

KEWENANGAN DISNAKERTRANS PROVINSI JAWA TIMUR DALAM PENANGANAN KASUS PENAHANAN IJAZAH DITINJAU DARI ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (AUPB)

Mahesa Perkasa

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur

E-mail: 22071010046@student.upnjatim.ac.id

Adhitya Widya Kartika

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur

E-mail: adhityawidyakartika@ymail.com

Abstract

Diploma retention by employers is a practice that may restrict workers' rights and raise legal issues concerning the exercise of governmental authority in the field of employment. This study aims to analyze the authority of the Industrial Relations and Social Security Division of the East Java Provincial Manpower and Transmigration Office in handling diploma retention cases based on the General Principles of Good Governance (AUPB) and to formulate an authority norm reconstruction to strengthen legal certainty and law enforcement effectiveness. This study employs an empirical legal research method using an AUPB-based approach. Data were obtained through in-depth interviews, observations of case-handling processes, and analysis of administrative documents relating to complaints and case resolution. The data were analyzed descriptively and qualitatively by evaluating the exercise of authority based on the principles of legal certainty, impartiality, proportionality, and the prohibition of abuse of authority. The findings demonstrate a gap between the legal prohibition of diploma retention and its implementation in practice. Of the 144 cases recorded during the research period, none were processed through criminal proceedings, while the cases were predominantly resolved through mediation. This practice raises concerns regarding the principle of legal certainty due to the inconsistency between the prescribed criminal sanctions and actual enforcement; the principle of impartiality because, in certain cases, mediators actively participated in formulating settlement schemes that linked the return of diplomas to payment obligations; and the principle of carefulness due to the absence of adequate standard operating procedures, objective case-disposition criteria, and monitoring mechanisms. This study proposes an authority norm reconstruction through objective criteria for case handling, a clear separation between mediation and sanction enforcement, procedural standardization, mandatory legal review, escalation mechanisms, worker protection, and strengthened transparency and accountability. The novelty of this study lies in formulating an AUPB-based model of governmental authority for handling diploma retention cases that integrates dispute resolution mechanisms with legal certainty and accountable law enforcement.

Keywords: *General Principles of Good Governance; government authority; mediation; diploma retention; norm reconstruction.*

Abstrak

Penahanan ijazah oleh perusahaan merupakan praktik yang berpotensi membatasi hak pekerja dan menimbulkan persoalan dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis kewenangan Bidang Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur dalam menangani kasus penahanan ijazah berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), serta merumuskan rekonstruksi norma kewenangan untuk meningkatkan kepastian dan efektivitas penegakan hukum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan pendekatan AUPB. Data diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi terhadap proses penanganan kasus, dan analisis dokumen administrasi penanganan pengaduan. Analisis dilakukan secara deskriptif-kualitatif dengan

mengevaluasi pelaksanaan kewenangan berdasarkan asas kepastian hukum, ketidakberpihakan, proporsionalitas, dan larangan penyalahgunaan kewenangan. Hasil penelitian menunjukkan adanya kesenjangan antara norma yang melarang penahanan ijazah dan praktik penanganannya. Dari 144 kasus yang tercatat pada periode penelitian, tidak terdapat kasus yang diproses melalui mekanisme pidana, sementara penyelesaian dilakukan melalui mediasi. Praktik tersebut menimbulkan persoalan terhadap asas kepastian hukum karena terdapat ketidaksesuaian antara ancaman sanksi pidana dan praktik penegakan hukum; terhadap asas ketidakberpihakan karena dalam kasus tertentu mediator berperan aktif dalam merumuskan skema penyelesaian yang mengaitkan pengembalian ijazah dengan kewajiban pembayaran; serta terhadap asas kecermatan karena belum tersedia standar operasional, kriteria disposisi, dan mekanisme pengawasan yang memadai. Penelitian ini mengusulkan rekonstruksi norma kewenangan melalui pengaturan kriteria objektif penanganan kasus, pemisahan kewenangan mediasi dan penegakan sanksi, standardisasi prosedur, legal review, mekanisme eskalasi, perlindungan pekerja, serta penguatan transparansi dan akuntabilitas. Kebaruan penelitian terletak pada perumusan model kewenangan penanganan penahanan ijazah berbasis AUPB yang mengintegrasikan mekanisme penyelesaian perselisihan dengan kepastian dan akuntabilitas penegakan hukum.

Kata Kunci: AUPB; kewenangan pemerintahan; mediasi; penahanan ijazah; rekonstruksi norma.

I. PENDAHULUAN

Perlindungan terhadap hak-hak fundamental pekerja merupakan salah satu pilar utama dalam sistem hukum ketenagakerjaan Indonesia. Ijazah sebagai dokumen yang melekat pada diri pekerja memiliki fungsi penting dalam menunjang keberlanjutan karier dan akses terhadap kesempatan kerja. Oleh karena itu, praktik penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha sebagai jaminan menimbulkan persoalan hukum ketika tindakan tersebut membatasi pekerja dalam menggunakan dokumen yang menjadi haknya.¹

Dalam perspektif hukum administrasi negara, persoalan penahanan ijazah tidak hanya berkaitan dengan hubungan hukum antara pekerja dan pengusaha, tetapi juga

berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah dalam memberikan perlindungan dan penyelesaian terhadap pengaduan ketenagakerjaan. Setiap keputusan dan/atau tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).² UU Administrasi Pemerintahan secara eksplisit menempatkan kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, larangan penyalahgunaan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik sebagai AUPB.

AUPB dalam konteks ini berfungsi sebagai parameter untuk menilai apakah penggunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan dalam menangani pengaduan pekerja telah dilakukan secara legal, objektif, cermat, dan dapat dipertanggungjawabkan.

¹Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Pasal 19 ayat (2).

² Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), 244-247.

Dengan demikian, persoalan utama bukan hanya apakah pemerintah memiliki kewenangan untuk menangani pengaduan penahanan ijazah, tetapi juga apakah kewenangan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan AUPB.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah memberikan landasan normatif terhadap larangan penahanan dokumen asli pekerja melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan. Pasal 42 Peraturan Daerah tersebut mengatur larangan bagi pengusaha untuk menahan atau menyimpan dokumen asli yang sifatnya melekat pada pekerja sebagai jaminan.³ Perda tersebut merupakan regulasi yang masih berlaku dan mengatur penyelenggaraan ketenagakerjaan di Jawa Timur.

Selanjutnya, pelaksanaan fungsi pemerintahan di bidang ketenagakerjaan dilakukan melalui perangkat daerah yang memiliki tugas dan fungsi sesuai dengan pembagian urusan pemerintahan. Dalam konteks Provinsi Jawa Timur, penanganan persoalan hubungan industrial menjadi bagian dari tugas Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur, termasuk melalui Bidang Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial.⁴

Namun, keberadaan dasar hukum tersebut belum secara otomatis menjamin bahwa pelaksanaan kewenangan dalam menangani kasus penahanan ijazah telah berjalan sesuai dengan AUPB. Hasil penelitian menunjukkan adanya kesenjangan antara norma yang melarang penahanan ijazah dengan praktik penanganan pengaduan di lapangan. Berdasarkan data internal Seksi Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Bidang Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur, terdapat 144 kasus penahanan ijazah yang tercatat pada periode penelitian dan tidak terdapat kasus yang diproses melalui mekanisme pidana.⁵

Sebaliknya, kasus-kasus tersebut diselesaikan melalui mekanisme klarifikasi dan mediasi. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara *das sollen* berupa norma yang melarang penahanan ijazah dengan *das sein* berupa praktik penyelesaian kasus yang lebih menitikberatkan pada mediasi.

