Jurnal Supremasi, Volume 15 Nomor 2 Tahun 2025
Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum
https://ejournal.unisbablitar.ac.id/index.php/supremasi
p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

KEDUDUKAN SURAT EDARAN MENTERI KETENAGAKERJAAN TENTANG LARANGAN PENAHANAN IJAZAH DALAM HUKUM POSITIF INDONESIA

Deny Setiyo Utomo
Universitas Negeri Surabaya, Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur
E-mail: denysetiyou@gmail.com

Abstrak

Menteri Ketenagakerjaan menerbitkan Surat Edaran Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 sebagai bentuk respon terhadap maraknya praktik penahanan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja oleh pemberi kerja (perusahaan). Penelitian dilakukan bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis kedudukan dan kekuatan mengikat Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan dalam hukum positif di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan Surat Edaran tidak termasuk peraturan perundang-undangan ataupun keputusan. Surat Edaran merupakan aturan kebijakan yang diterbitkan berdasarkan kewenangan diskresi lembaga/pejabat pemerintahan. Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan hanya mengikat kepada lembaga/pejabat pemerintahan yang dituju (Gubernur, Bupati/Walikota, dan pemangku kepentingan lainnya). Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan tidak dapat mengikat secara umum, sehingga surat edaran tersebut bersifat sebagai pengumuman atau pemberitahuan bagi pemberi kerja. Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan diterbitkan sebagai koreksi yuridis terhadap tindakan penahanan ijazah yang tidak diatur secara eksplisit dalam UU Ketenagakerjaan. Untuk memperkuat materi muatan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan dapat dilakukan dengan menerbitkan Peraturan Menteri atau melakukan perubahan terhadap UU Ketenagakerjaan.

Kata kunci: Surat Edaran, Aturan Kebijakan, Diskresi.

Abstract

The Minister of Manpower issued Circular Letter Number M/5/HK.04.00/V/2025 as a response to the rampant practice of employers (companies) withholding workers' diplomas/personal documents. The research was conducted to identify and analyze the status and binding force of the Circular Letter of the Minister of Manpower within the Indonesian legal system. This research employs a normative legal research method with a statutory approach and a conceptual approach. The results of the study indicate that the Circular Letter is not classified as legislation or decisions. The Circular Letter is a policy rule issued based on the discretionary authority of the institution/government officials. The Circular Letter of the Minister of Manpower is only binding on the institutions/government officials addressed (Governors, Regency/City Heads, and other stakeholders). The Circular Letter of the Minister of Manpower cannot generally bind, thus, the circular letter serves as an announcement or notification for employers. The Circular Letter of the Minister of Manpower is issued as a legal correction regarding the withholding of diplomas that is not explicitly regulated in the Manpower Law. To strengthen the content of the Minister of Manpower's Circular Letter, it can be achieved by issuing a Ministerial Regulation or making amendments to the Manpower Law.

Keywords: *Circular Letter, Policy Regulations, Discretion.*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Fenomena penahanan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja oleh pemberi kerja (perusahaan) sebagai jaminan kerja marak terjadi di berbagai sektor industri. Pemberi kerja (perusahaan) menahan ijazah asli milik pekerja dengan dalih sebagai bentuk komitmen

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

atau jaminan agar pekerja tidak mengundurkan diri sebelum masa kontrak berakhir. Praktik ini secara fundamental bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia, khususnya hak untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak, serta hak atas kebebasan individu untuk mengelola dokumen pribadinya. Praktik penahanan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja yang terjadi di salah satu perusahaan di Surabaya telah menjadi sorotan publik dan menimbulkan berbagai perdebatan mengenai perlindungan hak-hak pekerja.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, beserta perubahannya dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang telah ditetapkan sebagai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (UU Ketenagakerjaan), tidak mengatur secara eksplisit tentang larangan penahanan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja oleh pemberi kerja (perusahaan). Kekosongan norma eksplisit ini menjadi celah bagi sebagian pemberi kerja (perusahaan) untuk memanfaatkan situasi demi menciptakan ketergantungan yang tidak sehat dalam hubungan kerja. Akibatnya, pekerja yang mengalami penahanan ijazah kesulitan untuk mencari dasar hukum yang kuat guna menuntut pengembalian ijazah mereka atau melaporkan praktik tersebut.

Beradasarkan fenomena tersebut Menteri Ketenagakerjaan menerbitkan Surat Edaran Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 tentang Larangan Penahanan Ijazah dan/atau Dokumen Pribadi Milik Pekerja/Buruh oleh Pemberi Kerja. Surat Edaran tersebut memuat materi tentang norma larangan bagi pemberi kerja (perusahaan) menahan ijazah, sertifikat, atau dokumen pribadi milik pekerja dalam bentuk apa pun. Pengecualian hanya diberikan apabila terdapat pembiayaan pendidikan atau pelatihan oleh perusahaan, yang disertai perjanjian tertulis dan jaminan pengembalian dokumen. Surat Edaran tersebut ditujukan kepada Gubernur untuk disampaikan kepada Bupati/Walikota dan pemangku kepentingan lainnya di wilayahnya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada Pasal 7 membagi jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berurutan dari yang derajat tertinggi yaitu: UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selain peraturan perundang-undangan tersebut, Pasal 8 menyebutkan jenis peraturan perundang-undangan lain yang mencakup peraturan yang dibentuk oleh lembaga/pejabat pemerintahan atas perintah Undang-Undang sepanjang dasar keberlakuannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk atas dasar kewenangan.

Menteri Ketenagakerjaan merupakan lembaga eksekutif di bawah Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara membagi tugas Kementerian Ketenagakerjaan dalam menyelenggarakan fungsinya, terdiri dari:

1. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
2. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
3. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya;

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

4. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah; dan
5. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.

