



LAPORAN AKHIR
KAJIAN ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM
KEPUTUSAN MENTERI TENAGA KERJA DAN
TRANSMIGRASI NOMOR 257 TAHUN 2014 TENTANG
PEDOMAN PEMBENTUKAN DAN PEMBINAAN
KADER NORMA KETENAGAKERJAAN

BIRO HUKUM
SEKRETARIAT JENDERAL
KEMENTERIAN KETENAGAKERJAAN
2025

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan karunia-Nya, Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum dapat menyelesaikan Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum terhadap Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan.

Kegiatan Analisis dan Evaluasi Hukum merupakan salah satu instrumen strategis dalam pembangunan hukum nasional yang dilaksanakan untuk menilai kualitas pengaturan, kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun setara, serta efektivitas implementasi suatu regulasi. Kegiatan ini merupakan salah satu program yang menjadi tanggung jawab Biro Hukum, Sekretariat Jenderal, Kementerian Ketenagakerjaan. Kegiatan ini dilaksanakan sebagai bagian dari upaya pemantauan dan peninjauan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 95A dan 95B Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Proses analisis dan evaluasi ini dilaksanakan dengan menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan (Pedoman 6 Dimensi) yang telah ditetapkan melalui Surat Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-HN.01.03.07 Tahun 2020. Dengan menggunakan pedoman tersebut, diharapkan evaluasi ini dapat menghasilkan rekomendasi yang berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Seiring dengan dinamika ketenagakerjaan nasional, penerapan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, reformasi sistem perizinan berusaha, serta penguatan pendekatan manajemen kepatuhan berbasis risiko, pengaturan mengenai Kader Norma Ketenagakerjaan perlu ditinjau kembali agar tetap relevan dan selaras dengan sistem hukum nasional yang berlaku. Kajian ini difokuskan untuk mengidentifikasi politik hukum pengaturan KNK, menguraikan isu-isu

krusial dalam pengaturannya, serta merumuskan rekomendasi penyempurnaan regulasi guna meningkatkan kepastian hukum dan efektivitas pembinaan norma ketenagakerjaan.

Melalui kegiatan analisis dan evaluasi ini, Kelompok Kerja telah melakukan telaah secara menyeluruh terhadap Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014, termasuk pengaturan mengenai jenjang Kader Norma Ketenagakerjaan, tugas dan fungsi, mekanisme pendidikan dan pelatihan, penyelenggara diklat, serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain yang relevan. Hasil analisis menunjukkan adanya sejumlah isu krusial, khususnya terkait disharmoni pengaturan, yang memerlukan penyempurnaan regulasi guna meningkatkan kepastian hukum dan kualitas pembinaan kader norma ketenagakerjaan.

Akhir kata, diharapkan Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum ini dapat menjadi bahan masukan yang konstruktif bagi para pemangku kepentingan dalam rangka penyempurnaan pengaturan Kader Norma Ketenagakerjaan, serta menjadi bagian dari upaya berkelanjutan dalam mewujudkan sistem hukum ketenagakerjaan yang berkeadilan, partisipatif, dan adaptif terhadap perkembangan nasional. Terima kasih.

Kepala Biro Hukum,



Reni Mursidayanti

NIP 19720603 199903 2 001

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	2
DAFTAR ISI	4
BAB I PENDAHULUAN	5
A. Latar Belakang	5
B. Permasalahan	9
C. Tujuan	10
D. Ruang Lingkup Bahasan	10
E. Metode	10
F. Pelaksanaan	15
 BAB II PEMBAHASAN	 16
A. Politik Hukum Pengaturan Kader Norma Ketenagakerjaan Dalam Peraturan Perundang-Undangan	16
B. Analisis dan Evaluasi Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan	17
C. Isu Krusial Dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan	33
 BAB III PENUTUP	 38
A. Kesimpulan	38
B. Rekomendasi	39

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan ketenagakerjaan di Indonesia bertujuan untuk memberdayakan tenaga kerja serta mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional. Dalam konteks hubungan industrial, negara memiliki kewajiban konstitusional untuk memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja guna menjamin hak-hak dasar pekerja/buruh dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi.