Kesenjangan tersebut menjadi semakin penting untuk dikaji ketika mekanisme mediasi menghasilkan penyelesaian yang menghubungkan pengembalian ijazah dengan

³ Provinsi Jawa Timur, Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan, Pasal 42.

⁴ Provinsi Jawa Timur, Peraturan Gubernur Nomor 84 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja

Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur.

⁵Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur, Data Kasus Penahanan Ijazah Periode Februari-Juni 2025, Dokumen Internal, 2025.

kewajiban tertentu dari pekerja.⁶ Dalam kasus NSP, misalnya, hasil wawancara menunjukkan bahwa mediator mengusulkan skema pembayaran uang muka sebesar Rp 200.000 sebelum ijazah dikembalikan, sedangkan sisa kewajiban sebesar Rp 609.000 dibayarkan secara bertahap selama dua bulan. Fakta tersebut penting bukan untuk menyimpulkan secara langsung adanya pelanggaran hukum, tetapi untuk menguji apakah cara penggunaan kewenangan tersebut telah sesuai dengan AUPB.⁷

Penelitian terdahulu menunjukkan kekosongan kajian dari perspektif kewenangan pemerintahan dan AUPB. Aditya dan Marlina (2020) menganalisis dari sudut Hukum Perdata tanpa mengkaji AUPB.⁸ Agustin dan Wahjoeono (2022) menekankan perlindungan hukum normatif tanpa analisis kewenangan dan AUPB.⁹ Hafiz Basmalah (2022) dan Kunde Tapy Gani (2020) tidak menganalisis kewenangan berdasarkan AUPB dan tidak merumuskan rekonstruksi norma.¹⁰ Penelitian ini mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis kewenangan Bidang HI dan Jamsos berdasarkan AUPB serta merumuskan rekonstruksi norma kewenangan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini memfokuskan kajian pada kewenangan

Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur dalam penanganan kasus penahanan ijazah ditinjau dari AUPB. Fokus tersebut mencakup pelaksanaan kewenangan dalam menerima pengaduan, melakukan klarifikasi, melaksanakan mediasi, merumuskan penyelesaian, serta menentukan tindak lanjut terhadap dugaan pelanggaran ketentuan larangan penahanan ijazah.

Berdasarkan fokus tersebut, permasalahan penelitian dirumuskan sebagai berikut: pertama, bagaimana kewenangan Disnakertrans Provinsi Jawa Timur dilaksanakan dalam penanganan kasus penahanan ijazah ditinjau dari AUPB? Kedua, bagaimana konstruksi kewenangan yang ideal dalam penanganan kasus penahanan ijazah agar menjamin kepastian hukum, ketidakberpihakan, kecermatan, dan perlindungan terhadap pekerja?

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan kewenangan Disnakertrans Provinsi Jawa Timur dalam menangani kasus penahanan ijazah berdasarkan AUPB serta merumuskan konstruksi kewenangan yang dapat memperkuat kepastian hukum dan akuntabilitas penanganan pengaduan pekerja.

⁶ Hasil wawancara dengan mediator Bidang HI dan Jamsos Disnakertrans Jawa Timur dan analisis dokumen kasus NSP, Juni 2025.

⁷ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, 251-256.

⁸ Aditya dan Marlina, "Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja yang Ijazahnya Dijadikan Jaminan Oleh Perusahaan Pemberi Kerja," Jurnal Hukum (2020).

⁹ Agustin dan Wahjoeono, "Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Atas Permintaan Ijazah Asli Oleh Perusahaan Sebagai Jaminan," Jurnal Hukum (2022).

¹⁰ Hafiz Basmalah, "Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Terhadap Penahanan Ijazah Dalam Kontrak Kerja" (Skripsi, Universitas Sumatera Utara, 2022); Kunde Tapy Gani, "Efektivitas Pasal 79 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016" (Skripsi, Universitas Brawijaya, 2020).

Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis kewenangan Disnakertrans dalam penanganan penahanan ijazah dengan menjadikan AUPB sebagai parameter untuk menguji hubungan antara kewenangan mediasi dan penegakan hukum. Penelitian ini selanjutnya mengonstruksikan kebutuhan akan kriteria disposisi kasus, batas kewenangan mediator, standardisasi prosedur, *legal review*, mekanisme eskalasi, serta pengawasan dan akuntabilitas sebagai bagian dari tata kelola penanganan kasus penahanan ijazah.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan sifat deskriptif-eksplanatoris, yang bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan kewenangan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur dalam penanganan kasus penahanan ijazah serta menjelaskan kesenjangan antara ketentuan hukum (*das sollen*) dan praktik penyelenggaraan kewenangan (*das sein*). Fokus empiris penelitian diarahkan pada pelaksanaan kewenangan oleh Bidang Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial (HI dan Jamsos) Disnakertrans Provinsi Jawa Timur, khususnya dalam menerima, memeriksa, memfasilitasi, dan menyelesaikan pengaduan mengenai penahanan ijazah oleh perusahaan.

Pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pendekatan ini digunakan untuk menilai apakah

pelaksanaan kewenangan administratif dalam penanganan kasus penahanan ijazah telah memenuhi prinsip kepastian hukum, ketidakberpihakan, kecermatan, proporsionalitas, serta larangan penyalahgunaan kewenangan. Pemilihan AUPB sebagai pisau analisis didasarkan pada karakter objek penelitian yang tidak hanya berkaitan dengan hubungan hukum antara pekerja dan pemberi kerja, tetapi juga menyangkut tindakan dan keputusan aparatur pemerintah dalam memberikan perlindungan serta menyelesaikan pengaduan ketenagakerjaan.

1. Lokasi dan Fokus Penelitian

Penelitian dilaksanakan pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur, dengan fokus pada pelaksanaan kewenangan unit yang menangani perselisihan hubungan industrial, khususnya Bidang Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial. Pemilihan lokasi didasarkan pada kedudukan Disnakertrans sebagai institusi pemerintahan daerah yang menerima dan menangani pengaduan terkait praktik penahanan ijazah serta memiliki fungsi pelayanan dan penyelesaian permasalahan ketenagakerjaan.

Objek penelitian tidak diarahkan semata-mata untuk menilai hubungan hukum antara pekerja dengan perusahaan, melainkan untuk menguji bagaimana kewenangan pemerintahan tersebut dijalankan, bagaimana kasus didisposisikan dan diselesaikan, serta apakah mekanisme tersebut telah sesuai dengan AUPB.

2. Sumber Data

Data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder: Pertama, data primer diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi, dan penelaahan dokumen administratif yang berkaitan langsung dengan penanganan kasus penahanan ijazah. Informan dipilih secara purposive berdasarkan pertimbangan bahwa mereka memiliki kewenangan, pengetahuan, pengalaman, atau keterlibatan langsung dalam proses penanganan kasus. Informan penelitian meliputi Kepala Dinas, Kepala Bidang HI dan Jamsos, Subkoordinator Mediator, serta mediator yang menangani pengaduan penahanan ijazah. Komposisi informan tersebut dipilih untuk memperoleh perspektif dari tingkat pengambilan kebijakan, pelaksanaan kewenangan, hingga praktik penyelesaian kasus.

