

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP BANK PEMBAYAR TALANGAN  
HAJI***LEGAL PROTECTION AGAINST BANKS THAT CONDUCT HAJJ BAILOUTS*

**Ilyas Muhammad\*, Bambang Winarno, Rachmad Safa'at**  
Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya  
Jalan M.T. Haryono 169, Malang 65145 Indonesia

**INFO ARTIKEL****Riwayat Artikel:**

Diterima : 09 Oktober 2019  
Disetujui : 30 Desember 2020

**Keywords:**

hajj bailout financing, legal  
protection, hajj operational fund

**Kata Kunci:**

pembiayaan talangan haji,  
perlindungan hukum, biaya  
penyelenggaraan ibadah haji

**\*) Korespondensi:**

E-mail: [ilyas.muhammad1984@gmail.com](mailto:ilyas.muhammad1984@gmail.com)

**Abstract:** this study discusses legal protection for banks with the status of BPS BPIH in curbing hajj bailout financing that has passed the provisions of the Indonesian Ministry of Religion, in Article 12A paragraph (3) of the Regulation of the Minister of Religion Number 24 of 2016 which formulates "In the event that there are still hajj bailout funds has not been resolved after the deadline as referred to in paragraph (2) the portion number for Pilgrims is still active". This study uses a normative juridical method with a statutory approach and a conceptual approach. The result is legal protection for BPS BPIH in obtaining its right to obtain certainty of repayment of funds for financing the status of the portion of the hajj is still active as regulated in Article 12A paragraph (3) of the Regulation of the Minister of Religion Number 24 of 2016. The formulation of the settlement of hajj bailout financing through the fulfillment of formal requirements the formation of legislation by involving the financial services authority in the company, and the material requirements, namely by accommodating the rights of all stakeholders of hajj bailout financing.

**Abstrak:** kajian ini membahas perlindungan hukum terhadap bank yang berstatus BPS BPIH dalam penertiban pembiayaan talangan haji yang telah melewati ketentuan dari Kementerian Agama RI, dalam Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 yang merumuskan "Dalam hal masih terdapat dana talangan haji yang belum diselesaikan setelah batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) nomor porsi Jemaah haji masih tetap aktif". Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil adalah perlindungan hukum kepada BPS BPIH dalam memperoleh haknya untuk mendapatkan kepastian pelunasan atas dana pembiayaan status porsi hajinya masih tetap aktif sebagaimana diatur dalam Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016. Formulasi pengaturan penyelesaian pembiayaan talangan haji melalui pemenuhan syarat formal pembentukan perundang-undangan dengan melibatkan OJK dalam perumusannya, dan syarat materiil yakni dengan mengakomodasi hak-hak seluruh *stake holder* pembiayaan talangan haji.

**PENDAHULUAN**

Masyarakat berikut dinamika kebutuhannya akan senantiasa diikuti dengan munculnya berbagai perangkat-perangkat serta fasilitas-fasilitas yang hadir untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Hal ini senantiasa akan menuntut hukum untuk bergerak dan tidak statis sehingga mampu

menjalankan fungsinya sebagai pendamping dinamika masyarakat yang setiap saat terus berkembang. Susunan masyarakat yang dinamis terdiri dari berbagai macam kepentingan memiliki potensi terjadinya benturan antar kepentingan sehingga mendesak diupayakan harmonisasi kepentingan tersebut agar tidak ada kepentingan

yang dirugikan. Peran penting hukum sebagai instrumen untuk mengendalikan berbagai kepentingan dalam pergaulan sosial masyarakat sangat diperlukan, hukum dijadikan sebagai alat untuk merekayasa masyarakat (Safa'at, 2015).

Salah satu bukti dinamika masyarakat yang perlu untuk diimbangi oleh regulasi hukum tersebut adalah lahirnya inovasi baru di bidang perbankan yakni produk Pembiayaan Talangan Haji sebagai respon atas kebutuhan masyarakat untuk pergi haji. Produk pembiayaan talangan haji ini tidak terlepas dari salah satu syarat untuk berangkat haji, di mana calon jamaah haji harus dalam keadaan mampu untuk berangkat haji (*isthitho'ah*) yang meliputi kemampuan secara jasmani, rohani dan kemampuan finansial (Departemen Agama, 2003). Dari sisi syarat kemampuan finansial inilah maka calon jamaah haji dalam pendaftaran haji diwajibkan mampu membayar setoran untuk pembayaran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) ke rekening Badan Pengelola Keuangan Haji pada bank yang berstatus sebagai Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPS BPIH), yang dahulunya bernama Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPS BPIH).

