

## Analisis Yuridis Terhadap Praktik Pemagangan Tanpa Uang Saku Dalam Perspektif Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia

George Daniel Pangaribuan<sup>1</sup> Gunardie Lie<sup>2</sup>

Ilmu Hukum, Universitas Tarumanagara, Jakarta, Indonesia<sup>1,2</sup>

Email: [george.205230342@stu.untar.ac.id](mailto:george.205230342@stu.untar.ac.id)<sup>1</sup> [gunardi@fh.untar.ac.id](mailto:gunardi@fh.untar.ac.id)<sup>2</sup>

### Abstrak

Pemagangan merupakan bagian dari sistem pelatihan kerja yang bertujuan meningkatkan kompetensi peserta melalui pembelajaran langsung di dunia kerja. Namun, dalam praktiknya, penyelenggaraan pemagangan di Indonesia kerap mengalami penyimpangan, salah satunya berupa tidak diberikannya uang saku kepada peserta magang. Padahal, hak atas uang saku telah diatur secara tegas dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pemagangan dalam Negeri. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum mengenai hak atas uang saku bagi peserta magang dalam sistem hukum ketenagakerjaan Indonesia serta mengkaji upaya penegakan hukum terhadap penyelenggara pemagangan yang tidak memenuhi kewajiban tersebut. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, melalui analisis bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif peserta magang memiliki hak hukum untuk memperoleh uang saku yang mencakup biaya transportasi dan uang makan, serta perlindungan hukum melalui perjanjian pemagangan tertulis. Akan tetapi, dalam praktiknya masih terdapat kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dan realitas pelaksanaannya (*das sein*), baik di sektor swasta maupun instansi pemerintah. Lemahnya pengawasan ketenagakerjaan, rendahnya kesadaran hukum peserta magang, dan tidak konsistennya penerapan sanksi menjadi faktor utama tidak efektifnya perlindungan hukum. Oleh karena itu, diperlukan penguatan regulasi, pengawasan, dan mekanisme perlindungan hukum agar hak peserta magang atas uang saku dapat terpenuhi secara adil, efektif, dan berkelanjutan.

**Kata Kunci:** Pemagangan, Uang Saku, Ketenagakerjaan, Perlindungan Hukum, Penegakan Hukum

### Abstract

*Apprenticeship is part of the job training system aimed at improving participants' competencies through direct learning in the workplace. However, in practice, apprenticeship programs in Indonesia often experience deviations, one of which is the failure to provide allowances to apprentices. In fact, the right to receive an allowance has been explicitly regulated under Minister of Manpower Regulation Number 6 of 2020 concerning Domestic Apprenticeship Implementation. This study aims to analyze the legal regulation of apprentices' right to allowances within the Indonesian labor law system and to examine law enforcement efforts against apprenticeship providers who fail to fulfill such obligations. This research employs a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches, using primary, secondary, and tertiary legal materials. The findings indicate that, normatively, apprentices have a legal right to receive allowances covering transportation and meal expenses, as well as legal protection through a written apprenticeship agreement. Nevertheless, in practice, there remains a significant gap between legal norms (*das sollen*) and the reality in the field (*das sein*), both in the private sector and government institutions. Weak labor supervision, low legal awareness among apprentices, and the inconsistent application of sanctions are the main factors contributing to ineffective legal protection. Therefore, stronger regulations, enhanced supervision, and more effective legal protection mechanisms are necessary to ensure the fulfillment of apprentices' rights in a fair, effective, and sustainable manner.*

**Keywords:** Apprenticeship, Allowance, Labor Law, Legal Protection, Law Enforcement



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

## PENDAHULUAN

Sumber daya manusia merupakan aset strategis dalam pembangunan nasional yang berkelanjutan. Kualitas tenaga kerja suatu bangsa sangat menentukan daya saing ekonomi di era globalisasi. Dalam konteks ini, pemagangan (*apprenticeship*) hadir sebagai salah satu instrumen kunci dalam sistem pendidikan dan pelatihan vokasional yang bertujuan mengintegrasikan kompetensi teoritis dengan pengalaman kerja nyata. Menurut Sumarsono, pelatihan berbasis kerja merupakan metode paling efektif dalam membentuk tenaga kerja yang siap pakai, karena memadukan pembelajaran kognitif dengan praktik langsung di lingkungan kerja aktual.<sup>1</sup> Hal ini sejalan dengan konsep pendidikan vokasional yang dikemukakan oleh Finch dan Crunkilton, yang menekankan bahwa keterampilan kerja hanya dapat terbentuk secara optimal melalui pengalaman kerja yang terstruktur dan terbimbing.<sup>2</sup> Secara konseptual, pemagangan dirancang sebagai relasi tripartit antara peserta magang, lembaga pendidikan, dan perusahaan/instansi penyelenggara. Dalam relasi ini, peserta magang berkedudukan sebagai subjek pembelajaran yang mendapatkan bimbingan dan pengalaman kerja, bukan sebagai pekerja penuh yang dieksploitasi. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, khususnya Pasal 21 hingga Pasal 29, telah mengatur kerangka hukum pemagangan di Indonesia, termasuk hak dan kewajiban para pihak. Pengaturan ini menegaskan bahwa pemagangan harus dilaksanakan atas dasar perjanjian yang adil dan memperhatikan kesejahteraan peserta, termasuk pemberian uang saku sebagai bentuk pengakuan atas kontribusi mereka.

