskan bahwa Ibadah Haji dan Umrah Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah bertujuan:

- a. memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan bagi jemaah Haji dan Jemaah Umrah sehingga dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan syariat; dan
- b. mewujudkan kemandirian dan ketahanan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

Penyelenggaraan ibadah haji dikelola dengan mengutamakan kepentingan jemaah sesuai dengan hak dan kewajibannya agar dapat melaksanakan ibadah haji sesuai dengan tuntutan syariah dan pelaksanaannya dapat berjalan dengan aman dan nyaman.

2. Pengertian Ibadah Umrah

Kata umrah Berasal dari kata *l'timar* yang berarti ziarah, yakni menziarahi Ka'bah dan bertawaf di sekelilingnya, kemudian bersa'i antara Shafa dan Marwah, serta mencukur rambut (tahallul) tanpa wukuf di arafah.⁸⁸ Umrah juga biasa berarti melakukan perjalanan mengunjungi Baitullah serta mengunjungi beberapa tempat-tempat bersejarah termasuk makam Nabi Muhammad saw di Madina.

⁸⁸Muhammad Baqir Al-Habsi, *Fiqih Praktis*, (Bandung: Mizan,1999), hlm. 377

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 2019 pasal 1 Ayat (2) menegaskan bahwa ibadah umrah adalah berkunjung ke Baitullah di luar musim haji dengan niat melaksanakan umrah yang dilanjutkan dengan melakukan tawaf, sai, dan tahallul. Jemaah Umrah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah yakni seseorang yang melaksanakan ibadah umrah.⁸⁹

Pasal 1 Ayat (3) Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah selanjutnya disebut PMA Nomor 8 Tahun 2018, ditegaskan Jemaah Umrah adalah setiap orang yang beragama Islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan Ibadah Umrah sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan.

3. Hukum Umrah

Hukum ibadah umrah ini masih terjadi perbedaan pendapat. Sebagian ulama (*Fuqaha*) mengatakan wajib dan sebagian yang lain mengatakan sunnah. Jika disimpulkan dari argumen para Fuqaha umrah yang memiliki hukum wajib adalah umrah yang dilakukan bersama hajinya dan umrah yang tidak dilaksanakan berkaitan dengan haji hukumnya sunnah.⁹⁰

Haji pada hakikatnya merupakan sarana dan media bagi umat Islam untuk melaksanakan ibadah ke Baitullah dan Tanah Suci setiap tahun. Karena setiap tahun sebagian umat muslim dari seluruh dunia

⁸⁹ Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

⁹⁰ Muhammad Sholikhin, Keajaiban Haji Dan Umrah, (Jakarta: Erlangga, 2013) h. 4

datang untuk menunaikan ibadah haji. Adapun ibadah umrah pada hakikatnya menjadi sarana dan media bagi umat muslim untuk beribadah ke tanah suci setiap saat dan waktu. Karena pada saat itu umat muslim datang dan berziarah ke Ka'bah untuk melakukan ibadah dan mendekatkan diri kepada Allah swt. Tidak hanya pada tahun saat haji, akan tetapi pada setiap saat, ketika orang melaksanakan ibadah umrah.

4. Syarat-Syarat Umroh

Adapun ulama hukum Islam (*fuqaha*) telah bersepakat bahwa syarat-syarat wajib ibadah umrah adalah sebagai berikut:⁹¹

- a. Beragama Islam, orang non muslim tidak sah dalam melaksanakan haji atau umrah. Jika dia berkunjung ke tanah suci bahkan mengikuti ibadah haji atau umrah seperti thawaf dan sa'i maka perjalanan haji atau umrahnya hanya sebatas melancong saja.
- b. Baligh, anak kecil tidak diwajibkan berhaji atau pun umrah, baik yang sudah mumayyiz maupun yang belum. Kalau sudah mumayyiz ia naik haji atau umrah maka sah, tetapi pelaksanaan haji atau pun umrah yang sebelum mumayyiz itu merupakan sunnah dan kewajiban melaksanakan haji atau pun umrah tidak gugur. Setelah baligh dan bisa atau mampu, ia wajib melaksanakan haji atau pun umrah lagi menurut kesepakatan ulama mazhab.
- c. Berakal Sehat, orang gila sebenarnya tidak mempunyai beban atau bukan seorang mukallaf. Kalau dia naik haji atau umrah dan dapat melaksanakan kewajiban yang dilakukan oleh orang yang berakal, maka haji atau umrahnya itu tidak diberi pahala dari kewajiban itu, sekalipun pada waktu itu akal sehatnya

⁹¹Gus Arifin, *Tips & Trik Ibadah Haji dan Umrah*, (Jakarta: PT Alex Media Komputindo, 2010), hlm. 32.

sedang datang kepadanya. Tapi kalau gilanya itu musiman dan bisa sadar (sembuh) sekitar pelaksanaan haji atau umrah, sampai melaksanakan kewajiban dan syarat-syaratnya dengan sempurna, maka dia wajib melaksanakannya. Tapi kalau diperkirakan waktu sadarnya itu tidak cukup untuk melaksanakan semua kegiatan-kegiatan haji atau umrah, maka kewajiban itu gugur.⁹²

- d. Merdeka, maksud dari merdeka di sini adalah tidak berstatus sebagai budak (hamba sahaya di masa Rasulullah Saw yang di masa modern ini hampir tidak ditemukan di dunia). Istilah merdeka juga bisa diartikan bebas dari tanggungan hutang dan tanggungan nafkah keluarga yang ditinggalkan.
- e. Mampu (*istitha'ah*), para ulama mazhab sepakat menetapkan bisa atau mampu itu merupakan syarat kewajiban haji atau pun umrah, berdasarkan firman Allah SWT dari surat Al-Imran ayat 97 yang berbunyi:

"Padanya terdapat tanda-tanda yang nyata, (di antaranya) maqam Ibrahim, barangsiapa memasukinya (Baitullah itu) menjadi amanlah dia; mengerjakan haji adalah kewajiban manusia terhadap Allah, Yaitu (bagi) orang yang sanggup Mengadakan perjalanan ke Baitullah. Barangsiapa mengingkari (kewajiban haji), Maka Sesungguhnya Allah Maha Kaya (tidak memerlukan sesuatu) dari semesta alam". (Q.S. Al-Imran 97).

5. Rukun Umroh

Rukun umrah menurut para fuqaha yang menjadikan sahnya suatu ibadah umrah adalah:⁹³

- a. Ihram, bagi orang yang hendak beribadah umrah, maka ia wajib melakukan ihram krena hal tersebut bagian dari rukun umrah.

⁹² Muhammad Jawwad Mughniyah, *Fiqh Lima Mazhab*, (Jakarta; Basrie Press, 1994), h. 261.

⁹³ Syaiful Alim, *Menyingkap Rahasia Umrah dan Haji Mabru*, (Yogyakarta: Safirah, 2011), hlm. 206.

Dalam ihram ada tiga hal yang wajib dilakukan yaitu:

- 1) Niat, tidak ada perbuatan yang dilakukan dengan sadar tanpa adanya niat. Niat sebagai motivasi dari perbuatan, dan niat merupakan hakikat dari perbuatan tersebut. Dengan kata lain jika berihram dalam keadaan lupa atau main-main tanpa niat maka ihramnya batal.
 - 2) Membaca Talbiyah, lafadz talbiyah adalah: *"labbaikallahumma labbaika, labbaika laa syarika laka labbaika, innal hamda wan ni`mata laka wal mulka la syarika laka"*. Waktu membaca talbiyah bagi orang yang berihram, dimulai dari waktu ihram dan disunnahkan untuk membaca terus sampai melempar jumrah `aqobah.
 - 3) Memakai Pakaian Ihram, para ulama madzhab sepakat bahwa lelaki yang ihram tidak boleh memakai pakaian yang terjahit, dan tidak pula kain sarung, juga tidak boleh memakai baju dan celana, dan tidak boleh pula yang menutupi kepala dan wajahnya. Kalau perempuan harus memakai penutup kepalanya, dan membuka wajahnya kecuali kalau takut dilihat lelaki dengan ragu-ragu. Perempuan tidak boleh memakai sarung tangan, tetapi boleh memakai sutera dan sepatu.
- b. Tawaf, merupakan salah satu dari rukun umrah yang wajib dilaksanakan, adapun mengenai pembagiannya, ulama membagi menjadi tiga bagian, yaitu:

- 1) Tawaf qudum, tawaf ini dilakukan oleh orang-orang yang jauh (bukan orang mekkah dan sekitarnya) ketika memasuki Makkah. Tawaf ini menyerupai sholat dua rakaat tahiyatul masjid. Tawaf ini hukumnya sunnah, dan yang meninggalkannya tidak dikenakan apa-apa.
 - 2) Tawaf Ziarah, tawaf ini Tawaf ini dilakukan oleh orang yang haji (bukan orang yang umrah) setelah melaksanakan manasik di Mina, dinamakan tawaf ziarah karena meninggalkan Mina dan menziarahi Baitullah.
 - 3) Tawaf wada', tawaf ini merupakan perbuatan yang terakhir yang dilakukan oleh orang yang haji ketika hendak melakukan perjalanan meninggalkan mekkah.
- c. Sai, ulama sepakat bahwa saí dilakukan stelah tawaf. Orang yang melakukan saí sebelum tawaf maka ia harus mengulangi lagi (ia harus bertawaf melakukan saí. Terdapat hal-hal yang disunnahkan bagi orang yang sedang melakukan saí diantaranya :
- 1) Disunnahkan menaiki bukit shafa dan marwah serta berdo`a diatas kedua bukit tersebut sekehendak hatinya, baik masalah agama maupun dalam masalah dunia sambil menghadap ke baitullah.
 - 2) Melambaikan tangan ke hajar aswad
 - 3) Minum air zam-zam
 - 4) Menuangkan sebagian air ke tubuh

- 5) Keluar dari pintu yang tidak berhadapan dengan hajar aswad
 - 6) Naik ke bukit shafa, menghadap ruknul iraqi, berhenti lama di shafa, dan bertakbir kepada Allah sebanyak tujuh kali.
- d. Tahallul, yakni bercukur atau memotong rambut. Bagi wanita tidak mencukur rambutnya ketika bertahallul, tetapi cukup memotong sedikitnya 3 helai atau memotong ujung rambutnya sepanjang jari.

6. Macam-macam Umrah

Adapun Umrah itu sendiri terbagi menjadi dua berdasarkan hukum pelaksanaannya, yaitu umrah wajib dan umrah sunnah :

a) Umrah wajib

Umrah yang pertama kali dilaksanakan disebut juga umratul islam dan umrah sunnah. Dan juga umrah yang dilaksanakan karena nazar. Umrah yang wajib adalah umrah yang dilaksanakan bersamaan dengan ibadah haji, baik haji ifrad, haji tamattu dan haji qiran serta umrah yang dilaksanakan karena adanya nazar ingin berumrah ketika suatu urusannya selesai atau mendapat sesuatu yang diinginkan atau terbebas dari penyakit dan sebagainya.

b) Umrah sunnah

Umrah yang dilaksanakan setelah umrah wajib baik yang kedua kali dan seterusnya dan bukan karena nazar.⁹⁴Umrah sunnah adalah umrah yang dilakukan yang kedua atau kesekian kalinya

⁹⁴ Iwan Gayuh, Buku Pintar Haji dan Umrah, (Jakarta: Pustaka Warga Negara, 1999), h. 35

untuk beribadah mendekatkan diri kepada Allah swt sekaligus ingin menziarahi tempat-tempat yang menjadi peradaban islam bukan lagi karena adanya nazar maupun karena rangkaian dari ibadah haji.

F. Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah

1. Profil Penyelenggara perjalanan ibadah umrah

Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah yang selanjutnya disingkat PPIU adalah biro perjalanan wisata yang telah mendapat izin dari Menteri untuk menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah. Dalam pasal 1 ayat (1) PMA No. 8 Tahun 2018 disebutkan bahwa penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah adalah rangkaian kegiatan perjalanan ibadah umrah yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah umrah, yang dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau penyelenggara perjalanan ibadah umrah.

Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalitas, transparansi, akuntabilitas dan syariat. Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya kepada jemaah, sehingga jemaah dapat menunaikan ibadahnya sesuai ketentuan syariat Islam. Ketentuan ini diatur dalam pasal 2 dan 3 PMA No. 8 Tahun 2018.

Pada prinsipnya perjalanan ibadah umrah sebagaimana disebutkan dalam pasal 86 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan umrah bahwa perjalanan ibadah umrah

dapat dilakukan secara perseorangan atau berkelompok melalui penyelenggara perjalanan Ibadah Umrah. Dan Penyelenggara perjalanan Ibadah Umrah dapat dilakukan oleh Pemerintah, dan/atau biro perjalanan wisata yang ditetapkan oleh Menteri dalam hal ini Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah yang dapat dilakukan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan jika terdapat keadaan luar biasa atau kondisi darurat yang ditetapkan oleh Presiden.

Penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah oleh biro perjalanan wisata wajib mendapat izin operasional sebagai PPIU. Izin operasional sebagai PPIU diberikan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri setelah biro perjalanan memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Telah memperoleh akta notaris pendirian perseroan terbatas dan/atau perubahannya sebagai biro perjalanan wisata yang memiliki salah satu kegiatan usahanya di bidang keagamaan/perjalanan ibadah yang telah mendapat pengesahan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- b. pemilik saham, komisaris, dan direksi yang tercantum dalam akta notaris perseroan terbatas merupakan warga negara Indonesia yang beragama Islam;
- c. pemilik saham, komisaris, dan direksi tidak pernah atau sedang dikenai sanksi atas pelanggaran Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah;
- d. Memiliki kantor pelayanan yang dibuktikan dengan surat keterangan domisili perusahaan dari pemerintah daerah dan

- melampirkan bukti kepemilikan atau sewa menyewa paling singkat 4 (empat) tahun yang dibuktikan dengan pengesahan atau legalisasi dari Notaris;
- e. Memiliki tanda daftar usaha pariwisata;
 - f. Telah beroperasi paling singkat 2 (dua) tahun sebagai biro perjalanan wisata yang dibuktikan dengan laporan kegiatan usaha;
 - g. Memiliki sertifikat usaha jasa perjalanan wisata dengan kategori biro perjalanan wisata yang masih berlaku;
 - h. Mempunyai kemampuan teknis untuk menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah yang meliputi kemampuan sumber daya manusia, manajemen, serta sarana dan prasarana;
 - i. Memiliki laporan keuangan perusahaan 2 (dua) tahun terakhir dan telah diaudit akuntan public yang terdaftar di Kementerian Keuangan dengan opini wajar tanpa pengecualian;
 - j. Melampirkan surat keterangan fiskal dan fotokopi nomor pokok wajib pajak atas nama perusahaan dan pimpinan perusahaan;
 - k. Memiliki surat rekomendasi asli dari Kantor Wilayah dengan masa berlaku 3 (tiga) bulan; dan
 - l. Menyerahkan jaminan dalam bentuk deposito/ bank garansi atas nama biro perjalanan wisata yang diterbitkan oleh bank syariah dan/atau bank umum asional yang memiliki layanan syariah dengan masa berlaku 4 (empat) tahun.

2. Tugas Pokok Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah

Adapun Tugas Pokok PPIU sebagaimana disebutkan dalam pasal Pasal 94 Undang-undang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan umrah wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut: menyediakan pembimbing ibadah dan petugas kesehatan; memberangkatkan dan memulangkan jemaah sesuai dengan masa berlaku visa umrah di Arab Saudi dan ketentuan peraturan perundang-undangan; memberikan pelayanan kepada jemaah sesuai dengan perjanjian tertulis yang disepakati antara penyelenggara dan jemaah; dan melapor kepada Perwakilan Republik Indonesia di Arab Saudi pada saat datang di Arab Saudi dan pada saat akan kembali ke Indonesia.

