

**Analisis Kebijakan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN)
Bagi TKI *Re-Entry* Jawa Tengah Sebagai Bentuk Perlindungan
Terhadap Buruh Migran Indonesia**

Oleh:

Asrofiyatul Khoeriyah (14010110141013)

Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro

Jl. Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website : <http://www.fisip.undip.ac.id/> Email : fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

This research aims to describe the policy of Overseas Worker's ID Card (KTKLN) for TKI Re-Entry in Central Java as a form of protection for Indonesian migrant workers. KTKLN is a policy issued has mandated by UU No. 39/2004 on The Protection and Placement of Indonesian Workers Aboard (PPTKILN) in providing protection to migrant workers and insurance data covered in the form of a smartcard. However, the implementation of KTKLN are implemented effectively for all migrant workers in 2011. Before 2010 KTKLN only applied to new migrant workers, for TKI Re-Entry not required to have KTKLN as a condition for departure. This raises several problems that can be assessed from KTKLN's policy as to how the implementation of policies implemented since the regulation of KTKLN in 2004 to be implemented effectively in 2010? How roles and functions held by KTKLN in providing protection against TKI Re-Entry? And what are the barriers faced by migrant workers in the Re-

Entry KTKLN-making document handling? As well as the expectations of the workers related to with re-entry issues and obstacles experienced in the administration of KTKLN.

In this research , the researcher used qualitative approach that will generate descriptive data. This study took a sample of the policies implemented in Central Java Province, to obtain the appropriate data source research goals, the researcher uses purposive sampling technique by conducting interviews with BP3TKI Central Java, Director General of Immigration I Semarang, NGO / LBH, TKI Re-Entry, Staff Manpower and Transmigration Ministry and PPTKIS in Central Java. In addition, researchers also observe and study the document to increase the information in analyzing of the data acquired.

The results showed that the policy of KTKLN is still having some problems which the coordination and cooperation of stakeholders on policies that impact the lack of clarity on the function and role of KTKLN for workers, especially TKI Re-Entry. Moreover, the existence of KTKLN is still be an obstacle for TKIs Re-Entry to return working to the same user in destination country. And the recommendations for the research include improving the quality of the MoU, increasing socialization KTKLN for TKI Re-Entry, and KTKLN should to be made in a fairly long period of time before TKI Re-Entry will be going overseas to avoid the failure of departing.

Keywords: policy, protection, KTKLN, migrant workers/TKI.

A. PENDAHULUAN

Indonesia tercatat sebagai salah satu negara penyuplai pekerja migran terbesar di dunia, hingga tahun 2012 Indonesia telah menempatkan sedikitnya 6,5 juta TKI di berbagai negara penempatan (*Kompas, 22 Mei 2012*). Pada tahun 2011 buruh migran Indonesia mampu menyumbang remiten sebesar US \$ 6,73 Milliar yang nilainya semakin berkembang cukup signifikan seiring dengan meningkatnya minat warga negara Indonesia untuk menjadi buruh migran/TKI di luar negeri dari tahun ke tahun. Namun, tingginya remitansi dengan banyaknya jumlah TKI di luar negeri juga membuat tuntutan kepada pemerintah untuk memberikan perlindungan yang maksimal kepada TKI juga semakin meningkat. Adapun perlindungan yang harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia kepada TKI dimulai pada tahap pra penempatan, tahap penempatan, hingga tahap purna penempatan.

UU No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (PPTKILN) merupakan yang pertama kali dan masih menjadi satu-satunya undang-undang yang dimiliki Indonesia mengenai kebijakan penempatan dan perlindungan terhadap TKI. Pembentukan Badan Nasional Perlindungan dan Penempatan TKI (BNP2TKI), yang mempunyai tugas utama memberikan pelayanan dan tanggung jawab terpadu terhadap penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri, merupakan salah satu amanat dari UU No. 39 Tahun 2004. Selain itu, dalam UU No. 39 Tahun 2004 juga mengamanatkan mengenai kebijakan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN) sebagai salah satu instrument kebijakan perlindungan terhadap TKI.

Menurut pemerintah, KTKLN wajib dimiliki oleh setiap TKI yang bekerja di luar negeri baik TKI baru atau TKI *Re-Entry*. Kewajiban memiliki KTKLN ini yakni untuk mempermudah pemerintah dalam menelusuri keberadaan TKI yang mengalami

masalah di luar negeri KBRI/KJRI bisa berhubungan langsung dengan Dinas Tenaga Kerja Daerah dan BNP2TKI melalui sitem pelayanan online. Jumhur Hidayat, Kepala BNP2TKI, menjelaskan bahwa KTKLN berfungsi untuk menghindari adanya TKI ilegal, tindak kejahatan, perdagangan manusia (*human trafficking*), dan penyelundupan orang (*human smuggling*)¹ dengan memperketat kelengkapan dokumen, untuk mencegah pemalsuan dokumen, dan yang utama untuk memperbaiki sitem perlindungan seiring dengan perkembangan teknologi demi penerbitan dokumen dalam monitoring keberadaan dan perlakuan baik pengguna jasa TKI terhadap TKI tersebut.