Namun demikian, dalam praktiknya, implementasi pemagangan di Indonesia kerap mengalami distorsi yang signifikan. Fenomena yang terjadi justru berkebalikan dari tujuan normatifnya, di mana pemagangan acapkali dijadikan dalih untuk memanfaatkan tenaga kerja dengan biaya minimal. Fenomena ini oleh beberapa akademisi disebut sebagai *cheap labour substitution*, yakni kondisi di mana peserta magang difungsikan sebagai pengganti pekerja tetap dengan upah yang jauh lebih rendah atau bahkan tanpa kompensasi sama sekali.<sup>3</sup> Penelitian yang dilakukan oleh Tjandraningsih dkk. terhadap praktik pemagangan di beberapa sektor industri di Indonesia menemukan bahwa sebagian besar peserta magang menjalankan pekerjaan rutin yang identik dengan pekerjaan pekerja tetap, namun tidak mendapatkan perlindungan hukum yang setara. Salah satu indikasi paling nyata dari distorsi fungsi pemagangan tersebut adalah praktik tidak diberikannya uang saku kepada peserta magang. Uang saku dalam konteks pemagangan bukan sekadar insentif finansial, melainkan merupakan hak normatif yang telah diatur secara tegas dalam regulasi ketenagakerjaan. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pemagangan dalam Negeri secara eksplisit menyatakan bahwa peserta magang berhak memperoleh uang saku yang besarnya disepakati dalam perjanjian pemagangan. Absennya uang saku tidak hanya mencerminkan pelanggaran normatif, tetapi juga merupakan indikasi eksploitasi yang dapat menimbulkan dampak psikologis dan ekonomi bagi peserta magang, terutama mereka yang berasal dari kelompok ekonomi menengah ke bawah.

Melihat dari data yang ada, beban kerja yang diemban oleh peserta magang dalam banyak kasus tidak berbeda secara substansial dengan pekerja tetap. Penelitian Rismawati yang dilakukan di kawasan industri Jawa Barat menunjukkan bahwa 67,3% peserta magang bekerja

<sup>1</sup> Sumarsono, S. (2009). Teori dan Kebijakan Publik Ekonomi Sumber Daya Manusia. Graha Ilmu, hlm. 45.

<sup>2</sup> Finch, C. R., & Crunkilton, J. R. (1999). Curriculum Development in Vocational and Technical Education: Planning, Content, and Implementation (5th ed.). Allyn & Bacon, hlm. 12.

<sup>3</sup> Kalleberg, A. L. (2009). Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition. American Sociological Review, 74(1), hlm. 1-22.

dengan jam kerja yang sama atau bahkan melebihi jam kerja normal pekerja tetap, namun hanya 23,1% dari mereka yang menerima uang saku sesuai ketentuan.<sup>4</sup> Kondisi ini mencerminkan adanya ketimpangan struktural dalam relasi kerja yang secara normatif seharusnya bersifat edukatif. Lebih jauh, Standing dalam konsepnya tentang *precariat* menggambarkan bahwa kelompok pekerja muda termasuk peserta magang merupakan segmen yang paling rentan terhadap prekarisasi kerja, yakni kondisi kerja yang tidak aman, tidak terlindungi, dan minim kepastian hukum.<sup>5</sup> Fenomena pemagangan tanpa uang saku tidak hanya terjadi di sektor swasta, tetapi juga ditemukan secara meluas di instansi pemerintah. Hal ini menjadi lebih paradoksal mengingat bahwa pemerintah seharusnya berperan sebagai teladan dalam pemenuhan hak-hak tenaga kerja. Rachmat dalam kajiannya tentang praktik pemagangan di birokrasi Indonesia menyimpulkan bahwa banyak kementerian dan lembaga pemerintah menerima peserta magang dalam jumlah besar, terutama dari perguruan tinggi, namun tidak menganggarkan atau memberikan uang saku dengan alasan keterbatasan anggaran atau alasan administratif.<sup>6</sup> Pola ini menunjukkan adanya inkonsistensi antara fungsi negara sebagai regulator dan pelaksana norma hukum ketenagakerjaan.

Kasus yang paling mengemuka dalam konteks ini adalah praktik pemagangan di Kementerian Keuangan Republik Indonesia pada tahun 2023, yang mendapat sorotan luas dari publik dan media massa. Dalam kasus tersebut, Kementerian Keuangan menerima ribuan peserta magang dari berbagai perguruan tinggi namun tidak memberikan uang saku, dengan justifikasi bahwa kegiatan tersebut merupakan bagian dari program akademik mahasiswa sehingga tanggung jawab pembiayaan berada di pihak institusi pendidikan. Justifikasi ini secara hukum patut dipertanyakan, karena Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 6 Tahun 2020 tidak membedakan sumber penyelenggara pemagangan dalam hal kewajiban pemberian uang saku. Dengan demikian, alasan akademik tidak serta-merta membebaskan penyelenggara dari kewajiban hukumnya. Dari perspektif teori hukum ketenagakerjaan, terdapat ketegangan normatif yang mendasar antara *das sein* (kenyataan yang ada) dan *das sollen* (norma yang seharusnya berlaku). Konsep ini, yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen dalam teori hukum murninya (*Pure Theory of Law*), menjadi alat analisis yang relevan untuk membedah kesenjangan antara regulasi pemagangan yang ada dengan praktik yang berlangsung di lapangan. Menurut Kelsen, norma hukum kehilangan validitasnya bukan hanya ketika dilanggar, tetapi ketika pelanggaran berlangsung secara sistematis tanpa respons sanksi yang memadai dari negara.<sup>7</sup> Dalam hal ini, lemahnya pengawasan dan penegakan hukum oleh Kementerian Ketenagakerjaan menjadi faktor krusial yang memungkinkan distorsi pemagangan terus berlangsung tanpa koreksi berarti.

