

Surat Edaran Sebagai Kebijakan Setengah Hati: Kritik Hukum Atas Pelarangan Penahanan Ijazah dan Implikasinya Terhadap Kepastian Hukum dalam Hubungan Industrial Indonesia

Albert Fajar Yuga Yusdi Putra^{1*}, Dwi Fitriana², Khetrin Triananda³, Sugeng Santoso PN⁴

^{1,2,3,4}Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Jl. Boulevard Diponegoro No.1100, Klp. Dua, Kecamatan Kelapa Dua, Kabupaten Tangerang, Banten

E-mail: 01053240069@student.uph.edu

*Corresponding Author



<https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i4.6090>

ARTICLE INFO

Article history:

Received: 02 Apr 2026

Revised: 08 Apr 2026

Accepted: 14 Apr 2026

Kata Kunci:

Penahanan Ijazah, Surat Edaran, Hukum Ketenagakerjaan, Hukum Kontrak, Kepastian Hukum, Hubungan Industrial.

Keywords:

Diploma Retention, Circular Letter, Labor Law, Contract Law, Legal Certainty, Industrial Relations.

ABSTRACT

Praktik penahanan ijazah oleh perusahaan terhadap karyawan telah lama menjadi fenomena dalam hubungan industrial di Indonesia. Merespons maraknya kasus ini, Wakil Menteri Ketenagakerjaan menerbitkan Surat Edaran (SE) Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 yang melarang penahanan ijazah dan dokumen pribadi karyawan. Namun, langkah tersebut justru menimbulkan problematika hukum yang serius. Makalah ini mengulas secara kritis kebijakan tersebut dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif, menelaah kerangka hukum ketenagakerjaan, hukum kontrak, dan hak asasi manusia yang berlaku. Argumen utama yang dibangun adalah bahwa SE tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, tidak menetapkan sanksi bagi pelanggar, melampaui batas kewenangan administratif, dan gagal menyentuh akar masalah yang sesungguhnya. Ketiadaan eksplisit larangan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, dikombinasikan dengan absennya mekanisme perlindungan risiko formal bagi pemberi kerja, menjadikan SE ini tidak lebih dari imbauan moral yang berpotensi memperkeruh iklim hubungan industrial tanpa menghadirkan solusi konkret. Makalah ini menyimpulkan bahwa solusi yang tepat bukan sekadar pelarangan administratif, melainkan reformasi regulasi secara substantif yang disertai pembentukan mekanisme mitigasi risiko yang adil bagi kedua belah pihak dalam hubungan kerja.

The practice of employers retaining employee diplomas has long been a phenomenon in Indonesia's industrial relations. In response to the prevalence of such cases, the Deputy Minister of Manpower issued Circular Letter (SE) Number M/5/HK.04.00/V/2025, which prohibits the retention of employees' diplomas and personal documents. However, this measure has inadvertently triggered serious legal problems. This paper critically reviews the policy using a normative-juridical approach, examining the applicable frameworks of labor law, contract law, and human rights. The main argument established is that the Circular Letter lacks legally binding force, establishes no sanctions for violators, oversteps the boundaries of administrative authority, and fails to address the actual root of the problem. The explicit absence of such a prohibition in Law Number 13 of 2003, combined with the lack of formal risk protection mechanisms for employers, renders this SE nothing more than a moral appeal that potentially complicates the industrial relations climate without providing a concrete solution. This paper concludes that the appropriate solution is not merely an administrative ban, but substantive regulatory reform accompanied by the establishment of fair risk mitigation mechanisms for both parties in the employment relationship.



This is an open access article under the CC-BY-SA license.

How to Cite: Albert Fajar Yuga Yusdi Putra, et al. (2026), Surat Edaran Sebagai Kebijakan Setengah Hati: Kritik Hukum Atas Pelarangan Penahanan Ijazah dan Implikasinya Terhadap Kepastian Hukum dalam Hubungan Industrial Indonesia, 4(4). <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i4.6090>

PENDAHULUAN

Praktik penahanan ijazah oleh perusahaan terhadap karyawan bukanlah fenomena baru dalam lanskap ketenagakerjaan Indonesia. Selama bertahun-tahun, ribuan karyawan di berbagai sektor industri terpaksa menyerahkan dokumen pendidikan asli mereka kepada pemberi kerja sebagai syarat bekerja, sebuah praktik yang berlangsung dalam ruang abu-abu hukum dan dibiarkan ternormalisasi oleh ketiadaan regulasi yang tegas.

Momentum regulasi baru datang pada Mei 2025, ketika Wakil Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia, Immanuel Ebenezer Gerungan, menerbitkan Surat Edaran (SE) Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 yang melarang perusahaan menahan ijazah dan dokumen pribadi karyawan. Surat Edaran ini lahir di tengah kegemparan publik akibat serangkaian kasus penahanan ijazah yang viral, antara lain di PT Dutapalma Nusantara dan Sanel Tour & Travel di Pekanbaru, di mana puluhan hingga ratusan karyawan menjadi korban.

