

**KETIADAAN STANDAR OPERASIONAL PROSEDUR TEKNIS DALAM
PENGAWASAN PENAHANAN IJAZAH: KAJIAN YURIDIS ATAS
PERLINDUNGAN HAK PEKERJA**

***THE ABSENCE OF TECHNICAL STANDARD OPERATING
PROCEDURES IN THE SUPERVISION OF DIPLOMA WITHHOLDING: A
JURIDICAL STUDY ON THE PROTECTION OF WORKERS RIGHTS***

Varuqa Tur Rodia Arief dan Irfa Ronaboyd

Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya

Korespondensi Penulis : varuqa.23163@mhs.unesa.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Arief, Varuqa Tur Rodia dan Irfa Ronaboyd. *Ketiadaan Standar Operasional Prosedur Teknis dalam Pengawasan Penahanan Ijazah: Kajian Yuridis atas Perlindungan Hak Pekerja*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.5 (2026).

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji implikasi hukum dari ketiadaan instrumen teknis yang tepat dalam pengawasan praktik penahanan ijazah oleh perusahaan, yang selama ini keliru diposisikan sebagai persoalan "Standar Operasional Prosedur" (SOP), padahal secara konseptual yang dibutuhkan adalah Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) sebagai instrumen hukum yang sah dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual untuk menganalisis regulasi ketenagakerjaan, hak asasi manusia, serta kewenangan kelembagaan pengawasan di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kekeliruan terminologi tersebut menimbulkan implikasi hukum berlapis, mulai dari kekaburan konseptual hingga ketidakjelasan organ berwenang, yang berujung pada lemahnya kepastian hukum dan perlindungan hak normatif pekerja. Kajian ini merumuskan model regulasi ideal berupa NSPK dalam bentuk Peraturan Menteri Ketenagakerjaan yang secara tegas mengatur kewenangan berjenjang antara Kementerian Ketenagakerjaan dan Dinas Ketenagakerjaan daerah guna mencegah dan menindak praktik penahanan ijazah secara efektif.

Kata Kunci: Hak Pekerja, Kewenangan Pengawasan, Norma, Penahanan Ijazah, Prosedur dan Kriteria, Standar

ABSTRACT

This study examines the legal implications arising from the absence of appropriate technical instruments in supervising the practice of diploma withholding by companies, a matter that has long been mistakenly framed as a "Standard Operating Procedure" (SOP) issue, whereas what is conceptually required is a set of Norms, Standards, Procedures, and Criteria (Norma, Standar,

Prosedur, dan Kriteria/NSPK) as a legitimate legal instrument within Indonesia's hierarchy of legislation. Employing a normative juridical method that integrates statutory and conceptual approaches, this research analyzes labor regulations, human rights provisions, and institutional supervisory authority in Indonesia. The findings reveal that this terminological misconception produces layered legal implications, ranging from conceptual ambiguity to unclear institutional authority, ultimately weakening legal certainty and the protection of workers' normative rights. This study proposes an ideal regulatory model in the form of a Ministerial Regulation establishing NSPK, explicitly delineating tiered authority between the Ministry of Manpower and regional Manpower Offices to effectively prevent and address diploma-withholding practices.

Keywords: *Workers' Rights, Supervisory Authority, Norms, Diploma Withholding, Procedures and Criteria, Standards*

A. PENDAHULUAN

Hubungan kerja merupakan pengejawantahan dari hak konstitusional setiap warga negara untuk memperoleh pekerjaan yang layak sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Dari sudut pandang filosofis, hak untuk bekerja tidak semata-mata berorientasi pada aspek ekonomi, melainkan juga merupakan bentuk pengakuan terhadap martabat manusia sebagai individu yang memiliki kebebasan untuk menentukan arah kehidupannya. Dalam perspektif hak asasi manusia, kepemilikan atas dokumen pribadi, termasuk ijazah sebagai bukti formal atas capaian pendidikan, merupakan hak yang bersifat fundamental dan wajib dijamin oleh negara maupun pelaku usaha. Meskipun demikian, praktik di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak perusahaan yang menahan ijazah asli milik pekerja sebagai bentuk jaminan agar pekerja tidak mengundurkan diri dalam jangka waktu tertentu.²

Tindakan tersebut secara yuridis tidak memiliki legitimasi karena tidak terdapat satu pun norma dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang memperbolehkan penahanan dokumen pribadi pekerja. Bahkan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dengan tegas melarang segala bentuk tindakan yang menghambat seseorang memperoleh pekerjaan atau berpindah tempat kerja.

