

**KEBERADAAN ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK DALAM
PERJANJIAN KERJA PASCA PENGATURAN LARANGAN
PENAHANAN IJAZAH OLEH KEMENTERIAN KETENAGAKERJAAN**

***The Existence of The Principle Freedom of Contract in
Employment Agreements Following the Regulation on
The Prohibition of Withholding Diplomas***

Clarisa Permata Hariono Putri

Fakultas Hukum Universitas Surabaya

Jl Raya Tenggilis, Surabaya, Jawa Timur-Indonesia

e-mail: clarisapermata@staff.ubaya.ac.id

Naskah diterima : 04-06-2025, revisi : 12-09-2025, disetujui : 01-10-2025

Abstrak

Asas kebebasan berkontrak merupakan asas hukum yang penting dalam perjanjian kerja. Di sisi lain, asas ini seringkali digunakan pengusaha sebagai dasar membuat klausul penahanan ijazah buruh, yang membuat Kementerian Ketenagakerjaan mengeluarkan pengaturan hukum larangan penahanan ijazah. Hal tersebut di satu sisi disambut baik oleh masyarakat, namun juga menimbulkan kekhawatiran akan eksistensi asas kebebasan berkontrak pada perjanjian kerja. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan undang-undang dan konseptual. Hasil penelitian merumuskan, pengaturan larangan oleh Kementerian Ketenagakerjaan dalam bentuk Surat Edaran tidak menghapuskan asas kebebasan berkontrak dengan beberapa alasan, namun asas tersebut diterapkan dengan beberapa pembatasan. Meskipun dianggap bermanfaat, seyogyanya ketentuan larangan penahanan ijazah diwujudkan dalam produk hukum lain yang lebih mengikat dan berdampak secara menyeluruh seperti dalam bentuk undang-undang, karena pelaksanaan surat edaran Kementerian Ketenagakerjaan masih harus didasarkan pada *political will* para gubernur dan tidak bisa langsung diterapkan pada para pengusaha dan buruh.

Kata Kunci: Asas Kebebasan Berkontrak; Penahanan Ijazah; Buruh; Pengusaha

Abstract

The principle of freedom of contract is an important legal principle in employment agreements. On the other hand, this principle is often used by employers as a basis for creating a clause for withholding workers' diplomas, which makes the Ministry of Manpower issue legal regulations prohibiting the withholding of diplomas. On the one hand, this is welcomed by the public, but also raises concerns about the existence of the principle of freedom of contract in employment agreements. This research is a normative legal research with a

statutory and conceptual approach. The results of the study formulate that the regulation of the prohibition by the Ministry of Manpower in the form of a Circular Letter does not eliminate the principle of freedom of contract for several reasons, but the principle is applied with several restrictions. Although considered useful, the provisions on the prohibition of withholding diplomas should be realized in other legal products that are more binding and have a comprehensive impact such as in the form of statutes, because the implementation of the Ministry of Manpower's circular letter must still be based on the political will of the governors and cannot be directly applied to employers and workers.

Keywords: *Principle of Freedom of Contract; Withholding of Diplomas; Workers, Entrepreneurs*

A. PENDAHULUAN

Bekerja merupakan hak dari seluruh manusia guna pemenuhan kebutuhan hidup, sehingga negara perlu menjamin setiap hak masyarakatnya untuk dapat memiliki dan melakukan pekerjaan tanpa adanya diskriminasi antar orang tertentu.¹ Namun, meskipun memiliki dan melakukan pekerjaan adalah hak seluruh masyarakat yang harus dijamin dan diperhatikan oleh negara, secara faktual, pada Indonesia sendiri, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) yang terakhir, yaitu pada Bulan Agustus 2024, dari 215 juta penduduk Indonesia yang telah memasuki usia kerja masih terdapat 7,47 juta penduduk Indonesia yang termasuk sebagai pengangguran.² Tingginya angka pengangguran sebagaimana yang tergambarkan dalam data BPS tersebut merupakan suatu permasalahan yang perlu menjadi fokus dan perhatian bagi pemerintah, mengingat tingginya angka pengangguran dapat selalu bertambah mengikuti jumlah pertambahan penduduk, dan angka pengangguran tersebut selalu tidak selaras dan justru berbanding terbalik dengan ketersediaan lapangan pekerjaan yang ada.³

¹ Suratman, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia* (Depok: Rajawali Pers, 2019).

² Badan Pusat Statistik, "Booklet Sakernas Agustus 2024," August 2024.

³ Resa Marlina, Defni Cecilia, and Muhammad Hafizh, "TERBATASNYA KETERSEDIAAN LAPANGAN DAN DAMPAK PENGANGGURAN YANG DI INDONESIA," *Journal of Economics and Development (JEnD)*, no. 2 (2024): 46–59.

Kondisi lapangan pekerjaan yang sedikit sedangkan besarnya jumlah tenaga kerja yang memerlukan pekerjaan, seringkali menempatkan buruh dalam posisi yang lebih lemah dari pengusaha. Buruh pada dasarnya memang selalu berada dalam kondisi yang lebih lemah dari pengusaha atau pemberi kerja, mengingat pada dasarnya, kondisi ekonomi dari buruh tidak lebih baik dari kondisi perekonomian pengusaha sebagai pemberi kerja, yang berdampak pada lemahnya daya tawar buruh terhadap pengusaha.⁴ Hal inilah yang mengakibatkan seringkali terdapat potensi tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pengusaha, khususnya dalam hal proses penerimaan buruh pada perusahaan dan pembuatan perjanjian kerja antara buruh dan pengusaha, yang salah satunya adalah tindakan pengusaha yang melakukan penahanan ijazah asli dari buruh sebagai salah satu syarat penerimaan buruh.

Tindakan penahanan ijazah asli ini dilakukan oleh pengusaha, seringkali dilakukan dengan berbagai alasan pembenar seperti adanya alasan bahwa tindakan penahanan ijazah ini merupakan kebiasaan umum yang dianggap wajar dan telah berlaku dalam dunia kerja serta prinsip atau asas kebebasan berkontrak di antara para pihak, terlebih, pada dasarnya ketentuan hukum, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (selanjutnya disebut dengan "UUK") sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut dengan "UUCK") tidak mengatur secara normatif mengenai larangan bagi pihak pengusaha untuk menahan ijazah buruh.⁵ Kekosongan hukum serta berbagai alasan pembenar tersebut, khususnya mengenai adanya asas kebebasan berkontrak, menjadikan permasalahan penahanan ijazah ini terus terjadi hingga

⁴ Fharidhatul Whasimah, Yahman Yahman, and W. Danang Widoyoko, "Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Akibat PHK," *Anima Legis* 1, no. 1 (March 2, 2022): 23–29, <https://doi.org/10.55840/al.v1i1.10>.