Salah satu instrumen vital dalam penegakan hukum ketenagakerjaan adalah pengawasan ketenagakerjaan. Pengawasan ini bersifat *state-centered* (berpusat pada negara) melalui pegawai pengawas ketenagakerjaan. Namun, dinamika industri yang berkembang pesat memunculkan tantangan berupa disparitas yang sangat lebar antara jumlah perusahaan yang harus diawasi dengan jumlah pengawas ketenagakerjaan yang tersedia.

Untuk mengatasi kesenjangan tersebut, diperlukan pergeseran paradigma dari pengawasan yang murni oleh negara menuju pendekatan yang lebih preventif dan partisipatif. Di sinilah peran serta perusahaan melalui pembentukan Kader Norma Ketenagakerjaan (KNK) menjadi krusial. KNK diposisikan sebagai mitra pengawas ketenagakerjaan di internal perusahaan untuk membantu memastikan kepatuhan norma kerja secara mandiri (*self-assessment*).

Keberadaan KNK tidak hanya sebatas "perpanjangan tangan" pemerintah, melainkan mencakup aspek yang lebih luas, yaitu:

- Mencegah pelanggaran norma ketenagakerjaan sejak dini di tingkat perusahaan (preventif) sehingga mengurangi beban penyelesaian sengketa di tingkat yang lebih tinggi.
- Menciptakan kesadaran hukum (*legal awareness*) di lingkungan perusahaan agar kepatuhan bukan karena takut sanksi, melainkan karena kesadaran akan keselamatan dan kesejahteraan.

- Kepatuhan norma kerja yang tinggi menciptakan stabilitas hubungan industrial, yang merupakan prasyarat utama bagi iklim investasi yang kondusif dan produktivitas perusahaan.

Secara filosofis, pengaturan KNK berakar pada nilai Keadilan Sosial yang menjadi Sila ke-5 Pancasila. Negara wajib melindungi pekerja dari eksploitasi dan memastikan lingkungan kerja yang manusiawi. Namun, negara juga mengakui keterbatasannya dan memberikan ruang bagi masyarakat (khususnya perusahaan) untuk berpartisipasi aktif dalam menegakkan keadilan tersebut. Filosofi ini mengedepankan prinsip kepercayaan dan pemberdayaan kepada perusahaan untuk melakukan penilaian mandiri.

Secara sosiologis, fakta di lapangan menunjukkan rasio pengawas ketenagakerjaan dengan jumlah perusahaan di Indonesia sangat tidak seimbang, dimana 1 pengawas ketenagakerjaan harus mengawasi ratusan perusahaan. Akibatnya, banyak pelanggaran norma kerja hingga pelanggaran K3 tidak terdeteksi. Pekerja/buruh dan perusahaan membutuhkan mekanisme internal yang dapat merespons dan mencegah potensi pelanggaran secara cepat tanpa harus menunggu kedatangan pengawas ketenagakerjaan yang terbatas.

Secara yuridis, pengaturan KNK ini berpijak pada:

- UUD NRI Tahun 1945 Pasal 27 ayat (2): Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak.
- UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- UU Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja.
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan.

Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014 telah berjalan selama 10 tahun, untuk itu terdapat kebutuhan mendesak untuk melakukan analisis dan evaluasi mendalam terhadap Kepmenakertrans ini karena beberapa alasan:

1. Bentuk hukum: Penggunaan "Keputusan Menteri" (Kepmen) sebagai dasar hukum bersifat *beschikking* (penetapan) yang konkret, individual, dan final, namun isinya justru bersifat *regeling* (pengaturan umum) yang mengikat

keluar. Hal ini menimbulkan kerancuan dalam hierarki peraturan perundang-undangan sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022. Apakah Kepmenakertrans ini memiliki daya ikat dan daya laku yang cukup kuat untuk mewajibkan perusahaan membentuk kader?

