

**PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PERJALANAN IBADAH UMROH  
DI ACEH BERDASARKAN PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 8  
TAHUN 2018**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Melengkapi Salah Satu Syarat  
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**



**Oleh :**

**Nama : Fahmizan Hidayat**  
**NPM : 1701110170**  
**Program Studi : Ilmu Hukum**  
**Bagian : Hukum Tata Negara**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH ACEH  
BANDA ACEH  
2021**

Telah Disetujui

Untuk Diajukan Kepada Panitia Ujian Skripsi  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh

Judul Skripsi

**PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PERJALANAN IBADAH UMROH  
DI ACEH BERDASARKAN PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 8  
TAHUN 2018**

Banda Aceh, 10 Juli 2021

Pembimbing



**Muhammad Heikal Daudy, S.H.,M.H.**



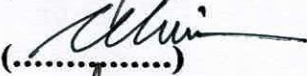

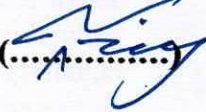
**PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PERJALANAN IBADAH UMROH  
DI ACEH BERDASARKAN PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 8  
TAHUN 2018**

Oleh

Nama : Fahmizan Hidayat  
No. Mahasiswa : 1701110170  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Sidang Penguji  
Pada Tanggal 29 Juli 2021  
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

**DEWAN PENGUJI**

- |                         |                                    |  |
|-------------------------|------------------------------------|--|
| 1. Ketua                | : Dr. H. Rizanizarli, S.H.,M.H.    | <br>(.....) |
| 2. Sekretaris           | : Mainita, S.H.,M.H.Kes            | <br>(.....) |
| 3. Pembimbing/Penguji I | : Muhammad Heikal Daudy, S.H.,M.H. | <br>(.....) |
| 4. Penguji II           | : Rusnin, S.H.,M.H.                | <br>(.....) |
| 5. Penguji III          | : Riza Chatias Pratama, S.H., LLM  | <br>(.....) |

Banda Aceh, 14 Agustus 2021  
Universitas Muhammadiyah Aceh  
Dekan Fakultas Hukum



  
**Dr. H. Rizanizarli, S.H., M.H.**

## ABSTRAK

**Fahmizan Hidayat : PENGAWASAN PENYELENGGARAAN  
2021 PERJALANAN IBADAH UMROH DI ACEH  
BERDASARKAN PERATURAN MENTERI AGAMA  
NOMOR 8 TAHUN 2018.  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh  
(iv, 51 ) pp.,bibl.,**

**Muhammad Heikal Daudy., S.H., M.H.**

Pasal 32 ayat (1) Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) yang menegaskan bahwa pengawasan dilakukan oleh dirjen dan Biro Perjalanan wajib memberikan pelayanan terbaik terhadap calon jamaah. Dan dalam ketentuannya disebutkan bahwa Pemerintah/Penyelenggara Perjalanan harus memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jamaah umrah. Meskipun telah diatur dengan baik namun implementasi dalam pelaksanaan masih diragukan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan Implimentasi Peraturan Mentaeri Agama Nomor 8 Tahun 2018 di Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh dan Untuk menjelaskan Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 efektif untuk mengontrol PPIU di Provinsi Aceh.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris, teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan dengan cara menelaah bahan-bahan pustaka yang relevan dengan penelitian dan penelitian lapangan dilakukan dengan mewawancarai responden dan informan, Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

Hasil penelitian menunjukkan Implimentasi Peraturan Mentaeri Agama Nomor 8 Tahun 2018 di Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh sudah cukup efektif dimana kendala-kendala dahulu sebelum adanya termasuk pemerintah telah membuat sebuah aplikasi pelaporan SIPATUH yang bisa diakses secara online dan Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 efektif untuk mengontrol PPIU di Provinsi Aceh Dulu kita sering mendengar kasus tentang jamaah umrah yang terlantar, jamaah tidak bisa pulang karena biro perjalanan tidak menyediakan tiket pulang ke tanah air, hingga jamaah harus transit di berbagai negara karena biro perjalanan memilih tiket pesawat yang *nondirect*, dengan PMA Nomor 8 Tahun 2018 ini diharapkan persoalan-persoalan tersebut tidak lagi ditemukan dan perjalanan ibadah umrah dapat dilaksanakan dengan lebih baik.

Di saran kepada Kantor Wilayah Kemernterian Agama Provinsi Aceh untuk lebih sering melakukan sosialisasi menyangkut Peraturan Menteri Nomor 8 Tahun 2018 dan wajib melakukan percepatan pengakretasian terhadap Penyelenggara Perjalanan Ibadan Umroh agar masyarakat tidak ragu untuk memilih lembaga Penyelenggara Perjalanan Ibadan Umroh.

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Syukur Alhamdulillah dipanjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulisan skripsi dengan judul **“PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PERJALANAN IBADAH UMROH DI ACEH BERDASARKAN PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 8 TAHUN 2018.”** dapat diselesaikan.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Sarjana. Selesainya skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, serta dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan kerendahan hati pada kesempatan ini diucapkan terimakasih kepada Bapak / Ibu :

1. Dr. H. Rizanizarli, S.H, M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.
2. Muhammad Heikal Daudy, S.H, M.H., selaku Pembimbing skripsi.
3. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat;
4. Sahabat, dan teman-teman Fakultas Hukum Angkatan 2014;

Terimakasih teristimewa kami sampaikan kepada Ibu, Bapak, Kakak, Adik, Keluargaku tersayang yang tidak hentinya mendukung dan mendoakan saya untuk segera menyelesaikan skripsi ini;

Penulis menyadari bahwa penulisan ini masih jauh dari kesempurnaan sesuai dengan yang diharapkan baik dari isi maupun tata bahasanya. Oleh karena itu penulis dengan senang hati menerima kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak guna lebih menyempurnakan penulisan ini.

Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pihak lain.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Banda Aceh, 29 Juni 2021  
Penulis

**Fahmizan Hidayat**  
NPM: 1701110170

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>iv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Permasalahan .....	1
B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian.....	4
C. Metode Penelitian.....	5
D. Sistematika Pembahasan .....	7
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN PENYELENGGARAAN IBADAH UMROH</b>	
A. Pengertian Pengawasan.....	9
B. Penyelenggaraan Ibadah Umroh .....	26
C. Jemaah Umrah dan Biro Perjalanan ( <i>Travel Agency</i> ) .....	32
<b>BAB III PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PERJALANAN IBADAH UMROH DI ACEH</b>	
A. Implimentasi Peraturan Mentaeri Agama Nomor 8 Tahun 2018 di Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh.....	34
B. Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 efektif untuk mengontrol PPIU di Provinsi Aceh.....	42
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	<b>48</b>
A. Kesimpulan .....	48
B. Saran.....	49
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>50</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	<b>52</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Sebagai Negara hukum, Indonesia berkewajiban melindungi hak- hak setiap warganya sebagaimana amanat Undang-undang Dasar 1945. Indonesia harus memberikan perlindungan dalam berbagai aspek termasuk perlindungan terhadap hukum, dengan tujuan memberikan rasa keadilan, keamanan dan kesejahteraan umum.

Dalam dunia bisnis ada yang namanya pelaku usaha dan konsumen, dimana keduanya memiliki hak dan kewajiban dalam arti untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan terhadap para pelaku bisnis. Hukum bisnis adalah keseluruhan peraturan, putusan pengadilan, dan hukum kebiasaan yang berkaitan dengan bisnis. Demikian halnya dengan bisnis penyelenggaraan perjalanan ibadah Umrah yang dilakukan oleh pemerintah atau biro perjalanan wisata.

Ibadah umrah dalam syari'at Islam termasuk bagian dari ibadah. Sebagaimana ibadah lainnya, umrah dalam pengamalannya melewati suatu proses yang dimulai dengan pengetahuan tentang umrah, pelaksanaan umrah, dan berakhir pada fungsi umrah, baik bagi diri sendiri maupun bagi masyarakat.

Biro perjalanan umrah atau agen travel merupakan penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah bagi jemaah umrah. perlindungan hukum terhadap jemaah umrah merupakan suatu kewajiban yang mutlak harus diberikan oleh biro

perjalanan terhadap pengguna jasanya. biro perjalanan harus memberikan pelayanan terhadap jemaah umrah, pelayanan tersebut antara lain berupa, layanan administrasi, bimbingan ibadah umrah, akomodasi, transportasi, pelayanan kesehatan, keamanan, dan hal-hal lain yang diperlukan jemaah umrah.