Nasabah calon jamaah haji yang belum memiliki cukup dana untuk membayar setoran awal BPIH dapat difasilitasi dengan dana talangan yang dilakukan oleh BPS BPIH. Calon jamaah haji wajib mengembalikan kepada bank dalam jangka waktu tertentu sesuai kesepakatan yang dibuat para pihak. Dasar hukum pembiayaan talangan haji adalah fatwa dari Majelis Ulama Indonesia Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002. Berdasarkan fatwa tersebut diberikan peluang kepada Lembaga Keuangan Syariah (LKS) untuk membantu pengurusan haji nasabahnya termasuk memberikan talangan bagi jamaah yang membutuhkan dengan syarat dan ketentuan tertentu (Sudarsono, 2008). Akad yang dipergunakan dalam pembiayaan talangan haji adalah akad *qardh* (Sufimi, 2018). Akad *qardh* adalah akad pinjam meminjam, yaitu nasabah mendapat pinjaman dari bank dan wajib mengembalikan sesuai kesepakatan yang bersama (Mardani, 2015).

Pembiayaan Talangan Haji dalam perkembangannya sangat diminati namun di sisi lain juga menimbulkan pro kontra di masyarakat. Pengenaan *ujroh* dalam talangan haji yang tidak

sesuai ketentuan, semakin panjangnya antrian haji adalah beberapa contoh dari topik perdebatan para ahli tersebut. Permasalahan yang menjadi fokus dalam kajian ini adalah jangka waktu pembiayaan talangan haji. Kementerian Agama selaku penanggung jawab penyelenggaraan haji di Indonesia menilai terdapat penyimpangan dalam penyaluran pembiayaan talangan haji oleh BPS BPIH dimana jangka waktu pembiayaan talangan haji yang diberikan terlalu panjang melebihi satu tahun. Hal tersebut dinilai menyalahi kaidah dan esensi dari prinsip dana talangan. Apabila telah melebihi satu tahun artinya jamaah tersebut sudah dinyatakan tidak memenuhi syarat haji yakni *isthitho'ah* atau syarat mampu.

Permasalahan ini menjadi dasar dari kementerian agama untuk mengeluarkan serangkaian regulasi dengan tujuan untuk menertibkan pembiayaan talangan haji yang jangka waktunya terlalu panjang sehingga dinilai telah melanggar prinsip pemberian dana talangan dan tidak memenuhi syarat *isthitho'ah*. Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 dalam Pasal 6A secara tegas melarang BPS BPIH untuk menyalurkan pembiayaan talangan haji. Selanjutnya dalam peraturan yang sama pada pasal 12A ayat (1) menyatakan bahwa talangan haji harus diselesaikan sendiri oleh BPS BPIH, dan pada ayat (2) peraturan tersebut memberi batas waktu penyelesaian pembiayaan talangan haji oleh BPS BPIH sampai dengan maksimal tanggal 31 Desember 2020. Apabila melewati tanggal tersebut pembiayaan talangan haji tersebut belum mampu diselesaikan oleh BPS BPIH maka dalam ayat (3) peraturan tersebut dinyatakan bahwa agunan pembiayaan talangan haji berupa porsi haji nasabah akan tetap dinyatakan aktif oleh kementerian agama.

Langkah kementerian agama dalam menertibkan pembiayaan talangan haji merupakan langkah yang sudah tepat mengingat banyaknya permasalahan yang ditimbulkan oleh keberadaan pembiayaan talangan haji. Namun hal tersebut tetap perlu diselaraskan dengan aspek-aspek lain yang bersinggungan dengan pembiayaan talangan haji terutama aspek perbankan agar langkah Kementerian Agama yang sangat baik dalam penertiban pembiayaan talangan haji tersebut dapat lebih maksimal dan tidak menimbulkan permasalahan di sektor lain. Seperti pengaturan di Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016,

dalam rangka penertiban pembiayaan talangan haji, pasal tersebut menghendaki pembatasan penyelesaian pembiayaan talangan haji oleh BPS BPIH paling lambat sampai tanggal 31 Desember 2020. Apabila sampai dengan tanggal 31 Desember 2020 BPS BPIH belum bisa menyelesaikan pembiayaan talangan haji maka sebagai konsekuensinya porsi haji nasabah akan tetap aktif.

Keputusan untuk tetap mengaktifkan porsi haji nasabah sebagai konsekuensi apabila melewati tenggat waktu penyelesaian pembiayaan talangan haji yang telah ditetapkan yakni tanggal 31 Desember 2020, akan berpotensi menimbulkan problematika ke depan terkait dengan lemahnya perlindungan hukum terhadap bank untuk mendapatkan jaminan pelunasan pembiayaan talangan haji dari nasabah. Hal ini dikarenakan porsi haji merupakan bagian yang penting dalam pembiayaan talangan haji. Porsi haji merupakan jaminan yang dipersyaratkan oleh bank dalam memberikan pembiayaan talangan haji kepada nasabah, sehingga apabila dalam pasal 12 A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 menetapkan bila bank BPS BPIH tidak mampu penyelesaian pembiayaan talangan haji sampai dengan jangka waktu yang ditetapkan maka porsi haji dimaksud akan tetap aktif, artinya bank bisa jadi tidak memiliki kepastian hukum untuk mendapatkan pelunasan atas dana talangan haji yang telah disalurkan kepada nasabah (Hermansyah, 2007). Tulisan ini akan membahas dua hal, yaitu: alasan perlindungan hukum terhadap BPS BPIH sangat lemah dalam pengaturan penyelesaian pembiayaan talangan haji oleh Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 24 Tahun 2016 dan formulasi penyelesaian pembiayaan talangan haji yang berbasis perlindungan hukum terhadap BPS BPIH.