⁵ Dicky Satria Pratama et al., "Analisis Hukum Mengenai Penahanan Ijazah Karyawan Oleh Perusahaan," *Indonesian Journal of Law and Justice* 1, no. 4 (June 5, 2024): 10, <https://doi.org/10.47134/ijlj.v1i4.2628>.

saat ini, dan yang terbaru juga sempat terjadi di Surabaya, terdapat kasus dugaan salah satu pengusaha di Surabaya yang menahan ijazah pekerja/buruhnya sebanyak 108 ijazah, yang saat ini pengusaha tersebut telah ditetapkan menjadi tersangka.⁶

Mendasarkan pada adanya kekosongan hukum tersebut serta permasalahan penahanan ijazah buruh yang telah terjadi, maka sekurang-kurangnya pada tanggal 20 Mei 2025 yang lalu, Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia (Kemnaker) pada akhirnya mengeluarkan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia nomor M/5/HK.04.00/V/2025 tentang Larangan Penahanan Ijazah dan/atau Dokumen Pribadi Milik Pekerja/Buruh Oleh Pemberi Kerja (selanjutnya disebut dengan SE Kemnaker tentang Larangan Penahanan Ijazah).

Kemunculan SE Kemnaker tentang Larangan Penahanan Ijazah tersebut tentunya menuai berbagai pandangan dari seluruh pihak, baik masyarakat, praktisi maupun akademisi. Salah satu pandangan tersebut adalah bahwa pengaturan surat edaran tersebut dianggap dapat memicu atau berpotensi menimbulkan pertentangan dengan kehadiran asas kebebasan berkontrak yang melandasi hubungan kerja antara buruh dan pengusaha yang didasari dalam suatu perjanjian kerja.

Oleh karena itu, pada penelitian ini, akan mencoba membahas adanya isu penahanan ijazah dikaitkan dengan kemunculan regulasi dari pemerintah tersebut, serta berupaya menjawab berbagai pandangan dan pertanyaan masyarakat, melalui suatu rumusan masalah yaitu, bagaimanakah keberadaan asas kebebasan berkontrak pada perjanjian kerja antara buruh dan pengusaha pasca pengaturan larangan penahanan ijazah oleh Kemnaker melalui Surat Edaran Kemnaker tentang Larangan Penahanan Ijazah?

⁶ Detik News, “Jan Hwa Diana Tahan 108 Ijazah Eks Karyawan, Kini Terancam 4 Tahun Bui,” May 23, 2025, retrieved from Jan Hwa Diana Tahan <https://news.detik.com/berita/d-7928224/jan-hwa-diana-tahan-108-ijazah-eks-karyawan-kini-terancam-4-tahun-bui>

Penelitian ini tentunya penting untuk dilakukan mengingat permasalahan ketenagakerjaan seperti permasalahan penahanan ijazah dan pertanyaan mengenai keberadaan asas kebebasan berkontrak dalam hubungan buruh dan pengusaha merupakan permasalahan yang penting untuk dilakukan pembahasan dan dicarikan jalan keluarnya untuk dapat segera ditangani oleh pemerintah. Hal tersebut dikarenakan Negara Indonesia merupakan negara hukum kesejahteraan, yang selalu berupaya dan berorientasi untuk mensejahterakan penduduknya sebagaimana amanat alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 194), yang mana kesejahteraan umum tersebut tentunya diraih melalui kegiatan pembangunan yang tentunya pembangunan tersebut akan melibatkan aspek ketenagakerjaan sebagai salah satu pilar penting dalam negara, mengingat tenaga kerja dan buruh merupakan bagian dari penduduk Indonesia yang besar jumlahnya.⁷

Adapun penelitian ini memiliki unsur kebaharuan dibandingkan penelitian-penelitian yang terdahulu, mengingat beberapa penelitian terdahulu seperti penelitian yang dilakukan oleh Ferdiansyah Putra dan Muhamad Dicky Putra Irsyam hanya membahas mengenai kekosongan hukum yang terjadi terhadap pengaturan penahanan ijazah di Indonesia dan berfokus pada menjelaskan bahwa sejatinya ijazah tidak dapat dikualifikasikan sebagai jaminan mengingat ijazah termasuk dalam kategori surat berharga yang tidak memiliki sisi ekonomis.⁸ Penelitian lainnya juga memang pernah membahas mengenai permasalahan penahanan ijazah, namun hanya menyatakan bahwa tindakan penahanan ijazah dari buruh merupakan pelanggaran dari Hak Asasi Manusia

⁷ Clarisa Permata Hariono Putri, Cindy Cornelia Kurniawan, and Stevie Thio, “Penanggulangan Pemutusan Hubungan Kerja Buruh Sebagai Akibat Permasalahan Penagihan Penyelenggara Teknologi Finansial,” *Jurnal Kertha Patrika* 46, no. 1 (2024): 22–43, <https://doi.org/10.24843/KP.2024.v46.i01.p02>.

⁸ Ferdiansyah Putra and Muhamad Dicky Putra Irsyam, “Tinjauan Yuridis Penahanan Ijazah Sebagai Jaminan Dalam Kerja,” *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020): 34–41.

(HAM) mengingat ijazah adalah hak absolut dari buruh.⁹ Terkait dengan pembahasan asas kebebasan berkontrak sendiri, beberapa penelitian memang sudah pernah melakukan pembahasan, namun pembahasan tersebut juga tidak sama dengan pembahasan pada penelitian ini, mengingat pada penelitian terdahulu, pembahasan asas kebebasan berkontrak banyak yang dikaitkan pada ketentuan kontrak baku dalam perjanjian, sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Dwi Atmoko yang menyimpulkan bahwa suatu kontrak baku yang dibuat oleh suatu perusahaan dengan alasan efisiensi dan efektivitas, sejatinya tidak sesuai dengan prinsip atau asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut dengan KUHPer).¹⁰ Atas dasar hal tersebut, tentunya ditemukan kebaruan atau perbedaan pada penelitian ini, mengingat penelitian ini berfokus membahas regulasi baru yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini adalah Kemnaker yaitu SE Kemnaker tentang larangan Penahanan Ijazah dikaitkan dengan keberadaan kebebasan berkontrak yang menjadi dasar dalam pembuatan segala perjanjian, termasuk perjanjian kerja yang melandasi hubungan buruh dan pengusaha sebagai pemberi kerja.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan suatu penelitian hukum yuridis normatif yang mempergunakan dua pendekatan masalah yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), sehingga akan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yang menyebabkan adanya pengkajian atas doktrin dari berbagai sarjana guna pembahasan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian.¹¹

⁹ I Made Chossy Narayanan and 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* 2, no. 4 (July 29, 2023): 34–51, <https://doi.org/10.55606/jhps.v2i4.2310>.