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>1</sup>

Dalam tataran Ibadah Umrah pemerintah memberikan peluang atau izin operasional terhadap pihak Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) untuk melakukan kegiatan bisnis dengan tujuan memberikan kemudahan terhadap calon Jamaah Ibadah Umrah. Pelaksanaan pemberangkatan jamaah Umrah yang diselenggarakan oleh biro penyelenggara ibadah Umrah menggunakan suatu perjanjian. Perjanjian secara langsung menciptakan hubungan hukum bagi para pihak tercermin pada hak dan kewajiban yang dibebankan kepada masing-masing pihak, dengan kata lain, dalam hubungan hukum terdapat kekuasaan wewenang dan kewajiban.

Namun kenyataannya pihak penyelenggara Ibadah Umrah banyak melakukan pelanggaran. Misalnya, penelantaran jamaah, calon jamaah ditunda keberangkatannya, para jamaah tidak jelas kepulangannya, terlantar dibandara dan

---

<sup>1</sup>Setiono, *rule of Law (Supremasi Hukum)*. Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta: 2004, hlm. 3

di Tanah Suci, dan pelayanan yang tak semestinya, yang mengakibatkan kerugian terhadap calon Jamaah Umrah. Jamaah Umrah sebagai konsumen seringkali tidak memahami hak-haknya sehingga membuka peluang bagi biro perjalanan untuk memanfaatkan kondisi dan situasi. Kebanyakan dari calon jamaah hanya mendaftarkan diri ke Biro Perjalanan tanpa bertanya lebih lanjut mengenai fasilitas dan pelayanan yang berhak mereka peroleh.

Perlindungan hukum bagi Jamaah Umrah terhadap Biro Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah yang menjadi fokus pembahasan dalam penelitian ini didasarkan pada Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) yang menegaskan bahwa Biro Perjalanan wajib memberikan pelayanan terbaik terhadap calon jamaah. Dan dalam ketentuannya disebutkan bahwa Pemerintah/Penyelenggara Perjalanan harus memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jamaah umrah.

Dalam hal ini penulis tidak menemukan peraturan yang jelas dalam Peraturan Menteri Agama Nomer 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah yang mengatur tentang perlindungan hukum bagi jamaah umrah yang dirugikan oleh biro perjalanan, semisal ganti rugi, kompensasi dan lain-lain apabila hak-hak dari jamaah umrah tidak diberikan. Peraturan tersebut hanya memberikan sanksi administratif terhadap biro perjalanan yang melanggar ketentuan perundang-undangan berupa pencabutan izin.

Ada beberapa biro perjalanan tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana mestinya yang berujung pada kerugian bagi jamaah umrah. Sebagai

contoh, akhir-akhir ini PT. Elhanif Tour and Travel sebagai biro perjalanan ibadah umrah gagal memberangkatkan jemaahnya ke Tanah Suci dan hal ini masih dalam proses peradilan. Oleh karena itu Penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian dan menganalisis Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah terhadap perlindungan jamaah umrah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Pengawasan Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umroh Di Aceh Berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 ”**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah terjabarkan di atas, maka rumusan masalah yang diajukan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Implimentasi Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 di Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh?
2. Apakah Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 efektif untuk mengontrol PPIU di Provinsi Aceh?

## **B. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian penulis dalam melakukan penulisan ini adalah:

1. Untuk menjelaskan Implimentasi Peraturan Mentaeri Agama Nomor 8 Tahun 2018 di Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh.
2. Untuk menjelaskan Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 efektif untuk mengontrol PPIU di Provinsi Aceh.

## **C. Metode Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis empiris. Yuridis empiris merupakan cara penelitian hukum yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan. Meneliti efektivitas suatu Undang-Undang dan penelitian yang ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (observasi), dan wawancara (interview).

### **1. Definisi Operasional Variabel Penelitian**

- a. Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan.
- b. Penyelenggaraan perjalanan ibadah umroh adalah rangkaian kegiatan perjalanan umroh yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jamaah umroh, yang dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau penyelenggara perjalanan ibadah umroh.

### **2. Lokasi dan Populasi**

#### **a. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dilakukan di Kantor Kementerian Agama Wilayah Provinsi Aceh

#### **b. Populasi**

Adapun populasi penelitian ini adalah pihak-pihak yang terkait meliputi, Kakanwil, Pegawai Kakanwil, Trevel Umroh dan Masyarakat.

### **3. Cara Pengambilan Sampel Penelitian**

Untuk memperoleh data yang lengkap dan akurat, penelitian dilakukan secara proporsional yaitu seluruh populasi yang diambil diperkirakan dapat memberi data dan informasi yang jelas tentang masalah yang diteliti secara *Purposive sampling*. Purposive sampling yaitu memilih beberapa responden beserta informan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti yang diperkirakan mewakili keseluruhan populasi.

Keseluruhan sampel yang akan diambil terdiri dari:

#### **Responden:**

1. Kakanwil Kementerian Agama Provinsi 1 orang
2. Pegawai Kakanwil 2 Orang
3. Kepala Trevel 3 orang
4. Masyarakat 2 Orang

#### **Informan:**

Untuk melengkapi informasi yang diperlukan dilakukan pula wawancara dengan informan antara lain:

1. Akademisi 1 orang

### **4. Cara Pengumpulan Data**

Dalam rangka pengumpulan data primer maupun data sekunder, maka penulis menggunakan dua jenis pengumpulan data sebagai berikut :

- 1) Penelitian Kepustakaan

Penelitian ini dilakukan dengan cara menelaah bahan-bahan pustaka yang relevan dengan penelitian berupa literatur-literatur, jurnal-jurnal, peraturan perundang-undangan, majalah, surat kabar, jurnal ilmiah, yang berhubungan dengan penelitian ini.

## 2) Penelitian Lapangan

Untuk mengumpulkan data penelitian lapangan penulis menggunakan cara, yaitu: Wawancara, Peneliti mengadakan wawancara dengan responden dan informan untuk mengetahui penyelenggaraan Pelaksanaan Ibadah Umroh

## **5. Pengolahan dan Analisis Data**

Adapun cara menganalisa data dilakukan dengan cara pendekatan kualitatif yaitu antara data lapangan dengan data teoritis dikumpulkan terlebih dahulu dan dianalisis lalu diolah secara sistematis sehingga dapat menghasilkan suatu penelitian yang baik.

## **D. Sistematika Pembahasan**

Untuk memudahkan penyusunan skripsi ini serta sekaligus untuk tercapainya tujuan pembahasan, maka disusunlah sistematikanya yang dibagi dalam empat bab antara lain sebagai berikut:

Bab I yang merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari 4 (empat) sub bab yang memuat Latar Belakang Permasalahan, Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penelitian.

Bab II yang berisikan uraian yang bersifat yuridis teoritis, pada bab ini akan dijelaskan mengenai Tinjauan Umum Pengertian Pengawasan, Penyelenggaraan Ibadah Umroh dan Umroh.

Bab III Dalam hal ini dikemukakan kenyataan yang terjadi dalam praktek yang dihubungkan dengan Bab II sebagai Bab Yuridis Teoritis. Bab ini terdiri dari 2 (dua) sub bab yaitu Implimentasi Peraturan Mentaeri Agama Nomor 8 Tahun 2018 di Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh dan Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 efektif untuk mengontrol PPIU di Provinsi Aceh.

Bab IV merupakan bab penutup yang memuat tentang kesimpulan dan Saran dari keseluruhan bab.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN PENYELENGGARAAN IBADAH UMROH**

#### **A. Tinjauan Tentang Pengawasan**

##### **1. Pengertian Pengawasan dan Tujuan Pengawasan**

Pengawasan secara umum diartikan sebagai aktivitas pokok dalam manajemen untuk mengusahakan sedemikian rupa agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana serta sesuai dengan hasil yang dikehendaki.<sup>1</sup> Pada dasarnya pengawasan berlangsung mengikuti pola sebagai berikut :<sup>2</sup>

1. Menetapkan standar atas dasar kontrol.
2. Mengukur hasil pekerjaan secepatnya.
3. Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar atau dasar yang telah ditentukan semula.
4. Mengadakan tindakan koreksi.

Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah Bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dalam istilah pengawasan dan

---

<sup>1</sup> Ibnu Syamsi, *Administrasi Perlengkapan Materiil Pemerintahan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1982. hlm 22

<sup>2</sup> Rawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990. hlm 18

pengendalian, sehingga istilah controlling lebih luas artinya daripada pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian.<sup>3</sup>

Pengawasan dapat juga di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkernaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengawasan ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.

Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan.<sup>4</sup> Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.<sup>5</sup> Kemudian menurut Mc.Ferland pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.<sup>6</sup>

Pengawasan menurut Bagir Manan merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi

---

<sup>3</sup> Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Aspek Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, PT.Rineka Cipta, Jakarta : 1994, hlm. 18.

<sup>4</sup> Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pegawai Pemerintah Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 4

<sup>5</sup> Jum Anggraini, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 78

<sup>6</sup> Soewarno Handayani, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 74.

bahkan mengancam kesatuan, tetapi pengawasan sebagai pengikat tidak juga dapat ditarik begitu kencang, karena akan menyebabkan kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus.<sup>7</sup> Bagir Manan juga mengemukakan bahwa pengawasan atau control mengandung dimensi pengendalian dan juga pembatasan. Pengawasan dimaksud mengandung pembatasan-pembatasan antara kewenangan-kewenangan pejabat dan juga lembaga /institusi yang berwenang mengawasi.

Sedangkan menurut SP.Siagian, memberikan definisi tentang pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Rumusan lain diberikan oleh Suyatno sebagai berikut “pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak”. Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.<sup>8</sup>

Prayudi, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, menyatakan bahwa pengawasan dapat bersifat :

1. Politik, bila yang menjadi sasaran adalah efektifitas dan/atau legitimasi.

---

<sup>7</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, hlm. 181.

<sup>8</sup> Diana Halim Koencoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm.

2. Yuridis/hukum, bilamana yang menjadi ukuran merupakan penegakan hukum.
3. Ekonomi, bilamana yang ukuran adalah efektifitas.
4. Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran ukuran adalah keadaan moralitas.

Fungsi pengawasan dilaksanakan, agar memperoleh umpan balik (feed back) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki. Pengawasan dimaksud memiliki fungsi untuk mengendalikan atau mengontrol sekaligus mengevaluasi segala bentuk kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

Pengawasan melekat adalah kegiatan mengamati, observasi menilai, mengarahkan pekerjaan, wewenang yang diserahkan oleh atasan terhadap bawahannya sehingga dapat diberikan sanksi terhadap bawahan secara struktural, yang dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan. Sedangkan indicator pengawasan yang akan dipergunakan dalam pengukuran variable ini adalah sebagai berikut :

- a. Menentukan ukuran pelaksanaan. Artinya cara-cara untuk mengukur pelaksanaan seperti continue atau beberapa syarat minimal melakukan pengawasan dalam suatu waktu seperti satu kali seminggu atau beberapa kali sebulan bahkan mungkin beberapa jam setiap hari.
- b. Memberikan penilaian. Artinya memberi nilai kesetiap pekerjaan yang diberikan kepada bawahan, apakah pekerjaannya baik atau jelek.

- c. Mengadakan korektif. Tindakan koreksi ini dimaksudkan koreksi internal yaitu mengevaluasi berbagai metode pengawasan yang ada seperti standar yang terlalu tinggi, dan eksternal yaitu memberikan sanksi kepada bawahan. Karena itu pengawasan harus di pandang sebagai suatu sistem informasi, karena kecepatan dan ketetapan tindakan korektif sebagai hasil proses pengawasan bergantung pada macamnya informasi yang diterima.

Menurut Kansil, pengawasan itu sangat penting sekali untuk menjamin terlaksananya kebijakan pemerintah pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin :

- a. Keserasian antara penyelenggara tuga pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
- b. Kelancaraan penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pengawasan harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan. Melalui pengawasan dapat dilakukan penilaian apakah suatu entitas telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara hemat, efisien, dan efektif, serta sesuai dengan rencana, kebijakan yang telah ditetapkan dan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, melalui pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kegiatan, informasi tersebut dapat digunakan untuk penyempurnaan ataupun acuan untuk kegiatan dan pengambilan keputusan oleh pimpinan.

Konsep pengawasan menunjukkan adanya *checks and balances* untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam organ-organ Negara/pemerintah sehingga hak-haknya dapat terjamin. Kelly menyebutkan pula bahwa diantara ketiga lembaga Negara yang memiliki kekuasaan yang berbeda harus ada saling mengawasi, sehingga tidak ada satu lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih tinggi daripada lembaga yang lain.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki aparat pengawas.
- b. Adanya sesuatu rancangan sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berlangsung atau dilakukan maupun terhadap hasil yang dicapaidari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan susunannya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukur.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administrasi maupun secara yuridis.

Adapun tujuan pengawasan menurut Sujamto adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan,

apakah semestinya atau tidak. Sedangkan tujuan pengawasan menurut Victor Situmorang dan Jusuf Juhir adalah sebagai berikut :<sup>9</sup>

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi.

Menurut Rachman juga mengemukakan tentang tujuan pengawasan, yaitu :

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.

---

<sup>9</sup>Herma Yanti, SH.,MH., *Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, hlm. 40.

4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Dari kedua pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan pengawsan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki kearah yang lebih baik.

## **2. Macam-Macam Pengawasan**

Berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan, dalam administrasi Negara Indonesia dikembangkan 4 (empat) macam, yaitu :

1. Pengawasan melekat yang merupakan pengawasan yang dilakukan seseorang pimpinan terhadap bawahan dalam suatu kerja yang dipimpinnya.
2. Pengawasan fungsional yang merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan.
3. Pengawasan legislatif yang merupakan pengawasan yang dilakukan lembaga perwakilan rakyat baik di daerah dan pusat.
4. Pengawasan masyarakat yang merupakan pengawasan dilakukan oleh masyarakat.

Macam-macam pengawasan menurut Siagian ada 2 (dua) yakni pengawasan langsung dan tidak langsung :

1. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan pimpinan terhadapnya bawahannya, pengawasan ini biasanya dalam bentuk inspeksi langsung.
2. Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan terhadap bawahannya dari jauh berupa laporan yang telah disampaikan oleh para bawahannya, laporan ini dapat berupa tertulis dan lisan.

Senada dengan pendapat Siagian, Situmorang dan Juhir juga berpendapat ada 2 (dua) macam pengawasan yaitu pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung :

1. Pengawasan langsung (*direct control*) ialah apabila pimpinan organisasi mengadakan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan. Pengawasan langsung ini dapat berbentuk : (a) inspeksi langsung, (b) *on the spot observation*, (c) *on the spot report*, yang sekaligus berarti pengambilan keputusan *on the spot* pula jika diperlukan. Akan tetapi karena banyaknya dan kompleksnya tugas-tugas seorang pimpinan terutama dalam organisasi yang besar seorang pimpinan tidak mungkin dapat selalu menjalankan pengawasan langsung itu. Karena itu sering pula ia harus melakukan pengawasan yang bersifat tidak langsung.
2. Pengawasan tidak langsung (*indirect control*) ialah pengawasan jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan itu berbentuk : (a) tertulis, (b) lisan. Kelemahan

daripada pengawasan tidak langsung itu ialah bahwa sering para bawahan hanya melaporkan hal-hal yang positif saja. Dengan perkataan lain, para bawahan itu mempunyai kecenderungan hanya melaporkan hal-hal yang diduga akan menyenangkan pimpinan.

Pengawasan terhadap segala tindakan Pemerintah Daerah, termasuk juga keputusan-keputusan kepala daerah dan peraturan-peraturan Daerah, memiliki sifatnya dapat dibagi dalam 3 macam :<sup>10</sup>

#### 1. Pengawasan Preventif

Arti pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu jangan sampai terjerumus pada kesalahan.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Pengawasan preventif merupakan pengawasan terhadap produk hukum oleh Pemerintah. Pengawasan preventif mencakup pengawasan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang ada di daerah, pengawasan dimaksud berupa pemberian persetujuan (approval) atau pembatalan/penangguhan terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda) dan rancangan peraturan kepala daerah (Raperkada) yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan

---

<sup>10</sup>Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Jakarta, 2004 hlm. 11.