¹ Ismi Pratiwi Podungge, dkk., *Peran Serikat Pekerja/Buruh dalam Penyelesaian Perselisihan Pemutusan Hubungan Kerja Secara Sepihak yang Dilakukan oleh Perusahaan terhadap Pekerja/Buruh*, Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.2, No.5 (Mei 2021), p.384–99.

² Dicky Satria Pratama, dkk., *Analisis Hukum Mengenai Penahanan Ijazah Karyawan oleh Perusahaan*, Indonesian Journal of Law and Justice, Vol.1, No.4 (Juni 2024).

Meskipun hukum positif telah memuat prinsip-prinsip perlindungan tenaga kerja secara umum, hingga saat ini belum terdapat Standar Operasional Prosedur (SOP) teknis yang secara khusus mengatur mekanisme pengawasan terhadap praktik penahanan ijazah. Kekosongan instrumen pengawasan tersebut berdampak pada lemahnya efektivitas penegakan hukum dan berkontribusi terhadap berulangnya praktik penahanan ijazah di berbagai sektor ketenagakerjaan.

Ketiadaan norma hukum yang secara tegas mengatur larangan terhadap praktik penahanan ijazah menyebabkan persoalan tersebut kerap berujung pada sengketa hubungan industrial. Salah satu kasus yang relevan dapat ditemukan dalam Putusan Pengadilan Negeri Ternate Nomor 13/Pdt.Sus-PHI/2019/PN.Tte, di mana pekerja menggugat perusahaan atas pemutusan hubungan kerja sepihak, penahanan ijazah dan upah yang belum dibayarkan. Dalam pertimbangannya, majelis hakim menilai bahwa tindakan penahanan ijazah merupakan perbuatan melawan hukum serta memerintahkan perusahaan untuk mengembalikan dokumen tersebut kepada pekerja.³ Putusan ini menegaskan bahwa praktik penahanan ijazah benar-benar terjadi dalam hubungan industrial di Indonesia dan memperlihatkan belum adanya pengaturan hukum yang bersifat komprehensif maupun prosedur pengawasan teknis yang efektif untuk mencegah terulangnya peristiwa serupa.

Campur tangan negara dalam hubungan kerja merupakan kepastian normatif yang berakar pada tanggung jawab konstitusional untuk menjamin perlindungan terhadap hak-hak pekerja sekaligus menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan nilai kemanusiaan. Keterlibatan negara tidak hanya dipahami sebagai bentuk regulasi administratif, melainkan sebagai perwujudan peran aktif dalam memastikan hubungan kerja berlangsung dalam kerangka keadilan sosial dan prinsip kesetaraan. Dalam realitas praktik ketenagakerjaan, posisi pekerja yang cenderung lemah secara struktural dan ekonomis membuka peluang terjadinya ketimpangan relasi serta penyalahgunaan kekuasaan oleh pemberi kerja. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban menghadirkan perangkat hukum yang tidak berhenti pada tataran normatif, tetapi mampu berfungsi secara efektif dan operasional dalam melindungi hak-hak pekerja. Dengan demikian,

³ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 13/Pdt.Sus-PHI/2019/PN Tte*.

hukum ketenagakerjaan tidak hanya berperan sebagai instrumen pengaturan hubungan industrial, melainkan juga sebagai sarana pengendali untuk mencegah dominasi sepihak yang berpotensi menimbulkan eksploitasi dalam hubungan kerja.⁴

Dari perspektif sosiologis, praktik penahanan ijazah menimbulkan konsekuensi sosial yang serius bagi pekerja, terutama bagi mereka yang memiliki posisi tawar rendah seperti tenaga kontrak dan lulusan baru. Banyak di antara mereka tidak dapat melanjutkan karier atau melamar pekerjaan lain karena ijazah aslinya masih dikuasai oleh perusahaan.⁵ Kondisi ini juga menimbulkan tekanan psikologis dan rasa ketidakberdayaan karena pekerja terpaksa bertahan pada situasi kerja yang tidak sesuai dengan kehendaknya. Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam paper ini adalah “Bagaimana implikasi hukum dari ketiadaan Standar Operasional Prosedur (SOP) teknis dalam pengawasan praktik penahanan ijazah di Indonesia?” serta “Bagaimana model regulasi yang ideal dalam pengawasan ketenagakerjaan untuk menjamin perlindungan hak normatif pekerja terhadap praktik penahanan ijazah?”.

