

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah Negara Indonesia berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum, sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>1</sup> Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ini menjadi dasar bagi pemerintah untuk melindungi warga negaranya termasuk memberikan perlindungan hukum bagi tenaga kerja. Tenaga kerja sebagai warga negara Indonesia berhak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak sebagaimana dimaksud Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.<sup>2</sup>

Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar bagi tenaga kerja untuk terpenuhi dalam mendapat kesempatan bekerja. Kesempatan bekerja tidak lepas dari peran pemerintah yang menyediakan lapangan pekerjaan, bertujuan untuk mengurangi angka pengangguran. Salah satu cara pemerintah dalam mengurangi angka pengangguran ini dengan penempatan tenaga kerja. Penempatan tenaga kerja sesuai Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, bahwa tenaga kerja berhak dan

---

<sup>1</sup> Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea 4

<sup>2</sup> Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

mempunyai kesempatan yang sama untuk bekerja dan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri.<sup>3</sup>

Penempatan tenaga kerja Indonesia sesuai Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, adalah kegiatan pelayanan yang mempertemukan TKI dengan pemberi kerja di luar negeri mulai dari proses perekrutan sampai pemulangan dari negara tujuan.<sup>4</sup> Penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri sering menghadapi masalah. Permasalahan bukan hanya disebabkan karena tenaga kerja Indonesia yang kurang memenuhi kemampuannya dalam bekerja, tetapi juga dalam hal perlindungan dan penempatan.

Masalah perlindungan dan penempatan tidak lepas dari peran pemerintah selaku pembuat program. Selaku pembuat program pemerintah melakukan upaya-upaya untuk mensejahterakan tenaga kerja Indonesia. Salah satu upaya pemerintah membuat program KTKLN bagi tenaga kerja Indonesia sebagai perlindungan hukum. Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN) sesuai Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, merupakan

---

<sup>3</sup> Pasal 31 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39

<sup>4</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133

kartu identitas bagi tenaga kerja Indonesia yang memenuhi persyaratan dan prosedur.<sup>5</sup>

Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN) sebagaimana dimaksud Pasal 62 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri wajib dimiliki oleh setiap tenaga kerja Indonesia yang dikeluarkan oleh Pemerintah.<sup>6</sup> Pasal 62 mengenai KTKLN diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi PER. 14/MEN/X/2010 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, bahwa KTKLN diterbitkan oleh BNP2TKI. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berfungsi melaksanakan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri.<sup>7</sup>

Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri yang difungsikan sebagai salah satu alat perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia di luar negeri, faktanya tidak menemui keefektifannya. Tenaga kerja Indonesia sebagian besar tidak mengetahui fungsi KTKLN secara pasti. Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri dianggap tenaga kerja Indonesia hanya sebagai syarat formalitas untuk diizinkan bekerja di luar negeri. Tanpa KTKLN, tenaga kerja Indonesia akan dilarang untuk berangkat ke luar negeri meskipun sudah memiliki tiket pesawat, visa maupun paspor.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 11

<sup>6</sup> *Ibid.*, Pasal 62

<sup>7</sup> Hardijan Rusli, 2011, *Hukum Ketenagakerjaan*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 29.

Tenaga kerja Indonesia sering mengeluhkan aturan yang dibuat oleh pemerintah karena merasa dirugikan akibat tindakan pelarangan keberangkatan dari BNP2TKI. BNP2TKI menilai tenaga kerja Indonesia yang tidak memiliki KTKLN adalah ilegal, meskipun memiliki visa kerja dan paspor. Tenaga Kerja Indonesia yang dianggap ilegal tersebut tidak diberikan perlindungan apabila terjadi sesuatu yang merugikan. Informasi masalah KTKLN sendiri kurang diketahui oleh Tenaga Kerja Indonesia. Bahkan, tenaga kerja Indonesia menganggap KTKLN adalah cara pemerasan baru dari pemerintah. Pembuatan KTKLN diberikan gratis oleh Pemerintah, namun tenaga kerja Indonesia harus membayar Rp 400.000,- sebagai asuransi. Tenaga kerja Indonesia beranggapan harus dua kali membayar asuransi, karena di negara tujuan juga memperoleh asuransi. Asuransi yang dimaksud ternyata bukan asuransi kesehatan seperti di negara tujuan, melainkan asuransi jiwa.<sup>8</sup>