Menteri Ketenagakerjaan memiliki fungsi untuk melakukan perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya. Menteri Ketenagakerjaan menerbitkan Surat Edaran Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 berdasarkan kewenangan diskresi yang dimilikinya. Diskresi yang dimiliki oleh Menteri Ketenagakerjaan dilakukan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan tidak mengatur persoalan konkret tersebut. Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan "Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan". Lebih lanjut dijelaskan dalam ayat (2) huruf e "Menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya".

Dalam ilmu peraturan perundang-undangan dikenal 2 (dua) macam penyerahan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang. Sedangkan delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.[1]

Penerbitan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 bukan merupakan bentuk penyerahan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan secara atribusi atau delegasi. Surat Edaran tersebut diterbitkan berdasarkan kewenangan diskresi Menteri Ketenagakerjaan dalam menghadapi persoalan konkret di bidang urusan pemerintahannya. Surat Edaran tersebut juga tidak termasuk dalam klasifikasi hierarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Surat Edaran yang diterbitkan oleh Menteri Ketenagakerjaan tentang larangan penahanan ijazah milik pekerja oleh pemberi kerja, menjadi permasalahan hukum dalam penelitian ini yaitu berkaitan dengan kedudukan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan dalam hukum positif di Indonesia serta bagaimana kekuatan mengikat dari Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan tersebut.

Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, dapat didefinisikan beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, antara lain:

1. Bagaimana kedudukan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan tentang larangan penahanan ijazah milik pekerja oleh pemberi kerja dalam hukum positif Indonesia?
2. Bagaimana kekuatan mengikat Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan tentang larangan penahanan ijazah milik pekerja oleh pemberi kerja sebagai aturan kebijakan dalam hukum positif Indonesia?

[1] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan* (Jakarta: Kanisius, 2016), 55-56.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.[2] Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan kedudukan hukum Surat Edaran dalam hierarki perundang-undangan termasuk yang berkaitan dengan kekuatan mengikat Surat Edaran. Pendekatan konseptual dilakukan untuk merumuskan dan membangun konsep dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dan ditelaah dari pandangan-pandangan sarjana maupun doktrin-doktrin hukum yang telah ada.

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan Hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat dominan dan selalu terikat, meliputi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025. Bahan Hukum sekunder bersumber dari karya tulis ilmiah berupa buku hukum, artikel hukum, jurnal hukum, dan doktrin-doktrin para ahli hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan studi kepustakaan dan akses internet. Studi kepustkaan dilakukan dengan penelusuran pustaka yang diperoleh dari perpustakaan, sedangkan akses internet dilakukan dengan mengakses jurnal online dan berita-berita yang diterbitkan oleh media online terkait penerbitan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan. Bahan hukum yang telah didapatkan kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif analitis dengan cara berpikir deduktif.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Surat Edaran Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur tentang aspek pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan harus berpedoman pada Undang-Undang tersebut. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengatur segala sesuatu mengenai tertib hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk di dalamnya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Teori Hans Kelsen hingga saat ini menjadi rujukan ilmu hukum yaitu *Stefenbau Theory*. Menurut Hans Kelsen norma dasar (*grundnorm*) merupakan norma tertinggi dalam sistem norma. *Grundnorm* tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *grundnorm* ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.

[2] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: PT. Kharisma Putra Utama, 2016), 76.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Stefenbau Theory yang dikemukakan oleh Hans Kalsen kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang merupakan murid Hans Kelsen. Hans Nawiasky menyatakan dalam teori *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen* bahwa norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut: [3]

1. *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
2. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
3. *Formell Gesetz* (Undang-Undang);
4. *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).

Stufenbau Theory dari Hans Kalsen yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky sangat erat terkait dengan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan teori Hans Kalsen dan Hans Nawiasky menempatkan norma hukum secara berjenjang dari yang tertinggi atau yang paling dasar ke yang paling rendah. Norma yang lebih tinggi menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah, dan norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, juga menganut teori hierarki yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut, Pasal 8 ayat (1) menyebutkan jenis peraturan perundang-undangan lain yang mencakup: peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas diakui dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang dasar keberlakuannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk atas dasar kewenangan.

F.A.M. Stroink dan J.C. Steenbeek menyebutkan terdapat 2 (dua) macam penyerahan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu atribusi dan delegasi.[4] Atribusi adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-

[3] Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 41.
[4] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), 102.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang. Kewenangan atribusi harus diserahkan melalui Undang-Undang dan tidak bisa diserahkan melalui peraturan perundang-undangan lain. Hal ini merupakan bentuk penguatan konsep pembagian kekuasaan, karena pada dasarnya pemegang fungsi legislasi hanyalah DPR. Dengan demikian perlu adanya penyerahan kewenangan mengatur dari DPR melalui Undang-Undang agar pengaturan dapat pula dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan lainnya.[5]

Sementara itu, delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. 6 Misalnya, Undang-undang memerintahkan penerbitan Peraturan Pemerintah atau penerbitan Peraturan Presiden. Selanjutnya pada tingkat kedua, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden menentukan lagi agar pasal-pasal tertentu dari PP atau Perpres tersebut, diatur lebih lanjut oleh Menteri dengan menerbitkan Peraturan Menteri. Peraturan pelaksana pada tingkat pertama disebut sebagai "delegated regulation", sedangkan pada tingkat kedua dapat disebut sebagai "sub-delegated regulations".7

Hukum positif Indonesia menggunakan istilah "peraturan perundang-undangan" berasal dari terjemahan bahasa Belanda "wettelijke". Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Terdapat 5 (lima) unsur pengertian peraturan perundang-undangan sebagaimana penjelasan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu

1. Peraturan tertulis

   Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis dan bukanlah termasuk peraturan yang tidak tertulis seperti hukum kebiasaan, peraturan adat istiadat, dan budaya yang hidup di masyarakat.
2. Memuat norma hukum

   Attamimi menjelaskan berbagai sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, yaitu pertama, perintah, adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu; kedua, larangan, adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu; ketiga, pembebasan (dispensasi), adalah pembolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan; dan keempat, izin, adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.[8]
3. Mengikat secara umum

[5] Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, 55.
[6] Ibid, 56.
[7] Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 187.
[8] Eko Supriyanto, "Kedudukan Naskah Akademik Dalam Penafsiran Ketentuan-Ketentuan Dalam Undang-Undang," *Yuridika* 31, no. 3 (September 2016): 389.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Peraturan perundang-undangan tidak hanya berlaku untuk individu, kelompok, atau lembaga tertentu, melainkan untuk semua orang yang berada dalam yurisdiksi hukum negara tersebut.

4. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang

   Lembaga negara atau pejabat yang berwenang dalam hal menetapkan dan membentuk peraturan perundang-undangan dapat didasarkan pada kewenangan atribusi, delegasi, maupun mandat.

5. Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan

   Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur tentang aspek pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.

Pengertian peraturan perundang-undangan menurut dasar hukum dan wewenang pembentukannya dibedakan atas:[9]

1. Perataturan perundang-undangan yaitu peraturan yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang yang dasar hukumnya berdasarkan perundang-undangan yang lebih tinggi. Seperti Undang-undang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden, dengan dasar hukum Pasal 20 ayat (1) UUD 1945; Peraturan pemerintah dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya, dengan dasar hukum Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.
2. Aturan Kebijakan (*Beleidregel*) aturan yang merupakan produk berdasarkan kewenangan yang melekat pada lembaga/pejabat pemerintahan dalam rangka penggunaan *fries emersen* atau diskresi (*discretionary power*) untuk kepentingan umum. J.B.M. Ten Berge menempatkan aturan kebijakan sebagai instrumen hukum administrasi.

Aturan kebijakan lazim hadir dalam berbagai bentuk. Jimly Asshiddiqie mengklasifikasikan aturan kebijakan di Indonesia menjadi:[10]

1. Instruksi;
2. Surat Edaran;
3. Buku Pedoman, Petunjuk, Manual, dan Standar;
4. Memorandum (*Memorandum of Understanding*);
5. Rencana Kerja, Kerangka Acuan (*Terms of Reference*);
6. Maklumat atau Pengumuman;
7. Surat menyurat resmi, surat permohonan, surat jawaban, "*letter of intent*" dan lain-lain.

Terdapat berbagai jenis aturan kebijakan yang salah satunya yaitu surat edaran. Lebih lanjut dicontohkan berupa Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 yang materinya ditujukan kepada gubernur, bupati/walikota dan pemangku kepentingan terkait yang meteri muatannya memberikan instruksi kepada instansi tersebut untuk melarang pemberi kerja (perusahaan) menahan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja (buruh). Surat edaran tersebut dapat dituangkan dalam bentuk surat

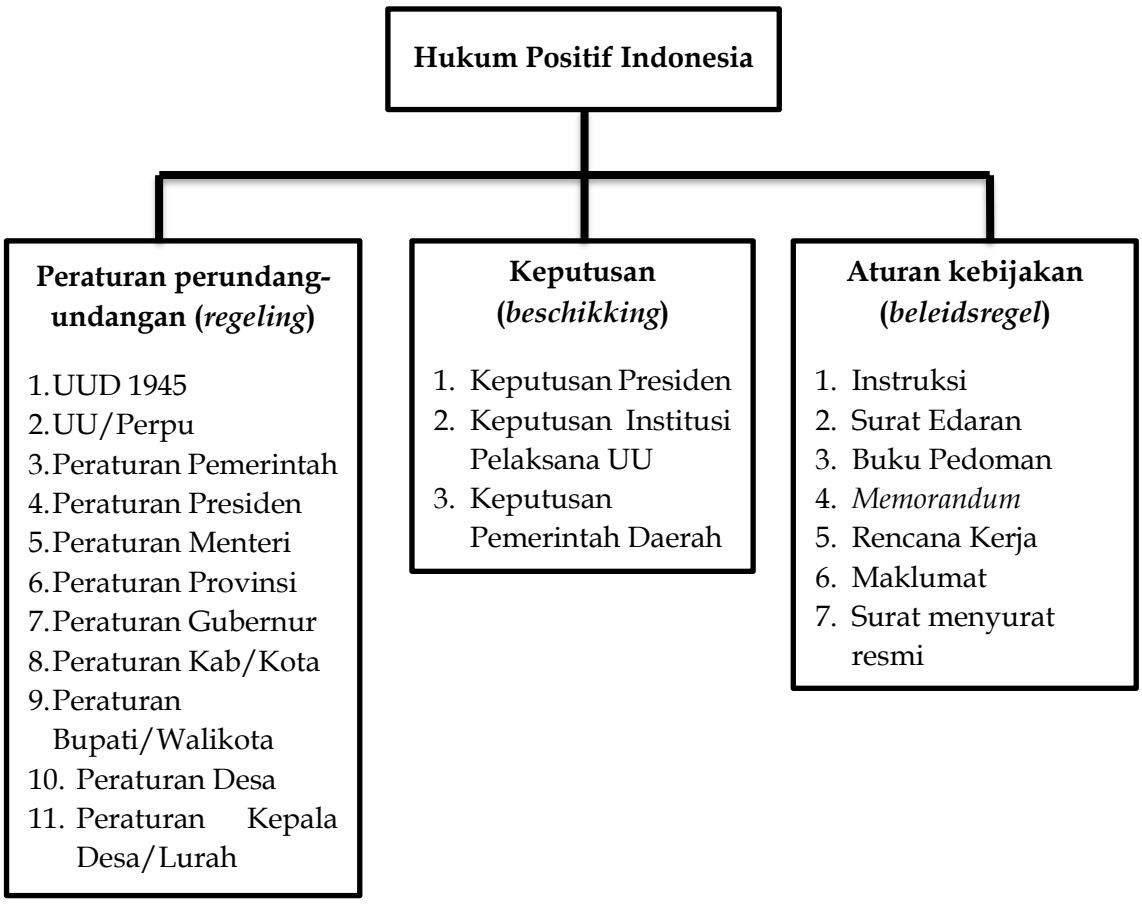
[9] Made Wiryani, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Jejak Pustaka, 2022), 6.
[10] Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, 216.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