## METODE

Metode yang dipergunakan dalam kajian ini adalah yuridis normatif (penelitian hukum doktrinal) dengan mengkaji peraturan pada Pasal 12A ayat (3) tentang penyelesaian pembiayaan talangan haji oleh BPS BPIH terkait keputusan akan tetap mengaktifkan porsi haji nasabah talangan haji, apabila bank BPS BPIH sampai dengan tanggal 31 Desember 2020 tidak mampu menyelesaikan pembiayaan talangan haji yang perlu untuk ditertibkan (Efendy & Ibrahimy,

2018). Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dengan mengkaji Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 24 Tahun 2016 dari perspektif muatan perlindungan hukumnya terhadap BPS BPIH, dan pendekatan konsep (*conseptual approach*) yaitu dengan memberikan formulasi konsep pengaturan penyelesaian pembiayaan talangan haji yang berbasis perlindungan hukum (Marzuki, 2016).

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dengan teknik analisis data *deskriptif analitis* khususnya pada muatan perlindungan hukum dalam Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 24 Tahun 2016 menggunakan pisau analisis berupa teori dan pendapat para ahli hukum (Soekanto, 1990). Pengolahan bahan hukum primer berupa Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 24 Tahun 2016 dilakukan dengan penafsiran secara gramatikal yakni penafsiran terhadap redaksi tertulis dari peraturan tersebut (Gandasubroto, 1998). Hasil temuan dianalisis lebih lanjut dengan teknik *prescriptive analysis* untuk memberikan solusi konstruktif dalam formulasi pengaturan penyelesaian pembiayaan talangan haji yang berbasis perlindungan hukum terhadap BPS BPIH sehingga sesuai dengan asas-asas dalam pembentukan perundang-undangan (Marzuki, 2016).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Perlindungan Hukum Terhadap Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggara Ibadah Haji Pada Pasal 12A Ayat (3) Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 24 Tahun 2016.

Kementerian agama banyak menemukan berbagai pelanggaran terhadap Fatwa Dewan Syariah Nasional MUI Nomor Majelis Ulama Indonesia Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002 dalam penyaluran pembiayaan talangan haji oleh BPS BPIH, terutama terkait banyaknya pembiayaan talangan haji yang telah melebihi satu tahun namun belum dilakukan pelunasan, sehingga hal ini bertentangan dengan prinsip jangka waktu pemberian dana talangan yang berbeda dengan jangka waktu pembiayaan pada umumnya. Hal ini menjadi dasar dikeluarkannya berbagai regulasi oleh kementerian agama untuk menertibkan pembiayaan talangan haji. Salah satu aturan tersebut adalah Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016, di mana dalam Pasal

12A ayat (3) peraturan tersebut menghadirkan polemik baru terkait isu perlindungan hukum dalam peraturan tersebut.

Pengaturan pembiayaan talangan haji di Indonesia setidaknya dapat dibagi menjadi tiga periode pengaturan yang mana masing-masing periode tersebut memiliki karakteristik sendiri sendiri. Periode pertama adalah pengaturan talangan haji sebelum tahun 2013 yakni sebelum berlaku Keputusan Ditjen PHU Nomor D/303 Tahun 2013. Ketentuan talangan haji saat itu murni berpijak pada Fatwa dari Majelis Ulama Indonesia Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002. Pada periode ini hanya diatur bahwa Lembaga Keuangan Syariah dapat memberikan dana talangan haji dengan akad *Qardh*, dan akad *ijarah* untuk pengurusan haji, dan dalam fatwa tersebut tidak ada pembatasan jangka waktu pemberian dana talangan haji.

Periode kedua pengaturan pembiayaan talangan haji adalah sejak diterbitkannya Keputusan Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umroh (Ditjen PHU) Nomor D/303 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Ketentuan Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji. Pada periode ini pengaturan pembiayaan talangan haji diterbitkan untuk merespon munculnya pro kontra seputar pembiayaan talangan haji sebelumnya, seperti mulai muncul dampak panjangnya antrian haji akibat tingginya animo masyarakat mempergunakan talangan haji, permasalahan aspek *isthitho'ah*, pengenaan *ujroh* dalam talangan haji dan permasalahan masih terdapatnya *outstanding* pembiayaan talangan haji pada periode sebelumnya yang belum dilakukan pelunasan sehingga diterbitkan aturan ini.

Periode ketiga dari pengaturan pembiayaan talangan haji yakni melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2013 Tentang Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji. Dalam pasal 6A peraturan ini secara tegas melarang bagi BPS atau BPIH untuk menyalurkan Pembiayaan Talangan Haji baik secara langsung atau tidak langsung. Berbeda dengan pengaturan pembiayaan talangan haji sebelumnya yang masih memperkenankan penyaluran talangan haji, maka dalam pasal 6A peraturan ini secara tegas melarang pembiayaan talangan haji bagi BPS BPIH baik secara langsung atau tidak langsung.