Kedua, data sekunder diperoleh melalui penelusuran bahan hukum dan literatur yang relevan, meliputi peraturan perundang-undangan mengenai ketenagakerjaan, administrasi pemerintahan, penyelenggaraan ketenagakerjaan di Jawa Timur, serta ketentuan mengenai kedudukan dan fungsi Disnakertrans Provinsi Jawa Timur. Data sekunder juga mencakup literatur mengenai teori kewenangan pemerintahan, AUPB, mediasi, perlindungan hukum pekerja, serta penelitian terdahulu yang relevan.

Dalam naskah saat ini, UU No. 30 Tahun 2014 memang sudah dicantumkan sebagai salah satu sumber hukum sekunder bersama

UU No. 13 Tahun 2003, Perda Jawa Timur No. 8 Tahun 2016, dan Pergub Jawa Timur No. 84 Tahun 2016.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama.

a. Wawancara mendalam

Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur kepada informan yang dipilih secara purposive. Pertanyaan diarahkan pada beberapa aspek, yaitu: (1) dasar kewenangan Disnakertrans dalam menangani pengaduan penahanan ijazah; (2) prosedur penerimaan dan pemeriksaan pengaduan; (3) mekanisme disposisi kasus; (4) penggunaan mediasi atau klarifikasi; (5) pertimbangan mediator dalam menyelesaikan kasus; (6) hubungan antara penyelesaian melalui mediasi dengan kemungkinan penerapan sanksi; dan (7) kendala kelembagaan dalam menerapkan ketentuan hukum.

Teknik wawancara tersebut digunakan untuk memperoleh data mengenai praktik nyata pelaksanaan kewenangan, termasuk alasan dan pertimbangan administratif yang tidak selalu dapat ditemukan dalam dokumen formal.

b. Observasi

Observasi dilakukan terhadap proses penanganan pengaduan penahanan ijazah pada periode penelitian. Observasi diarahkan pada prosedur penerimaan pengaduan, proses klarifikasi, pelaksanaan mediasi, interaksi antara mediator dengan pekerja dan

perusahaan, serta proses pengambilan keputusan administratif.

Observasi tidak hanya digunakan untuk mendeskripsikan proses penyelesaian perkara, tetapi juga untuk mengidentifikasi ada atau tidaknya standar prosedur, parameter objektif dalam disposisi kasus, serta bentuk perlindungan terhadap pihak pekerja selama proses penyelesaian.

c. Analisis dokumen

Dokumen yang dianalisis meliputi surat pengaduan, undangan mediasi, dokumen hasil atau perjanjian bersama, dokumen kasus yang telah ditangani, data internal mengenai pengaduan, serta SOP atau dokumen administratif lain yang berkaitan dengan penanganan kasus.

Analisis dokumen dilakukan untuk melakukan triangulasi terhadap hasil wawancara dan observasi sehingga dapat diketahui kesesuaian antara keterangan informan, prosedur administratif, dan praktik penyelesaian kasus.

Naskah asli telah menyebut surat pengaduan, undangan mediasi, perjanjian bersama kasus NSP, dan SOP sebagai dokumen yang dianalisis. Karena itu, elemen tersebut sebaiknya dipertahankan, tetapi dijelaskan fungsi analitisnya, bukan sekadar disebut sebagai sumber data.

4. Teknik Penentuan Informan

Penentuan informan menggunakan purposive sampling, yaitu memilih informan berdasarkan keterkaitan langsung dengan objek dan proses pelaksanaan kewenangan

Disnakertrans dalam penanganan kasus penahanan ijazah.

Kriteria informan meliputi:

1. memiliki jabatan atau kewenangan dalam penanganan hubungan industrial;
2. terlibat langsung dalam penerimaan atau penyelesaian pengaduan penahanan ijazah;
3. memiliki pengalaman menangani kasus yang menjadi objek penelitian; dan
4. mampu memberikan informasi mengenai prosedur, pertimbangan, dan praktik pelaksanaan kewenangan.

Dengan kriteria tersebut, wawancara diarahkan tidak hanya untuk memperoleh opini informan, tetapi untuk memperoleh evidence mengenai proses pengambilan keputusan administratif.

5. Periode dan Unit Analisis

Unit analisis penelitian adalah tindakan dan praktik administratif Disnakertrans Provinsi Jawa Timur dalam menangani pengaduan penahanan ijazah, bukan semata-mata hubungan kontraktual antara pekerja dan perusahaan.

Data kasus yang dianalisis merupakan pengaduan penahanan ijazah yang tercatat pada Disnakertrans Provinsi Jawa Timur selama Februari–Juni 2025. Berdasarkan data internal yang digunakan dalam naskah, terdapat 144 kasus yang dilaporkan dan tidak terdapat kasus yang diproses secara pidana.

6. Teknik Analisis Data

Data dianalisis secara kualitatif melalui tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Pada tahap reduksi data, hasil wawancara, observasi, dan dokumen dikelompokkan berdasarkan tema penelitian, yaitu kewenangan Disnakertrans, mekanisme penanganan pengaduan, mediasi, penerapan sanksi, serta pemenuhan AUPB.

Pada tahap penyajian data, informasi empiris dibandingkan dengan ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan Disnakertrans. Perbandingan tersebut digunakan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara norma hukum dan praktik administratif.

Selanjutnya, pada tahap penarikan kesimpulan, praktik pelaksanaan kewenangan dianalisis menggunakan parameter AUPB. Analisis difokuskan pada apakah tindakan administratif telah memenuhi:

- a) asas kepastian hukum, terutama konsistensi antara norma yang melarang penahanan ijazah dengan tindakan penyelesaian kasus;
- b) asas ketidakberpihakan, terutama posisi pekerja dan perusahaan dalam proses mediasi;
- c) asas kecermatan, terutama mengenai ketersediaan SOP, standar pemeriksaan, dokumentasi, dan pertimbangan hukum dalam penanganan kasus;
- d) asas proporsionalitas, terutama dalam menentukan bentuk penyelesaian yang

sesuai dengan karakter pelanggaran; dan

- e) asas larangan penyalahgunaan kewenangan, terutama untuk memastikan kewenangan penyelesaian administratif tidak digunakan di luar tujuan pemberian kewenangan.

7. Validitas Data

Keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan keterangan dari Kepala Dinas, pejabat struktural, subkoordinator, dan mediator. Sementara itu, triangulasi teknik dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara dengan hasil observasi dan dokumen administratif.

Dengan cara tersebut, temuan mengenai pelaksanaan kewenangan tidak hanya didasarkan pada pernyataan informan, tetapi diverifikasi melalui praktik yang diamati dan dokumen administratif yang tersedia.

8. Kerangka Analisis

Analisis penelitian dilakukan melalui tiga tahapan hubungan antara norma–kewenangan–praktik. Pertama, penelitian mengidentifikasi norma hukum yang menjadi dasar kewenangan Disnakertrans dalam menangani kasus penahanan ijazah. Kedua, norma tersebut digunakan sebagai *benchmark* untuk menilai pelaksanaan kewenangan dalam praktik. Ketiga, kesenjangan yang ditemukan dianalisis berdasarkan AUPB untuk merumuskan kebutuhan rekonstruksi norma kewenangan.