Namun alih-alih menyelesaikan masalah, penerbitan SE tersebut justru menghadirkan problematika hukum baru yang tidak kalah pelik. Dalam perspektif hukum tata negara dan hukum perundang-undangan, surat edaran bukanlah instrumen regulasi yang memiliki kekuatan hukum mengikat bagi pihak-pihak di luar struktur birokrasi pemerintahan. Ia tidak dapat menjadi dasar pemberian sanksi, tidak wajib dipatuhi oleh dunia usaha, dan tidak memiliki mekanisme penegakan yang jelas.

Lebih mendasar lagi, SE ini gagal mengidentifikasi dan menjawab akar persoalan yang sesungguhnya: mengapa perusahaan menahan ijazah? Jawabannya bukan semata-mata karena hasrat untuk mendominasi pekerja, melainkan karena ketiadaan sistem mitigasi risiko yang formal, legal, dan terjangkau bagi pemberi kerja di Indonesia. Melarang gejala tanpa mengobati penyebabnya adalah resep kebijakan yang tidak lengkap dan berpotensi kontraproduktif.

Makalah ini bertujuan untuk mengurai secara sistematis persoalan hukum yang timbul dari SE tersebut. Dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif, penulis akan menelaah: (1) kerangka hukum yang berlaku terkait penahanan ijazah, mencakup hukum ketenagakerjaan, hukum kontrak, dan hak asasi manusia; (2) kelemahan fundamental SE sebagai instrumen hukum; dan (3) mengapa SE ini tidak saja tidak efektif, tetapi juga berpotensi memperkeruh keadaan tanpa memberikan solusi yang berarti.

Untuk menjawab penelitian ini, penelitian difokuskan pada dua rumusan masalah, yaitu (1) Bagaimana kedudukan, keabsahan, dan implikasi hukum Surat Edaran Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 terkait pelarangan penahanan ijazah apabila ditinjau dari kerangka hukum positif dan tata kelola regulasi di Indonesia? dan (2) Bagaimana solusi alternatif dan reformasi regulasi yang tepat untuk mengatasi akar permasalahan penahanan ijazah secara komprehensif tanpa mengabaikan perlindungan hak pekerja maupun kebutuhan mitigasi risiko pemberi kerja?

METODE

Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif (yuridis-normatif) atau penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif memfokuskan kajiannya pada penerapan kaidah atau norma hukum positif yang tertulis. Dalam konteks tulisan ini, penelitian dititikberatkan pada pengkajian secara kritis terhadap Surat Edaran (SE) Wakil Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025. Kajian ini menelaah kedudukan instrumen hukum tersebut di dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta mengujinya dengan kerangka hukum ketenagakerjaan, hukum kontrak (KUHPerduta), dan prinsip hak asasi manusia yang berlaku di Indonesia.

Jenis Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini bersifat jamak, meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk membedah konsistensi dan asas legalitas dari instrumen hukum positif, seperti Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, serta Putusan MK Nomor 34/PUU-XXI/2023. Pendekatan konseptual diterapkan untuk memahami landasan filosofis alokasi risiko dalam

hukum kontrak, tata kelola regulasi yang baik (*good regulatory governance*), dan teori keadilan hukum menurut para pemikir seperti Hans Kelsen dan John Rawls. Sementara itu, pendekatan komparatif digunakan secara terbatas untuk membandingkan praktik mitigasi risiko hubungan industrial di berbagai negara maju (seperti Singapura, Amerika Serikat, dan Jepang) guna menemukan formulasi solusi yang tepat

Bahan Hukum

Otoritas data dalam penelitian ini bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer terdiri dari instrumen hukum yang mengikat, meliputi UUD NRI Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPPerdata), UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, Putusan MK Nomor 34/PUU-XXI/2023, konvensi-konvensi ILO, serta dokumen SE Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 itu sendiri. Bahan hukum sekunder berupa literatur kepustakaan, buku teks hukum, jurnal ilmiah, doktrin ahli hukum administrasi dan tata negara (seperti Philipus M. Hadjon dan Maria Farida Indrati), serta laporan data instansi terkait seperti PPAK dan APINDO yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Adapun bahan hukum tersier mencakup kamus hukum dan ensiklopedia yang memberikan petunjuk maupun penjelasan teknis atas istilah-istilah terkait.

Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*) atau studi dokumen. Peneliti melakukan proses identifikasi, penelusuran, pengumpulan, pembacaan, dan pencatatan secara sistematis terhadap berbagai dokumen resmi pemerintahan, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, literatur akademis, serta artikel-artikel relevan yang berkaitan dengan objek kajian. Seluruh data yang terkumpul kemudian diklasifikasikan berdasarkan relevansinya dengan dua rumusan masalah utama, yakni mengenai keabsahan SE tersebut secara administratif-yuridis dan pencarian solusi alternatif atas permasalahan penahanan ijazah.