Pada perkembangan selanjutnya, implementasi kebijakan KTKLN ini baru diberlakukan kepada semua TKI sejak dikeluarkannya Permenakertrans No. 14 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Luar Negeri yang kemudian ditindaklanjuti oleh BNP2TKI melalui Surat Edaran Kepala BNP2TKI Nomor SE. /KA/V/2011 Tentang Pelayanan Penerbitan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN). Hal ini menunjukkan bahwa terdapat rentang waktu yang cukup lama sejak diamanatkannya kebijakan KTKLN pada 2004 hingga pelaksanaan pada 2010. Pembuatan KTKLN dapat dilakukan di Balai Pelayanan, Penempatan, dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) dan Pos Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (P4TKI), sebagai jajaran dari BNP2TKI yang tersebar di tiap provinsi. Pembuatan KTKLN juga dapat dilakukan di Pos Pelayanan Validasi KTKLN yang terdapat di embarkasai keberangkatan di bandara, namun hingga 2013 Pos Pelayanan Validasi KTKLN hanya terdapat Bandara Soekarno-Hatta, Jakarta dan Bandara Juanda, Surabaya.

¹ _____, 2014, Kepala BNP2TKI : KTKLN Dapat Mencegah Terjadinya Tindak Kekerasan, dalam <http://www.bnp2tki.go.id/>. Diakses pada 16 Januari 2014 pukul 16.38 WIB

Kebijakan KTKLN yang dilaksanakan dalam rentang waktu yang cukup lama setelah dikeluarkannya UU No. 39 Tahun 2004 membutuhkan koordinasi dari berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tersebut. Seperti yang diketahui bahwa kebijakan penempatan TKI menjadi tanggung jawab BNP2TKI dan Kemenakertrans, namun seiring munculnya kebijakan KTKLN lembaga pemerintahan yang lain juga akan turut dilibatkan. Selain itu, kebijakan KTKLN juga menjadi hal yang sangat baru dan cukup membingungkan bagi para TKI, terutama TKI *Re-Entry* atau TKI cuti yang sudah bekerja lama di luar negeri bahkan sebelum kebijakan KTKLN ini dikeluarkan.

Menurut pemerintah, KTKLN wajib dimiliki oleh setiap TKI yang bekerja di luar negeri baik TKI baru atau TKI *Re-Entry*. Kewajiban memiliki KTKLN ini yakni untuk mempermudah pemerintah dalam menelusuri keberadaan TKI yang mengalami masalah di luar negeri KBRI/KJRI bisa berhubungan langsung dengan Dinas Tenaga Kerja Daerah dan BNP2TKI melalui sistem pelayanan online. Jumhur Hidayat, Kepala BNP2TKI, menjelaskan bahwa KTKLN berfungsi untuk menghindari adanya TKI ilegal, tindak kejahatan, perdagangan manusia (*human trafficking*), dan penyelundupan orang (*human smuggling*)² dengan memperketat kelengkapan dokumen, untuk mencegah pemalsuan dokumen, dan yang utama untuk memperbaiki sistem perlindungan seiring dengan perkembangan teknologi demi penerbitan dokumen dalam monitoring keberadaan dan perlakuan baik pengguna jasa TKI terhadap TKI tersebut.

Namun, keberadaan dari KTKLN belum menunjukkan fungsi dan tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah. Berbagai masalah terkait KTKLN terutama justru banyak datang dari negeri sendiri atau Indonesia. Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI)

² _____, 2014, Kepala BNP2TKI : KTKLN Dapat Mencegah Terjadinya Tindak Kekerasan, dalam <http://www.bnp2tki.go.id/>. Diakses pada 16 Januari 2014 pukul 16.38 WIB

mencatat bahwa hingga 30 September 2013 terdapat 98 kasus terkait KTKLN yang menimpa para TKI *Re-Entry*, dari TKI gagal berangkat, diharuskan membeli asuransi, tidak diberi *boarding pass* oleh maskapai, terlantar di bandara, berhadapan dengan pungutan liar, hingga pemutusan kontrak kerja oleh majikan karena ditolak terbang oleh Imigrasi dan tertahan hingga 14 hari di Jakarta.³ Para aktivis buruh migran yang tergabung dalam Pusat Sumber Daya Buruh Migran Indonesia (PSDBMI) menyebutkan bahwa fungsi KTKLN masih absurd dimana kasus Erwiana, TKI asal Sragen yang bekerja di Hong Kong, yang mendapatkan perlakuan kasar dari majikannya menjadi bukti bahwa KTKLN tidak mempunyai fungsi dalam memberikan perlindungan terhadap TKI.⁴

Keberadaan peraturan yang masih tumpang tindih juga semakin membuat masalah KTKLN ini semakin rumit terutama bagi para TKI *Re-Entry*. Setelah terbitnya Permenakertrans No. 4 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Perpanjangan Perjanjian Kerja Pada Pengguna Perseorangan, Kemenakertrans melalui Dirjen Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja (Binapenta) menerbitkan surat Nomor B.1489/PPTKI/VIII/2013 Tanggal 13 Agustus 2013 yang ditujukan kepada Dirjen Imigrasi Kemenkumham dan Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Bandara Soekarno-Hatta, yang menjelaskan bahwa peraturan tersebut tidak dipersyaratkan lagi adanya perpanjangan KTKLN bagi TKI yang memperpanjang perjanjian kerja pada pengguna perseorangan atau TKI *Re-Entry*.⁵

Terkait pihak yang berwenang dalam pengaturan KTKLN ini juga masih menjadi hal yang membingungkan. Sebagai regulator, Kemenakertrans telah

³ Ridwan Wahyudi, 2013, *SBY Harus Tengahi Perbedaan Aturan KTKLN* dalam <http://buruhmigran.or.id/2013/09/30/SBY-Harus-Tengahi-Perbedaan-Aturan-KTKLN/>. Diakses pada 20 Oktober 2013, pukul 16.34 WIB

⁴ Diakses dari <http://www.facebook.com/HapusKtkln> pada 20 Januari 2013 pukul 19.03 WIB