biasa bukan berbentuk peraturan resmi (seperti Peraturan Menteri), namun isinya tetap bersifat mengatur dan memberi petunjuk dalam rangka pelaksanaan tugas.

Kedudukan Surat Edaran dalam hukum positif di Indonesia diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk aturan kebijakan (*beleidsregel*), bukan sebuah keputusan (*beschikking*) ataupun peraturan perundang-undangan (*regeling*). Keberadaan aturan kebijakan tidak dapat dihindarkan, karena dalam praktik pemerintahan hal ini dibutuhkan. Seperti halnya *subordinate legislation* yang diperlukan untuk melaksanakan undang-undang. Aturan kebijakan bersifat membimbing, menuntun, memberi arahan, dan menjadi penjelas peraturan yang telah ada dan mengatur hal-hal terperinci di dalamnya.[11]

Bagan 1 Klasifikasi regulasi dalam hukum positif



B. Kekuatan Mengikat Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Tentang Larangan Penahanan Ijazah Milik Pekerja Oleh Pemberi Kerja sebagai Aturan Kebijakan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 tahun 2010 tentang Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri, menyebutkan bahwa Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia nomor 5 Tahun 2021 Tentang Pedoman

[11] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 174.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Umum Tata Naskah Dinas, mengatur bahwa Surat Edaran merupakan Naskah Dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Menurut Maria Farida surat edaran menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah, atau memperjelas peraturan yang mesti dilaksanakan. Karena sifatnya hanya memperjelas, maka surat edaran tidak boleh menabrak apalagi menegasikan peraturan perundang-undangan.[12] Berdasarkan pengertian di atas Surat Edaran adalah surat tertulis yang berisi pemberitahauan resmi yang disampaikan kepada pihak-pihak tertentu di lingkup instansi, lembaga, atau organisasi. Secara umum, surat edaran ditujukan kepada pihak-pihak yang berada di dalam lingkup instansi atau lembaga tertentu, berisi perihal pemberitahuan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan ruang lingkup pekerjaan, pemberitahuan kebijakan baru, instruksi kerja, perubahan peraturan dan lain sebagainya.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah, mengatur susunan surat edaran, terdiri dari:

1. Bagian kepala surat edaran terdiri dari:
   a) Kop naskah dinas;
   b) Tulisan surat edaran;
   c) Kata tentang;
   d) Rumusan judul surat edaran.
2. Bagian batang tubuh surat edaran terdiri dari:
   a) Alasan tentang perlunya dibuat surat edaran;
   b) Peraturan perundang-undangan atau naskah dinas lain yang menjadi dasar pembuatan surat edaran;
   c) Pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak.
3. Bagian kaki surat edaran terdiri dari
   a) Tempat dan tanggal penetapan;
   b) Nama jabatan pejabat penanda tangan, yang ditulis dengan huruf kapital, diakhiri dengan tanda baca koma;
   c) Tanda tangan pejabat penanda tangan;
   d) Nama lengkap pejabat penanda tangan, yang ditulis dengan huruf kapital;
   e) Cap dinas.

Berdasarkan susunan surat edaran di atas, hakikat dari Surat Edaran adalah pemberitahuan. Surat Edaran merupakan produk lembaga/pejabat pemerintahan yang bersifat informatif, atau alat komunikasi lembaga/pejabat pemerintahan. Oleh karenanya, fungsi utama Surat Edaran, yaitu:[13]

[12] Ali, "Surat Edaran Bukan Peraturan Perundang-Undangan," Hukumonline.com, March 16, 2008, https://www.hukumonline.com/berita/a/surat-edaran-bukan-peraturan-perundangundangan-hol18765?page=2, diakses pada 08 Juli 2025 pukul 10.34 WIB.
[13] Yohanes Pattinasarany, "Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi," *Saniri* 3, no. 1 (November 2022): 32.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

1. Sebagai sarana untuk menyampaikan informasi atau pemberitahuan kepada banyak pihak, dimana isi pemberitahuan tersebut sifatnya umum atau bukan rahasia.
2. Sebagai petunjuk dan penjelasan tentang peraturan/kebijakan atau tata cara pelaksanaan (bagi instansi), dan sebagai pengumuman atau pemberitahuan (bagi perusahaan swasta).

