

**ANALISIS KEBIJAKAN PENDENTENSIAN ORANG ASING DI TPI : DILEMMA
TANGGUNG JAWAB ANTARA IMIGRASI DAN MASKAPAI PENERBANGAN
(Policy Analysis Of Foreign Dentences At Immigration Checkpoint: The
Dilemma Of Responsibility Between Immigration And Airlines)**

DOI : <https://10.52617/jlbp.v3i2.286>

Submitted: 15-04-2022 Reviewed: 23-04-2022 Published: 30-05-2022

Rafsanjani Is Ma'rus
rafsanjaniismarus@gmail.com
Politeknik Imigrasi

Fachrizza Sidi Pratama
Fahrizzapratama@gmail.com
Politeknik Imigrasi

Hana Farah Dhiba
hanafdhiba03@gmail.com
Politeknik Imigrasi

ABSTRAK

Dalam Annex 9 ICAO, maskapai penerbangan sebagai fasilitator penumpang memiliki kewajiban dan tanggung jawab terhadap penumpang pre-flight, flight, dan after-flight. Kewajiban after-flight pihak maskapai juga meliputi konsekuensi penumangnya apabila ditolak imigrasi di negara tujuan. Selama terjadi penahanan sementara (detain) / pendentensian, pihak maskapai wajib memperhatikan dan mengurus kebutuhan penumpang tersebut. Ruang detensi imigrasi di TPI merupakan tempat yang dijadikan pihak imigrasi sebagai tempat pendentensian karena masih dibutuhkan pengawasan dan pendalaman lebih lanjut terhadap orang asing tersebut. Setelah pihak imigrasi selesai melakukan pendentensian, pada kesempatan pertama orang Asing tersebut ditempatkan di atas alat angkut (pesawat) yang membawanya dan menjadi tanggung jawab penanggung jawab alat angkut (pihak maskapai) dan segala biaya yang timbul dibebankan kepada penanggung jawab alat angkut. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang secara deduktif dimulai analisa terhadap ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur terhadap permasalahan terkait implementasi dan analisis kebijakan pendentensian Orang Asing di Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Dilemma tanggung jawab ini diharapkan dapat diselesaikan dengan adanya landasan hukum berupa peraturan-peraturan dan SOP terkait pendentensian orang asing di TPI. Agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan (overlapping) dalam hal pemenuhan hak orang asing oleh pihak maskapai di area imigrasi.

Kata Kunci: Pendentensian, TPI, Imigrasi, Maskapai Penerbangan

ABSTRACT

In Annex 9 of ICAO, airlines as passenger facilitators have obligations and responsibilities to pre-flight, flight, and after-flight passengers. The after-flight obligation of the airline also includes the consequences for the passenger if immigration is refused in the destination country. During a temporary detention, the airline must pay attention to and take care of the passenger's needs. The immigration detention room at the TPI is a place used by the immigration authorities as a place of detention because it still requires further supervision and investigation of the foreigner. After the immigration authorities have completed the detention, at the first opportunity the foreigner is placed on the transportation means (airplane) that carries him and becomes the responsibility of the person in charge of the transportation means (the airline) and all costs incurred are borne by the person in charge



of the transportation means. This study uses a descriptive qualitative method with a normative juridical approach. The normative juridical approach is a research that begins deductively with an analysis of the provisions in the laws and regulations governing problems related to the implementation and analysis of the detention policy of foreigners at immigration checkpoints. It is hoped that this responsibility dilemma can be resolved with the existence of a legal basis in the form of regulations and SOPs related to the detention of foreigners at the TPI. In order to avoid overlapping authority in terms of fulfilling the rights of foreigners by the airline in the immigration area.

Keywords: Detention, Immigration Checkpoint, Immigration, Airlines

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Posisi geografis Indonesia yang strategis sebagai penghubung antar kawasan Asia Tengah dan Timur Tengah dengan Australia dalam pergerakan arus migrasi ini menyebabkan Indonesia menjadi wilayah transit yang banyak dilalui oleh orang asing. Indonesia yang bentuk negaranya adalah kepulauan secara geografis memiliki banyak pintu masuk yakni bandara, pelabuhan, pos lintas batas negara (PLBN). Perpindahan penduduk dari satu wilayah negara ke wilayah negara lain dapat merupakan salah satu sebab timbulnya berbagai permasalahan keimigrasian, dan merupakan tantangan yang menghendaki adanya peningkatan kemampuan untuk mengantisipasi arus perubahan yang sangat cepat terjadi. Institusi Imigrasi menempati posisi utama dan strategis dalam konteks pengendalian dan pengawasan orang asing, tidak saja menimbulkan konsekuensi tuntutan peranan yang optimal dalam merumuskan kebijakan keimigrasian menyangkut orang asing, tetapi juga dapat memberikan manfaat dan keuntungan bagi kehidupan bangsa dan negara Indonesia.