2. Efektivitas implementasi: Dalam praktiknya, keberadaan KNK seringkali hanya menjadi formalitas administratif. Hal ini disebabkan independensi KNK masih dipertanyakan karena KNK digaji perusahaan yang mereka awasi. Selain itu, ketiadaan perlindungan hukum bagi KNK saat melaporkan pelanggaran perusahaan sendiri, serta standar kompetensi yang baku belum terakomodasi dengan baik dalam Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014.
3. Kekosongan sanksi dan insentif: Kepmenakertrans ini cenderung bersifat sukarela. Kepmenakertrans tidak mengatur skema insentif yang jelas bagi perusahaan yang patuh atau pun sanksi bagi yang tidak memiliki kader, maka efektivitas Kepmenakertrans menjadi pertanyaan besar.
4. Disharmoni jenjang kualifikasi: Terdapat ketidaksesuaian struktur jenjang kader. Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014 mengatur tiga jenjang kader, yaitu KNK Muda, Madya, dan Utama. Hal ini bertentangan dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022 tentang Penetapan Jenjang Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan yang hanya mengatur satu jenjang saja, yaitu Kader Norma Ketenagakerjaan.
5. Benturan dalam tugas, fungsi, dan metode kompetensi: Pengaturan tugas dan fungsi dalam Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014 dinilai tidak harmonis dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 19 Tahun 2022 tentang Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia. Selain itu, persyaratan kaku yang mewajibkan calon kader untuk mengikuti "pendidikan dan pelatihan" dalam Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014 bertentangan dengan fleksibilitas uji kompetensi pada SKKNI, yang memungkinkan penilaian melalui metode lisan, observasi, demonstrasi, atau portofolio tanpa harus selalu melalui pelatihan klasikal.

6. Ketidakselarasan dengan perizinan berusaha: Aspek penyelenggara pelatihan juga mengalami benturan regulasi. Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014 membatasi penyelenggara pelatihan pada unit kerja pengawasan, lembaga yang ditunjuk Dirjen, atau internal perusahaan. Ketentuan ini tidak sejalan dengan Pasal 13 UU Nomor 13 Tahun 2003 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 yang membuka ruang penyelenggaraan pelatihan bagi Lembaga Pelatihan Kerja (LPK) swasta maupun pemerintah. Lebih lanjut, persyaratan penunjukan lembaga pelatihan dalam Kepmenakertrans ini juga belum harmonis dengan rezim perizinan berusaha berbasis risiko sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait perizinan berusaha

Beberapa fakta tersebut menegaskan pentingnya dilakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014 agar tetap relevan dan selaras dengan regulasi terkini, serta mampu memberikan kepastian hukum dan perlindungan yang optimal bagi KNK, pekerja/buruh, dan pelaku usaha.

Dengan beberapa permasalahan tersebut kiranya diperlukan analisis dan evaluasi terhadap Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan. Analisis dan evaluasi hukum ini dilakukan oleh Biro Hukum berdasarkan Pasal 26 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 20 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Ketenagakerjaan, dalam pasal tersebut Biro Hukum mempunyai tugas melaksanakan koordinasi, pembinaan penyusunan peraturan perundang-undangan, penelaahan hukum, advokasi, pemberian pertimbangan hukum, serta dokumentasi dan informasi hukum Kementerian.

Analisis dan evaluasi hukum terhadap Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan dilakukan sebagai bagian dari upaya penataan regulasi dan peningkatan kinerja peraturan. Analisis dan evaluasi hukum tersebut dapat dimaknai sama dengan kegiatan pemantauan dan peninjauan sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 14 Undang-Undang 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Analisis dan evaluasi hukum mengenai Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan ini dilakukan menggunakan Metode Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan 6 Dimensi PHN-HN.01.03-07 Tahun 2020 yang dikembangkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Analisis dan evaluasi hukum akan dilaksanakan oleh Pokja selama 2 bulan terhitung mulai bulan November 2025 sampai dengan bulan Desember 2025.