Surat Edaran dalam hukum positif di Indonesia diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang lahir dari perkembangan konsep negara hukum. Permasalahan timbul di tengah kondisi masyarakat yang menghendaki pemerintah untuk bertindak cepat. Pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya harus didasarkan pada aturan yang jelas. Hal ini yang terkadang menjadikan pemerintah untuk bertindak cepat menangani suatu permasalahan dalam masyarakat, jika disisi lain pemerintah tidak memiliki dasar hukum untuk bertindak dalam menerbitkan produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan (*regeling*) atau keputusan (*beschikking*) karena tidak dalam kewenangannya, maka dari itu pemerintah dapat melaksanakan pemerintahannya dengan menerbitkan aturan kebijakan yang merupakan legislasi semu salah satunya berupa Surat Edaran.[14]

Menurut pandangan Doe, perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan aturan kebijakan adalah bahwa peraturan perundang-undangan menghasilkan sesuatu yang memaksa (*coerce results*), sedangkan aturan kebijakan menghasilkan sesuatu yang sifatnya menganjurkan (*persuade result*). Menurut Montgomery, aturan kebijakan meliputi peraturan-peraturan yang biasanya tidak mengikat secara hukum, meskipun mungkin memiliki kekuatan hukum, tetapi dalam praktiknya menentukan cara bagaimana orang harus bertindak. Peter Cane mengartikan aturan kebijakan sebagai aturan yang dibuat oleh badan-badan pemerintahan tetapi tidak untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan atau tidak berdasarkan kewenangan prerogatif untuk membuat peraturan.

Aturan kebijakan menjadi pedoman bagi pemerintah yang memiliki kekuasaan diskresi yang luas. Dengan demikian, aturan kebijakan membantu untuk mencegah tindakan sewenang-wenang. Pada mulanya, aturan kebijakan hanya dimaksudkan untuk memiliki akibat ke dalam (internal). Namun, aturan kebijakan cenderung diumumkan kepada publik melalui pengumuman resmi maupun tidak resmi, sedangkan isinya kadang-kadang berasal dari praktik pemerintahan. Aturan kebijakan berbeda dari peraturan perundang-undangan. Aturan kebijakan tidak dibuat berdasarkan pada kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan tetapi diterima dan diikuti oleh lembaga/pejabat pemerintahan yang berwenang dalam melaksanakan kekuasaan diskresinya. Aturan kebijakan menetapkan bagaimana kekuasaan diskresi dilaksanakan.[15]

---

[14] Rio Trifo Inggiz, Toto Kushartono, and Amanita Aliesa, "Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan," *Jurnal Dialektika Hukum* 1, no. 1 (2019): 17.

[15] A'an Efendi and Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 228-229.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Diskresi dalam pemerintahan di Indonesia hadir sejalan dengan kehendak untuk mewujudkan tujuan bangsa sebagaimana termuat dalam Konstitusi. Dasar adanya diskresi bagi lembaga/pejabat pemerintahan tertuang pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan bahwa: "Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas dan/atau adanya stagnasi pemerintahan". Dalam praktik penerapan diskresi terdapat batasan-batasan yang tidak boleh dilanggar, antara lain:[16]

1. Diskresi tidak boleh bertabrakan dengan ketentuan dalam hukum yang sedang berlaku; dan
2. Penggunaan diskresi tidak boleh menyeleweng untuk memenuhi kepentingan umum.

Aturan kebijakan dapat disebut peraturan, tetapi dasarnya hanya bertumpu pada aspek *doelmatigheid* dalam rangka prinsip *freies ermessen*, yaitu prinsip kebebasan bertindak (diskresi) yang diberikan kepada pejabat pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum. Sehingga sebagai aturan kebijakan, Surat Edaran Menteri tidak memiliki kekuatan mengikat secara umum seperti kekuatan dari peraturan perundang undangan. Hal ini dikarenakan karakteristik, unsur pembentuk, serta tujuan dari pembentukan masing-masing produk hukum tersebut adalah berbeda.

Aturan kebijakan tidak dapat digunakan untuk mengubah apalagi membatalkan ketentuan dalam peraturan perundang undangan terutama undang-undang. Jika berdasarkan pertimbangan lembaga/pejabat pemerintahan tertentu terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan perkembangan zaman, maka yang dapat dilakukannya hanya menerbitkan aturan kebijakan (misalnya surat edaran) yang isinya memberitahukan bahwa ketentuan tersebut telah tertinggal oleh perkembangan dan disarankan untuk tidak menerapkannya, tetapi tidak dapat membatalkannya. Pembatalan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi atau sederajat.[17]

Mengenai karakteristik aturan kebijakan, berikut sebagaimana dikemukakan oleh Gunz yaitu:

1. Menggunakan bahasa nonteknis sehingga mudah dipahami oleh orang awam;
2. Dokumen yang fleksibel dan oleh karena itu mudah untuk ditarik kembali dan digantikan yang baru;
3. Dokumen sering dirancang untuk memastikan bahwa kepada mereka yang dituju untuk melaksanakan suatu kewenangan memiliki kesamaan cara dalam melaksanakan wewenang tersebut;
4. Dokumen adalah manifestasi dari keyakinan bahwa untuk mencapai tujuan lebih baik menggunakan pendekatan persuasi dibandingkan dengan paksaan;

[16] Astari, "Politik Hukum Pelarangan Demonstrasi Mahasiswa Melalui Surat Edaran Kemendikbud No. 1035/E/Km/2020 Di Masa Pandemi," *Jurnal Hukum Unissula* 37, no. 1 (Mei 2021): 56.
[17] Murlinus, "Perlindungan Hukum Atas Terhadap Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*)," *Parlementer : Jurnal Studi Hukum Dan Administrasi Publik* 1, no. 2 (June 2024): 87.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

5. Dokumen merupakan suatu kompromi yang dapat diterima antara membuat undang-undang atas suatu masalah tertentu atau tidak melakukan apa pun sama sekali.