¹⁰ Dwi Atmoko, "Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Suatu Perjanjian Baku," *Binamulia Hukum* 11, no. 1 (July 24, 2022): 81–92, <https://doi.org/10.37893/jbh.v11i1.683>.

¹¹ Irwansyah, *Kajian Ilmu Hukum (Revisi Pertama)* (Yogyakarta: Mitra Buana Media, 2021).

Sehubungan dengan hal tersebut, akan dilakukan studi pustaka baik studi pustaka pada bahan hukum primer maupun sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif karena terdiri dari berbagai ketentuan hukum yang mengikat contohnya peraturan perundang-undangan maupun ketentuan lain yang dibentuk secara formal oleh lembaga yang memiliki kewenangan. Adapun bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang dimanfaatkan untuk mengelaborasi lebih lanjut hal yang dinyatakan oleh bahan hukum primer.¹² Dalam penelitian ini, beberapa bahan hukum primer yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UUK), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (UUCK), Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP), maupun Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia nomor M/5/HK.04.00/V/2025 tentang Larangan Penahanan Ijazah dan/atau Dokumen Pribadi Milik Pekerja/Buruh Oleh Pemberi Kerja (SE Kemnaker tentang Larangan Penahanan Ijazah). Mengenai bahan hukum sekunder yang dipergunakan antara lain berbagai literatur yang terkait dengan asas kebebasan berkontrak, ketenagakerjaan dan kajian mengenai penahanan ijazah buruh.

C. PEMBAHASAN

1. Keberadaan dan Keberlakuan Asas Kebebasan Berkontrak Secara Umum

Dalam hukum, keberadaan asas hukum adalah sesuatu yang esensial, mengingat asas hukum adalah suatu pedoman dan menjadi rujukan, khususnya dalam suatu peraturan perundang-undangan.¹³ Oleh karena itu dalam ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk dalam ketentuan hukum mengenai pembuatan perjanjian, yang secara *lex generalis* diatur dalam KUHP

¹² David Tan, “Metode Penelitian Hukum: Mengupas Dan Mengulas Metodologi Dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum,” *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8, no. 8 (2021), <https://doi.org/10.31604/jips.v8i8.2021.2463-2478>.

¹³ Tami Rusli, “ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK SEBAGAI DASAR PERKEMBANGAN PERJANJIAN DI INDONESIA,” *Pranata Hukum* 10, no. 1 (2015).

khususnya dalam Buku III KUHPer yang membahas mengenai perikatan, keberadaan asas hukum juga banyak menjadi dasar dan terkandung dalam berbagai pengaturan pasal di dalamnya. Salah satu asas hukum tersebut adalah asas kebebasan berkontrak yang menjadi dasar, terwujud dan terkandung dalam ketentuan Pasal 1338 KUHPer. Secara umum, istilah kebebasan berkontrak dituangkan dalam berbagai istilah. Dalam sistem hukum *common law*, istilah asas kebebasan berkontrak disebut juga sebagai *liberty of contract*, *party outonomy* maupun *freedom of contract*. Pada sisi yang lain, dalam sistem hukum *civil law*, asas ini sering disebut juga dengan istilah *private outonomy*.¹⁴

Sejatinya, asas kebebasan berkontrak bukanlah satu-satunya asas yang melekat dan terkait dengan ketentuan hukum perjanjian. Di samping asas kebebasan berkontrak, terdapat asas huku lain yang penting yang berlaku dan perlu diperhatikan dalam pembuatan perjanjian, antara lain asas personalitas, asas itikad baik, maupun asas konsensualisme.¹⁵ Namun, di antara seluruh asas hukum tersebut, asas kebebasan berkontrak sering menjadi pembahasan dan dasar dalam pembuatan perjanjian karena dianggap asas kebebasan berkontrak merupakan asas yang penting mengingat beberapa alasan yaitu pertama, asas kebebasan berkontrak bersifat universal, artinya, keberadaannya diakui oleh seluruh negara dengan berbagai sistem hukum, baik sistem hukum *common law* maupun *civil law*. Alasan yang kedua adalah karena asas kebebasan berkontrak menunjukkan penghormatan akan Hak Asasi Manusia (HAM). Atas dasar sebagai wujud dari penghormatan atau pengakuan HAM tersebutlah, yang menyebabkan asas kebebasan berkontrak dipandang penting dan terus berkembang, mengingat asas kebebasan berkontrak sesungguhnya berkembang atau bersumber dari kebebasan atau kepentingan individu,

¹⁴ Rusli.

¹⁵ May Shinta Retnowati et al., “PENERAPAN ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK DAN ASAS KEADILAN DALAM TRANSAKSI BISNIS,” *Jurnal Iqtishaduna: Economic Doctrine*, vol. 4, 2021.

sehingga dengan kata lain kebebasan yang dimiliki oleh seorang individu akan melahirkan kebebasan berkontrak.¹⁶

Mengenai definisi dari asas kebebasan berkontrak, sebenarnya banyak pendapat para ahli yang merumuskan apa yang dimaknai sebagai kebebasan berkontrak. Salah satunya adalah pendapat dari Ridwan Khairandy sebagaimana dikutip oleh Tami Rusli yang menyampaikan bahwa dalam memaknai asas kebebasan berkontrak, dapat terkandung adanya dua makna yaitu kebebasan dalam arti positif dan negatif. Kebebasan berkontrak dalam arti positif artinya bahwa para pihak yang terlibat dalam kontrak atau perjanjian tersebut bebas dalam menyusun substansi kontrak yang mana isi dari kontrak tersebut merupakan perwujudan kehendak dari para pihak. Pada sisi yang lain, makna kebebasan berkontrak dalam arti negatif dimaknai sebagai kebebasan para pihak dari kewajiban sepanjang kontrak yang dibuat oleh para pihak tidak mengatur hal tersebut.¹⁷

Secara normatif, asas kebebasan berkontrak diatur dalam ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUHP. Ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUHP tersebut memang tidak secara eksplisit mengatur dan menuliskan mengenai terminologi asas kebebasan berkontrak. Namun, pasal tersebut mengandung asas kebebasan berkontrak yang dapat dimaknai dan ditekankan dari awal kata dalam substansi ayat tersebut, yaitu melalui kata "semua" yang menunjukkan sisi keleluasaan atau kebebasan itu sendiri, mengingat penempatan kata "semua" pada ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUHP tersebut memberikan penafsiran pernyataan bahwa seluruh masyarakat diperkenankan membuat perjanjian apapun dan perjanjian tersebut akan mengikat para pihak yang membuatnya layaknya suatu undang-undang.¹⁸

¹⁶ Rusli, "ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK SEBAGAI DASAR PERKEMBANGAN PERJANJIAN DI INDONESIA."