Dengan demikian, rekonstruksi yang dihasilkan penelitian tidak semata-mata merupakan usulan perubahan aturan, tetapi didasarkan pada temuan empiris mengenai kelemahan pelaksanaan kewenangan dan parameter AUPB.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Kewenangan Bidang Hubungan Industrial Dan Jaminan Sosial Dalam Penanganan Kasus Penahanan Ijazah Berdasarkan AUPB

Kewenangan Bidang Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur dalam penanganan kasus penahanan ijazah bersumber dari kewenangan atribusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah. Kewenangan atribusi merupakan pemberian kewenangan pemerintahan yang baru kepada suatu organ pemerintahan oleh pembuat undang-undang, berbeda dengan kewenangan delegasi yang merupakan pelimpahan kewenangan dari organ pemerintahan yang satu kepada organ pemerintahan yang lain, atau kewenangan mandat yang merupakan

pemberian wewenang kepada pihak lain untuk bertindak atas nama pemberi mandat.¹¹ Ridwan HR menjelaskan bahwa kewenangan atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan kepada suatu organ pemerintahan, dimana wewenang tersebut diciptakan dan diberikan bersamaan dengan pembentukan organ pemerintahan yang bersangkutan.¹²

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, kewenangan spesifik Bidang HI dan Jamsos dalam penanganan kasus penahanan ijazah meliputi: a. menerima dan mencatat pengaduan dari pekerja yang ijazahnya ditahan, b. melakukan verifikasi administrasi kelengkapan berkas pengaduan, c. melakukan pemanggilan terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam perselisihan, d. memfasilitasi mediasi antara pekerja dan perusahaan untuk mencapai kesepakatan penyelesaian, e. menyusun Perjanjian Bersama sebagai hasil kesepakatan mediasi, f. mendaftarkan Perjanjian Bersama ke Pengadilan Hubungan Industrial, dan g. melakukan monitoring pelaksanaan kesepakatan.¹³ Namun dalam praktiknya, pelaksanaan kewenangan tersebut menunjukkan berbagai permasalahan ketika dianalisis berdasarkan AUPB.

¹¹ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, Cetakan ke-9 (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 101.

¹² Ibid., 105.

¹³ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Kepala Seksi Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, 10 Desember 2025.

Asas kepastian hukum merupakan asas dalam AUPB yang menuntut konsistensi antara norma hukum dengan praktik penegakan hukum di lapangan. Indah Sari menegaskan bahwa asas kepastian hukum dalam AUPB menuntut konsistensi antara norma hukum dengan praktik penegakan hukum di lapangan, dimana kepastian hukum berarti adanya jaminan bahwa hukum akan diterapkan secara konsisten tanpa pandang bulu.¹⁴ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 dalam Pasal 79 dengan tegas melarang penahanan ijazah dan mengancamnya dengan sanksi pidana kurungan paling lama 1 tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000. Namun hasil penelitian menunjukkan bahwa dari 144 kasus penahanan ijazah yang dilaporkan ke Bidang HI dan Jamsos periode Februari-Juni 2025, tidak satupun yang diproses secara pidana.¹⁵ Seluruh kasus diselesaikan melalui mediasi, menciptakan inkonsistensi fundamental antara sanksi pidana yang diancamkan dengan praktik penegakan hukum yang seluruhnya mengandalkan mediasi.

Dominasi absolut mediasi dalam penyelesaian kasus penahanan ijazah menimbulkan pertanyaan kritis tentang fungsi sanksi pidana dalam Peraturan Daerah. Hasil wawancara mengungkapkan bahwa selama ini, semua kasus penahanan ijazah yang masuk ke Bidang HI dan Jamsos ditangani melalui

mekanisme klarifikasi dengan pendekatan komunikasi dan mediasi informal, tidak ada satupun kasus yang sampai ke proses pidana karena sudah berhasil diselesaikan di tingkat Disnakertrans sendiri baik melalui Bidang HI dan Jamsos maupun Bidang Pengawasan dengan pendekatan administrative.¹⁶ Jika sanksi pidana tidak pernah diterapkan sama sekali dalam praktik, maka efek jera terhadap pelaku pelanggaran menjadi sangat lemah. Perusahaan yang menahan ijazah mengetahui bahwa konsekuensi paling berat yang akan mereka hadapi hanyalah proses mediasi, bukan sanksi pidana sebagaimana diancamkan dalam Peraturan Daerah. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi pekerja yang mengharapkan perlindungan tegas dari negara terhadap praktik penahanan ijazah.

Mekanisme disposisi kasus yang tidak memiliki pedoman tertulis yang jelas menimbulkan permasalahan dari perspektif asas kecermatan dan kehati-hatian dalam AUPB. Hasil wawancara mengungkapkan bahwa keputusan untuk menentukan apakah kasus akan diselesaikan melalui mediasi atau diproses pidana sangat tergantung pada disposisi dari pimpinan Dinas tanpa kriteria objektif yang tertulis, sehingga terdapat koordinasi dan saling informasi antar bidang untuk menentukan mekanisme penanganan yang paling tepat.¹⁷

¹⁴ Indah Sari, "Legalitas Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pengambilan Tindakan Diskresi oleh Pemerintah", Jurnal Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma (2025), hlm. 5-6.

¹⁵ Data Internal Seksi Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Bidang Hubungan Industrial dan

Jaminan Sosial Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur Periode Februari - Juni 2025.

¹⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Op. Cit.

¹⁷Ibid.

Mhd. Fakhurrahman Arif menjelaskan bahwa AUPB menjadi sarana perlindungan hukum bagi masyarakat dari potensi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat administrasi, termasuk dalam hal pengambilan keputusan yang tidak didasarkan pada kriteria yang jelas dan objektif.¹⁸ Kriteria yang digunakan Sekretaris Dinas dalam menentukan disposisi adalah jika dari membaca substansi surat pengaduan terlihat bahwa kasus masih memungkinkan untuk diselesaikan melalui komunikasi, klarifikasi, dan mediasi karena tidak terlalu kompleks dan perusahaan kemungkinan besar akan kooperatif, maka akan didisposisikan ke Bidang HI dan Jamsos.¹⁹ Keputusan disposisi yang hanya berdasarkan penilaian subjektif tanpa kriteria objektif tertulis berpotensi menimbulkan subjektivitas dalam pengambilan keputusan dan inkonsistensi dalam penanganan kasus yang serupa.

Asas ketidakberpihakan menuntut pejabat pemerintah untuk bertindak objektif tanpa memberikan perlakuan istimewa kepada salah satu pihak. Takdir Rahmadi menjelaskan bahwa teori mediasi fasilitatif menekankan peran mediator sebagai fasilitator yang membantu para pihak mencapai kesepakatan tanpa memberikan keputusan, namun dengan tetap memastikan proses berlangsung secara

adil.²⁰ Dalam konteks mediasi kasus penahanan ijazah, mediator seharusnya memfasilitasi negosiasi secara netral tanpa mengambil posisi yang menguntungkan salah satu pihak. Namun studi kasus NSP mengungkapkan bahwa mediator justru mengambil peran aktif dalam mengusulkan skema pembayaran ganti rugi sebagai prasyarat pengembalian ijazah. Hasil wawancara mengungkapkan bahwa yang pertama kali mengusulkan bagaimana cara penyelesaiannya adalah dari tim mediator sendiri, bukan dari pihak perusahaan atau pekerja.²¹ Mediator mengusulkan skema dimana NSP membayar uang muka sebesar Rp200.000 terlebih dahulu, kemudian ijazah akan dikembalikan, dan sisa kewajiban sebesar Rp609.000 dibayar secara bertahap selama 2 bulan.²² Skema ini pada dasarnya mengaitkan pengembalian ijazah dengan kewajiban pembayaran, yang bertentangan dengan larangan mutlak penahanan ijazah dalam Peraturan Daerah.