⁵ <http://sbmi.or.id/apa-jawaban-nakertrans-tentang-ktkln-bagi-TKI-Re-Entry/>. Diakses pada 19 Oktober 2013, pukul 11.04 WIB

mengeluarkan Permenakertrans No. 4 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Perpanjangan Perjanjian Kerja Pada TKI pengguna perseorangan, pada Pasal 5 disebutkan bahwa tidak dipersyaratkan perpanjangan KTKLN bagi TKI yang memperpanjang perjanjian kerja pada pengguna perseorangan atau TKI *Re-Entry*. Namun kenyataan di lapangan masih banyak terjadi pencekalan terhadap TKI *Re-Entry* tidak mempunyai KTKLN tidak bisa terbang ke negara tujuan.⁶

Dari catatan kasus SBMI tersebut menunjukkan bahwa belum adanya kejelasan mengenai pelaksanaan kebijakan KTKLN sehingga menarik untuk diteliti lebih dalam lagi mengenai kebijakan KTKLN sebagai perlindungan negara terhadap TKI, terutama terkait dengan fungsi KTKLN bagi TKI *Re-Entry*. Keberadaan KTKLN ini kemudian membuat adanya perbedaan syarat untuk mengurus keberangkatan kembali TKI *Re-Entry* ke pengguna jasa yang sama saat KTKLN belum diwajibkan dan sesudah KTKLN diwajibkan untuk TKI *Re-Entry*. Melalui kebijakan KTKLN ini kemudian akan dapat mencerminkan keseriusan negara dalam memberikan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia.

Dengan memperhatikan tujuan dari dikeluarkannya kebijakan KTKLN seharusnya KTKLN dapat memberikan kemudahan dan perlindungan terhadap TKI, bukan sebagai masalah baru dalam wajah sistem penempatan dan perlindungan terhadap TKI. Berbekal permasalahan yang terjadi maka, maka menjadi sesuatu yang menarik bagi peneliti untuk membahas mengenai analisis proses pelaksanaan kebijakan KTKLN, peran dan fungsi dari KTKLN, serta hambatan dan analisis kelebihan – kekurangan dari kebijakan KTKLN. Hal ini mengingat bahwa permasalahan TKI merupakan darurat

⁶ <http://buruhmigran.or.id/2013/09/01/neni-nuraeni-terlantar-2-hari-di-bandara-karena-ktkln/>. Diakses pada 12 Januari 2014 pukul 20.15 WIB.

kemanusiaan yang harus segera ditindaklanjuti dengan keseriusan pemerintah dalam kebijakan perlindungan TKI, salah satunya dengan KTKLN.

B. PEMBAHASAN

B.1. Proses Pelaksanaan Kebijakan KTKLN Bagi TKI *Re-Entry*

Kebijakan perlindungan terhadap TKI dibagi menjadi tiga tahapan, yakni tahap pra penempatan, tahap penempatan, dan tahap purna penempatan. KTKLN merupakan kebijakan perlindungan TKI yang bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada TKI selama menjalani tiga tahapan tersebut. Namun, dalam pelaksanaannya kebijakan KTKLN tidak berjalan dengan mudah, hal ini dapat dilihat dari segi jangka waktu pelaksanaan kebijakan yang berjalan lambat dibandingkan dengan regulasi yang mengatur, serta koordinasi dan kerjasama antar stakeholder kebijakan yang belum ada kejelasan wewenang.

B.1.1. Jangka Waktu Pelaksanaan Kebijakan

Kebijakan mengenai pemilikan KTKLN yang diwajibkan bagi semua TKI telah diatur dalam Pasal 62 Ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN yang kemudian pelaksanaannya di atur dalam Bab V Pasal 38–41 Permenakertrans Nomor 14 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Luar Negeri. Kemudian untuk menindaklanjuti UU dan Permenakertrans tersebut, BNP2TKI mengeluarkan Surat Edaran Kepala BNP2TKI Nomor: SE./KA/V/2011 Tentang Pelayanan Penerbitan KTKLN.

Dalam rentang waktu 2004 hingga 2010 kebijakan KTKLN tidak diwajibkan bagi semua TKI, terutama bagi TKI *Re-Entry* yang mengurus perpanjangan kontrak secara mandiri. Namun, berdasarkan keterangan dari pihak BP3TKI Jawa Tengah

menyebutkan bahwa tidak tepat jika dikatakan ada keterlambatan jangka waktu pelaksanaan KTKLN yang baru dijalankan pada 2011. Hal ini dikarenakan KTKLN telah diberlakukan untuk CTKI mulai tahun 2006 yang pengurusannya dilaksanakan oleh PPTKIS yang memberangkatkan. Sementara itu, bagi TKI *Re-Entry* kebijakan KTKLN bukanlah kebijakan baru melainkan nama dan bentuk lain dari kebijakan Surat Rekomendasi Bebas Fiskal Luar Negeri (BFLN), yang pelaksanaannya secara resmi dihapuskan pada tahun 2010, yang mempunyai peran dan fungsi yang sama bagi TKI.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, kewajiban kepemilikan KTKLN yang baru berlaku bagi semua TKI pada 2011 ini lebih dikarenakan pertimbangan BNP2TKI dalam melakukan pengendalian penempatan TKI yang masih tumpang tindih dengan kebijakan penempatan TKI lain seperti halnya BFLN. Selain itu, salah satu faktor utama yang menyebabkan pelaksanaan kebijakan KTKLN baru dilaksanakan pada 2011 adalah karena perlunya penyesuaian dan koordinasi dari instansi pemerintah yang terlibat dalam kebijakan tersebut.