¹⁷ Rusli

¹⁸ Rusli

Asas kebebasan berkontrak yang terkandung secara normatif dalam ketentuan KUHPer tersebut dan melandasi setiap perjanjian yang dibentuk oleh para pihak pembuat perjanjian tersebut pada dasarnya memiliki ruang lingkup keberlakuan. Ruang lingkup keberlakuan tersebut antara lain, pertama, dalam konteks perjanjian, kebebasan berkontrak yang dimaksud adalah kebebasan dalam hal membuat atau tidak membuat perjanjian, yang artinya para pihak tidak diharuskan untuk terikat pada suatu perjanjian. Kedua, belah pihak memiliki hak yang sama untuk tidak mengikatkan diri pada suatu perjanjian. Ruang lingkup kebebasan berkontrak yang kedua adalah kebebasan dalam hal memilih dengan siapa hendak membuat perjanjian. Bentuk ruang lingkup kebebasan berkontrak lainnya adalah menentukan alasan yang mendasari perjanjian dan obyek yang diperjanjikan, dan kebebasan yang terakhir adalah kebebasan untuk menentukan syarat perjanjian, termasuk di dalamnya menyimpangi ketentuan peraturan perundang-undangan yang bukan bersifat imperatif namun opsional.¹⁹ Menurut penulis, ruang lingkup dari kebebasan berkontrak ini seyogyanya bersifat kumulatif. Artinya, keseluruhan wujud kebebasan berkontrak tersebut harus terpenuhi secara utuh, untuk dapat dinyatakan bahwa kebebasan berkontrak tersebut terwujud dengan baik sehingga mengikat para pihak layaknya suatu ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana amanat Pasal 1338 ayat (1) KUHPer.

Pada perkembangannya, meskipun asas kebebasan berkontrak dipandang sebagai salah satu asas yang penting yang mendasari suatu pembuatan perjanjian, namun pada prakteknya telah memunculkan tendensi pelanggaran keadilan bagi salah satu pihak dalam kontrak. Asas kebebasan berkontrak pada perkembangan dan praktiknya telah banyak disalahgunakan oleh salah satu pihak. Hal ini dimungkinkan terjadi mengingat sesungguhnya asas kebebasan

¹⁹ Anggitariani Rayi Larasati Siswanta and Maria Mu'ti Wulandari, "PENERAPAN ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK PADA PERJANJIAN BAKU DALAM PERJANJIAN KERJA," *Soedirman Law Review* 4, no. 4 (2022): 409–420.

berkontrak hanya dapat mencapai tujuan kehadirannya, yaitu untuk mendatangkan kesejahteraan yang optimal bagi seluruh pihak, apabila kedua belah pihak memiliki posisi dan daya tawar yang seimbang. Mendasarkan pada hal tersebut, apabila salah satu pihak memiliki kelemahan posisi dibandingkan pihak yang lain, maka pihak lain yang memiliki *bargaining position* yang lebih unggul memiliki potensi untuk memaksakan kehendaknya atas pihak yang lebih lemah demi keuntungan pribadi.²⁰ Kelemahan daya tawar dan posisi pada salah satu pihak yang menyebabkan tindakan penyalahgunaan keadaan dengan dalih kebebasan kontrak ini bisa disebabkan karena banyak hal, baik karena kondisi ekonomi kedua belah pihak yang tidak seimbang, maupun karena kebutuhan yang mendesak dari salah satu pihak akan obyek yang diperjanjikan, yang menimbulkan tidak adanya alternatif lain selain menerima dan menyepakati perjanjian tersebut. Kondisi secara faktual mengenai penerapan penggunaan asas kebebasan kontrak yang disalahgunakan ini lebih kurang disebabkan sifat terbukanya hukum perdata khususnya ketentuan Buku III KUHP dalam hal perikatan yang timbul dari perjanjian sehingga penting untuk mengadakan mekanisme pengendalian yang efektif khususnya dari pemerintah agar tercipta keadilan dalam suatu hubungan kontraktual.²¹

Pengendalian atau pembatasan ini penting terlebih karena dalam konteks HAM, meskipun keberadaan asas kebebasan kontrak adalah cerminan dari HAM dan kebebasan individu, namun pelaksanaan hak asasi seseorang tentunya tidak boleh melanggar hak asasi orang lain.²² Pengendalian atau pembatasan ini tidak menghapuskan keberadaan dari asas kebebasan kontrak, mengingat

²⁰ Rusli, “ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK SEBAGAI DASAR PERKEMBANGAN PERJANJIAN DI INDONESIA.”

²¹ Mega Indah Fiani, “Analisis Pencantuman Klausula Eksonerasi Ditinjau Dari Asas Kebebasan Berkontrak Di Indonesia,” *Rawang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis* 5, no. 4 (2024): 1–13.

²² Nyoman Gede Antaguna and Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, “Pembatasan Kebebasan Berpendapat Dan Berekspresi Di Sosial Media Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik (ITE),” *KERTHA WICAKSANA* 17, no. 2 (July 5, 2023): 138–46, <https://doi.org/10.22225/kw.17.2.2023.138-146>.

bagaimanapun secara normatif, ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pembuatan perjanjian memungkinkan adanya kebebasan dalam membuat suatu perjanjian. Selain itu, dalam mencapai suatu tujuan yang mensejahterakan kedua belah pihak, terutama dalam hal-hal yang terkait dengan kegiatan yang sifatnya ekonomis, fleksibilitas penting untuk mencapai tujuan yang dikehendaki para pihak. Terlebih, kehadiran dan keberlakuan asas kebebasan berkontrak sebenarnya dapat menjadi salah satu solusi akan kondisi kekosongan hukum dalam hal beberapa substansi dan jenis perjanjian yang dibutuhkan oleh para pihak tidak diatur secara eksplisit oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.²³

Pengendalian atau pembatasan ini hanya diberlakukan untuk membantu salah satu pihak yang kondisinya tidak setara untuk tetap mendapatkan perlindungan akan haknya. Adapun beberapa hal yang dapat membatasi kebebasan berkontrak secara umum sebenarnya sudah diatur oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, antara lain, itikad baik dari para pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 ayat (2) KUHPer, syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPer, khususnya mengenai unsur obyektif syarat sahnya perjanjian yaitu tentang sebab atau obyek yang tidak terlarang, yang dalam hal ini dijelaskan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 1337 KUHPer yang pada intinya secara *a contrario* menyatakan bahwa suatu sebab atau obyek dikatakan tidak terlarang apabila tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kesusilaan maupun ketertiban umum. Kehadiran hal-hal di luar ketentuan peraturan perundang-undangan seperti kesusilaan dan ketertiban umum, bahkan norma kepatutan yang berlaku di masyarakat, penting untuk diperhatikan walau tidak diatur secara eksplisit pada peraturan perundang-undangan, mengingat ketentuan Pasal 1339 KUHPer

²³ Akhmad Zulkifli, “TINJAUAN YURIDIS PRAKTEK PENAHANAN IJAZAH PEKERJA OLEH PEMBERI KERJA DALAM KESEPAKATAN PERJANJIAN KERJA,” *Wasaka Hukum* 12, no. 2 (2024).

jelas mengatur bahwa perjanjian tidak hanya mengikat bagi hal yang secara eksplisit diatur di dalamnya, namun juga segala hal yang diwajibkan oleh kepatutan, kebiasaan maupun undang-undang.²⁴ Berdasarkan seluruh penjelasan ini dengan kata lain dapat dipahami bahwa keberadaan asas kebebasan berkontrak sebenarnya mengikat dan diakui secara normatif dalam pembentukan perjanjian, namun, keberlakuannya tetap perlu dibatasi agar tidak menciptakan ketidakadilan, khususnya mengingat dimungkinkannya ketidakseimbangan posisi dan daya tawar para pihak yang berkontrak.