Argumentasi mediator bahwa kesepakatan ganti rugi bukan merupakan "tebusan ijazah" melainkan penyelesaian dua permasalahan hukum yang berbeda namun diselesaikan secara bersamaan, perlu dikritisi secara mendalam. Narasumber menjelaskan bahwa tidak ada kaitan langsung antara

¹⁸Mhd. Fakhurrahman Arif, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik", *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 6, No. II, Desember 2023.

¹⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Op. Cit.

²⁰ Takdir Rahmadi, *Mediasi: Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 78.

²¹ Hasil wawancara dengan Bapak Muhawwin, S.H., Staff Seksi Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial dan Mediator yang menangani kasus, 10 Desember 2025.

²² Ibid.

pembayaran ganti rugi dengan pengembalian ijazah, dimana keduanya adalah kewajiban yang terpisah yaitu perusahaan wajib mengembalikan ijazah karena penahanan ijazah dilarang oleh hukum, dan pekerja wajib membayar ganti rugi karena telah menimbulkan kerugian berdasarkan regulasi ketenagakerjaan.²³ Meskipun secara teoretis penahanan ijazah (ranah hukum publik) berbeda dengan kewajiban ganti rugi (ranah hukum perdata), namun dalam praktiknya keduanya menjadi terkait ketika pengembalian ijazah dikondisikan dengan pembayaran uang muka ganti rugi. Fakta bahwa ijazah baru dikembalikan setelah NSP membayar uang muka Rp200.000 menunjukkan bahwa ijazah secara de facto dijadikan jaminan untuk memastikan pembayaran ganti rugi, yang justru merupakan esensi dari praktik penahanan ijazah yang dilarang oleh Peraturan Daerah. Indah Sari menegaskan bahwa asas kepastian hukum dalam AUPB menuntut konsistensi antara norma hukum dengan praktik penegakan hukum di lapangan.²⁴

Praktik mediasi dalam kasus NSP mengungkap permasalahan dalam penerapan asas ketidakberpihakan ketika berhadapan dengan ketidakseimbangan struktural. Data wawancara menunjukkan bahwa NSP adalah pekerja lulusan SMA yang tidak memiliki pemahaman hukum mendalam, tidak

didampingi oleh kuasa hukum atau advokat profesional, dan berada dalam posisi yang sangat mendesak karena membutuhkan ijazah untuk melamar pekerjaan di tempat lain.²⁵ Muhammad Fitra Hardinata, dkk. menegaskan bahwa perlindungan hukum pekerja merupakan konsep fundamental dalam hukum ketenagakerjaan yang berfungsi menjaga keseimbangan hubungan industrial antara pekerja dan pengusaha, karena posisi pekerja sering kali berada pada pihak yang lebih lemah dibandingkan pengusaha.²⁶ Di sisi lain, RHT sebagai pemilik usaha memiliki posisi yang jauh lebih kuat karena menguasai objek sengketa (ijazah yang ditahan), memiliki pemahaman yang lebih baik tentang konsekuensi hukum, dan tidak berada dalam tekanan waktu yang mendesak.²⁷ Ketergantungan terhadap ijazah menempatkan NSP dalam posisi yang sangat lemah dalam negosiasi, dan ketiadaan pendampingan hukum profesional memperlemah posisi tawar pekerja dalam menghadapi negosiasi dengan pihak perusahaan.

Peran aktif mediator dalam mengusulkan skema pembayaran ganti rugi sebagai prasyarat pengembalian ijazah melampaui batas fungsi fasilitator dan justru menjadi problem solver yang mengambil inisiatif mengompromikan larangan hukum publik dengan kepentingan

²³ Ibid.

²⁴ Indah Sari, Op. Cit., hlm. 5-6.

²⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Muhawwin, S.H., Op. Cit.

²⁶ Muhammad Fitra Hardinata, Siti Badariah, Dini Oktafiana, & Mellyana Candra, "Perlindungan

Hukum Pekerja Terhadap Pekerja di Indonesia", Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial (JHPIS), Vol. 3 No. 1 (2024), hlm. 184.

²⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Muhawwin, S.H., Op. Cit.

privat perusahaan. Beberapa pertanyaan kritis muncul terkait penerapan asas ketidakberpihakan, yaitu: a. apakah mediator memberikan kesempatan kepada NSP untuk berkonsultasi secara privat sebelum mengambil keputusan menerima kesepakatan pembayaran ganti rugi, b. apakah mediator memberikan penjelasan yang jelas dan lengkap kepada NSP tentang hak-hak hukumnya termasuk hak untuk menolak kesepakatan ganti rugi dan menuntut pengembalian ijazah tanpa syarat berdasarkan Peraturan Daerah, c. apakah mediator menyarankan atau setidaknya memberikan informasi kepada NSP tentang kemungkinan untuk didampingi oleh serikat pekerja atau Lembaga Bantuan Hukum, d. apakah mediator melakukan assessment independen terhadap klaim ganti rugi yang diajukan oleh perusahaan untuk memverifikasi kebenarannya, dan e. bagaimana mediator memastikan bahwa kesepakatan yang dicapai benar-benar merupakan hasil dari kehendak bebas NSP dan bukan karena keterpaksaan akibat kebutuhan mendesak untuk mendapatkan ijazah.²⁸ Berdasarkan hasil wawancara, tidak ada indikasi bahwa mekanisme konsultasi privat dilakukan, padahal ini adalah salah satu teknik penting dalam mediasi untuk melindungi pihak yang lebih lemah dari tekanan psikologis.²⁹

Asas kecermatan menuntut pejabat administrasi untuk bertindak secara teliti, hati-hati, dan profesional dalam pelaksanaan

kewenangannya. Ketidakhadiran SOP tertulis untuk tahapan-tahapan krusial dalam proses mediasi menunjukkan lemahnya penerapan asas kecermatan. Hasil wawancara mengungkap bahwa tidak ada SOP tertulis untuk penyusunan Perjanjian Bersama, tidak ada kriteria objektif untuk disposisi kasus antara mediasi dengan penegakan sanksi, tidak ada legal review terpisah untuk memastikan substansi Perjanjian Bersama tidak bertentangan dengan hukum, dan tidak ada sistem monitoring formal terhadap pelaksanaan kesepakatan.³⁰

Narasumber mengakui dengan jujur bahwa sayangnya tidak ada SOP atau checklist khusus untuk tahap penyusunan Perjanjian Bersama yang dapat menjadi panduan baku, sehingga proses ini sangat bergantung pada kompetensi, pengalaman, dan profesionalisme mediator yang menangani kasus tersebut.³¹ Ketergantungan pada kompetensi individual mediator tanpa pedoman baku berpotensi menimbulkan inkonsistensi dalam kualitas penyelesaian kasus dan membuka ruang bagi subjektivitas yang tidak terukur.