B.1.2. Koordinasi dan Kerjasama Antar Stakeholder

Dalam penyusunan kebijakan KTKLN, koordinasi dan kerjasama dari stakeholder menjadi salah satu faktor yang membutuhkan penyesuaian. Namun, hingga kebijakan KTKLN dijalankan belum ada titik temu terkait dengan kejelasan dan kewenangan BNP2TKI untuk tingkat nasional dan BP3TKI untuk tingkat daerah dengan pihak Imigrasi terutama terkait pengecekan dokumen KTKLN bagi TKI *Re-Entry* di bandara. Berdasarkan penjelasan dari pihak Imigrasi Semarang, terkait dengan TKI pihaknya hanya berwenang untuk menerbitkan paspor dan mengecek keabsahan data diri TKI dalam pembuatan paspor, begitu juga dengan kewenangan mereka sebagai

“pintu akhir” di bandara yang hanya berwenang untuk mengecek paspor tersebut masih berlaku apa tidak. Terkait dengan kepemilikan KTKLN bagi TKI pihak Imigrasi menyebutkan bahwa pihaknya tidak mempunyai kewenangan untuk menanyakan dan mengecek KTKLN bahkan mencekal keberangkatan TKI jika tidak mempunyai KTKLN.

Sementara itu, pihak BP3TKI tetap beranggapan bahwa bagi pihak yang ditunjuk BNP2TKI sebagai mitra dalam kebijakan KTKLN wajib untuk membantu mengawasi kepemilikan KTKLN bagi TKI, salah satu mitra yang dimaksud yakni Imigrasi yang bekerjasama dengan BNP2TKI/BP3TKI dalam pengecekan KTKLN di bandara. Namun sebenarnya pihak BP3TKI juga menyadari bahwa hingga tahun 2013 masih adanya disensus antara BNP2TKI/BP3TKI dengan Imigrasi terkait dengan keberadaan KTKLN. Selain imigrasi, salah satu pengalaman TKI *Re-Entry* asal Jawa Tengah yang sempat mengalami masalah karena tidak ber-KTKLN menyebutkan adanya peran dari pihak maskapai penerbangan yang justru melarang keberangkatannya karena tidak memiliki KTKLN yang kemudian mengarahkan TKI tersebut untuk membuat KTKLN terlebih dahulu.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa birokrasi yang mengikat dan komunikasi dari instansi yang terlibat dalam KTKLN masih berada pada posisi yang lemah sehingga menyebabkan kebijakan perlindungan TKI seolah dijalankan secara tumpang tindih yang juga berdampak pada pelaksanaan kebijakan yang belum berjalan maksimal. Hal ini juga menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan secara *top-down* bisa menjadi muara keberhasilan atau kegagalan kebijakan yang dapat menunjukkan efektif atau tidaknya sebuah kebijakan dijalankan.

B.2. Peran dan Fungsi KTKLN Sebagai Perlindungan

Dengan KTKLN pemerintah bertujuan untuk memberikan perlindungan khususnya dalam bentuk perlindungan identitas bagi TKI. Kewajiban kepemilikan KTKLN bagi semua TKI membuat perbedaan pengurusan izin keberangkatan menjadi salah satu hal yang dirasakan oleh para TKI *Re-Entry*, terutama bagi mereka yang pernah berangkat dan cuti sebelum kebijakan KTKLN ini diterapkan oleh pemerintah. Maka dari itu, seiring dengan pelaksanaan kebijakan KTKLN, pertanyaan mengenai wujud konkret dari peran dan fungsi KTKLN banyak dilontarkan oleh TKI maupun aktor informal kebijakan yang lain seperti LSM, terutama terkait dengan peran dan fungsi KTKLN bagi TKI *Re-Entry*.

B.2.1. Kewenangan Negara Sebagai Pelindung TKI

Thomas Robert Dye mendefinisikan bahwa kebijakan merupakan sesuatu yang akan dipilih atau tidak dipilih oleh pemerintah sebagai bagian dari negara. Negara mempunyai fungsi untuk melindungi dan mensejahterakan rakyatnya agar tercipta suatu kehidupan Negara yang bermoral dan berlandaskan penghormatan terhadap hak tanpa membedakan siapa warga Negara itu. Kebijakan KTKLN merupakan salah satu instrument kebijakan yang dipilih oleh pemerintahan SBY dalam melakukan perlindungan kepada warga negara Indonesia yang bekerja sebagai TKI. Dengan KTKLN negara berusaha untuk tetap memonitor dan “mengendalikan” TKI yang berada di luar negeri. Namun sayangnya kebijakan KTKLN yang dibuat oleh negara belum berjalan secara maksimal sesuai rencana. Melainkan adanya ganjalan-ganjalan yang menyebabkan para TKI begitu membutuhkan peran negara yang bijak dan maksimal dalam menghadapi ganjalan atau masalah yang banyak merugikan para TKI.