Lemahnya penegakan hukum di bidang ketenagakerjaan di Indonesia merupakan permasalahan yang telah banyak dikaji oleh para akademisi. Asri Wijayanti dalam bukunya *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi* mengidentifikasi bahwa kapasitas pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia sangat terbatas, baik dari segi jumlah tenaga pengawas maupun kewenangan institusionalnya.<sup>8</sup> Rasio pengawas ketenagakerjaan terhadap jumlah perusahaan yang harus diawasi jauh dari ideal, sehingga pelanggaran-pelanggaran norma ketenagakerjaan termasuk dalam konteks pemagangan seringkali tidak terdeteksi atau tidak ditindaklanjuti

<sup>4</sup> Rismawati, D. (2018). Analisis Beban Kerja dan Kompensasi Peserta Magang di Kawasan Industri Jawa Barat. *Jurnal Ketenagakerjaan*, 13(1), hlm. 50–52.

<sup>5</sup> Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury Academic, hlm. 1–25.

<sup>6</sup> Rachmat, A. (2020). Praktik Pemagangan di Birokrasi Indonesia: Antara Kebutuhan Akademik dan Pemanfaatan Tenaga Kerja. *Jurnal Administrasi Publik*, 17(2), hlm. 92–95.

<sup>7</sup> Kelsen, H. (1967). *Pure Theory of Law* (M. Knight, Trans.). University of California Press, hlm. 211–215. (Karya asli diterbitkan 1960)

<sup>8</sup> Wijayanti, A. (2014). *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, hlm. 134–138.

secara hukum. Kondisi ini diperburuk oleh rendahnya kesadaran hukum peserta magang itu sendiri, yang umumnya tidak mengetahui hak-haknya atau memilih untuk tidak melaporkan pelanggaran demi menjaga hubungan baik dengan instansi penyelenggara. Ketidapatuhan terhadap norma pemagangan juga dapat dianalisis dari perspektif keadilan distributif. Rawls dalam teori keadilannya (*A Theory of Justice*) berpendapat bahwa ketidaksetaraan hanya dapat dibenarkan apabila menguntungkan pihak yang paling tidak beruntung dalam suatu sistem.<sup>9</sup> Dalam konteks pemagangan, peserta magang yang bekerja tanpa kompensasi justru merupakan pihak yang paling rentan secara ekonomi, sementara keuntungan material dari pemanfaatan tenaga mereka dinikmati oleh penyelenggara. Pola distribusi yang demikian jelas bertentangan dengan prinsip keadilan Rawlsian dan menunjukkan bahwa sistem pemagangan yang berjalan saat ini belum mencerminkan prinsip keadilan yang substantif.

Berbagai negara telah mengembangkan regulasi pemagangan yang lebih ketat dan berkeadilan sebagai respons terhadap fenomena serupa. Di Jerman, sistem *dual apprenticeship* yang telah berlangsung selama lebih dari satu abad memberikan jaminan upah minimum bagi peserta magang yang diatur dalam undang-undang federal.<sup>10</sup> Di Inggris, *National Minimum Wage Act* secara tegas mengatur bahwa peserta magang berhak atas upah minimum, dengan pengecualian terbatas yang ketat syaratnya. Perbandingan internasional ini menunjukkan bahwa pemberian kompensasi bagi peserta magang bukan sekadar wacana normatif, melainkan telah menjadi standar praktik terbaik (*best practice*) yang diakui secara global dan didorong oleh Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) melalui berbagai konvensi dan rekomendasinya.<sup>11</sup> Berdasarkan uraian di atas, terdapat urgensi yang nyata untuk mengkaji secara mendalam problematika pemagangan tanpa uang saku dalam perspektif hukum ketenagakerjaan di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesenjangan antara norma hukum yang berlaku dengan realitas praktik pemagangan, mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya distorsi fungsi pemagangan, serta merumuskan rekomendasi normatif dan kebijakan yang dapat memperkuat perlindungan hukum bagi peserta magang. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis yang berarti bagi pengembangan hukum ketenagakerjaan Indonesia, sekaligus menjadi referensi bagi pemangku kebijakan dalam melakukan pembaruan regulasi dan penguatan mekanisme pengawasan pemagangan yang lebih efektif dan berkeadilan.

### Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum hak atas uang saku bagi peserta magang dalam sistem hukum ketenagakerjaan Indonesia dan kesesuaiannya dengan praktik di lapangan?
2. Bagaimana upaya penegakan hukum yang dapat dilakukan terhadap penyelenggara yang tidak memenuhi kewajiban pemberian uang saku kepada peserta magang di Indonesia?

### METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto, “pendekatan yuridis yaitu rangkaian dari penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.” Pendekatan yuridis juga

<sup>9</sup>Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press, hlm. 302–303.

<sup>10</sup>Euler, D. (2013). *Germany's Dual Vocational Training System: A Model for Other Countries?* Bertelsmann Stiftung, hlm. 8–14.