Rakyat Daerah (DPRD) dan pihak eksekutif (Kepala Daerah) dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada) sebelum diberlakukan atau ditetapkan dan diundangkan secara resmi oleh Kepala Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

Pengawasan preventif pada level Provinsi dan pada level Kabupaten dan Kota, dilakukan untuk mengevaluasi Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (PAPBD) Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Renperda tentang Tata Ruang. Pengawasan tersebut dilakukan berdasarkan masing-masing tingkatan, Raperda Provinsi dilakukn oleh Menteri Dalam Negeri (Kemendagri), sedangkan Raperda Kabupaten dan kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

King Faisal Sulaiman, mengemukakan bahwa alasan mendasar Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Raperda sebelum Raperda tersebut ditetapkan menjadi Peraturan Daerah khususnya Raperda tentang APBD, perubahan APDB, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Raperda tentang tata ruang daerah antara lain :

- a) Pemerintah berusaha agar Raperda tidak mengabaikan kepentingan umum.
- b) Menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundangperundangan yang lebih tinggi.

- c) Mengharmonisasikan dan menyesuaikan dengan peraturan daerah lainnya.

King Faisal Sulaiman, juga pengawasan preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap rancangan peraturan daerah hanya terbatas pada konsep yang bersifat evaluative administrative. Sasarannya pengawasan preventif karena banyak unit-unit Pemerintahan Daerah yang tidak menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada) untuk dievaluasi sebelum memperoleh pengesahan. Pengawasan preventif tersebut diatas mempunyai makna yang luas yang dilakukan oleh pemerintah melalui pejabat yang berwenang sebagai usaha untuk memelihara hubungan yang serasi dan harmonis antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah-daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan.<sup>11</sup>

Pengawasan preventif pada perda merupakan konsekuensi dan tanggung jawab pemerintah dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan yang memegang “monopoli” kekuasaan pemerintahan, sehingga pemerintah menentukan cara-cara tertentu misalnya dalam bentuk pengawasan preventif, terhadap kewenangan penyelenggaraan pemerintah pada tingkat-tingkat pemerintahan daerah agar urusan pemerintah dapat diselenggarakan

---

<sup>11</sup> A. Zarkasi, Jurnal Ilmu Hukum : *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah*, Jakarta 2010 hlm. 56

secara tertib, pemerintahan melalui pengarahan-pengarahan pejabat yang berwenang.<sup>12</sup>

Pengawasan preventif dilakukan dalam rangka menjaga agar kewenangan antara pemerintah dan daerah-daerah tidak berbenturan. Pemerintah menentukan cara-cara/ bentuk pengawasan preventif terhadap penyelenggaraan kewenangan daerah dalam mengatur urusan pemerintahan tertentu, agar dapat terjadi ketertiban dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah antara pemerintah dan daerah-daerah otonom. Ketertiban kewenangan pemerintah ini tidak lain adalah dalam rangka ketertiban pada umumnya. Dengan kata lain, pengawasan preventif terhadap perda dibentuk tidak mempunyai kekurangan yuridis, tetapi perbuatan pemerintah membentuk perda tersebut akan menjadi sah setelah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang dalam rangka menyesuaikan dan membandingkan dengan bentuk peraturan perundangundangan yang lain. Agar dapat diterima sebagai bagian dari ketertiban hukum dan mempunyai ketentuan hukum dan mempengaruhi pergaulan hukum. Walaupun demikian ada yang berpendapat bahwa pengawasan preventif terhadap perda sebagai salah satu tindak lanjut memperkuat atau untuk melihat lebih jauh sahnya suatu proses pembentukan perda, sehingga pengawasan preventif tidak hanya diwujudkan dengan pemberian atau ditolak pengesahan terhadap perda, tetapi dalam berbagai bentuk putusan pejabat berwenang. Dalam hal ini, maka badan/pejabat yang

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 56.

berwenang melakukan tindakan pengawasan preventif dapat dipandang dalam rangka meneliti dan mengevaluasi syarat-syarat pembentukan perda baik secara formal maupun materil. Menurut Bagir Manan bahwa dalam perkembangan pengawasan dalam arti “toezicht” atau “supervision” mengalami perkembangan seperti adanya “petunjuk”, “pedoman”, “bimbingan”, penentuan syarat-syarat yang harus diikuti. Perkembangan ini menyebabkan pengawasan tidak lagi sekedar “checking” atau dalam rangka “menjaga keseimbangan”, pengawasan dalam kualitas tertentu menjadi semacam “mencampuri” wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.<sup>13</sup>

## 2. Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan DPRD maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan yang lainnya.

Pengawasan represif merupakan pengawasan produk hukum daerah oleh pemerintah yang berwujud pada penundaan (*sciorsing*) atau pembatalan

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 57.

(*vernietiging*) terhadap setiap produk hukum daerah yang telah diundangkan atau ditetapkan. Pengawasan represif mencakup seluruh Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, baik Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. King Faisal Sulaiman mengemukakan bahwa, sasaran pengawasan represif termasuk Raperda-Raperda yang sebelumnya dinilai bermasalah ketika pemerintah melakukan pengawasan preventif.

Pengawasan preventif, sebagai bentuk penendalian kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah, Enny Nurbaningsih, sebagaimana dikutip oleh King Faisal Sulaiman, mengemukakan bahwa pemberian otonomi dan kewenangan kepada daerah merupakan suara pengakuan dan kepercayaan Pemerintah Pusat kepada Daerah. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah dikhawatir akan berdampak pada pemisahan (*separation*) diri dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengawasan represif dikehendaki sebagai bentuk pengendalian normative oleh Pemerintah Pusat terhadap daerah. Ni'matul Huda, mengemukakan bahwa pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolgen*) baik dalam bidang otonomi maupun dalam tugas pembantuan. Pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan maupun penagguhan (*sciorsing*) terhadap produk-produk hukum daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau perundang-undangan yang lebih tinggi.

Walaupun hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan pada umumnya melekat pada fungsi peradilan (berdasarkan peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi), namun dalam perkembangannya pengujian terhadap peraturan perundang-undangan bukan hanya menjadi monopoli dan merupakan fungsi peradilan tetapi pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibedakan atas pengujian secara yudisial (*judicial review*) dan bukan yudisial (*political control –political review*). Pengujian yudisial dilakukan oleh badan peradilan pada umumnya sedangkan pengujian bukan yudisial merupakan pengujian yang dilakukan oleh badan yang berkarakter politik seperti antara lain DPR dan DPRD.<sup>14</sup>

### **3. Fungsi Pengawasan**

Pengawasan ini biasa dilakukan oleh seorang pimpinan/manajemen yang dapat membantu dalam melaksanakan efektifitas dari perencanaan tersebut. Untuk itu menurut Ernie dan Saefulah, fungsi pengawasan adalah :

- a. Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai dengan indikator yang ditetapkan.
- b. Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan.
- c. Melakuakn berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan perusahaan

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 59

Sedangkan menurut Simbolon fungsi pengawasan adalah :

- a. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaan.
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.

Fungsi pengawasan dalam manajemen yaitu upaya yang dilakukan berupa sistematis dalam menetapkan standar kinerja dan membuat berbagai tujuan yang direncanakan, kemudian mendesain system informasi umpan balik, dan membandingkan antara kinerja yang sudah dicapai dengan standar yang sebelumnya sudah ditetapkan. Selain itu menentukan apakah terdapat penyimpangan dan bagaimana tingkat signifikan tersebut dapat dilihat dari setiap penyimpangannya, kemudian mengambil tindakan yang diperuntukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya yang terdapat didalam perusahaan dapat digunakan seefektif dan seefisien mungkin dalam tujuan pencapaian perusahaan.

Pengawasan efektif merupakan alat yang dapat membantu dengan baik dalam pelaksanaan fungsinya dengan cara mendukung tercapainya tujuan dengan hasil sesuai yang diinginkan, serta mencegah terjadinya hambatan-hambatan di dalam pelaksanaan kegiatan. Tercapainya efektifitas dari pelaksanaan pengawasan tersebut, maka perlu menetapkan prinsip-prinsip pengawasan yang efektif, seperti

yang telah dikemukakan beberapa ahli. 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 pekerja secara objektif.
- c. Pengawasan bukan semata-mata untuk mencari kesalahan tetapi juga mencari atau menemukan kelemahan dalam melaksanakan pekerjaan.
- d. Pengawasan harus member bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan.
- e. Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan efisiensi.
- f. Pengawasan harus fleksibel.
- g. Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan.