Selain melarang pembiayaan talangan haji, dalam Rumusan pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 ini Kementerian Agama menghendaki pembatasan (*deadline*) penyelesaian terhadap pembiayaan talangan haji yang melebihi ketentuan jangka waktu pelunasannya oleh BPS BPIH hanya sampai dengan tanggal 31 Desember 2020. Apabila sampai tanggal tersebut BPS BPIH tidak mampu menyelesaikan portofolio pembiayaan talangan haji tersebut, maka sebagai konsekuensi yang harus ditanggung oleh BPS BPIH adalah nomor porsi jamaah yang mendapat fasilitas pembiayaan talangan haji tersebut tetap aktif.

Pengaturan penyelesaian pembiayaan talangan haji dalam rangka penertiban pembiayaan talangan haji merupakan salah satu *goodwill* dari Kementerian Agama dalam merespon berbagai pendapat tentang pembiayaan talangan haji. Hal tersebut perlu mendapatkan dukungan melalui mekanisme peraturan yang baik agar tujuan penertiban dapat tercapai secara maksimal. Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 belum memberikan kepastian hukum yang jelas. Menurut teori dari Utrecht bahwa kepastian hukum adalah hukum yang bisa menjadi pedoman bagi individu untuk mengetahui secara pasti mengenai batasan hal yang dapat dilakukan maupun yang tidak dapat untuk dilakukan (Syahrani, 1999).

Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 dalam rumusannya tidak memberi batasan yang jelas sehingga tidak terkandung kepastian hukum, hal tersebut terlihat pada rumusan Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 yang tidak konsisten dengan dasar pertimbangan atau rasio legisnya. Dasar pertimbangan hukum sangat penting dalam suatu peraturan karena hal ini menentukan sasaran dari peraturan tersebut dibuat (Widodo, 2018). Pertimbangan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 adalah untuk menertibkan pembiayaan talangan haji yang jangka waktunya telah melebihi satu tahun namun belum dilakukan pelunasan sehingga menyalahi ketentuan pemberian dana talangan akibat jangka waktu talangan haji yang terlalu panjang, dan calon jamaah haji tersebut dapat dianggap sudah dianggap tidak mampu (tidak memenuhi syarat *isthitho'ah*) untuk berangkat haji. Untuk itu berdasarkan Pasal 12A Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 perlu

dilakukan penertiban agar segera dilakukan pelunasan (Raharjo, 2020).

Rasio legis ketentuan mengenai talangan haji telah disimpangi oleh Pasal 12A ayat (3), yaitu porsi haji tetap aktif walaupun calon jamaah haji belum melunasi pembiayaan hajinya melalui bank BPS BPIH. Seharusnya, apabila melewati tanggal 31 Desember 2020 bank BPS BPIH tidak mampu menyelesaikan pembiayaan talangan haji yang menyalahi ketentuan jangka waktunya maka porsi haji tersebut dinyatakan batal karena calon nasabah haji tersebut telah menyalahi ketentuan jangka waktu pembiayaan talangan haji serta dianggap tidak memenuhi syarat *isthitho'ah* dan melanggar prinsip dana talangan sehingga layak untuk ditertibkan, bukan justru porsi hajinya tetap dinyatakan aktif seperti yang dirumuskan dalam pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016.

Kedua, ketidakpastian hukum selanjutnya adalah pertentangan dalam Pasal 6A Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 yang telah tegas melarang pemberian talangan haji namun dalam Pasal 12A ayat (3) peraturan tersebut justru memberi peluang kepada nasabah untuk tetap dapat berangkat haji mempergunakan porsi haji yang didapat dari dana talangan yang belum dilunasi. Hal ini terjadi karena dalam Pasal 12A ayat (3) pembiayaan talangan haji yang tidak bisa diselesaikan oleh BPS BPIH sampai dengan tanggal 31 Desember 2020 porsi hajinya akan tetap aktif.

Inkonsistensi terhadap peraturan menimbulkan ketidakjelasan batasan-batasan tentang apakah talangan haji yang telah melebihi ketentuan jangka waktunya tersebut betul-betul akan ditertibkan dan dilarang menjadi bias seperti teori yang dikemukakan oleh Utrecht tersebut di atas (Syahrani, 1999). Karena pembiayaan talangan haji yang telah menyalahi ketentuan jangka waktunya sehingga perlu dilakukan penertiban tersebut masih memungkinkan akan terus ada akibat tidak ada ketegasan mengenai instrumen pembatalan paksa dalam perangkat hukum penertiban pembiayaan talangan haji yang berlaku. Ketentuan yang berlaku bahkan menyatakan porsi hajinya tetap aktif walaupun BPS BPIH tidak mampu menyelesaikannya sampai dengan tanggal 31 Desember 2020.