2. Keberadaan Asas Kebebasan Berkontrak Pada Perjanjian Kerja Antara Buruh dan Pengusaha Pasca Pengaturan Larangan Penahanan Ijazah Oleh Kemnaker

Sebagaimana yang sebelumnya telah disinggung pada bagian pendahuluan, angka angkatan kerja di Indonesia yang belum mendapatkan pekerjaan atau yang masih dalam kondisi pengangguran terbilang cukup besar, sehingga kebutuhan akan mendapatkan pekerjaan tentu meningkat, sedangkan berbanding terbalik dengan jumlah lowongan pekerjaan yang tersedia. Mencermati banyaknya jumlah pencari kerja tersebut, Sebagian pemberi kerja atau pihak pengusaha memiliki tendensi untuk menyalahgunakan keadaan lemahnya tenaga kerja karena kebutuhan tenaga kerja dan kondisi ekonomi tenaga kerja yang kurang memadai akibat belum adanya pekerjaan tersebut, untuk bertindak sewenang-wenang dalam pembuatan perjanjian kerja yang mendasari hubungan kerja dengan tenaga kerja yang akan menjadi pekerjanya.²⁵ Sebenarnya, bila ditelaah lebih dalam, tindakan penahanan ijazah oleh pengusaha/pemberi kerja pada buruh ini tidak selalu atau bukanlah tanpa alasan atau bukan hanya sekedar tindakan sewenang-wenang saja. Secara umum, penahanan ijazah asli buruh oleh pengusaha didasarkan alasan agar buruh menaati ketentuan-ketentuan yang diatur dalam perjanjian kerja, atau

²⁴ Zulkifli.

²⁵ Zulkifli.

juga dapat didasarkan pada alasan agar buruh tidak dengan mudahnya meninggalkan perusahaan, khususnya bagi buruh yang terikat dalam perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT), mengingat proses *turnover* buruh yang tinggi di perusahaan, dapat menyebabkan pekerjaan pada perusahaan berjalan tidak maksimal dan merugikan pengusaha. Namun, tidak menutup kemungkinan juga, terdapat alasan penahanan ijazah asli dari buruh yang didasarkan dengan alasan adanya tanggungan yang belum terselesaikan khususnya tanggungan yang bernilai ekonomis dari buruh kepada pengusaha (seperti pinjaman maupun pemberian Ganti rugi oleh buruh pada pengusaha) yang belum dibayarkan, sehingga, pengusaha meminta jaminan berupa ijazah asli pada buruh.

Mengenai alasan yang kedua yang secara umum melandasi penahanan ijazah asli buruh oleh pengusaha, yaitu adanya tanggungan yang belum diselesaikan oleh buruh kepada pengusaha, sebenarnya secara mutlak, penahanan ijazah tersebut tidak diperkenankan. Mengingat, dalam konteks hukum keperdataan, suatu benda dapat dijadikan suatu jaminan kebendaan atas suatu utang piutang apabila benda tersebut memiliki sifat ekonomis dan dapat dialihkan pada pihak lain. Dalam hal ini, ijazah tidak memenuhi kedua unsur jaminan kebendaan berdasarkan ketentuan hukum perdata tersebut, sehingga seharusnya ijazah tidak bisa dikualifikasikan sebagai jaminan kebendaan atas suatu utang piutang atau tanggungan buruh yang belum terselesaikan. Namun, mengenai alasan penahanan ijazah yang lain, yaitu adanya keinginan pengusaha agar buruh mematuhi ketentuan dalam perjanjian kerja yang melandasi hubungan kerja keduanya, pada alasan ini, ijazah dianggap sebagai suatu jaminan, namun bukan jaminan kebendaan, melainkan jaminan lainnya yaitu jaminan untuk melakukan pekerjaan. Sebagai jaminan untuk melakukan pekerjaan, secara eksplisit memang hal ini tidak diatur larangan dan kaidahnya dalam payung hukum ketenagakerjaan yaitu UUK jo.

UUCK, sehingga sebagaimana telah disinggung pada bagian awal pembahasan ini, asas kebebasan berkontrak dapat menjadi alternatif dalam menyikapi adanya kekosongan hukum pada suatu ketentuan peraturan perundang-undangan terkait bentuk maupun substansi klausul perjanjian. Pada akhirnya, muncullah berbagai praktik penahanan ijazah yang disatukan dalam klausul perjanjian kerja maupun diwujudkan dalam perjanjian tersendiri, namun keberadaan penahanan ijazah itu masih terkait atau sehubungan dengan hubungan kerja yang diatur dalam suatu perjanjian kerja antara buruh dan pengusaha.

Menyikapi kondisi kekosongan hukum tersebut, maka pada pertengahan Bulan Mei tahun 2025 yang lalu, Kemnaker mengeluarkan SE tentang Larangan Penahanan Ijazah. SE tersebut ditujukan pada seluruh gubernur di Republik Indonesia, dan intinya mengatur bahwa demi memberikan perlindungan bagi seluruh buruh di Indonesia guna mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak serta memperhatikan praktik penahanan ijazah maupun dokumen pribadi lain milik buruh, Kemnaker menyatakan bahwa, pertama, pemberi kerja tidak diperbolehkan mensyaratkan dan/atau menahan ijazah buruh sebagai jaminan untuk bekerja. Kedua, pemberi kerja tidak diperbolehkan menghambat atau menghalangi buruh untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih layak, ketiga, adanya himbauan dari Kemnaker bagi calon buruh dan buruh untuk mencermati dan memahami isi dari setiap perjanjian kerja termasuk klausul penahanan ijazah. Pada butir keempat dari SE tersebut, Kemnaker mengatur bahwa dalam hal terdapat kepentingan yang mendesak yang dibenarkan secara hukum untuk menyerahkan ijazah, maka terdapat ketentuan yang membatasi hal tersebut yang disampaikan oleh Kemnaker, yaitu ijazah buruh tersebut didapatkan melalui pendidikan dan pelatihan yang dibiayai oleh pengusaha selaku pemberi kerja yang didasari perjanjian kerja yang tertulis dan pemberi kerja wajib menjamin keamanan ijazah serta memberikan Ganti rugi bila ijazah tersebut

hilang. Pada akhir SE tersebut, Kemnaker mengamanatkan bagi para gubernur untuk menyampaikan SE tersebut pada setiap Bupati dan Walikota serta pemangku kepentingan terkait di wilayahnya.