Teknik Analisis Data

Bahan hukum yang telah terkumpul dan diklasifikasikan kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis kualitatif yang bersifat preskriptif. Penulis menggunakan metode silogisme deduktif, yakni menarik kesimpulan dari premis mayor (norma hukum umum seperti hierarki peraturan, asas legalitas, dan syarat sah kontrak) untuk menilai premis minor (fakta dikeluarkannya larangan melalui Surat Edaran tanpa sanksi dan pelampauan wewenang). Hasil sintesis analisis ini tidak sekadar menyajikan gambaran dan kritik atas disharmoni peraturan, melainkan berujung pada pemberian preskripsi atau rekomendasi konkret berupa reformasi regulasi yang mawadahi instrumen mitigasi risiko finansial (seperti *employment bond* atau asuransi karyawan) bagi hubungan industrial di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Kedudukan dan Implikasi Hukum Surat Edaran Larangan Penahanan Ijazah

Untuk menjawab rumusan masalah pertama mengenai kedudukan dan implikasi hukum Surat Edaran (SE) Nomor M/5/HK.04.00/V/2025, analisis tidak dapat dilepaskan dari penelaahan terhadap kerangka hukum positif yang berlaku saat ini. Evaluasi terhadap SE ini mensyaratkan pembelahan dari berbagai dimensi, mulai dari hukum ketenagakerjaan, hukum kontrak, hak asasi manusia, hingga tinjauan kritis terhadap posisinya dalam hierarki perundang-undangan.

Kedudukan Surat Edaran dalam Hierarki Perundang-undangan

Permasalahan pertama dan paling fundamental dari SE ini adalah statusnya dalam sistem hukum Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 telah menetapkan secara tegas hierarki peraturan perundang-undangan: UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Surat edaran tidak terdapat dalam hierarki tersebut. Pasal 8 undang-undang yang sama memang mengakui keberadaan peraturan yang dikeluarkan oleh menteri dan lembaga lainnya, namun dengan syarat materi yang diatur bersumber pada delegasi dari peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Surat edaran, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon,

dikategorikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*), bukan peraturan perundang-undangan, sehingga secara fundamental tidak memiliki kekuatan hukum mengikat keluar (*erga omnes*) terhadap publik di luar birokrasi kementerian yang bersangkutan.

Posisi surat edaran ini semakin dikonfirmasi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XXI/2023 yang secara eksplisit menyatakan bahwa surat edaran, surat instruksi, maupun bentuk korespondensi lainnya dari pejabat publik tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk mengatur norma yang bersifat eksternal dan tidak dapat menimbulkan sanksi hukum. Mahkamah menegaskan bahwa dokumen semacam itu hanya mengikat secara internal bagi aparatur di lingkungan kementerian atau lembaga yang bersangkutan.

Dengan demikian, SE Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 yang ditujukan kepada seluruh pemberi kerja di Indonesia — sebuah kelompok yang sama sekali berada di luar struktur birokrasi Kementerian Ketenagakerjaan — secara yuridis tidak memiliki daya ikat sama sekali. Seorang pengusaha yang memilih untuk mengabaikan surat edaran tersebut tidak dapat dikenakan sanksi hukum apapun atas dasar surat edaran itu semata.

Tidak Ada Larangan Eksplisit dalam Hukum Positif

Paradoks terbesar dari SE ini terletak pada kenyataan bahwa aturan yang hendak "diperkuat" oleh surat edaran tersebut sebenarnya tidak ada — atau setidaknya tidak dinyatakan secara eksplisit dalam hukum positif. Sebagaimana telah disinggung, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tidak memuat pasal yang secara spesifik melarang penahanan ijazah.

Ketika tidak ada norma primair yang melarang sebuah perbuatan, maka tidak ada surat edaran yang dapat memberikan efek larangan yang sesungguhnya. Surat edaran hanyalah instrumen administratif yang pada hakikatnya merupakan "pemberitahuan" atau "imbau" dari pejabat yang berwenang kepada bawahan atau kepada publik. Tanpa undang-undang atau peraturan pemerintah yang menjadi punggungnya, surat edaran ibarat membangun rumah di atas pasir.

Kenyataan ini sebenarnya telah diakui secara tidak langsung dalam surat edaran itu sendiri. Surat edaran Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 memang mengutip beberapa pasal undang-undang sebagai konsiderans, seperti Pasal 5 dan 6 UU No. 13/2003 serta Pasal 27 UU No. 39/1999, namun tidak ada satu pun pasal tersebut yang secara langsung menyebutkan larangan penahanan ijazah. Penggunaan pasal-pasal tersebut bersifat interpretatif dan tidak dapat menggantikan fungsi norma hukum yang tegas dan eksplisit.

Hal ini menciptakan apa yang oleh pakar hukum tata negara disebut sebagai anomali regulasi: sebuah produk hukum — atau setidaknya dokumen yang diberi kesan sebagai produk hukum — yang mencoba menegakkan larangan yang sesungguhnya tidak pernah secara tegas ditetapkan oleh pembentuk undang-undang. Ini adalah pelanggaran terhadap asas legalitas yang mensyaratkan bahwa setiap pembatasan hak dan kebebasan warga negara atau badan hukum harus didasarkan pada undang-undang.

Ketiadaan Sanksi: Macan Omping Tanpa Gigitan

Kelemahan ketiga dan tidak kalah kritikal adalah absennya sanksi dalam SE Nomor M/5/HK.04.00/V/2025. Sebuah norma hukum tanpa sanksi adalah norma yang hampa. Dalam teori hukum, Hans Kelsen menegaskan bahwa norma hukum (*rechtsnorm*) berbeda dari norma moral atau sosial justru karena adanya sanksi yang dapat dipaksakan oleh otoritas negara.¹⁹

SE ini, sepanjang isinya, hanya memuat larangan dan imbauan tanpa menetapkan konsekuensi hukum apapun bagi perusahaan yang melanggarnya. Tidak ada ancaman pencabutan izin usaha, tidak ada denda administratif, tidak ada sanksi pidana. Satu-satunya "ancaman" yang dapat dibaca dari konteks SE ini adalah potensi sidak oleh Kementerian Ketenagakerjaan — namun sidak pun bukan sebuah sanksi melainkan tindakan pengawasan.