Analisis dan evaluasi hukum ini akan mengidentifikasi terhadap persoalan-persoalan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan yang dievaluasi, baik pada tataran normatif maupun efektivitas implementasinya. Hasil analisis dan evaluasi tersebut dapat menjadi masukan perbaikan yang objektif terhadap peraturan perundang-undangan yang dievaluasi, serta diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pembangunan hukum nasional

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian pada latar belakang, terdapat beberapa permasalahan yang diangkat dalam analisis dan evaluasi hukum Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan Dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan ini adalah:

1. Bagaimana politik hukum pengaturan Kader Norma Ketenagakerjaan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimana hasil analisis dan evaluasi hukum terhadap Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan Dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan?
3. Apa saja isu krusial dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan Dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan?

C. Tujuan

Kegiatan analisis dan evaluasi hukum Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan Dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Menjelaskan politik hukum pengaturan Kader Norma Ketenagakerjaan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Menguraikan hasil analisis dan evaluasi hukum serta merumuskan rekomendasi terhadap Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan Dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan.
3. Merumuskan isu krusial dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan Dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan.

D. Ruang Lingkup Bahasan

Untuk menjawab permasalahan tersebut di atas, maka lingkup kegiatan yang dilakukan oleh kelompok kerja adalah melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan.

E. Metode

Metode yang digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan berdasarkan pada 6 (enam) dimensi penilaian berdasarkan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07. Dimensi penilaian tersebut yaitu:

1. Dimensi Pancasila;
2. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan;
3. Dimensi Disharmoni Pengaturan;
4. Dimensi Kejelasan Rumusan;

5. Dimensi Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-undangan yang Bersangkutan;
6. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan perundang-undangan.

Masing-masing dimensi di atas memiliki variabel maupun indikator dalam penilaiannya. Penjelasan mengenai ke enam dimensi penilaian tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Penilaian Berdasarkan Kesesuaian dengan Nilai-nilai Pancasila

Analisis pada Dimensi Pancasila merupakan analisis yang bertujuan melakukan penilaian sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan menginternalisasikan nilai-nilai yang terkandung pada sila-sila dalam Pancasila. Bahwa Pancasila pada hakikatnya merupakan dasar, atau basis filosofi bagi Negara dan tertib hukum Indonesia. Internalisasi nilai-nilai dari sila-sila dalam Pancasila dalam masing-masing norma yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan adalah landasan bagi pelaksanaan analisis dan evaluasi hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai Pancasila ini terjabarkan dalam asas-asas umum materi muatan peraturan perundang-undangan, yang dalam pedoman ini dipakai sebagai variabel penilaian pada Dimensi Pancasila.

Adapun variabel penilaian pemenuhan nilai-nilai Pancasila yang akan dipakai dalam pedoman ini adalah sebagai berikut:

- a. Variabel Ketuhanan;

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memuat pengakuan terhadap keberadaan pemeluk agama dan kepercayaan serta taqwa kepada Tuhan YME, mengedepankan prinsip kebenaran, keadilan, kebaikan, kejujuran, persaudaraan, kesucian, keindahan, melindungi setiap orang untuk saling menghormati pilihan agama dan kepercayaan, serta menjamin kebebasan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing.

- b. Variabel Kemanusiaan;

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Variabel Persatuan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengedepankan persatuan dan kesatuan Indonesia atas dasar Bhinneka Tunggal Ika, mengedepankan keselamatan bangsa dan Negara di atas kepentingan pribadi dan golongan, senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia, serta adanya pembatasan keikutsertaan pihak asing.

d. Variabel Kerakyatan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung keseimbangan antara hak dan kewajiban, menjamin pelibatan seluruh pihak terdampak dalam pembentukan kebijakan, menjamin akses informasi publik dalam proses pengambilan keputusan, mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan, serta menjamin sistem kerja yang kooperatif dan kolaboratif.

e. Variabel Keadilan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, memajukan usaha bersama dan bekerjasama, mengedepankan prinsip kehati-hatian, serta peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk mendapatkan akses pemanfaatan sumber daya.

