

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### I. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang terdiri dari bermacam – macam suku, ras, dan agama. Data dari Badan Pusat Statistik Indonesia menunjukkan pada tahun 2010 jumlah Warga Negara Indonesia yang memiliki agama adalah sejumlah 237.641.326, kemudian sebanyak 207.176.162-nya merupakan umat Islam.<sup>1</sup> Salah satu kewajiban umat Islam adalah haji dan umroh yang diwajibkan bagi setiap muslim yang mampu.<sup>2</sup> Fakta menyatakan ibadah umroh lebih murah dan kuota penyelenggaraannya tidak dibatasi dalam setiap tahunnya, maka tidak heran apabila data warga negara Indonesia yang melaksanakan ibadah umroh pada tahun 2018 diperkirakan mencapai 1 juta jemaah. Jumlah tersebut lebih banyak dibandingkan tahun sebelumnya, yakni 870.000 jemaah.<sup>3</sup> Kepentingan Warga Negara Indonesia yang beragama Islam untuk melaksanakan ibadah umroh terbilang sangat banyak, maka sangatlah diperlukan pembuatan peraturan yang dapat mengakomodasi dan memberikan perlindungan hukum bagi setiap pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan ibadah umroh. Berdasarkan hal tersebut maka

---

<sup>1</sup><https://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabel?tid=321> (diakses pada tanggal 28 Agustus 2018, pukul 12.00)

<sup>2</sup>Abdurachman Rochimi, 2010, Segala Hal Tentang Haji Dan Umroh, PT. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, hlm. 9.

<sup>3</sup><https://nasional.sindonews.com/read/1289977/15/jamaah-umrah-dari-indonesia-diprediksi-capai-1-juta-orang-1521110842> (diakses pada tanggal 26 Agustus 2018, pukul 22.53)

pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ibadah Umroh dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan ibadah umroh. Pihak-pihak yang terlibat antara lain, pemerintah, PPIU, dan jemaah umroh itu sendiri. Pemerintah juga menentukan persyaratan untuk beroperasinya Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh (PPIU). Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh yang selanjutnya disingkat PPIU adalah biro perjalanan wisata yang telah mendapat izin dari Menteri untuk menyelenggarakan perjalanan ibadah umroh.<sup>4</sup> Dalam persyaratan tersebut, terdapat satu persyaratan yang menyita perhatian yaitu pada Pasal 5 ayat 2 huruf (l) Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018, yang dimana mewajibkan PPIU untuk menyerahkan jaminan dalam bentuk deposito/bank garansi atas nama biro perjalanan wisata yang diterbitkan oleh bank syariah dan/atau bank umum nasional yang memiliki layanan syariah dengan masa berlaku 4 (empat) tahun.

Bank Garansi pada umumnya dapat dikelompokkan menjadi 3, yaitu :

1. Garansi dalam bentuk warkat yang diterbitkan oleh bank yang mengakibatkan kewajiban membayar terhadap pihak yang menerima garansi apabila pihak yang dijamin cidera janji (wanprestasi).

---

<sup>4</sup>Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Umroh

2. Garansi dalam bentuk penandatanganan kedua dan seterusnya atas surat-surat berharga, seperti awal dan endowment dengan hak regres yang dapat menimbulkan kewajiban membayar bagi bank apabila pihak yang dijamin cidera janji.
3. Garansi lainnya yang terjadi karena perjanjian bersyarat sehingga dapat menimbulkan kewajiban finansial bagi bank.<sup>5</sup>

Berdasarkan penggolongan Bank Garansi diatas, maka dapat dikategorikan penggunaan bank garansi yang ada dalam persyaratan PPIU adalah kelompok bank garansi yang pertama. Kemudian disisi lain, pengaturan mengenai bank garansi juga diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dalam hal perjanjian penanggungan, yaitu pada Pasal 1820 sampai dengan 1850, yang secara umumnya membahas mengenai persetujuan dimana pihak ketiga demi kepentingan kreditur mengikatkan diri untuk memenuhi kewajiban dari debitur, bila debitur tersebut melakukan wanprestasi, yaitu pada Pasal 1820.<sup>6</sup> Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia nomor 23/88/kep/dir Tahun 1991 tentang Pemberian Garansi Oleh Bank juga diterbitkan oleh Bank Indonesia untuk memberikan penjelasan terkait bank garansi. Berdasarkan dari beberapa penjelasan mengenai bank garansi di atas, maka terdapat suatu pemahaman bahwa jemaah umroh apabila hak yang dimilikinya untuk diberangkatkan dan menunaikan ibadah umroh tidak dipenuhi oleh PPIU,

