

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia menjadi salah satu Negara yang wajib dikunjungi oleh wisatawan mancanegara. Destinasi wisata di Indonesia sangat beragam, mulai dari keindahan alamnya, hamparan laut lepas dan gunung-gunung tinggi menjulang, desa wisata yang klasik, candi-candi yang beraneka ragamnya, tarian-tarian tradisional yang mendominasi, kekayaan kain-kain daerah, hingga penduduknya yang ramah. Banyaknya wisatawan yang berkunjung ke Indonesia menjadi berkah sendiri bagi negara, hal ini dikarenakan meningkatnya pemasukan negara dan juga daerah-daerah.

Badan pusat statistik Indonesia (BPS) mencatat, semakin meningkatnya jumlah wisata mancanegara (wisman) yang berkunjung ke Indonesia sejak bulan Juni 2019 sebesar 15,48%.¹ Data ini didukung dengan pernyataan kepala BPS Suhariyanto yang mengatakan bahwa jumlah kunjungan wisatawan mencapai 1,45 juta,² kenaikan ini terjadi paling besar di Lombok Nusa Tenggara Barat. Berbicara pariwisata tentunya tidak terlepas dari bagaimana semakin pesatnya perkembangan pariwisata halal saat ini, jika dilihat dari pengertiannya pariwisata halal menurut Fatwa DSN MUI Nomor 108 Tahun 2016 ayat ke-2 merupakan tempat atau destinasi wisata yang sesuai dengan prinsip syariah. Pariwisata halal ini adalah bentuk dari majemuknya Indonesia dalam berkehidupan dan juga di dasarkan pada gaya hidup wisatawan yang beragama Islam.

¹ Agatha Olivia, 2019, “ Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara pada Juni 2019, Naik hingga 15,48%”, <https://katadata.co.id/berita/2019/08/01/jumlah-kunjungan-wisatawan-mancanegara-pada-juni-2019-naik-1548> 7 April 2019 Pukul 20.35.

² Ibid.,

Semakin berkembangnya arus wisatawan yang berkunjung di Indonesia terutama menikmati destinasi pariwisata halalnya membawa Indonesia kegerbang kemenangan, Indonesia akhirnya berhasil menduduki peringkat teratas sebagai destinasi wisata halal populer di dunia tahun ini sebagai negara yang tergabung dalam OIC (*Organisation of Islamic Cooperation*) atau Organisasi Kerjasama Islam. Hal itu tercantum dalam studi *Global Muslim Travel Index* (GMTI) yang dilakukan oleh *Mastercard-CrescentRating*.³

Pada tahun 2019 ini, tidak hanya Indonesia yang menduduki peringkat pertama akan tetapi negara Malaysia juga bersama dengan Indonesia setelah tahun 2018 lalu menduduki peringkat pertama sebagai negara yang destinasi wisata halal terpopuler, sedangkan Indonesia berada di peringkat kedua. Dengan demikian, target kunjungan wisatawan "*halal tourism*" dunia ke Indonesia tahun ini naik menjadi sebanyak 5 juta atau tumbuh 42 persen dari tahun lalu sebanyak 3,5 juta. Untuk mencapai itu, Kementerian pariwisata (selanjutnya disebut Kemenpar) menggunakan IMTI sebagai standar kerja pengembangan wisata halal Indonesia menuju ranking pertama GMTI 2019.