Indikasi suatu norma terkandung asas kepastian hukum adalah ada tidaknya peraturan

yang jelas sehingga dapat diterapkan dalam pelaksanaannya, sehingga dengan tidak adanya kepastian hukum menjadikan suatu regulasi sulit untuk diterapkan (Sari, Budiono, & Hanif, 2017). Ketidakpastian hukum berdampak pada lemahnya sisi perlindungan hukum dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016, yaitu tidak adanya perlindungan hukum terhadap BPS BPIH (Hasanah, 2004). Artinya materi yang terkandung dalam Peraturan Menteri Agama tersebut diuraikan tidak memberikan kepastian hukum sama juga artinya peraturan tersebut tidak memberikan perlindungan hukum.

Menurut teori perlindungan hukum yang dikemukakan Rahardjo (2000) rumusan Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 akan memberikan perlindungan hukum yang memadai bila terkandung upaya melindungi hak-hak setiap masyarakat dalam hal ini *stake holder* pembiayaan talangan haji yakni nasabah dan bank BPS BPIH. Akan tetapi dalam rumusan pasal tersebut justru berpotensi merugikan bank BPS BPIH karena tidak memberikan adanya kepastian atas terpenuhinya hak-hak bank terutama hak untuk mendapatkan kepastian atas pelunasan dana talangan haji yang telah disalurkan oleh bank kepada nasabah pembiayaan talangan haji. Peraturan tersebut bahkan bisa menjadi celah dan peluang kepada nasabah yang tidak memiliki itikad baik untuk melunasi pembiayaan talangan haji, tetap dapat menikmati porsi hajinya meskipun belum dilakukan pelunasan. Apabila hal ini terjadi maka pembiayaan talangan haji tersebut berpeluang menjadi pembiayaan bermasalah, yakni pembiayaan yang terjadi manakala salah satu pihak dalam perjanjian pembiayaan tidak memenuhi prestasinya (Mangani, 2009).

Konsep pembiayaan talangan haji merupakan pembiayaan yang tidak memiliki jaminan seperti pembiayaan pada umumnya yang memiliki agunan berupa *fix asset*. Porsi haji merupakan satu-satunya agunan untuk mendapatkan pelunasan biaya talangan naik haji. Apabila nasabah atau calon jamaah haji tidak dapat melunasinya maka bank tidak memiliki barang atau benda yang dapat digunakan sebagai jaminan untuk melunasinya. Frasa dalam Pasal 12 ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 yang tetap mengaktifkan porsi haji sebagai kondisi yang harus diterima bank apabila lewat dari tanggal 31 Desember 2020

bank BPS BPIH tidak mampu menyelesaikan pembiayaan talangan haji perlu dipertegas makna dari “aktif” tersebut karena apabila dibiarkan bermakna kabur, hal ini akan mengakibatkan hak bank untuk mendapatkan jaminan pelunasan talangan haji melalui jalan eksekusi jaminan pembiayaan talangan haji berupa porsi haji menjadi lemah.

Sebagaimana kita ketahui bahwa mekanisme likuidasi agunan atau eksekusi agunan merupakan *second way out* yang paling memungkinkan dilakukan oleh bank untuk menyelesaikan pembiayaan bermasalah yang mendesak untuk diselesaikan, tanpa agunan yang memadahi tentu akan sangat sulit bagi bank untuk mendapatkan pelunasan atau menyelesaikan pembiayaan yang bermasalah secara efektif dan efisien, walaupun bisa akan sangat membutuhkan banyak energi untuk mendapatkan pelunasan pembiayaan tanpa adanya instrumen eksekusi agunan yang jelas (Mulyati, 2018).

Lemahnya perlindungan hukum di atas akan menjadikan bank BPS BPIH mengalami beberapa potensi kerugian yang harus dihadapi akibat tidak adanya kepastian pengembalian dana pembiayaan talangan haji yang telah disalurkan bank kepada nasabah, terutama apabila tidak ada kepastian mengenai status hukum jaminan pembiayaan talangan haji berupa porsi haji yang tetap dinyatakan aktif. Ketidakpastian pengembalian dana bank yang disalurkan ini lazim disebut sebagai risiko pembiayaan, yang merupakan suatu risiko yang terjadi pada bank akibat kondisi gagal bayar nasabah yang diakibatkan berbagai hal, khususnya tidak adanya kepastian untuk mendapatkan pelunasan dari pembiayaan talangan haji yang telah disalurkan (Trisadini, 2013). Dengan kondisi gagal bayar tersebut dana yang telah dikeluarkan bank untuk disalurkan pada pembiayaan talangan haji menjadi tidak ada kepastian pengembaliannya pada bank (Ekinchi, 2016).

Kesimpulannya, Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 perlu dipertegas pada beberapa poin yang menyebabkan peraturan ini kurang memberikan kepastian hukum sehingga berdampak pada lemahnya perlindungan hukum terhadap bank BPS BPIH akibat tidak terakomodasinya hak-hak bank BPS BPIH untuk mendapatkan kepastian dalam pelunasan atas dana pembiayaan talangan haji yang telah disalurkan kepada nasabah.