Mekanisme quality control terhadap substansi perjanjian dilakukan oleh mediator yang menangani kasus, namun tanpa pedoman yang baku dan terstruktur. Hasil wawancara menjelaskan bahwa mediator yang menangani kasus bertanggung jawab penuh untuk melakukan review dan quality control terhadap substansi perjanjian sebelum ditandatangani

²⁸ Ibid.²⁹ Ibid.³⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Op. Cit.³¹ Ibid.

oleh para pihak.³² Narasumber menjelaskan bahwa tidak ada legal review terpisah karena perjanjian sudah melewati tahap klarifikasi yang panjang dimana para pihak dianggap telah memahami dan menyepakati isinya berdasarkan asas kebebasan berkontrak yang diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Hukum Perdata.³³ Argumentasi bahwa draf yang disusun oleh Dinas "sudah pasti tidak akan melanggar hukum" perlu dikritisi mengingat studi kasus NSP menunjukkan bahwa mediator sendiri yang mengusulkan skema pembayaran ganti rugi sebagai bagian dari penyelesaian, yang secara substansial berpotensi bertentangan dengan larangan mutlak penahanan ijazah dalam Peraturan Daerah.³⁴

Berdasarkan analisis terhadap praktik pelaksanaan kewenangan Bidang HI dan Jamsos, dapat disimpulkan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap tiga asas fundamental dalam AUPB. Pertama, asas kepastian hukum dilanggar melalui inkonsistensi antara sanksi pidana yang diancamkan dalam Peraturan Daerah dengan praktik penegakan hukum yang seluruhnya mengandalkan mediasi, dimana dari 144 kasus tidak satupun diproses pidana. Kedua, asas ketidakberpihakan dilanggar melalui peran aktif mediator dalam mengusulkan skema pembayaran ganti rugi sebagai prasyarat pengembalian ijazah yang mengaitkan larangan hukum publik dengan kepentingan privat perusahaan, serta ketiadaan pendampingan atau konsultasi privat untuk melindungi pihak yang

lebih lemah. Ketiga, asas kecermatan dilanggar melalui ketiadaan SOP tertulis, kriteria objektif disposisi, legal review wajib, dan sistem monitoring formal yang menunjukkan lemahnya standardisasi prosedur dan akuntabilitas pelaksanaan kewenangan.

3.2 Rekonstruksi Norma Kewenangan Untuk Memenuhi Prinsip Kepastian Hukum

Rekonstruksi norma kewenangan Bidang Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial dalam penanganan kasus penahanan ijazah merupakan kebutuhan mendesak untuk memenuhi prinsip kepastian hukum dan memastikan penerapan AUPB secara konsisten. Rekonstruksi ini tidak berarti menghapus atau menggantikan mediasi sebagai mekanisme penyelesaian perselisihan, melainkan menempatkan mediasi pada posisi yang tepat dalam kerangka penegakan hukum yang komprehensif, dengan tetap mempertahankan sanksi pidana sebagai instrumen penegakan hukum yang efektif untuk menciptakan efek jera. Imam Syaroni dan Tuti Widyaningrum menjelaskan bahwa pendekatan alternatif penyelesaian sengketa harus dipahami sebagai pelengkap, bukan pengganti dari sistem peradilan formal, dimana mediasi efektif untuk sengketa yang bersifat privat namun tidak dapat menggantikan

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Muhawwin, S.H., Op. Cit.

penegakan sanksi publik dalam pelanggaran hukum administratif.³⁵

Rekonstruksi norma kewenangan yang diusulkan mencakup sepuluh peraturan operasional yang saling terkait untuk menjamin kepastian hukum, pemisahan tegas kewenangan mediasi dengan penegakan sanksi, standardisasi prosedur, dan akuntabilitas pelaksanaan. Peraturan pertama mengatur tentang kriteria objektif disposisi kasus yang membedakan secara tegas kasus yang dapat diselesaikan melalui mediasi dengan kasus yang harus diproses pidana. Kriteria objektif ini mencakup: a. penahanan ijazah pertama kali tanpa pelanggaran lain dapat diselesaikan melalui mediasi, b. penahanan ijazah dengan kerugian materiil signifikan atau pelanggaran hak pekerja lainnya harus diproses pidana, c. pelanggaran berulang wajib diproses pidana tanpa mediasi, dan d. penolakan perusahaan untuk mengikuti mediasi atau melaksanakan kesepakatan wajib diproses pidana.³⁶ Ridwan HR menegaskan bahwa asas legalitas menjadi pilar utama negara hukum, sehingga setiap kewenangan pemerintah harus bersumber dari peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur yang jelas.³⁷

Peraturan kedua mengatur tentang pemisahan tegas kewenangan mediasi dengan

penegakan sanksi yang mengatur bahwa: a. mediator tidak boleh memfasilitasi kesepakatan yang mengaitkan pengembalian ijazah dengan kewajiban pembayaran apapun, b. perusahaan wajib mengembalikan ijazah terlebih dahulu tanpa syarat sebagai prasyarat mediasi dapat dilanjutkan, c. klaim ganti rugi perusahaan hanya dapat dibahas setelah ijazah dikembalikan dan menjadi permasalahan terpisah yang dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum perdata, dan d. jika perusahaan menolak mengembalikan ijazah tanpa syarat, kasus wajib dihentikan dari mediasi dan diproses pidana.³⁸ Pemisahan tegas ini memastikan larangan penahanan ijazah dalam Peraturan Daerah ditegakkan secara konsisten tanpa kompromi. Indah Sari menegaskan bahwa asas kepastian hukum dalam AUPB menuntut konsistensi antara norma hukum dengan praktik penegakan hukum di lapangan.³⁹

Peraturan ketiga mengatur tentang SOP tertulis untuk setiap tahapan proses yang mencakup: a. penerimaan pengaduan dengan checklist dokumen yang diperlukan, b. verifikasi administrasi dengan batas waktu maksimal 3 hari kerja, c. disposisi kasus dengan formulir disposisi yang memuat pertimbangan objektif, d. pemanggilan para pihak dengan template surat pemanggilan

³⁵ Imam Syaroni & Tuti Widyaningrum, "Peningkatan Efektivitas Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara Melalui Pendekatan Alternatif", Wacana Paramarta Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 23 No. 1 (2024), hlm. 80.

³⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Op. Cit.

³⁷ Ridwan HR, Op. Cit., hlm. 101.

³⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Op. Cit.

³⁹ Indah Sari, Op. Cit., hlm. 5-6.

baku, e. pelaksanaan mediasi dengan pedoman tahapan dan batasan waktu, f. penyusunan Perjanjian Bersama dengan template klausul wajib, g. legal review dengan checklist kepatuhan hukum, h. pendaftaran ke Pengadilan Hubungan Industrial dengan prosedur baku, dan i. monitoring pelaksanaan dengan formulir laporan berkala.⁴⁰ SOP tertulis ini memastikan standardisasi prosedur dan mengurangi ketergantungan pada subjektivitas individual. Isnaini Rodiyah menjelaskan bahwa implementasi kebijakan publik memerlukan prosedur operasional standar yang jelas untuk memastikan konsistensi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan.⁴¹

Peraturan keempat mengatur tentang legal review wajib untuk Perjanjian Bersama yang mengatur bahwa: a. setiap Perjanjian Bersama wajib dilakukan legal review oleh tim khusus yang independen dari mediator yang menangani kasus, b. legal review dilakukan menggunakan checklist kepatuhan hukum yang mencakup kesesuaian dengan Peraturan Daerah, Undang-Undang Ketenagakerjaan, dan prinsip-prinsip AUPB, c. Perjanjian Bersama yang tidak lulus legal review wajib direvisi atau mediasi dihentikan, dan d. hasil legal review didokumentasikan dan menjadi bagian dari berkas kasus.⁴² Legal review wajib

ini memastikan kualitas Perjanjian Bersama dan mencegah kesepakatan yang bertentangan dengan hukum. Mhd. Fakhurrahman Arif menegaskan bahwa AUPB berfungsi ganda, yaitu sebagai pedoman pejabat publik, alat kontrol masyarakat, dan standar bagi hakim dalam menguji keabsahan keputusan administrasi.⁴³

Peraturan kelima mengatur tentang sistem monitoring formal pelaksanaan kesepakatan yang mencakup: a. mediator wajib melakukan monitoring berkala terhadap pelaksanaan Perjanjian Bersama dengan jadwal yang jelas, b. pihak-pihak wajib melaporkan pelaksanaan kesepakatan sesuai dengan timeline yang disepakati, c. jika terjadi pelanggaran kesepakatan, mediator wajib melaporkan ke atasan untuk dilakukan tindakan lebih lanjut, dan d. database monitoring terintegrasi untuk memantau tingkat kepatuhan perusahaan.⁴⁴ Sistem monitoring formal ini memastikan kesepakatan mediasi tidak hanya dicapai di atas kertas tetapi benar-benar dilaksanakan dalam praktik. Agus Wibowo menegaskan bahwa tujuan utama sanksi administrasi bukanlah pembalasan, melainkan pemulihan tata tertib hukum dan pencegahan terhadap pelanggaran yang sama di masa mendatang.⁴⁵

⁴⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Op. Cit.