2. Penilaian Berdasarkan Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Penilaian terhadap dimensi ini dilakukan untuk memastikan bahwa peraturan perundangundangan dimaksud sudah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu hierarki tata susunan, dalam pengertian bahwa suatu

norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lagi lebih lanjut yang berupa norma dasar (*grundnorm*). Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferior*). Dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan juga disusun berjenjang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3. Penilaian Berdasarkan Disharmoni Pengaturan

Penilaian ini dilakukan dengan pendekatan normatif, terutama untuk mengetahui adanya disharmoni pengaturan mengenai: 1). kewenangan, 2). hak, 3). kewajiban, 4). Perlindungan, 5) penegakan hukum, 6) definisi dan/atau konsep.

4. Penilaian Kejelasan Rumusan

Setiap peraturan perundang-undangan harus disusun sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dengan memperhatikan sistematika, pilihan kata atau istilah, teknik penulisan, dengan menggunakan bahasa peraturan perundang-undangan yang lugas dan pasti, hemat kata, objektif dan menekan rasa subjektif, membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten, memberikan definisi atau batasan artian secara cermat. Sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

5. Penilaian Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-undangan yang Bersangkutan

Selain asas umum materi muatan, sebagaimana dimaksud dalam analisis Dimensi Pancasila, peraturan perundang-undangan juga harus

memenuhi asas-asas hukum yang khusus, sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Oleh karenanya, analisis pada Dimensi ini dilakukan untuk menilai apakah ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah mencerminkan makna yang terkandung dari asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini asas-asas tertentu, sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan materi muatan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

6. Penilaian Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai kejelasan tujuan yang hendak dicapai serta berdaya guna dan berhasil guna. Hal ini sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 (huruf a dan huruf e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penilaian ini perlu dilakukan untuk melihat sejauh mana manfaat dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan yang diharapkan. Penilaian ini perlu didukung dengan data empiris yang terkait dengan implementasi peraturan perundang-undangan. Penilaian pada dimensi efektivitas, dilengkapi juga dengan penggunaan metode analisis

terhadap biaya dan manfaat dari pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan. Yang pertama kali perlu dilakukan adalah mengumpulkan data permasalahan efektivitas untuk menentukan isu yang akan dinilai rasio biaya dan manfaatnya. Data empiris yang dibutuhkan adalah data hukum (kebijakan dan peraturan perundang-undangan), dan data yang berkaitan dengan keekonomian. Analisis terhadap biaya dan manfaat pelaksanaan peraturan perundang-undangan dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam membuat rekomendasi bagi suatu peraturan perundang-undangan.

F. Pelaksanaan

Kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh kelompok kerja penelaahan hukum. Pembiayaan kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan ini dibebankan pada anggaran Kementerian Ketenagakerjaan. Kelompok kerja bekerja selama 2 (dua) bulan terhitung mulai bulan November 2025 sampai dengan bulan Desember 2025.

BAB II

PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Pengaturan Kader Norma Ketenagakerjaan Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Politik hukum pada dasarnya merupakan keseluruhan kebijakan negara dalam menentukan arah, substansi, dan mekanisme implementasi hukum untuk mencapai tujuan bernegara. Dalam pandangan Soerjono Soekanto dan Satjipto Rahardjo, politik hukum mengandung dimensi normatif (apa yang diatur), instrumental (cara pengaturan), dan implementatif (bagaimana hukum dilaksanakan dan diawasi). Dengan demikian, politik hukum tidak hanya mencakup proses pembentukan peraturan, tetapi juga pemilihan instrumen, alokasi kewenangan, dan strategi penegakan hukum yang selaras dengan kebutuhan pembangunan nasional.