---

<sup>5</sup> Try Widiono, S.H., M.H, Sp.N., 2006, Aspek Hukum Operasional Transaksi Produk Perbankan Di Indonesia, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm.309

<sup>6</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

maka dengan mekanisme bank garansi yang sudah dimiliki oleh PPIU tersebut seharusnya sudah menjamin bahwa prestasi dari PPIU terpenuhi, maka ketika PPIU tidak memenuhi prestasinya pihak ketiga yaitu bank menjadi penjamin untuk memenuhi prestasi yang wajib diberikan kepada jemaah umroh. Namun kenyataannya ada pendapat berbeda dari Kepala Biro Humas, Data dan Informasi Kementerian Agama RI, Bapak Matsuki mengatakan bank garansi tersebut diserahkan sebagai jaminan jika travel tersebut memiliki modal untuk operasional sebagai penyelenggara perjalanan ibadah umrah (PPIU). Beliau mengatakan, jumlah garansi bank tersebut Rp 200.000.000 (Dua Ratus Juta) sebagai bukti dan jaminan travel. "Jadi garansi bank itu memang untuk jaminan saat pengurusan izin bukan sebagai pengganti uang jemaah," ujar Matsuki.<sup>7</sup> Pernyataan Bapak Matsuki menegaskan bahwa bank garansi yang menjadi persyaratan beroperasinya PPIU ternyata hanya sebatas untuk keperluan perizinan. Hal ini jelas sangat bertentangan dengan maksud bank garansi sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 1820 sampai dengan 1850 yang membahas mengenai perjanjian penanggungan. Berdasarkan asas *lex superior de rogaat legi inferiori* yang artinya ketentuan hukum yang lebih rendah dalam hirarki peraturan perundang-undangan<sup>8</sup> harus menyesuaikan ketentuan hukum yang lebih tinggi di atasnya, maka asas tersebut memberikan suatu pandangan bahwa Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan

---

<sup>7</sup><https://finance.detik.com/moneter/d-3607592/bank-garansi-first-travel-tak-bisa-dipakai-berangkatkan-jemaah> (diakses pada tanggal 2 September 2018, pukul 16.55)

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ibadah Umroh juga harus memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dalam hal penulisan ini secara khusus mengenai perjanjian penanggungan dan bank garansi. Oleh karena perbedaan fungsi dan tujuan bank garansi dalam peraturan-peraturan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum yang mengangkat judul ANALISIS PENGATURAN HUKUM BANK GARANSI DALAM PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 8 TAHUN 2018 TENTANG PENYELENGGARAAN IBADAH UMROH MENURUT KETENTUAN HUKUM JAMINAN PERORANGAN.

## **II. Rumusan Masalah**

Apakah bank garansi yang dimaksudkan dalam persyaratan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh yang diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Umroh sesuai dengan ketentuan hukum jaminan perorangan?

## **III. Tujuan**

Untuk mengetahui kesesuaian pengaturan bank garansi yang dimaksudkan dalam persyaratan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh yang diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 dengan ketentuan hukum jaminan perorangan.

## **IV. Manfaat Penelitian**

### **A. Secara Praktik**

#### *1. Bagi Masyarakat*

Dengan adanya penelitian ini maka masyarakat yang beragama Islam dapat mengetahui kegunaan dari bank garansi yang dijamin di bank guna terlaksananya pemberangkatan ibadah umroh.

#### *2. Bagi Kementerian Agama Republik Indonesia*

Dengan adanya penelitian ini diharapkan bahwa Kementerian Agama sebagai pembentuk sekaligus pelaksana dari Peraturan Menteri, agar lebih teliti dalam merumuskan peraturan mengenai hukum jaminan dalam penyelenggaraan ibadah umroh.