Menurut J.G.Strake, Keimigrasian mencakup pelaksanaan penegakan kedaulatan negara yang merupakan hak suatu negara untuk mengizinkan ataupun melarang orang asing untuk masuk ataupun tidak. Seseorang asing yang memasuki wilayah suatu negara akan tunduk pada hukum negara tersebut sebagaimana halnya warga negara itu sendiri.¹ Politik hukum keimigrasian suatu negara, mencerminkan kedaulatan negara, kepentingan negara, sejalan dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat.² Kebijakan selektif mengatur bahwa orang asing yang akan masuk ke Indonesia harus melakukan serangkaian pemeriksaan guna mengetahui kepentingan apa yang dilakukan orang asing tersebut selama di Indonesia.³ Terhadap warga negara asing pelayanan dan pengawasan dibidang keimigrasian dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip yang bersifat *selective policy* yang artinya hanya orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan negara Indonesia serta tidak mengancam atau membahayakan keamanan dan ketertiban umum serta tidak bermusuhan, baik terhadap rakyat, bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 yang di izinkan masuk atau keluar wilayah Indonesia.

Regulasi dan prosedur bagi setiap orang, alat angkut, dan penanggung jawab alat angkut saat pemeriksaan keimigrasian di TPI, ditegaskan dalam peraturan perundangan di

¹ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional* (Jakarta: Sinar Grafika, 1992).

² Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 1956).

³ Ridwan Arifin, "Penolakan Orang Asing ke Indonesia melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi Bandara Internasional: Sebuah Kedaulatan Absolut," *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian* (2018).

Indonesia dan internasional. Ketentuan itu memuat persyaratan keimigrasian bagi yang hendak masuk dan keluar wilayah Indonesia, alasan penolakan orang ditolak masuk, pendeportasian, penggeledahan, biaya beban, dan ketentuan alat angkut dan penganggung jawabnya. Regulasi tersebut adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang telah diubah ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, serta Peraturan Menteri Hukum Nomor 44 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemeriksaan Masuk dan Keluar Wilayah Indonesia di Tempat Pemeriksaan Imigrasi.

Dalam pelaksanaannya, sesuai dengan Pasal 9 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian bahwa "Setiap orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia wajib melalui pemeriksaan yang dilakukan oleh Pejabat Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi". Bermula dari pemeriksaan keimigrasian ini, tidak semua orang yang sudah memenuhi persyaratan dapat masuk atau keluar wilayah Indonesia. Pejabat Imigrasi di TPI juga akan melakukan pemeriksaan kesesuaian tujuan kedatangan Orang Asing ke Indonesia dengan visa yang dimilikinya. Selain tujuan, petugas Imigrasi di TPI akan memeriksa lama tinggal, akomodasi di Indonesia, serta latar belakang Orang Asing tersebut. Dalam Pasal 13 Undang-Undang tersebut juga menegaskan bahwa Pejabat Imigrasi menolak Orang Asing masuk Wilayah Indonesia karena alasan tertentu.

Orang Asing yang ditolak masuk tersebut ditempatkan dalam pengawasan sementara menunggu proses pemulangan yang bersangkutan. Ketentuan terkait proses pemulangan Orang Asing yang ditolak masuk diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 44 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemeriksaan Masuk dan Keluar Wilayah Indonesia di Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Dalam hal Orang Asing yang ditolak masuk tidak dapat dipulangkan pada kesempatan pertama, dapat ditempatkan pada Ruang Detensi Imigrasi di TPI atau jika tidak ada ditempatkan dalam pengawasan sementara atau di ruang area transit menunggu proses pemulangan kembali ke negara yang bersangkutan. Di tempatkan dalam pengawasan maksudnya adalah penempatan Orang Asing di Ruang Detensi Imigrasi atau ruang khusus dalam rangka menunggu keberangkatannya keluar Wilayah Indonesia di TPI.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena, landasan hukum, dan identifikasi masalah dalam kebijakan pendentensian di TPI pada latar belakang penelitian ini merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana landasan hukum dan dasar pemenuhan hak penumpang pesawat udara untuk memperoleh pelayanan (facilitation) yang diakibatkan oleh pendentensian di TPI?
- b. Bagaimanakah tanggung jawab imigrasi dan maskapai penerbangan terhadap penumpang pesawat udara akibat pendentensian penumpangnya?

A. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang secara deduktif dimulai analisa terhadap ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan⁵ yang mengatur terhadap permasalahan terkait implementasi dan analisis kebijakan pendentensian Orang Asing di Tempat

Pemeriksaan Imigrasi. Penelitian ini secara yuridis yakni penelitian yang mengacu pada studi kepustakaan yang ada ataupun terhadap data sekunder yang digunakan⁶ seperti peraturan atau kesepakatan internasional. Sedangkan bersifat normatif berarti bahwa penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pengetahuan normatif tentang hubungan antara satu peraturan dengan peraturan lain dan penerapan pendetensian Orang Asing di TPI praktiknya di Ruang Detensi Imigrasi. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik observasi di TPI serta *library research* berupa publikasi ilmiah, buku-buku, peraturan-peraturan, dan berita yang ada.