Disatu sisi, dengan kebijakan KTKLN negara mampu mengontrol keberadaan warga negaranya yang akan bekerja di luar negeri. Namun disisi lain kebijakan KTKLN ini menjadi semacam pelabelan kepada para TKI dimana dengan KTKLN ini para TKI dianggap sebagai kelompok yang memiliki kemampuan lebih rendah dibandingkan warga negara lainnya dan membutuhkan perhatian khusus. Perlindungan negara terhadap TKI juga sangat ditentukan oleh *political will* dari pemerintah yang berkuasa. Cara pandang dan sikap yang diambil oleh pemerintah yang berkuasa akan sangat menentukan kebijakan yang diambil negara dalam memberikan perlindungan terhadap TKI. Namun sayangnya, banyak dari kebijakan perlindungan TKI masih menunjukkan ketidakseriusan pemerintah dalam melindungi warga negaranya. Hal ini dapat dilihat dari diplomasi pemerintah dengan negara penempatan TKI terkait nasib TKI yang mengalami masalah dan sistem penempatan dan perlindungan TKI di dalam negeri yang masih diwarnai dengan berbagai masalah seperti perekrutan oleh PPTKIS yang berujung pada adanya *human trafficking* dan *human smuggling*.

B.2.2. KTKLN Sebagai Pelindung Bagi TKI

KTKLN disebut-sebut pemerintah sebagai satu langkah maju pemerintah dalam memberikan perlindungan terhadap TKI karena hanya TKI yang ber-KTKLN saja yang akan diizinkan untuk berangkat bekerja ke luar negeri. Menurut pihak BP3TKI Jawa Tengah, hingga sejauh ini perlindungan yang diberikan oleh KTKLN yakni dalam bentuk data yang lengkap dan adanya asuransi yang ter-cover dalam KTKLN dimana melalui data tersebut keberadaan TKI dapat diakses dan dipantau oleh pemerintah ketika telah berada di negara penempatan. Namun, dalam kenyataannya KTKLN belum dapat melakukan fungsi perlindungan dan pengawasan secara

menyeluruh terhadap TKI saat di negara penempatan. KTKLN hanya berfungsi sebagai syarat berangkat yang ditunjukkan saat di bandara sehingga KTKLN belum dapat difungsikan sebagai perbankan maupun asuransi kesehatan di negara penempatan TKI.

Dalam memberikan perlindungan kepada TKI, KTKLN tidak berlaku dan berfungsi di negara penempatan TKI dimana paspor dan visa merupakan dokumen yang diakui di luar negeri sebagai syarat tinggal TKI. Namun, apa yang dilakukan pemerintah terkait dengan kewajiban KTKLN juga perlu diapresiasi karena KTKLN dapat dipegang sendiri oleh TKI yang bersangkutan. Saat di negara penempatan, paspor dan visa TKI dipegang oleh majikan dan bukan oleh TKI, dengan pertimbangan itu pula maka pemerintah mewajibkan kepada semua TKI untuk memiliki KTKLN sehingga ketika ia mengalami masalah di negara penempatan ia masih mempunyai pegangan identitas sebagai bukti bahwa TKI tersebut diberangkatkan secara legal.

B.2.3. Peran dan Fungsi KTKLN Bagi TKI *Re-Entry*

Pada dasarnya fungsi dan peran KTKLN bagi TKI baru atau TKI *Re-Entry* sama yakni untuk perlindungan dan tanda bahwa TKI yang bersangkutan layak untuk berangkat ke negara penempatan. Meski demikian, fungsi dan peran dari KTKLN tersebut belum menemukan kejelasan dan bukti konkret dalam perlindungan TKI. Bagi TKI *Re-Entry*, yang kembali bekerja dengan pengguna jasa yang sama, KTKLN dianggap tidak mempunyai peran dan fungsi bagi perlindungan mereka di negara penempatan. Jika alasan dari diwajibkannya KTKLN adalah untuk kelengkapan data maka data dari TKI *Re-Entry* telah ter-*cover* lama sejak ia pertama kali ditempatkan di negara tersebut, terlebih lagi bagi TKI yang telah mempunyai identitas tinggal di negara

tersebut. Selain itu, jika alasannya adalah untuk asuransi maka juga belum menunjukkan fungsinya.

Untuk TKI *Re-Entry* telah terdaftar sebagai peserta asuransi yang kepesertaannya juga dilakukan perpanjangan oleh pengguna jasa TKI saat TKI tersebut telah melakukan perpanjangan paspor, visa, dan kontrak kerja. Dalam melakukan perpanjangan tersebut untuk KTKLN juga tidak dipertanyakan, selain itu validasi KTKLN hanya dapat dilakukan di Indonesia saja. Hingga saat ini negara penempatan TKI yang telah memiliki *counter* pelayanan validasi KTKLN hanya ada di Malaysia dan Hongkong sehingga untuk TKI di negara lain yang ingin melakukan validasi KTKLN harus kembali ke Indonesia terlebih dahulu. Namun pihak BP3TKI Jawa Tengah menyebutkan bahwa KPA dan KTKLN itu mempunyai fungsi yang berbeda dimana KTKLN itu untuk perlindungan dan tanda layak berangkat bagi TKI, sementara KPA hanya untuk asuransi TKI. Dari pernyataan tersebut sebenarnya menunjukkan bahwa pihak pemerintah sendiri masih mengalami kebingungan untuk memberikan penjelasan mengenai fungsi dan peran KTKLN bagi TKI.

B.3. Hambatan dan Harapan TKI *Re-Entry* Terhadap KTKLN

Dalam pengurusan dokumen KTKLN para TKI *Re-Entry* tidak lepas dari adanya hambatan yang dialami, baik yang disebabkan faktor internal TKI sendiri maupun faktor eksternal yang disebabkan oleh birokrasi pelayanan KTKLN.