B. PEMBAHASAN

1. Implikasi Hukum dari Ketidadaan Standar Operasional Prosedur (SOP) Teknis dalam Pengawasan Praktik Penahanan Ijazah di Indonesia

Implikasi hukum yang paling mendasar dari ketidadaan Standar Operasional Prosedur (SOP) teknis dalam pengawasan praktik penahanan ijazah bukan sekadar kekosongan pedoman administratif, melainkan kekosongan yang fundamental yaitu ketidadaan instrumen hukum yang memiliki kedudukan sah dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Istilah *standard operating procedure* pada dasarnya merupakan produk tata kelola internal suatu entitas baik perusahaan, instansi, maupun organisasi nonpemerintah dan bukan merupakan nomenklatur hukum yang dikenal dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia.

⁴ Diana Pujiningsih, *Hukum Ketenagakerjaan*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2019, p.41–43.

⁵ Nabilah Syaharani, dkk., *Analisis Yuridis terhadap Praktik Penahanan Ijazah dalam Hubungan Kerja di Indonesia*, Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance, Vol.5, No.1 (April 2025), p.1026–36.

Implikasi hukum pertama yang muncul dari fakta ini adalah *konseptual*: sepanjang persoalan penahanan ijazah didekati semata sebagai persoalan "SOP", maka penyelesaiannya akan terjebak pada ranah manajerial yang tidak memiliki daya paksa hukum, padahal yang sesungguhnya dibutuhkan adalah Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) sebagai instrumen teknis turunan dari peraturan perundang-undangan induk di bidang ketenagakerjaan.⁶

Dengan kata lain, implikasi hukum dari ketiadaan SOP teknis adalah munculnya kekaburan norma (*vage normen*) yang membuat pengawasan kehilangan basis legalitas yang jelas. Implikasi hukum kedua terlihat pada tataran substansi. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan memang telah menempatkan pekerja sebagai subjek hukum yang berhak atas perlindungan menyeluruh, namun ketentuan tersebut belum menjabarkan secara rinci mekanisme pengawasan terhadap pelanggaran nonupah, termasuk praktik penahanan dokumen pribadi seperti ijazah. Sejumlah kajian terbaru menegaskan bahwa kekosongan pengaturan eksplisit ini menimbulkan *legal gap* yang membuka ruang bagi pemberi kerja untuk melegitimasi penahanan ijazah sebagai bagian dari perjanjian kerja tanpa dapat dijerat secara administrative.^{7,8}

Dari sudut pandang hukum pidana, tindakan menahan ijazah tanpa dasar hukum yang sah berpotensi dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum yang mengarah pada unsur penggelapan atau perampasan hak milik sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, sehingga ketiadaan SOP/NSPK teknis ini berimplikasi pula pada ketidakjelasan kapan suatu pelanggaran administratif berubah menjadi persoalan pidana yang harus ditangani aparat penegak hukum.⁹

⁶ Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria Manajemen Aparatur Sipil Negara*, Perpres No.116 Tahun 2022, LN Tahun 2022 No.185.

⁷ I Made Chossy Narayanan dan I Wayan Novy Purwanto, *Tinjauan Yuridis terhadap Hubungan Kerja Tindakan Penahanan Ijazah Pekerja oleh Perusahaan Berdasar Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*, Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial, Vol.2, No.4 (Desember 2023), p.34–51.

⁸ Dicky Satria Pratama, dkk., *Analisis Hukum Mengenai Penahanan Ijazah Karyawan oleh Perusahaan*.