B. PEMBAHASAN

1. Orientasi mengenai RUDENIM dan TPI

Definisi dari RUDENIM itu sendiri tertuang pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian pasal 1 ayat 33 yang menyebutkan, "Rumah Detensi Imigrasi adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan fungsi keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi orang asing yang dikenai tindakan administratif keimigrasian."⁴ Begitu juga di dalam Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI.1917-OT.02.01 Tahun 2013 tentang Standar Operasional Prosedur Rumah Detensi Imigrasi yang dimaksud dengan RUDENIM adalah "Unit Pelaksana Teknis yang menjalankan fungsi Keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi orang asing yang dikenai tindakan Administratif Keimigrasian". Kemudian yang dimaksud dengan Ruang Detensi Imigrasi adalah tempat penampungan sementara bagi orang asing yang dikenai tindak keimigrasian yang berada di Direktorat Jenderal Imigrasi atau Kantor Imigrasi. Lalu yang dimaksud dengan Deteni adalah orang asing penghuni Rudenim yang telah mendapatkan keputusan pendetensian dari Pejabat Imigrasi.

Setiap negara memiliki sistem pengawasan keimigrasian yang berbeda-beda dengan mengutamakan kepentingan nasionalnya baik keamanan, kedaulatan, dan kesejahteraan masyarakatnya. Menurut Alison Mountz, dalam bukunya yang berjudul "The Enforcement Archipelago: Detention, Haunting, and Asylum on Islands", menyatakan bahwa:⁵

"Australia, Canada, the United States, and EU member states learn one other's enforcement practices. These wealthy countries with the highest immigration rates per capita also boast the most sophisticated border management policies. Their authorities view 'spontaneous arrivals' as security threats to target with enforcement. As numbers of people on the move without authorization increased throughout the 1990s, states intensified efforts to reduce spontaneous arrivals".

Di Indonesia, RUDENIM dibangun karena meningkatnya lalu lintas orang, baik yang keluar maupun yang masuk ke Indonesia, sehingga berpotensi timbulnya permasalahan keimigrasian terhadap kedatangan dan keberadaan orang asing di Indonesia yang memerlukan upaya penindakan bagi orang asing yang melanggar ketentuan yang berlaku. Untuk mengefektifkan dan mengefisienkan penindakan tersebut diperlukan adanya sarana dan prasarana pendukung seperti rudenim. Dasar hukum yang mengikat dalam pembentukan rudenim adalah:

- 1) Pasal 81 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;
- 3) Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI No. M.01.PR.07.04 Tahun 2004 tentang

⁴Pasal 1 angka 33, Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian* (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 56, 2011).

⁵ Alison Mountz, "The enforcement archipelago: Detention, haunting, and asylum on islands," *Political Geography* (2011).

ORTA Rumah Detensi Imigrasi;

- 4) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No.M.05.IL.02.01 Tahun 2006 Tentang Rumah Detensi Imigrasi;
- 5) Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F1002.PR.02.10 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pendetensian Orang Asing;
- 6) Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-11.OT.01.01TAHUN 2009 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi.

RUDENIM mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia di bidang Pendetensian orang asing. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Rudenim mempunyai fungsi menurut Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Republik Indonesia Nomor M.01-PR.07.04 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Cara Kerja Rumah Detensi Imigrasi, yaitu:

- 1) Melaksanakan tugas penindakan;
- 2) Melaksanakan tugas pengisolasian; dan
- 3) Melaksanakan tugas pemulangan dan pengusiran/deportasi.

Fungsi-fungsi rudenim tersebut merupakan penjabaran dari misi Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melindungi Hak Asasi Manusia (HAM), penegakan hukum, meningkatkan upaya perlindungan, pemajuan, penegakan, pemenuhan dan penghormatan HAM. Adapun dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian pasal 83 ayat 1 berbunyi, "Pejabat Imigrasi berwenang menempatkan Orang Asing dalam Rumah Detensi Imigrasi atau Ruang Detensi Imigrasi jika Orang Asing tersebut:⁶

- 1) berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki izin tinggal yang sah atau memiliki izin tinggal yang tidak berlaku lagi,
- 2) berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki dokumen perjalanan yang sah,
- 3) dikenai Tindakan Administratif Keimigrasian berupa pembatalan izin tinggal karena melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau mengganggu keamanan dan ketertiban umum,
- 4) menunggu pelaksanaan Deportasi, atau
- 5) menunggu keberangkatan keluar wilayah Indonesia karena ditolak pemberian tanda masuk.