B.3.1. Hambatan yang Dialami TKI *Re-Entry* Terkait KTKLN

TKI *Re-Entry* atau TKI cuti merupakan sebutan bagi TKI yang pulang ke tanah air guna melakukan perpanjangan kontrak kerja dan akan berangkat lagi untuk berkerja di luar negeri dengan pengguna jasa yang sama. Berdasarkan hasil analisis data penelitian

menjelaskan bahwa hambatan yang dialami oleh TKI *Re-Entry* terkait KTKLN lebih kepada kurangnya informasi yang mengakibatkan kurangnya persyaratan dalam membuat KTKLN. Bagi TKI yang diberangkatkan pada kisaran tahun 2006 – 2010 permasalahan informasi tidak menjadi halangan terbesar, dikarenakan mereka telah mendapatkan informasi pada saat PAP sebelum keberangkatan pertama mereka. Namun, bagi TKI *Re-Entry* yang tengah berada di negara penempatan pada saat kebijakan ini mulai dilaksanakan pada 2011 kurangnya informasi tersebut menjadi kendala dalam pengurusan KTKLN.

Kekurangan dokumen, yakni Perjanjian Kerja (PK), sebagai syarat pembuatan KTKLN tersebut menjadi kesulitan tersendiri bagi TKI *Re-Entry* dikarenakan pengurusan dan pembuatannya dilakukan di negara penempatan TKI tersebut, sehingga membutuhkan waktu yang lama dan peran dari pengguna jasa/majikan tempat TKI bekerja. Hal ini akan menjadi hambatan yang cukup besar lagi bagi TKI *Re-Entry* manakala pengguna jasa/majikan dari TKI tersebut enggan untuk membantu pengurusan dokumen yang berakibat pada adanya pemutusan hubungan kerja. Selain itu, kekurangan dokumen ini akan membawa kerugian secara ekonomi bagi TKI dimana rencana atau jadwal keberangkatan yang tertunda, meskipun mempunyai persyaratan lain dan tiket keberangkatan sudah dimiliki. Hal ini disebabkan sebagian besar TKI *Re-Entry* mengurus KTKLN pada saat masa cuti berakhir sehingga tidak mempunyai cukup waktu dalam mengurus kelengkapan dokumen pembuatan KTKLN.

Selain kekurangan dokumen yang harus diurus di negara penempatan, hambatan lain yang dialami oleh TKI *Re-Entry* terkait pembuatan KTKLN yakni adanya pelayanan diskriminatif yang dialami oleh TKI *Re-Entry*. Berdasarkan

pengakuan seorang TKI *Re-Entry* yang mengurus KTKLN secara mandiri menyebutkan bahwa pembuatan KTKLN yang diurus oleh PPTKIS lebih diberikan kemudahan dan proses lebih cepat. Sementara itu, untuk TKI yang mengurus KTKLN secara perseorangan lebih memakan waktu lama dan dipersulit. Meskipun demikian, proses pembuatan KTKLN memang membutuhkan waktu antara dua hingga tiga jam karena membutuhkan beberapa tahapan yang harus dilalui.

B.3.2. Harapan TKI *Re-Entry* Terhadap KTKLN

Keberadaan KTKLN memang masih menjadi pro dan kontra dalam kebijakan perlindungan TKI. Pro dan kontra ini terjadi terkait dengan kewajiban kepemilikan KTKLN bagi TKI yang belum disertai dengan kejelasan peran dan fungsi dari KTKLN terutama di negara penempatan. Disatu sisi, KTKLN dapat membantu menemukan keberadaan TKI melalui data yang *ter-cover* dalam KTKLN, namun disisi lain KTKLN masih membawa masalah bagi TKI antara lain masih adanya pelayanan yang diskriminatif bagi TKI yang mengurus KTKLN secara perseorangan dan kurangnya informasi mengenai keberadaan KTKLN terutama bagi TKI *Re-Entry*.

Dari berbagai hambatan yang menyertai TKI *Re-Entry* dalam membuat KTKLN muncul pula berbagai harapan yang diinginkan terhadap KTKLN. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, harapan terbesar dari TKI *Re-Entry* terhadap KTKLN lebih kepada adanya transparansi dalam biaya pengurusan KTKLN dan penindakan tegas pemerintah terhadap calo dan pungli yang menimpa TKI. Selain itu, pengurusan KTKLN yang mudah dan cepat juga menjadi harapan dari TKI terhadap KTKLN meskipun tidak sedikit pula tuntutan dari serikat buruh migran yang meminta kebijakan KTKLN ini dihapuskan karena dianggap sebagai modus operandi baru oleh oknum

yang melakukan pungutan liar terhadap KTKLN. Hal ini terkait pula dengan tidak adanya kejelasan fungsi dari KTKLN bagi TKI baik saat proses pembuatan hingga di negara penempatan. Meskipun tidak menutup kemungkinan pula bahwa KTKLN juga telah menunjukkan perannya melalui data yang *ter-cover* didalamnya sehingga keberadaan TKI dapat diketahui.

B.3.4 Analisis Biaya – Manfaat dalam Kebijakan KTKLN bagi TKI *Re-Entry*

Berdasarkan fakta dilapangan, kebijakan KTKLN bagi TKI *Re-Entry* kemudian dapat dilihat dan ditimbang apakah lebih mengarah kepada manfaat atau kerugian yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut. Menurut Dunn,⁷ dengan mempertimbangkan asas kesejahteraan masyarakat manfaat dari sebuah kebijakan dapat dihitung dengan menganalisa perbandingan biaya – manfaat atau yang lebih dikenal dengan *cost – benefit analysis*. Terkait penelitian ini, *cost – benefit analysis* dapat dilakukan dengan memperhitungkan hambatan atau kerugian secara material seperti pembayaran biaya pembuatan KTKLN dan kerugian non-material seperti tenaga dan waktu dengan manfaat yang diterima dengan memiliki KTKLN.