⁹ Madinah Mokobombang, dkk., *Aspek Pidana dalam Penahanan Ijazah oleh Perusahaan Berdasarkan KUHP dan UU Ketenagakerjaan*, Jurnal Kolaboratif Sains, Vol.8, No.6 (Juni 2025), p.2959–66.

Implikasi hukum ketiga menyangkut ketidakjelasan organ yang berwenang. Ketiadaan SOP/NSPK teknis membuat tidak ada kepastian mengenai pihak mana yang sesungguhnya berwenang menyusun instrumen pengawasan tersebut apakah Kementerian Ketenagakerjaan selaku regulator pusat, Dinas Ketenagakerjaan Provinsi/Kabupaten/Kota selaku pelaksana kewenangan yang telah didesentralisasikan, ataukah organ lain seperti serikat pekerja atau internal perusahaan.

Penting ditegaskan bahwa serikat pekerja dan perusahaan pada dasarnya bukan organ pembentuk norma pengawasan, melainkan pihak yang justru menjadi objek dan/atau mitra dalam pelaksanaan pengawasan itu sendiri. Kewenangan pembentukan instrumen teknis pengawasan ketenagakerjaan secara *atributif* melekat pada organ pemerintahan, sebagaimana kini ditegaskan dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 11 Tahun 2026 tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan, yang secara komprehensif mengatur kewenangan pengawas ketenagakerjaan, tahapan pengawasan preventif-edukatif hingga represif-yustisial, serta mekanisme perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan evaluasi pengawasan.¹⁰ Regulasi ini menggantikan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 33 Tahun 2016 yang dinilai sudah tidak memadai, dan menunjukkan bahwa Kementerian Ketenagakerjaan melalui Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan merupakan organ sentral yang secara hierarkis menjadi pemegang otoritas tertinggi, sementara Dinas Ketenagakerjaan provinsi menjalankan fungsi pelaksana berdasarkan pelimpahan kewenangan sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada tataran daerah, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan telah mengamanatkan Pemerintah Daerah untuk melakukan pengawasan dan pembinaan, bahkan secara eksplisit melarang penahanan dokumen milik pekerja dalam Pasal 42. Namun ketentuan tersebut belum dilengkapi norma teknis yang menjabarkan mekanisme, tahapan, dan kriteria pelaksanaan pengawasan di lapangan, sehingga kewenangan dinas daerah berhenti pada tataran administratif normatif tanpa daya operasional memadai.

¹⁰ Indonesia, *Peraturan Menteri Ketenagakerjaan tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan*, Permenaker No.11 Tahun 2026, BN Tahun 2026 No.438.

Implikasi hukum keempat, karena itu, adalah meluasnya ruang diskresi pengawas yang tidak terkendali. Diskresi hanya dapat dibenarkan sepanjang digunakan untuk mengatasi persoalan konkret akibat peraturan yang tidak lengkap atau tidak jelas dan tetap harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral, bukan menjadi ruang kosong yang diisi secara subjektif oleh masing-masing pengawas.¹¹ Ketiadaan pedoman teknis ini juga bersinggungan dengan kekeliruan konseptual yang telah teridentifikasi pasca-Undang-Undang Cipta Kerja, di mana batas antara diskresi yang sah dan penyalahgunaan wewenang menjadi kabur dalam praktik pengujiannya di Peradilan Tata Usaha Negara.¹²

Implikasi hukum kelima dan yang paling substansial, adalah pada dimensi kepastian hukum dan hak asasi manusia. Kekosongan norma teknis ini berimplikasi pada berkurangnya kepastian hukum sebagaimana dijamin Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, sekaligus memperbesar risiko *inconsistent enforcement* yang merugikan pekerja sebagai pihak yang secara struktural berada pada posisi tidak seimbang dalam hubungan kerja suatu kondisi yang berulang kali diidentifikasi sebagai pelanggaran terhadap hak normatif pekerja dalam hubungan industrial.¹³ Lebih jauh, praktik penahanan ijazah yang tidak diawasi secara memadai berpotensi memenuhi indikator kerja paksa (*forced labour*) menurut standar internasional, khususnya indikator *retention of identity documents* yang diakui dapat membatasi kebebasan pekerja untuk meninggalkan hubungan kerja secara sukarela.¹⁴

Kemiripan pola tersebut memperkuat argumen bahwa persoalan ini menyentuh dimensi hak asasi manusia yang mendasar, sejalan dengan jaminan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999.¹⁵ Dengan demikian,

¹¹ Galang Asmara, *Urgensi Kewenangan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Untuk Memajukan Kesejahteraan Umum*, Jurnal Diskresi, Vol.1, No.1 (Juni 2022).