3. Kewajiban Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah

Kewajiban Penyelenggara perjalanan ibadah Umrah diatur dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah. Dalam pelayanannya PPIU wajib memberikan pelayanan:

- a. Bimbingan Ibadah Umrah Pelayanan bimbingan Jemaah Umrah diberikan oleh pembimbing ibadah sebelum keberangkatan, dalam perjalanan, dan selama di Arab Saudi. Pelayanan bimbingan meliputi materi bimbingan manasik dan perjalanan umrah. Pelayanan bimbingan berpedoman pada bimbingan manasik dan perjalanan haji dan umrah yang diterbitkan oleh Kementerian Agama.
- b. Transportasi Jemaah Umrah Pelayanan transportasi Jemaah Umrah dilakukan oleh PPIU meliputi pelayanan

pemberangkatan ke dan dari Arab Saudi dan selama di Arab Saudi. Transportasi Jemaah Umrah paling banyak 1 (satu) kali transit dengan menggunakan maskapai penerbangan yang sama dan memiliki izin mendarat di Indonesia dan Arab Saudi. Transportasi darat selama di Arab Saudi wajib memiliki tasreh/izin untuk pelayanan umrah. Transportasi Jemaah Umrah wajib memperhatikan kenyamanan, keselamatan, dan keamanan.

- c. Akomodasi Dan Konsumsi Pelayanan akomodasi dan konsumsi dilakukan oleh PPIU selama Jemaah berada di Arab Saudi dengan menempatkan Jamaah pada hotel minimal bintang 3 (tiga). Pelayanan konsumsi diberikan oleh PPIU sebelum berangkat, dalam perjalanan, dan selama di Arab Saudi. Pelayanan konsumsi sebagaimana harus memenuhi standart menu, higienitas, dan kesehatan.
- d. Kesehatan Jemaah Umrah Pelayanan kesehatan meliputi:
 - 1) penyediaan petugas kesehatan;
 - 2) penyediaan obat-obatan;
 - 3) pengurusan bagi Jemaah Umrah yang sakit selama di perjalanan dan di Arab Saudi;
 - 4) perlindungan Jemaah Umrah dan petugas umrah.
- e. Pelayanan perlindungan Jemaah Umrah dan petugas umrah wajib dilakukan oleh PPIU, meliputi:
 - 1) asuransi jiwa, kesehatan, dan kecelakaan;
 - 2) pengurusan dokumen Jemaah yang hilang selama perjalanan ibadah; dan

- 3) pengurusan Jemaah yang meninggal sebelum tiba kembali di tempat domisili.
- f. Administrasi Dan Dokumen Umrah Pelayanan terhadap administrasi dan dokumen umrah meliputi:
- 1) pengurusan dokumen perjalanan umrah dan visa bagi Jemaah;
 - 2) pengurusan dokumen jemaah sakit, meninggal, dan hilang.

G. Tugas Pokok dan Fungsi Kementerian Agama Kota Makassar

Kementerian Agama kota/kabupaten adalah instansi vertikal Kementerian Agama yang berkedudukan di kabupaten/kota, berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama.

Kementerian Agama kota Makassar mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi kementerian agama dalam wilayah kota Makassar berdasarkan kebijakan kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama provinsi Sulawesi Selatan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1. Struktur Organisasi Kementerian Agama Kota Makassar

a. Kepala Kantor

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dalam pasal 7 PMA Nomor 13 tahun 2012, Kantor Kementerian Agama menyelenggarakan fungsi:

- 1) Perumusan dan penetapan visi, misi, dan kebijakan teknis dibidang pelayanan dan bimbingan kehidupan beragama kepada masyarakat di wilayah Kota Metro;

- 2) Pelayanan, bimbingan dan pembinaan di bidang haji dan umrah;
- 3) Pelayanan, bimbingan dan pembinaan di bidang pendidikan madrasah, pendidikan agama dan keagamaan;
- 4) Pembinaan Kerukunan beragama;
- 5) Pelaksanaan kebijakan teknis dibidang pengelolaan administrasi dan informasi;
- 6) Pengkoordinasian perencanaan, pengendalian, pengawasan, dan evaluasi program, pelaksanaan hubungan dengan pemerintah daerah, instansi terkait, dan lembaga masyarakat dalam rangka pelaksanaan tugas kementerian di kabupaten/kota.

b. Kasubbag Tata Usaha

Subbagian Tata Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 269 PMA Nomor 13 Tahun 2012 mempunyai tugas melakukan koordinasi perumusan kebijakan teknis dan pembinaan administrasi, keuangan dan barang milik Negara di lingkungan Kantor Kementerian berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama.

c. Bidang Pendidikan Madrasah

Bidang Pendidikan Madrasah mempunyai tugas melakukan pelayanan, bimbingan teknis, pembinaan, serta pengelolaan data dan informasi di bidang RA, MI, MTs, MA dan MAK.

d. Bidang Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren

Bidang Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren mempunyai tugas melaksanakan pelayanan, bimbingan teknis di bidang pendidikan madrasah diniyah taklimiyah, pendidikan diniyah, pendidikan Al-Qur'an,

dan pondok pesantren serta pengelolaan data dan informasi pendidikan diniyah dan pondok pesantren.

e. Bidang Pendidikan Agama Islam (PAIS)

Bidang Pendidikan Agama Islam mempunyai tugas melaksanakan pelayanan, bimbingan, dan pembinaan, serta pengelolaan sistem informasi di bidang pendidikan Agama Islam pada PAUD, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB/SMK.

f. Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah

Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah mempunyai tugas melaksanakan pelayanan, bimbingan di bidang pendaftaran haji, pembinaan haji dan umrah, perjalanan dan dokumen, akomodasi dan pengelolaan keuangan haji, serta pengelolaan data dan informasi haji dan umrah.

g. Bidang Bimbingan Masyarakat Islam

Bidang Bimbingan Masyarakat Islam mempunyai tugas melaksanakan pelayanan, bimbingan teknis dan pembinaan, serta pengelolaan data dan informasi di bidang urusan agama Islam, pembinaan syaria"ah penerangan agama Islam, zakat, dan wakaf.

h. Penyelenggara Syaria"ah

Penyelenggara Syaria"ah mempunyai tugas melakukan pelayanan, bimbingan teknis dan pembinaan serta pengelolaan data dan informasi di bidang hisab rukyat dan pembinaan syaria"ah.

i. Penyelenggara Kristen

Penyelenggara Kristen mempunyai tugas melakukan pelayanan, bimbinganteknis dan pembinaan serta pengelolaan data dan informasi di bidang bimbingan masyarakat Kristen.

j. Kelompok Jabatan Fungsional

Kelompok jabatan fungsional terdiri atas sejumlah jabatan fungsional yang terbagi dalam berbagai jenis dan jenjang jabatan fungsional sesuai dengan bidang keahlian. Jumlah tenaga fungsional ditentukan berdasarkan kebutuhan dan beban kerja.

2. Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kementerian Agama kota Makassar

Penyelenggaraan ibadah haji di kementerian Agama kota Makassar dan secara umum di kabupaten dan kota lainnya dibagi dalam dua kategori: yaitu, haji reguler yang sepenuhnya dilaksanakan oleh Pemerintah dan haji khusus yang dilaksanakan oleh penyelenggara ibadah haji khusus yang mendapat izin dari kementerian agama.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan ibadah haji mengedepankan kepentingan jamaah, memberikan rasa keadilan dan kepastian, efektif dan efisien, transparansi dan akuntabilitas, profesionalisme dan nirlaba.

Penyelenggaraan Ibadah haji Makassar merupakan rangkaian kegiatan yang beragam, melibatkan banyak pihak dan orang. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan ibadah haji diperlukan kerjasama yang erat, koordinasi yang dekat, penanganan yang cermat dan dukungan sumber daya manusia yang handal dan amanah.

3. Visi dan Misi Penyelenggara Haji dan Umrah Kementerian Agama Kota Makassar

Visi :

“Mempersiapkan jamaah haji yang mandiri guna terwujudnya haji mabrur.”

Misi:

1. Pemberian Pelayanan Prima
2. Meningkatkan pembinaan Haji
3. Meningkatkan koordinasi lintas sektoral
4. Menjalin kemitraan dengan instansi/organisasi terkait
5. Pemberian layanan informasi yang akurat

4. Fungsi Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kemenag kota Makassar

Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah sebagaimana dimaksud Pasal 269 PMA Nomor 13 Tahun 2012 mempunyai tugas melakukan pelayanan, bimbingan teknis, pembinaan, serta pengelolaan data dan informasi dibidang penyelenggaraan haji dan umrah.

Adapun uraian Tugas Bidang Penyelenggara Haji dan Umrah Kementerian Agama kota Makassar adalah sebagai berikut:

- a. Pendaftaran dan Dokumen Haji
 - 1) Merumuskan program kebijakan rencana kerja
 - 2) Membagi tugas, mengarahkan, membimbing dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas pendaftaran dan dokumen Haji
 - 3) Menyiapkan bahan perumusan Visi / Misi
 - 4) Menyiapkan data /informasi pendaftaran dokumen Haji
 - 5) Menerima, menyeleksi, memproses pembatalan dan mengembalikan setoran awal BPIH
 - 6) Memelihara dan mengawasi operasional Siskohat, menyimpan dan memelihara dokumen Haji serta memproses mutasi calon jama'ah haji

- b. Pembinaan Haji dan Umrah
 - 1) Menyiapkan data informasi pedoman penyuluhan haji
 - 2) Melaksanakan bimbingan dan pelayanan, melaksanakan seleksi/tes bagi calon petugas Haji (TPHI/TPIHI)
 - 3) Melaksanakan bimbingan pelatihan ketua regu dan rombongan
 - 4) Melaksanakan koordinasi, pembinaan dan akreditasi KBIH
 - 5) Kerjasama dengan lembaga terkait dalam hal pembinaan Haji
- c. Akomodasi, Transportasi dan perlengkapan Haji
 - 1) Menginventarisasi kebutuhan akomodasi calon Haji
 - 2) Menginventarisasi perlengkapan calon Haji
 - 3) Mengkoordinir transportasi calon Haji
- d. Pengelolaan keuangan Haji
 - 1) Menyiapkan bahan penyajian data
 - 2) Menghimpun pengelolaan keuangan Haji
 - 3) Menghimpun laporan keuangan BPAH
 - 4) Melayani permintaan data, bahan/petunjuk kerja tentang pengelolaan keuangan Haji.

H. Kerangka Berpikir

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan di atas, dalam penyusunan kerangka pemikiran, penulis menggunakan penggabungan teori Soekanto, T. Hani Handoko, Brantas, H. Hadari Nawawi, Victor M. Situmorang dan George R. Terry, menyatakan Pengawasan merupakan beberapa proses yang dilakukan secara selaras dan sesuai standar.

Kesemua proses tersebut menentukan dalam keberhasilan Pengawasan terhadap Penyelenggara Perjalanan Ibadah Haji dan Umrah (PPIU).

Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan sebagai kaidah/norma hukum mengikat dalam mengkaji dan menganalisis secara normative empiris. Pengawasan Penyelenggara Pelaksanaan Ibadah Haji dan Umrah adalah sebagai berikut:

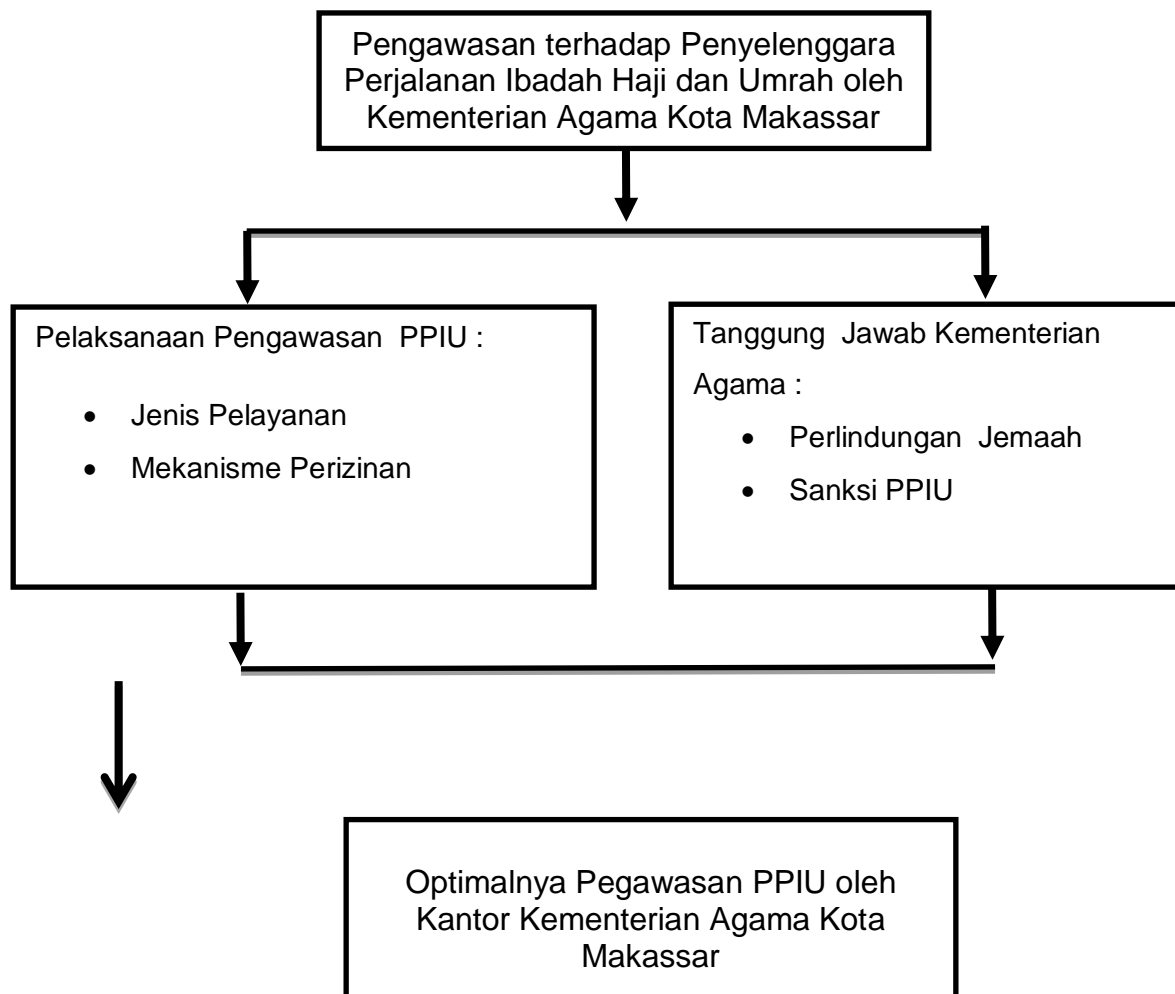
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah
3. Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggara Perjalanan Ibadah Haji dan Umrah.

Keseluruhan indikator tersebut diatas, H. Hadari Nawasi mengelompokkan dalam dua bentuk pengawasan, yaitu Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern. Selanjutnya, Ulber Silalahi menyatakan bahwa pengawasan tersebut harus memiliki prinsip-prinsip pengawasan yaitu pengawasan harus berlangsung terus menerus, harus menemukan, menilai, dan menganalisis data tentang pelaksanaan secara objectif, harus memberi bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan, harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang ditetapkan, dan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan.