### **B. Secara Teoritis**

Diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan terutama yang berkaitan dengan fungsi bank garansi dalam hal penyelenggaraan ibadah umroh.

## **V. Keaslian Penelitian**

*A. ADHI PRADANA PUTRA, S.H. (2021151036)*

*Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura*

Judul : PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARAAN  
PERJALANAN IBADAH UMROH (Studi Terhadap Kasus PT. First  
Anugrah Karya Wisata)

Rumusan Masalah : 1. Faktor-faktor apa yang menyebabkan  
lemahnya pengawasan oleh kementerian agama  
terhadap penyelenggaraan ibadah umroh dalam  
kaitannya dengan kasus PT. First Anugrah  
Karya Wisata ?

2. Upaya-upaya apa yang seharusnya  
dilakukan oleh kementerian agama untuk  
meningkatkan pengawasan atas usaha biro  
perjalanan ibadah umroh dalam rangka  
melindungi jemaah ?

Tujuan : 1. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang  
menyebabkan lemahnya pengawasan oleh  
kementerian agama terhadap penyelenggaraan  
ibadah Umroh dalam kaitannya dengan kasus  
PT. First Anugrah Karya Wisata.

2. Untuk mengetahui upaya-upaya yang seharusnya dilakukan oleh Kementerian Agama untuk meningkatkan pengawasan atas usaha biro perjalanan ibadah Umroh dalam rangka melindungi jemaah.

*B. AHMAD HUMAIDY. BJ (10100113001)*

*Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin Makassar*

Judul : ANALISIS KINERJA TRAVEL  
PELAKSANA HAJI DAN UMROH DI KOTA  
MAKASSAR (Studi Undang-Undang Republik  
Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 tentang  
Penyelenggaraan Ibadah Haji)

Rumusan Masalah : 1. Bagaimana kinerja travel yang tidak sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku?

2. Bagaimana cara jemaah yang menjadi korban travel nakal mengambil haknya kembali dan apa sanksi terhadap travel tersebut?



- Tujuan : 1. Mengungkap faktor-faktor yang menyebabkan travel tidak mematuhi aturanaturan tentang pelaksanaan haji dan umroh.
2. Mengetahui hukuman yang diberikan kepada travel yang nakal.
3. Menganalisa kinerja beberapa travel pelaksana haji dan umroh di kota Makassar.

Kedua penelitian di atas membahas mengenai penyelenggaraan ibadah umroh yang dimana permasalahannya adalah keadaan pihak Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh melakukan wanprestasi, yang tidak memberangkatkan jemaah umroh tepat pada waktunya atau bahkan tidak memberangkatkan sama sekali, namun ada beberapa hal yang membedakan penelitian penulis dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Pembedanya ada pada penelitian yang dilakukan penulis membahas mengenai kesesuaian antara Peraturan Menteri Agama nomor 8 tahun 2018 dengan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 23/88/Kep/Dir Tahun 1991 dengan terkhususnya dalam hal pengaturan bank garansi yang tercantum dalam persyaratan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh. Sedangkan dalam penelitian oleh Saudara ADHI PRADANA PUTRA, S.H. dari Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura melalui tesisnya menitikberatkan

penelitiannya pada pengawasan yang dilakukan pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah umroh. Kemudian dalam skripsi yang ditulis oleh AHMAD HUMAIDY. BJ yang berasal dari Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin Makassar menitikberatkan penelitiannya pada analisis kerja penyelenggara ibadah umroh yang kemudian dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

## **VII. Batasan Konsep**

Untuk memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai pembahasan pada skripsi ini, diperlukan beberapa penjelasan yang berkaitan dengan Judul Skripsi ini yaitu: ANALISIS PENGATURAN HUKUM BANK GARANSI DALAM PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 8 TAHUN 2018 TENTANG PENYELENGGARAAN IBADAH UMROH MENURUT KETENTUAN HUKUM JAMINAN PERORANGAN.

### **A. Bank Garansi**

Bank Garansi adalah garansi dalam bentuk warkat yang diterbitkan oleh bank yang mengakibatkan kewajiban membayar terhadap pihak yang menerima garansi apabila pihak yang dijamin cidera janji (wanprestasi).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Try Widiono, *Op Cit.*, hlm. 309

## B. Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018

Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama untuk mengakomodasi penyelenggaraan ibadah Umroh.