¹² Dzikry Gaosul Ashfiya, *Diskursus Pergeseran Konsep Diskresi Pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Pengujiannya pada Peradilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Hukum Peratun, Vol.6, No.1 (Februari 2023), p.57–88.

¹³ Kearen Elvira Naftali dan Gunardi Lie, *Perlindungan Hukum terhadap Buruh dalam Praktik Penahanan Ijazah oleh Perusahaan di Indonesia*, Jurnal Riset Ilmu Hukum, Vol.3, No.2 (April 2026), p.57–66.

¹⁴ International Labour Organization, Walk Free dan International Organization for Migration, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, ILO, Geneva, 2022.

¹⁵ Fuad dan Ontran Sumantri Riyanto, *Perspektif Hak Asasi Manusia terhadap Penahanan Ijazah Asli dalam Perjanjian Kerja oleh Perusahaan*, Juris Humanity, Vol.2, No.1 (2023), p.65–79.

jawaban atas rumusan masalah pertama adalah ketiadaan SOP teknis menimbulkan implikasi hukum berlapis kekaburan konseptual, kekosongan substansi pengaturan, ketidakjelasan organ berwenang, meluasnya diskresi tak terkendali, hingga terancamnya kepastian hukum dan hak asasi pekerja yang keseluruhannya hanya dapat diatasi apabila persoalan ini direposisi dari kerangka "SOP" menjadi kerangka NSPK yang memiliki kedudukan hukum sah.

2. Model Regulasi yang Ideal dalam Pengawasan Ketenagakerjaan untuk Menjamin Perlindungan Hak Normatif Pekerja terhadap Praktik Penahanan Ijazah

Model regulasi yang ideal tidak dapat lagi didekati melalui pembentukan "SOP" dalam pengertian manajerial internal, melainkan melalui penyusunan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dituangkan dalam bentuk peraturan tingkat menteri sebagai produk hukum yang sah dan mengikat secara nasional. Pendekatan ini memiliki preseden regulatif yang jelas, sebagaimana tercermin dalam pengaturan NSPK Manajemen Aparatur Sipil Negara melalui Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2022, yang menempatkan NSPK sebagai pedoman teknis pengendalian dan pengawasan yang memiliki daya ikat hukum, bukan sekadar dokumen administratif internal instansi.¹⁶ Model serupa kini telah mulai diadopsi dalam pengawasan ketenagakerjaan melalui Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 11 Tahun 2026, yang antara lain mengatur standar prosedur, batas waktu pelaksanaan, serta format administrasi sebagai pedoman baku bagi pengawas ketenagakerjaan (Kementerian Ketenagakerjaan RI, 2026).

Persoalannya, regulasi tersebut masih bersifat umum dan belum secara spesifik menjabarkan norma teknis penindakan atas penahanan dokumen pribadi seperti ijazah, sehingga model regulasi ideal yang diusulkan dalam kajian ini adalah pengaturan turunan yang secara khusus mengisi celah tersebut. Dari perspektif hukum keperdataan, penegasan bahwa ijazah tidak dapat dijadikan objek jaminan tetap relevan sebagai fondasi model regulasi. Dalam ketentuan Pasal 1150 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mensyaratkan bahwasanya objek gadai harus memiliki nilai ekonomis yang dapat dipindahtangankan,

¹⁶ Indonesia, *Peraturan Presiden Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria Manajemen Aparatur Sipil Negara*, Perpres No.116 Tahun 2022.

sementara ijazah merupakan dokumen personal yang melekat pada identitas dan riwayat akademik seseorang sehingga tidak memenuhi karakteristik tersebut. Konsekuensinya, penahanan ijazah sebagai jaminan kerja merupakan tindakan tanpa dasar hukum sah yang berpotensi menimbulkan *unjust enrichment* di pihak pemberi kerja serta membatasi kebebasan pekerja untuk menentukan pilihan pekerjaannya secara mandiri, sebuah pola relasi kerja timpang yang berulang kali ditemukan dalam berbagai kasus penahanan dokumen ketenagakerjaan di Indonesia.¹⁷ Model regulasi ideal karena itu perlu menegaskan larangan penahanan dokumen pribadi sebagai norma primer, bukan sekadar imbauan.