Dalam melakukan pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan pelaksanaan ibadah Haji dan Umrah (PPIU), ada beberapa indikator yang mempengaruhi, yaitu :

1. Jenis Pelayanan.
2. Mekanisme Perizinan
3. Perlindungan Jemaaah
4. Sanksi PPIU

I. Bagan Kerangka Berpikir



J. Definisi Operasional

Untuk memberikan gambaran yang jelas dan kongkret tentang permasalahan yang terkandung dalam penelitian, penulis merasa perlu memberikan batasan istilah sebagai berikut:

1. Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah yang selanjutnya disingkat PPIU adalah biro perjalanan wisata yang telah mendapat izin dari Menteri untuk menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah
2. Pelaksanaan Pengawasan yaitu pelaksanaan pengawasan terhadap PPIU yang dilaksanakan oleh Biro Perjalanan Wisata yang memiliki izin operasional sebagai PPIU.
3. Jenis Pelayanan yang dimaksud yaitu PPIU wajib memberikan pelayanan yang meliputi bimbingan ibadah umrah, transportasi Jemaah, akomodasi dan konsumsi, kesehatan jemaah, perlindungan jemaah dan petugas umrah dan administrasi dan dokumentasi umrah.
4. Mekanisme Pemberian Izin yaitu Mekanisme Pemberian Izin kepada Travel atau biro perjalanan agar dapat beroperasi menjalankan bisnisnya harus terlebih dahulu memiliki izin dari Kementerian Agama yang ditetapkan sebagai Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 8 Tahun 2018.
5. Perlindungan Jemaah Merupakan salah satu tanggung jawab pemerintah sebagai pengatur instrument negara yang perlu

memberikan pelayanan kepada masyarakat, termasuk dalam mengatur kebutuhan masyarakat terhadap Perjalanan Ibadah Umrah sehingga diperlukan aturan hukum sebagai bentuk perlindungan terhadap jemaah yang akan beribadah umrah oleh travel penyelenggara ibadah umrah. Sebagaimana tertuang dalam PMA No 8 tahun 2018 Pasal 96 dan Pasal 97.

6. Sanksi PPIU merupakan sanksi yang di berikan oleh pemerintah kepada PPIU yang telah terbukti melanggar sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat (1) PMA No 8 tahun 2018.
7. Pengawasan yang Optimal adalah Segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris (*socio legal research*), dengan pendekatan kualitatif, yaitu suatu teknik pengumpulan data yang menggunakan metode observasi partisipasi, peneliti terlibat sepenuhnya dalam kegiatan informan kunci yang menjadi subjek penelitian dan sumber informasi penelitian.

Pendekatan kualitatif ini dipilih oleh penulis berdasarkan tujuan penelitian yang ingin mendapatkan gambaran bentuk Pengawasan Kantor Kementerian Agama Kota Makassar terhadap Penyelenggara Perjalanan Ibadah Haji dan Umrah (PPIU) yang akan dilakukan di Kantor Kementerian Agama Kota Makassar.

B. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian ini bertempat di Kantor Kementerian Agama Kota Makassar dan Agen travel Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah. Alasan peneliti memilih tempat dan lokasi tersebut dikarenakan fokus penelitian untuk mengetahui Pengawasan Kementerian Agama kota Makassar pada beberapa penyelenggara perjalanan ibadah umrah Kota Makassar.

C. Jenis dan Sumber Data

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif, sumber data yang dikumpulkan berupakata-kata, gambar dan bukan angka-angka. Data tersebut berasal dari penelitian langsung kepada objek dengan teknik wawancara langsung, Undang-Undang No 8 Tahun 2019 tentang penyelenggaraan ibadah haji dan umrah, Peraturan Menteri Agama RI No 8 tahun 2018 tentang penyelenggara perjalanan ibadah umrah (PPIU), peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan, catatan ilmiah dan dokumen resmi lainnya.

D. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini pada Kantor Kementerian Agama Kota Makassar Seksi Penyelenggara Haji dan Umroh dan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh di Kota Makassar. Sampel penelitian adalah wawancara dengan 4 orang Pegawai pada Seksi Penyelenggara Haji dan Umroh Kantor Kementerian agama, wawancara pada 2 staff Agen Trevel di Kota Makassar dan wawancara kepada 7 Jemaah Umrah.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis lakukan adalah menggunakan teknik pengumpulan data kualitatif, yaitu berupa pengumpulan data dalam bentuk kata-kata dan pernyataan. Dimana dalam pelaksanaannya, penulis melakukan teknik pengumpulan data melalui:

1. Wawancara

Wawancara atau *interview* adalah percakapan atau tanya jawab antara dua orang atau lebih untuk mendapatkan sebuah informasi. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan wawancara tidak terstruktur, yakni wawancara yang tidak tertuju pada satu pedoman wawancara atau wawancara yang dilakukan bebas dimana penulis hanya menggunakan garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan.

Dimana dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan garis besar permasalahan yang diteliti, yakni tentang Pengawasan Terhadap Penyelenggara Perjalanan Ibadah Haji dan Umrah (PPIU) Oleh Kantor Kementerian Agama Kota Makassar yang dilakukan kepada Kepala Seksi Haji dan Umrah, staff PHU Kementerian Agama Kota Makassar , Jemaah Umrah dan Travel pelaksana penyelenggara perjalanan ibadah umrah di kota Makassar .

2. Observasi

Observasi adalah pengamatan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti. Teknik observasi jpada awalnya dipergunakan dalam penelitian etnografi, yakni merupakan studi tentang kebudayaan suatu bangsa, dan tujuannya adalah untuk memahami suatu cara hidup dari pandangan orang-orang yang terlibat didalamnya.

3. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen, seperti berupa data-data,arsip-arsip dan gambar-gambar ataupun bentuk lainnya. Dimana dalam kaidah metodologi penelitian, sumber data dibagi menjadi dua menurut cara perolehannya,

yakni data primer (*primary data*) yang merupakan data yang diperoleh secara langsung dari objek penelitian perorangan, kelompok atau organisasi. Dan data sekunder (*secondary data*) yakni data yang diperoleh dalam bentuk yang sudah jadi atau tersedia melalui publikasi dan informasi yang dikeluarkan diberbagai organisasi atau perusahaan, termasuk majalah jurnal.⁹⁵

F. Analisis Data

Setelah data relevan yang diperlukan telah berhasil dihimpun dalam penelitian, maka data tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang mengangkat permasalahan diatas. Dalam hal ini, apa yang dinyatakan responden, baik secara tertulis maupun secara lisan, diteliti dan dipelajari sebagai bagian yang utuh. Atas dasar itu, maka dapat diperoleh gambaran yang objektif mengenai kenyataan yang ada di masyarakat, sehubungan dengan tugas dan fungsi Kementerian Agama Kota Makassar dalam Pengawasan Terhadap Penyelenggara Perjalanan Ibadah Haji dan Umrah (PPIU) Oleh Kantor Kementerian Agama Kota Makassar.

⁹⁵Husaini Usman, *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta, PT. Bumi Aksara. hlm. 53.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pengawasan Kantor Kementerian Agama Kota Makassar terhadap Pelayanan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari kemungkinan terjadinya penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Pengawasan dilakukan untuk membangun kesadaran dan budaya professional, membangun sistem dan prosedur serta penanganan pelanggaran. Pengawasan penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah merupakan salah satu tugas dari Kementerian Agama. PPIU harus terus diawasi agar tetap konsisten menjalankan aturan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Kementerian Agama.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap penyelenggaraan umrah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dalam Pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan umrah merupakan salah satu tugas Kementerian Agama sesuai dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 . Pengawasan PPIU diatur dalam Pasal 32 Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 yang berbunyi sebagai berikut: *.(1) Pengawasan dilakukan oleh Direktur Jenderal .(2) Dalam melaksanakan Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 Direktur Jenderal dibantu oleh Kepala Kantor Wilayah, kepala kantor kementerian agama*

kabupaten/kota, dan staf teknis haji pada Konsulat Jenderal Republik Indonesia di Jeddah'.

Sesuai ketentuan di atas Kementerian Agama kota Makassar memiliki wewenang untuk mengawasi PPIU yang berada di Wilayah Kementerian Agama Kota Makassar.

Selanjutnya pada Pasal 34 ayat (3) dijelaskan bahwa:, Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi pengawasan terhadap: pendaftaran; pengelolaan keuangan; rencana perjalanan; kegiatan operasional pelayanan Jemaah; pengurusan dan penggunaan visa; indikasi penyimpangan dan/atau kasus tertentu; dan ketaatan terhadap ketentuan peraturanperundang-undangan'.

1. Jenis Pelayanan

Ada enam jenis pelayanan pokok yang harus dipenuhi PPIU terhadap jamaahnya. Keenam pelayanan pokok tersebut meliputi: bimbingan ibadah, transportasi, akomodasi dan konsumsi, kesehatan, perlindungan serta administrasi dandokumen.

Berdasarkan Pasal 13 PMA No 8 Tahun 2018 , PPIU wajib memberikan pelayanan kepada Jemaah:

a. Pelayanan Bimbingan ibadah umrah

Umumnya, setiap penyelenggara perjalanan ibadah umrah akan melaksanakan bimbingan manasik untuk calon Jemaah yaitu satu kali pertemuan. Dilaksanakan pada seminggu sebelum hingga 2 minggu sebelum keberangkatan. Dalam bimbingan manasik umrah, Jemaah akan diberikan pemahaman materi ibadah umrah sesuai dengan syariat yang

didukung dengan pemaparan ustadz- ustadz yang memiliki ilmu agama yang mumpuni. Jemaah juga diberikan informasi mengenai teknis pemberangkatan, selama di tanah suci hingga pemulangan ke tanah air.

Hal ini diperjelas dalam Pasal 14, yaitu:

- (1) Bimbingan Jemaah sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 huruf a, diberikan oleh pembimbing ibadah sebelum keberangkatan, dalam perjalanan dan selama di Arab Saudi.
- (2) Bimbingan Jemaah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi materi bimbingan manasik dan perjalanan umrah.
- (3) Bimbingan Jemaah sebelum keberangkatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan paling sedikit 1 (satu) kali pertemuan.
- (4) Bimbingan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberikan dalam bentuk teori dan praktik.
- (5) Pembimbing ibadah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diangkat oleh pimpinan PPIU dan telah melaksanakan ibadah haji/umrah.
- (6) PPIU wajib memberikan buku paket atau buku pedoman materi bimbingan manasik dan perjalanan umrah.
- (7) Materi bimbingan manasik dan perjalanan umrah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berpedoman pada bimbingan manasik dan perjalanan haji dan umrah yang diterbitkan oleh Kementerian Agama.

b. Transportasi Jemaah

Pemerintah dalam hal ini mulai ketat pada kepastian keberangkatan Jemaah dengan melaporkan ketetapan transportasi pemberangkatan dan pemulangan yang meliputi jadwal maskapai penerbangan dan tiket keberangkatan, bus selama di Makkah, bus selama di Madinah dan tiket pesawat pemulangan ke tanah air.

Sesuai dengan Pasal 15 ayat (6) dan (7), sebagai biro perjalanan umrah diwajibkan menyediakan fasilitas yang layak bagi Jemaah saat berada di bandara sebelum keberangkatan menuju Arab Saudi. Umumnya, para biro perjalanan umrah akan menempatkan titik pertemuan

Jemaah di *Lounge* atau sudut-sudut bandara yang mampu menampung Jemaah yang sudah berada di bandara.

c. Akomodasi dan konsumsi

Dalam hal ini, sebagai penyelenggara perjalanan ibadah umrah harus memastikan terlebih dahulu dalam penempatan akomodasi dan ketetapan konsumsi semua Jemaah. Pelayanan Jemaah harus maksimal guna kenyamanan dan kekhusyu'an dalam beribadah selama di Arab Saudi. Para Jemaah juga berhak atas kebutuhan konsumsi sebanyak 3 kali sehari yang layak dan sesuai dengan menu Indonesia yang higienis dan memenuhi standar.

d. Kesehatan Jemaah

Selain semua kebutuhan Jemaah sudah terpenuhi, PPIU juga wajib memastikan kesehatan Jemaah yang sudah melakukan vaksinasi meningitis sesuai dengan ketentuan yang berlaku yaitu peraturan perundang-undangan.

e. Perlindungan Jemaah dan petugas umrah

f. Administrasi dan dokumentasi umrah

Semua pelayanan yang memenuhi standar dari kementerian agama akan ditindak lanjuti kembali oleh biro perjalanan umrah/PPIU dengan dilaporkan kepada sistem elektronik yang disebut SiPatuh.

Mekanisme pengawasan PPIU khususnya ketika operasional penyelenggaraan ibadah umrah Berdasarkan waktu kapan PPIU memberikan pelayanan kepada jamaahnya, pelayanan PPIU dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama, pelayanan yang diberikan PPIU di

Tanah Air, meliputi: bimbingan ibadah, perlindungan dan administrasi. Bagian kedua, pelayanan yang diberikan PPIU di Arab Saudi, meliputi: transportasi, akomodasi dan konsumsi serta pelayanan kesehatan. Di samping itu, memang ada beberapa pelayanan yang diberikan ketika berada di Tanah Air dan Arab Saudi. Diantaranya bimbingan ibadah, pelayanan kesehatan dan transportasi. Pengawasan ini melibatkan pihak Kepolisian ketika berada di Indonesia, sedangkan ketika berada di Tanah Suci melibatkan pihak Kantor Urusan Haji (KUH). Pembagian ini berdasarkan poin-poin pelayanan yang telah disebutkan dalam PMA Nomor 18 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan IbadahUmrah.

Pada pengawasan Ditjen PHU melakukan tindakan koreksi terhadap pelayanan yang diberikan oleh PPIU jika PPIU tersebut tidak bertanggungjawab terhadap program perjalanan umrah yang telah disepakati oleh calon jamaah umrah dan PPIU tersebut. PPIU harus mengikuti ketentuan yang telah diberikan oleh Ditjen PHU terhadap pelayanan yang akan diberikan oleh calon jamaah umrah. Ketentuan tersebut berpedoman pada Undang-Undang dan Peraturan Menteri Agama yang telah ditetapkan oleh Kemenag RI. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengawasan ini dilakukan oleh pihak terkait di luar perusahaan penyelenggara.

Metode pengawasan yang digunakan oleh Ditjen PHU menerapkan gabungan dari metode pengawasan langsung dan tidak langsung. Pengawasan langsung yang dilakukan oleh petugas pengawasan PPIU saat melakukan peninjauan langsung terkait pelayanan yang diberikan

oleh PPIU kepada jamaahnya baik itu di Tanah Air maupun di Arab Saudi. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan petugas pengawasan dengan menganalisa laporan-laporan yang masuk dari petugas PPIU. Hal ini untuk melihat apakah pelayanan PPIU telah sesuai atau tidak dengan program perjalanan ibadah umrah yang diberikan oleh petugas PPIU.