Menurut Ketua Anang Sutono selaku Tim Percepatan Pengembangan Pariwisata Halal (TP3 Halal) Kemenpar, menjelaskan Indonesia sebagai negara berpenduduk muslim terbanyak di dunia memiliki potensi sangat tinggi untuk menjadi pemain global dengan menjadi tujuan wisata halal terfavorit kelas dunia. Berbeda halnya dengan pernyataan yang dikeluarkan oleh *CEO Crescentrating.com & HalalTrip.com*, Fazal Bahardeen menekankan peluang Indonesia sangat besar dalam menarik wisatawan muslim dunia. Fazal melihat tahun 2020 diproyeksikan Indonesia mencapai 158 juta wisatawan muslim

³ Yyoyok, Kontan.co.id, 2019 , “ Indonesia Targetkan menempati peringkat Pertama Destinasi Wisata Halal Dunia” , Jakarta <https://nasional.kontan.co.id/news/indonesia-targetkan-menempati-peringkat-pertama-destinasi-wisata-halal-dunia> diakses hari Selasa 30 April 2019 pukul 15.15

dengan pertumbuhan sekitar 6%.⁴ Indonesia yang merupakan negara plural (majemuk) bersuku, berbangsa, berbahasa, budaya, adat istiadat, dan agama yang beragam.

Dalam keberagaman yang dimiliki Indonesia akan membuat beragamnya pariwisata yang dapat dikelola oleh Indonesia. Salah satunya di Provinsi Yogyakarta dimana provinsi Yogyakarta juga merupakan daerah yang diistimewakan di Indonesia. Yogyakarta menjadi urutan nomor 6 sebagai pelopor pariwisata halal yang dilansir oleh *Cheria Holiday* 2015.⁵ Potensi kekayaan dan keberagaman wisata di Yogyakarta sangat menguntungkan apabila dalam pelaksanaan terkait pariwisata halal diperhatikan, begitupun dengan pariwisata-pariwisata dengan konsep konvensional, akan sangat menguntungkan jika dilihat dari mayoritas masyarakatnya dan toleransi sesama umat beragama, terlebih lagi ketika kita merujuk pada sistem yang diterapkan pada hotel syariah serta tempat kuliner halal, dan juga mengenai transportasi, *tour guide* dan lain sebagainya.

Dalam Fatwa MUI Nomor 108/DSN-MUI/X/2016 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pariwisata berdasarkan prinsip Syariah (selanjutnya disebut Fatwa MUI) yang dikeluarkan tahun 2016 melalui Dewan Syariah Nasional, hal ini dipertimbangkan karena belum adanya peraturan yang mengatur tentang bagaimana penyelenggaraan pariwisata halal yang seharusnya, dan juga mulai berkembangnya sektor pariwisata berbasis syariah di dunia, maupun di Indonesia. Fatwa ini dikeluarkan sebagai langkah awal dalam memajukan sektor pariwisata halal di Indonesia. Fatwa ini mengatur tentang keseluruhan kegiatan pariwisata syariah, dari ketentuan akad (perjanjian) yang

⁴ *Ibid.*, Kontan.co.id

⁵ Cheria Holiday, 2015 “*Sepuluh Wilayah Indonesia yang menjadi Pelopor Wisata Halal*” diakses hari Senin, 22 April 2019 pukul 15.45. <https://www.cheria-travel.com/2017/05/10-wilayah-indonesia-yang-menjadi.html>

dilakukan, ketentuan hotel, destinasi wisata, *Solus Per Aqua* (SPA) jika diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia artinya pengobatan dengan air, Sauna, *Massage*, Biro perjalanan, maupun ketentuan mengenai pemandu wisatanya.

Hadirnya Fatwa MUI Nomor 108 tahun 2016 ini menimbulkan keresahan dikalangan masyarakat Indonesia, terutama masyarakat non Muslim. Keresahan ini dikarenakan adanya anggapan bahwa fatwa yang dikeluarkan MUI ini terkesan eksklusif dan hanya diperuntukan orang-orang muslim saja, padahal pariwisata halal ini tidak hanya untuk orang-orang muslim akan tetapi bagi semua orang yang tidak terikat dengan agama, ras, suku, dan lainnya.⁶ Sebagaimana yang dijelaskan dalam fatwa MUI nomor 108/DSN-MUI/X/2016 tersebut point ke-4 (empat) bahwa yang dimaksud dengan pariwisata halal ialah wisata yang sesuai dengan prinsip syariah, sedangkan pada point ke-5 (lima) menjelaskan bahwa Destinasi Wisata Syariah adalah kawasan geografis yang terletak dalam satu atau lebih teritori administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas ibadah dan umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan yang sesuai dengan prinsip syariah. Dengan demikian, pariwisata halal ini lebih menekankan kepada bagaimana memberikan bentuk pelayanan yang maksimal kepada wisatawan, sehingga siapapun dapat menikmati kawasan wisata yang bersertifikasi syariah atau halal.