Model regulasi ideal juga perlu menegaskan pembagian kewenangan secara berjenjang antara organ pusat dan daerah guna menjamin perlindungan hak normatif pekerja secara konsisten di seluruh wilayah. Kementerian Ketenagakerjaan, melalui kewenangan atributif yang dimilikinya, semestinya menjadi organ yang menyusun NSPK sebagai norma umum nasional, sementara Dinas Ketenagakerjaan Provinsi menjalankan fungsi pelaksanaan dan pengawasan lapangan berdasarkan pelimpahan kewenangan sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.¹⁸ Pembagian kewenangan yang tegas ini penting untuk mencegah tumpang tindih fungsi maupun kekosongan tanggung jawab (*responsibility vacuum*), mengingat penggunaan kewenangan diskresi memiliki urgensi besar dalam mengatasi persoalan mendesak yang muncul manakala peraturan tidak lengkap, namun tetap harus dituangkan dalam bentuk yang dapat dipertanggungjawabkan, baik berupa keputusan, tindakan nyata pemerintahan, maupun peraturan kebijakan.¹⁹ Penguatan tata kelola semacam ini juga penting untuk mengantisipasi kekeliruan konseptual yang telah teridentifikasi pasca-Undang-Undang Cipta Kerja, di mana batas antara diskresi yang sah dan penyalahgunaan wewenang menjadi kabur tanpa pedoman teknis yang memadai.²⁰

¹⁷ Dicky Satria Pratama, dkk., *Analisis Hukum Mengenai Penahanan Ijazah Karyawan oleh Perusahaan*.

¹⁸ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pemerintahan Daerah*, UU No.23 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587.

¹⁹ Galang Asmara, *Urgensi Kewenangan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Untuk Memajukan Kesejahteraan Umum*.

²⁰ Dzikry Gaosul Ashfiya, *Diskursus Pergeseran Konsep Diskresi Pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Pengujiannya pada Peradilan Tata Usaha Negara*.

Dalam kerangka pengawasan yang direkonstruksi, model ideal perlu membedakan secara tegas antara fungsi preventif-edukatif dan represif-yustisial sebagaimana telah diadopsi dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 11 Tahun 2026. Fungsi preventif diwujudkan melalui pembinaan kepatuhan dan penyuluhan hukum kepada perusahaan mengenai larangan penahanan dokumen pribadi pekerja, sementara fungsi represif diterapkan melalui sanksi administratif maupun proses pidana bagi pelanggar yang terbukti secara sengaja menahan ijazah tanpa dasar hukum yang sah termasuk kemungkinan penerapan ketentuan pidana penggelapan dalam KUHP sebagai instrumen represif terakhir apabila mekanisme administratif tidak diindahkan.²¹ Efektivitas kedua fungsi tersebut sangat bergantung pada sinergi kelembagaan lintas organ, termasuk koordinasi antara pengawas ketenagakerjaan, Komnas HAM dan Ombudsman Republik Indonesia, agar pelanggaran terhadap hak kepemilikan dokumen pribadi pekerja dapat ditindaklanjuti secara cepat dan proporsional.²²

Selain penguatan koordinasi kelembagaan, model regulasi ideal semestinya mengadopsi praktik baik yang telah diterapkan di tingkat daerah, sebagaimana tercermin dalam larangan tegas penahanan dokumen pekerja pada Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016. Sekalipun ketentuan tersebut efektif secara lokal, keterbatasan daya ikatnya yang hanya berlaku di wilayah provinsi menjadikannya tidak cukup untuk menjawab persoalan yang bersifat nasional. Oleh karena itu, esensi pengaturan daerah tersebut perlu diangkat ke dalam peraturan tingkat menteri agar memperoleh kekuatan hukum mengikat secara nasional, sekaligus menutup celah hukum yang selama ini dimanfaatkan sejumlah perusahaan untuk melegitimasi penahanan ijazah sebagai bagian dari perjanjian kerja.²³ Pemanfaatan teknologi digital, melalui portal pengaduan terintegrasi antara Kementerian Ketenagakerjaan dan Dinas Ketenagakerjaan daerah, turut menjadi elemen penting agar pekerja dapat

²¹ Madinah Mokobombang, dkk., *Aspek Pidana dalam Penahanan Ijazah oleh Perusahaan Berdasarkan KUHP Dan UU Ketenagakerjaan*.

