

PENYELENGGARAAN UMRAH PERSPEKTIF HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN PASCA PMA NO. 8 TAHUN 2018

Agus Suwandono, Susilowati S. Dajaan

Universitas Padjadjaran | Jl. Raya Bandung-Sumedang Km. 21 Jatinangor, Kab.
Sumedang, Jawa Barat | agus.suwandono@unpad.ac.id
Universitas Padjadjaran | Jl. Raya Bandung-Sumedang Km. 21 Jatinangor, Kab.
Sumedang, Jawa Barat | Susilowati.suparto@unpad.ac.id

Abstract: To give better protection to the prospective participant of the Islamic pilgrimage ('umrah), the Minister of Religious Affairs has just added consideration to the Consumer Protection Law in enacting the Minister of Religious Affairs' Regulation No. 8 of 2018. According to the Consumer Protection Law, this research studies the qualification of the Islamic Pilgrimage's prospective participant and organizer. It also looks at the recourse obtained by the prospective participants from the perspective of the consumer protection law, after the enactment of the Minister of Religious Affairs' Regulation No. 8 of 2018. This research is using a juridical-normative approach by specifying the study in a descriptive-analytical manner. The result shows that the Consumer Protection Law's provision qualifies the prospective participant of Islamic pilgrimage ('umrah) as a consumer, whereby its organizer as a business actor. From the perspective of the Consumer Protection Law, the enactment of the Minister of Religious Affairs' Regulation No. 8 of 2018 has not yet fully safeguarded the prospective participant's interests. In conclusion, after bearing into mind that their rights have not yet wholly fulfilled, particularly at the time of departure cancellation.

Keywords: Islamic Pilgrimage ('Umrah), Qualification, Consumer Protection

Abstrak: Pemberlakuan PMA No. 8 Tahun 2018 dengan mempertimbangan ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen merupakan hal baru diharapkan dapat lebih memberikan perlindungan terhadap calon jemaah umrah. Penelitian ini mengkaji

bagaimanakan kualifikasi calon jemaah umrah serta PPIU berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen serta bagaimanakan perlindungan calon jemaah umrah dalam perspektif perlindungan konsumen pasca pemberlakuan PMA No. 8 Tahun 2018. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa calon jemaah umrah dapat dikualifikasikan sebagai konsumen dan PPIU juga dapat dikualifikasikan sebagai pelaku usaha berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Perlindungan calon jemaah umrah dalam perspektif perlindungan konsumen pasca pemberlakuan PMA No. 8 Tahun 2018 belum sepenuhnya memberikan perlindungan bagi calon jemaah umrah, mengingat pemenuhan akan hak-hak para calon jemaah umrah tidak dapat terpenuhi terlebih dalam hal terjadinya gagal berangkatnya calon jemaah umrah.

Kata Kunci: Umrah, Kualifikasi, Perlindungan Konsumen

Pendahuluan

Kasus dugaan penipuan calon jemaah umrah yang dilakukan oleh First Travel¹ telah mencuatkan permasalahan serius dalam pelaksanaan penyelenggaraan ibadah umrah di Indonesia. Selain First Travel, kasus dugaan penipuan calon jemaah umrah juga dilakukan oleh Hannien Solo Tour,² Solusi Balad Lumampah (SBL),³ Hasanah Tour Surabaya,⁴ sampai akhirnya terkuak kasus dugaan penipuan umrah terbesar

¹ Ferdinan, "63.310 Calon Jemaah Umrah Tertipu First Travel, Kerugian Rp. 905 M", dalam <https://news.detik.com/berita/d-3873906/63310-calon-jemaah-umrah-tertipu-first-travel-kerugian-rp-905-m>, diakses pada 22 Agustus 2018.

² Dipna Videlia Putsanra, "Biro Umrah Hannien Tour Solo Dilaporkan atas Dugaan Penipuan", <https://tirto.id/biro-umrah-hannien-tour-solo-dilaporkan-atas-dugaan-penipuan-cxSg>, diakses pada 22 Agustus 2018.

³ Kompas TV, "Penipuan Umrah di Bandung, Polisi Sita Rp 1,6 Miliar", www.tribunnews.com/nasional/2018/01/30/penipuan-umrah-di-bandung-polisi-sita-rp-16-miliar, diakses pada 22 Agustus 2018.

⁴ Aji YK Putra, "Kasus Penipuan Umrah, Bos Hasanah Tour Sriwijaya Ditangkap Di Jawa Barat", <https://regional.kompas.com/read/2018/06/20/21113081/kasus-penipuan-umrah-bos-hasanah-tour-sriwijaya-ditangkap-di-jawa-barat>, diakses pada 22 Agustus 2018.

yang merugikan calon jemaah umrah mencapai 1,6 Trilyun yang dilakukan oleh biro perjalanan umrah Abu Tours.⁵

Munculnya kasus-kasus dugaan penipuan umrah yang menyebabkan gagal berangkatnya calon jemaah umrah menimbulkan keprihatinan dari Kementerian Agama Republik Indonesia selaku pihak yang berwenang dalam penyelenggaraan ibadah umrah di Indonesia. Kementerian Agama dalam menyelesaikan permasalahan kasus ini telah mencoba melakukan mediasi antara para calon jemaah umrah dengan biro Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU), namun upaya tersebut belum membuahkan hasil.

Penyelesaian permasalahan dugaan penipuan umrah yang berlarut-larut tanpa adanya penyelesaiannya, akhirnya membawa para calon jemaah umrah memilih untuk melaporkan kasus dugaan penipuan umrah ke Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Proses hukum secara pidana sampai saat ini pun masih dalam proses persidangan di pengadilan. Selain tuntutan secara pidana, beberapa calon jemaah umrah juga berupaya menuntut haknya melalui gugatan secara perdata yakni melalui proses gugatan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) namun juga tidak membuahkan hasil, mengingat aset-aset yang dimiliki oleh biro penyelenggara perjalanan ibadah umrah telah disita oleh Polisi dan tidak mencukupi untuk membayar kerugian para calon jemaah umrah.