## **B. Penyelenggaraan Ibadah Umroh**

### **1. Pengertian Penyelenggaraan Ibadah Umroh**

Pasal 1 Peraturan Menteri Agama RI Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umroh disebutkan Ibadah umroh adalah umroh yang dilakukan diluar musim haji. Penyelenggaraan perjalanan ibadah umroh adalah rangkaian kegiatan perjalanan umroh yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jamaah umroh, yang dilaksanakan

oleh pemerintah dan/atau penyelenggara perjalanan ibadah umroh. Penyelenggara perjalanan ibadah umroh yang selanjutnya disingkat PPHU adalah biro perjalanan wisata yang telah mendapat izin dari Menteri untuk menyelenggarakan perjalanan ibadah umroh.

## **2. Sistem Penyelenggaraan Ibadah Umroh**

### **a. Ketentuan Penyelenggaraan Ibadah Umroh**

Di Indonesia, regulasi atau peraturan penyelenggaraan ibadah haji dan umroh diatur mulai dari undang-undang sampai peraturan pelaksanaannya. Sistem pengaturan haji regular, haji khusus, dan umroh diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji dan pelaksanaannya diatur dalam peraturan pemerintah Nomor 79 tahun 2012 tentang pelaksanaan undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji. Biro perjalanan yang telah mendapatkan izin Kementerian Agama harus berbentuk badan hukum, baik berupa PT atau sekurang-kurangnya CV. Selanjutnya, biro perjalanan tersebut melakukan pendaftaran sebagai biro perjalanan umroh dan haji khusus dengan memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Penyelenggaraan ibadah umroh dapat dilaksanakan oleh pemerintah dan atau biro penyelenggara perjalanan ibadah umroh swasta. Pihak biro Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh (PPIU) harus

memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam PP Nomor 79 Tahun 2012 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji sebagai berikut:

- 1) Telah memperoleh izin sebagai biro perjalanan wisata dari Kementerian/Instansi yang lingkup tugas dan tanggungjawabnya di bidang pariwisata.
- 2) Telah beroperasi paling singkat selama dua tahun sebagai biro perjalanan wisata.
- 3) Memiliki kemampuan teknis untuk menyelenggarakan ibadah umroh yang meliputi kemampuan sumber daya manusia, manajemen, serta sarana dan prasarana.
- 4) Memiliki kemampuan finansial untuk menyelenggarakan perjalanan ibadah umroh yang dibuktikan dengan jaminan bank.
- 5) Memiliki mitra biro penyelenggara perjalanan ibadah umroh di Arab Saudi yang memperoleh izin resmi dari pemerintah Kerajaan Arab Saudi.
- 6) Memiliki komitmen untuk menyelenggarakan perjalanan ibadah umroh sesuai dengan standar minimum pelayanan yang ditetapkan oleh Menteri.

b. Pelayanan Biro Penyelenggara Umroh

Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umroh (PPIU) harus memberikan pelayanan kepada calon jamaah meliputi, bimbingan ibadah

umroh, transportasi jamaah umroh, akomodasi dan transportasi di Arab Saudi, kesehatan jamaah umroh, perlindungan jamaah umroh dan petugas umroh, administrasi dan dokumen umroh. Pelayanan bimbingan jamaah umroh diberikan oleh penyelenggara sebelum keberangkatan, selama diperjalanan, dan selama di Arab Saudi. Pelayanan transportasi jamaah umroh yang menjadi tanggungjawab penyelenggara meliputi transportasi dari dan ke Arab Saudi serta selama di Arab Saudi. Pelayanan akomodasi dan konsumsi jamaah ibadah umroh selama berada di Arab Saudi menjadi tanggungjawab penyelenggara perjalanan ibadah umroh dengan standar ketentuan yang telah diberikan oleh menteri. Begitu pula pelayanan kesehatan dan perlindungan jamaah ibadah umroh harus menjadi tanggungjawab penyelenggara, dan jamaah ibadah umroh harus diikutkan pertanggungans asuransi jiwa, kesehatan, dan kecelakaan.<sup>15</sup>

Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh (PPIU) memberikan pelayanan administrasi dan dokumen ibadah umroh meliputi:

- 1) Melakukan pengurusan dokumen perjalanan ibadah umroh dan visa bagi jamaah umroh.
- 2) Melaporkan keberangkatan jamaah umroh kepada Kementerian Agama.

---

<sup>15</sup> Tata Sukayat, *Manajemen Haji Umroh dan Wisata Agama*, Simbiosis Rekatama Media, Bandung: 2016 hlm. 130.

- 3) Melaporkan kedatangan jamaah umroh dari dan ke Arab Saudi kepada kepala kantor misi haji Indonesia di Arab Saudi.
- 4) Melaporkan pelaksanaan penyelenggaraan ibadah umroh kepada Kementerian Agama.

c. Persyaratan Administrasi Umroh

- 1) Mengisi formulir pendaftaran dan membayar DP biaya paket umroh.
- 2) Paspor (masih berlaku minimal 7 bulan lagi, nama di paspor minimal 3 kata, contoh: Fatma Alifa Riyani).
- 3) Surat nikah asli (bagi suami isteri).
- 4) Akta lahir asli (bagi anak yang belum dewasa dan berangkat dengan orang tuanya).
- 5) Fotokopi KTP bagi wanita di atas 45 tahun.
- 6) Menyerahkan kartu vaksinasi meningitis.
- 7) Pas foto berwarna 3x4 sebanyak 4 lembar dan 4x6 sebanyak 4 lembar dengan ketentuan:
  - a) Latar putih
  - b) Ukuran muka 80%
  - c) Berkerudung (wanita)
  - d) Tidak berkacamata
  - e) Tidak berpeci/topi (pria).

d. Ketentuan Pembatalan Umroh Setiap biro perjalanan memiliki kebijakan berbeda-beda mengenai pembatalan paket perjalanan umroh yang dilakukan oleh calon jamaah. Secara umum adalah sebagai berikut:

- 1) Setiap pembatalan paket perjalanan umroh akan dikenakan biaya 10% dari harga paket setelah pendaftaran.
- 2) Apabila pembatalan dilakukan tiga minggu sebelum keberangkatan, dikenakan biaya 50% dari harga paket.
- 3) Apabila pembatalan dilakukan dua minggu sebelum keberangkatan, dikenakan biaya 75% dari harga paket.
- 4) Apabila pembatalan dilakukan satu minggu sebelum keberangkatan, dikenakan biaya 100% dari harga paket.<sup>16</sup>

### **3. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Ibadah Umroh**

Beberapa prinsip yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dalam menyelenggarakan ibadah umroh adalah sebagai berikut:

- a) Mengedepankan kepentingan jamaah Prinsip ini menunjukkan bahwa penyelenggara tidak sekedar mengejar standar pelayanan minimal, tetapi pencapaian kinerja terbaik dan kepuasan jamaah (customer satisfaction).
- b) Memenuhi rasa keadilan Prinsip keadilan dalam penyelenggaraan diimplementasikan dengan memberikan layanan sesuai hak jamaah tanpa dipengaruhi pihak lain.

---

<sup>16</sup>*Ibid*, hlm. 130-131.

- c) Memberikan kepastian Kepastian keberangkatan harus dijamin oleh pemerintah. Jamaah haji tidak boleh tidak diberangkatkan karena alasan penerbangan atau kesalahan administrasi. Kebijakan sistem sewa pesawat (charter) bertujuan memberikan kepastian keberangkatan dan kepulangan jamaah.
- d) Mengedepankan sahnya ibadah Inti dari penyelenggaraan haji dan umroh pada dasarnya adalah ibadah. Untuk itu pemerintah menetapkan prinsip mengedepankan sahnya ibadah daripada mencari Afdhaliat (keutamaan).
- e) Efisien dan transparan Salah satu prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) adalah efisien dan transparan dalam pengelolaan kegiatan anggaran. Sedangkan transparansi dilakukan dalam hal kebijakan, perolehan dan penggunaan keuangan haji dan umroh.
- f) Prinsip nirlaba Pemerintah dalam melakukan penyelenggaraan haji maupun umroh tidak mencari keuntungan (*non profit*) tetapi mementingkan pelayanan (*service oriented*).
- g) Keterbukaan Penyelenggara membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif dengan tetap memperhatikan perlindungan kepada jamaah.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ali Rokhmad, *Manajemen Haji: Membangun Tata Kelola Haji Indonesia*, Media Dakwah, Jakarta: 2016 hlm. 76-79.