Article 1:3 GALA Belanda menetapkan definisi aturan kebijakan sebagai peraturan umum, yang tidak menjadi peraturan yang mengikat umum, yang ditetapkan berdasarkan keputusan, mengenai keseimbangan kepentingan, penetapan fakta atau interpretasi undang-undang dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan. Berpegang pada definisi tentang aturan kebijakan yang telah diuraikan di atas, aturan kebijakan pada dasarnya memiliki ciri-ciri umum sebagai berikut:[18]

1. Dibuat oleh lembaga/pejabat pemerintahan;
2. Kewenangan membuat aturan kebijakan tidak berdasarkan wewenang peraturan perundang-undangan tetapi karena diskresi yang dimiliki oleh lembaga/pejabat pemerintahan tersebut sehingga bukan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan;
3. Dapat berwujud berbagai bentuk, misalnya surat edaran, instruksi, dan lain-lain;
4. Dapat berisi perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan, dan lain-lain;
5. Berlaku bagi lembaga/pejabat pemerintahan yang menerbitkannya beserta seluruh lembaga/pejabat yang berada dalam ruang lingkup kewenangannya;
6. Tidak ada ketentuan sanksi jika dilanggar (*lex imperfecta*).

Menilik pada hierarki peraturan perundang-undangan serta kedudukan Surat Edaran, dapat dikatakan bahwa Surat Edaran bukanlah berbentuk peraturan (*regeling*) yang kekuatannya mengikat secara umum sebagaimana peraturan perundang-undangan. Surat Edaran hanya sebagai petunjuk atau pedoman yang sifatnya lebih administratif. Sebagai wujud dari pelaksanaan kewenangan diskresi dari pejabat pemerintahan, materi muatan Surat Edaran harus mencerminkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, terdapat sepuluh asas yang harus termuat dalam peraturan perundang-undangan, antara lain: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Terdapat 3 aspek dengan memperhatikan adanya kekuatan mengikat surat edaran, sebagai berikut:[19]

1. Aspek yuridis
   Surat edaran tidak diatur dalam peraturan perundang undangan, tetapi bagian dari *freies ermessen* lembaga/pejabat pemerintahan untuk menerbitkan kebijakan yang dianggap baik dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan manapun;
2. Aspek sosiologis
   Surat edaran sangat dibutuhkan dalam kondisi yang mendesak dan untuk mengisi kekosongan hukum;

[18] Efendi and Poernomo, *Hukum Administrasi,* 230-231.
[19] Ahyar Adriansyah and Zainal Abidin, "Kekuatan Hukum Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Dalam Memperluas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah," *Jurnal Ilmiah Mahasiswa* 8, no. 2 (Mei 2024): 156.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

3. Aspek filosofis
   Surat edaran merupakan kebutuhan teknis untuk memperjelas norma-norma di atasnya yang belum jelas, sehingga diatur lebih lanjut melalui surat edaran.

Berdasarkan penjelasan di atas, surat edaran masih berlaku dan memiliki kekuatan mengikat selama masih mengatur tataran internal vertikal lembaga/pejabat pemerintahan di lingkungannya, dengan memperhatikan aspek yuridis, filosofis, dan sosiologis dalam pembentukan dan implementasinya. Materi muatan surat edaran berisi pemberitahuan atau petunjuk teknis yang sifatnya penting dan mendesak, bukan meteri muatan yang bersifat mengatur umum dan memuat sanksi. Surat edaran yang materi muatan bersifat umum dan mengatur sanksi tidak sesuai dengan sifat, fungsi dan kedudukannya, sehingga tidak memiliki keabsahan secara hukum.

Mengenai kekuatan mengikat dari aturan kebijakan terdapat pendapat dari beberapa ahli. Menurut Bagir Manan, aturan kebijakan sebagai aturan yang bukan peraturan perundang-undangan tidak langsung mengikat secara hukum tetapi mengandung relevansi hukum. Aturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri. Jadi yang pertama-tama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam aturan kebijakan adalah lembaga/pejabat administrasi negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum. Indroharto berpendapat bahwa aturan kebijakan itu bagi masyarakat menimbulkan keterikatan secara tidak langsung. Menurut Hamid Attamimi aturan kebijakan mengikat secara umum karena masyarakat yang terkena aturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya.[20]

Menteri Ketenagakerjaan menerbitkan Surat Edaran Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 Tentang Larangan Penahanan Ijazah Dan/Atau Dokumen Pribadi Milik Pekerja/Buruh Oleh Pemberi Kerja. Materi muatan Surat Edaran Menteri Ketenagkerjan tersebut berisi norma larangan bagi pemberi kerja (perusahaan) untuk tidak menahan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja sebagai jaminan untuk bekerja. Dalam Surat Edaran tersebut Menteri Ketenagakerjaan menginstruksikan kepada Gubernur menyampaikan kepada Bupati/Walikota dan pemangku kepentingan lainnya untuk dapat melaksanakan isi dari Surat Edaran tersebut.

Surat Edaran yang diterbitkan Menteri Ketenagakerjaan tersebut merupakan kewenangan diskresi (*freies ermessen*) yang dimiliki oleh Menteri Ketenagakerjaan dalam menentukan langkah yang perlu sesuai dengan penilaiannya sendiri. Menteri Ketenagakerjaan menerbitkan Surat Edaran tersebut didasarkan pada maraknya pemberi kerja (perusahaan) yang menahan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja sebagai jaminan kerja. Menteri Ketenagakerjaan menilai bahwa tindakan yang dilakukan oleh pemberi kerja (perusahaan) tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia. Bahwa setiap pekerja berhak untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak. Dengan adanya penahanan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja dapat menghalangi/menghambat pekerja untuk mencari dan mendapatkan pekerjaan yang layak.

[20] Murlinus, "Perlindungan Hukum Atas Terhadap Peraturan Kebijakan (Beleidsregel), 89."