Kewenangan MUI dalam mengeluarkan sertifikat jaminan produk halal pada 11 Oktober 2017 tersebut telah di alihkan kepada Badan Penyelenggaraan Jaminan Produk Halal (selanjutnya ditulis dengan BPJPH). Pembentukan BPJPH ini berdasarkan pada amanat Undang-Undang No 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (selanjutnya ditulis dengan UU Jaminan Produk Halal), dimana Undang-Undang ini disahkan pada

⁶ Khaled Abou el-Fadl, 2001, *“Speaking in God’s Name: Islamic Law, Authority, and Women”*, (Oxford: Oneworld), Hlm. 6-30.

masa pemerintahan Presiden RI ke-6 (enam) Susilo Bambang Yudhoyono pada 17 Oktober 2014.⁷

Undang-Undang ini menyatakan bahwa badan penyelenggara jaminan produk halal harus sudah terbentuk paling lambat tiga tahun sejak disahkan UU tersebut.⁸ BPJPH saat ini telah terbentuk dan masuk dalam struktur Kementerian Agama berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 42 Tahun 2016 tentang Organisasi Tata Kerja Kementerian Agama (selanjutnya ditulis dengan Kemenag). Undang-undang menegaskan bahwa produk yang masuk, beredar, dan diperdagangkan di Wilayah Indonesia wajib bersertifikat halal. Untuk itu, Pemerintah bertanggung jawab dalam menyelenggarakan Jaminan Produk Halal (JPH).⁹ Dalam penyelenggaraannya, Kewenangan MUI disini tetap penting dan strategis yaitu memberikan fatwa penetapan kehalalan suatu produk yang disampaikan kepada BPJPH sebagai dasar penerbitan sertifikat halal.

Badan Penyelenggaraan Jaminan Produk Halal (BPJPH) Kementerian Agama (Kemenag) mengaku terus mempersiapkan diri menjalankan amanah Undang - Undang Nomor 33 tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (selanjutnya di tulis JPH) karena mulai 17 Oktober 2019 semua produk termasuk UMKM wajib tersertifikasi halal dan harus memenuhi ketentuan sertifikasi halal.¹⁰ Hal ini dikarenakan dalam perjalanannya hingga sekarang penyelenggaraannya masih bersifat sukarela, sehingga produk yang memiliki sertifikat halal masih sedikit sekitar 2 persen.¹¹ Jika melihat realita yang ada

⁷ Yandi Mohammad, Beritagar.id, 2017, “ Badan Pembuat Sertifikat Halal dan Kewenangan MUI”, Jakarta Pusat <https://beritagar.id/artikel/berita/badan-pembuat-sertifikat-halal-dan-kewenangan-mui> diakses hari Kamis 2 Mei 2019 pukul 15.35

⁸ Pasal 64 UU Nomor 33 tahun 2019 tentang Jaminan Produk Halal

⁹ Ibid., Beritagar.id

¹⁰ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 33 tahun 2019 tentang Jaminan Produk Halal

¹¹ Ridwan Chaidir, AntaraNews.Com, 2019, “ Mulai Oktober 2019 seluruh Produk Wajib Bersertifikat Halal “, Jakarta <https://www.antaraneews.com/berita/824831/mulai-oktober-2019-seluruh-produk-wajib-bersertifikat-halal> diakses hari Kamis 2 Mei 2019 pukul 16.17

bagaimana ketidakseimbangan antara yang terjadi dilapangan bahwa masih minimnya masyarakat Indonesia mengetahui setiap tempat wisata baik hotel maupun desa wisata seharusnya mempunyai ijin terkait pelaksanaan, terutama yang menggunakan konsep halal.