²² Mala Nurseha, Trini Handayani dan Aji Mulyana, *Perlindungan Hak Pekerja terhadap Tindakan Penahanan Ijazah oleh Perusahaan Sebagai Pelanggaran Hubungan Industrial*, Indonesian Journal of Law and Justice, Vol.2, No.4 (Juni 2025), p.1–12.

²³ Zulfikar Fasha dan Dewan Anggoro Yusuf, *Perlindungan Hukum Pekerja atas Penahanan Ijazah oleh Pengusaha di Indonesia*, Sinergi: Jurnal Ilmiah Multidisiplin, Vol.2, No.1 (Januari 2026), p.343–62.

melaporkan pelanggaran secara cepat, transparan, dan terdokumentasi, sejalan dengan arah pengembangan sistem pengawasan digital yang telah diamanatkan dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 11 Tahun 2026.²⁴

Dengan demikian, model regulasi yang ideal dalam pengawasan ketenagakerjaan untuk menjamin perlindungan hak normatif pekerja terhadap praktik penahanan ijazah bukanlah "SOP" dalam pengertian manajerial, melainkan NSPK berbentuk Peraturan Menteri Ketenagakerjaan yang secara spesifik: (1) menegaskan larangan penahanan dokumen pribadi sebagai norma primer; (2) membagi kewenangan secara berjenjang antara Kementerian Ketenagakerjaan sebagai regulator pusat dan Dinas Ketenagakerjaan sebagai pelaksana daerah; (3) memisahkan fungsi preventif dan represif secara terukur; (4) mensinergikan pengawasan lintas lembaga dan (5) memanfaatkan digitalisasi pengaduan. Model regulasi yang demikian pada gilirannya akan memperkuat legitimasi hukum ketenagakerjaan sebagai instrumen keadilan sosial yang menjunjung tinggi martabat pekerja sebagai subjek hukum yang setara, sejalan dengan prinsip negara hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

C. PENUTUP

Kajian ini menyimpulkan bahwa ketiadaan instrumen teknis yang tepat dalam pengawasan praktik penahanan ijazah bukan sekadar persoalan absennya "Standar Operasional Prosedur" (SOP), melainkan persoalan yang lebih fundamental, yaitu kekosongan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) sebagai instrumen hukum yang sah dan mengikat dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kekeliruan penggunaan nomenklatur "SOP" dalam konteks regulasi pemerintahan menimbulkan implikasi hukum yaitu kekaburan konseptual, terbukanya celah bagi pemberi kerja untuk melegitimasi penahanan dokumen pribadi tanpa dasar hukum sah, ketidakjelasan organ yang berwenang menyusun instrumen pengawasan, meluasnya ruang diskresi pengawas tanpa batas terukur,

²⁴ Indonesia, *Peraturan Menteri Ketenagakerjaan tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan*, Permenaker No.11 Tahun 2026.

hingga terancamnya kepastian hukum dan hak asasi pekerja sebagaimana dijamin Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Penelitian ini menegaskan bahwa kewenangan pembentukan norma teknis pengawasan secara atributif melekat pada organ pemerintahan, yaitu Kementerian Ketenagakerjaan sebagai regulator pusat dan Dinas Ketenagakerjaan Provinsi/Kabupaten-Kota sebagai pelaksana kewenangan yang telah didesentralisasikan, bukan pada serikat pekerja maupun perusahaan yang justru berkedudukan sebagai objek dan mitra pengawasan.