⁴¹ Isnaini Rodiyah, Buku Ajar Kebijakan Publik, (Malang: UB Press, 2020), hlm. 87.

⁴² Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Op. Cit.

⁴³ Mhd. Fakhurrahman Arif, Op. Cit.

⁴⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Op. Cit.

⁴⁵ Agus Wibowo, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2021), hlm. 145.

Peraturan keenam mengatur tentang mekanisme eskalasi ke proses pidana yang mencakup: a. jika mediasi gagal mencapai kesepakatan dalam waktu yang ditentukan, kasus wajib diproses pidana, b. jika perusahaan tidak melaksanakan kesepakatan mediasi, kasus wajib diproses pidana, c. jika terjadi pelanggaran berulang, kasus langsung diproses pidana tanpa mediasi, dan d. Bidang HI dan Jamsos wajib menyerahkan berkas lengkap ke penyidik untuk proses lebih lanjut.⁴⁶ Mekanisme eskalasi ini memastikan sanksi pidana tidak menjadi "macan kertas" yang hanya mengancam di atas kertas tanpa pernah diterapkan dalam praktik. Lalu menjelaskan bahwa efektivitas hukum tidak hanya ditentukan oleh keberadaan aturan secara formal, tetapi juga dipengaruhi oleh sejauh mana aturan tersebut dapat diterapkan dan dipatuhi oleh subjek hukum.⁴⁷

Peraturan ketujuh mengatur tentang perlindungan khusus bagi pekerja yang lemah yang mencakup: a. pekerja berhak didampingi oleh serikat pekerja atau Lembaga Bantuan Hukum tanpa biaya, b. mediator wajib menjelaskan hak-hak hukum pekerja sebelum mediasi dimulai, c. mediator wajib memberikan waktu konsultasi privat kepada pekerja, dan d. kesepakatan yang dicapai harus dinyatakan secara tegas sebagai kehendak

bebas pekerja tanpa paksaan.⁴⁸ Perlindungan khusus ini diperlukan untuk mengatasi ketidakseimbangan struktural dalam posisi tawar antara pekerja dan pengusaha. M. Bagus Basofi dan Irma Fatmawati menjelaskan bahwa Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo menegaskan teori perlindungan hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat, dengan perlindungan hukum pekerja dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pengusaha agar tidak merugikan kepentingan pekerja.⁴⁹

Peraturan kedelapan mengatur tentang transparansi dan akuntabilitas yang mencakup: a. publikasi statistik penanganan kasus secara berkala, b. laporan tahunan tentang efektivitas mediasi dan penegakan sanksi, c. mekanisme pengaduan jika pekerja merasa dirugikan dalam proses mediasi, dan d. evaluasi independen oleh pihak ketiga terhadap kualitas penanganan kasus.⁵⁰ Transparansi dan akuntabilitas ini memastikan pelaksanaan kewenangan dapat diawasi oleh publik dan mencegah penyalahgunaan wewenang. Jumria Mansur menjelaskan bahwa implementasi konsep pelaksanaan kebijakan dalam publik memerlukan transparansi dan akuntabilitas

⁴⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Op. Cit.

⁴⁷ Lalu, Konsep Efektivitas Hukum, (Mataram: Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2020), hlm. 17.

⁴⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Op. Cit.

⁴⁹ M. Bagus Basofi & Irma Fatmawati, "Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja", Jurnal Professional, Vol. 10 No. 1 (2023), hlm. 79.

⁵⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H, Op. Cit.

untuk memastikan kebijakan mencapai tujuannya secara efektif.⁵¹

Peraturan kesembilan mengatur tentang pelatihan dan sertifikasi mediator yang mencakup: a. mediator wajib memiliki sertifikat kompetensi mediasi hubungan industrial, b. pelatihan berkala tentang AUPB dan hak-hak pekerja, c. evaluasi kinerja mediator berdasarkan indikator objektif, dan d. sanksi administratif bagi mediator yang melanggar kode etik.⁵² Pelatihan dan sertifikasi ini memastikan mediator memiliki kompetensi yang memadai untuk menangani kasus dengan kompleksitas hukum yang tinggi. Takdir Rahmadi menjelaskan bahwa teori mediasi fasilitatif menekankan peran mediator sebagai fasilitator yang membantu para pihak mencapai kesepakatan tanpa memberikan keputusan, namun dengan tetap memastikan proses berlangsung secara adil.⁵³

Peraturan kesepuluh mengatur tentang koordinasi dengan instansi penegak hukum yang mencakup: a. memorandum of understanding dengan kepolisian dan kejaksaan untuk penanganan kasus pidana, b. prosedur penyerahan berkas perkara yang jelas dan terstandar, c. koordinasi dalam tahap penyidikan dan penuntutan, dan d. feedback mechanism untuk evaluasi proses penegakan hukum.⁵⁴ Koordinasi ini memastikan

kontinuitas penanganan kasus dari tahap mediasi hingga proses pidana jika diperlukan. Imam Syaroni dan Tuti Widyaningrum menjelaskan bahwa pendekatan alternatif penyelesaian sengketa harus dipahami sebagai pelengkap, bukan pengganti dari sistem peradilan formal.⁵⁵

Implementasi rekonstruksi norma kewenangan ini memerlukan dukungan dari berbagai pihak. Pertama, Gubernur Jawa Timur perlu menerbitkan Peraturan Gubernur yang mengatur secara rinci kriteria objektif disposisi kasus, prosedur mediasi, mekanisme eskalasi ke proses pidana, dan sistem monitoring formal. Kedua, Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur perlu menerbitkan Keputusan Kepala Dinas yang mengatur SOP tertulis untuk setiap tahapan proses, template dokumen baku, dan mekanisme quality control. Ketiga, Kepala Bidang Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial perlu menyusun pedoman teknis pelaksanaan mediasi yang sesuai dengan AUPB, termasuk checklist hak-hak pekerja, formulir konsultasi privat, dan panduan penyusunan Perjanjian Bersama.⁵⁶

Rekonstruksi norma kewenangan ini diharapkan dapat menciptakan sistem penanganan kasus penahanan ijazah yang memenuhi prinsip kepastian hukum, keadilan,

⁵¹ Jumria Mansur, "Implementasi Konsep Pelaksanaan Kebijakan dalam Publik," *At-Tawassuth: Jurnal Ekonomi Islam*, Vol. VI, No. II (2021), hlm. 326.

⁵² Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H., Op. Cit.

⁵³ Takdir Rahmadi, Op. Cit., hlm. 78.

⁵⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H., Op. Cit.