Mendasarkan pada substansi yang diatur pada SE tentang Larangan Penahanan Ijazah tersebut, dapat dipahami bahwa sebenarnya keberadaan asas kebebasan berkontrak pada perjanjian kerja antara buruh dan pengusaha masih eksis atau masih diakui/berlaku pada perjanjian kerja antara buruh dan pengusaha. Mengingat, pertama, sedari awal, sebelum keberadaan SE tersebut, asas kebebasan berkontrak secara umum memang keberlakuannya tidaklah mutlak, atau dengan kata lain memiliki pembatasan yang diatur oleh pemerintah melalui peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut antara lain didasari atas itikad baik para pihak dan sahnya perjanjian, khususnya mengenai syarat obyektif perjanjian yaitu sebab atau obyek yang tidak terlarang, yang maknanya berdasarkan ketentuan Pasal 1337 dan Pasal 1339 KUHPer adalah tidak bertentangan bukan hanya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, namun juga dengan hal-hal lain yang tidak tertulis namun juga dianggap penting yaitu kepatutan, kesusilaan dan ketertiban umum. Meskipun dalam hal ini perjanjian kerja adalah perjanjian khusus yang diatur dalam *lex specialist* yaitu UUK jo. UUCK dan aturan pelaksanaannya, namun penting untuk mengingat bahwa ketentuan *lex generalis* terkait dengan perjanjian, sebagaimana yang diatur dalam KUHPer, termasuk ketentuan syarat obyektif sahnya perjanjian ini juga berlaku bagi perjanjian kerja tersebut. Terlebih, Pasal 52 UUK jo. UUCK yang mengatur mengenai syarat sahnya perjanjian kerja sebenarnya mengadopsi ketentuan Pasal 1320 KUHPer dan ketentuan lain yang terkait dari KUHPer.

Dengan kata lain, dapat dimaknai bahwa, sedari awal, bahkan sebelum SE ini diberlakukan, penahanan ijazah sebagai jaminan untuk melakukan pekerjaan, tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian kerja yaitu syarat obyektif mengenai

sebab atau obyek yang terlarang, mengingat, penahanan ijazah sebagai jaminan untuk melakukan pekerjaan, bertentangan dengan norma kepatutan yang ada di masyarakat, dimana ijazah jelas merupakan hak pribadi dari seseorang yang telah menempuh pendidikan sehingga seyogyanya berada pada penguasaan orang yang berhak tersebut. Tidak hanya melanggar norma kepatutan, secara normatif, walaupun tidak dilarang oleh ketentuan UUK jo. UUCK, sebenarnya penahanan ijazah bertentangan dengan ketertiban umum (*public order*). Berkaitan dengan aspek ketertiban umum, sebenarnya negara memiliki kepentingan untuk melindungi kebebasan mencari pekerjaan dan mobilitas tenaga kerja, dan hal tersebut tercermin dalam ketentuan Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU tentang HAM) yang intinya mengatur bahwa tiap orang berhak memiliki pekerjaan yang dikehendaknya.²⁶ Terlebih penahanan ijazah ini secara ekstensif juga dapat dianggap dapat berdampak pada pelanggaran konstitusi pada Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945, yang salah satu substansi pada ayat tersebut menyatakan bahwa setiap orang berhak memilih pekerjaan Hal ini dikarenakan, penahanan ijazah dapat membatasi para buruh untuk memilih pekerjaan lain yang lebih sesuai dengan kondisi dan kebutuhan mereka, mengingat pada umumnya ijazah dipergunakan sebagai salah satu berkas administratif yang dibutuhkan dalam mencari dan melamar pekerjaan. Melalui ketentuan tersebut dikaitkan dengan penahanan ijazah, tentunya terlihat bahwa tindakan penahanan ijazah, senyatanya bertentangan dengan kepentingan Negara Indonesia melalui pemerintah untuk melindungi setiap tenaga kerja dalam memperoleh akses pekerjaan dan bekerja. Selain itu, bentuk pelanggaran syarat obyektif sebagai syarat sah nya perjanjian kerja dari tindakan penahanan ijazah juga dikarenakan tindakan penahanan ijazah sebenarnya dapat dikatakan

²⁶ Dicky Satria Pratama et al., “Analisis Hukum Mengenai Penahanan Ijazah Karyawan Oleh Perusahaan.”

bertentangan dengan norma kesusilaan (*morality*). Hal ini dikarenakan, pemaksaan pada seseorang untuk menyerahkan dokumen pribadi, termasuk ijazah yang sangat penting dengan memanfaatkan kondisi terdesak mengingat tenaga kerja sangat memerlukan pekerjaan adalah tindakan yang tidak susila atau tidak bermoral. Pertentangan dengan berbagai norma tersebut menunjukkan adanya perbuatan yang melanggar hukum, mengingat pengertian perbuatan melanggar hukum tidak hanya semata-mata melanggar undang-undang,²⁷ sehingga jelas menunjukkan adanya pelanggaran terhadap syarat obyektif sah nya perjanjian kerja yang diatur dalam ketentuan KUHPer secara umum dan secara khusus pada ketentuan hukum UUK jo. UUCK.

Alasan kedua, pengaturan SE Kemnaker sebenarnya justru dapat dikatakan memperlihatkan adanya upaya pemerintah sebagai salah satu pihak yang memegang fungsi dan peranan penting dalam hubungan industrial sebagaimana ketentuan Pasal 102 UUK jo. UUCK untuk menyeimbangkan kondisi ketimpangan kedudukan yang ada antara buruh dan pengusaha dalam pembuatan awal perjanjian kerja melalui pembuatan kebijakan maupun peraturan perundang-undangan. Hal ini penting untuk dilakukan mengingat sebagaimana yang telah disampaikan sebelumnya, asas kebebasan berkontrak dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuan kehadirannya, yaitu untuk kesejahteraan para pihak yang berkontrak, apabila memenuhi seluruh ruang lingkup dari asas kebebasan berkontrak, yang mana, pemenuhan akan seluruh ruang lingkup dari asas kebebasan berkontrak tidak mungkin dapat tercapai bila ada ketimpangan kedudukan dan daya tawar yang terlalu berlebih dari salah satu pihak. Ketiga, substansi dari SE hanyalah berupa himbauan bagi para gubernur untuk menyampaikan mengenai larangan penahanan ijazah sebagai salah satu hal yang diperjanjikan dalam perjanjian kerja yang nyata-nyata