Lalu dalam pasal 85 ayat 1 berbunyi, "Detensi terhadap orang asing dilakukan sampai Deteni dideportasi". Pada pasal 85 ayat 2 berbunyi, "Dalam hal Deportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum dapat dilaksanakan, detensi dapat dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun. Bila deteni berada atau ditempatkan pada ruang detensi imigrasi pada Kantor Imigrasi untuk kepentingan penyelesaian pemeriksaan keimigrasian dalam rangka Tindakan Administratif Keimigrasian paling lama adalah 30 (tiga puluh) hari, setelah itu wajib diserahkan atau ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi. Selanjutnya mengenai TPI sebagai salah satu unit kerja yang memiliki kewenangan mendetensi orang asing. Adapun definisi Tempat Pemeriksaan Imigrasi yang selanjutnya disingkat sebagai TPI, berpedoman pada:

- 1) Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian; dan
- 2) Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan

⁶Pasal 83, Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian*.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Yaitu tempat pemeriksaan di pelabuhan laut, bandar udara, pos lintas batas, atau tempat lain sebagai tempat masuk dan keluar Wilayah Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 3 angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 disebutkan Tugas dan Fungsi Imigrasi di TPI di sepanjang garis perbatasan Wilayah Indonesia dilaksanakan oleh Pejabat Imigrasi yang meliputi TPI dan pos lintas batas, dalam hal ini sesuai dengan tugasnya sebagai Penjaga Pintu Gerbang Negara, bukan sebagai penjagagaris batas negara.

Tempat Pemeriksaan Imigrasi yang disingkat (TPI), merupakan cerminan kedaulatan negara imajiner yang ditentukan oleh Otoritas Imigrasi.¹¹ Keberadaan TPI berkaitan erat dengan Area Imigrasi. Pasal 22 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2011 menentukan bahwa Area imigrasi merupakan area terbatas yang hanya dapat dilalui oleh penumpang atau awak alat angkut yang akan keluar atau masuk Wilayah Indonesia atau pejabat dan petugas yang berwenang.

Pemeriksaan keimigrasian di TPI harus dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta dengan mengedepankan prinsip pemeriksaan yang ada di Area Imigrasi. Kantor Imigrasi yang berstatus TPI sendiri memiliki Ruang Detensi Imigrasi untuk menempatkan para deteni atau orang asing yang dikenai tindak administrasi keimigrasian di wilayah kerjanya. Ruang detensi imigrasi di TPI merupakan perpanjangan fungsi pendentensian dari Kantor Imigrasi tersebut agar lebih terfasilitasi dan mudah dalam melakukan pendentensian ketika ada penolakan atau potensi pelanggaran yang terjadi di TPI.

2. Eksistensi imigrasi dan maskapai penerbangan dalam kerangka ICAO Annex 9 - Facilitation

Dalam dunia penerbangan, terdapat istilah-istilah penerbangan yang rumit. Termasuk salah satunya yang mungkin asing ditelinga kita adalah ICAO atau kepanjangannya *International Civil Aviation Organization*. ICAO merupakan salah satu badan di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang menangani hal-hal yang berkaitan dengan penerbangan. Anggota ICAO terdiri dari 191 negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia.⁷ ICAO dibentuk dalam rangka untuk mengembangkan prinsip-prinsip serta teknik-teknik navigasi udara secara internasional. Selain itu tujuan lain adalah untuk membina perencanaan dan perkembangan angkutan udara dalam ruang lingkup internasional. Kepentingan serta tujuan utama ICAO adalah Keamanan & Keselamatan, Efisiensi dan Keteraturan (*Security & Safety, Efficiency, Regularity*).

Dari hasil *Chicago Conference* tersebut menghasilkan beberapa 'produk', salah satunya adalah dihasilkannya 6 (enam) dokumen. Enam dokumen tersebut adalah *The Convention on International Civil Aviation* (Chicago Convention 1944), *International Air Services Transit Agreement* (IASTA), Draft of 12 Technical Annexes (Annex 1 – 12), *Standard form of Bilateral Agreement* (Chicago Form Agreement), *International Air Transport Agreement* (IATA), dan *The Provisional International Civil Aviation Organization* (PICAO).⁸

Khusus mengenai masalah yang dimuat dalam tulisan ini, penulis memfokuskan pada ANNEX 9 – *Facilitation*, Dokumen ini memuat tentang ketentuan standar fasilitas- fasilitas bandara sebagai sarana transportasi udara yang akan menunjang kelancaran dan masuknya pesawat udara, penumpang dan cargo di bandar udara. Selain itu, ICAO mewajibkan negara yang bersangkutan untuk mengadopsi dan mengubah dari waktu ke waktu standar

⁷ Indonesia, *Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor : Kp 158 Tahun 2017 Tentang Petunjuk Teknis Pendistribusian, Pemberian Tanggapan Dan Pemantauan Icao State Letter*

⁸ <https://www.tiket2.com/blog/penerbangan-indonesia-raih-skor-keamanan-tertinggi-icao-international-civil-aviation-organization/>, diakses pada hari Sabtu (04/06/22) pada pukul 11.45 WIB

internasional dan praktik yang disarankan dan prosedur yang berhubungan dengan, antara lain, bea cukai dan prosedur imigrasi.