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Materi muatan Surat Edaran harus mencerminkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Materi muatan yang terkandung dalam Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan memuat asas kemanusiaan. Asas kemanusiaan yang termuat dalam surat edaran tersebut terkait dengan aturan larangan bagi pemberi kerja (perusahaan) yang menahan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja sebagai jaminan kerja. Asas kemanusiaan dalam konteks ini menekankan pada perlindungan hak asasi manusia dan martabat setiap individu untuk mencari pekerjaan yang layak dan memiliki kebebasan untuk mengelola dokumen pribadi miliknya.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan berikut dengan perubahannya dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja yang telah ditetapkan sebagai Undang-Undang oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (UU Ketenagakerjaan) dan peraturan perundang-undangan lainnya tidak mengatur secara eksplisit tentang larangan pemberi kerja (perusahaan) menahan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja. Fungsi Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan tersebut sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada UU Ketenagakerjaan dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan demikian, Surat Edaran tersebut tidak dapat menjadi suatu peraturan perundang-undangan baru atau peraturan perundang-undangan turunan dari UU Ketengakerjaan, melainkan hanya sebagai produk tata usaha negara yang memiliki tujuan mengisi kekosongan hukum dengan situasi dan kondisi yang terjadi.

Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan memiliki kekuatan mengikat hanya kepada surat tersebut dituju atau bagi lembaga/pejabat pemerintah di bidangnya. Sehingga atas dasar tersebut Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 mengikat kepada Gubernur sebagai lembaga/pejabat yang dituju dalam surat edaran tersebut. Surat edaran tersebut tidak memiliki implikasi hukum secara langsung. Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan tidak memiliki kekuatan mengikat maupun bersifat memaksa kepada pemberi kerja (perusahaan) karena tidak berisikan norma maupun mengatur paksaan berupa sanksi. Kedudukan surat edaran tersebut sebagai pengumuman atau pemberitahuan bagi pemberi kerja (perusahaan). Ketika pemberi kerja (perusahaan) tidak melaksanakan materi muatan dari surat edaran tersebut, aparat penegak hukum maupun pemangku kebijakan lainnya tidak dapat menggunakan surat edaran tersebut sebagai dasar hukum dalam mengambil sebuah tindakan.

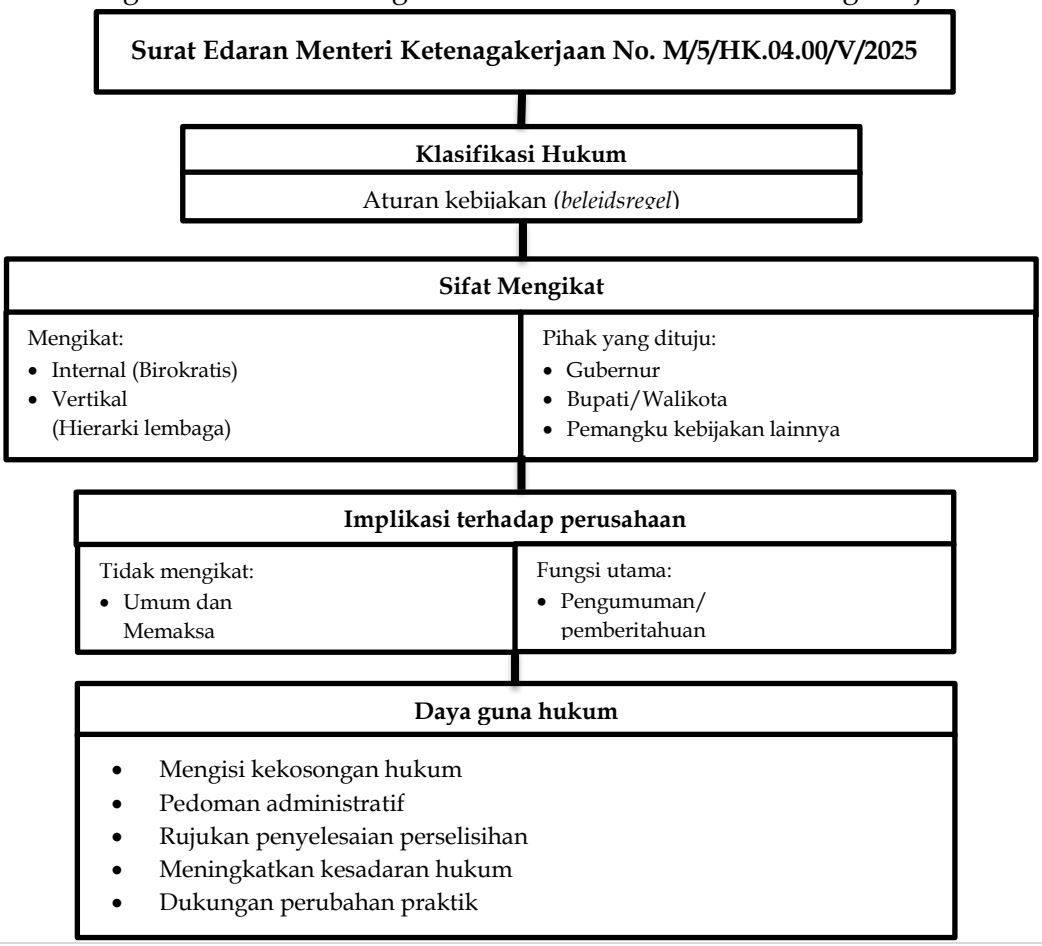
Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan memiliki relevansi hukum, meskipun tidak memiliki implikasi hukum langsung. Surat Edaran tersebut dapat digunakan sebagai pedoman administratif atau arahan bagi lembaga/pejabat pemerintahan di bawah kementerian atau lembaga/pejabat pemerintahan yang dituju oleh surat edaran tersebut dalam melaksanakan kebijakan dan mendorong pemberi kerja (perusahaan) untuk menyesuaikan praktiknya agar selaras dengan kebijakan pemerintah. Dinas Tenaga Kerja Provinsi dan Kabupaten/Kota dapat menggunakan Surat Edaran tersebut sebagai rujukan dalam menyelesaikan perselisihan hubungan industrial antara pemberi kerja (perusahaan) dengan pekerja. Gubernur dan Bupati/Walikota dapat membentuk Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota untuk melarang pemberi kerja (perusahaan) menahan

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

ijazah/dokumen pribadi milik pekerja sebagai jaminan kerja di wilayah terkait. Tetapi Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum dalam pembentukan peraturan terkait. UU Ketenagakerjaan terkait pasal diskriminasi dapat dijadaikan sebagai dasar hukum dalam pembentukan peraturan terkait dengan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan sebagai referensi.