## C. Penyelenggaraan Ibadah Umrah

Rangkaian kegiatan perjalanan Ibadah Umrah di luar musim haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan Jemaah, yang dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau penyelenggara perjalanan ibadah umroh.

## D. Ketentuan Hukum Jaminan

Ketentuan Jaminan yang dimaksud adalah Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 1820-1850 yang mengatur mengenai perjanjian penanggungan dan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 23/88/Kep/Dir Tahun 1991 tentang Pemberian Garansi Oleh Bank.

## E. Jaminan Perorangan

Jaminan perorangan adalah jaminan yang menimbulkan peralihan hubungan langsung antara perorangan yang satu dengan yang lain.

## VIII. Metode Penelitian

Jenis Penelitian hukum ada dua, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Sesuai dengan problematik hukum yang akan diteliti, maka penulis memilih menggunakan metode penelitian hukum normatif.

### *Penelitian Hukum Normatif*

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan/berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan.

#### A. Sumber data

Dalam penelitian hukum normative data berupa data sekunder, terdiri atas:

1. Bahan Hukum Primer : berupa peraturan perundang-undangan yang data urutannya sesuai dengan Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bahan hukum primer yang akan dipergunakan penulis adalah Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018, Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 23/88/Kep/Dir tahun 1991, dan Kitab Undang – Undang Hukum Perdata.

2. Bahan hukum sekunder merupakan :

a. Buku – buku yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Abdurachman Rochimi, 2010, Segala Hal Tentang Haji Dan Umroh.
- 2) Hermansyah, 2005, Hukum Perbankan Nasional Indonesia.
- 3) Try Widiono, 2006, Aspek Hukum Operasional Transaksi Produk Perbankan Di Indonesia.
- 5) Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, 2012, Hukum Perbankan.
- 6) Imam al-Tirmidzi, 1997, Sunan Al-Tirmidzi, Dahlam, Sunan Al Tirmidzi..
- 7) Sudikno Mertokusumo, 1986, Mengenal Hukum (Suatu Pengantar).
- 8) Umar Said Sugiarto, 2013, Pengantar Hukum Indonesia.
- 9) Zainuddin Ali, 2008, Hukum Perbankan Syariah.
- 10) Achmad Ali, Menguak Teori Hukum Legal theory Dan Teori Peradilan Judicialprudance.
- 11) Bagir Manan, 2004, Hukum Positif Indonesia.
- 12) Prof. Dr. Ny. Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, S.H.,1980, Hukum Jaminan Di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan.

b. Asas-asas hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

1) Lex specialis derogat legi generali

c. Narasumber yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

1) Tulus Dumadi, M.H, Kepala Bidang Hukum Penyelenggaraan Haji Dan Umrah Kementerian Agama Kantor Wilayah Yogyakarta.

2) Dzara Ivoni, S.E, Relationship Manager and Financial Institution Group PT. Bank Mandiri Persero, tbk.

3) Fuad, S.H. M.H. M.Kn, Wakil Ketua Lembaga Ombudsman DIY.