Dalam perkembangannya hubungan hukum antara pihak maskapai dan pihak penumpang sebagai pengguna jasa menghendaki adanya kesetaraan kedudukan di antara para pihak, karena pada dasarnya hubungan antara maskapai dengan penumpang merupakan hubungan yang bersifat saling ketergantungan. Tetapi dalam prakteknya pengangkutan udara sering berjalan tidak seimbang, dimana pihak maskapai sering kali mengabaikan semuanya, sehingga menyebabkan penumpang kesulitan untuk mendapatkan hak-haknya sebagai pengguna jasa yang telah dirugikan.

Di dalam penjelasan lain di dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menjelaskan bahwa faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran konsumen akan haknya masih rendah.⁹ Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya pendidikan konsumen. Oleh karena itu, Undang- undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Khususnya pembinaan dalam upaya hukum apayang dapat dilakukan untuk memperoleh haknya sebagai konsumen sebagai konsumen ketika terjadi keterlambatan penerbangan (*delay*).¹⁰

Pengawasan orang asing di Indonesia meliputi masuk dan keluarnya orang asing ke dan dari wilayah Indonesia dan keberadaan serta kegiatan orang asing di wilayah Indonesia. Pengawasan terhadap orang asing yang akan memasuki wilayah Indonesia dilakukan sejak mengajukan permohonan untuk mendapatkan visa pada perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Selanjutnya pada saat tiba di pelabuhan TPI atau TPI, yang memutuskan menolak atau memberikan izin masuk, Setelah orang asing tersebut diberi izin masuk sesuai visanya maka pengawasannya berpindah ke kantor imigrasi yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal orang asing tersebut, pada saat orang asing tersebut meninggalkan wilayah Indonesia maka Pejabat Imigrasi di TPI akan memberikan tanda bertolak dengan catatan tidak ada hal-hal yang menghalanginya.

3. Hubungan Imigrasi dan Maskapai Penerbangan

Permasalahan yang sering terjadi pada saat penerbangan internasional adalah pada saat pemeriksaan keimigrasian dan terjadi permasalahan keimigrasian baik berupa pelanggaran mengenai administrasi keimigrasian maupun tindak pidana internasional yang membuat yang bersangkutan ditahan oleh pihak keimigrasian negara tersebut. Pada penelitian ini penulis ingin memfokuskan pada permasalahan yang menuju kepada masalah keimigrasian yakni penahanan sementara penumpang oleh imigrasi yang sekarang sudah menjadi kebiasaan yang *massive* terjadi di dalam pengangkutan udara. Hal ini bukan saja semata-mata pelanggaran yang harus ditanggung penumpang tersebut sendiri. Namun, maskapai penerbangan sebagai penyedia jasa mempunyai kewajiban untuk menjamin kenyamanan dan keamanan penumpang yang bersangkutan. Kerugian yang di alami konsumen tidak hanya kerugian materiil melainkan juga kerugian immateriil. Melihat banyaknya kerugian yang timbul dan dialami oleh konsumen atau penumpang dan Minimnya pengetahuan penumpang akan peraturan serta upaya hukum yang dapat dilakukan oleh penumpang membuat ketidakpastian hukum, dimana tidak ada upaya pemenuhan hak dan kewajiban yang baik antar pihak khususnya jika terjadi suatu penahanan sementara (*detain*) / Pendentensian oleh imigrasi.

⁹ Indonesia, *Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*

¹⁰ Muhammad Pradika Setia Agafta dan Adianto Adianto, "TANGGUNG JAWAB MASKAPAI PENERBANGAN TERHADAP KETERLAMBATAN PENERBANGAN," *Mimbar Keadilan* (2017).

Apabila terjadi peristiwa atau kejadian yang menyebabkan kerugian bagi penumpang maka akan timbul tanggung jawab hukum dari pihak maskapai dalam hal ini maskapai penerbangan untuk mengganti kerugian yang dialami penumpang. Wujud tanggung jawab yang tersebut adalah berupa pemberian ganti rugi, kompensasi, ataupun bantuan hukum. Ganti rugi yang harus dibayarkan oleh pihak pengangkut dengan dasar bila terjadi pendentensian di tempat tujuan, bukan hanya mengenai barang muatan dan bagasi saja, melainkan juga mengenai penumpang.