²⁷ I Nengah Adi Drastawan, “Kedudukan Norma Agama, Kesusilaan dan Kesopanan Dengan Norma Hukum Pada Tata Masyarakat Pancasila,” *Jurnal Komunitas Yustisia* 4, no. 3 (2021).

memang penahanan ijazah tersebut bertentangan dengan norma dan kepatutan. SE tersebut hanya memberikan batasan secara limitatif pada asas kebebasan berkontrak dalam hal klausul penahanan ijazah, dan tidak membatasi aspek dan ruang lingkup asas kebebasan berkontrak secara menyeluruh seperti kebebasan membuat atau tidak membuat perjanjian, kebebasan memilih dengan siapa membuat perjanjian, kebebasan menentukan alasan dan obyek perjanjian, serta kebebasan menyimpangi ketentuan peraturan perundang-undangan yang sifatnya opsional, sehingga, para pihak yaitu buruh dan pengusaha masih dapat dengan bebas merumuskan hal-hal lainnya dalam hubungan kerja, sepanjang hal tersebut memenuhi secara kumulatif ruang lingkup asas kebebasan berkontrak, aspek itikad baik para pihak dan ketentuan sahnyanya perjanjian. Oleh karena itu, dapat sekali lagi ditegaskan bahwa keberadaan asas kebebasan berkontrak pada perjanjian kerja antara buruh dan pengusaha masih berlaku dan diakui secara umum dalam suatu perjanjian kerja, pasca larangan penahanan ijazah oleh Kemnaker.

Meskipun demikian, penting untuk memahami bahwa ketentuan SE tentang Larangan Penahanan Ijazah ini tidak bersifat mengikat secara langsung bagi para pengusaha dan menyeluruh seperti layaknya suatu undang-undang. Hal tersebut dikarenakan, SE bukan merupakan suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat dibuktikan dengan tidak adanya keberadaan SE dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang beberapa kali mengalami perubahan (selanjutnya disebut UU P3U). SE dikeluarkan dengan dasar diskresi (*freis ermessen*) dari pejabat pemerintah, sehingga berdasarkan sifatnya, SE tidak memiliki sifat mengatur (*regeling*) layaknya suatu peraturan perundang-undangan yang diatur pada UU P3U, dan tidak memiliki kekuatan mengikat bagi

publik. SE merupakan suatu aturan kebijakan (*beleidsregels*) sehingga hanya mengikat bagi *addresat* atau pihak yang dituju pada surat tersebut.²⁸

Berkaitan dengan pemahaman mengenai hakikat SE tersebut, dapat dipahami bahwa pada SE Kemnaker ini sebenarnya ditujukan untuk para gubernur di Indonesia. Implikasinya, keberlakuan ketentuan SE tersebut dikembalikan pada pelaksanaan dan *political will* para gubernur serta tidak mengikat bagi buruh dengan pengusaha, sehingga, akan menjadi lebih baik apabila, ketentuan mengenai larangan penahanan ijazah dilakukan pembahasan dan perumusan melalui produk hukum lain yang lebih mengikat, setidaknya tidaknya diadopsi menjadi suatu ketentuan peraturan daerah oleh gubernur pada wilayah masing-masing, namun diharapkan bisa juga diatur secara nasional dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, seperti mengadakan pembaharuan pada ketentuan UUK jo. UUCK untuk memberikan kaidah, ketentuan dan batasan yang jelas mengenai asas kebebasan berkontrak dalam hal klausul penahanan ijazah ini, sehingga terdapat kepastian dan kesatuan hukum mengenai penyelesaian permasalahan ini.

Selanjutnya, bagi para pengusaha dan buruh, diharapkan dapat menjalankan fungsinya dengan baik sebagai salah satu pihak dalam hubungan industrial sesuai amanat Pasal 102 UUK jo. UUCK, untuk menjalankan kewajiban dan memajukan perusahaan bagi buruh, dan bagi pengusaha untuk memberikan kesejahteraan bagi buruh dan bertindak demokratis, agar pelaksanaan hubungan kerja pada perusahaan berjalan dengan baik dan lancar, sehingga, tidak diperlukan adanya jaminan untuk melakukan pekerjaan berupa penahanan ijazah yang dimaksudkan agar buruh bertahan dan tidak melepaskan diri dari hubungan kerja, karena buruh sendiri dan pengusaha sudah memiliki hubungan kerja yang baik dan nyaman karena telah

²⁸ Wafa Yusdheaputra, "Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," *Jurist-Diction* 6, no. 1 (2023).

menjalankan fungsinya sebagai pihak-pihak dalam hubungan industrial secara baik. Selain itu, bagi buruh yang melakukan pelanggaran atau memiliki tanggungan yang belum diselesaikan pada pengusaha, pengusaha dapat menerapkan mekanisme penyelesaian yang lain dengan buruh yaitu misalnya menerapkan pengenaan denda, ganti rugi maupun pemotongan upah, yang pelaksanaannya harus sesuai dengan ketentuan Pasal 58, 59 maupun Pasal 63 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 sebagaimana telah diubah dengan peraturan Pemerintah Nomor 51 tahun 2023 tentang Pengupahan (PP tentang Pengupahan), dibandingkan menahan ijazah buruh sebagai jaminan.

D. PENUTUP

Keberadaan asas kebebasan berkontrak pada perjanjian kerja antara buruh dan pengusaha masih eksis atau masih diakui/berlaku pada perjanjian kerja antara buruh dan pengusaha pasca ketentuan larangan penahanan ijazah oleh Kemnaker mengingat, **pertama**, asas kebebasan berkontrak secara umum memang keberlakuannya tidaklah mutlak, karena dibatasi oleh unsur itikad baik para pihak dan sahnyanya perjanjian, khususnya mengenai syarat obyektif perjanjian yaitu sebab atau obyek yang tidak terlarang berdasarkan ketentuan Pasal 1337 dan Pasal 1339 KUHP, **kedua**, pengaturan SE Kemnaker sebenarnya justru dapat dikatakan memperlihatkan adanya upaya pemerintah sebagai salah satu pihak yang memegang fungsi dan peranan penting dalam hubungan industrial untuk menyeimbangkan kondisi ketimpangan kedudukan yang ada antara buruh dan pengusaha dalam pembuatan awal perjanjian kerja melalui pembuatan kebijakan maupu peraturan perundang-undangan, dan **ketiga**, substansi dari SE hanyalah berupa himbauan bagi para gubernur untuk menyampaikan mengenai larangan penahanan ijazah sebagai salah satu hal yang diperjanjikan dalam perjanjian kerja yang nyata-nyata memang penahanan ijazah tersebut bertentangan dengan norma dan kepatutan. SE tersebut hanya memberikan batasan secara limitatif pada asas kebebasan berkontrak dalam hal

klausul penahanan ijazah, dan tidak membatasi aspek dan ruang lingkup asas kebebasan berkontrak secara menyeluruh.