Dalam konteks ketenagakerjaan, politik hukum berfungsi menjaga keseimbangan antara dua kepentingan pokok, yaitu perlindungan tenaga kerja dan keberlangsungan usaha. Negara tidak dapat semata-mata bertumpu pada pendekatan represif berbasis sanksi, karena model tersebut tidak selalu adaptif terhadap dinamika hubungan industrial modern. Oleh karena itu, selain pengawasan formal oleh pemerintah, dibutuhkan mekanisme internal perusahaan yang mampu mengelola kepatuhan secara berkelanjutan.

Pengaturan mengenai Kader Norma Ketenagakerjaan (KNK) merupakan manifestasi dari politik hukum partisipatif. Melalui Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014, negara memilih pendekatan partisipatif, yaitu model regulasi yang memadukan peran negara dan peran internal perusahaan dalam pencapaian tujuan hukum. Pemilihan model ini didasarkan pada kenyataan bahwa kapasitas pengawasan negara memiliki keterbatasan dalam menjangkau seluruh perusahaan dan memastikan kepatuhan terhadap norma ketenagakerjaan.

Dalam kerangka tersebut, KNK dirancang bukan untuk menggantikan fungsi pengawasan ketenagakerjaan, tetapi untuk menginternalisasi hukum negara ke dalam sistem manajemen perusahaan. KNK berfungsi sebagai agen pembinaan internal yang mendorong terbentuknya budaya kepatuhan (*compliance culture*), di

mana kepatuhan tidak hanya bergantung pada intervensi eksternal, tetapi tumbuh sebagai bagian dari tata kelola perusahaan. Dengan demikian, strategi politik hukum yang mendasari KNK bersifat hibrida: menggabungkan pendekatan preventif–persuasif dengan tetap mempertahankan mekanisme koersif melalui penegakan hukum formal.

KNK berperan sebagai *early warning system* dalam mendeteksi potensi pelanggaran dan permasalahan ketenagakerjaan di tingkat perusahaan. Peran ini memungkinkan perusahaan mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah sejak dini sebelum berkembang menjadi konflik industrial. Posisi ini sekaligus menegaskan bahwa politik hukum KNK mengarah pada pembangunan hubungan industrial yang harmonis melalui pembinaan, edukasi, dan peningkatan kapasitas pemberi kerja dan pekerja/buruh di dalam perusahaan.

Model ini mencerminkan pergeseran paradigma dari penegakan hukum konvensional menuju penguatan budaya kepatuhan. Hukum tidak hanya ditegakkan melalui ancaman sanksi, tetapi melalui peningkatan kesadaran, partisipasi, dan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pengusaha, dan pekerja. Dengan kata lain, pengaturan KNK adalah pilihan politik hukum yang menempatkan perusahaan bukan hanya sebagai objek pengawasan, tetapi juga sebagai subjek aktif dalam pemenuhan norma ketenagakerjaan.

B. Analisis dan Evaluasi Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan Dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan

1. Jenjang Kader Norma Ketenagakerjaan

Pengaturan mengenai jenjang Kader Norma Ketenagakerjaan (KNK) dalam Lampiran Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 menetapkan tiga tingkatan, yaitu:

- a. Kader Norma Ketenagakerjaan Muda,
- b. Kader Norma Ketenagakerjaan Madya, dan
- c. Kader Norma Ketenagakerjaan Utama.

Model pengelompokan tiga jenjang ini secara normatif dimaksudkan untuk memberikan struktur karier dan diferensiasi kompetensi bagi kader yang melaksanakan fungsi pembinaan norma ketenagakerjaan di perusahaan. Secara teoritis, pengelompokan jenjang kompetensi merupakan salah satu prinsip penting dalam *competency-based human resource management* untuk membedakan tingkat pengetahuan, keterampilan, dan tanggung jawab seseorang, dan umum digunakan dalam sistem sertifikasi berbasis kualifikasi nasional. Dengan demikian, struktur tiga jenjang tersebut secara manajerial sebenarnya dapat dipandang kompatibel dengan praktik pengembangan kompetensi berbasis tingkatan.