Penumpang memiliki hak dan kewajiban yang telah dijamin oleh undang-undang, dan pengangkutan udara mempunyai hak dan kewajiban yang harus di jalankan, serta penumpang juga harus mengetahui bagaimana mengupayakan dengan baik setiap hak-hak mereka yang harus dipenuhi sesuai peraturan hukum yang berlaku. Yang harus penumpang ketahui juga harus ada payung hukum yang jelas untuk melindungi mereka dan untuk menjamin kepentingan penumpang ketika menggunakan jasa pengangkutan udara. Dikarenakan adanya kendala berupa perbedaan kebijakan imigrasi yang dipilih oleh setiap negara dalam menetapkan pendentensian, ternyata juga menimbulkan efek lainnya yang dirasakan oleh orang asing yang terkena tindakan administratif keimigrasian. Efek tersebut berupa adanya pelanggaran Hak Asasi Manusia dan timbulnya rasa ketidakadilan yang dirasakan oleh orang asing yang bersangkutan.

Dalam rangka pemulangan Orang Asing yang ditolak masuk tersebut keluar wilayah Indonesia, Petugas Imigrasi segera memberitahukan kepada penanggung jawab alat angkut. Selama menunggu proses pengeluaran yang bersangkutan dari wilayah Indonesia, Orang Asing tersebut ditempatkan di atas alat angkut(pesawat) yang membawanya dan menjadi tanggung jawab penanggung jawab alat angkut (pihak maskapai) dan segala biaya yang timbul dibebankan kepada penanggung jawab alat angkut.

4. Hakikat Pendentensiaan di Bandar Udara Internasional (TPI)

Berdasarkan pengakuan universal tersebut, keberadaan peraturan keimigrasian merupakan atribut yang sangat penting dalam menegakkan kedaulatan hukum suatu negara di dalam wilayah teritorial negara yang bersangkutan, dan setiap orang asing memasuki wilayah suatu negara akan tunduk pada hukum negara tersebut sebagaimana halnya warga itu sendiri.¹¹ Dilihat dari modus operandi, terdapat 2 (dua) pola arus migrasi orang yaitu arus migrasi dengan pola legal/sah dan arus migrasi dengan pola ilegal/tidak sah.¹² Dalam pola arus migrasi legal, orang melakukan migrasi melalui saluran-saluran resmi yaitu tempat pemeriksaan keimigrasian, serta menggunakan dokumen-dokumen perjalanan yang sah dan masih berlaku. Sedangkan dalam pola arus migrasi ilegal, keberadaan orang yang melakukan migrasi ini tidak sah karena masuk secara tidak sah tanpa melalui saluran-saluran yang sah (ilegal), mereka masuk tanpa dokumen-dokumen keimigrasian yang sah dan masih berlaku serta tanpa melalui tempat-tempat resmi yaitu tempat pemeriksaan keimigrasian.

Di Indonesia, tidak sedikit orang yang melakukan migrasi menggunakan pola arus migrasi ilegal. Mereka masuk ke Indonesia tanpa menggunakan dokumen perjalanan yang sah dan masih berlaku dan/atau tidak melalui tempat pemeriksaan keimigrasian. Menjadi pertanyaan saat ini ialah bagaimana peran Negara Indonesia dalam upaya mencegah terjadinya *illegal entry* ini dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan Negara khususnya pada pintu gerbang Negara yaitu TPI, tempat dimana terdapat lalu lintas orang masuk dan keluar wilayah Indonesia. Proses penolakan masuk ini dilaksanakan di setiap TPI bandar udara, pelabuhan dan pos lintas batas negara di seluruh Indonesia oleh Pejabat Imigrasi.

Ketentuan penolakan Orang Asing masuk yang berencana masuk ke wilayah Indonesia

¹¹ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Hukum Internasional Bunga Rampai*, I. (Bandung: Alumni, 2003).

¹² M. Iman Santoso, *Prespektif Imigrasi : Dalam United Nation Convention Against Transnational Organized Crime* (Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2007).

telah diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, bahwa Pejabat Imigrasi menolak Orang Asing masuk Wilayah Indonesia dalam hal orang asing tersebut:

- 1) namanya tercantum dalam daftar Penangkalan;
- 2) tidak memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan berlaku;
- 3) memiliki dokumen Keimigrasian yang palsu;
- 4) tidak memiliki Visa, kecuali yang dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa;
- 5) telah memberi keterangan yang tidak benar dalam memperoleh Visa;
- 6) menderita penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum;
- 7) terlibat kejahatan internasional dan tindak pidana transnasional yang terorganisasi
- 8) termasuk dalam daftar pencarian orang untuk ditangkap dari suatu negara asing;
- 9) terlibat dalam kegiatan makar terhadap Pemerintah Republik Indonesia; atau
- 10) termasuk dalam jaringan praktik atau kegiatan prostitusi, perdagangan orang, dan penyelundupan manusia.