## **Formulasi Penyelesaian Pembiayaan Talangan Haji Berbasis Perlindungan Hukum Terhadap Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji**

### ***Permasalahan Normatif dalam Penyelesaian Pembiayaan Talangan Haji***

Pembahasan mengenai formulasi diawali dengan mengemukakan beberapa permasalahan normatif yang terdapat pada pembiayaan talangan haji. Hal ini penting di mana permasalahan normatif dapat menjadi rujukan untuk pembenahan skema penyelesaian pembiayaan talangan haji ke depan sehingga upaya penertiban pembiayaan talangan haji yang diinisiasi oleh Kementerian Agama bisa lebih optimal sesuai dengan harapan. Terdapat tiga hal permasalahan normatif dalam penyelesaian pembiayaan talangan haji seperti uraian pada sub bab sebelumnya yang menjadikan substansi pengaturan penyelesaian pembiayaan talangan haji dari aspek perlindungan hukum terhadap BPS BPIH menjadi lemah.

Pertama, terdapat ketidakpastian hukum dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016, yakni terdapat pertentangan antara *ratio legis* Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 yang menghendaki agar pembiayaan talangan haji yang jangka waktunya telah melebihi satu tahun namun belum dilakukan pelunasan adalah pembiayaan yang harus ditertibkan dengan dilakukan pelunasan melalui peraturan ini. Akan tetapi *ratio legis* ini justru disimpangi oleh Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 tersebut yang menyatakan bahwa bilamana sampai dengan tanggal 31 Desember 2020 pembiayaan talangan haji yang akan dilakukan penertiban tersebut tidak juga dilakukan pelunasan maka porsi haji nasabah tersebut akan tetap aktif. Talangan haji yang perlu ditertibkan tersebut tetap berlaku dan tidak dibatalkan. Artinya di satu sisi menghendaki pembiayaan talangan haji yang menyalahi ketentuan tersebut harus ditertibkan dengan diselesaikan paling lambat tanggal 31 Desember 2020, namun bila belum bisa diselesaikan sampai tanggal tersebut maka tetap dinyatakan aktif dan tidak dibatalkan. Padahal alasan peraturan ini dibuat justru untuk menertibkan pembiayaan talangan haji yang jangka waktunya telah melewati ketentuan. Dari uraian ini nampak bahwa rumusan Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor

24 Tahun 2016 masih terdapat ketidak pastian hukum yang perlu untuk disesuaikan.

Kedua, lemahnya perlindungan hukum terhadap bank karena pada Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 ini yang memberikan frasa tetap aktifnya porsi haji nasabah sebagai akibat yang harus diterima bank manakala sampai melewati tanggal 31 Desember 2020, bank BPS BPIH belum mampu menyelesaikan pembiayaan talangan hajinya. Hal ini mengingat porsi haji adalah satu-satunya jaminan yang dipergunakan bank untuk menjamin pelunasan talangan haji dari bank, sehingga dengan biasanya frasa tersebut berakibat pada lemahnya perlindungan terhadap bank dalam memperoleh kepastian pelunasan dari jaminan pembiayaan talangan haji berupa porsi haji.

Ketiga, penyelesaian pembiayaan talangan haji dilihat dari sisi teknis pembuatan regulasi. Regulasi penyelesaian pembiayaan talangan haji yang dibuat oleh Kementerian Agama RI tidak melibatkan otoritas yang berwenang dalam mengatur dan mengawasi perbankan yakni Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Menurut teori kewenangan dari Philipus M. Hadjon yang memegang kewenangan secara atributif dalam penyelesaian pembiayaan bank adalah Otoritas Jasa Keuangan (Lutfi, 2003). Hal tersebut merujuk pada rumusan Pasal 6 Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan yang menyatakan bahwa OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap: (a) kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, (b) kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal, dan (c) kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya. Kewenangan Kementerian Agama dalam penyelenggaraan ibadah haji diatur dalam Pasal 30 -Pasal 42 UU No. 8 Tahun 2019 yang meliputi kegiatan pendaftaran haji, pelayanan dokumen perjalanan ibadah haji, pembinaan, pelayanan kesehatan, pelayanan transportasi, pelayanan akomodasi, penyediaan konsumsi, dan perlindungan terhadap jamaah haji. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 mengatur bahwa dalam memberikan perlindungan hukum kepada jamaah haji Kementerian Agama harus berkordinasi dengan kementerian dan lembaga terkait. Sehingga dalam menertibkan pembiayaan talangan haji tersebut Kementerian Agama menyerahkan upaya penertiban pembiayaan

talangan haji kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) atau berkordinasi dengan OJK dengan harapan penertiban pembiayaan talangan haji secara optimal melalui penanganan yang tepat. Perspektif teori kewenangan penting untuk menghindari terjadinya tindakan melampaui kewenangan, sebab kewenangan tersebut menurut teori dari IC Van Der Vlies memegang peranan yang sangat penting dalam ketepatan menyusun suatu peraturan (Suprpto, 2010).