Menurut Mahyuddin, pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kota Makassar yaitu ketika berangkat di Bandara, di Arab Saudi, sampai para jamaah umrah pulang kembali ke Tanah Air. Karena pengawasan diperlukan untuk mengetahui pelayanan PPIU terhadap jamaah umrahnya. Hal ini untuk mengetahui apakah benar atau tidak PPIU tersebut bertanggung jawab dalam melayanijamaahnya.⁹⁶

Penggunaan metode ini menjelaskan bahwa Kementerian Agama Kota Makassar dalam hal melakukan pelayanan terhadap PPIU menggunakan 2 kategori pelayanan. Pelayanan yang berupa kegiatan lapangan dan pelayanan yang diberikan berupa data-data administratif. Jika pelayanan berupa data-data administratif seperti yang terjadi pada pelayanan administratif dan dokumen serta perlindungan jamaah, maka kegiatan pengawasannya bisa sepenuhnya dilakukan dengan metode pengawasan langsung. Kementerian Agama Kota Makassar tidak mendapatkan masalah yang serius terkait pelayanan-pelayanan tersebut. Pengawasan tersebut dapat dikatakan berhasil, dan bisa dilihat langsung bahwa kinerjanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

⁹⁶ Mahyuddin, Kepala Seksi Haji dan Umrah, Wawancara Pribadi, Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Makassar, 27 September 2019

Berbeda halnya dengan pelayanan yang berupa kegiatan lapangan. Kementerian Agama Kota Makassar melakukan pengawasannya menggunakan kedua metode tersebut. Meski menggunakan keduanya, tetapi selama ini, metode yang sepenuhnya di terapkan yaitu metode pengawasan tidak langsung atau jarak jauh. Seluruh PPIU mampu dipantau oleh pengawasan tidak langsung dengan laporan-laporan yang telah diserahkan oleh petugas PPIU

Tapi tidak jika menggunakan metode pengawasan langsung. Karena masih sulit untuk menerapkan pengawasan langsung dengan porsi yang lebih besar terkait dengan jumlah PPIU yang terus berkembang sampai saat ini. Padahal pengawasan efektif harus memberi petunjuk tentang kemungkinan adanya deviasi atau penyimpangan.⁹⁷

Pada pelayanan yang berupa kegiatan lapangan inilah yang lebih banyak adanya kemungkinan penyimpangan yang terjadi. Misalnya seperti pelayanan di Arab Saudi. Menurut Mahyuddin, sampai sekarang Kementerian Agama Kota Makassar memang belum bisa secara maksimal melakukan pelayanan, karena itu terkait dengan kurangnya Sumber Daya Manusia dan anggaran. Terdapat anggaran untuk mengawasi PPIU ketika di Arab Saudi, akan tetapi masih minim atau terbatas. Karena jika harus melakukan pengawasan di Arab Saudi akan cukup besar anggaran yang dibutuhkan.

Berikut ini tabel dari Jenis pelayanan dan bagaimana metode pengawasan pada masing-masing pelayanan tersebut :

⁹⁷Sondang P. Siagian, *Fungsi-Fungsi Manajerial*, h. 130.

Tabel 1 Jenis Pelayanan

No.	Jenis Pelayanan	Metode Pengawasan	Dilakukan Oleh
1	Pendaftaran	Langsung	PPIU
2	Bimbingan Ibadah Umrah	TidakLangsung	PHU
3	Transportasi Jemaah	TidakLangsung	PHU
4	Akomodasi dan Konsumsi	Langsung dan Tidak Langsung	PHU
5	Kesehatan Jemaah	Langsung dan Tidak Langsung	PHU
6	Perlindungan Jemaah dan Petugas Umrah	Langsung	PHU
7	Administrasi dan Dokumen Umrah	Langsung	PHU

Pada proses pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kota Makassar terhadap pelayanan PPIU dibagi menjadi 3 periode yakni, pra operasional, operasional dan pasca operasional. Periode pra operasional dilakukan ketika calon jemaah umrah mendaftar di PPIU dan menyepakati segala program perjalanan yang di tawarkan oleh PPIU. Pada periode ini dilakukan di Tanah Air dan ketika di Bandara sebelum calon jemaah berangkat umrah. Kemudian periode operasional dilakukan ketika kegiatan ibadah umrah sedang berjalan dari pemberangkatan hingga pemulangan jemaah umrah. Sedangkan periode pasca operasional dilakukan ketika pemulangan jemaah umrah atau kembalinya jemaah umrah ke Tanah Air. Teori ini seseuai dengan teori Ernie tisnawati Sule dan Kurniawan Saefullah yang mengatakan bahwa periode pengawasan dapat dibagi menjadi 3 periode, yakni pengawasan awal (*Feedforward controlling*), pengawasan proses (*Concurrent controlling*) dan pengawasan akhir (*Feedback controlling*).⁹⁸

⁹⁸Erni Tisnawati dan Kurniawan Saefullah, *Pengantar Manajemen*, (Jakarta: Kencana, 2009).Edisi Pertama, cet ke-4, h. 327-328.

Dalam hal pelayanan penulis melakukan penelitian secara langsung kepada PT Armindo Jaya Tour serta mewawancarai beberapa petugas PT Armindo Jaya Tour dan beberapa jemaah Dalam evaluasi masukan dalam hal ini pelayanan dalam kelengkapan administrasi ada kesinambungan antara pihak pengelola dengan jemaah.

Untuk meningkatkan pelayanan kepada jama'ah , PT Armindo Jaya Travel telah bekerjasama dengan pihak yang sudah berkompeten dalam pelayanan haji dan umrah. Maka dari itu berbagai perlengkapan dan fasilitas untuk memenuhi keinginan jama'ah haji. Fasilitas yang telah disiapkan meliputi pembimbing ibadah yang berpengalaman atau profesional, dokter pendamping jama'ah, konsumsi, akomodasi, dan sarana transportasi yang memadai diharapkan agar jama'ah bisa menjalankan ibadah Umrah dengan lancar, tertib, aman, dan nyaman.

Menurut Bapak Mahyuddin Selaku Kepala Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kementerian Agama Kota Makassar menyebutkan :

“Hal lain yang harus dipenuhi oleh biro adalah agar memiliki rekam jejak sebagai biro perjalanan wisata yang berkualitas dengan memiliki pengalaman memberangkatkan dan melayani perjalanan ke luar negeri, dan memiliki komitmen untuk memenuhi pakta integritas menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan oleh Menteri dan selalu meningkatkan kualitas penyelenggaraan Ibadah Umrah.”⁹⁹

Selanjutnya Ibu Darmawati Selaku Staff Haji dan Umroh Kementerian Agama Kota Makassar :

“Kami berharap PPIU yang di Kota Makassar melakukan kewajibannya seperti membimbing jamaah sebelum keberangkatan (minimal 1 kali), dalam perjalanan dan selama di Arab Saudi baik

⁹⁹Wawancara Bapak Mahyuddin Kepala Seksi Penyelenggara Ibadah Haji dan Umrah Kementerian Agama Kota Makassar

manasik dan perjalanan umrah dalam bentuk teori dan praktik, dengan Pembimbing ibadah yang diangkat oleh PPIU sudah pernah haji/umrah, serta wajib menyediakan buku pedoman materi bimbingan yang berpedoman pada bimbingan manasik dan perjalanan haji dan umrah yang diterbitkan oleh Kementerian Agama.”¹⁰⁰

Berikut Wawancara Penulis dengan Staff PT Armindo Jaya Tour cabang Makassar Terkait dengan beberapa Pelayanan yang diberikan oleh PT Armnido Jaya Tour :

Wawancara kepada bapak Khaerul selaku Staff Administrasi PT Armnido Jaya Tour Cabang Makassar :

“Setiap harinya PT. Armindo Jaya Tour menerima pendaftaran calon Jemaah umrah dengan membuka kantor khususnya kantor cabang terdapat di Jl. Toddopuli Raya 10 Baru No 1 B ini. setiap hari senin hingga sabtu dari jam 10:00 sampai 17:00. Jemaah kami arahkan dengan mengikuti prosedur pendaftaran sesuai sistematika di PT. Armido Jaya Tour dengann mengisi formulir dan melengkapi syarat-syarat dokumen yang ditetapkan. PT. Armindo Jaya Tour juga menetapkan perjanjian kepada setiap Jemaah yang akan berangkat dengan isi perjanjian yang memuat hak dan kewajiban kedua belah pihak.”¹⁰¹

Wawancara Selanjutnya dengan ibu Sahrina Selaku Staff Administrasi Haji dan Umroh PT Armindo Jaya Tour cabang Makassar ;

*“Pihak Travel memberikan kemudahan kepada calon jamaah tanpa jemaah harus mondar mandir ke travel dengan diberitahukan terlebih dahulu syarat dan ketentuan yang berlaku untuk proses administrasi”.*¹⁰²

Berikut Wawancara Penulis Kepada Beberapa Jamaah Armindo Jaya Travel cabang Makassar :

¹⁰⁰Wawancara Ibu Darmawati Selaku Staff Seksi Penyelenggara Ibadah Haji dan Umrah Kementerian Agama Kota Makassar

¹⁰¹Wawancara kepada bapak Khaerul selaku Staff Administrasi PT Armnido Jaya Tour Cabang Makassar

¹⁰²Wawancara ibu Sahrina Amir selaku staff adm Haji dan Umroh PT Armindo Jaya Tour Kota Makassar

Wawancara Penulis dengan jemaah Bapak Budi mengatakan :

“Pelayanan informasi dan procedural di PT, Armindo Jaya Tour cukup baik dan tidak ribet, karena dari awal sudah diberitahukan dan di bimbing, jadi saya sebagai jemaah tidak merasa kesulitan selama proses pendaftaran sampai Proses keberangkatan”.¹⁰³

Kemudian ibu Fadliah Menambahkan :

*“Pelayanan yang diberikan PT Armindo Jaya Tour & Travel Salah Satunya meliputi perlengkapan bagi para calon jemaah umrah yang diberikan meliputi: Traveling bag/Tas Bepergian, Tas Dokumen, Tas Sandal, Ihram (Pria), Sabuk Ihram (Pria), Mukena (Wanita), Bergo (Wanita), Sal, Buku Doa, Bahan Seragam Batik SA Tour.”*¹⁰⁴

Kemudian Menurut ibu Rohana :

“Pelayanan kesehatan dengan dokter yang mendampingi jemaah yang memerlukan obat –obatan cukup sigap. di bawa ke rumah sakit dan di rawat oleh dokter yang bertugas”.¹⁰⁵

Kemudian dalam komunikasi antara jemaah dengan petugas travel ibu Ayu Wahyuni mengatakan :

“Komunikasi yang biasa digunakan jemaah kepada petugas travel khususnya dengan pembimbing selama pelaksanaan ibadah umrah ialah dengan menggunakan komunikasi whatsapp, jadi kalo saya dimanapun ketika tidak sedang bersma petugas saya selalu member kabar dengan pembimbng dan juga jemaah lainnya”.¹⁰⁶

Selanjutnya wawancara penulis dengan bapak Abdullah terkait pelayanan PT Armindo Jaya Tour mengatakan :

*“untuk pelayanan perlengkapan pihak Armindo memberikan sangat teliti dengan saya seragam id card kain mahram dan juga buku panduan”*¹⁰⁷

¹⁰³ Wawancara jemaah Bapak Budi Selaku Jemaah pada PT Armindo Jaya Tour

¹⁰⁴ Wawancara Ibu Fadliah Jemaah PT Armindo Jaya Tour Cabang Makassar

¹⁰⁵ Wawancara dengan Ibu Rohana Jemaah PT Armindo Jaya Tour Cabang Makassar

¹⁰⁶ Wawancara jemaah ibu ayu wahyuni Selaku Jemaah pada PT Armindo Jaya Tour

¹⁰⁷ Wawancara jemaah bapak ilham Selaku Jemaah pada PT Armindo Jaya Tour

Kemudian Untuk Konsumsi Menurut Bapak Ahmad :

*“Makanan yang ada beragam dan juga sudah disiapkan oleh pihak hotel dengan jenis masakan Indonesia yang disajikan secara prasanaan 3x sehari”*¹⁰⁸

Untuk penginapan menurut bapak Ambo

“Hotelnnya berbintang empat sesuai dengan program yang dipilih oleh jamaah umroh jadi sangat dan sangat memperhatikan kenyamanan jemaah”.¹⁰⁹

Secara umum, pelayanan yang baik merupakan pelayanan yang cepat, jujur, dan terbuka. Pelayanan yang didambakan oleh masyarakat adalah:

- a) Kemudahan dalam pengurusankepentingan
- b) Memperoleh pelayanan yang wajar
- c) Mendapatkan perlakuan yang sama tanpa pilihkasih
- d) Mendapatkan perlakuan yang jujur danterusterang.¹¹⁰

Untuk menjalankan itu semua pastinya dibutuhkannya manajemen yang sesuai dalam bidang pelayanan terhadap jamaah pada lembaga tersebut. Faktor-faktor dari manajemen juga harus dijalankan. Menurut Handoko untuk menentukan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dapat dilakukan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), Penggerakan (*Actuating*), dan pengawasan (*controlling*).

Berikut faktor-faktor manajemen yang dilakukan oleh PT Armindo Jaya Tour dalam masalah pelayanan :

¹⁰⁸Wawancara Dengan Bapak Ahmad Jemaah PT Armindo Jaya Tour Cabang Makassar

¹⁰⁹ Wawancara dengan Bapak Ambo Jemaah PT Armindo Jaya Tour

¹¹⁰Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, (Jakarta:Bumi Aksara, 2006), h. 47.

a) Perencanaan (*planning*)

Untuk perencanaan pastinya membutuhkan program-program yang akan ditawarkan kepada para calon konsumen terlebih dahulu, dari pihak Armindo Jaya Tour juga sebelum dapat memberangkatkan pasti merencanakan program-program seperti apa yang akan ditawarkannya.

Dalam merencanakan keberangkatan untuk para calon jama'ah haji maupun umrah Armindo Jaya Tour sebelum keberangkatan mengecek terlebih dahulu dengan provider-provider yang telah diajak kerjasama, dijadwal itu seperti apa, merencanakan keberangkatannya itu seperti apa, serta pengecekan visa dari jamaahnya apakah sudah sesuai dengan yang tertera dengan mengecek pada maskapai yang digunakan itu sudah ada apa belum nama-nama dari jamaahnya dengan melalui web.

b) Pengorganisasian (*Organizing*).

Untuk pengorganisasian dalam lembaga Armindo Jaya Tour itu sendiri mengelompokkan atau membagi tugas dalam masalah pelayanan untuk para jamaahnya, dalam lembaga tersebut maupun dalam pelaksanaan ketika di tanah suci seperti dalam masalah pendaftaran, manasik, transportasi, akomodasi, konsumsi ataupun masalah kesehatan. Diberi kelompok-kelompok atau susunan yang benar-benar dapat bertanggung jawab atas tugasnya.

c) Penggerakan (*Actuating*)

Untuk penggerakan atau pelaksanaan Armindo Jaya Tour membagi-bagi tugas, ada yang bagian penjemputan jamaah itu berlaku untuk per kelompok ataupun grup, penjemputan tersebut tergantung banyak tidaknya dari grup tersebut, kalau sedikit menggunakan mobil sedangkan kalau banyak bisa menggunakan bis untuk menjemputnya. Terus berkumpul di bandara kemudian briefing, lalu kemudian dilakukan pengecekan bagasi sebelum keberangkatan.

d) Pengawasan (*Controlling*)

Untuk pengawasan ketika keberangkatan ataupun ketika sudah berada di tanah suci dari pihak Sultan Armindo Jaya Tour juga ada yang ikut berangkat untuk mendampingi dan juga ikut mengawasi apakah sudah sesuai dengan prosedur yang sudah disepakati dengan provider-provider yang sudah diajak kerjasama oleh Armindo Jaya Tour itu sendiri.

Dalam pelaksanaan pelayanannya, PT Armindo Jaya Tour cabang Makassar berusaha untuk memberikan pelayanan dengan baik. Proses pelayanan dilakukan dengan terencana agar semua proses pelayanan menjadi lebih mudah dan penyelesaiannya relatif lebih cepat sehingga sangat memudahkan jamaahnya.