Efektivitas surat edaran tersebut dapat dirasakan dalam beberapa aspek kebijakan. Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan No. M/5/HK.04.00/V/2025 menjadi bentuk koreksi yuridis terhadap kekosongan aturan hukum yang selama ini dimanfaatkan oleh sebagian pemberi kerja (pengusaha) untuk menahan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja dengan dalih jaminan atas kontrak kerja. Meskipun Surat Edaran tersebut tidak memiliki kekuatan mengikat setara undang-undang, surat edaran berfungsi sebagai instrumen normatif penting dalam menciptakan kesadaran hukum bagi pemberi kerja (perusahaan). Dengan diterbitkan Surat Edaran tersebut dapat meningkatkan transparansi dan profesionalisme bagi pemberi kerja (perusahaan) untuk meningkatkan standar etika dan kepatuhan terhadap hukum ketenagakerjaan. Meski demikian, implementasi kebijakan memerlukan komitmen bersama antara pemerintah, pemberi kerja (perusahaan), dan pekerja untuk memastikan bahwa nilai-nilai keadilan dan transparansi terjaga dalam setiap aspek hubungan kerja. Upaya pengawasan yang lebih intensif serta penyusunan sistem kontrak kerja yang berimbang merupakan kunci keberhasilan transformasi hubungan industrial di Indonesia.

Bagan 2 Kekuatan Mengikat Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan



p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

PENUTUP

Kesimpulan

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak mengklasifikasikan Surat Edaran ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Surat Edaran diklasifikasikan sebagai aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang terbit dari kewenangan diskresi (*freies ermessen*) pejabat pemerintahan. Aturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan (*regeling*) ataupun keputusan (*beschikking*). Aturan kebijakan berfungsi sebagai pedoman, petunjuk, atau penjelasan dalam pelaksanaan tugas.

Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 tidak memiliki kekuatan mengikat secara umum seperti undang-undang. Kekuatan mengikat Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan bersifat internal dan vertikal, yaitu mengikat kepada lembaga/pejabat pemerintahan yang dituju (Gubernur, Bupati/Walikota, dan pemangku kepentingan lainnya). Surat edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk melakukan tindakan terhadap pemberi kerja (perusahaan) yang menahan ijazah/dokumen pribadi milik pekerja. Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan berfungsi sebagai koreksi yuridis terhadap tindakan penahanan ijazah yang tidak diatur secara eksplisit dalam UU Ketenagakerjaan. Meskipun surat edaran tidak memiliki implikasi hukum langsung, penerbitan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan dapat mendorong pemberi kerja (perusahaan) untuk meningkatkan standar etika dan kepatuhan terhadap hukum ketenagakerjaan.

Saran

Memperkuat materi muatan Surat Edaran Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 Tentang Larangan Penahanan Ijazah Dan/Atau Dokumen Pribadi Milik Pekerja/Buruh Oleh Pemberi Kerja melalui Peraturan Menteri atau Perubahan Undang-Undang Ketenagakerjaan, agar surat edaran tersebut tidak hanya berfungsi sebagai anjuran melainkan menjadi aturan hukum yang mengikat secara umum dan memiliki implikasi hukum langsung terhadap pelanggaran.

DAFTAR PUSTAKA

Adriansyah, Ahyar, and Zainal Abidin. "Kekuatan Hukum Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Dalam Memperluas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah." *Jurnal Ilmiah Mahasiswa* 8, no. 2 (Mei 2024): 150–162.

Ali. "Surat Edaran Bukan Peraturan Perundang-Undangan." Hukumonline.com, March 16, 2008. https://www.hukumonline.com/berita/a/surat-edaran-bukan-peraturan-perundangundangan-hol18765?page=2, diakses pada 08 Juli 2025 pukul 10.34 WIB.

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Asshiddiqie, Jimly. *Teori Hierarki Norma Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Astari. "Politik Hukum Pelarangan Demonstrasi Mahasiswa Melalui Surat Edaran Kemendikbud No. 1035/E/Km/2020 Di Masa Pandemi." *Jurnal Hukum Unissula* 37, no. 1 (Mei 2021): 50–68.

Efendi, A'an, and Freddy Poernomo. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.

Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Kanisius, 2016.

Inggiz, Rio Trifo, Toto Kushartono, and Amanita Aliesa. "Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan." *Jurnal Dialektika Hukum* 1, no. 1 (2019): 1–29.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Kharisma Putra Utama, 2016.

Murlinus. "Perlindungan Hukum Atas Terhadap Peraturan Kebijakan (Beleidsregel)." *Parlementer : Jurnal Studi Hukum Dan Administrasi Publik* 1, no. 2 (June 2024): 77–91.

Pattinasarany, Yohanes. "Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi." *Saniri* 3, no. 1 (November 2022): 27–36.

Purnamawati, Evi, and Hijawati. "Freies Ermessen Dalam Pemerintahan Indonesia." *Solusi* 20, no. 1 (January 2022): 98–109.

Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

Supriyanto, Eko. "Kedudukan Naskah Akademik Dalam Penafsiran Ketentuan-Ketentuan Dalam Undang-Undang." *Yuridika* 31, no. 3 (September 2016): 384–400.

Wiryani, Made. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Jejak Pustaka, 2022.