### ***Formulasi Penyelesaian Pembiayaan Talangan Haji Berbasis Perlindungan Hukum***

Berdasarkan ketiga permasalahan hukum di atas maka dapat diformulasikan penyelesaian pembiayaan talangan haji yang berbasiskan perlindungan hukum kepada semua *stake holder* pembiayaan talangan haji khususnya kepada BPS BPIH) Apabila permasalahan normatif di atas dikaji dengan teori pembentukan peraturan perundang-undangan dari IC Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi tentang syarat formal dan material yang harus dipenuhi dalam pembuatan suatu peraturan perundangan yang baik (Suprpto, 2010), dan dikaji juga dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pengaturan penyelesaian pembiayaan talangan haji agar dapat lebih optimal antara harus memenuhi syarat formal dan material.

Syarat formal yang harus dipenuhi adalah peraturan penyelesaian pembiayaan talangan haji yang substansinya diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 harus dibuat oleh lembaga yang bewenang mengatur dan mengawasi kegiatan jasa perbankan dalam hal ini adalah Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sesuai dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 dan berlandaskan pada teori kewenangan atributif dari Philipus M Hadjon (Efendi, 2003). Kalaupun menteri agama berinisiatif mengeluarkan kebijakan penertiban pembiayaan talangan haji dapat berkordinasi dengan Otoritas Jasa Keuangan termasuk manakala dalam rangka penertiban tersebut ditemukan pelanggaran yang dilakukan oleh bank BPS BPIH maka mekanisme sanksi yang dapat diberikan kepada BPS BPIH adalah sesuai dengan pertimbangan dari OJK yang lebih memahami kondisi lembaga jasa keuangan.

Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 harus benar-benar bisa dilaksanakan oleh masyarakat, dalam hal ini adalah *stake holder* pembiayaan talangan haji khususnya bank BPS BPIH. Namun di sisi lain masih terdapatnya beberapa permasalahan normatif seperti yang sudah dibahas pada sub bab terdahulu yang terdapat ketidakpastian hukum serta lemahnya perlindungan hukum akan menjadikan tujuan dan mekanisme yang harus ditempuh oleh bank BPS BPIH untuk dapat menyelesaikan pembiayaan talangan haji sebelum deadline tanggal 31 Desember 2020 akan menjadi lebih sulit dilakukan. Oleh sebab itu untuk menyelesaikan permasalahan pembiayaan talangan haji yang melebihi ketentuan jangka waktunya harus diselesaikan beberapa permasalahan normatif yang mengakibatkan lemahnya perlindungan hukum dan tidak adanya kepastian hukum dalam rumusannya.

Syarat material yang harus dipenuhi dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 dan perlu dilakukan pembenahan-pembenahan. Peraturan yang baik akan memberikan perlakuan yang sama terhadap *stake holder* pembiayaan talangan haji. Rumusan Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 kurang memberikan perlindungan hukum terhadap hak bank untuk mendapat jaminan pelunasan dari nasabah karena porsi haji tetap aktif walaupun nasabah belum melunasinya. Sehingga rumusan pada frasa “porsi haji masih tetap aktif” menjadi bias mengingat porsi haji merupakan satu-satunya jaminan yang dipergunakan bank untuk mendapat kepastian dalam pelunasan pembiayaan talangan haji. Frasa porsi haji tetap aktif perlu diperjelas, khususnya yang berkaitan dengan status jaminan pembiayaan talangan haji setelah nasabah tidak menyelesaikan pembiayaan talangan haji sesuai batas waktu tanggal 31 Desember 2020. Sehingga ke depan untuk formulasi selanjutnya perumusan Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 harus memberikan perlindungan hukum yang proporsional terhadap hak-hak dan kewajiban seluruh *stake holder* pembiayaan talangan haji.

Syarat material berikutnya adalah Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 harus memberikan kepastian hukum di dalam rumusannya. Dari uraian terdahulu telah mengemukakan terdapatnya ketidakpastian

hukum dalam rumusan pasal tersebut seperti terdapatnya beberapa pertentangan antara ratio legis Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 dan Pasal 6A Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 yang bertujuan untuk menertibkan pembiayaan talangan haji justru disimpangi oleh ketentuan dalam Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 dengan menyatakan pembiayaan talangan haji yang tidak kunjung diselesaikan sampai dengan tanggal 31 Desember 2020 porsi hajinya masih aktif.

Serangkaian kajian teori pembentukan perundang-undangan di atas dalam menganalisa Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 dapat menjadi parameter dalam penyusunan suatu peraturan pembiayaan talangan haji yang berbasis perlindungan hukum terhadap hak-hak bank BPS BPIH ke depan. Menurut teori perlindungan hukum mekanisme pemberian perlindungan hukum dapat ditempuh dengan cara preventif atau pencegahan timbulnya permasalahan hukum atau konflik berlandaskan penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas dan prinsip-prinsip lain yang relevan (Hadjon, 1987). Dengan demikian maka pemberlakuan Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 perlu dilakukan formulasi yang tepat dalam penyusunannya untuk keefektifan dan keefisienan pembiayaan talangan haji. Cara pencegahan konflik dari formulasi pengaturan penyelesaian pembiayaan talangan haji tetap berlandaskan penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas dan prinsip-prinsip lain yang relevan sehingga tujuan penertiban pembiayaan talangan haji menjadi lebih baik dan tidak ada pihak yang dirugikan.