## **C. Jemaah Umrah dan Biro Perjalanan (*Travel Agenc*)**

### **1. Pengertian Jemaah Umrah**

Jemaah menurut kamus besar bahasa indonesia adalah kumpulan atau rombongan orang beribadah.<sup>18</sup> Sedangkan umrah adalah mengunjungi ka'bah (baitullah) untuk melaksanakan serangkaian ibadah dengan syarat dan ketentuan yang telah ditetapkan. Jadi dapat disimpulkan yang dimaksud dengan jemaah umrah adalah rombongan orang yang akan melaksanakan ibadah ke Tanah Suci (Arab Saudi).

Dalam Penjelasan Peraturan Menteri Agama No 18 Tahun 2015 dinyatakan bahwa, jemaah umrah adalah setiap orang yang beragama Islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah umrah sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan.

### **2. Biro Perjalanan (*Travel Agenc*)**

Menurut Surat Keputusan Direktur Jendral Pariwisata No.Kep.16/U/II/88 tanggal 25 Februari 1988 tentang Pelaksanaan Ketentuan Usaha Perjalanan, pada Bab I Penelitian Umum Pasal 1 Huruf b, Biro perjalanan (travel agency) adalah kegiatan usaha yang bersifat komersial yang mengatur, menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan bagi seseorang, sekelompok orang, untuk melakukan perjalanan dengan tujuan untuk berwisata dimana badan usaha ini menyelenggarakan kegiatan perjalanan yang bertindak sebagai perantara dalam menjual atau mengurus jasa untuk melakukan perjalanan baik di dalam negeri

---

<sup>18</sup> <https://kbbi.web.id/jemaah> diakses 6 Mei 2021 pukul 23.00

dan/atau ke luar negeri.

Adapun beberapa definisi biro perjalanan (travel agency) menurut para ahli, yaitu sebagai berikut:

Menurut Yoeti, Biro perjalanan (travel agency) adalah suatu perusahaan yang memperoleh pendapatan dan keuntungan dengan menawarkan dan menjual produk serta jasa-jasa pelayanan yang diberikannya kepada pelanggannya.<sup>19</sup>

Menurut Ismayanti, Biro perjalanan (travel agency) adalah perusahaan yang kegiatan usahanya merencanakan, menyelenggarakan dan melayani penjualan berbagai jenis paket-paket perjalanan wisata dengan tujuan ke dalam negeri (domestic) maupun ke luar negeri (international) atas inisiatif sendiri dan tanggung jawab sendiri dengan tujuan mengambil keuntungan dari penyelenggaraan perjalanan tersebut.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Oka A. Yoeti, *Tour And Travel Management*, Jakarta: Pradiya Paramita, 2003 hlm. 58

<sup>20</sup> Ismayanti, *Pengantar Pariwisata*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2010 hlm.

### **BAB III**

#### **PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PERJALANAN IBADAH UMROH DI ACEH**

##### **A. Implimentasi Peraturan Mentaeri Agama Nomor 8 Tahun 2018 di Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh.**

Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 adalah hasil Revisi Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2015. Dalam peraturan ini terdapat sebuah sistem yang dibangun untuk menguatkan pengawasan yang sangat berguna sebagai bentuk perlindungan terhadap konsumen. Pengawasan tersebut dilakukan dengan intensif kepada seluruh pihak, baik itu jemaah, pihak travel dan penyelenggara ibadah umrah dan haji.<sup>1</sup>

PMA nomor 8 tahun 2018 ini lebih rinci dan detail daripada sebelumnya, misalkan jika peraturan sebelumnya tidak terdapat tentang perlindungan terhadap jamaah umrah dan petugas umrah yang memuat tentang asuransi, dalam peraturan yang terbaru ini sudah menerapkan perlindungan jamaah berupa asuransi, baik asuransi jiwa, kesehatan, dan kecelakaan. Demikian juga halnya dengan pihak penyelenggara perjalanan ibadah umrah sebagai provider visa sudah tercantum didalam peraturan yang terbaru yang sebelumnya belum ada.

Ada beberapa catatan dalam PMA sebelumnya yang kemudian dengan sigap direspon oleh Pemerintah melalui Kementerian Agama. Pertama adalah

---

<sup>1</sup> H. Arijal, Kepala pada Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh. *wawancara* tanggal 17 juni 2021

tentang biaya ibadah umrah (BPIU) referensi, yaitu biaya rujukan dalam penyelenggaraan ibadah umrah. BPIU referensi ini ditetapkan oleh menteri agama secara berkala. Jika penyelenggaraan perjalanan ibadah umroh (PPIU) menetapkan BPIU dibawah BPIU Referensi, semua PPIU yang ada di Indonesia khususnya diaceh karena kita bicara aceh hari ini wajib melaporkan secara tertulis kepada peme-rintah yakni Direktur Jenderal Penyelenggara Haji dan Umrah.<sup>2</sup>

Kedua, beberapa kasus khususnya yang terjadi pada PT. Solusi Balad Lumampah dan PT Elhanief Tour and Travel adalah penggunaan skema Ponzi yang merupakan model investasi palsu dengan membayarkan keuntungan kepada investor dari uang yang mereka miliki atau uang yang dibayarkan oleh investor berikutnya, bukan dari keuntungan yang diperoleh oleh individu atau organisasi yang menjalankan operasi ini. Dalam kasus PT Elhanief Tour and Travel yang baru-baru ini menghebohkan aceh, skema yang dijalankan hampir sama, bahwa jamaah umrah yang melakukan pembayaran pertama akan diberangkatkan setelah ada pendaftaran jamaah umrah berikutnya.<sup>3</sup>

Skema ini biasanya membujuk investor baru dengan menawarkan keuntungan yang lebih tinggi dibandingkan investasi lain, dalam jangka pendek dengan tingkat pengembalian yang terlalu tinggi atau luar biasa konsisten. Kelangsungan dari pengembalian yang tinggi tersebut membutuhkan aliran yang

---

<sup>2</sup>H. Arijal, Kepala pada Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh. *wawancara* tanggal 17 juni 2021

<sup>3</sup>H. Arijal, Kepala pada Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh. *wawancara* tanggal 17 juni 2021

terus meningkat dari uang yang didapat dari investor baru untuk menjaga skema ini terus berjalan. Dalam kasus biro perjalanan haji dan umrah di Indonesia, skema ini rupanya juga diadopsi oleh PT Elhanief Tour and Travel dan PT. Solusi Balad Lumampah sebagaimana hasil investigasi dari OJK setelah dilaporkan ke pihak berwajib. Alhamdulillah hal ini kemudian telah dituangkan PMA Nomor 8 Tahun 2018 sebagaimana yang tersebut dalam pasal 12, yang berbunyi:

“PPIU dilarang memfasilitasi keberangkatan Jemaah menggunakan BPIU yang berasal dari dana talangan.”

Maka dari itu hari ini pemilik PT Elhanief Tour and Travel ditetapkan menjadi tersangka dan baru saja mendapatkan putusan dari pengadilan, dimana dalam perkara tersebut jamaah mendapat kerugian sampai 2,4 Milyar. Para korban ini rata-rata mendaftar pada April 2018 dan dijanjikan diberangkatkan pada Desember 2019 tentu hal ini telah menyalahi aturan, dimana dalam PMA mengatur kewajiban PPIU untuk memberangkatkan jamaah umrah paling lambat 6 bulan setelah jamaah mendaftar sebagai jamaah umrah. Ini terintegrasi dengan kewajiban PPIU untuk melaporkan jamaah yang telah terdaftar, sebelum keberangkatan dan setelah kedatangan kepada Direktorat Jenderal penyelenggaraan ibadah haji dan umrah melalui sitem pelaporan elektronik.<sup>4</sup> Hal ini diundangkan dalam Pasal 26 yang berbunyi:

(1) PPIU wajib melaporkan Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah

---

<sup>4</sup>Rizal Mulyadi, Kepala Seksi Pendaftaran dan Dokumen Haji Reguler Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh, *Wawancara* 18 Juni 2021

kepada Direktur Jenderal yang meliputi rencana perjalanan umrah, pemberangkatan, pemulangan, dan permasalahan khusus.

- (2) Laporan Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui sistem pelaporan elektronik.
- (3) Laporan rencana perjalanan umrah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lambat 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam sebelum Jemaah berangkat dari tanah air.
- (4) Laporan pemberangkatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lambat 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam setelah Jemaah berangkat dari bandara pemberangkatan International.
- (5) Laporan kepulangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lambat 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam setelah jemaah tiba di tanah air.