Untuk mengetahui kekurangan apa saja dalam hal pelayanan yang diberikan oleh Armindo Jaya Tour cabang Makassar terhadap jamaahnya dan keluhan apa yang dirasakan oleh para jamaahnya. Sebelum kepulangan dari Jeddah ke Madinah terus beristirahat kemudian keesokan

harinya beribadah sebelum keberangkatan ke Mekkah dilakukan briefing terlebih dahulu yang berisi masukan- masukan, keluhan-keluhan dari para jamaah itu seperti apa saja jadi ketika ada keluhan disampaikan dari pihak PT Armindo Jaya Tour cabang Makassar bisa langsung menangani keluhan tersebut.

Jadi untuk mengukur kualitas pelayanan yang diberikan untuk para jamaahnya, Armindo Jaya Tour cabang Makassar berusaha seaktif mungkin untuk menanyakan di sela-sela waktu kepada para jamaah tentang ketidaknyamanan apa yang dirasakan oleh jamaahnya.

Analisis penulis tentang kualitas pelayanan pada PT Armindo Jaya Tour sejatinya pihak travel sudah berupaya semaksimal mungkin memberikan pelayanan dengan baik serta penuh rasa tanggung jawab terhdap jemaah.

Terlepas dari itu terdapat pasal terkait akreditasi PPIU yang patut diapresiasi. Akreditasi semacam ini akan memudahkan calon jamaah umrah untuk menilai ke mana mereka akan mendaftarkan diri untuk melaksanakan ibadah umrah. Disebutkan dalam PMA Nomor 8 Tahun 2018 pasal 39 menyebutkan, sebagaimana berikut:

- 1) Akreditasi dipergunakan sebagai bahan penilaian terhadap kelayakan dan kualitas pelayanan yang diberikan oleh PPIU.
- 2) Kualitas pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peringkat A (Sangat Baik), B (Baik), C (Cukup), dan D (Kurang).
- 3) Dalam hal peringkat kualitas pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mendapatkan peringkat D (Kurang), izin operasional PPIU dicabut.

Namun hal yang terpenting sebagaimana adalah adanya upaya saling mengawasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya, antara jamaah dan PPIU agar kekurangan yang muncul bisa segera diatasi melalui mekanisme yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat menganalisis tentang manajemen pelayanan haji dan umrah di PT Armindo Jaya Tour . Pelayanan yang diberikan kepada jama"ah dengan sistem pelayanan lebih profesional dan baik, terbukti dengan respon dan kenyamanan yang dialami oleh para jama"ah.

Dengan pelayanan yang diterapkan oleh PT Armindo Jaya Tour, memperlihatkan gairah kerja dan etos yang tinggi dan menunjukkan sikap selalu siap untuk memberikan pelayanan terbaik terhadap jama"ahnya, serta memiliki ketrampilan, kehandalan, berpenampilan baik dan rapi (*good performance*), bersikap ramah serta mampu berkomunikasi dan menciptakan hubungan yang baik (*good relationship*) dengan jama"ah.

Dengan pelayanan yang maksimal dapat mendatangkan ketenangan, kenyamanan, keselamatan, kekhusyukan, dan keabsahan dalam menjalankan ibadah haji dan umrah dapat mencapai kesempurnaan ibadahnya, dan juga dapat menciptakan citra perusahaan yang baik dan loyalitas jama"ah terhadap perusahaan sehingga dapat menunjang kemajuan perusahaan di masa yang akan datang.

2. Mekanisme Pemberian Izin Usaha PPIU di Kementerian Agama Kota Makassar

Tugas pemerintah dalam mengatur mempunyai makna pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk melahirkan sistem-sistem perizinan melalui instrumen pengaturan tersebut, pemerintah mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larangan dan kewajiban.¹¹¹

Dengan demikian, izin sebagai salah satu instrumen pemerintahan berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan maksudnya dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikat, penentuan kuota dan izin untuk melaksanakan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan.¹¹²

MoU Kemenag dengan Polri telah berjalan sejak tahun 2013 dan selalu memberikan dukungan penuh. Meningkatkan pengawasan penyelenggaraan umrah. Pengawasan ini dilakukan karena banyaknya biro travel yang menyediakan layanan umrah di Indonesia, saat ini

¹¹¹Effendi, Lutfi., *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, (Malang: Bayumedia Publishing), 2003, hlm.196

¹¹²Adhi Pradana Putra, *Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah (Studi Terhadap Kasus PT.First Anugrah Karya Wisata)*, (20 oktober 2019), h.10.

pemerintah memang lebih fokus pada penyelenggaraan ibadah haji sehingga menyerahkan penyelenggaraan umrah melalui biro travel. Sementara, kementerian agama hanya berwenang memberikan izin usaha. Adapun yang menjadikan faktor-faktor menyebabkan lemahnya pengawasan oleh kementerian agama terhadap penyelenggaraan ibadah umroh dalam kaitannya dengan Beberapa kasus yang terjadi di tahun-tahun sebelumnya seperti pada PT Abu Tours, Pt Solusi Balad Lumapah dan First Travel ialah Izin Travel Umroh, dan aturan yang belum mampu untuk memenuhi perlindungan konsumen.

Pemerintah melalui Kementerian Agama merespons desakan sejumlah pihak untuk menerbitkan regulasi baru terkait penyelenggaraan ibadah umrah. Regulasi itu tertuang dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah. Terbitnya PMA ini otomatis menggantikan aturan sebelumnya, yaitu PMA Nomor 18 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah.

Dalam aturan baru terkait umrah, terdapat sejumlah hal penting. Dari sisi model bisnis, ada kewajiban bagi PPIU untuk mengelola umrah dengan cara yang halal atau berbasis syariah. Tidak boleh lagi ada penjualan paket umrah menggunakan skema ponzi, sistem berjenjang, investasi bodong, dan sejenisnya yang berpotensi merugikan jemaah. "Penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah bukanlah "bisnis"

sebagaimana umumnya. Umrah adalah ibadah. Karenanya, pengelolaan perjalanannya harus benar-benar berbasis Syariah,” tegas Nizar.¹¹³

Sehubungan dengan itu, melalui regulasi ini, izin penyelenggaraan umrah akan diperketat. PMA mengatur keharusan diterapkannya prinsip-prinsip syariah dalam asas penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah. Ini disebabkan banyak indikasi bisnis umrah dilakukan dengan cara-cara yang bertentangan dengan syariah, misalnya penjualan dengan skema ponzi, penggunaan dana talangan yang berpotensi menjerat jemaah, dan lain-lain.

Selain itu, izin menjadi PPIU hanya akan diberikan kepada biro perjalanan wisata yang memiliki kesehatan manajemen dan finansial, tidak pernah tersangkut kasus hukum terkait umrah, taat pajak, dan tersertifikasi. Secara berkala PPIU akan diakreditasi oleh lembaga yang ditunjuk Kemenag. Selanjutnya patokan Biaya Perjalanan Ibadah Umrah (BPIU) atau harga referensi disertai standar pelayanan minimum (SPM).

Travel atau biro perjalanan dapat beroperasi menjalankan bisnisnya harus terlebih dahulu memiliki izin dari Kementerian Agama yang ditetapkan sebagai Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 8 Tahun 2018 bahwa:

Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah dilaksanakan oleh biro perjalanan wisata yang memiliki izin operasional sebagai PPIU’.

¹¹³ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5aba218e9047b/kemenag-terbitkan-regulasi-baru-untuk-sehatkan-bisnis-umrah>

Proses pengurusan izin menjadi PPIU tentu perseorangan atau badan harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang diatur oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama diantaranya: biro perjalanan harus ada izin dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, memiliki akta notaris, biro perjalanan harus mempunyai bank garansi sebagai pegangan atau simpanan jaminan sebesar Rp.200.000.000 (dua ratus juta rupiah) yang ia tanam sebagai jaminan bahwasannya ada modal awal kekayaan yang ia peroleh sebelum melakukan bisnis travel.³⁶ Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan pengurusan izin operasional sebagai PPIU diatur dalam Pasal 5 ayat (2) PMA- PIU sebagai berikut :

- a. Memiliki akta notaris pendirian perseroan terbatas dan/atau perubahannya sebagai biro perjalanan wisata yang memiliki salah satu kegiatan usahanya di bidang keagamaan/perjalanan ibadah yangtelah mendapat pengesahan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- b. Pemilik saham, komisaris, dan direksi yang tercantum dalam akta notaris perseroan terbatas merupakan warga negara Indonesia yang beragama Islam;
- c. Pemilik saham, komisaris, dan direksi tidak pernah atau sedang dikenai sanksi atas pelanggaran Penyelenggaraan Perjalanan IbadahUmrah;
- d. Memiliki kantor pelayanan yang dibuktikan dengan surat keterangan domisili perusahaan dari pemerintah daerah dan melampirkan bukti kepemilikan atau sewa menyewa paling singkat 4 (empat) tahun yang dibuktikan dengan pengesahan atau legalisasi dari Notaris;
- e. Memiliki tanda daftar usaha pariwisata;
- f. Telah beroperasi paling singkat 2 (dua) tahun sebagai biro perjalanan wisata yang dibuktikan dengan laporan kegiatan usaha;
- g. Memiliki sertifikat usaha jasa perjalanan wisata dengan kategori biro perjalanan wisata yang masihberlaku;
- h. Memiliki kemampuan teknis untuk menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah yang meliputi kemampuan sumber daya manusia, manajemen, serta sarana dan prasarana;
- i. Memiliki laporan keuangan perusahaan 2 (dua) tahun terakhir dan telah diaudit akuntan publik yang terdaftar di Kementerian Keuangan dengan opini wajar tanpa pengecualian;
- j. Melampirkan surat keterangan fiskal dan fotokopi nomor pokok wajib pajakatasnamaperusahaandanpimpinanperusahaan;

- k. Memiliki surat rekomendasi asli dari Kantor Wilayah dengan masa berlaku 3 (tiga) bulan; dan
- l. Menyerahkan jaminan dalam bentuk deposito/bank garansi atas nama biro perjalanan wisata yang diterbitkan oleh bank syariah dan/atau bank umum nasional yang memiliki layanan syariah dengan masa berlaku 4 (empat) tahun.

Selanjutnya setelah yang bersangkutan (biro perjalanan) mengajukan surat permohonan ke Kantor Kementerian Agama Kota Makassar sekaligus melampirkan semua dokumen persyaratan, maka diadakan verifikasi data. Setelah semua data lengkap dan *valid* maka Kementerian Agama Kota Makassar melakukan peninjauan ke lapangan guna melihat kesiapan kantor.¹¹⁴

Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 PMA-PIU; Rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf k diberikan setelah dilaksanakan verifikasi terhadap dokumen persyaratan perizinan dan peninjauan lapangan oleh Kantor Wilayah. Peninjauan lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan bersama-sama dengan kantor kementerian agama kabupaten/kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan rekomendasi oleh Kantor Wilayah ditetapkan dengan Keputusan Direktur Jenderal.

“Selanjutnya berita acara, bukan hanya sekedar tinjau setelah itu Kemenag harus selektif melihat kesiapan seluruhnya, ketika semua persyaratan sudah konkret maka berita acara ditandatangani. Kemudian semua berkas yang diajukan dengan berita acara tersebut dikirim ke Kanwil, lalu Kanwil mengeluarkan izin rekomendasi /pengesahan. Bersamaan dengan surat rekomendasi/pengesahan dari Kanwil dan seluruh dokumen persyaratan dikirim ke kantor pusat Kementerian Agama RI maka kantor pusatlah yang mengeluarkan izin PPIU tersebut. Kalau untuk kantor cabang perwakilan maka Kanwil yang memberikan langsung rekomendasi/SK pengesahan cabang perwakilan PPIU.¹¹⁵

¹¹⁴Wawancara Bapak Mahyuddin Selaku Kepala Seksi Penyelenggara Ibadah Haji dan Umrah

¹¹⁵Wawancara Ibu Darmawati selaku staff seksi Haji dan Umrah Kementerian Agama Kota Makassar

Ketentuan ini menunjukkan bahwa setiap penyelenggara perjalanan ibadah umrah dilaksanakan oleh biro perjalanan umrah/PPIU atau lembaga diluar instansi pemerintah yang telah memenuhi kriteria dan mendapatkan perizinan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Berikut Adalah Travel-travel yang mengantongi izin resmi dari Kementerian Agama Kota Makassar Per 2018-2019 :

Tabel 2 Izin Resmi PPIU di Kota Makassar¹¹⁶

No	Nama Travel	Tgl/bln/thn	Direktur Cabang	Alamat Travel	No Surat
1.	PT. Pandi Kencana Murni	22/09/2018	Suhartono	Jl. Toddopuli Raya No. 64 B Makassar	
2	PT. Albis Nusa Wisata	22/09/2018	M. Ridwan Mappaterru	Jl. Pajonga Dg. Ngalle No. 56 Makassar	
3	PT. Tisaga Multazam Utama Cabang Makassar	11/10/2018	Ir. H. Nasrun Tadjuddin	Jl. Panakukkang Boulevard I No. 9 Makassar	
4	PT. Mulia Rahayu Mitra	11/10/2018	Hj. Asmah Yusan, SE, M.Ak	Jl. Hertasning Baru Blok X No. 1 A	
5	PT.MITRA MEDIATAMA SEJAHTERA (MEDIATAMA TOURS)	08/11/2019	edi cahyadio	Jl. Pengayoman Komp. Ruko Mirah F2 Panakukkang	MMS-ADM/MKS/0001/I X/2018
6	PT.KASTURI MANDIRI WISATA	08/11/2018	AGUS HUSAIN	JL.Cendrawasih No.430	051/EKS-CEO/CAS-UPG/X/2018
7	PT. Annur Maarif	21/01/2019	Muhammad Yasmar Yapid	Jl. Perintis Kemerdekaan KM 17 Perm. Villa Sudiang Sejahtera	029/ANR-MS/1/2019
8	PT. Alhamdi Global Wisata	21/01/2019	Kasmawati Dg. Rannu	Jl. Kenanga No. 20 Kel Batangkaluku Kec. Somba Opu Kabn Gowa	003/AGW-SK/XII/2018
9	PT. Rihlah Alatas Wisata	21/01/2019	Hj. Waode Fatmawati Fattah, S.PT	Jl. walisongo Lr. Angsa No. 5	001/RAW-SP/IX/2017
10	PT. Jasa Wisata Nusantara	25/01/2019	Suriyani, SH.,MH,	Jln. Korban 40.000 No. A 106	015/PK-JWR/I/2019

¹¹⁶ Wawancara dengan Bapak Ahmad Risal Staff Pengolah data PHU kementerian Agama Kota Makassar