Hasil wawancara dan observasi yang dilakukan dengan TKI *Re-Entry* asal Jawa Tengah⁸ ditemukan fakta bahwa biaya yang harus dikeluarkan untuk membuat KTKLN berkisar antara Rp 300.000,- hingga Rp 500.000,-. Biaya tersebut terdiri dari Rp 10.000,- untuk formulir pendaftaran, Rp 125.000,- untuk *medical chek up*, Rp 170.000,- untuk pembayaran asuransi selama satu tahun atau Rp 290.000,- untu asuransi selama dua tahun. Sementara itu, berdasarkan penjelasan pada subbab sebelumnya telah

⁷ Dunn. *Op.Cit.* hlm. 447.

⁸ Wawancara dilakukan dengan tiga orang TKI *Re-Entry* saat sedang melakukan pembuatan KTKLN di BP3TKI Jawa Tengah pada 24 Februari 2014, pukul 09.45 WIB.

disebutkan bahwa hingga penelitian ini dilakukan dan berdasarkan penjelasan dari TKI *Re-Entry* sebagai narasumber menunjukkan bahwa KTKLN belum bahkan hampir tidak mempunyai manfaat sama sekali di negara penempatan.

Dari hasil penelitian juga terungkap beberapa fakta bahwa manfaat atau kelebihan yang dihasilkan oleh KTKLN bagi TKI lebih kepada syarat secara administratif yakni untuk kelengkapan data dan kemudahan pemerintah dalam mengakses data TKI. Sementara itu kekurangan yang dihasilkan lebih bersifat teknis yakni terkait pelaksanaan KTKLN baik dari segi koordinasi antara pihak yang terlibat hingga kejelasan fungsi KTKLN. Dalam kebijakan KTKLN bagi TKI *Re-Entry* perubahan yang dihasilkan oleh KTKLN cenderung mengarah kepada timbulnya masalah baru yang dialami oleh TKI *Re-Entry* terkait dengan pengurusan dokumen pembuatan KTKLN. Dari segi administrasi, KTKLN dapat dikatakan sebagai sebuah kebijakan baru yang dibuat oleh pemerintah untuk pendataan TKI sehingga mengurangi adanya TKI ilegal dan perdagangan manusia (*human trafficking*). Namun disisi lain dari segi efektivitas dan efisiensi KTKLN belum mampu untuk memecahkan masalah TKI di dalam maupun di luar negeri, manfaat yang dihasilkan juga masih berada jauh dari harapan perumus kebijakan dan harapan TKI secara khusus.

C. PENUTUP

C.1 Simpulan

Kebijakan KTKLN merupakan kebijakan yang diamanatkan dalam UU No. 39 Tahun 2004 yang mulai diberlakukan secara efektif pada tahun 2011. Hingga tahun 2010 KTKLN hanya diberlakukan untuk TKI baru, sementara itu untuk TKI *Re-Entry*

tidak diwajibkan untuk menggunakan KTKLN sebagai syarat keberangkatan. Akibatnya, ketika kebijakan ini juga diwajibkan untuk TKI *Re-Entry* pada 2011 terdapat kebingungan dan beberapa masalah yang dihadapi oleh para TKI *Re-Entry* terkait KTKLN seperti ketidaktahuan akan keberadaan KTKLN hingga kurangnya dokumen sebagai syarat pembuatan KTKLN yang pengurusannya dilakukan di negara penempatan.

Masih lemahnya kerjasama dan koordinasi dari para *stakeholder*, baik ditingkat pusat atau pun daerah, menyebabkan kebijakan ini belum dapat berjalan efektif. Bahkan hingga 2013 belum terdapat kejelasan terhadap aturan atau MoU yang mengatur mengenai pembagian tugas dan wewenang dari pihak yang terlibat dalam kebijakan KTKLN ini, sehingga dampak dari belum jelasnya pembagian tugas ini juga menimpa para TKI *Re-Entry* dimana adanya pendapat dan persepsi yang berbeda mengenai urgensi dari diwajibkannya TKI *Re-Entry* untuk memiliki KTKLN. Selain lemahnya kerjasama antar *stakeholder*, ketidakjelasan dan fungsi KTKLN terhadap TKI *Re-Entry* juga masih menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan KTKLN bagi TKI *Re-Entry*. Hal ini ditunjukkan dengan tidak berlakunya KTKLN di negara penempatan TKI, validasi KTKLN hanya dapat dilaksanakan di Indonesia, dan tidak berfungsinya asuransi/premi yang ada dalam KTKLN yang juga tidak dapat diklaim ketika TKI sakit di negara penempatan.

C.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas menunjukkan bahwa kebijakan KTKLN bagi TKI *Re-Entry* masih belum berjalan maksimal. Tetapi, kebijakan KTKLN bagi TKI *Re-Entry* tersebut dapat dimaksimalkan dengan :

1. Pemerintah

- a) Melakukan pembenahan sesegera mungkin terhadap kejelasan kerjasama dan koordinasi dari pihak yang terlibat dalam kebijakan dengan meningkatkan kualitas MoU yang dalam pembuatannya melibatkan partisipasi dari aktor informal (Serikat Buruh Migran atau NGO) untuk lebih meningkatkan kualitas MoU yang dihasilkan.
- b) Menciptakan kerjasama dengan negara penempatan TKI terkait dengan keberadaan KTKLN. Dengan kerja sama ini para TKI melakukan validasi atau perpanjangan KTKLN di negara penempatan tanpa harus kembali ke Indonesia terlebih dahulu.
- c) Memaksimalkan sosialisasi KTKLN terhadap TKI yang tengah berada di luar negeri yang ditekankan dengan penyampaian informasi di KJRI/KBRI maupun bekerja sama dengan agensi pengguna jasa TKI di negara penempatan. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah TKI dalam mengakses info mengenai KTKLN.