Kementerian Agama dalam perkembangannya menyikapi banyaknya kasus-kasus dugaan penipuan calon jemaah umrah menerbitkan Peraturan Menteri Agama No. 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah (selanjutnya disebut PMA No. 8 Tahun 2018). PMA No. 8 Tahun 2018 pada dasarnya merupakan ketentuan yang

⁵ M. Bakrie, "Capai Rp 1,6 T, Abu Tours Kasus Terbesar di Sejarah Penipuan Umrah!", <https://news.detik.com/berita/d-4109329/capai-rp-16-t-abu-tours-kasus-terbesar-di-sejarah-penipuan-umrah>, diakses pada 22 Agustus 2018.

mencabut Peraturan Menteri Agama No. 18 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah (selanjutnya disebut PMA No. 18 Tahun 2015) yang dianggap belum melindungi para calon jemaah umrah.

PMA No. 8 Tahun 2018 menentukan hal yang baru dalam penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah yakni dengan mengkaitkan dengan ketentuan mengenai perlindungan konsumen. Hal ini terlihat dalam pertimbangan PMA No. 8 Tahun 2018 yang mengkaitkan dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK).

UUPK sebagai payung hukum pelaksanaan perlindungan konsumen di Indonesia telah menentukan hak-hak konsumen. Selain itu, UUPK juga telah memberikan kemudahan-kemudahan bagi konsumen untuk menuntut hak-haknya sebagai konsumen. Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian berkaitan dengan perlindungan calon jemaah umrah pasca PMA No. 8 Tahun 2018 dalam perspektif hukum perlindungan konsumen. Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini yakni mengkaji bagaimanakah kualifikasi calon jemaah umrah dan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) ditinjau berdasarkan UUPK, serta bagaimanakah perlindungan calon jemaah umrah pasca PMA No. 8 Tahun 2018 dalam kerangka hukum perlindungan konsumen.

Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yakni meliputi penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian terhadap asas-asas hukum dan penelitian hukum *in concreto*, penelitian sistematik hukum, penelitian sejarah hukum dan

perbandingan hukum.⁶ Dalam penelitian hukum normatif ini dilakukan penelitian atas data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁷

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu membuat pancaindraan secara sistematis mengenai fakta-fakta⁸ termasuk di dalamnya menggambarkan peraturan-peraturan yang berlaku.⁹ Metode analisis data yang digunakan merupakan normatif kualitatif, yakni penelitian yang bertitik tolak dari peraturan perundang-undangan yang ada sebagai norma hukum positif serta ditunjang oleh hasil pengumpulan data sekunder lainnya. Adapun pengambilan kesimpulan dilaksanakan dengan metode deduktif.

Kualifikasi Calon Jemaah Umrah dan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) ditinjau berdasarkan UUPK

Maraknya kasus-kasus dugaan penipuan umrah yang dilakukan oleh biro Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) menimbulkan pertanyaan besar dalam pengelolaan penyelenggaraan ibadah umrah di Indonesia. Hal ini mengingatkan bahwa pengaturan ibadah umrah telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia, namun tampaknya belum dapat memberikan perlindungan bagi para calon jemaah umrah.

Pengaturan penyelenggaraan umrah telah diatur mulai dari Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 34 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), 9-10.

⁷ Soerjono Soekanto, *et al, Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali, 2006), 13-14.

⁸ Soemitro, *Metodologi Penelitian...*, 22.

⁹ Sumadi, *Metode Penelitian* (Jakarta: Rajawali, 1988), 19.

No. 2 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Haji), Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (selanjutnya disebut PP Haji) serta Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah sebagaimana telah dicabut berdasarkan PMA No. 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah (selanjutnya disebut PMA No. 8 Tahun 2018).

Pemberlakuan PMA No. 8 Tahun 2018 yang mengatur mengenai penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah merupakan momentum untuk perbaikan penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah di Indonesia. Pengaturan penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah dalam PMA No. 8 Tahun 2018 mengkaitkan ketentuan hukum mengenai perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK).

Pengaturan PMA No. 8 Tahun 2018 dengan mempertimbangkan UUPK merupakan sebagai salah satu bentuk mensinergikan perlindungan hukum bagi para calon jemaah umrah. Hal ini sesuai dengan Penjelasan Umum UUPK yang menentukan bahwa UUPK merupakan payung hukum pelaksanaan perlindungan konsumen di Indonesia yang mengintegrasikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur dan melindungi konsumen yang ada baik sebelum maupun setelah berlakunya UUPK.¹⁰ Sehingga ketentuan yang mengatur mengenai perlindungan konsumen tidak hanya yang diatur dalam UUPK saja, tetapi juga terdapat dalam berbagai peraturan perundang-

¹⁰ Penjelasan Umum Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

undangan lainnya yang juga bertujuan untuk melindungi konsumen baik sudah ada sebelum maupun sesudah diberlakukannya UUPK.

UUPK telah memberikan rambu-rambu terkait dengan perlindungan konsumen. Menurut UUPK, tidak semua orang yang menggunakan atau memakai barang dan/ atau jasa dari pelaku usaha dapat dikategorikan sebagai konsumen. Selain itu, juga tidak semua pihak yang menyediakan barang dan/atau jasa juga dapat dikategorikan sebagai pelaku usaha. Untuk menentukan suatu hubungan hukum sebagai hubungan hukum konsumen dan pelaku usaha, maka harus dikualifikasikan terlebih dahulu apakah konsumen dan pelaku usaha tersebut sesuai dengan pengertian konsumen dan pelaku usaha sebagaimana diatur dalam UUPK.¹¹

Penentuan kualifikasi konsumen dan pelaku usaha menurut UUPK penting diketahui untuk menentukan apakah hubungan hukum tersebut tunduk pada ketentuan mengenai perlindungan konsumen dalam UUPK. Apabila pengertian konsumen, produk dan pelaku usaha tersebut sesuai dengan pengertian konsumen dan pelaku usaha menurut UUPK, maka ketentuan terkait dengan perlindungan konsumen dapat diterapkan untuk melindungi konsumen tersebut. Namun, jika pengertian konsumen, produk dan pelaku usaha tersebut tidak sesuai dengan pengertian konsumen dan pelaku usaha sebagaimana diatur dalam UUPK, maka hubungan hukum tersebut bukanlah hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha sehingga ketentuan perlindungan konsumen dalam UUPK tidak dapat diterapkan untuk melindungi calon jemaah umrah.