Tanpa sanksi, kepatuhan terhadap SE ini sepenuhnya bergantung pada kesadaran moral pengusaha. Ini adalah pendekatan yang secara empiris terbukti tidak efektif. Pengalaman dari berbagai kebijakan ketenagakerjaan di Indonesia menunjukkan bahwa peraturan yang tidak disertai sanksi tegas cenderung diabaikan, terutama oleh pengusaha yang menghadapi tekanan bisnis yang riil.²⁰

Pembandingan yang tepat adalah ketentuan pidana dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Pasal 372 KUHP mengatur tentang penggelapan, dan Pasal 368 KUHP mengatur tentang pemerasan. Secara teoritis, penahanan ijazah yang disertai tuntutan tebusan dapat dikualifikasikan

sebagai pemerasan sebagaimana diatur Pasal 368 KUHP yang mengancam pelakunya dengan hukuman penjara paling lama sembilan tahun. Namun kualifikasi pidana ini mensyaratkan pembuktian adanya unsur ancaman atau paksaan yang seringkali sulit dibuktikan dalam konteks hubungan kerja yang ada perjanjian tertulisnya.

Ketiadaan sanksi dalam SE ini juga menjadikannya instrumen yang tidak adil secara asimetris: ia membebani perusahaan dengan kewajiban moral tanpa memberikan kepastian hukum apapun, sementara pekerja yang dirugikan pun tidak mendapatkan jalur pemulihan hak yang jelas dan tegas melalui instrumen ini.

Pelampauan Kewenangan Administratif

Dari perspektif hukum administrasi negara, SE Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 juga bermasalah dari sisi kewenangan. Dalam asas legalitas administrasi negara, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang (principle of legality). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa setiap keputusan dan tindakan yang ditetapkan atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan harus berdasarkan kewenangan yang sah.

Surat edaran, sebagai instrumen administrative, memiliki batas kewenangan yang hanya berlaku ke dalam (intra-organizational). Ketika Wakil Menteri Ketenagakerjaan menerbitkan surat edaran yang ditujukan kepada pemberi kerja swasta di seluruh Indonesia — pihak yang sama sekali bukan bawahan atau bagian dari birokrasi kementerian — maka tindakan tersebut dapat dianggap melampaui batas kewenangan administratif yang sah.

Lebih jauh, Putusan MK Nomor 34/PUU-XXI/2023 secara tegas menyatakan bahwa menggunakan surat edaran untuk membatasi hak atau menetapkan kewajiban bagi pihak ketiga di luar struktur birokrasi berpotensi melanggar prinsip negara hukum. Ini bukan sekadar masalah teknis prosedur, melainkan menyangkut integritas dari asas kepastian hukum (rechtszekerheid) yang merupakan salah satu fondasi utama negara hukum sebagaimana diamanatkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Maria Farida Indrati menegaskan bahwa peraturan kebijakan seperti surat edaran dibedakan dari peraturan perundang-undangan karena tidak melewati proses pembentukan yang diatur undang-undang, tidak dipublikasikan dalam lembaran negara atau berita negara, dan tidak memiliki dasar pembentukan dari norma yang lebih tinggi. Oleh karenanya, ia tidak dapat digunakan sebagai landasan penuntutan atau pemidanaan.²⁴

Kebijakan yang Memperkeruh Tanpa Memberi Solusi

Barangkali kritik yang paling substantif terhadap SE ini bukan pada sisi teknisnya, melainkan pada kegagalannya untuk mengidentifikasi dan merespons akar permasalahan. SE ini lahir dari asumsi bahwa penahanan ijazah semata-mata merupakan tindakan jahat perusahaan yang ingin mengeksploitasi pekerja. Asumsi ini, meskipun tidak sepenuhnya salah, sangat menyederhanakan realitas yang lebih kompleks.

Studi lapangan menunjukkan bahwa motif utama penahanan ijazah adalah perlindungan terhadap risiko operasional. Sebuah perusahaan distribusi yang mempekerjakan ratusan tenaga pemasar lapangan atau debt collector yang menangani uang tunai setiap harinya menghadapi risiko penggelapan yang sangat nyata. Data dari Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) menunjukkan bahwa total perputaran dana judi online di Indonesia pada tahun 2023 mencapai Rp327 triliun, yang menjadi salah satu pemicu lonjakan kasus penggelapan dana oleh karyawan di berbagai sektor.

Dalam konteks ini, melarang penahanan ijazah tanpa menyediakan instrumen alternatif yang legal dan terjangkau menempatkan perusahaan — terutama usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) — dalam kondisi yang tidak adil: mereka dilarang menggunakan satu-satunya "jaminan" yang selama ini mereka kenal, tanpa diberitahu apa yang harus menggantikannya. Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) secara historis telah menyuarakan bahwa kebijakan ketenagakerjaan seharusnya lahir dari dialog tripartit yang matang, bukan dari dekrit sepihak yang tidak mempertimbangkan kebutuhan dunia usaha.