<sup>11</sup>International Labour Organization. (2012). *Upgrading Informal Apprenticeship: A Resource Guide for Africa*. ILO, hlm. 3–5.

dapat diartikan suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang menempatkan hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan hukum yang mengatur pemagangan, khususnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2006 tentang Sistem Pelatihan Kerja Nasional, dan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pemagangan dalam Negeri. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji doktrin, teori, dan asas hukum yang relevan dengan perlindungan hukum peserta magang, sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis praktik penyelenggaraan pemagangan tanpa uang saku yang berkembang di Indonesia. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, yang kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode penafsiran hukum dan argumentasi hukum untuk memperoleh kesimpulan yang preskriptif.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Pengaturan Hukum Hak Atas Uang Saku Bagi Peserta Magang dan Kesesuaiannya dengan Praktik di Lapangan

Pemagangan dalam sistem hukum ketenagakerjaan Indonesia didefinisikan sebagai bagian dari sistem pelatihan kerja yang diselenggarakan secara terpadu antara pelatihan di lembaga pelatihan dengan bekerja langsung di bawah bimbingan dan pengawasan instruktur atau pekerja yang lebih berpengalaman dalam proses produksi barang atau jasa di perusahaan, dalam rangka menguasai keterampilan atau keahlian tertentu.<sup>12</sup> Definisi ini secara tegas menempatkan pemagangan sebagai instrumen pelatihan, bukan instrumen eksploitasi tenaga kerja. Dengan demikian, seluruh aktivitas yang dilakukan peserta magang pada dasarnya ditujukan untuk tujuan pembelajaran, bukan untuk kepentingan produksi semata dari pihak penyelenggara. Secara hierarkis, pengaturan pemagangan di Indonesia berpijak pada beberapa instrumen hukum yang saling melengkapi. Pada tingkat undang-undang, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan memberikan landasan normatif dasar bagi penyelenggaraan pemagangan, termasuk mewajibkan adanya perjanjian pemagangan yang memuat hak dan kewajiban para pihak.<sup>13</sup> Selanjutnya, pada tingkat peraturan menteri, Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 6 Tahun 2020 mengatur lebih lanjut tentang teknis penyelenggaraan pemagangan, termasuk persyaratan, prosedur, dan standar pelaksanaannya. Hierarki regulasi ini menunjukkan bahwa negara telah memberikan perhatian yang cukup serius terhadap pengaturan pemagangan secara komprehensif.

Hak atas uang saku bagi peserta magang secara eksplisit diatur dalam Pasal 22 ayat (2) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 6 Tahun 2020, yang menyatakan bahwa peserta pemagangan berhak mendapatkan uang saku yang terdiri atas biaya transportasi dan uang makan. Ketentuan ini secara yuridis menempatkan uang saku bukan sekadar kebijaksanaan (*discretion*) penyelenggara, melainkan sebagai hak hukum (*legal right*) yang dilindungi oleh negara dan dapat dituntut pemenuhannya. Perjanjian pemagangan sebagai dasar hubungan

<sup>12</sup>Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pemagangan dalam Negeri, Pasal 1 angka 1.

<sup>13</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Pasal 22 ayat (1).

hukum antara peserta magang dengan penyelenggara juga telah diatur secara spesifik. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 mewajibkan perjanjian pemagangan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia, memuat hak dan kewajiban para pihak serta jangka waktu pelaksanaan pemagangan. Apabila perjanjian pemagangan tidak memenuhi syarat tersebut, maka demi hukum status peserta magang berubah menjadi pekerja yang berhak atas perlindungan penuh sebagaimana pekerja pada umumnya. Ketentuan ini sejatinya merupakan mekanisme perlindungan yang kuat bagi peserta magang, karena mendorong penyelenggara untuk mematuhi ketentuan formal demi menjaga keabsahan status pemagangan itu sendiri.

Pengawasan terhadap pelaksanaan pemagangan secara normatif merupakan tanggung jawab pemerintah melalui aparat pengawas ketenagakerjaan. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 6 Tahun 2020 mengamanatkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemagangan dalam negeri dilakukan oleh pengawas ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Mekanisme ini menempatkan pengawas ketenagakerjaan sebagai garda terdepan dalam memastikan kepatuhan penyelenggara pemagangan terhadap kewajiban hukumnya, termasuk kewajiban pemberian uang saku. Namun dalam tataran implementasi, mekanisme pengawasan ini nyatanya belum berjalan sebagaimana mestinya. Dari perspektif teori hukum, kesenjangan antara norma dan praktik pemagangan dapat dianalisis menggunakan konsep validitas hukum yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Kelsen membedakan antara validitas formal (berlakunya norma secara yuridis) dan efektivitas norma (berlakunya norma secara sosiologis). Sebuah norma dapat valid secara formal namun tidak efektif secara sosiologis apabila tidak ada mekanisme penegakan yang memadai.<sup>14</sup> Kondisi inilah yang terjadi dalam konteks hak uang saku peserta magang di Indonesia: norma secara formal telah ada dan jelas, namun efektivitasnya sangat rendah karena tidak didukung oleh sistem penegakan yang berfungsi dengan baik.

Dalam kajian hukum normatif, ketidaksesuaian antara *das sein* dan *das sollen* merupakan persoalan yang lazim ditemui dalam berbagai bidang hukum di Indonesia. Marzuki menyatakan bahwa hukum positif yang tidak diimplementasikan secara konsisten akan kehilangan makna dan fungsinya sebagai instrumen pengatur perilaku sosial.<sup>15</sup> Pernyataan ini sangat relevan dengan kondisi pemagangan di Indonesia, di mana ketentuan mengenai uang saku yang telah diatur secara eksplisit nyatanya masih dilanggar secara sistematis dan masif, baik oleh penyelenggara swasta maupun instansi pemerintah. Kajian empiris menunjukkan bahwa alasan yang paling sering dikemukakan oleh penyelenggara pemagangan untuk tidak memberikan uang saku adalah keterbatasan anggaran dan anggapan bahwa pemagangan merupakan kewajiban institusi pendidikan, bukan kewajiban penyelenggara. Anggapan ini secara yuridis keliru, karena hubungan hukum dalam pemagangan terbentuk langsung antara peserta dengan penyelenggara melalui perjanjian pemagangan, bukan melalui institusi pendidikan.<sup>16</sup> Institusi pendidikan dalam praktik pemagangan hanya berperan sebagai pihak yang merekomendasikan mahasiswanya, tanpa memikul tanggung jawab hukum atas pemenuhan hak-hak peserta magang selama pemagangan berlangsung. Distorsi praktik pemagangan menjadi sarana pemanfaatan tenaga kerja murah semakin nyata apabila dilihat dari jenis pekerjaan yang diberikan kepada peserta magang. Penelitian Tjandraningsih dkk. mengungkap bahwa sebagian besar peserta magang ditempatkan pada posisi pekerjaan yang bersifat produktif dan rutin, bukan pada posisi yang secara khusus dirancang untuk proses