Pengertian konsumen dalam Pasal 1 ayat (2) UUPK yakni setiap orang pemakai barang dan jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk

¹¹ AZ. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: Diadit Media, 2011), 229.

diperdagangkan. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (2) UUPK menjelaskan mengenai 2 (dua) pengertian konsumen yang dikenal dalam kepastakan ekonomi yakni konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Dalam UUPK sendiri telah menentukan bahwa yang dimaksud pengertian konsumen dalam UUPK yakni merupakan konsumen akhir atau yang disebut dengan istilah *end user* (pengguna terakhir).¹²

Pengertian konsumen akhir berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUPK memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

1. Setiap orang

UUPK menentukan unsur pertama dari konsumen yakni konsumen adalah setiap orang. Orang dalam pengertian hukum adalah subjek hukum yakni pendukung hak dan kewajiban. Di dalam hukum sendiri, subyek hukum pada dasarnya dibedakan menjadi subyek hukum yang merupakan orang (*natuurlijk persoon*) dan badan hukum (*rechts persoon*).

UUPK menentukan secara limitatif bahwa yang dapat disebut sebagai konsumen yakni subjek hukum yang berupa orang perorangan. UUPK tidak mengakomodir Badan Hukum yang pada umumnya berbentuk badan usaha atau korporasi sebagai konsumen. Hal ini dapat ditafsirkan secara berdasarkan rumusan pengertian pelaku usaha dalam UUPK yang secara limitatif bahwa pelaku usaha adalah orang perseorangan atau badan usaha. Unsur setiap orang menunjukkan bahwa UUPK hanya melindungi konsumen perorangan, UUPK tidak

¹² Ahmadi Miru dan Sutarman Yado, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004), 7.

mengakomodir badan usaha atau korporasi sebagai konsumen.

Calon jemaah umrah yakni merupakan orang perorangan yang akan menunaikan ibadah umrah merupakan subyek hukum. Calon jemaah umrah merupakan dikualifikasikan sebagai subjek hukum orang yang sesuai dengan pengertian konsumen menurut UUPK, sehingga calon jemaah umrah memenuhi unsur setiap orang menurut UUPK.

2. Pemakai

UUPK menggunakan istilah pemakai dalam pengertian konsumen dimaksudkan untuk memperluas pengertian konsumen itu sendiri. Untuk disebut sebagai konsumen, tidaklah selalu harus memiliki hubungan kontraktual/perjanjian, namun lebih ditekankan bahwa orang tersebut memakai barang dan/ atau jasa. Hubungan hukum antara calon jemaah umrah dengan PPIU merupakan hubungan yang timbul karena adanya suatu perjanjian antara konsumen dengan PPIU untuk menggunakan jasa PPIU dalam penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah, sehingga dalam hal ini unsur pemakai dalam UUPK ini terpenuhi.

3. Barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat

Jasa adalah jasa diartikan sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.¹³ Pengertian “disediakan bagi masyarakat” menunjukkan bahwa jasa itu harus ditawarkan kepada masyarakat.¹⁴ Unsur jasa yang tersedia dalam masyarakat dalam kasus calon jemaah umrah terpenuhi karena pihak PPIU menawarkan jasa untuk menyelenggarakan perjalanan ibadah umrah kepada masyarakat antara lain melalui media iklan seperti televisi maupun media sosial.

¹³ Pasal 1 angka (5) UUPK

¹⁴ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2004), 47.

4. Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain
Unsur bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lainnya merupakan tujuan dari menggunakan barang dan/atau jasa tersebut. Bahwa calon jemaah umrah memakai jasa biro PPIU tujuannya adalah untuk kepentingan diri sendiri, yakni menggunakan jasa PPIU untuk menjalankan ibadah umrah bagi diri sendiri calon jemaah umrah. Dengan demikian unsur bagi kepentingan diri sendiri ini juga telah terpenuhi.
5. Tidak untuk diperdagangkan
Unsur tidak diperdagangkan merupakan unsur yang menentukan kedudukan sebagai konsumen dalam UUPK. Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (2) UUPK bahwa dalam istilah ekonomi terdapat istilah konsumen akhir dan konsumen antara, di mana yang dimaksud dengan konsumen menurut UUPK yakni konsumen akhir. Pengertian konsumen akhir dalam unsur tidak diperdagang ini dapat dilihat dari motif konsumen memakai barang dan/atau jasa tersebut untuk mencari keuntungan atau tidak.¹⁵ Apabila penggunaan barang dan/atau jasa untuk dipergunakan sebagai bagaian dari poses produksi untuk menghasilkan barang dan/atau jasa lainnya, maka konsumen yang demikian disebut sebagai konsumen antara.
Unsur tidak diperdagangkan dalam kasus calon jemaah umrah terpenuhi karena para calon jemaah umrah memakai jasa biro PPIU berkedudukan sebagai konsumen akhir. Calon jemaah umrah memakai jasa PPIU untuk melaksanakan ibadah umrah bukan dengan motif untuk mencari keuntungan atau diperdagangkan

¹⁵ Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), 15.

ke pihak lainnya lagi, melainkan murni untuk menjalankan ibadah umrah ke Baitulloh yang berkedudukan sebagai pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu jasa.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUPK beserta penjelasannya tersebut di atas maka calon jemaah umrah dapat dikualifikasikan dan memenuhi pengertian dari konsumen berdasarkan UUPK. Calon jemaah umrah berkedudukan sebagai orang sebagai subyek hukum pribadi yang memakai jasa (produk) yang disediakan oleh PPIU. Tujuan pemakaian jasa adalah untuk kepentingan diri sendiri (menjalankan ibadah), dan tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan (diperdagangkan lagi).

Pengertian pelaku usaha diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUPK yang menyatakan bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Selanjutnya Penjelasan Pasal 1 ayat (3) UUPK menyatakan bahwa Pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor dan lain-lain.

Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (selanjutnya disebut PPIU) adalah biro perjalanan wisata yang telah mendapat izin dari Menteri untuk menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah.¹⁶

Berdasarkan pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka (3) UUPK, unsur-unsur pelaku usaha yakni sebagai berikut :

¹⁶ Pasal 1 angka (2) Peraturan Menteri Agama No. 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah.