Tanpa alternatif yang jelas, SE ini berpotensi mendorong munculnya praktik-praktik eksploitatif baru yang lebih terselubung. Fenomena "efek balon" dalam regulasi menjelaskan bahwa menutup satu jalur informal tanpa menyediakan jalur formal sebagai gantinya tidak menghilangkan masalah,

melainkan hanya memindahkannya ke bentuk yang baru. Perusahaan dapat beralih ke praktik seperti meminta deposit tunai, membuat klausul penalti yang tidak proporsional dalam kontrak kerja, atau hanya merekrut pekerja berdasarkan rekomendasi yang dapat dipercaya — sehingga secara efektif menutup peluang bagi kelompok yang paling membutuhkan pekerjaan.

SE ini juga berpotensi menimbulkan disharmoni dengan semangat Undang-Undang Cipta Kerja yang bertujuan menyederhanakan regulasi dan mempermudah iklim berusaha di Indonesia. Di satu sisi, pemerintah mendorong fleksibilitas dan kemudahan berusaha; di sisi lain, Kementerian Ketenagakerjaan menambah satu lapisan larangan tanpa solusi yang justru berpotensi meningkatkan ketidakpastian bagi dunia usaha. Inkonsistensi kebijakan semacam ini merusak kepercayaan investor dan menciptakan kesan bahwa arah regulasi ketenagakerjaan Indonesia tidak konsisten.

Dengan demikian, alih-alih menjernihkan keadaan, SE ini justru berpotensi memperkeruh hubungan industrial dalam tiga dimensi sekaligus: (1) menciptakan ketidakpastian hukum bagi pemberi kerja yang tidak tahu apakah mereka melanggar "larangan" ini atau tidak; (2) memberikan harapan palsu kepada pekerja bahwa mereka kini dilindungi secara hukum padahal instrumen perlindungan yang tersedia tidak memiliki gigi; dan (3) mengalihkan perhatian dari reformasi hukum yang sesungguhnya diperlukan.

Prinsip Good Regulatory Governance dan Kegagalan Tata Kelola Regulasi

Dalam perspektif tata kelola regulasi yang baik (*good regulatory governance*), setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah seharusnya memenuhi sejumlah prinsip dasar: kejelasan tujuan, proporsi antara beban dan manfaat, konsultasi dengan para pemangku kepentingan, kepastian hukum, dan evaluasi berkala atas efektivitasnya. SE Nomor M/5/HK.04.00/V/2025, apabila diukur dengan standar-standar tersebut, gagal dalam hampir seluruh kriteria.

Dari sisi kejelasan tujuan, SE ini memang jelas dalam menyatakan apa yang dilarang. Namun ia tidak jelas tentang bagaimana larangan itu ditegakkan, siapa yang berwenang menindak, dan melalui mekanisme apa pekerja yang dirugikan dapat memperoleh pemulihan hak yang cepat dan efektif. Tanpa kejelasan mekanisme penegakan, bahkan tujuan yang paling mulia pun akan kandas di tengah jalan.

Dari sisi konsultasi, tidak terdapat catatan publik yang menunjukkan bahwa SE ini lahir dari proses dialog tripartit yang melibatkan secara serius perwakilan pengusaha dan serikat pekerja. Prinsip tripartisme dalam hubungan industrial, yang menjadi fondasi sistem ketenagakerjaan Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Buruh, mensyaratkan bahwa kebijakan yang memengaruhi hubungan kerja dirumuskan melalui mekanisme musyawarah antara ketiga pihak secara substantif.

Dari sisi proporsionalitas, SE ini menciptakan ketidakseimbangan beban yang nyata: perusahaan diwajibkan menghentikan praktik tertentu tanpa diberikan alternatif yang setara, sementara pekerja mendapat janji perlindungan yang tidak didukung instrumen hukum yang kuat. Kebijakan yang tidak proporsional seperti ini rawan menghasilkan efek samping yang tidak diinginkan. Perlu dicatat pula bahwa pengawas ketenagakerjaan (*wasnaker*) memiliki sumber daya yang sangat terbatas untuk mengawasi kepatuhan di jutaan tempat kerja yang tersebar di seluruh Indonesia, sehingga penegakan yang sporadis dan reaktif hanya akan berdampak pada kasus-kasus yang sudah viral di media.

Dari sisi kepastian hukum, keberadaan SE ini justru menambah kabut ketidakpastian regulasi. Perusahaan tidak tahu apakah mengabaikan SE ini akan berujung pada konsekuensi hukum, karena tidak ada sanksi yang ditetapkan. Sementara itu, pekerja yang mencoba menggunakan SE ini sebagai dasar gugatan kemungkinan besar akan menghadapi penolakan di pengadilan karena SE bukan peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan landasan tuntutan hukum terhadap pihak swasta. Ketidajelasan ini tidak hanya merugikan kedua belah pihak dalam hubungan kerja, tetapi juga merusak kepercayaan publik terhadap kualitas kebijakan pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, terjawab sudah rumusan masalah pertama bahwa secara yuridis, SE Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 merupakan instrumen yang cacat kedudukan hukumnya karena bersifat melampaui kewenangan, tidak mengikat secara eksternal (*erga omnes*), bertentangan dengan asas legalitas, dan ketiadaan sanksi menjadikannya sebatas imbauan moral yang justru memicu ketidakpastian baru dalam hubungan industrial.