<sup>14</sup>Kelsen, H. (1967). *Pure Theory of Law* (M. Knight, Trans.). University of California Press, hlm. 35–36.

<sup>15</sup>Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group, hlm. 96.

<sup>16</sup>Soepomo, I. (2003). *Hukum Perburuhan: Bidang Hubungan Kerja*. Djambatan, hlm. 14.

pembelajaran.<sup>17</sup> Kondisi ini diperparah oleh temuan Rismawati yang menunjukkan bahwa peserta magang kerap diminta bekerja lembur tanpa kompensasi tambahan, sebuah praktik yang tidak hanya melanggar ketentuan uang saku, tetapi juga melanggar batas jam kerja yang berlaku.<sup>18</sup>

### **Upaya Penegakan Hukum Terhadap Penyelenggara Pemagangan yang Tidak Memenuhi Kewajiban Pemberian Uang Saku**

Penegakan hukum (*law enforcement*) dalam konteks ketenagakerjaan merupakan rangkaian tindakan yang dilakukan oleh subjek hukum tertentu untuk memastikan berlakunya norma hukum secara efektif. Wijayanti membedakan penegakan hukum ketenagakerjaan ke dalam dua jalur, yakni jalur administratif yang dilaksanakan oleh aparat pemerintah dan jalur yudisial yang dilaksanakan melalui mekanisme peradilan.<sup>19</sup> Kedua jalur ini sejatinya saling melengkapi dan idealnya berjalan secara simultan untuk menciptakan ekosistem kepatuhan hukum yang efektif di bidang ketenagakerjaan. Jalur pertama penegakan hukum adalah melalui mekanisme pengawasan administratif ketenagakerjaan. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 6 Tahun 2020 memberikan kewenangan kepada pengawas ketenagakerjaan untuk melakukan pemeriksaan terhadap penyelenggara pemagangan, termasuk memeriksa pemenuhan kewajiban pemberian uang saku. Hasil pemeriksaan yang menemukan adanya pelanggaran dapat ditindaklanjuti dengan pemberian nota pemeriksaan yang memuat rekomendasi perbaikan dalam jangka waktu tertentu. Apabila rekomendasi tersebut tidak dipatuhi, pengawas ketenagakerjaan dapat mengusulkan pengenaan sanksi administratif hingga pencabutan izin penyelenggaraan pemagangan.

Lemahnya penegakan hukum administratif dan pidana dipengaruhi oleh beberapa faktor struktural. Rachmat mengidentifikasi bahwa rasio pengawas ketenagakerjaan terhadap jumlah perusahaan dan instansi yang harus diawasi di Indonesia sangat tidak proporsional, di mana satu orang pengawas rata-rata bertanggung jawab mengawasi lebih dari tiga ratus perusahaan/instansi.<sup>20</sup> Kondisi ini menyebabkan pengawasan bersifat reaktif (menunggu laporan pengaduan) daripada proaktif, sehingga pelanggaran yang tidak dilaporkan hampir pasti tidak akan terdeteksi oleh sistem pengawasan. Laporan tahunan Kementerian Ketenagakerjaan tahun 2022 mencatat bahwa dari total 45.678 perusahaan yang dipantau, hanya 3,2% yang diperiksa terkait kepatuhan norma pemagangan.<sup>21</sup> Faktor lain yang turut melemahkan penegakan hukum adalah minimnya laporan dari peserta magang itu sendiri. Dalam perspektif Standing tentang kelompok prekariat, peserta magang berada dalam posisi tawar yang sangat lemah karena ketergantungan mereka terhadap penyelenggara untuk mendapatkan nilai, sertifikat, atau rekomendasi kerja.<sup>22</sup> Ketergantungan struktural ini menciptakan kondisi di mana peserta magang lebih memilih untuk menerima perlakuan yang tidak adil daripada mengambil risiko kehilangan manfaat yang mereka harapkan dari pemagangan. Fenomena ini sejalan dengan laporan Komnas HAM yang menemukan bahwa budaya takut melapor merupakan hambatan terbesar dalam penegakan hak-hak pekerja muda di Indonesia.<sup>23</sup>

<sup>17</sup>Tjandraningsih, I., Herawati, R., & Suhadmadi. (2010). Diskriminatif dan Eksploitatif: Praktik Kerja Kontrak dan Outsourcing Buruh di Sektor Industri Metal di Indonesia. AKATIGA & FSPMI, hlm. 72.

<sup>18</sup>Rismawati, D. (2018). Analisis Beban Kerja dan Kompensasi Peserta Magang di Kawasan Industri Jawa Barat. Jurnal Ketenagakerjaan, 13(1), hlm. 53.

<sup>19</sup>Wijayanti, A. (2014). Op.cit., hlm. 134.