Meskipun demikian, penulis menyarankan mengenai ketentuan larangan penahanan ijazah ini diatur dalam ketentuan undang-undang dan bukan hanya sebatas SE mengingat keberlakuan SE ini hanya bersifat himbauan pada internal pemerintah yaitu gubernur sehingga pelaksanaan SE tergantung pada *political will* gubernur, serta menyarankan agar pihak pengusaha dan buruh bersama-sama menjalankan fungsinya sebagai pihak dalam hubungan industrial agar tercipta kenyamanan dalam proses hubungan kerja dan agar pihak pengusaha dapat mengupayakan tindakan lain seperti pemotongan upah, pengenaan denda dan permintaan ganti rugi yang masih dimungkinkan berdasarkan ketentuan Pasal 58, 59 dan 63 PP tentang Pengupahan dalam hal masih ada tanggungan buruh yang belum terselesaikan pada pengusaha, dibandingkan menahan ijazah buruh.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Irwansyah. *Kajian Ilmu Hukum (Revisi Pertama)*. Yogyakarta: Mitra Buana Media, 2021.

Suratman. *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Depok: Rajawali Pers, 2019.

Jurnal :

Antaguna, Nyoman Gede, and Anak Agung Sagung Laksmi Dewi. "Pembatasan Kebebasan Berpendapat Dan Berekspresi Di Sosial Media Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik (ITE)." *KERTHA WICAKSANA* 17, no. 2 (July 5, 2023): 138–46. <https://doi.org/10.22225/kw.17.2.2023.138-146>.

Atmoko, Dwi. "Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Suatu Perjanjian Baku." *Binamulia Hukum* 11, no. 1 (July 24, 2022): 81–92. <https://doi.org/10.37893/jbh.v11i1.683>.

Drastawan, I Nengah Adi. "Kedudukan Norma Agama, Kesusilaan dan Kesopanan Dengan Norma Hukum Pada Tata Masyarakat Pancasila." *Jurnal Komunitas Yustisia* 4, no. 3 (2021).

- Fiani, Mega Indah. "Analisis Pencantuman Klausula Eksonerasi Ditinjau Dari Asas Kebebasan Berkontrak Di Indonesia." *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis* 5, no. 4 (2024): 1–13. <https://jhlgr.rewangrencang.com/>.
- Marlina, Resa, Defni Cecilia, and Muhammad Hafizh. "TERBATASNYA KETERSEDIAAN LAPANGAN DAN DAMPAK PENGANGGURAN YANG DI INDONESIA." *Journal of Economics and Development (JEnD)*, no. 2 (2024): 46–59.
- Narayanan, I Made Chossy and 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* 2, no. 4 (July 29, 2023): 34–51. <https://doi.org/10.55606/jhps.v2i4.2310>.
- Pratama, Dicky Satria, Muhammad Wendy Alpihanur Ariady, Muhammad Zulfikar Azis, and Muhammad Zacky Umar Pananda. "Analisis Hukum Mengenai Penahanan Ijazah Karyawan Oleh Perusahaan." *Indonesian Journal of Law and Justice* 1, no. 4 (June 5, 2024): 10. <https://doi.org/10.47134/ijlj.v1i4.2628>.
- Putra, Ferdiansyah, and Muhamad Dicky Putra Irsyam. "Tinjauan Yuridis Penahanan Ijazah Sebagai Jaminan Dalam Kerja." *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020): 34–41.
- Putri, Clarisa Permata Hariono, Cindy Cornelia Kurniawan, and Stevie Thio. "Penanggulangan Pemutusan Hubungan Kerja Buruh Sebagai Akibat Permasalahan Penagihan Penyelenggara Teknologi Finansial." *Jurnal Kertha Patrika* 46, no. 1 (2024): 22–43. <https://doi.org/10.24843/KP.2024.v46.i01.p02>.
- Retnowati, May Shinta, Yeni Zannuba Arifah, Muhammad Irkham Firdaus, Devid Frastiawan, Amir Sup, Muhammad Abdul Aziz, Universitas Darussalam Gontor, and Mayshinta@unida Gontor Ac Id. "PENERAPAN ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK DAN ASAS KEADILAN DALAM TRANSAKSI BISNIS." *Jurnal Iqtishaduna: Economic Doctrine*. Vol. 4, 2021.
- Rusli, Tami. "ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK SEBAGAI DASAR PERKEMBANGAN PERJANJIAN DI INDONESIA." *Pranata Hukum* 10, no. 1 (2015).
- Siswanta, Anggitariani Rayi Larasati, and Maria Mu'ti Wulandari. "PENERAPAN ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK PADA PERJANJIAN BAKU DALAM PERJANJIAN KERJA." *Soedirman Law Review* 4, no. 4 (2022): 409–20.
- Tan, David. "Metode Penelitian Hukum: Mengupas Dan Mengulas Metodologi Dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum." *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8, no. 8 (2021). <https://doi.org/10.31604/jips.v8i8.2021.2463-2478>.
- Whasimah, Fharidhatul, Yahman Yahman, and W. Danang Widoyoko. "Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Akibat PHK." *Anima Legis* 1, no. 1 (March 2, 2022): 23–29. <https://doi.org/10.55840/al.v1i1.10>.

Yusdheaputra, Wafa. "Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." *Jurist-Diction* 6, no. 1 (2023).

Zulkifli, Akhmad. "TINJAUAN YURIDIS PRAKTEK PENAHANAN IJAZAH PEKERJA OLEH PEMBERI KERJA DALAM KESEPAKATAN PERJANJIAN KERJA." *Wasaka Hukum* 12, no. 2 (2024).

Internet :

Detik News. "Jan Hwa Diana Tahan 108 Ijazah Eks Karyawan, Kini Terancam 4 Tahun Bui," 2025. <https://news.detik.com/berita/d-7928224/jan-hwa-diana-tahan-108-ijazah-eks-karyawan-kini-terancam-4-tahun-bui>.

Badan Pusat Statistik. "Booklet Sakernas Agustus 2024," 2024. <https://www.bps.go.id/id/publication/2024/12/20/145b7ca9b2e159c6c0493290/booklet-sakernas-agustus-2024.html>.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 Tentang Pengupahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 Tentang Pengupahan.

Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 Tentang Larangan Penahanan Ijazah Dan/Atau Dokumen Pribadi Milik Pekerja/Buruh Oleh Pemberi Kerja.