11	PT. Madani Prabu Jaya	29/01/2019	Muhammad Firdaus	JL. A.Pettarani, Ruko New Zamrud Blok D-6 Makassar	003/rek/depag/XII/2018
12	PT. Gulzar Travelindo Wisata	04/03/2019	H. Sudirman Se.,M.Si	BTP. Tamalanrea Selatan 2 Blok M. No. 11	012/XII/2018
13	PT. Azzam Albaesuni Tour & Travel	11/03/2019	Ismail. H	Jl. AP. Pettarani Ruko New Zamrud Blok F 7-8 Makassar	012/ALB/UH/X/2018
14	PT. MS AISHAH MANDIRI	29/04/2019	Hj. Rusti Andi Badaruddin	JL. Batuaraya No.. 134 Makassar	01/SP-AIS-MKS/II/2019
15	PT. Aero Globe Indonesia (Aerohajj)	10/05/2019	Imam Maggau	Jl. A.P. Pettrani No. 49-50	AHJ/AGI/2098/IV/2019
16	PT. RIM Tours & Travel	10/05/2019	Rachmat A.P	Jl. Sungai Cerekang No. 16 Makassar	RIM-21/III/2019
17	PT. GAMALAMA INDO PESONA	10/05/2019	David Sudirman	Jl. Dr. Leimena Komplek Ruko Pelangi No. 5 Tello Baru, Makassar	006/GIP/SPPKC/V/2019
18	PT. Dua Ribu Wisata	14/05/2019	Ir. H. Muhammad Sayadi	Jl. Perintis Kemerdekaan KM 17 RT.002 RW.005 Kelurahan PAI Kecamatan Biringkanaya Kota Makassar	100/DRW-DIR/IV/2019
19	PT. El-Atieq Tour & Travel	27/06/2019	H. Muhammad Amir Zainuddin	Jl. Kande No. 27 Makassar	01/EXT-ELATIEQ/MKS-19
20	PT. Starlindo Mitrasada Cipta Wilayah Makassar	01/08/2019	H. Yusman Syamsuddin	Jl. Bakung I No.. 2 Asrama Haji Sudiang	167/SMC-BK/VI/2019
21	PT. MOISANI MANGGALA WISATA	02/09/2019	H. A. Anugrah., SKM	Jl. Bolevard Komp. Zamrud II Blok K No.. 20/21	003/Ex/Mks/II/2019
22	PT. KHAZZANAH AL-ANSHARY	02/09/2019	Dr. Emil Kardani Murdiyanto	Jl. Perintis Kemerdekaan KM. 13 RT/RW 001/007	003/Cab-KHZ/II/2019
23	PT. SAFINA DANIA WISATA	02/09/2019	Dr. Chalidah Aguslina	Jl. Veteran Selatan No. 157	0421/DIR-SDWJKT/U/08/2019
24	PT. MEDIA AMANAH INTERNASIONAL	02/09/2019	DARMIATI	JL. PANDANG RAYA No.. 4 MAKASSAR	255/ADM-DSN/VIII/2019
25	PT. RAYYAN MENARA TRAVEL	02/09/2019	H. IDRIS	RUKO ADIBA TRADE CENTRE,	0968/RMT/PLM/VI/II/2019

				KAV D No..9 JL. POROS PACCERAKKANG DAYA MAKASSAR	
26	PT. AERO GLOBE Indonesia	02/09/2019	IMAM MAGGAU	JL. SLAMET RIYADI No.. 6 BULO GADING MAKASSAR	SR-2250/AHJ-KET/VII/2019
27	PT. ARMINDO JAYA TUR	04/09/2019	H. MUJAHIDIN, SP	JL. TODDOPULI RAYA 10 BARU No.. 1 B	AJT-AF/0024/IX/2019
28	PT. ANNUR MAKNAH WISATA	11/09/2019	A. AKBAR ASBAN	JL. SUNGAI SADDANG BARU A11 No.. 12 B	0001/AMW-UPG/PPKC/VIII/2019
29	PT. TUNAS ARMINDO WISATA	10/10/2019	Dr. St. Suwadah Rimang, M. Hum	JL.A.P.Pettarani Raya Ruko 91 B Makassar	027/TAW/JKT/IX/2019
30	PT. Bobinsa Surabaya Jaya	10/10/2019	Mardiana	JL. Urip Sumoharjo No. 20 (Gedung Graha Pena Lt. 16)	001/BOBINSAMA/KS/IX/2019
31	PT. Kanomas Arci Wisata	10/10/2019	Diki Yulianto	JL. Sultan Alauddin No.. 105 G	457/KAW-MKS/SP-V/2019
32	PT. Madani Prabu Jaya	10/10/2019	Muh. Zulkifli Mulkin	Jl. Bau Mangga No. 3A	001/MDN-SP/X/2019

Dalam hal ini, Sebagai Sample Penulis yaitu PT. Armindo Jaya Tour telah memiliki nomor izin dan legalitas perusahaan, yakni :

Tabel 3 Legalitas PT. Armindo Jaya Tour¹¹⁷

Tanda Daftar Perusahaan	03.07.3.79.XXXX
Tanda Daftar Usaha Pariwisata	53.8.18/5.JULI 2018
Nomor Pokok Wajib Pajak	02.668.558.6-201.XXX
Izin Penyelenggara Haji Khusus	PIHK No. 784 Tahun 2017
Izin Penyelenggara Umrah	PPIU No.212 Tahun 2017

Nomor perizinan di atas menjelaskan bahwa PT. Armindo Jaya Tour telah memenuhi syarat sebagai biro perjalanan umrah terpercaya dan diakui di pemerintah. Pemerintah yang dimaksud adalah Kementerian Agama bidang Direktorat Jenderal Penyelenggara Haji dan Umrah yang

¹¹⁷ Wawancara Ibu Sahrina Staff Administrasi PT Armindo jaya Tour Cabang Makassar

bertanggung jawab dalam regulasi dan pengawasan untuk Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah sehingga dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalitas, transparansi, akuntabilitas dan syariat. Selain itu tanggung jawab Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah bertujuan memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan kepada Jemaah, sehingga Jemaah dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan syariat.¹¹⁸

Setelah mendapatkan izin, PPIU dimonitoring melalui sistem akreditasi yang merupakan penilaian terhadap kinerja meliputi komponen kualitas pelayanan, sumber daya manusia, finansial, sarana dan prasarana serta administrasi dan manajemen dengan cara memberikan pemeringkatan melalui sistem abjad A, B, C dan D. Hasil dari proses akreditasi nantinya akan dijadikan sebagai salah satu pertimbangan apakah PPIU patut untuk diperpanjang atau tidak izin operasionalnya. Masa berlaku izin PPIU 3 (tiga tahun), paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhir, PPIU sudah harus mengajukan permohonan perpanjangan.

Secara garis besar mekanisme perizinan PPIU berjalan dengan efektif apabila pada proses pengajuannya berjalan sesuai, karena perizinan PPIU tidak hanya dimulai dari Kementerian Agama akan tetapi PPIU sendiri sudah mempunyai izin sebelumnya sebagai Biro Perjalanan Wisata (BPW) dari Dinas Pariwisata, selain itu PPIU juga harus mempunyai TDUP (Tanda Daftar Usaha Pariwisata), SIUP (Surat Izin

¹¹⁸ Wawancara Ibu Hj Asmawati Selaku Marketing PT Armindo Jaya Tour Cabang Makassar

Usaha Pariwisata), dan sudah memiliki pajak sehingga sudah terseleksi di awal sebelum mengajukan perizinan sebagai PPIU ke Kementerian Agama.

B. Tanggung Jawab Kementerian Agama dalam Melakukan Perlindungan terhadap Jemaah

1. Perlindungan Jemaah

Pemerintah sebagai pengatur instrument negara perlu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dalam berbagai penyelenggaraan kegiatan negara, termasuk dalam mengatur kebutuhan masyarakat terhadap perjalanan ibadah Umrah, sehingga diperlukan aturan hukum sebagai bentuk perlindungan terhadap jemaah yang akan beribadah Umrah oleh travel penyelenggara ibadah Umrah.

Adapun bentuk-bentuk perlindungan tersebut diantaranya:

- a. Kesehatan
- b. Asuransi Jiwa
- c. Perlindungan Kecelakaan
- d. Pengurusan dokumen jemaah yang hilang selama perjalanan ibadah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dijelaskan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Kepastian hukum mewakili semua upaya untuk pemberdayaan konsumen guna memperoleh atau menentukan pilihan atas barang dan/atau jasa sesuai

kebutuhannya,serta mecoba membela dan mempertahankan hak-haknya jika dirugikan oleh para pelaku usaha penyedia kebutuhan konsumen.

Penerapan ketentuan tersebut antara lain dapat dilihat dalam Pasal 20 Huruf c Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan menyebutkan bahwa setiap wisatawan berhak memperoleh perlindungan hukum dan keamanan.

Meskipun pemerintah telah mengeluarkan peraturan untuk mengatur sistem penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah, ternyata masih banyak travel berizin yang melakukan wanprestasi terhadap jemaah. Pemberitaan biro perjalanan yang tidak memenuhi kewajiban terhadap jemaah sering terdengar di media massa maupun media sosial seperti pembatalan atau penundaan keberangkatan tanpa alasan yang jelas, penelantaran Jemaah baik disaat transit maupun ditempat tujuan,dan lainnya.

Setiono menyampaikan pandangannya bahwa perlindungan hukum merupakan sebuah upaya atau tindakan yang dilakukan agar dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat, sehingga terhindar dari perbuatan yang tidak baik (kesewenangan) dari para pemilik kekuasaan, demi terwujudnya keamanan, ketertiban dan rasa tenang dari masyarakat agar dapat menikmati martabat menjadi manusia.¹¹⁹

Bentuk perlindungan hukum yang paling nyata melalui institusi-institusi penegak hukum, di antaranya : kepolisian Republik Indonesia, Pengadilan, Kejaksaan dan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa di

¹¹⁹S etiono,*RuleofLaw(supermasihukum)*,(Surakarta:Universitas Sebelas Maret,2004), hal 3

luar pengadilan (Non-Litigasi).¹²⁰ Pemerintah sebagai pengatur *instrument* negara perlu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dalam berbagai penyelenggaraan kegiatan negara, termasuk dalam mengatur kebutuhan masyarakat terhadap perjalanan ibadah umrah, sehingga diperlukan aturan hukum sebagai bentuk perlindungan terhadap jemaah yang akan beribadah umrah oleh travel penyelenggara ibadah umrah.

Saat ini perlindungan konsumen sangat diperhatikan oleh masyarakat, khususnya jemaah umroh dan haji yang resah akan Travel Penyelenggara Ibadah Umroh yang belum memberikan pelayanan terbaik bagi jemaahnya. Pemberian perlindungan hukum terhadap masyarakat terbagi menjadi dua hal, yaitu:¹²¹

- 1) Adanya perlindungan Hukum Preventif, adalah sebuah bentuk perlindungan yang mana masyarakat mempunyai kesempatan untuk memberikan keberatan atau menyampaikan masukan ide, sebelum keputusan dari pemerintah berbentuk definitive (sudah pasti).
- 2) Bentuk perlindungan hukum Represif, maksudnya sebuah perlindungan hukum untuk jadikan cara menyelesaikan sengketa.

¹²⁰Hilda Hilmiah Dimyanti, *„Perlindungan Hukum Bagi Investor Dalam Pasar Modal,‘ Istilah: Perlindungan Hukum, Kepentingan Konsumen, Pasar Modal 1-2 (2 Desember 2014): 324*

¹²¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2009) hlm. 41

Kementerian Agama Kabupaten/Kota hanya berwenang untuk penyelenggaraan ibadah Haji reguler, untuk Umrah sepenuhnya diserahkan oleh pihak swasta (bukan Kementerian Agama). Namun, Kementerian Agama tetap berkewajiban melakukan perlindungan terhadap calon Jamaah Umrah. Seperti halnya yang disampaikan oleh Bapak Mahyuddin selaku KASI PHU di Kementerian Agama Kota Makassar.

Menurut Bapak Mahyuddin Untuk perlindungan yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kabupaten Kota Makassar adalah dengan melakukan pencegahan-pencegahan sebagai berikut :¹²²

- 1) *Melakukan sosialisasi terhadap calon Jamaah. Melakukan manasik, sosialisasi langsung terkait haji dan Umrah, melalui media cetak, media elektronik. Untuk pelaksanaan manasik dilakukan rutin tahunan, sekitar 8-10 kali pertahunnya. Sedangkan untuk media cetak sifatnya insidental dan untuk media elektronik tergantung kebutuhan dan ketersediaan dana. Sasaran sosialisasi yang terkait Umrah ini adalah masyarakat umum, baik yang telah mendaftarkan diri untuk Umrah ataupun belum.*
- 2) *Memberikan rekomendasi penerbitan pasport Umrah. Rekomendasi ini menjadi pintu utama untuk melihat travel yang digunakan itu berizin atau tidak, dan juga untuk meminimalisir pasport itu disalahgunakan atau tidak. Seperti kasus yang sudah-sudah, banyak pasport yang didaftarkan untuk Umrah namun, digunakan untuk kerja. Sehingga, jumlah jamaah yang berangkat dan pulang tidaksesuai.*
- 3) *Melakukan koordinasi PPIU yang ada di Kota Makassar.*

Pak Ilham Hasanuddin sebagai pengolah data di Kementerian Agama seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kota Makassar juga menuturkan bahwa :¹²³

¹²² Mahyuddin Kepala Seksi Pembinaan Haji dan Umrah, Wawancara Pribadi, Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Makassar, 25 Oktober 2019

¹²³ Ilham Hasanuddin pengolah data Kementerian Agama seksi Penyelenggara Haji dan Umrah kota makassar wawancara pribadi 26 oktober 2019

“Tanggung jawab negara dalam hal ini Kementerian Agama Kota Makassar, hanya sebatas memberi arahan untuk calon Jamaah dalam memilih travel-travel yang aman dan terpercaya”.

Selanjutnya Menurut Bapak Kherul, agen KBIH dan Umrah Armindo Jaya Tour cabang Makassar menuturkan bahwa :¹²⁴

“sebenarnya yang paling penting itu, personal garansi. Soalnya biasanya para agen-agen travel itu saling melempar tanggung jawab, hal ini karena uang yang disetor ke agen langsung di setor lagi kepusatnya. Menurut saya, yang paling aman adalah dengan sistem personal garansi. jadi, Seharusnya yang bertanggungjawab adalah penerima uang tersebut, dia tidak hanya memberi stempel tapi juga menanda tangani. Sehingga setiap agen atau siapapun yang menerima uang maka dialah yang bertanggungjawab atas calon Jamaah Umrah tersebut, bukan main lempar tanggungjawab, kasian Jamaahnya. Izin resmi sebuah travel juga tak memberi jaminan ada perlindungan bagi calon Jamaah, menurut saya personal garansi semacam inilah yang aman.”

Selain perlindungan yang bersifat preventif diatas, Kementerian Agama Kota Makassar juga mempunyai tanggung jawab perlindungan represif. Menurut hasil wawancara penulis dengan Kepala Seksi PHU Kementerian Agama Kota makassar, bahwa :¹²⁵

“Perlindungan yang bisa dilakukan adalah memfasilitasi korban untuk melapor pada pihak yang berwajib (polisi). Nantikan yang memproses, pihak yang berwajib. Misalnya apabila terjadi sengketa antara pihak biro dengan calon Jamaah, maka pihak Kementerian Agama yang mengantarkan korban travel tersebut untuk lapor ke kepolisian. Apabila kasus tersebut diangkat hingga ke lembaga Pengadilan, maka pihak dari Kementerian Agama Kota/Kabupaten siap mendampingi, biasanya diminta sebagai saksi. Tetapi problemnya, mereka tidak mau melaporkan karena mungkin malu. Sedangkan hal inikan tergantung laporan, jika tak ada laporan/pengaduan maka gimana kita bisa tau, kalau ada kecurangan.”

¹²⁴ Khaerul, agen KBIH dan Umrah Armindo Jaya Tour cabang Makassar wawancara

¹²⁵ Mahyuddin Kepala Seksi Pembinaan Haji dan Umrah, Wawancara Pribadi, Kantor WilayahKementerianAgamaKota Mkassar,25 Oktober 2019

Jadi, yang dapat dilakukan pihak Kementerian Agama Kabupaten/ Kota apabila terjadi kecurangan, hanyalah sebatas mengantarkan masalah tersebut hingga ke pihak yang berwajib, dan akan mendampingi sebagai saksi di dalam persidangan. Kementerian Agama Kabupaten/kota tidak bisa dituntut pertanggungjawaban secara penuh terhadap calon Jamaah Ibadah Umrah tersebut, karena tanggung jawab atas jamaah sepenuhnya ada di tangan Penyelenggara perjalanan Ibadah Umrah.