2. TKI *Re-Entry* / TKI Cuti

- a) Bagi TKI pada umumnya dan TKI *Re-Entry* pada khususnya harus mencari informasi mengenai *update* terbaru syarat izin cuti dan syarat dokumen untuk keberangkatan jika ingin kembali bekerja di luar negeri sehingga akan membantu menghindarkan TKI *Re-Entry* dari hambatan yang mungkin terjadi dalam pembuatan KTKLN.
- b) Hendaknya para TKI *Re-Entry* membuat KTKLN satu atau dua bulan sebelum menjelang keberangkatan kembali ke negara tujuan sehingga terdapat jangka waktu yang cukup panjang untuk melengkapi kekurangan dokumen yang harus

diurus di dalam maupun di luar negeri. Hal ini dimaksudkan untuk menghindarkan TKI dari adanya kegagalan keberangkatan akibat kurangnya dokumen KTKLN.

- c) Jika TKI *Re-Entry* menemukan kejanggalaan dalam pengurusan dan pembuatan KTKLN maka hendaknya para TKI jangan takut untuk melaporkan kepada pihak yang dapat membantu menyelesaikan seperti LSM atau dinas terkait. Para TKI *Re-Entry* dihimbau untuk lebih berhati-hati lagi terhadap pungli atau calo pembuatan KTKLN dan juga harus lebih teliti lagi terhadap syarat atau biaya yang harus dikeluarkan dalam pembuatan KTKLN.

C.3 Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan dari fakta yang didapat dilapangan dan berdasarkan analisis keuntungan dan kerugian menunjukkan fakta bahwa keuntungan yang dibawa oleh KTKLN tidak sebanding dengan biaya yang harus dikeluarkan oleh TKI *Re-Entry* dalam membuat KTKLN maka kebijakan KTKLN dapat terus dilaksanakan sebagai sebuah kebijakan perlindungan TKI. Namun, ada beberapa komponen dari kebijakan yang perlu dibenahi, terutama terkait dengan syarat dokumen dan pembayaran dalam proses pembuatan KTKLN, fungsi KTKLN di negara penempatan, dan kerjasama dengan instansi terkait di dalam negeri maupun di negara penempatan TKI.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Azmy, Ana Sabhana. 2012. *Negara dan Buruh Migran Perempuan*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia

Bungin, Burhan. 2010. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group

Nawawi, Ismail. 2009. *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya : PMN

Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta : PT. Elex Media Kompetindo

Subarsono, AG. 2011. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Suparno, Erman. 2009. *National Manpower Strategi (Strategi Ketenagakerjaan Nasional)*. Jakarta : PT Kompas Media Nusantara

Wawa, Jannes Eudes. 2005. *Ironi Pahlawan Devisa : Kisah Tenaga Kerja Indonesia dalam Laporan Jurnalistik*. Jakarta : PT Kompas Media Nusantara

Situs Internet

Ridwan Wahyudi, 2013. SBY Harus Tengahi Perbedaan Aturan KTKLN. Dalam <http://buruhmigran.or.id/2013/09/30/SBY-Harus-Tengahi-Perbedaan-Aturan-KTKLN/>. Diunduh pada 20 Oktober 2013, pukul 16.34 WIB

Apa Jawaban Menakertrans Tentang KTKLN Bagi TKI Re-Entry?. 2013. Dalam <http://sbmi.or.id/apa-jawaban-nakertrans-tentang-ktkln-bagi-tki-re-entry/>.

Diunduh pada 19 Oktober 2013, pukul 11.04 WIB

KTKLN, Kartu Multi Manfaat Untuk TKI. 2008. Dalam <http://www.bnp2tki.go.id/ktkln-kartu-multi-manfaat-untuk-TKI.html/>. Diunduh pada 20 Oktober 2013, pukul 17.06 WIB

Undang-Undang :

UU Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN)

Surat Edaran Kepala BNP2TKI Nomor : No. SE. /KA/V/2011 Tentang Pelayanan Penerbitan KTKLN

Artikel Koran

Kompas, "*Perlindungan TKI dan Keluarga Harus Utuh*", edisi 10 April 2012

Kompas, "*Diskriminasi TKI Harus Dihapus*", edisi Jum'at, 15 Juni 2012

Kompas, "*Komitmen Perlindungan TKI oleh Negara Masih Lemah*", edisi Rabu, 19 Desember 2012

Wawancara

Wawancara dengan Abdul Rahim Sitorus, Advokat Relawan LBH Yogya dan Koordinator Advokasi Jejaring PSDBM Yogya, 10 Desember 2013 pukul 09.45 WIB

Wawancara dengan Budining Sri Rejeki, Kasi Penyiapan Penempatan BP3TKI Jawa Tengah, 4 Desember 2013 pukul 15.42 WIB

Wawancara dengan Pujiono, Kasi Perlindungan dan Penempatan BP3TKI Jawa Tengah, 4 Desember 2013 pukul 14.29 WIB

Wawancara dengan Siti Mukaromah, TKI *Re-Entry* asal Kabupaten Semarang yang bekerja di Arab Saudi sebagai PRT, 19 Januari 2014 pukul 18.42 WIB

Wawancara dengan Suryono, Kasi Lalu Lintas keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas I Semarang, 19 Desember 2013 pukul 13.33 WIB