1. Orang perseorangan atau badan usaha, berbentuk badan badan hukum maupun bukan badan hukum.
Unsur pelaku usaha menurut UUPK dapat berupa orang perseorangan atau badan usaha. PPIU pada dasarnya merupakan perusahaan biro perjalanan wisata yang berbentuk Perseroan terbatas (PT) yang telah mempunyai izin penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah (PPIU). PPIU memenuhi unsur badan usaha yang berbentuk badan hukum.
2. Didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia
UUPK menentukan bahwa pelaku usaha yang masuk kategori pelaku usaha yakni yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia atau pelaku usaha yang melakukan kegiatan di wilayah hukum negara Republik Indonesia.
3. Sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.
Unsur sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi maksudnya adalah bahwa pelaku usaha tersebut dalam menyelenggarakan kegiatan usahanya bisa dilaksanakan sendiri oleh pelaku usaha sendiri atau bersama-sama dengan pelaku usaha lain melalui suatu perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha. Selain itu, unsur yang juga menentukan yakni bahwa penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi merupakan suatu kegiatan yang memang dilaksanakan sehari-hari pelaku usaha.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUPK beserta penjelasannya tersebut di atas, maka PPIU dapat dikualifikasikan dan memenuhi pengertian dari pelaku usaha

berdasarkan UUPK. Sehingga demikian berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUPK, PPIU tersebut memenuhi kualifikasi sebagai pelaku usaha menurut UUPK.

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka calon jemaah umrah dapat dikualifikasikan sebagai konsumen menurut UUPK. Adapun PPIU juga dapat dikualifikasikan sebagai pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam UUPK. Dengan demikian maka terhadap calon jemaah umrah memperoleh perlindungan hukum sebagai konsumen berdasarkan UUPK.

Perlindungan Calon Jemaah Umrah Pasca PMA No. 8 Tahun 2018 dalam Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.¹⁷ Perlindungan hukum terhadap konsumen pada dasarnya merupakan pemenuhan atas hak-hak konsumen yang seharusnya diberikan kepada konsumen,¹⁸ sehingga perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum terhadap hak-hak konsumen.¹⁹

Perlindungan hukum terhadap calon jemaah umrah dalam perspektif hukum perlindungan konsumen tidak hanya dilihat dalam konteks UUPK saja. Hukum perlindungan konsumen merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) konsumen antara penyedia dan penggunanya, dalam kehidupan bermasyarakat.²⁰ Hukum perlindungan konsumen terdapat

¹⁷ Pasal 1 angka (1) UUPK

¹⁸ Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), 47.

¹⁹ Shidarta, *Hukum Perlindungan...*, 19.

²⁰ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan...*, 37.

dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang juga melindungi konsumen baik sebelum maupun setelah berlakunya UUPK.²¹

Perlindungan hukum terhadap jemaah umrah diatur dalam UU Haji. Pasal 96 ayat (1) huruf b UU Haji menentukan bahwa jemaah umrah mendapatkan perlindungan hukum. Penjelasan Pasal 96 ayat (1) huruf b menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perlindungan hukum adalah jaminan kepastian keberangkatan dan kepulangan jemaah umrah, jaminan pengembalian kerugian bagi jemaah umrah yang gagal berangkat dan/atau pulang serta pelayanan bantuan hukum. Selanjutnya Pasal 96 ayat (2) UU Haji menentukan bahwa PPIU bertanggung jawab terhadap jemaah umrah meliputi sebelum, selama dan setelah jemaah umrah melaksanakan ibadah umrah. Perlindungan hukum terhadap jemaah umrah ini pada dasarnya merupakan perlindungan hukum terhadap hak-hak yang seharusnya diterima calon jemaah umrah terkait jaminan kepastian keberangkatan sampai dengan pengembalian kerugian para calon jemaah umrah, sebagaimana dengan ketentuan UUPK.

UUPK sebagai payung hukum perlindungan konsumen di Indonesia telah menentukan hak-hak konsumen. Hak-konsumen yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap calon jemaah umrah yakni tercantum dalam Pasal 4 ayat (5) dan (8) UUPK, yakni hak konsumen yang berkaitan dengan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut, serta hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/ atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Calon jemaah umrah yang mengalami gagal berangkat pada dasarnya memiliki hak untuk mendapatkan ganti rugi

²¹ Penjelasan Umum UUPK.

dan penyelesaian sengketa konsumen. Penyelesaian sengketa konsumen ini merupakan salah satu cara yang ditempuh untuk mendapatkan hak-haknya. Sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa.²²

Pasal 45 UUPK menentukan pada dasarnya konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha yakni Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Penyelesaian sengketa konsumen melalui di luar pengadilan maupun penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan ditempuh berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.

Penyelesaian sengketa konsumen berdasarkan UUPK selain menentukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan di pengadilan, juga tidak menutup kemungkinan untuk penyelesaian secara damai oleh para pihak. UUPK menentukan bahwa setiap tahapan penyelesaian sengketa konsumen, diusahakan untuk menggunakan penyelesaian secara damai terlebih dahulu. Penyelesaian secara damai adalah penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa (pelaku usaha dan konsumen) tanpa melalui pengadilan atau badan penyelesaian sengketa konsumen dan tidak bertentangan dengan UUPK.²³

Penyelesaian sengketa konsumen dalam rangka perlindungan terhadap calon jemaah umrah pasca PMA No. 8 Tahun 2018 dalam kerangka hukum perlindungan

²² Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI No : 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (Kepmenperindag BPSK)

²³ Penjelasan Pasal 45 ayat (2) UUPK.

konsumen dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) yakni perlindungan hukum yang bersifat preventif dan perlindungan hukum yang bersifat represif. Perlindungan hukum preventif merupakan perlindungan hukum bagi calon jemaah umrah yang bersifat pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya kerugian bagi para calon jemaah umrah. Sedangkan perlindungan hukum represif merupakan perlindungan yang bersifat penindakan atau aksi setelah terjadi kerugian para calon jemaah umrah.