Timbulnya permasalahan terkait peraturan yang berlaku dan kenyataan yang terjadi menyebabkan banyaknya tempat pariwisata yang tidak sesuai dengan standarisasi Kementerian Pariwisata ataupun standarisasi MUI yang lebih menekankan kepada pelayanan terhadap wisatawan.

Permasalahan yang terjadi dewasa ini menurut pengamatan penulis kurang masifnya peran pemerintah dalam mensosialisasikan terkait amanat Undang-undang nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal tersebut, sehingga banyak dari masyarakat dan pelaku industri di Indonesia belum siap serta sigap dalam memenuhi persyaratan untuk mendapatkan sertifikat halal. Perlu adanya kejelasan terakit tupoksi kerja antara BPJPH dan MUI. Undang-undang Jaminan Produk Halal telah di Undangkan sejak 2014 lalu, akan tetapi dalam penerapannya terkait sertifikasi halal diberlakukan 5 tahun setelah Undang-undang itu disahkan. Namun, pada kenyataanya banyak masyarakat yang belum siap atas pemberlakuan Undang-undang ini, dengan alasan bahwa belum adanya peraturan turunan yang mengatur tentang prosedur pendaftaran sertifikasi halal.

Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan produk Halal ini, baru diberlakukan pada 7 Mei 2019 lalu, dan juga undang-undang ini sudah ada sejak 2014. Adanya jarak antara disahkan dan diberlakukannya undang-undang seharusnya mampu memberi waktu pada pemerintah untuk mensosialisasikan secara masif pada masyarakat, sehingga dapat meminimalisir terjadinya salah paham antara masyarakat dan pemerintah.

Sosialisasi terkait kewajiban bagi setiap UMKM untuk memiliki sertifikasi halal, seharusnya berkelanjutan, agar masyarakat mengetahui dengan jelas. Ketua Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Indonesia (GAPMMI) Adhi Lukman mengungkapkan mayoritas pelaku Usaha Kecil dan Menengah (UKM) di bidang makanan dan minuman (mamin) belum siap memenuhi kriteria agar produk-produknya mendapat sertifikat halal.¹²

Problematika selanjutnya yang menjadi tolok ukur penulis untuk meneliti permasalahan ini adalah adanya perbedaan pendapat dikalangan pemerintah maupun dimasyarakat itu sendiri, sehingga Majelis Ulama Indonesia (MUI) melakukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) terkait Undang-Undang Jaminan Produk Halal (UU JPH).

Alasannya, MUI tidak melakukan *judicial review* sebelum undang-undang tersebut disahkan. Gugatan ini dilayangkan oleh Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-obatan, dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia (LPPOM MUI) dari 31 Provinsi di Indonesia. Mereka mempermasalahkan Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 47 ayat 2 UU JPH. Sebelum adanya gugatan tersebut Indonesia Halal Watch (selanjutnya di tulis IHW) pernah melayangkan uji materi (*judicial review*) PP No 31 tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 33/2014 tentang Jaminan Produk Halal terhadap UU No 33/2014 tentang Jaminan Produk Halal.

Ada lima alasan yang menjadi dasar mengapa IHW melayangkan uji materi terhadap PP tersebut diatas, adalah sebagai berikut: **Pertama**, PP No 31 tahun 2019 berpotensi membebani masyarakat, khususnya dunia usaha. **Mandatory** sertifikasi halal berpotensi membebani UKM. Oleh karenanya negara harus mensubsidi sertifikasi halal bagi UKM. **Kedua**, PP No 31 tahun 2019 mereduksi atau mendelusi kewenangan Majelis

¹² Lalu Rahardia, 2019, “ Kewajiban Sertifikasi Halal mulai Oktober 2019”, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190227/12/894036/kewajiban-sertifikasi-halal-berlaku-oktober-2019-siapkah-pemerintah-dan-pelaku-industri> di akses 13 Agustus 2019, pukul 23.17

Ulama Indonesia (MUI) sebagai *stakeholder*. Menurut UU JPH, MUI merupakan lembaga yang diberikan kewenangan untuk menetapkan kehalalan suatu produk.