## SIMPULAN

Pasal 12A ayat (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 sangat lemah karena tidak memberikan kepastian hukum kepada bank BPS BPIH untuk mendapatkan pemenuhan kewajiban pembayaran talangan ibadah haji yang telah dibayarkannya untuk nasabah. Hal itu terjadi karena nasabah yang belum melunasi biayanya akan tetap diaktifkan porsi hajinya. Formulasi untuk memberikan perlindungan kepada para pihak adalah pemenuhan terhadap syarat formil dan materiil. Pemenuhan syarat formil dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada OJK untuk menyelesaikan pembiayaan

talangan haji atau adanya kerjasama antara OJK dengan Kementerian Agama. Syarat materilnya adalah substansi peraturan harus memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang proporsional kepada seluruh *stake Holder* pembiayaan talangan haji.

#### DAFTAR RUJUKAN

- Departemen Agama RI, (2003). *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia*. Jakarta: Bagian Proyek Sarana dan Prasarana Produk Halal.
- Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umroh. (2018). *Keputusan Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umroh Nomor 60 Tahun 2018 Perihal Pedoman Pembatalan Pendaftaran Jemaah Haji Reguler*.
- Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umroh. (2013). *Keputusan Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umroh (Ditjen PHU) Nomor D/303 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Teknis Peaksanaan Ketentuan Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji*. (<https://kemenag.go.id/file/file/ProdukHukum/wobx1371553165.pdf>).
- Efendy, J & Ibrahim, J. (2018). *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Jakarta: Prenadamedia Grup.
- Efendi, L. (2003). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Ekinchi, A. (2016). The Effect of Credit And Market Risk on Bank Performance: Evidence From Turkey, *International Journal of Economics And Financial Issues*, 6(2), 2016.
- Fuady, M. (2003). *Hukum Perbankan Modern*. Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti.
- Gandasubroto, P. S. (1998). *Renungan Hukum*. Jakarta: IKAHI.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya : PT. Bina Ilmu.
- Hasanah, H. (2004). Perlindungan Hukum Dalam Konsumen Atas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia. *Jurnal Unikom*, 3(2), 14-25.
- Hermansyah. (2007). *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Grup.
- Kementerian Agama. (2013). *Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2013 Tentang Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji*. (<https://haji.kemenag.go.id/v3/content/peraturan-menteri-agama-nomor-24-tahun-2016-tentang-perubahan-atas-peraturan-menteri-agama-0>).
- Majelis Ulama Indonesia. (2002). *Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002 Tentang Pembiayaan Pengurusan Haji Lembaga Keuangan Syariah*. (<https://dsnmui.or.id/kategori/fatwa/page/9>).
- Mangani, K. S. (2009). *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*. Jakarta: Erlangga.
- Mardani. (2015). *Aspek Hukum Lembaga Keuangan Syariah Di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Grup.
- Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian Hukum*. (Cet Ke-4). Jakarta: PT. Kharisma Putra.
- Mulyati, E., & Dwiputri, F.A. (2018). Prinsip Kehati-hatian dalam Menganalisis Jaminan Kebendaan Sebagai Pengaman Kredit Perbankan. *ACTA DJURNAL*, 1(2), 134-148.
- Otoritas Jasa Keuangan. (2015). *Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia No. 36/SEOJK.03/2015 Tentang Produk dan Aktifitas Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah*. (<https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/regulasi/surat-edaran-ojk/Pages/-SEOJK-Nomor-36032015-tentang-Produk-dan-Aktivitas-bus-uus.aspx>).
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Republik Indonesia. (2019). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh*. (<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/106346/uu-no-8-tahun-2019>).
- Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. (<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/39188>).
- Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan*. (<https://www.ojk.go.id/id/regulasi/otoritas-jasa-keuangan/undang-undang/Pages/undang-undang-nomor-21-tahun-2011-tentang-otoritas-jasa-keuangan.aspx>).
- Safa'at, R. (2015). *Relasi Negara dan Masyarakat Adat*. Malang: Surya Pena Gemilang.

- Sari, M., Budiono, A. R., & Widhiyanti. H. N. (2017). Analisa Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas Dalam Proses Akuisisi Berdasarkan Pasal 126 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(2), 115-124.
- Soerapto, M. F. I. (2010). *Ilmu Perundang - Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Soekanto, S., dkk. (1990). *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Press.
- Sudarsono, H. (2008). *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah Deskripsi dan Ilustrasi*, Yogyakarta: Ekonisia.
- Sufmi, D. M. (2018). Financing of Haj Trough a Contract of Qardh (Loan) on Shari'a Banking in Indonesia. *The International Journal of Sciences and Humanities Invention*, 5(3). 4498-4502.
- Syahrani, R. (1999). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Trisadini, P. (2013). *Transaksi Bank Syariah*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Widodo, M. F. S., Sudarsono., & Winarno, B. (2018). Kedudukan Organisasi Advokat , Sebagai Wadah Tunggal Profesi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 3(2), 149-158.