Kementerian Agama sudah berjuang keras memberikan perlindungan kepada warga masyarakat yang ingin berangkat menunaikan ibadah umrah melalui jasa PPIU. Hal ini dapat dilihat dengan dikeluarkannya berbagai macam pengaturan mengenai perjalanan ibadah umrah. PMA Nomor 8 Tahun 2018 adalah salah satu bentuk perlindungan Kementerian Agama kepada warga masyarakatnya, dimana peraturan tersebut merupakan hasil revisi dari PMA Nomor 18 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah.

Menurut Ibu Darmawati :

“Pengaturan lainnya adalah mengenai kewajiban PPIU untuk melaporkan jemaah yang telah terdaftar kepada direktorat jenderal penyelenggaraan ibadah haji dan umrah melalui sistem pelaporan elektronik yaitu SIPATUH. SIPATUH dikembangkan dalam rangka memperkuat pengawasan penyelenggaraan ibadah umrah di Indonesia dan perluasan cakupan pengawasan sejak pendaftaran sampai kepulangan.”¹²⁶

¹²⁶Darmawati staf Haji dan Umrah, Wawancara Pribadi, Kantor Kementerian Agama Kota Mkasar, 25 Oktober 2019.

Sipatuh singkatan dari Sistem Informasi Pengawasan Terpadu Umrah dan Haji Khusus yang dibangun berbasis elektronik untuk memberikan pelayanan dalam sebuah sistem yang terintegrasi. Sipatuh dikembangkan dalam rangka memperkuat pengawasan penyelenggaraan umrah di Indonesia dan perluasan cakupan pengawasan sejak pendaftaran sampai kepulangan. Sistem ini memuat sejumlah informasi, di antaranya:

- a. Pendaftaran jemaah umrah,
- b. Paket perjalanan yang ditawarkan PPIU,
- c. Harga paket,
- d. Pemantauan penyediaan tiket yang terintegrasi dengan maskapai penerbangan, dan
- e. Pemantauan akomodasi yang terintegrasi dengan sistem muassasah (badan atau yayasan yang didirikan sebagai pengganti syekh jemaah Haji di Makkah) di Arab Saudi.

Selain itu, Sipatuh juga memuat alur pemesanan visa yang terintegrasi dengan Kedutaan Besar Saudi Arabia, validasi identitas jemaah yang terintegrasi dengan Duk-capil dan pemantauan keberangkatan dan kepulangan yang terintegrasi dengan Imigrasi. Melalui Sipatuh, jemaah akan memperoleh nomor registrasi pendaftaran sebagai bukti proses pendaftaran yang dilakukan sesuai peraturan. Artinya, proses akhir pendaftaran adalah keluarnya nomor registrasi umrah (sejenis nomor porsi dalam pendaftaran ibadah haji). Dengan nomor registrasi ini, jemaah dapat memantau proses persiapan keberangkatan yang dilakukan oleh PPIU, mulai dari pengadaan tiket,

pemesanan akomodasi, hingga penerbitan visa. Melalui sistem ini jemaah dapat memonitor seluruh proses pengurusan perjalanan ibadah umrah sejak pendaftaran hingga kembali ke Tanah Air.

Mengenai Aplikasi Sipatuh Bapak Ilham Menambahkan :

“Hal ini sudah disosialisasikan kepada berbagai biro perjalanan umrah, namun hingga sekarang belum serentak diterapkan system ini. Tujuan diciptakannya SiPatuh adalah untuk mengawasi keuangan setiap pemberangkatan umrah pada biro biro perjalanan umrah.”¹²⁷

Pada ketetapan ini dari pemaparan hasil wawancara oleh penulis terhadap staff ahli PT Armindo Jaya Tour dijelaskan telah mengikuti setiap sosialisasi yang diselenggarakan pemerintah dan sudah menggunakan system informasi ini (SiPatuh).

Aplikasi Sipatuh menurut Kementerian Agama telah dirilis pada pertengahan April 2018. Semua penyelenggara perjalanan ibadah umrah wajib untuk mendaftar ke sistem aplikasi tersebut. Jika ada biro perjalanan yang tidak mendaftar akan dikenai sanksi. Proses pendaftaran dilakukan oleh pimpinan biro perjalanan umrah dengan cara mengambil *user ID* dan *password* di Subdit Pemantauan dan Pengawasan Umrah dan Haji Khusus Kementerian Agama RI.

Regulasi diberlakukan oleh pemerintah untuk mengatur perjalanan Ibadah Umrah, dengan harapan memberikan pelayanan terbaik untuk masyarakat yang akan menunaikan ibadah umrah ke tanah suci. Namun dengan berjalannya waktu, muncul berbagai masalah baru yang menyebabkan harapan tersebut tidak tercapai sepenuhnya. Pasal 4 UUPK menyebutkan hak konsumen, dalam hal ini Jama'ah, ialah: hak

¹²⁷ Wawancara Bapak Ilham Hasauddin selaku staff penyelenggara Haji dan umroh

atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dan hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut. Banyak kasus terjadi saat ini mulai dari Jemaah yang terlantar di Malaysia dan Jemaah yang terlantar Arab Saudi, karena kurang pelayanan dan melanggar perjanjian yang harus dipenuhi oleh pihak Travel. Hal tersebut hanya bagian kecil diantara travel-travel PPIU yang ada, sebab tidak memenuhi hak-hak Jemaah. Tidak seluruh travel penyelenggara haji dan umrah melakukan pelanggaran demikian. masih banyak travel yang baik pengelolaannya serta memberikan seluruh fasilitas yang menjadi hak Jemaah, sehingga Jemaah mendapatkan pelayanan yang baik.

Pengawasan berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 Tentang penyelenggaraan Ibadah Umrah, masih dirasakan belum memenuhi aspek perlindungan untuk jemaah. Tidak adanya pengawasan berkala terhadap travel penyelenggara ibadah umrah dan pengawasan dari pusat bersifat pasif, maksudnya pemerintah akan bertindak ketika ada laporan dari Jemaah. Sehingga menyebabkan terjadinya kasus-kasus dari pihak travel PPIU yang merugikan jemaah ibadah Umrah.

Hal yang harus diupayakan ialah terkait Regulasi yang sudah ada yang mengatur perlindungan perjalanan umrah, selain SIPATUH yang sudah dilaksanakan, untuk lebih memproteksi jemaah maka Kementerian Agama harus lebih menegaskan tentang kewajiban asuransi untuk setiap travel mendaftarkan jemaahnya agar diasuransikan. Setiap informasi dari kementerian terkait travel penyelenggara perjalanan ibadah umrah,

dipastikan agar sampai ke masyarakat, terkhusus dibagian pedesaan yang ada di daerah-daerah yang saat ini hanya dipanggil perwakilan saja perkecamatan sehingga informasi tidak menyeluruh terkait perjalanan ibadah umrah baik itu memilih travel dan lain sebagainya sehingga informasi yang didapatkan bisa sama.

2. Sanksi Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah

Menurut Pasal 41 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah, mengenai sanksi bagi penyelenggara perjalanan umrah yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, sanksi yaitu berupa :

- 1) PPIU yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 10 ayat (2), Pasal 11 ayat (2), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), dan/atau ayat (9), Pasal 12, Pasal 14 ayat (3), ayat (5) dan ayat (6), Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 26 dikenakan sanksi peringatan tertulis.
- 2) PPIU yang melakukan pengulangan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi pembekuan izin penyelenggaraan paling lama 2 (dua) tahun.
- 3) PPIU yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 dan Pasal 25 dikenakan sanksi pencabutan izin penyelenggaraan.
- 4) Dalam hal PPIU meminjamkan legalitas perizinan umrah kepada pihak lain untuk menyelenggarakan perjalanan ibadah umrah, dikenakan sanksi pencabutan izin penyelenggaraan.
- 5) Provider visa yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3) dikenakan sanksi, tidak dapat diberikan pengesahan kontrak sebagai syarat menjadi provider visa untuk

paling lama 2 (dua) kali musim umrah.

- 6) Apabila izin operasional sebagai biro perjalanan wisata dicabut oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang pariwisata, Gubernur, Bupati/Wali Kota, izin penyelenggaraan umrah dicabut.
- 7) Dalam hal dikenakan sanksi pembekuan atau pencabutan, PPIU wajib mengembalikan BPIU kepada Jemaah.

Larangan penyelenggara perjalanan ibadah umrah diatur dalam Pasal 12 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah yaitu Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) dilarang memfasilitasi keberangkatan jemaah menggunakan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Umrah (BPIU) yang berasal dari dana talangan.

Menurut Pasal 65 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, diatur mengenai larangan bagi penyelenggara perjalanan ibadah umrah, untuk menelantarkan jemaah umrah yang mengakibatkan jemaah umrah:

- 1) Gagal berangkat ke Arab Saudi;
- 2) Melanggar masa berlaku visa; atau
- 3) Terancam keamanan dan keselamatannya.

Menurut Pasal 41 ayat 7 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah, Dalam hal dikenakan sanksi pembekuan atau pencabutan, Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) wajib mengembalikan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Umrah (BPIU) kepada Jemaah.

Berdasarkan Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang pelaksanaan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Pasal 13 Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah PPIU wajib memberikan pelayanan yang prima kepada jemaah umrah seperti bimbingan ibadah umrah (manasik), transportasi jemaah, akomodasi dan konsumsi, kesehatan jemaah, perlindungan dan petugas umrah serta administrasi dan dokumentasi umrah. Apabila PPIU tidak dapat memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dan tidak sesuai dengan perjanjian maka jemaah dapat menempuh beberapa cara dan instrumen hukum dalam menyelesaikan kasus sebagai berikut:¹²⁸

a. Pendekatan Hukum Administrasi

Jemaah dapat melaporkan pelanggaran atau layanan PPIU kepada Pemerintah sebagai pengawas yakni Kantor Kementerian Agama Kota Makassar. Kementerian Agama akan merespon dan biasanya mengklarifikasi PPIU selaku terlapor tentang duduk masalah yang sebenarnya. Apabila ditemukan pelanggaran maka secara administrasi PPIU akan dikenakan sanksi berupa peringatan tertulis.

Peringatan tertulis dikenakan apabila PPIU tidak melaksanakan ketentuan yaitu layanan transportasi dari Tanah Air ke Arab Saudi (dengan mempertimbangkan keselamatan, kenyamanan, dan keamanan), pelayanan akomodasi (penginapan yang layak), pengurusan dokumen perjalanan umrah dan visa bagi jemaah umrah, pelaporan

¹²⁸ Sya'ban Rizkiyadi ,,Efektivitas Pelayanan Jamah Umrah Pda PT .Wahana Mitra Wisata, *(Skripsi ,UIN Syarif Hidayatullah ,Jakarta ,2016),h .74.

keberangkatan dan kepulangan jemaah. PPIU yang melanggar ketentuan akan dikenakan sanksi administratif berupa pembekuan izin dan pencabutan izin. Pembekuan izin penyelenggara maksimal selama 2 (dua) tahun dan pembekuan izin dilakukan apabila terjadi pengulangan atas pelanggaran yang telah diberikan peringatan tertulis. Pencabutan izin penyelenggara dilakukan apabila PPIU melakukan kesalahan berupa jemaah gagal berangkat ke Arab Saudi, melanggar masa berlaku visa, terancam keamanan dan keselamatan jemaah.

b. Pendekatan Hukum Perdata (ligitasi)

Proses hukum selanjutnya yang dapat ditempuh jemaah umrah adalah mensengketakan PPIU melalui institusi pengadilan (ligitasi). Jika seorang konsumen haknya terganggu dan menyebabkan kerugian, maka jemaah umrah dapat mengajukan gugatan ke pengadilan dengan mengajukan gugatan perdata (wanprestasi/perbuatan melawan hukum) untuk mempertahankan kembali haknya. Tentu saja bersegrega di pengadilan harus tunduk dan patuh pada mekanisme dan ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur dalam penyelesaian sengketa keperdataan lainnya. Kelemahannya di pengadilan prosesnya berlangsung lama dan memakan biaya yang tidak sedikit.

c. Pendekatan Hukum Pidana

Penyelesaian sengketa melalui jalur pidana haruslah dipahami sebagai langkah terakhir (*ultimum remedium*) dalam penyelesaian sengketa umrah, sebab persoalan umrah tidak bisa dilepaskan begitu saja dari aspek ibadah. Akan tetapi pada umumnya jemaah umrah

bersedia menempuh jalur musyawarah dan mediasi, namun apabila jalur ini sudah tidak dapat memberikan solusi maka jalur pemidanaan bisa menjadi langkah terakhir dengan melapor ke pihak penegah hukum (kepolisian). Dalam Pasal 63 ayat (2) Undang-undang Penyelenggaraan Ibadah Haji sendiri disebutkan ancaman pidana ditujukan kepada biro/travel yang memiliki izin dengan diancam pidana paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Ancaman pidana juga berlaku bagi PPIU yang tidak memberikan fasilitas dan pelayanan kepada jemaah umrah yang telah disepakati sebagaimana diatur dalam Pasal 64 ayat (2) Undang-undang haji dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Ketentuan pidana dalam penyelenggaraan ibadah umrah juga bisa dikaitkan dengan Undang-undang Perlindungan Konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 62 bilamana PPIU merugikan jemaah. PPIU juga dapat dijerat dengan Pasal 378 KUHP atas dasar tindak pidana penipuan, yakni secara melawan hukum dengan tipu muslihat, rangkaian kebohongan, dan menggerakkan calon jemaah haji/umrah untuk menyerahkan sesuatu kepadanya (mentransfer sejumlah uang) dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hak.

Sebagai Sampel Penulis mencoba mengkaji hal yang terjadi pada PT. Abu Tour yang gagal memberangkatkan jemaahnya dimana Hubungan hukum antara PT. Abu Tours dan jama'ah tidak hanya terkait

dengan hubungan hukum dari segi keperdataan, namun juga adanya hubungan hukum dari segi pidana, yakni adanya aturan pidana yang tertuang dalam KUHP yang telah dilanggar oleh pihak PT. Abu Tours atas adanya laporan dari para jama'ah kepada pihak kepolisian. Dalam ini, para jama'ah menduga adanya penipuan dan penggelapan dana jama'ah serta penyelewangan dana jama'ah untuk melakukan investasi lainnya. Dugaan atau indikasi ini yang menyebabkan adanya hubungan hukum pidana antara PT. Abu Tours dengan jama'ahnya.

Perbuatan PT. Abu Tours selain dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum, penulis juga menilai bahwa perbuatan PT. Abu Tours ini juga dapat tergolong dalam perbuatan wanprestasi, karena pelaku usaha tersebut sebenarnya sudah memenuhi prestasinya, akan tetapi mereka dalam memenuhi kewajibannya tidak sesuai atau keliru serta tidak tepat waktu, disebabkan adanya kesalahan. Dikatakan wanprestasi karena PT. Abu Tours ini telah melanggar adanya kesepakatan awal yang dijanjikan kepada para jama'ahnya pada saat melakukan pendaftaran yakni untuk ketetapan jadwal keberangkatan yang selalu ditunda-tunda, sehingga PT. Abu Tours ini dalam melakukan wanprestasi sesuai dengan Pasal 1243 KUH Perdata diwajibkan untuk membayar ganti kerugian yang diderita oleh para jama'ahnya selaku konsumen.

PT Abu Tours yang saat Ini telah diberikan sanksi Administratif oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama Sulawesi Selatan tempat

dimana PT Abu Tours didirikan yang berupa pencabutan izin perusahaan, hal tersebut dilakukan agar perusahaan tidak dapat menjalankan kegiatan usahanya kembali.