Ketiga, adanya pertentangan antara Pasal 22 ayat (2) PP No. 31 tahun 2019 dengan Pasal 14 ayat (2) huruf f UU Nomor 33 tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal. **Keempat**, Pada Pasal 25 PP No. 31 tahun 2019, menyebutkan kerja sama internasional tidak melibatkan MUI, kaitannya dengan pengakuan sertifikasi halal yang dikeluarkan lembaga asing. Kondisi ini berpotensi memudahkan masuknya produk impor. **Kelima**, Jiwa dari PP ini pada intinya mengambil kewenangan *stakeholder* yang lain dan bukan membangun semangat kerja sama, sehingga akan berdampak buruk bagi pertumbuhan produk halal dan industri halal di Indonesia.¹³

Penelitian ini juga nantinya diharapkan mampu menghasilkan pengetahuan terkait peluang serta hambatan apa yang sekiranya akan terjadi di Yogyakarta ketika adanya pelaksanaan pariwisata halal.

Adanya ketidaksesuaian antara penerapan yang dilakukan oleh pemerintah terkait peraturan turunan dari UU JPH tersebut yang baru di keluarkan Mei 2019 (5 tahun setelah UU di Undangkan). Sementara itu amanat dalam Pasal 65 UU Nomor 33 tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal menyatakan bahwa Peraturan Pelaksana UU ini harus ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak UU ini di Undangkan. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, beserta beberapa *problem* yang terjadi akibat kurang tegasnya pemerintah dalam menetapkan peraturan tersebut, sehingga berakibat pada masyarakat luas. Maka dari itu, penulis akan melakukan penelitian dan penyusunan

¹³ Agung Sasongko, Republika.Co.Id, 2019, “ Pernyataan Asrorun Niam selaku Sekretaris Komisi Fatwa MUI” <https://www.msn.com/id-id/berita/nasional/mui-gugat-uu-jph-karena-tak-lakukan-judicial-review/ar-AAFOnpZ?li=AAuZNMP&ocid=iehp&%252525252520%252525252520OCID=recirclinks>. diakses 27 Agustus 2019, pukul 01.20.

Skripsi yang diberi judul: “ KAJIAN YURIDIS ATAS PELAKSANAAN PARIWISATA HALAL DI YOGYAKARTA “.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana kajian yuridis atas pelaksanaan pariwisata halal di Yogyakarta?
2. Bagaimana hambatan dan peluang terkait pariwisata halal di Yogyakarta?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Tujuan Obyektif

- a. Untuk mengetahui kajian yuridis atas pelaksanaan pariwisata halal di Yogyakarta
- b. Untuk mengetahui hambatan dan peluang apa saja terkait pariwisata halal di Yogyakarta.

2. Tujuan Subyektif

Guna memenuhi dan melengkapi tugas akhir sebagai salah satu standarisasi akademis untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan dibidang ilmu Hukum terkhusus Hukum Bisnis dan ilmu yang berkaitan dengan pelaksanaan pariwisata halal.

2. Secara Praktis

Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan sumbangsih pengetahuan. Sebagai bahan informasi kepada para pihak terkait dan masyarakat umum mengenai

permasalahan “pelaksanaan pariwisata halal di Yogyakarta” beserta peluang dan hambatan-hambatannya. Penelitian ini juga diharapkan akan dijadikan sebagai acuan bagi orang lain untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait dengan permasalahan ini, terutama yang bersinggungan dengan permasalahan “ kajian yuridis atas pelaksanaan pariwisata halal jika dilihat dalam Hukum Bisnis”.