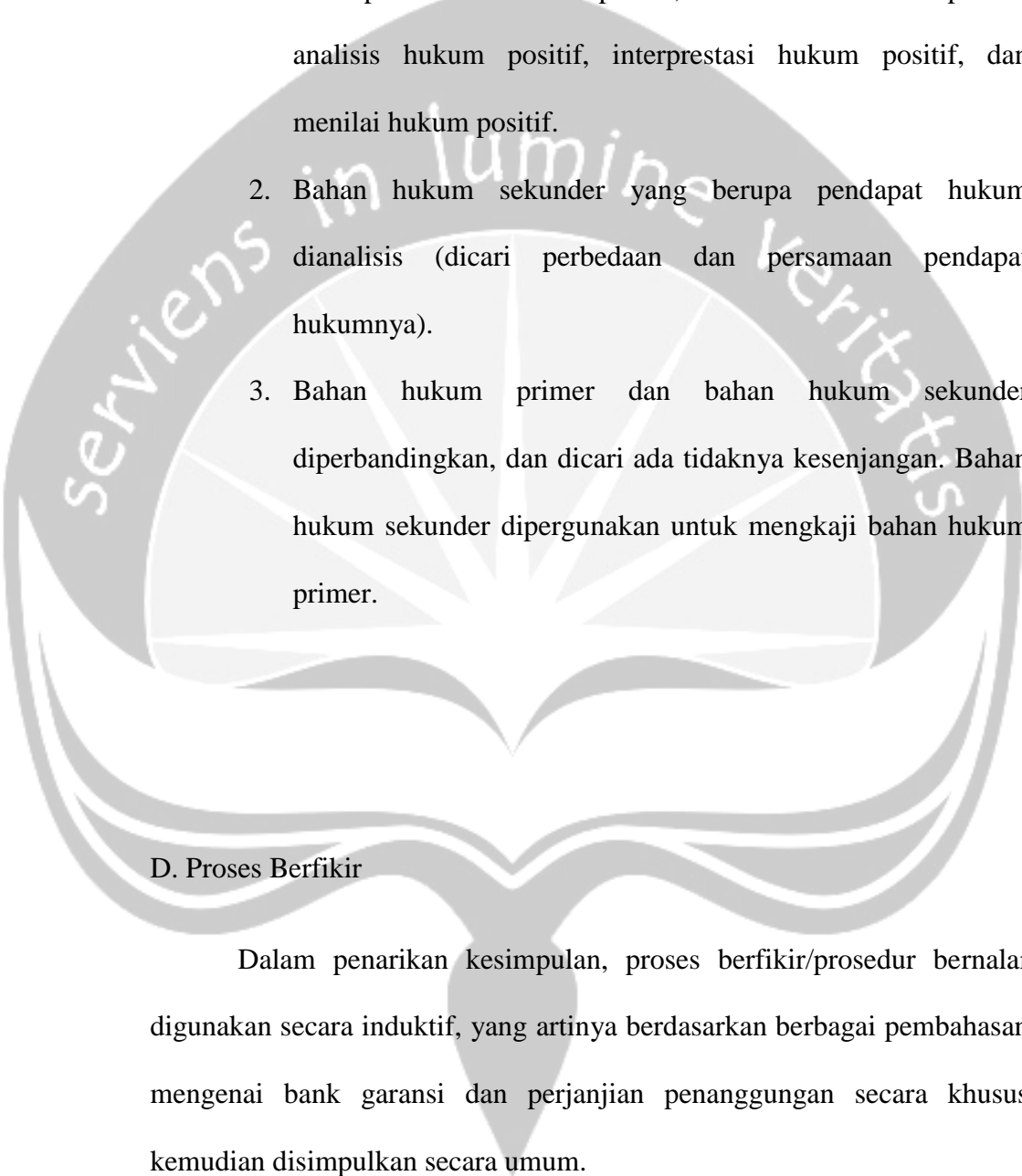
B. Cara Pengumpulan Data :

1) Studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer dan sekunder.

2) Wawancara dengan narasumber.

C. Analisis Data

Analisis data dilakukan terhadap :

- 
1. Bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, sesuai 5 tugas ilmu hukum normatif/dogmatif, yaitu deskripsi hukum positif, sistematisasi hukum positif, analisis hukum positif, interpretasi hukum positif, dan menilai hukum positif.
  2. Bahan hukum sekunder yang berupa pendapat hukum dianalisis (dicari perbedaan dan persamaan pendapat hukumnya).
  3. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder diperbandingkan, dan dicari ada tidaknya kesenjangan. Bahan hukum sekunder dipergunakan untuk mengkaji bahan hukum primer.

#### D. Proses Berfikir

Dalam penarikan kesimpulan, proses berfikir/prosedur bernalar digunakan secara induktif, yang artinya berdasarkan berbagai pembahasan mengenai bank garansi dan perjanjian penanggungan secara khusus kemudian disimpulkan secara umum.

## **IX. Sistematika Penulisan Hukum/Skripsi**

Sistematika penulisan hukum/skripsi merupakan rencana isi penulisan hukum/skripsi :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum/skripsi.

### **BAB II**

Bab ini berisi konsep/variable pertama, konsep/variable kedua, dan hasil penelitian.

### **BAB III**

Bab ini berisi :

- a. Kesimpulan.
- b. Saran.