Kantor Kementerian Agama dalam menangani kasus hanya dapat memberikan pembinaan pengawasan dan pengendalian yang sesuai dengan Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35, dan Pasal 36. Peraturan Menteri Agama No 8 tahun 2018 terhadap lembaganya, dengan membuat sanksi dengan membuat persyaratan dalam mendirikan cabang.

Kementerian Agama dalam proses penyelesaian kasus jemaah umrah melakukan koordinasi dengan melibatkan pihak-pihak terkait seperti Kementerian Perhubungan apabila permasalahannya terjadi dalam hal perhubungan karena penyelenggaraan ibadah umrah menggunakan maskapai penerbangan, kemudian melibatkan Kementerian Luar Negeri apabila tempat kejadian perkara berada di luar negeri, dan melibatkan Kementerian Imigrasi apabila permasalahannya terkait jemaah yang *overstay* seperti jemaah yang tidak dapat pulang ke Tanah Air.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa Kementerian Agama sudah menangani kasus dalam ibadah umrah mulai dari gagal berangkat, tidak keluarnya visa, sampai tidak ada tiket kepulangan. Adapun jenis kasus (pelanggaran) yang dilakukan oleh Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) antara lain:

Tabel 4 PPIU yang diberikan Sanksi oleh Kemenag RI

No	Nama PPIU	Kasus/pelanggaran	Sanksi	Tahun
1	PT. Mediterania Travel	Penelantaran Jemaah	Pencabutan Izin	2015
2	PT. Mustaqbal Lima	Penelantaran Jemaah	Pencabutan Izin	2015
3	PT. Kopindo Wisata	Penelantaran Jemaah	Tidak Dapat Di Proses Izin Perpanjangan Dikarenaka Kasus Penelantaran Dan Izin Sudah Habis Masa Berlakunya (Pencabutan)	2015
4	PT. Catur Daya Utama	Dinyatakan tidak berlaku lagi Berdasarkan Hasil Akreditasi	Tidak diperpanjang izin berdasarkan akreditasi	2015
5	PT. Huli Saqdah	Dinyatakan tidak berlaku lagi Berdasarkan Hasil Akreditasi	Tidak diperpanjang izin berdasarkan akreditasi	2015
6	PT. Maccadina	Dinyatakan tidak Berlaku lagi Berdasarkan Hasil Akreditasi	Tidak diperpanjang izin berdasarkan akreditasi	2015
7	PT. Gema Arofah	Dinyatakan tidak berlaku lagi	Tidak diperpanjang izin berdasarkan akreditasi	2015
8	PT. Wisata Pesona Nugraha	Dinyatakan tidak berlaku lagi Berdasarkan Hasil Akreditasi	Tidak diperpanjang izin berdasarkan akreditasi	2016
9	PT. Assuryaniyah Cipta Prima	Dinyatakan tidak berlaku lagi Berdasarkan Hasil Akreditasi	Tidak diperpanjang izin berdasarkan akreditasi	2016
10	Pt. Maulana	Dinyatakan tidak berlaku lagi berdasarkan hasil akreditasi dan pengawasan	Tidak diperpanjang izin berdasarkan akreditasi	2016
11	PT Diva Sakinah	Penipuan dan Penggelapan uang Jemaah	Pencabutan Izin	2016
12	PT Hikmah Sakti Perdana	Penipuan dan Penggelapan uang Jemaah	Pencabutan Izin	2016
13	PT Timur sarana Tour & Travel (Tisa tour)	Gagal memberangkatkan Jemaah	Pencabutan Izin	2016

14	PT First Anugrah Karya Wisata (First Travel)	Penipuan Umrah	Pencabutan Izin	2017
15	PT Biro Perjalanan Wisata AlUtsmaniyah Tours (HaninTours)	Penipuan Umrah	Pencabutan Izin	2017
16	PT Al-Maha Tour & Travel	Dinyatakan tidak berlaku berdasarkan hasil pengawasan dan pengendalian	Tidak diperpanjang izin berdasarkan hasil pengawasan dan pengendalian	2017
17	PT Asyifa Mandiri Wisata	Dinyatakan tidak berlaku berdasarkan hasil pengawasan dan pengendalian	Tidak diperpanjang izin berdasarkan hasil pengawasan dan pengendalian	2017
18	PT Raudhah Karisma Wisata	Dinyatakan tidak berlaku berdasarkan hasil pengawasan dan pengendalian	Tidak diperpanjang izin berdasarkan hasil pengawasan dan pengendalian	2017
19	PT Interculture Tourindo	Gagal memberangkatkan Jemaah	Pencabutan Izin	2018
20	PT. Solusi Balad Lumampah (SBL)	Gagal memberangkatkan Jemaah	Pencabutan Izin	2018
21	PT. Amanah Bersama Umat (Abu Tours)	Gagal memberangkatkan Jemaah	Pencabutan Izin	2018
22	PT Mustaqbal Wisata Prima	Gagal memberangkatkan Jemaah	Pencabutan Izin	2018

Sumber: www.kemenag.go.id¹²⁹

Kementerian Agama Kota Makassar dalam menyelesaikan kasus jemaah umrah yaitu dengan cara memeriksa laporan yang diterima dari jemaah yang tertimpa kasus penipuan dengan mempelajari bukti-bukti dari laporan tersebut. Apabila ditemukan bukti yang jelas maka pihak Kementerian Agama memanggil pihak terkait dalam hal ini pihak PPIU yang bermasalah. Menurut analisa penulis Sampai hari ini Kantor

¹²⁹ <https://kemenag.go.id/berita/read/507435/sejak-2015--kemenag-beri-sanksi-26-travel-umrah>, diakses pada 20 Oktober 2019.

Kementerian Agama dengan penuh keterbatasan hanya bisa mengawasi dan tidak ada wewenang untuk mengeksekusi PPIU, Karna belum adanya regulasi yang mengatur bahwa kementerian agama bertanggung jawab penuh atas gagal berangkatnya jemaah dalam hal ini lebih di tegaskan lagi bahwa Kementerian Agama hanya sebatas melakukan pengawasan dan perlindungan terhadap jemaah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dibahas di atas, pada bagian sebelumnya dalam penelitian ini, maka dapat ditarik 2 kesimpulan, yakni

1. Pelaksanaan Pengawasan Kementerian Agama Kota Makassar terhadap pelayanan PPIU belum berjalan dengan optimal, hal ini disebabkan oleh masih kurangnya informasi yang atas kebijakan pelayanan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah dan akreditasi sebagaimana yang di amanatkan dalam PMA No 8 tahun 2018 masih minim dilakukan.
2. Tanggung Jawab Kementerian Agama dalam melakukan perlindungan terhadap jemaah belum terlaksana dengan baik karena belum memenuhi aspek perlindungan untuk jemaah hal ini disebabkan karena tidak adanya pengawasan berkala, dimana kementerian agama akan bertindak ketika ada laporan dari jemaah sehingga, menyebabkan terjadinya kasus-kasus dari pihak travel yang merugikan jemaah.

B. Saran

Dari beberapa pemaparan diatas, maka peneliti memberikan saran-saran untuk menjadi bahan pertimbangan yaitu sebagai berikut :

1. Pelaksanaan Pengawasan Kementerian Agama Kota Makassar terhadap pelayanan PPIU seharusnya lebih aktif dan update dalam menyampaikan informasi seperti halnya informasi pada internet agar lebih memudahkan jemaah untuk mendapatkan informasi atas kebijakan pelayanan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah dan akreditasi sebagaimana yang di amanatkan dalam PMA No 8 tahun 2018.
2. Tanggung jawab dalam hal ini Kementerian Agama, Hendaknya Dalam melakukan pengawasan dan pembinaan harus lebih ditingkatkan lagi dan harus terus-menerus dilakukan secara berkala agar tidak ada lagi Biro Perjalanan Umroh yang merugikan para konsumennya, karena saat ini faktor yang menjadi lemahnya pengawasan dan pembinaan oleh Kantor Kementerian Agama terhadap Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh adalah izin dari Biro *Travel* tersebut didirikan, Karena, pada hakikatnya tugas Pemerintah tidak lain adalah untuk melindungi rakyatnya. Biro *Travel* Umroh diharapkan lebih memperhatikan hak dan kewajiban para konsumennya dan juga mengerti hak dan kewajibannya sebagai Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh, serta dalam melakukan kegiatan operasionalnya harus mendapatkan izin dari Kantor Wilayah Kementrian Agama dimana perusahaan atau cabang perusahaan tersebut didirikan, agar apabila terjadi suatu permasalahan yang dilakukan oleh Biro *Travel* umroh, maka pemerintah dapat menindaklanjuti permasalahan tersebut, sesuai dengan PMA No.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Jurnal/ Karya Ilmiah :

- Abd. Al Baqi, Muhammad Fuad, 1994 *Al Mijam al Mufharas Liahfadz al-Qur'anal Karim*, Dar al-Fikr, Cet. IV, Beirut.
- Abdu rachman Rochimi, 2010. *Segala Hal Tentang Haji Dan Umroh* Jakarta PT. Gelora Aksara Pratama.
- Abdul Razak. 2012 . *Peraturan Kebijakan (Beleidsregels)*. Republik Institute dengan Rankang Educatuion. Yogyakarta
- Achmad Ali, 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theori) dan Teori Peradilan (Judical Prudence)*, Kencana Prenada Media Grup. Jakarta.
- Achmad Ruslan. 2013. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Rangkang Education. Yogyakarta
- Agus Dwiyanto, 2011, *Manajemen Pelayanan Publik:Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ahmad Thib Raya, Siti Musdah Mulia. 2003. *Menyelami Seluk Beluk Ibadah Dalam Islam*, Jakarta: Prenada Media
- Ammar Saudi,2014, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan Di Indonesia*, (PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta .
- Bambang Istianto, 2011, *Manajemen Pemerintahan dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Jakarta : Mitra Wacana Media,.
- Brantas. (2009). *Dasar-Dasar Manajemen*. Bandung: Alfabeta
- Budiyanto. 1999. *Dasar-dasar Ilmu Tata Negara*. PT. Gelora Aksara Pratama. Jakarta.
- Dalduri. 2016. *Pilihlah Travel Terbaik Demi Kenyamanan Ibadah. Manasik Plus Umrah-Haji & Muslim Journey*.Edisi 02.
- Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*. Bogor, Ghalia Indonesia.
- Dien Majid, 2008. *Berhaji Dimasa Kolonial*. Jakarta: CV. Sejahtera
- Galuh Hayu Nastiti, "Pengawasan Komisi Kejaksaan Terhadap Kinerja Jaksa Pengadilan Tinggi Jakarta Tahun 2013-2014,

(Repository UIN Jakarta: Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2015.

- Gus Arifin, 2010. *Tips & Trik Ibadah Haji dan Umrah*, Jakarta: PT Alex Media Komputindo.
- Hadari Nawawi, 2005. *Manajemen Strategiset ke-3* Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Handoko T. Hani (2002), *Manajemen*; Edisi Kedua, Cetakan Ketiga belas Yogyakarta : BPF.
- Hilda Hilmiah Dimiyanti. , *Perlindungan Hukum Bagi Investor Dalam Pasar Modal.*'Istilah: *Perlindungan Hukum, Kepentingan Konsumen,Pasar Modal 1-2* (2 Desember 2014
- Husaini Usman, Purnomo Setiadi, 2009. *Metodologi Penelitian Sosial*, Jakarta:Bumi Aksara.
- Imam Jazuli, 2014 *Buku Pintar Haji Dan Umroh*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Ismail Suny. 1981. *Mencari Keadilan*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Iwan Gayuh, 1999. *Buku Pintar Haji dan Umrah*, Jakarta: Pustaka Warga Negara.
- Juniarso Ridwan Dkk, 2014. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan PelayananP ublik*, Bandung : Nuansa Cendekia.
- Lijan Poltak Sinambela, 2010, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implemetasi*, Jakarta : PT. Bumi Aksara,.
- Kusnardi, Moh dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. PSHTN FH UI dan Sinar Bakti. Jakarta.
- Lutfi Effendi, 2003 *Pokok-pokok Hukum Administrasi*,Malang: Bayumedia Publishing.
- Marbun, SF. 2004 *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Adminstrasi Negara*, Yogjakarta: UII Press.
- Maringin Masry Simbolon, 2004. *Dasar-dasar administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Marwati Riza. 2009. *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia Di Luar Negeri*. As Publishing. Makassar.
- Muchtar Adam. 1993. *Cara Mudah Naik Haji (Buku Panduan untuk Calon Haji dan Umroh)*, Penerbit Mizan; Bandung.

- Muhammad Sholikhin, 2013. *Keajaiban Haji Dan Umrah*, Jakarta: Erlangga.
- Muhammad Yamin, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Muqodim, "Hubungan Sistem Pengendalian Manajemen Dengan Pelaksanaan Fungsi Perencanaan dan Pengawasan", *Jurnal Universitas Islam Indonesia*, 1991
- Moh.Rifai, 2012. *Terjemah Kholashoh Kafiyatul Akhyar*, Toha Putra, Semarang.
- M. Quraish Shihab, 2012. *Haji dan Umrah bersama M. Quraish Shihab (Uraian Manasik, Hukum, Hikmah & Panduan Meraih haji Mabru)*, Tangerang: Lentera Hati.
- Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung : Universitas Lampung.
- O. Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen.
- Philipus M.Hadjon,1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu,.
- Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, PT RajaGrafindo Persada; Yogyakarta
- Rizkiyadi ,Sya'ban.,Efektivitas Pelayanan Jamah Umrah Pada PT. Wahana
Mitra Wisata.'Skripsi ,UIN Syarif Hidayatullah,Jakarta, 2016.
- Said Agil Husain. 2003. *Fikih Haji; Menuntun Jamaah Mencapai Haji Mabru*. Ciputat Press; Jakarta.
- Soerjono Soekanto. 2007.*Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Penerbit PT. Raja Grafindo Persada.
- Sujamto. 1983. *Beberapa pengertian di Bidang Pengawasan*. Jakarta : Ghalia Indonesia
- S. P. Siagian. 1990. *Filsafat Administrasi*. Jakarta : Gunung Agung Jakarta
- Sujamto. 1983. *Beberapa pengertian di Bidang Pengawasan*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Syaiful Alim, 2011. *Menyingkap Rahasia Umrah dan Haji Mabruur*, Yogyakarta: Safirah.

Syamsul Bachri. 2012. *Pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh sebagai Bagian Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)* as Publishing. Jurnal Dinamika Hukum

Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir. 1998. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*. Jakarta : PT Rineka Cipta

Zakiah Darajad, 1994. *Haji Ibadah yang Unik* (Cetakan ke 6), Ruhama; Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Peraturan Menteri Agama 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Perjalanan Ibadah Haji dan Umrah

Peraturan Menteri Agama 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggara Perjalanan Ibadah Haji dan Umrah

Artikel dari Internet :

Hukum Online.com "Teori Pengawasan" Diakses pada 16 Mei 2019

Ekonomi kompas.com "Minat Masyarakat Tinggi Bni Syariah Gelar Pameran Haji dan Umrah" Diakses pada tanggal 13 Mei 2019

Republika.com Jurnal Haji 'Jemaah haji yang terus meningkat' Di akses pada tanggal 13 Mei 2019

Republika.com :Himpun minta Pengawasan Terhadap Travel Umrah dibenahi" diakses pada tanggal 20 Januari 2019

Ihram.Com Jurnal Haji "Pengawasan pelaksanaan ibadah umrah belum ketat"diakses pada tanggal 11 Juni 2019

Kompas.com "Kemenag cabut dua izin penyelenggaraan haji dan umrah" diakses pada tanggal 12 Juni 2019