Solusi Alternatif dan Reformasi Regulasi atas Akar Permasalahan Penahanan Ijazah

Setelah memahami rentannya instrumen Surat Edaran pada pembahasan sebelumnya, rumusan masalah kedua menuntut kita untuk mencari solusi alternatif yang mampu menjawab akar persoalan yang sesungguhnya. Untuk merumuskan solusi yang adil, kita harus beranjak dari sekadar pelarangan administratif menuju pemahaman komprehensif tentang alokasi risiko dalam hukum kontrak, kajian filosofis, serta perbandingan mekanisme mitigasi risiko (*benchmarking*) dengan negara-negara lain.

Apabila kita menempatkan praktik penahanan ijazah dalam bingkai hukum kontrak yang lebih luas, kita menemukan bahwa persoalan ini sesungguhnya adalah persoalan tentang bagaimana hukum mengatur pembagian risiko dalam hubungan kerja. Hukum kontrak, sebagaimana yang berlaku di hampir seluruh sistem hukum modern, berangkat dari asas otonomi kehendak (*freedom of contract*) yang memberikan hak kepada para pihak untuk menentukan sendiri isi perjanjian mereka. Namun asas ini tidak absolut: ia dibatasi oleh norma ketertiban umum, kesusilaan, dan hak-hak fundamental yang tidak dapat dikontrakkan.

Perbandingan dengan sistem hukum negara lain memberikan pelajaran berharga. Di Singapura, Kementerian Tenaga Kerja (Ministry of Manpower) mengakui keabsahan *Employment Bond* — perjanjian kerja yang mengikat karyawan untuk tetap bekerja selama jangka waktu tertentu dengan kewajiban kompensasi yang jelas apabila mangkir — sebagai alternatif yang sah dan bersifat melindungi kedua belah pihak. Berbeda dengan penahanan ijazah, *Employment Bond* tidak merampas hak milik pekerja, melainkan menetapkan konsekuensi finansial yang dapat diperhitungkan dan dieksekusi melalui pengadilan.

Amerika Serikat mengembangkan pendekatan yang berbeda namun sama efektifnya melalui mekanisme *Employment Theft Insurance* atau *fidelity bond*. Perusahaan membayar premi asuransi untuk mendapatkan perlindungan terhadap kerugian akibat tindakan tidak jujur karyawan, seperti pencurian, penggelapan, atau penipuan internal. Dengan biaya rata-rata sekitar USD 659 per tahun untuk perlindungan senilai USD 500.000, produk ini sangat terjangkau untuk UKM dan memberikan jaminan finansial yang jauh lebih kuat dibandingkan menahan selebar ijazah.

Jepang mengenal sistem *Jugyōin Fusei Hoken* (従業員不正保険), atau *Employee Dishonesty Insurance*, yang ditawarkan oleh perusahaan-perusahaan asuransi besar seperti Tokio Marine dan Mitsui Sumitomo. Meskipun tidak bersifat wajib secara nasional, penggunaan asuransi ini telah menjadi standar tidak tertulis di sektor-sektor padat risiko seperti perbankan, manufaktur, dan logistik. Keberadaan instrumen ini memungkinkan perusahaan Jepang menghindari praktik-praktik tidak manusiawi seperti penahanan dokumen pribadi.

Korea Selatan mengadopsi pendekatan serupa melalui *Imjikwon Bujeong Haengwi Boheom* (임직원 부정행위 보험), yang menawarkan kompensasi terhadap kerugian ekonomi akibat tindakan menyimpang karyawan. Kebijakan ini banyak diadopsi dalam industri keuangan dan teknologi sebagai bagian dari kepatuhan terhadap regulasi dan praktik tata kelola perusahaan yang baik.

Ketiga model internasional tersebut memiliki satu kesamaan mendasar: mereka menyediakan mekanisme perlindungan risiko yang legal, terukur, dan tidak melanggar hak-hak fundamental pekerja. Indonesia, melalui BUMN asuransi di bawah payung Indonesia Financial Group (IFG) seperti Askrindo dan Jasindo, sebenarnya telah memiliki kapasitas untuk mengembangkan produk serupa. Namun tanpa kebijakan yang mendorong atau mewajibkan pengembangan dan penggunaan produk tersebut, kapasitas itu hanya akan tetap menjadi potensi yang tidak terealisasi.

Dari perspektif filsafat hukum, Immanuel Kant dalam *Groundwork of the Metaphysics of Morals* menegaskan imperatif kategoris yang melarang perlakuan terhadap manusia semata-mata sebagai alat untuk mencapai tujuan pihak lain. Penahanan ijazah melanggar prinsip ini dengan jelas. Namun Kant juga menekankan pentingnya kehendak yang bebas dan tidak dipaksakan (*autonomy of will*) sebagai dasar moralitas. Artinya, larangan pun harus didasarkan pada hukum yang ditetapkan secara sah, bukan pada imbauan administratif yang tidak mengikat.