1. Perlindungan Preventif

a. Jaminan Deposito/ Bank Garansi

Biro perjalanan wisata yangizinkan untuk menyelenggarakan perjalanan ibadah umrah yakni biro perjalanan wisata yang memiliki izin operasional sebagai PPIU. Pasal 5 ayat (2) huruf 1 PMA No. 8 Tahun 2018 menentukan bahwa untuk memiliki izin operasional sebagai PPIU, biro perjalanan wisata harus menyerahkan jaminan dalam bentuk deposito/ bank garansi atas nama biro perjalanan wisata yang diterbitkan oleh bank dan/atau bank syariah umum nasional yang memiliki layanan syariah dengan masa berlaku 4 (empat) tahun. Ketentuan mengenai jaminan tersebut ditetapkan dengan Keputusan Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kementerian Agama. Keputusan Dirjen PHU Nomor 273 Tahun 2017 menentukan besaran bank garansi sebesar Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Besaran jaminan ini sebaiknya dapat dinaikan dengan skema pemberian kuota pemberangkatan ibadah umrah sesuai dengan yang ditetapkan oleh Kementerian Agama. Kementerian Agama sebaiknya mengatur mengenai jaminan, selain sebagai bentuk persyaratan administrasi pemberian izin PPIU juga jaminan ini dapat dipergunakan sebagai bentuk

pertanggungjawaban dari PPIU apabila terjadinya gagal berangkatnya calon jemaah umrah.

Kementerian Agama perlu menetapkan kuota pemberangkatan calon jemaah umrah bagi setiap PPIU sesuai dengan besarnya jaminan yang diberikan oleh PPIU. Namun demikian, persyaratan ini juga perlu dibatasi terkait dengan batas maksimal kuota yang dapat diberikan kepada PPIU sesuai dengan kewajaran penyelenggaraan ibadah umrah. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari penguasaan penyelenggaraan ibadah umrah oleh PPIU besar yang dapat mematikan PPIU yang lain.

Ketentuan mengenai besaran jaminan ini dimaksudkan untuk melindungi para calon jemaah umrah bukan sekedar sebagai syarat administratif izin penyelenggaraan PPIU. Jaminan ini dapat dicairkan apabila pihak PPIU gagal memberangkatkan para calon jemaah umrah, melalui mekanisme Kementerian Agama akan mengalihkan kewajiban penyelenggaraan jemaah umrah kepada PPIU lain yang ditentukan oleh Kementerian Agama dengan biaya yang bersumber dari pencairan jaminan dari PPIU yang gagal memberangkatkan calon jemaah umrah.

b. Referensi BPIU

Pemberlakuan PMA No. 8 Tahun 2019 telah mengatur mengenai Biaya Penyelenggaraan Ibadah Umrah (BPIU) Referensi (BPIU Referensi). BPIU adalah sejumlah dana yang dibayarkan oleh calon jemaah untuk menunaikan perjalanan ibadah umrah. BPIU Referensi merupakan biaya rujukan penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah yang ditetapkan oleh Menteri Agama.

Ketentuan mengenai BPIU Referensi ini apabila terinformasikan kepada masyarakat tentunya akan

dapat mencegah potensi kerugian calon jemaah umrah. Para calon jemaah umrah yang terinformasi akan dapat menilai kewajaran biaya perjalanan umrah yang ditetapkan oleh PPIU. Para calon jemaah umrah dapat mencermati biaya perjalanan umrah yang ditetapkan oleh PPIU dengan BPIU Refensi yang ditetapkan oleh Kementerian Agama. Apabila biaya perjalan umrah yang ditawarkan oleh PPIU lebih rendah dari BPIU Refensi maka patut diduga bahwa PPIU tersebut memiliki itikad tidak baik yang kemungkinan berpotensi menimbulkan kerugian konsumen.

c. Pendaftaran dan pelaporan Jemaah Umrah

Pasal 11 PMA No. 8 Tahun 2018 telah menentukan beberapa ketentuan terkait dengan pendaftaran jemaah umrah, dimana pendaftaran calon jemaah umrah pada PPIU dilaksanakan sesuai dengan format pendaftaran dan perjanjian yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Kementerian Agama. Hal ini dapat memberikan keseragaman terutama berkaitan dengan hak kewajiban para pihak.

PMA No. 8 Tahun 2018 juga mengatur bahwa PPIU wajib memberangkatkan jemaah umrah paling lambat 6 (enam) bulan setelah pendaftaran. Hal ini diharapkan dapat memberikan kepastian akan jaminan keberangkatan dari para calon jemaah umrah.

PMA No. 8 Tahun 2018 juga menentukan bahwa PPIU berkewajiban melaporkan jemaah yang telah mendaftar kepada Direktur Jenderal Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Kementerian Agama melalui sistem pelaporan elektronik. Kewajiban pelaporan penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah ini juga meliputi rencana perjalanan, pemberangkatan,

pemulangan serta permasalahan khusus. Ketentuan pelaporan yang disertai dengan pengawasan yang baik tentunya dapat meminimalisir potensi kerugian yang akan dialami oleh para calon jemaah umrah.

d. Akreditasi PPIU

Pasal 37 PMA No. 8 Tahun 2018 menentukan adanya kewajiban PPIU untuk di Akreditasi setiap 3 (tiga) tahun oleh lembaga yang ditunjuk oleh Direktur Jenderal Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Kementerian Agama. Akreditasi merupakan mekanisme penilaian standar mutu dan penilaian suatu lembaga. Dengan adanya akreditasi ini akan diperoleh penilaian pemeringkatan PPIU, dimana para calon jemaah umrah dapat mengetahui mutu dari suatu PPIU sebelum menggunakan jasa PPIU. Pentingnya akreditasi PPIU ini untuk membantu meminimalisir permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan ibadah umrah.²⁴

2. Perlindungan Represif

a. Perlindungan Secara Perdata

Perlindungan secara perdata didasarkan pada ketentuan Pasal 19 jo. Pasal 45 UUPK. Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPK menentukan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerugian konsumen, dimana ganti rugi tersebut dapat berupa pengembalian uang atau penggantian jasa yang sejeis atau setara nilainya. Pasal 45 ayat (1) UUPK menentukan bahwa konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau melalui peradilan di lingkungan peradilan umum.

²⁴ Komite Akreditasi Nasional, "Workshop Skema Sertifikasi PPIU Bagi Calon LS PPIU", <http://www.kan.or.id/index.php/8-news/142-workshop-skema-sertifikasi-ppiu-bagi-calon-ls-ppiu>. diakses pada 29 September 2019

Perlindungan hukum calon jemaah umrah secara perdata berkaitan dengan gugatan ganti kerugian dapat didasarkan pada wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Gugatan wanprestasi merukan gugatan ganti keruagian yang didasarkan adanya tidak terpenuhinya kewajiban oleh salah satu pihak dalam suatu perjanjian. Sedangkan gugatan Perbuatan Melawan Hukum merupakan gugatan yang didasarkan adanya suatu perbuatan yang dilarang oleh undang-undang.