<sup>20</sup>Rachmat, A. (2020). Praktik Pemagangan di Birokrasi Indonesia: Antara Kebutuhan Akademik dan Pemanfaatan Tenaga Kerja. Jurnal Administrasi Publik, 17(2), hlm. 97.

<sup>21</sup>Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia. (2022). Laporan Tahunan Pengawasan Ketenagakerjaan 2022. Kemnaker RI, hlm. 45.

<sup>22</sup>Standing, G. (2011). The Precariat: The New Dangerous Class. Bloomsbury Academic, hlm. 14.

<sup>23</sup>Komnas HAM Republik Indonesia. (2021). Laporan Situasi Hak Asasi Manusia di Bidang Ketenagakerjaan. Komnas HAM, hlm. 31.

Dari sisi penyelenggara pemerintah, kelemahan penegakan hukum juga bersumber dari tidak adanya mekanisme internal yang memadai. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2006 tentang Sistem Pelatihan Kerja Nasional mewajibkan setiap instansi pemerintah yang menyelenggarakan pemagangan untuk mengalokasikan anggaran yang memadai bagi pelaksanaannya, termasuk untuk uang saku peserta.<sup>24</sup> Namun demikian, ketentuan ini jarang diimplementasikan karena tidak ada mekanisme audit khusus yang memeriksa kepatuhan instansi pemerintah terhadap norma ketenagakerjaan dalam konteks pemagangan, berbeda dengan audit keuangan yang sudah berjalan lebih sistematis. Perbandingan dengan praktik di negara-negara yang memiliki sistem pemagangan yang lebih maju memberikan pelajaran berharga tentang model penegakan yang efektif. Di Jerman, pengawasan terhadap penyelenggara pemagangan dilakukan oleh kamar dagang dan industri (*Handelskammer*) yang memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan berkala, menegakkan standar kualitas, dan memberikan sanksi administratif secara mandiri.<sup>25</sup> Desentralisasi fungsi pengawasan kepada lembaga sektoral ini terbukti lebih efektif dibandingkan model pengawasan terpusat oleh birokrasi pemerintah, karena memungkinkan pengawasan yang lebih spesifik, lebih dekat, dan lebih responsif terhadap dinamika masing-masing sektor industri.

ILO dalam rekomendasinya menekankan bahwa penegakan hak-hak peserta magang yang efektif memerlukan pendekatan tripartit yang melibatkan pemerintah, organisasi pengusaha, dan serikat pekerja secara bersama-sama.<sup>26</sup> Dalam konteks Indonesia, pendekatan tripartit ini belum terwujud secara optimal dalam pengawasan pemagangan. Serikat pekerja umumnya lebih fokus pada perlindungan pekerja tetap, sementara kepentingan peserta magang sebagai kelompok yang lebih rentan sering terabaikan. Mengintegrasikan serikat pekerja dalam mekanisme pengawasan pemagangan merupakan langkah strategis yang perlu diprioritaskan dalam reformasi sistem pemagangan Indonesia. Dalam jangka panjang, reformasi sistem pengawasan pemagangan memerlukan penguatan regulasi pada tingkat yang lebih tinggi. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan sebagai landasan hukum utama saat ini dinilai belum cukup kuat karena mudah direvisi dan tidak memiliki kekuatan eksekutorial yang setara dengan undang-undang. Soepomo berpendapat bahwa norma ketenagakerjaan yang menyangkut hak-hak dasar pekerja sebaiknya diatur pada tingkat undang-undang agar memiliki kepastian hukum yang lebih tinggi dan lebih sulit untuk diabaikan oleh penyelenggara.<sup>27</sup> Oleh karena itu, peningkatan status regulasi pemagangan dari peraturan menteri menjadi peraturan pemerintah atau bahkan undang-undang tersendiri merupakan agenda reformasi hukum yang mendesak untuk dilaksanakan.

Selain reformasi regulasi, peningkatan kesadaran hukum (*legal awareness*) di kalangan peserta magang juga merupakan komponen penting dalam strategi penegakan hukum. Kalleberg menegaskan bahwa kelompok pekerja yang tidak menyadari hak-haknya akan selalu menjadi target eksploitasi, karena absennya tuntutan dari korban menciptakan ruang bebas bagi pelanggar norma.<sup>28</sup> Dalam konteks ini, institusi pendidikan tinggi memiliki tanggung jawab moral dan akademis untuk memberikan pembekalan hukum ketenagakerjaan kepada mahasiswa sebelum mereka menjalani pemagangan, sehingga mereka dapat mengetahui dan mempertahankan hak-haknya secara lebih mandiri. Secara keseluruhan, upaya penegakan hukum yang efektif terhadap pelanggaran hak uang saku peserta magang memerlukan pendekatan yang bersifat holistik dan multi-dimensional. Finch dan Crunkilton mengingatkan

<sup>24</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2006 tentang Sistem Pelatihan Kerja Nasional, Pasal 18 ayat (1).

<sup>25</sup>Euler, D. (2013). *Germany's Dual Vocational Training System: A Model for Other Countries?* Bertelsmann Stiftung, hlm. 22–24.

<sup>26</sup>International Labour Organization. (2012). *Upgrading Informal Apprenticeship: A Resource Guide for Africa*. ILO, hlm. 9.

<sup>27</sup>Soepomo, I. (2003). *Op.cit.*, hlm. 78.