John Rawls dalam *A Theory of Justice* mengembangkan prinsip "veil of ignorance" untuk menguji keadilan sebuah kebijakan: jika kita tidak tahu apakah kita akan berada di posisi pekerja atau pengusaha, kebijakan yang adil adalah kebijakan yang melindungi kedua belah pihak secara proporsional. SE ini, dengan hanya melarang satu pihak tanpa menyediakan perlindungan bagi pihak yang lain, gagal melewati ujian Rawlsian tersebut.

Amartya Sen dalam *Development as Freedom* menegaskan bahwa kebebasan individu untuk memilih pekerjaan dan mengakses dokumen pribadi adalah bagian integral dari pembangunan

manusia. Praktik penahanan ijazah jelas bertentangan dengan perspektif ini. Namun Sen juga menekankan bahwa pembangunan yang sejati membutuhkan struktur institusional yang mendukung kebebasan tersebut — dan itulah yang tidak disediakan oleh SE ini.

Dari perspektif psikologis, Martin Seligman dalam teorinya tentang "learned helplessness" menjelaskan bagaimana individu yang kehilangan kontrol atas situasinya akan mengalami ketidakberdayaan yang dipelajari. Pekerja yang ijazahnya ditahan hidup dalam kondisi kerentanan konstan yang menurunkan produktivitas, merusak kesehatan mental, dan menciptakan lingkungan kerja yang toksik. Namun memberikan "kebebasan" melalui larangan tanpa mekanisme penegakan hanyalah pemberdayaan semu.

Uraian komparatif dan filosofis tersebut secara jelas menjawab rumusan masalah kedua. Bahwa solusi alternatif yang tepat tidak bisa bertumpu pada larangan buta (seperti SE a quo), melainkan harus melalui reformasi regulasi yang melegalkan instrumen mitigasi risiko finansial—seperti asuransi ketidakjujuran karyawan atau *employment bond*—sebagaimana diterapkan di negara maju, sehingga kepentingan pengusaha terlindungi tanpa harus merampas hak asasi dan dokumen vital pekerja.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis kedudukan dan implikasi hukumnya, Surat Edaran (SE) Wakil Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 tentang larangan penahanan ijazah merupakan instrumen kebijakan yang cacat secara yuridis dan tidak efektif secara substansial. SE tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara eksternal (*erga omnes*), melampaui kewenangan administratif, dan melanggar asas legalitas karena mencoba menegakkan larangan yang tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003. Ditambah dengan ketiadaan sanksi yang tegas, SE ini pada akhirnya hanya berwujud imbauan moral yang memicu ketidakpastian hukum baru dalam tata kelola hubungan industrial, serta gagal merespons akar permasalahan karena mengabaikan realitas kebutuhan perlindungan operasional bagi pemberi kerja.

Adapun terkait akar permasalahan penahanan ijazah, solusi yang tepat tidak dapat dicapai hanya melalui pelarangan administratif yang buta, melainkan menuntut adanya reformasi regulasi yang komprehensif dan berkeadilan. Tinjauan filosofis hukum kontrak dan studi komparatif dengan negara maju menunjukkan bahwa perlindungan hak asasi pekerja atas dokumen vitalnya harus diseimbangkan dengan penyediaan mekanisme mitigasi risiko yang sah bagi pengusaha. Oleh karena itu, pengakuan dan legalisasi instrumen mitigasi risiko finansial secara proporsional—seperti penerapan asuransi ketidakjujuran karyawan (*employment theft/dishonesty insurance*) atau skema ikatan kerja (*employment bond*) yang terukur—merupakan jalan keluar yang paling ideal untuk mewujudkan asas keseimbangan tanpa harus mengeksploitasi pihak mana pun.

Menyikapi kelemahan mendasar pada instrumen Surat Edaran tersebut, disarankan kepada Kementerian Ketenagakerjaan untuk segera meningkatkan landasan hukum pelarangan penahanan ijazah ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan mengikat secara umum, seperti Peraturan Menteri Ketenagakerjaan (Permenaker) atau melalui amendemen Undang-Undang Ketenagakerjaan. Regulasi baru tersebut harus memuat norma larangan yang sangat eksplisit, jelas, dan wajib disertai dengan sanksi administratif maupun denda yang memiliki daya paksa nyata, sehingga dapat memberikan kepastian hukum yang kokoh sekaligus sejalan dengan prinsip tata kelola regulasi yang baik (*good regulatory governance*).

Sebagai solusi fundamental, disarankan kepada Pemerintah untuk secara aktif memfasilitasi dan melegalkan ekosistem mitigasi risiko finansial sebagai alternatif substitusi atas praktik penahanan ijazah bagi dunia usaha. Pemerintah perlu menggandeng lembaga asuransi milik negara (seperti BUMN di bawah naungan Indonesia Financial Group) bersama dengan forum tripartit untuk merancang, mensubsidi, dan menyosialisasikan produk asuransi risiko ketenagakerjaan yang terjangkau bagi UMKM, serta menyusun panduan standar perlindungan melalui *employment bond*. Melalui tersedianya instrumen mitigasi yang legal dan proporsional ini, perusahaan akan secara alamiah meninggalkan praktik penahanan dokumen pribadi pekerja demi terciptanya iklim hubungan industrial yang lebih sehat dan bermartabat.