Perlindungan secara perdata dapat dilaksanakan melalui proses non litigasi dan litigasi. Perlindungan hukum calon jemaah umrah secara perdata (ganti rugi), dapat ditempuh melalui proses sebagai berikut:

1) Penyelesaian sengketa konsumen non litigasi

Penyelesaian sengketa konsumen secara non litigasi dilaksanakan melalui BPSK. Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan (BPSK) pada dasarnya diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.²⁵

Penyelesaian sengketa konsumen jemaah calon umrah pada dasarnya dapat diselesaikan di BPSK dan dapat memberikan kemudahan bagi konsumen terutama terkait pengajuan gugatan diajukan ditempat kedudukan konsumen. Namun demikian, mengingat karakteristik dari penyelesaian sengketa konsumen yang hanya ditujukan bagi konsumen secara individu maka putusannya hanya mengikat

²⁵ Pasal 47 UUPK.

bagi konsumen yang mengajukan gugatan. Hal ini tentu akan sangat tidak efektif dalam dalam konteks kasus gagal berangkatnya para calon jemaah umrah yang melibatkan banyak korban.

2) Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan.

a) Gugatan seorang konsumen atau ahli warisnya.

Seorang konsumen atau ahli warisnya selain dapat mengajukan gugatan melalui BPSK juga dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan. Dalam kasus gagal berangkatnya calon jemaah umrah, apabila diselesaikan dengan mengajukan gugatan secara sendiri-sendiri tentunya tidak akan efektif. Sama halnya putusan di BPSK, putusan gugatan yang diajukan oleh seorang calon jemaah umrah tentunya hanya mengikat pihak yang mengajukan gugatan saja. Hal ini juga tidak efektif karena mengingat umumnya dalam kasus gagal berangkatnya calon jemaah umrah melibatkan banyak korban.

b) Gugatan *Class Action*

Gugatan perwakilan kelompok (*class action*) merupakan hal baru yang diatur dalam UUPK. Gugatan perwakilan ini diatur dalam Pasal 46 ayat (1) huruf b UUPK yang menyatakan bahwa gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama. Tata cara gugatan perwakilan kelompok ini secara khusus diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 Tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (selanjutnya disebut Perma Gugatan Perwakilan Kelompok).

Gugatan Perwakilan Kelompok adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.²⁶ Gugatan *class action* akan efektif dan efisien dalam konteks kasus gagal berangkatnya jemaah umrah yang melibatkan banyak korban yang memiliki fakta, dasar hukum, dan tergugat yang sama, apabila diajukan serta diselesaikan sendiri-sendiri atau bersama-sama dalam satu gugatan.

c) Gugatan *Legal Standing* NGO

Pasal 46 ayat (1) huruf c UUPK menentukan bahwa gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Gugatan yang diajukan oleh LPKSM pada dasarnya bukanlah untuk kepentingan LPKSM, melainkan LPKSM dalam hal ini bertindak mewakili kepentingan konsumen secara umum (kepentingan publik). Dalam konteks gagal berangkatnya calon jemaah umrah, gugatan yang

²⁶ Pasal 1 huruf a Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok

dilakukan oleh LPKSM sepertinya juga tidak efektif untuk dapat mengembalikan keruagian konsumen.

d) Gugatan Pemerintah

Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK menentukan bahwa gugatan atas pelanggaran UUPK dapat dilakukan oleh pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit. Pemerintah dalam kasus ini dapat mengajukan gugatan kepada PPIU yang telah mengakibatkan kerugian banyak calon jemaah umrah.

3) Penyelesaian sengketa secara damai

Penyelesaian sengketa konsumen secara damai adalah penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa (pelaku usaha dan konsumen) tanpa melalui pengadilan atau BPSK dan tidak bertentangan dengan UUPK.²⁷ Penyelesaian sengketa konsumen secara damai dilaksanakan untuk mencapai musyawarah mufakat baik secara langsung antara konsumen dengan pelaku usaha maupun dengan bantuan mediator sepanjang tidak melalui pengadilan maupun BPSK. Penyelesaian sengketa dalam kasus gagal berangkatnya calon jemaah umrah dapat dan sudah pernah difasilitasi oleh Kementerian Agama Republik Indonesia serta Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, namun belum mampu menyelesaikan persoalan dalam kasus-kasus gagal berangkatnya calon jemaah umrah.

²⁷ Penjelasan Pasal 45 UUPK.

Perlindungan hukum bagi calon jemaah umrah, selain dapat mengajukan gugatan secara perdata yang telah diuraikan tersebut di atas, juga dapat melakukan upaya hukum yang diatur dalam kepailitan. Upaya pertama yang dapat ditempuh yakni mengajukan gugatan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) kepada pihak PPIU. Upaya ini dapat dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai kewajiban pembayaran utang yang akan dilaksanakan oleh pihak PPIU. Apabila upaya PKPU ini tidak berhasil maka jemaah umrah dapat mengajukan kepailitan. Upaya yang ditempuh melalui PKPU maupun kepailitan ini juga masih menimbulkan permasalahan yakni terkait dengan kedudukan jemaah umrah yang hanya berkedudukan sebagai kreditur konkuren dimana para calon jemaah umrah harus berbagi secara proposional. Hal ini tentunya akan sangat merugikan pihak kreditur karena kemungkinan tidak akan mendapatkan kembali semua BPIU yang telah disetorkan kepada pihak umrah karena tidak mencukupinya uang atau asset PPIU tersebut.

b. Perlindungan Secara Pidana

UUPK selain memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen dalam konteks keperdataan (ganti kerugian) juga memberikan perlindungan dalam ranah hukum pidana maupun hukum administrasi. Perlindungan konsumen dalam ranah pidana terdapat dalam ketentuan Pasal 19 UUPK terkait dengan tanggung jawab Pelaku Usaha. Pasal 19 ayat (4) UUPK menentukan bahwa pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPK tidak menghapuskan kemungkinan

adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.