<sup>28</sup>Kalleberg, A. L. (2009). *Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition*. *American Sociological Review*, 74(1), hlm. 18.

bahwa sistem pemagangan yang sehat hanya dapat terwujud apabila seluruh pemangku kepentingan, yaitu pemerintah, penyelenggara, institusi pendidikan, dan peserta magang itu sendiri, memiliki pemahaman yang sama tentang tujuan, hak, dan kewajiban dalam relasi pemagangan.<sup>29</sup> Penegakan hukum yang tidak diiringi oleh perubahan budaya dan pemahaman bersama tentang nilai-nilai keadilan dalam pemagangan hanya akan menghasilkan kepatuhan yang bersifat semu dan temporer. Pada akhirnya, sebagaimana ditekankan oleh Rawls, keadilan yang sejati dalam sistem pemagangan hanya akan tercapai ketika hak-hak peserta magang sebagai pihak yang paling rentan mendapatkan perlindungan yang paling utama dari hukum dan negara.<sup>30</sup>

## Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: Hak atas uang saku bagi peserta magang telah diatur secara tegas dalam sistem hukum ketenagakerjaan Indonesia, khususnya melalui Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 6 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa setiap peserta magang berhak memperoleh uang saku yang meliputi biaya transportasi dan uang makan. Ketentuan ini bersifat imperatif dan mengikat seluruh penyelenggara pemagangan tanpa pengecualian, termasuk instansi pemerintah. Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan memperkuat perlindungan tersebut dengan menetapkan bahwa perjanjian pemagangan yang tidak memenuhi syarat formal menyebabkan peserta magang berstatus sebagai pekerja penuh yang berhak atas seluruh perlindungan hukum ketenagakerjaan. Dengan demikian, secara normatif, sistem hukum Indonesia sesungguhnya telah memberikan perlindungan yang cukup komprehensif bagi hak-hak peserta magang. Terdapat kesenjangan yang signifikan antara norma hukum (*das sollen*) dan realitas praktik pemagangan (*das sein*) di Indonesia. Menggunakan kerangka analisis Kelsen, kesenjangan ini terjadi bukan karena ketiadaan norma, melainkan karena norma yang ada kehilangan efektivitasnya akibat lemahnya mekanisme penegakan hukum. Dari penelitian ini menunjukkan bahwa mayoritas peserta magang mengemban beban kerja yang setara dengan pekerja tetap namun tidak memperoleh uang saku yang semestinya. Fenomena ini tidak hanya terjadi di sektor swasta, tetapi juga terdokumentasi secara nyata di instansi pemerintah, sebagaimana tercermin dari kasus pemagangan di Kementerian Keuangan Republik Indonesia pada tahun 2023, yang menunjukkan bahwa pola pelanggaran ini bersifat sistemik dan lintas sektoral. Upaya penegakan hukum terhadap pelanggaran hak uang saku peserta magang saat ini belum berjalan secara efektif. Terdapat tiga faktor utama yang menjadi akar permasalahan: pertama, kapasitas pengawasan ketenagakerjaan yang sangat terbatas baik dari segi jumlah personel maupun cakupan wilayah kerja; kedua, lemahnya posisi tawar peserta magang yang berada dalam ketergantungan struktural terhadap penyelenggara sehingga enggan melaporkan pelanggaran yang dialami; dan ketiga, pengawasan yang belum diterapkan secara konsisten dan tegas terhadap penyelenggara magang yang melanggar kewajibannya. Ketiga faktor ini secara bersama-sama menciptakan ekosistem impunitas yang memungkinkan pelanggaran terus berlangsung tanpa koreksi yang berarti dari negara.

## Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penelitian ini merekomendasikan beberapa langkah konkret yang perlu segera ditempuh oleh para pemangku kepentingan untuk memperbaiki

<sup>29</sup>Finch, C. R., & Crunkilton, J. R. (1999). *Curriculum Development in Vocational and Technical Education* (5th ed.). Allyn & Bacon, hlm. 88.

<sup>30</sup>Rawls, J. (1971). *Op.cit.*, hlm. 303.

sistem pemagangan di Indonesia menuju praktik yang lebih berkeadilan dan sesuai dengan norma hukum yang berlaku. Saran-saran tersebut dirumuskan sebagai berikut:

1. Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Pemerintah, disarankan untuk segera meningkatkan status regulasi pemagangan dari tingkat peraturan menteri menjadi peraturan pemerintah atau undang-undang tersendiri. Peningkatan hierarki regulasi ini secara hukum akan memberikan kepastian dan kekuatan mengikat yang lebih tinggi, mempersulit penghindaran kewajiban oleh penyelenggara, serta membuka ruang bagi pengaturan yang lebih komprehensif dan terperinci. Regulasi baru tersebut idealnya memuat ketentuan mengenai standar minimum uang saku berbasis upah minimum regional, mekanisme penghitungan uang saku yang transparan, kewajiban pelaporan dan pendaftaran program pemagangan secara daring, serta sistem sanksi berjenjang yang operasional dan dapat dilaksanakan secara efektif.
2. Kepada Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia, disarankan untuk melakukan reformasi menyeluruh terhadap sistem pengawasan pemagangan dengan mengadopsi model desentralisasi pengawasan berbasis sektor sebagaimana dipraktikkan di Jerman melalui kamar dagang dan industri. Reformasi tersebut perlu mencakup: peningkatan jumlah dan kapasitas pengawas ketenagakerjaan secara signifikan; pengembangan sistem informasi pemagangan terpadu yang memungkinkan pendaftaran, pemantauan, dan pelaporan pelanggaran secara daring; serta pembentukan unit khusus pengawasan pemagangan yang berfokus pada perlindungan hak-hak peserta magang. Selain itu, sejalan dengan rekomendasi ILO, Kementerian Ketenagakerjaan perlu mengembangkan pendekatan tripartit dalam pengawasan pemagangan yang secara aktif melibatkan organisasi pengusaha dan serikat pekerja.
3. Kepada seluruh kementerian, lembaga, dan instansi pemerintah yang menyelenggarakan program pemagangan, disarankan untuk segera mematuhi kewajiban hukum pemberian uang saku sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 6 Tahun 2020 dengan mengalokasikan anggaran yang memadai dalam rencana kerja dan anggaran tahunannya. Pemerintah melalui Kementerian Keuangan dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) perlu mengintegrasikan indikator kepatuhan norma pemagangan ke dalam mekanisme audit keuangan instansi pemerintah. Langkah ini penting untuk memastikan bahwa instansi pemerintah tidak hanya berperan sebagai regulator norma ketenagakerjaan, tetapi juga menjadi teladan nyata dalam kepatuhannya.
4. Kepada institusi pendidikan tinggi, disarankan untuk mengambil peran yang lebih aktif dalam melindungi hak-hak mahasiswa yang menjalani pemagangan. Langkah-langkah konkret yang dapat ditempuh antara lain adalah: pertama, mewajibkan mahasiswa untuk menandatangani perjanjian pemagangan yang sah sebelum memulai kegiatan magang; kedua, menolak untuk mengirimkan mahasiswa ke penyelenggara yang secara tegas tidak bersedia memberikan uang saku; dan ketiga, memberikan pembekalan hukum ketenagakerjaan yang memadai sebagai bagian dari persiapan pemagangan. Finch dan Crunkilton menekankan bahwa institusi pendidikan memiliki tanggung jawab moral untuk memastikan bahwa pengalaman pemagangan yang dialami mahasiswanya benar-benar bersifat edukatif dan tidak bersifat eksploitatif.
5. Kepada peserta magang, disarankan untuk aktif memahami dan mempertahankan hak-hak hukumnya. Kesadaran hukum merupakan fondasi utama dalam mencegah terjadinya eksploitasi. Peserta magang perlu memastikan bahwa setiap program pemagangan yang diikutinya didasari oleh perjanjian pemagangan tertulis yang memuat klausul uang saku secara jelas, dan tidak ragu untuk melaporkan pelanggaran kepada dinas ketenagakerjaan setempat apabila hak-haknya tidak dipenuhi. Sejalan dengan prinsip keadilan Rawls,

perlindungan terhadap pihak yang paling rentan hanya akan efektif apabila pihak tersebut juga secara aktif memperjuangkan hak-haknya.

6. Kepada peneliti selanjutnya, disarankan untuk mengembangkan penelitian ini ke arah kajian empiris dengan menggunakan metode sosiologis-yuridis guna memperoleh gambaran yang lebih komprehensif tentang pola dan tingkat pelanggaran hak uang saku peserta magang di berbagai sektor dan wilayah di Indonesia. Selain itu, kajian komparatif yang lebih mendalam mengenai model perlindungan hukum peserta magang di negara-negara ASEAN juga relevan untuk dilakukan, mengingat Indonesia perlu membangun sistem pemagangan yang kompetitif dalam kerangka pasar tenaga kerja regional. Hasil penelitian lanjutan tersebut diharapkan dapat memberikan masukan berbasis data yang lebih kuat bagi proses reformasi regulasi pemagangan di Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Euler, D. (2013). *Germany's dual vocational training system: A model for other countries?* Bertelsmann Stiftung.
- Finch, C. R., & Crunkilton, J. R. (1999). *Curriculum development in vocational and technical education: Planning, content, and implementation* (5th ed.). Allyn & Bacon.
- International Labour Organization. (2012). *Upgrading informal apprenticeship: A resource guide for Africa*. ILO.
- Kalleberg, A. L. (2009). Precarious work, insecure workers: Employment relations in transition. *American Sociological Review*, 74(1), 1–22.
- Kelsen, H. (1967). *Pure theory of law* (M. Knight, Trans.). University of California Press. (Karya asli diterbitkan 1960)
- Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia. (2022). *Laporan tahunan pengawasan ketenagakerjaan 2022*. Kemnaker RI.
- Komnas HAM Republik Indonesia. (2021). *Laporan situasi hak asasi manusia di bidang ketenagakerjaan*. Komnas HAM.
- Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pemagangan dalam Negeri. (2020). Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 259.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2006 tentang Sistem Pelatihan Kerja Nasional. (2006). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4637.
- Rachmat, A. (2020). Praktik pemagangan di birokrasi Indonesia: Antara kebutuhan akademik dan pemanfaatan tenaga kerja. *Jurnal Administrasi Publik*, 17(2), 88–105.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Rismawati, D. (2018). Analisis beban kerja dan kompensasi peserta magang di kawasan industri Jawa Barat. *Jurnal Ketenagakerjaan*, 13(1), 45–61.
- Soepomo, I. (2003). *Hukum perburuhan: Bidang hubungan kerja*. Djambatan.
- Standing, G. (2011). *The precariat: The new dangerous class*. Bloomsbury Academic.
- Sumarsono, S. (2009). *Teori dan kebijakan publik ekonomi sumber daya manusia*. Graha Ilmu.
- Tjandraningsih, I., Herawati, R., & Suhadmadi. (2010). *Diskriminatif dan eksploitatif: Praktik kerja kontrak dan outsourcing buruh di sektor industri metal di Indonesia*. AKATIGA & Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. (2003). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279.
- Wijayanti, A. (2014). *Hukum ketenagakerjaan pasca reformasi*. Sinar Grafika.