Penyimpangan dalam pembuatan maupun perpanjangan KTKLN juga menghadapi masalah. Tenaga kerja Indonesia terkadang harus memberikan sejumlah uang yang tidak seharusnya kepada petugas atau orang yang bertindak sebagai calo agar pengurusannya dipermudah. Perpanjangan KTKLN juga harus dilakukan di Indonesia, tidak disediakan pelayanan perpanjangan di negara tujuan. Sistem pelayanan ini justru mempersulit tenaga kerja Indonesia, karena KTKLN hanya berjangka waktu

---

<sup>8</sup> <http://aydaidaa.blogspot.com/2013/04/prosedur-pembuatan-ktkln-bayar-atau.html>, diunduh pada tanggal 13 September 2013, pukul 20:33

2 (dua) tahun. Tenaga kerja Indonesia harus pulang untuk memperpanjang KTKLN, walaupun sulit untuk mendapatkan cuti kerja.

Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN) di beberapa negara tujuan tidak diakui keberadaannya, seperti Malaysia dan Singapura. Malaysia dan Singapura tetap visa kerja yang difungsikan sebagai kartu identitas tenaga kerja Indonesia. Tenaga kerja Indonesia tetap dianggap legal meskipun hanya dengan visa kerja. KTKLN tidak berfungsi sebagai alat yang dimaksud oleh pemerintah, dan hal ini yang membuat tenaga kerja Indonesia merasa dirugikan karena harus tetap membayar premi. Pembayaran premi yang dibayarkan tenaga kerja Indonesia tidaklah sedikit, bahkan bisa dikatakan cukup memberatkan.

Hukum Kebiasaan Internasional juga tidak mengakui adanya KTKLN sebagai kartu identitas diri, melainkan paspor dan bagi tenaga kerja yang berada di luar negeri cukup dengan visa kerja. Paspor sebagai dokumen perjalanan yang dikeluarkan Pemerintah untuk melakukan perjalanan antarnegara dalam jangka waktu tertentu, sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52.<sup>9</sup>

Berdasarkan yang telah diuraikan maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian berjudul **“FUNGSI KARTU TENAGA KERJA LUAR NEGERI (KTKLN) DALAM UPAYA PERLINDUNGAN HUKUM BAGI TENAGA KERJA INDONESIA.”**

---

<sup>9</sup> Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan Latar Belakang Masalah yang telah diuraikan, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut bagaimanakah fungsi Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN) dalam upaya perlindungan hukum bagi Tenaga Kerja Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan Rumusan Masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui fungsi Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN) dalam upaya perlindungan hukum bagi Tenaga Kerja Indonesia.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang ilmu Hukum Ketenagakerjaan dan Hukum Perburuhan yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri dalam upaya perlindungan hukum bagi Tenaga Kerja Indonesia di Yogyakarta.

### **2. Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi Mahasiswa**

Penelitian ini diharapkan memberikan informasi bagi mahasiswa dapat mengetahui serta memahami hal-hal yang

berkaitan dengan fungsi Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri bagi Tenaga Kerja Indonesia berkaitan dengan perlindungan hukum di luar negeri dalam penempatannya.

b. Bagi Pemerintah dan Pihak-Pihak Terkait

Penelitian ini diharapkan memberikan informasi kepada Pemerintah dan pihak-pihak yang berhubungan dengan dampak berlakunya Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri bagi Tenaga Kerja Indonesia.

**E. Keaslian Penelitian**

Dengan ini menyatakan bahwa permasalahan hukum yang dibahas, yaitu pelaksanaan fungsi Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri dalam upaya perlindungan hukum bagi Tenaga Kerja Indonesia di Yogyakarta merupakan karya asli dan sepengetahuan peneliti belum pernah ada penelitian yang serupa dengan judul penelitian yang peneliti angkat. Jadi penelitian ini bukan merupakan duplikasi atau plagiasi dari hasil penelitian lain.

**F. Batasan Konsep**

1. Fungsi

Arti kata fungsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah jabatan atau pekerjaan yang dilakukan.

## 2. Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri

Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri bahwa KTKLN adalah kartu identitas bagi TKI yang memenuhi persyaratan dan prosedur untuk bekerja di luar negeri.

## 3. Upaya

Upaya dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai usaha atau ikhtiar untuk mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan, mencari jalan keluar dan sebagainya.