Pasal 8 ayat (1) huruf f UUPK menentukan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut. Pelanggaran atas UUPK didasarkan pada ketentuan Pasal 61 UUPK maka penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya. Selanjutnya berdasarkan Pasal 62 ayat (1) UUPK, pelaku usaha yang melanggar ketentuan Pasal 8 UUPK dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana dengan paling banyak Rp. 2.000.000,00 (dua miliar rupiah). Terhadap sanksi pidana tersebut dapan dijatuhkan hukuman tambahan yang berupa antara lain perampasan barang tertentu, pembayaran ganti rugi, serta pencabutan izin usaha.²⁸

c. Perlindungan Secara Administratif

Pasal 95 ayat (1) UU Haji menentukan bahwa PPIU yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 94 UU Haji dikenakan sanksi administratif berupa teguran tertulis, pembekuan izin atau pencabutan izin. Selain itu, sanksi administrasi juga diatur dalam Pasal 25 PMA No. 8 Tahun 2018 yang menentukan bahwa PPIU dilarang menelantarkan jemaah umrah yang mengakibatkan jemaah umrah gagal berangkat. Pelanggaran atas gagal berangkatnya jemaah umrah berdasarkan Pasal 41 PMA No. 8 Tahun 2018 maka dapat dikenakan sanksi pencabutan izin penyelenggaraan sebagai PPIU. Selain itu, dalam hal

²⁸ Pasal 62 huruf a, c, dan f UUPK.

dikenakan sanksi pembekuan atau pencabutan izin penyelenggaraan, PPIU wajib mengembalikan BPIU kepada para jemaah.

Perlindungan calon jemaah umrah pasca PMA No. 8 Tahun 2018 membawa harapan dengan mengatur hal-hal baru serta mengkaitkannya dengan ketentuan perlindungan konsumen. Penyelenggaraan umrah pasca PMA No. 8 Tahun 2018 dalam perspektif perlindungan konsumen dapat dikaji melalui paradigma holistik. Paradigma holistik yakni melihat hukum tidak hanya secara parsial terpisah-pisah atau terkotak-kotak,²⁹ namun dengan menggunakan seperangkat asumsi-asumsi teoritis umum dan hukum-hukum serta teknik-teknik aplikasi ilmiah, yang lebih memandang aspek keseluruhan lebih utama daripada bagian-bagian, bercorak sistematis, terintegrasi, kompleks, dinamis, nonmekanik dan nonlinear.³⁰ Dalam konteks perlindungan hukum bagi jemaah umrah perlu dikaji secara menyeluruh melalui pranata hukum perdata, hukum pidana maupun hukum administrasi yang mengatur dan melindungi konsumen, sehingga tujuan dari perlindungan hukum terhadap jemaah umrah tersebut dapat terwujud.

Perlindungan hukum secara represif melalui pranata hukum perdata melalui pengajuan gugatan baik secara individu maupun gugatan perwakilan kelompok belum memberikan perlindungan bagi calon jemaah umrah. Tujuan dari gugatan ganti kerugian secara perdata berdasarkan Wanprestasi maupun pada Perbuatan Melawan Hukum yakni untuk mendapatkan pengembalian BPIU. Permasalahan yang terjadi dalam kasus-kasus gagal

²⁹ Theresia Anita Crisani, "Studi Hukum Berdasarkan Perkembangan Paradigma Pemikiran Hukum Menuju Metode Holistik", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 26 No. 4 (Oktober, 2008), 347-348.

³⁰ Sudjito, *Ilmu Hukum Holistik: Studi Untuk Memahami Kompleksitas dan Pengaturan Pengelolaan Irijasi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), 75.

berangkatnya calon jemaah umrah terkait dengan kemampuan dari PPIU untuk mengembalikan dana BPIU dikarenakan dana dan/atau aset-asetnya digelapkan atau dibawa kabur oleh pemiliknya. Selain itu, dalam beberapa kasus juga dana dan/atau aset-aset dari PPIU telah disita oleh pihak kepolisian. Sehingga apabila gugatan para calon jemaah umrah dikabulkan oleh pengadilan, tetapi putusan tersebut sulit untuk dapat dieksekusi untuk pengembalian BPIU ke calon jemaah umrah karena dana dan/atau aset-aset dari PPIU tidak mencukupi bagi pemenuhan seluruh kerugian calon jemaah umrah.

UUPK selain memberikan perlindungan hukum secara perdata, juga memberikan perlindungan hukum bagi calon jemaah umrah secara pidana. Hal ini sebagaimana terdapat dalam UUPK mulai dari Pasal 8 ayat (1) huruf f, Pasal 19 ayat (4), serta Pasal 62 ayat (1) dengan ancaman pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dengan dapat dijatuhkan hukuman tambahan berupa perampasan barang tertentu, pemberian ganti sampai dengan pencabutan izin. Penanganan kasus gagal berangkatnya calon jemaah umrah secara pidana lebih banyak menggunakan Pasal mengenai penipuan sebagai diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Penerapan sanksi pidana dalam perlindungan konsumen pada dasarnya menganut *ultimum remedium*. *Ultimum remedium* merupakan salah satu asas yang terdapat di dalam hukum pidana Indonesia yang menyatakan bahwa hukum pidana hendaklah dijadikan upaya terakhir dalam hal penegakan hukum.³¹ Tujuan dari perlindungan konsumen pada dasarnya bagaimana memberikan kepastian akan pemenuhan hak-hak konsumen. Jangan sampai justru dengan penerapan hukum pidana justru tidak

³¹ Novita Sari, "Penerapan Asas *Ultimum Remedium* Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika", *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 17 No. 3 (September, 2017), 353.

melindungi para konsumen. Hal ini terjadi misalnya dalam kasus *First Travel* dalam Putusan Kasasi Mahkamah Agung No. 3096 K/Pid.Sus/2018 yang menghukum pemilik *First Travel* dengan pidana penjara 20 tahun dan 18 tahun penjara, dan memerintahkan seluruh aset *First Travel* serta barang bukti dirampas oleh negara dan bukan dikembalikan kepada para calon jemaah umrah.

Penegakan hukum dalam rangka perlindungan hukum bagi calon jemaah umrah selain secara perdata dan pidana juga dilaksanakan secara administratif yakni dengan pencabutan izin penyelenggaraan PPIU. Pencabutan izin ini dimaksudkan untuk menghentikan segala kegiatan PPIU yang dapat merugikan para calon jemaah umrah.