Model regulasi ideal untuk menjamin perlindungan hak normatif pekerja adalah penyusunan NSPK berbentuk Peraturan Menteri Ketenagakerjaan yang secara spesifik menegaskan larangan penahanan dokumen pribadi sebagai norma primer, membagi kewenangan berjenjang antara organ pusat dan daerah, memisahkan fungsi preventif-edukatif dan represif-yustisial secara terukur, mensinergikan koordinasi dengan Komnas HAM dan Ombudsman Republik Indonesia, serta memanfaatkan digitalisasi pengaduan untuk memperkuat akuntabilitas penegakan hukum. Penataan ulang terminologi dan kelembagaan ini diharapkan menutup celah hukum yang selama ini dimanfaatkan pemberi kerja, sekaligus memperkuat legitimasi hukum ketenagakerjaan sebagai instrumen keadilan sosial yang menjunjung martabat pekerja sesuai prinsip negara hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Pujiningsih, Diana. 2019. *Hukum Ketenagakerjaan*. (Yogyakarta: Kreasi Total Media).

Publikasi

Ashfiya, Dzikry Gaosul. *Diskursus Pergeseran Konsep Diskresi Pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Pengujiannya pada Peradilan Tata Usaha Negara*. Jurnal Hukum Peratun. Vol.6. No.1 (Februari 2023).

Asmara, Galang. *Urgensi Kewenangan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Untuk Memajukan Kesejahteraan Umum*. Jurnal Diskresi. Vol.1. No.1 (Juni 2022).

Fasha, Zulfikar dan Dewan Anggoro Yusuf. *Perlindungan Hukum Pekerja atas Penahanan Ijazah oleh Pengusaha di Indonesia*. Sinergi: Jurnal Ilmiah Multidisiplin. Vol.2. No.1 (Januari 2026).

Fuad dan Ontran Sumantri Riyanto. *Perspektif Hak Asasi Manusia terhadap Penahanan Ijazah Asli dalam Perjanjian Kerja oleh Perusahaan*. Juris Humanity: Jurnal Riset dan Kajian Hukum Hak Asasi Manusia. Vol.2. No.1 (September 2023).

Mokobombang, Madinah, dkk.. *Aspek Pidana dalam Penahanan Ijazah oleh Perusahaan Berdasarkan KUHP dan UU Ketenagakerjaan*. Jurnal Kolaboratif Sains. Vol.8. No.6 (Juni 2025).

Naftali, Kearen Elvira dan Gunardi Lie. *Perlindungan Hukum terhadap Buruh dalam Praktik Penahanan Ijazah oleh Perusahaan di Indonesia*. Jurnal Riset Ilmu Hukum. Vol.3. No.2 (April 2026).

Narayanan, I Made Chossy dan I Wayan Novy Purwanto. *Tinjauan Yuridis terhadap Hubungan Kerja Tindakan Penahanan Ijazah Pekerja oleh Perusahaan Berdasar Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*. Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial. Vol.2. No.4 (Desember 2023).

Nurseha, Mala, Trini Handayani dan Aji Mulyana. *Perlindungan Hak Pekerja terhadap Tindakan Penahanan Ijazah oleh Perusahaan Sebagai Pelanggaran Hubungan Industrial*. Indonesian Journal of Law and Justice. Vol.2. No.4 (Juni 2025).

Podunge, Ismi Pratiwi, dkk.. *Peran Serikat Pekerja/Buruh dalam Penyelesaian Perselisihan Pemutusan Hubungan Kerja Secara Sepihak yang Dilakukan oleh Perusahaan terhadap Pekerja/Buruh*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.2. No.5 (Mei 2021).

Pratama, Dicky Satria, dkk.. *Analisis Hukum Mengenai Penahanan Ijazah Karyawan oleh Perusahaan*. Indonesian Journal of Law and Justice. Vol.1. No.4 (Juni 2024).

Syahrani, Nabilah, dkk.. *Analisis Yuridis terhadap Praktik Penahanan Ijazah dalam Hubungan Kerja di Indonesia*. Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance. Vol.5. No.1 (April 2025).

Sumber Hukum

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2022 tentang Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria Manajemen Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 185.

Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 11 Tahun 2026 tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 438.

Putusan Pengadilan Negeri Ternate Nomor 13/Pdt.Sus-PHI/2019/PN Tte.

Sumber Lain

International Labour Organization, Walk Free dan International Organization for Migration. 2022. *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*. (Geneva: ILO).