## 4. Perlindungan Hukum

Satjipto Rahardjo mengartikan perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.

## 5. Tenaga Kerja Indonesia

Tenaga Kerja Indonesia sesuai Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri bahwa TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah.



## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder.<sup>10</sup>

### 2. Sumber Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data hukum sekunder terdiri dari sumber data yang diperoleh secara langsung melalui studi pustaka, baik berupa buku-buku, artikel, internet, pendapat hukum dan Undang-Undang Ketenagakerjaan serta Peraturan Perundang-undangan. Data sekunder terdiri dari:

#### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari peraturan perundang-undangan (hukum positif) yang berlaku dan terkait dengan permasalahan yang diteliti antara lain:

#### 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Pembukaan alinea 4 tentang tujuan bangsa Indonesia, Pasal 27 ayat (2) tentang hak warga negara untuk bekerja dan kehidupan yang layak, Pasal 28D ayat (1) tentang pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum serta perlakuan

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 52.

sama di hadapan hukum, Pasal 28I ayat (2) tentang hak bebas dari perlakuan diskriminatif.

- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39.  
Pasal 31 tentang hak mendapat pekerjaan dan penghasilan yang layak.
- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133.  
Pasal 1 angka 3 tentang pengertian penempatan TKI, Pasal 1 angka 11 tentang pengertian KTKLN, Pasal 62 tentang kewajiban memiliki KTKLN.
- 4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52.  
Pasal 1 angka 16 tentang pengertian paspor.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 3.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri oleh Pemerintah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 4.

7) Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum maupun yang bukan hukum, yang diperoleh dari bahan pustaka yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer yang merupakan pendapat hukum yang diperoleh dari buku-buku, makalah, artikel, surat kabar, majalah, tabloid, internet yang bertujuan untuk mengetahui fungsi Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri dalam upaya perlindungan hukum bagi Tenaga Kerja Indonesia. Berbagai pendapat memberikan pengertian dari kata-kata yang menimbulkan persamaan maupun perbedaan.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier berupa Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia digunakan untuk melengkapi analisis bahan primer dan sekunder.

3. Metode Pengumpulan Data

Data dikumpulkan melalui studi pustaka yang berkaitan dengan tinjauan yuridis fungsi KTKLN dan melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Metode dilakukan dengan mengumpulkan buku-buku, majalah, koran, jurnal, website, yang berisi fakta-fakta yang terjadi di lapangan. Data diolah dan dianalisis untuk

memunculkan suatu gambaran yang sistematis dan faktual.

Pengumpulan data dilakukan dengan cara:

- a. Wawancara yaitu cara mengumpulkan data dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan terlebih dahulu.
- b. Studi pustaka yaitu dengan membaca buku, mengkaji undang-undang dan peraturan yang berlaku, mengumpulkan artikel yang berhubungan dengan penelitian.
- c. Narasumber adalah subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan peneliti yang berupa pendapat hukum berkaitan dengan permasalahan hukum yang diteliti. Pihak yang dijadikan narasumber dalam penelitian ini adalah Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY dan BP3TKI Yogyakarta.

#### 4. Metode Analisa Data

Data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif yang dilakukan dengan cara memahami dan merangkai data-data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai keadaan yang diteliti. Selanjutnya akan diambil kesimpulan dengan metode berpikir deduktif yaitu cara berpikir yang berawal dari suatu pengetahuan bersifat umum kemudian menilai suatu kejadian yang khusus.

## **H. Sistematika Skripsi**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang Latar belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Batasan Konsep, dan Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

### **BAB II PEMBAHASAN**

Bab II (dua) ini berisi pembahasan, yang membahas tentang: pertama, tinjauan umum tentang KTKLN yang terdiri atas pengertian KTKLN, visa kerja dan kaitannya dengan KTKLN, ILO (International Labour Organization), dan tinjauan tentang fungsi KTKLN.

Kedua, tinjauan umum tentang perlindungan hukum bagi TKI terdiri atas pengertian perlindungan hukum, penempatan dan perlindungan TKI, perjanjian kerja, tenaga kerja Indonesia, dan tinjauan fungsi KTKLN bagi perlindungan TKI.

### **BAB III PENUTUP**

Bab ini berisi tentang kesimpulan yang didapat dari pembahasan yang dilakukan didalam BAB II dan saran dari penulis setelah melakukan penelitian hukum.