Perlindungan calon jemaah umrah pasca PMA No. 8 tahun 2018 dalam perspektif perlindungan konsumen belum dapat memberikan perlindungan bagi para calon jemaah umrah, yakni perlindungan akan hak-hak calon jemaah umrah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 96 ayat (1) huruf b UU Haji dimana perlindungan hukum tersebut menuntut jaminan kepastian keberangkatan atau pengembalian kerugian bagi jemaah umrah yang gagal berangkat.

Pasca pemberlakuan PMA No. 8 Tahun 2018 serta UU Haji, pemerintah dalam hal ini Direktorat Jendral Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah perlu segera merevisi ketentuan mengenai jaminan deposito atau bank garansi dari PPIU. Jaminan ini bukan hanya sebagai syarat administratif izin penyelenggaraan PPIU tetapi dimaksudkan untuk mengcover kerugian para calon jemaah umrah, dengan mekanisme mengembalikan BPIU atau mengalihkan pemberangkat calon jemaah umrah melalui PPIU lain yang ditetapkan oleh Kementerian Agama.

Besaran jaminan ini disesuaikan dengan pemberian kuota penyelenggaraan umrah bagi PPIU yang ditetapkan oleh Dirjen PHU. Pengawasan terhadap kuota ini juga harus sejalan dengan penerapan pendaftaran secara elektronik yang

terintegrasi dengan sistem data di Dirjen PHU. Hal ini perlu dilaksanakan untuk dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi para calon jemaah umrah. Langkah ini perlu dilaksanakan sebagai bentuk pertanggung jawaban pemerintah dalam hal ini Dirjen PHU Kementerian Agama sebagai pihak yang diberikan kewenangan untuk memberikan izin penyelenggaraan biro perjalanan wisata sebagai PPIU.

Penutup

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah diuraikan di atas, disimpulkan bahwa calon jemaah umrah dapat dikualifikasikan sebagai konsumen karena memenuhi pengertian konsumen sebagaimana dimaksud UUPK. Selain itu, biro Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) juga dapat dikualifikasikan sebagai pelaku usaha karena memenuhi pengertian pelaku usaha sebagaimana dimaksud UUPK. Selanjutnya perlindungan calon jemaah umrah dalam perspektif perlindungan konsumen pasca pemberlakuan PMA No. 8 Tahun 2018 belum sepenuhnya dapat memberikan perlindungan bagi calon jemaah umrah dalam hal terjadinya kasus gagal berangkatnya calon jemaah umrah. Hak konsumen untuk mendapatkan ganti rugi berupa pengembalian uang atau penggantian jasa yang sejenis yang tidak dapat sepenuhnya terpenuhi.

Berdasarkan kesimpulan di atas, kedepannya diharapkan pihak-pihak terkait dapat mensinergikan ketentuan-ketentuan hukum penyelenggaraan perjalanan umrah dengan ketentuan perlindungan konsumen. Selanjutnya dalam rangka lebih melindungi calon jemaah umrah dalam hal terjadinya kasus gagal berangkat, dapat dilaksanakan dengan menaikkan nilai jaminan deposita bagi Biro PPIU sehingga dapat mengcover seluruh kerugian calon jemaah umrah dan mencairkan jaminan tersebut untuk

memberangkatkan calon jemaah umrah dengan mengalihkan dan/atau menjadwalkan kembali keberangkatan calon jemaah umrah ke Biro PPIU yang ditunjuk oleh Kementerian Agama.

Daftar Pustaka

- Bakrie, M. "Capai Rp 1,6 T, Abu Tours Kasus Terbesar di Sejarah Penipuan Umrah!", <https://news.detik.com/berita/d-4109329/capai-rp-16-t-abu-tours-kasus-terbesar-di-sejarah-penipuan-umrah>, (22 Agustus 2018).
- Crisani, Theresia Anita. "Studi Hukum Berdasarkan Perkembangan Paradigma Pemikiran Hukum Menuju Metode Holistik". *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 26 No. 4. Oktober, 2008.
- Ferdinan, "63.310 Calon Jemaah Umrah Tertipu First Travel, Kerugian Rp. 905 M", dalam <https://news.detik.com/berita/d-3873906/63310-calon-jemaah-umrah-tertipu-first-travel-kerugian-rp-905-m>, (22 Agustus 2018).
- Komite Akreditasi Nasional, "Workshop Skema Sertifikasi PPIU Bagi Calon LS PPIU", <http://www.kan.or.id/index.php/8-news/142-workshop-skema-sertifikasi-ppiu-bagi-calon-ls-ppiu>. (29 September 2019).
- Kompas TV, "Penipuan Umrah di Bandung, Polisi Sita Rp 1,6 Miliar", www.tribunnews.com/nasional/2018/01/30/penipuan-umrah-di-bandung-polisi-sita-rp-16-miliar, (22 Agustus 2018).
- Miru, Ahmadi dan Sutarman Yado. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.
- Nasution, AZ.. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Diadit Media, 2011.

- Putra, Aji YK. "Kasus Penipuan Umrah, Bos Hasanah Tour Sriwijaya Ditangkap Di Jawa Barat", <https://regional.kompas.com/read/2018/06/20/21113081/kasus-penipuan-umrah-bos-hasanah-tour-sriwijaya-ditangkap-di-jawa-barat>, (22 Agustus 2018).
- Putsanra, Dipna Videlia. "Biro Umrah Hannien Tour Solo Dilaporkan atas Dugaan Penipuan", <https://tirto.id/ biro-umrah-hannien-tour-solo-dilaporkan-atas-dugaan-penipuan-cxSg>, (22 Agustus 2018).
- Sari, Novita. "Penerapan Asas Ultimum Remedium Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika". *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 17 No. 3. September, 2017.
- Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Grasindo, 2004.
- Shofie, Yusuf. *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Sidabalok, Janus. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Soekanto, Soerjono. *et al.*, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali, 2006.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Sudjito. *Ilmu Hukum Holistik: Studi Untuk Memahami Kompleksitas dan Pengaturan Pengelolaan Irigasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.
- Sumadi. *Metode Penelitian*. Jakarta: Rajawali, 1988.