Sistem yang dimaksud adalah 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

kepulungan. Sistem ini memuat sejumlah informasi, di antaranya:<sup>5</sup>

- 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 kepulungan 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

---

<sup>5</sup> Rizal Mulyadi, Kepala Seksi Pendaftaran dan Dokumen Haji Reguler Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh, *Wawancara* 18 Juni 2021

Air.

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. Pengambilan user ID dan password sudah dibuka sejak 27 Maret 2018 sampai dengan 10 April 2018. Hingga saat ini, baru tercatat 68 biro perjalanan ibadah umrah dan haji khusus yang sudah mengambil user ID dan password.<sup>6</sup>

Dalam PMA Nomor 8 Tahun 2018 pemerintah juga mengatur persoalan yang cukup spesifik dan detil. Misalnya terkait bus yang nantinya akan digunakan oleh pihak PPIU di Arab Saudi untuk mengangkut jamaah umrah. Disebutkan dalam Pasal 15 Ayat 9 bahwa transportasi darat selama di Arab Saudi harus memenuhi standar kelayakan dan kenyamanan meliputi usia bus paling lama lima tahun, kapasitas bus paling banyak lima puluh seat per-bus, memiliki air condition, sabuk pengaman, tombol manual darurat pembuka pintu, alat pemecah kaca, alat pemadam kebakaran, bagasi yang terletak di bawah, ban cadangan atau ban anti bocor, kotak pertolongan pertama pada kecelakaan lengkap dengan obat-obatan, pengeras suara, toilet, dan kulkas seluruhnya dalam kondisi baik dan

---

<sup>6</sup> Rizal Mulyadi, Kepala Seksi Pendaftaran dan Dokumen Haji Reguler Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh, *Wawancara* 18 Juni 2021

berfungsi.

Persoalan yang sangat mendetil tersebut pada dasarnya bagus untuk menjaga hak-hak jamaah umrah, namun akan sangat menyulitkan dalam persoalan pengawasan yang nantinya dilakukan oleh pemerintah. Meskipun terdapat SIPATU sebagai sarana elektronik untuk sistem pengawasan, namun hal-hal yang tidak diinginkan bisa saja terjadi dalam setiap perjalanan umrah.<sup>7</sup>

Dalam Pasal 29 PMA Nomor 8 Tahun 2018 memberikan sarana pengaduan untuk jamaah umrah, Dalam Pasal 29 disebutkan:

“Jemaah dapat mengadukan pelaksanaan Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah kepada perwakilan pemerintah Republik Indonesia di luar negeri, PPIU, dan atau Kementerian Agama.”

Keberadaan PMA Nomor 8 Tahun 2018 ini akan menjadi sia-sia ketika tidak ada sosialisasi kepada seluruh pihak terkait. Terutama kepada pihak PPIU dan calon jamaah umrah. Maka dari itu Kanwil Kementerian Provinsi Aceh selalu melakukan sosialisai, baik terhadap PPIU atau kepada masyarakat.<sup>8</sup>

Ada 5 hal yang selalu disosialisasikan oleh Kanwil Kementerian Provinsi Aceh bahwa masyarakat harus mengingat 5 Pasti agar tidak tertipu oleh PPIU, yaitu :

---

<sup>7</sup> Rizal Mulyadi, Kepala Seksi Pendaftaran dan Dokumen Haji Reguler Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh, *Wawancara* 18 Juni 2021

<sup>8</sup> Rizal Mulyadi, Kepala Seksi Pendaftaran dan Dokumen Haji Reguler Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh, *Wawancara* 18 Juni 2021

1. Memastikan PPIU tersebut telah terdaftar di Kemenag.
2. Pastikan kapan tanggal dan jam jadwal keberangkatan ke tanah suci dan pastikan apa nama maskapai serta nomor penerbangannya.
3. Pastikan berapa harga paket umrah, dan pastikan apa saja pelayanan yg didapat jamaah dengan harga tersebut.
4. Pastikan apa nama dan alamat lokasi hotel yang akan didiami selama jamaah berada di tanah suci.
5. Pastikan visa yang digunakan dalam perjalanan umrah.

Fajri sebagai jamaah umroh menjelaskan, aturan-aturan yang ada sudah baik, namun implementasi dilapangannya yang tidak sesuai. Misalkan, tentang transportasi yang digunakan selama di Arab sana, dalam aturan dijelaskan transportasi darat atau udara selama di Arab Saudi dengan menggunakan kendaraan yang layak dan nyaman dengan memenuhi standar kelayakan dan kenyamanan; usia bus paling lama 5 (lima) tahun, kapasitas bus paling banyak 50 (lima puluh) seat/bus, dan memiliki air condition, sabuk pengaman, tombol manual darurat pembuka pintu, alat pemecah kaca, alat pemadam kebakaran, bagasi yang terletak dibawah, ban cadangan, atau ban anti bocor, kotak pertolongan pada kecelakaan lengkap dengan obat-obatan, pengeras suara, toilet dan kulkas seluruhnya dalam kondisi baik dan berfungsi. Namun ketika disana tidak sesuai dengan aturan bahkan transportasi yang digunakan tidak layak dipakai

karena transportasi dalam kondisi tua.<sup>9</sup>

Ibu Rahmah Syahidah sebagai Jamaah Umroh tetap yang hampir tiap tahun pergi umroh menjelaskan, dalam aturannya dalam hal Akomodasi dan Konsumsi biro perjalanan wajib menempatkan jamaah paling jauh 1.000 (seribu) meter dari Masjidil Hram di Makkah dan didalam wilayah markaziyah di Madinah pada hotel paling rendah bintang 3 (tiga). Namun apabila hal itu tidak bisa dilaksanakan maka biro perjalanan wajib menyediakan transportasi selama 24 (dua puluh empat) jam dan dalam hotel tersebut maksimal diisi sebanyak 4 (empat) orang. Mengenai pelayanan konsumsi wajib memenuhi beberapa persyaratan:

- a. Pelayanan dengan sistem penyajian prasmanan sebanyak 3 (tiga) kali sehari
- b. menyediakan beberapa pilihan menu, termasuk menu Indonesia
- c. segala bentuk konsumsi yang disajikan harus memenuhi standar higienitas dan kesehatan.

Namun dalam implementasinya sangat jauh berbeda yang sangat parah itu pihak travel belum menyiapkan akomodasi terlebih dulu, pihak travel baru mencari penginapan setelah jemaah datang di Arab Saudi sehingga seringkali mendapatkan penginapan yang jauh dari tempat beribadah, tentunya hal ini sangat merugikan bagi jemaah yang melaksanakan ibadah tanpa kenyamanan dan

---

<sup>9</sup> Fajri, Masyarakat atau jamaah umroh, *wawancara* tanggal 20 juni 2021

keamanan yang didapatkan.<sup>10</sup>

## **B. Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 efektif untuk mengontrol PPIU di Provinsi Aceh.**

Sejauh ini Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 cukup efektif untuk mengontrol PPIU di Provinsi Aceh, dalam hal ini ada 4 hal yang paling penting telah diatur dalam Peraturan Menteri tersebut, antara lain yaitu:<sup>11</sup>

1. Biaya Referensi BPIU ditaur dalam Pasal 10 ayat 1,2 dan 3;
  - 1) Menteri menetapkan BPIU Referensi secara berkala sebagai pedoman penetapan BPIU
  - 2) Dalam hal PPIU menetapkan BPIU di bawah BPIU Referensi, PPIU wajib melaporkan secara tertulis kepada Direktur Jenderal.
  - 3) Dalam hal PPIU tidak melaporkan secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Direktur Jenderal meminta penjelasan.
1. Dana talangan untuk BPIU sebagai pembiayaan pemberangkatan jamaah diatur dalam Pasal 12;

PPIU dilarang memfasilitasi keberangkatan Jemaah menggunakan BPIU yang berasal dari dana talangan.
2. Pengawasan dan Pengendalian sebagaimana diatur dalam Pasal 32, 33, 34, dan 35;

Pasal 32

---

<sup>10</sup> Rahmah Syahidah, Jamaah Umroh. *wawancara* tanggal 20 juni 2021

<sup>11</sup> H. Adnan, epala pada Seksi Bina Haji Reguler dan Advokasi Haji Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh, *Wawancara* tgl 21 Juni 2021

- (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.
- (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi pengawasan terhadap:
  - a. pendaftaran;
  - b. pengelolaan keuangan;
  - c. rencana perjalanan;
  - d. kegiatan operasional pelayanan Jemaah;
  - e. pengurusan dan penggunaan visa;
  - f. indikasi penyimpangan dan/atau kasus tertentu; dan
  - g. ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Dalam hal Kepala Kantor Wilayah, kepala Kantor kementerian agama kabupaten/kota, dan staf teknis haji pada Konsulat Jenderal Republik Indonesia di Jeddah melakukan pengawasan sendiri, hasil pengawasan dilaporkan kepada Direktur Jenderal.
- (5) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat bekerja sama dengan instansi pemerintah/lembaga terkait.