Orang Asing yang telah memiliki Visa Indonesia pun dapat ditolak masuk ke Indonesia jika terbukti melanggar ketentuan keimigrasian Indonesia. Orang Asing juga ditolak masuk apabila mereka tidak tercantum dalam daftar awak Alat Angkut atau daftar penumpang (*manifest*). Orang Asing yang ditolak masuk yakni bagi mereka yang terbukti memiliki dokumen ditemukan dalam berbagai modus. Modus tersebut ialah pemalsuan data diri oleh Orang Asing yang diberikan kepada Pejabat Imigrasi untuk mendapatkan Dokumen keimigrasian dan visa palsu. Modus lain yang dilakukan oleh Orang Asing ialah dengan cara memberikan keterangan palsu atas tujuan kunjungan ke Indonesia, biaya hidup, akomodasi, serta sponsor atau penjamin selama di Indonesia. Pejabat Imigrasi yang bertugas di TPI bandara internasional memiliki kewenangan penuh atas pemberian persetujuan kepada Orang Asing untuk dapat diberikan izin masuk atau ditolak masuk ke wilayah Indonesia.

Pejabat Imigrasi dalam hal penolakan masuk Orang Asing di TPI Bandara Internasional, mempunyai otoritas khusus dalam rangka penegakan hukum dan kedaulatan negara. Keputusan penolakan masuk yang dikeluarkan oleh Pejabat Imigrasi tidak dapat digugat atau dibatalkan karena alasan keimigrasian. Dalam arti adalah warga negara asing yang tidak memiliki dokumen keimigrasian yang sah maka tidak dapat masuk dan tinggal di Indonesia. Aturan tersebut dilakukan guna menjadi syarat dalam melakukan suatu kegiatan didalam wilayah negara Indonesia dalam rangka menjaga keamanan serta kedaulatan negara Indonesia. Namun, berdasarkan kasus yang ada, tindakan administratif keimigrasian masih banyak ditemukan. Baik ditemukan pada saat di tempat keimigrasian, maupun pada saat setelah masuk ke wilayah negara Indonesia atas lewat nya batas izin tinggal yang bersangkutan dengan menetap di suatu tempat tanpa adanya dokumen keimigrasian yang berlaku.¹³

Hal ini tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yakni Fungsi keimigrasian di sepanjang garis perbatasan wilayah Indonesia dilaksanakan oleh Pejabat Imigrasi yang meliputi TPI dan pos lintas batas. Ini dapat berarti bahwa seorang Pejabat Imigrasi tidak bersifat subjektif dalam pengambilan keputusan pemberian izin masuk atau penolakan masuk kepada Orang Asing yang masuk ke Indonesia melalui TPI bandar udara internasional. Kemudian, Orang Asing yang ditolak masuk ke wilayah Indonesia, ditempatkan dalam pengawasan sementara sambil menunggu proses pemulangan ke negara

¹³ Elaborasi terhadap Pasal 48, Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian*.

asalnya atau bandara terakhir yang bersangkutan berangkat. Istilah pemulangan karena ditolak masuk berbeda dengan proses pendeportasian. Pemulangan karena ditolak masuk dilakukan masih di TPI, sedangkan pendeportasian adalah bagi Orang Asing yang telah masuk dan menetap di Indonesia dan melakukan pelanggaran keimigrasian seperti melebihi masa izin tinggal atau *overstay*.¹⁴

Dalam hal Orang Asing yang ditolak masuk tidak dapat dipulangkan pada kesempatan pertama, dapat ditempatkan pada Ruang Detensi Imigrasi di TPI atau jika tidak ada ditempatkan dalam pengawasan sementara atau di ruang areatransit menunggu proses pemulangan kembali ke negara yang bersangkutan. Di tempatkan dalam pengawasan maksudnya adalah penempatan Orang Asing di Ruang Detensi Imigrasi atau ruang khusus dalam rangka menunggu keberangkatannya keluar Wilayah Indonesia di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI).

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, kebijakan keimigrasian di Indonesia adalah kebijakan selektif (*selective policy*) yang menegaskan penegakan hukum perbatasan, ketentuan masuk ke Wilayah Indonesia, dan orang yang memberikan manfaat. Dari hasil analisis tersebut, dapat disimpulkan bahwa penolakan masuk Orang Asing ke wilayah Indonesia di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) di seluruh Indonesia dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Keimigrasian dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 44 Tahun 2015 tentang Tata Cara Keluar Masuk Wilayah Indonesia di TPI selaku peraturan pelaksana. Selain dua peraturan ini, proses penolakan masuk ke Indonesia dan pemulangan Orang Asing ke negara asalnya diatur dalam Konvensi Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (ICAO) Annex 9 tentang *Facilitation*.