REFERENSI

- AdvisorSmith. (2023). *Employee theft coverage: Info, cost, and quotes*. AdvisorSmith Research.
- Askriando. (2022). *Produk penjaminan risiko tenaga kerja*. <https://www.askriando.co.id>
- Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO). (2023). *Pandangan APINDO terhadap regulasi ketenagakerjaan di Indonesia: Laporan tahunan APINDO 2023*. APINDO.
- Atmosudirdjo, P. (1994). *Hukum administrasi negara*. Ghalia Indonesia.
- Hadjon, P. M. (2015). The role of circular letters (surat edaran) in Indonesian administrative governance. *Indonesian Law Review*, 5(2), 134–150.
- Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Pasal 1 ayat (3)).
- Indonesia. (1999). *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165; Pasal 9, 27, 38).
- Indonesia. (2000). *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Buruh* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 131).
- Indonesia. (2003). *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39; Pasal 5, 6, 54, 62).
- Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82).
- Indonesia. (2014). *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)* (R. Subekti & R. Tjitrosudibio, Trans.; Pasal 1320–1321). Pradnya Paramita.
- Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292).
- Indonesia. (2019). *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana* (Pasal 368 & 372). Sinar Grafika.
- Indonesia. (2020). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245).
- Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41).
- Indonesia. (2025). *Surat Edaran Wakil Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 tentang larangan penahanan ijazah dan/atau dokumen pribadi milik pekerja/buruh oleh pemberi kerja*. Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia.
- International Labour Organization. (1930). *Forced labour convention, 1930 (No. 29)*. ILO.
- International Labour Organization. (1957). *Abolition of forced labour convention, 1957 (No. 105)*. ILO.
- International Labour Organization. (2007). *Resolution concerning the promotion of sustainable enterprises*. International Labour Conference, 96th Session.
- International Labour Organization. (2012). *ILO indicators of forced labour*. ILO Special Action Programme to Combat Forced Labour.
- Kant, I. (1997). *Groundwork of the metaphysics of morals* (M. Gregor, Trans.). Cambridge University Press.
- Kelsen, H. (1967). *Pure theory of law* (M. Knight, Trans.). University of California Press.
- Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia. (2025). *Siaran pers: Sidak Wamenaker ke PT Dutapalma Nusantara, Mei 2025*. Kemenaker.
- Kompas. (2025, May 24). *Penahanan ijazah eks karyawan Sanel Tour, Polda Riau periksa pihak perusahaan*. <https://regional.kompas.com/read/2025/05/24/100140178>
- Kwon, Y., & Tanaka, H. (2019). Workplace risk protection in East Asia. *Asia-Pacific Employment Law Journal*, 4(2), 34–51.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2023). *Putusan Nomor 34/PUU-XXI/2023 tentang pengujian materiil Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap UUD 1945* (Diputus 2 Oktober 2023).
- Maria, F. I. S. (2007). *Ilmu perundang-undangan: Jenis, fungsi, dan materi muatan*. Kanisius.
- MetroTVNews. (2025, May 22). *Wamenaker sidak gedung Duta Palma Tower*. <https://www.metrotvnews.com/play/bJEC4WB2>
- Ministry of Manpower (MOM) Singapore. (2018). *Employment bond guidelines*. <https://www.mom.gov.sg/employment-practices/employment-bond>

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2011). *Regulatory policy and governance: Supporting economic growth and serving the public interest*. OECD Publishing.
- Otoritas Jasa Keuangan (OJK). (2022). *Laporan survei nasional literasi dan inklusi keuangan 2022*. OJK.
- Pissarides, C. A. (2000). *Equilibrium unemployment theory* (2nd ed.). MIT Press.
- Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). (2024). *Laporan tahunan PPATK 2023: Analisis perputaran dana judi online di Indonesia*. PPATK.
- Rantsev v. Cyprus and Russia, Application No. 25965/04, European Court of Human Rights (2010).
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Samsung Fire & Marine Insurance. (2022). *Employee fraud insurance*. <https://www.samsungfire.com/product/business/commercial-insurance>
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Seligman, M. E. P. (1975). *Helplessness: On depression, development, and death*. W. H. Freeman.
- Simanjuntak, P. J. (2019). *Manajemen dan evaluasi kinerja pengawasan ketenagakerjaan*. Papisinar Sinanti.
- Subekti, R. (2010). *Hukum perjanjian*. Intermasa.
- Tjandra, S. (2019). *Hukum ketenagakerjaan Indonesia: Perspektif teoritis dan praktis*. Penerbit Universitas Atma Jaya.
- Tokio Marine & Nichido. (2022). *Fidelity guarantee insurance*. <https://www.tokiomarine-nichido.co.jp/en/products/others/fidelity.html>
- Trafficking Victims Protection Act of 2000, 22 U.S.C. § 7102 (2000).
- United Nations. (1948). *Universal declaration of human rights* (General Assembly Resolution 217 A (III)).
- United Nations Human Rights. (2011). *Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations protect, respect and remedy framework*. United Nations.
- Walker, D. (2020). Risk and insurance for employment fraud. *Journal of Employment Risk Management*, 6(1), 22–39.