⁵⁵ Imam Syaroni & Tuti Widyaningrum, Op. Cit., hlm. 80.

⁵⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Ruly Budi Krisbandono, S.H., M.H., Op. Cit.

dan perlindungan hak-hak pekerja sesuai dengan AUPB. Dengan adanya kriteria objektif disposisi kasus, pemisahan tegas antara mediasi dan penegakan sanksi, standardisasi prosedur, serta sistem monitoring dan akuntabilitas yang jelas, diharapkan praktik penahanan ijazah dapat diminimalisir dan pekerja mendapatkan perlindungan hukum yang optimal dari negara.⁵⁷

IV. KESIMPULAN

Pelaksanaan kewenangan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur melalui Bidang Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial dalam penanganan kasus penahanan ijazah belum sepenuhnya memenuhi AUPB. Dari 144 kasus yang tercatat selama Februari–Juni 2025, tidak terdapat kasus yang diproses melalui mekanisme pidana dan penyelesaian pada praktiknya diarahkan pada klarifikasi dan mediasi. Kondisi tersebut menunjukkan persoalan pada asas kepastian hukum, karena belum terdapat batas yang tegas antara penyelesaian melalui mediasi dan penegakan ketentuan hukum. Asas ketidakberpihakan menghadapi persoalan ketika pengembalian ijazah dikaitkan dengan kewajiban pembayaran kepada perusahaan, sedangkan asas kecermatan belum optimal karena belum didukung SOP, kriteria objektif disposisi, *legal review*, dan sistem monitoring yang memadai.

Untuk memperkuat kepastian hukum dan akuntabilitas pelaksanaan kewenangan, diperlukan rekonstruksi norma yang mencakup sepuluh aspek: kriteria objektif disposisi kasus; pemisahan kewenangan mediasi dan penegakan sanksi; SOP penanganan; *legal review*; monitoring dan basis data; mekanisme eskalasi; perlindungan pekerja; transparansi dan akuntabilitas; penguatan kompetensi mediator; serta koordinasi dengan instansi penegak hukum. Rekonstruksi tersebut diarahkan untuk membentuk model penanganan kasus yang tidak hanya berorientasi pada penyelesaian pengaduan, tetapi juga menjamin kepastian hukum, ketidakberpihakan, kecermatan, perlindungan pekerja, dan akuntabilitas tindakan pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Miles, Matthew B., dan A. Michael Huberman. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*. Diterjemahkan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: UI Press, 1992.
- Muhaimin, Muhammad. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: UNRAM Press, 2021.
- Nugroho, Sigit Sapto. *Metodologi Riset Hukum*. Madiun: UNMER Madiun Press, 2025.

⁵⁷ Ibid.

Rahmadi, Takdir. *Mediasi: Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Remaha, I Nyoman Gede. *Hukum Administrasi Negara*. Singaraja: FKIP UNIPAS, 2017.

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi revisi, cetakan ke-9. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.

Rodiyah, Isnaini. *Buku Ajar Kebijakan Publik*. Malang: UB Press, 2020.

Syafie, Inu Kencana. *Teori-Teori Pemerintahan*. Bandung: Mandar Maju, 2003.

Wibowo, Agus. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2021.

2. Peraturan Perundangan

Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi*.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*.

Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia*.

Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga*.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur. *Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan*.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur. *Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 84 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur*.

3. Jurnal

Aditya, dan Marlina. "Perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kerja yang Ijazahnya Dijadikan Jaminan oleh Perusahaan Pemberi Kerja (Studi Penelitian di Disnaker Kota Cirebon)." *Belo: Jurnal Kajian Pendidikan dan Hukum* 5, no. 1 (2020): 50–60. <https://doi.org/10.33603/responsif.v1i1l1.5022>.

Aditama, Muhammad Rizky. "Tanggung Jawab Hukum Aparatur Negara atas Keputusan Administratif yang

- Melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).” *Jurnal Kolaboratif Sains* 7, no. 12 (2024): 2105–2120. <https://doi.org/10.56338/jks.v7i12.6583>.
- Agustin, dan Wahjoeono. “Perlindungan Hukum bagi Pekerja atas Permintaan Ijazah Asli oleh Perusahaan sebagai Jaminan.” *Jurnal Hukum* 4, no. 2 (2022).
- Arif, Mhd. Fakhrurrahman. “Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.” *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 6, no. II (2023).
- Basofi, M. Bagus, dan Irma Fatmawati. “Perlindungan Hukum terhadap Pekerja di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja.” *Jurnal Professional* 10, no. 1 (2023): 75–85. <https://doi.org/10.37676/professional.v10i1.3544>.
- Benuf, Kornelius, dan Muhamad Azhar. “Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer.” *Gema Keadilan* 7, no. 1 (2020): 20–33. <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>.
- Education Team. “Penerapan Asas-Asas Hukum Administrasi Negara dalam Instrumen Pemerintahan yang Baik.” *Education: Jurnal Sosial Humaniora dan Pendidikan* 2, no. 4 (2022). <https://doi.org/10.51903/education.v2i3.270>.
- Gandara, Moh. “Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat.” *Khazanah Hukum* 2, no. 3 (2020): 90–100. <https://doi.org/10.15575/KH.V2I3.8187>.
- Hardinata, Muhammad Fitra, Siti Badariah, Dini Oktafiana, dan Mellyana Candra. “Perlindungan Hukum Pekerja terhadap Pekerja di Indonesia.” *Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial (JHPIS)* 3, no. 1 (2024): 180–190. <https://doi.org/10.55606/jhpis.v3i1.3200>.
- Hasri, Evi Dwi, dan Rusfandi. “Conflict Interest yang Disebabkan Moral Hazard dalam Perumusan Kebijakan Moratorium Pailit dan PKPU.” *Jurnal Jendela Hukum* (2021): 60–75. <https://doi.org/10.24929/fh.v8i2.1579>.
- Iuris Studia Team. “Sumber-Sumber Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Kontemporer.” *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum* 5, no. 2 (2024).
- Mansur, Jumria. “Implementasi Konsep Pelaksanaan Kebijakan dalam Publik.” *At-Tawassuth: Jurnal Ekonomi Islam* 6, no. 2 (2021): 320–335. <https://doi.org/10.30829/ajei.v6i2.7713>.
- Rifurio. “Pasal 228A Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2025 tentang Tata Tertib: Problematika Kewenangan Evaluatif dalam Sistem Pemerintahan Presidensial.” *Qistina: Jurnal Multidisiplin Indonesia* 3, no. 2 (2025). <https://doi.org/10.57235/qistina.v4i1.6456>.
- Sari, Indah. “Legalitas Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pengambilan Tindakan Diskresi oleh Pemerintah.” *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma* (2025): 1–10. <https://doi.org/10.35968/jihd.v15i2.1536>.
- Susanto, S. N. “Komponen, Konsep dan Pendekatan Hukum Administrasi Negara.” *Administrative Law and Governance Journal* 4, no. 1 (2021): 144–157. <https://doi.org/10.14710/alj.v4i1.144-157>.
- Syaroni, Imam, dan Tuti Widyaningrum. “Peningkatan Efektivitas Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara melalui Pendekatan Alternatif.” *Wacana*

Paramarta: Jurnal Ilmu Hukum 23, no. 1 (2024).
<https://doi.org/10.32816/paramarta.v23i1.566>.

Wiraguna, I Gede. “Metode Normatif dan Empiris dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif di Indonesia.” *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum* 7, no. 2 (2024).
<https://doi.org/10.59818/jps.v3i3.1390>