Penolakan Orang Asing masuk ke Indonesia dilakukan di TPI di bandara internasional, pelabuhan dan pos lintas batas negara. Penolakan masuk Orang Asing ke Indonesia dilaksanakan oleh Pejabat Imigrasi di TPI secara objektif sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pejabat Imigrasi di TPI memiliki wewenang penuh untuk memutuskan memberikan izin masuk atau penolakan masuk kepada Orang Asing ke Indonesia. Keputusan penolakan masuk yang dikeluarkan oleh Pejabat Imigrasi tidak dapat digugat atau dibatalkan karena alasan keimigrasian. Dalamarti adalah warga negara asing yang tidak memiliki dokumen keimigrasian yang sah maka tidak dapat masuk dan tinggal di Indonesia. Aturan tersebut dilakukan guna menjadi syarat dalam melakukan suatu kegiatan didalam wilayah negara Indonesia dalam rangka menjaga keamanan serta kedaulatan negara Indonesia.

Orang Asing yang ditolak masuk ke wilayah Indonesia, ditempatkan dalam pengawasan sementara sambil menunggu proses pemulangan ke negara asalnya atau bandara terakhir yang bersangkutan berangkat. Dalam Annex 9 ICAO, maskapai penerbangan sebagai fasilitator penumpang memiliki kewajiban dan tanggung jawab terhadap penumpang *pre-flight*, *flight*, dan *after-flight*. Kewajiban *after-flight* pihak maskapai juga meliputi konsekuensi penumangnya apabila ditolak imigrasi di negara tujuan. Selama terjadi penahanan sementara (*detain*) / pendentensian, pihak maskapai wajib memperhatikan dan mengurus kebutuhan penumpang tersebut. Ruang detensi imigrasi di TPI merupakan tempat yang dijadikan pihak imigrasi sebagai tempat pendentensian karena masih dibutuhkan pengawasan dan pendalaman lebih lanjut terhadap orang asing tersebut.

Setelah pihak imigrasi selesai melakukan pendentensian, pada kesempatan pertama

¹⁴ Arifin, Op. Cit., 3.

orang Asing tersebut ditempatkan di atas alat angkut (pesawat) yang membawanya dan menjadi tanggung jawab penanggung jawab alat angkut (pihak maskapai) dan segala biaya yang timbul dibebankan kepada penanggung jawab alat angkut. Dilemma tanggung jawab ini diharapkan dapat diselesaikan dengan adanya landasan hukum berupa peraturan-peraturan dan SOP terkait pendentensian orang asing di TPI. Agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan (*overlapping*) dalam hal pemenuhan hak orang asing oleh pihak maskapai di area imigrasi.

2. Saran

Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan, beberapa rekomendasi yang dapat disampaikan sebagai berikut:

- a. Imigrasi sebagai instansi yang memiliki otoritas khusus dalam rangka penegakan hukum dan kedaulatan negara di TPI, diharapkan mengelurakan kebijakan atau peraturan-peraturan dan SOP terkait pendentensian orang asing di TPI sampai pemulangannya dan menjadi tanggung jawab pihak maskapai dari orang asing yang ditolak tersebut.
- b. Perusahaan pengangkutan udara (Maskapai) seharusnya meningkatkan kinerja pelayanan yang baik terhadap konsumen. agar mengurangi kerugian yang akan di terima oleh perusahaan pengangkutan udara. dan memberikan kepuasan secara penuh terhadap konsumen jasa pengangkutan udara dan meminimalisir adanya gesekan atau sengketa antara kedua belah pihak yang diakibatkan oleh masalah keimigrasian.
- c. Penumpang hendaknya mengerti dan paham atas peraturan pengangkutan udara dan prosedur pendentensian atas tindakan administratif keimigrasian terhadap perusahaan pengangkutan udara. dan pemahaman cara menuntut hak konsumen. Serta proses pemberian ganti rugi harus sesuai dengan hukum yang berlaku.

D. DAFTAR PUSTAKA

- Agafta, Muhammad Pradika Setia, dan Adiando Adiando. "TANGGUNG JAWAB MASKAPAI PENERBANGAN TERHADAP KETERLAMBATAN PENERBANGAN." *Mimbar Keadilan* (2017).
- Ali, Zainuddin. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 1956.
- Ardhiwisastra, Yudha Bhakti. *Hukum Internasional Bunga Rampai*. I. Bandung: Alumni, 2003.
- Arifin, Ridwan. "Penolakan Orang Asing ke Indonesia melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi Bandara Internasional: Sebuah Kedaulatan Absolut." *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian* (2018).
- Indonesia, *Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 56, 2011.
- Indonesia, *Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor : Kp 158 Tahun 2017 Tentang Petunjuk Teknis Pendistribusian, Pemberian Tanggapan Dan Pemantauan Icao State Letter*
- Mountz, Alison. "The enforcement archipelago: Detention, haunting, and asylum on islands." *Political Geography* (2011).
- Santoso, M. Iman. *Prespektif Imigrasi : Dalam United Nation Convention Against Transnational Organized Crime*. Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2007.
- Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika, 1992.
- <https://www.tiket2.com/blog/penerbangan-indonesia-raih-skor-keamanan-tertinggi-icao-international-civil-aviation-organization/>, diakses pada hari Sabtu (04/06/22) pada pukul 11.45 WIB