### Pasal 33

Pengawasan dilakukan secara:

- a. terprogram dan berkala;
- b. sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan; dan/atau
- c. terpadu dengan instansi pemerintah/lembaga terkait.

#### Pasal 34

- (1) Pengendalian dilakukan oleh Direktur Jenderal terhadap operasional Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah di tanah air, negara transit, dan Arab Saudi.
- (2) Pengendalian dapat dilakukan dalam bentuk moratorium perizinan dan/atau dalam bentuk lainnya.
- (3) Moratorium sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri.

#### Pasal 35

- (1) Pengawasan dan pengendalian dilakukan berdasarkan standar pelayanan minimal Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan dan pengendalian ditetapkan dengan Keputusan Direktur Jenderal.

4. Kewajiban Akreditasi hal ini diatur dalam pasal Pasal 37, 38, 39, dan 40;

#### Pasal 37

- (1) Setiap PPIU wajib diakreditasi.
- (2) Akreditasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh lembaga yang ditunjuk oleh Direktur Jenderal

(3) Akreditasi PPIU dilakukan setiap 3 (tiga) tahun

#### Pasal 38

Biro Perjalanan Wisata yang telah ditetapkan sebagai PPIU dinyatakan memperoleh akreditasi C.

#### Pasal 39

- (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 (Kurang), izin operasional PPIU dicabut.

#### Pasal 40

Ketentuan lebih lanjut mengenai akreditasi Ditetapkan dengan Keputusan Direktur Jenderal.

Dulu kita sering mendengar kasus tentang jamaah umrah yang terlantar, jemaah tidak bisa pulang karena biro perjalanan tidak menyediakan tiket pulang ke tanah air, hingga jemaah harus transit di berbagai negara karena biro perjalanan memilih tiket pesawat yang *nondirect*, yang mengakibatkan ketidaknyamanan layanan ibadah umrah dan layanan biro perjalanan umrah tidak sesuai dengan yang ditawarkan. Persoalan ini muncul karena tidak ada standar harga untuk perjalanan umrah, tidak adanya regulasi

yang solid mengatur perjalanan umrah dan sistem pengawasan yang kurang memadai.<sup>12</sup>

Dengan PMA Nomor 8 Tahun 2018 ini diharapkan persoalan-persoalan tersebut tidak lagi ditemukan dan perjalanan ibadah umrah dapat dilaksanakan dengan lebih baik. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana mengimplementasikan PMA yang ada sehingga ia menjadi aturan-aturan yang sederhana dan menjamin seluruh proses perjalanan ibadah umrah. Termasuk bagaimana melakukan pengawasan yang lebih efektif bagi keseluruhan proses tersebut. Perlu adanya implementasi yang lebih efektif dan efisien di luar PMA yang memungkinkan aturan-aturan yang ada dilaksanakan dengan profesional.

Upaya tersebut memang telah diupayakan oleh Kementerian Agama dengan membuat sistem aplikasi pengawasan dan pengendalian, Sipatuh. Dengan dibentuknya Sipatuh tentu saja akan sangat memudahkan pemerintah dalam hal pengawasan PPIU. Namun yang perlu juga dipertimbangkan adalah terkait PPIU sebagai sebuah “bisnis” yang juga berhak untuk memperoleh aturan yang menguntungkan mereka dan tidak hanya mengutamakan kepentingan dan hak-hak jamaah umrah. Dan lagi berkaitan dengan Travel Umrah yang belum memiliki izin yang tentu saja tidak mengakses Sipatuh, pemerintah melalui Direktorat Jendral Haji dan Umrah

---

<sup>12</sup> H. Adnan, epala pada Seksi Bina Haji Reguler dan Advokasi Haji Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh, Wawancara tgl 21 Juni 2021

juga perlu membuat seperangkat peraturan dan mekanisme untuk menertibkan mereka.<sup>13</sup>

Apapun bentuk peraturan, sudah semestinya tidak hanya mempertimbangkan yang telah terjadi saja, namun juga harus mengantisipasi apa yang mungkin akan terjadi, seperti program Pemerintah Arab Saudi yang menerapkan rekam data jamaah haji maupun umrah yang berlaku wajib syarat pengajuan visa ke Arab Saudi. Persoalan-persoalan seperti yang dijelaskan tadi sebisa mungkin bisa diantisipasi oleh undang-undang atau peraturan pemerintah.

---

<sup>13</sup> H. Adnan, epala pada Seksi Bina Haji Reguler dan Advokasi Haji Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh, Wawancara tgl 21 Juni 2021

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Kesimpulan dalam penelitian ini berdasarkan dari hasil pembahasan diatas antara lain :

1. Implimentasi Peraturan Mentaeri Agama Nomor 8 Tahun 2018 di Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh sudah cukup efektif dimana kendala-kendala dahulu sebelum adanya peraturan tersebut telah berhasil diantisipasi dengan membuat regulasi tambahan di dalamnya diatur biaya refrensi untuk jamaah umrah, batas maksimal pemberangkatan dan juga pelarangan PPIU memberangkatkan jamaahnya menggunakan dana talangan sebagaimana dalam pasal 12. Termasuk pemerintah telah membuat sebuah aplikasi pelaporan SIPATUH yang bisa diakses secara online.
2. Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 efektif untuk mengontrol PPIU di Provinsi Aceh Dulu kita sering mendengar kasus tentang jamaah umrah yang terlantar, jamaah tidak bisa pulang karena biro perjalanan tidak menyediakan tiket pulang ke tanah air, hingga jamaah harus transit di berbagai negara karena biro perjalanan memilih tiket pesawat yang *nondirect*, yang mengakibatkan ketidaknyamanan layanan ibadah umrah dan layanan biro perjalanan umrah tidak sesuai dengan yang ditawarkan. Persoalan ini muncul karena tidak ada standar harga untuk perjalanan umrah, tidak adanya regulasi yang solid mengatur perjalanan umrah dan

sistem pengawasan yang kurang memadai. Dengan PMA Nomor 8 Tahun 2018 ini diharapkan persoalan-persoalan tersebut tidak lagi ditemukan dan perjalanan ibadah umrah dapat dilaksanakan dengan lebih baik.

## **B. Saran**

1. Di saran kepada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh untuk lebih sering melakukan sosialisasi menyangkut Peraturan Menteri Nomor 8 Tahun 2018 dan wajib melakukan percepatan pengakretasian terhadap Penyelenggara Perjalanan Ibadan Umroh agar masyarakat tidak ragu untuk memilih lembaga Penyelenggara Perjalanan Ibadan Umroh.
2. Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh Yang perlu menjadi perhatian juga adalah tentang bagaimana iklim bisnis dalam PPIU ini tetap terjaga dan menguntungkan bagi semua pihak, tidak hanya calon jamaah umrah tetapi juga untuk seluruh pelaku bisnis. Tidak adanya upaya monopoli satu PPIU karena telah memperoleh akreditasi dari pemerintah sedangkan yang lain tidak, tetapi semuanya bisa bersaing dengan sehat.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Ali Rokhmad, Manajemen Haji: *Membangun Tata Kelola Haji Indonesia*, Media Dakwah, Jakarta: 2016
- Anonim. Depdikbud. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta: 1995.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta . 1994
- Diana Halim Koencoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004,
- Hayat. *Manajemen pelayanan publik*. PT. Rajawali Pers, Jakarta: 2017.
- Ibnu Syamsi, *Administrasi Perlengkapan Materiil Pemerintahan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1982
- Ilyas, Yunahar. *Kuliah Akhlaq*. Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta 2005.
- Jum Anggraini, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*.Rajawali Pers, Jakarta 2014.
- Rawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990
- Setiono, rule of Law (Supremasi Hukum). *Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret*, Surakarta: 2004
- Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004
- Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pegawai Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014,
- Tata Sukayat, *Manajemen Haji Umroh dan Wisata Agama*, Simbiosis Rekatama Media, Bandung: 2016

Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Aspek Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta;

## **B. UNDANG-UNDANG**

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 Hasil Amandemen

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji

Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Peraturan Menteri Agama RI Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umroh