Namun, berdasarkan hasil analisis dan evaluasi dengan menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan berbasis Enam Dimensi BPHN, ditemukan permasalahan pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, khususnya pada indikator: “Adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada dua atau lebih peraturan yang berbeda hierarki, tetapi memberikan pengaturan atau konsepsi yang berbeda.”

Dalam konteks ini, disharmoni terjadi antara Lampiran Kepmen 257/2014 dan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022 tentang Penetapan Jenjang Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan. Kepmen 104/2022 menetapkan hanya satu jenjang KNK tanpa membedakan jenjang Muda, Madya, dan Utama, serta secara eksplisit mengintegrasikan kompetensi KNK ke dalam Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI). Hal ini merupakan pendekatan berbeda dari Kepmen 257/2014 yang justru menggunakan model tiga jenjang.

Situasi ini menciptakan inkonsistensi horizontal karena dua peraturan setingkat Kepmen mengatur objek dan kewajiban yang sama, yaitu pengaturan kompetensi dan jenjang KNK, tetapi memberikan konsepsi dan struktur yang berbeda. Dalam perspektif teori hierarki norma Hans Kelsen, meskipun kedua peraturan tersebut berada pada tingkat hierarki yang sama, harmonisasi horizontal tetap diperlukan agar tidak terjadi ambiguitas norma yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam implementasi (*legal*

uncertainty). Ketidakselarasan seperti ini juga dapat membawa implikasi administratif, terutama dalam hal skema pembinaan, pelatihan, sertifikasi kompetensi, dan mekanisme penugasan KNK di tingkat perusahaan.

Selain itu, seharusnya peraturan yang mengatur hal serupa harus saling mendukung dan membentuk satu kesatuan kebijakan yang konsisten. Perbedaan jumlah jenjang dalam dua regulasi tersebut berpotensi menyebabkan fragmentasi kebijakan, menghambat proses sertifikasi, dan menimbulkan kesulitan dalam menerapkan standar kompetensi berbasis KKNl.

Oleh karena itu, berdasarkan hasil evaluasi, pengaturan mengenai jenjang KNK dalam Lampiran Kepmen 257/2014 direkomendasikan untuk diubah atau disesuaikan. Sinkronisasi dengan Kepmen 104/2022 perlu dilakukan untuk menjamin keselarasan antarperaturan dan menghindari dualisme norma. Penyesuaian ini dapat mencakup penghapusan pengelompokan tiga jenjang dalam Kepmen 257/2014, atau alternatifnya, melakukan revisi terhadap Kepmen 104/2022 apabila pemerintah bermaksud mempertahankan struktur jenjang Muda–Madya–Utama yang selama ini digunakan dalam pembinaan KNK.

Rekomendasi perubahan ini penting untuk menjamin kepastian hukum (*legal certainty*), efektivitas kebijakan pembinaan KNK, serta konsistensi dengan pendekatan pengembangan kompetensi yang telah dilembagakan melalui KKNl. Harmonisasi peraturan menjadi langkah strategis agar KNK memiliki dasar regulatif yang konsisten, terpadu, dan aplikatif bagi seluruh perusahaan yang menjadi sasaran pembinaan norma ketenagakerjaan.

2. Fungsi Kader Norma Ketenagakerjaan

Lampiran Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 mengatur bahwa Kader Norma Ketenagakerjaan (KNK) Muda memiliki tugas utama membantu pengusaha melakukan deteksi dini (*early warning system*) terhadap potensi pelanggaran norma ketenagakerjaan serta memberikan kontribusi dalam pelaksanaan kepatuhan. Selanjutnya fungsi

KNK Muda sebagaimana diatur dalam lampiran tersebut mencakup enam peran, yaitu:

- a. membantu pemenuhan kepatuhan norma dan persyaratan ketenagakerjaan;
- b. mengidentifikasi dan mendeteksi dini permasalahan;
- c. berkontribusi dalam penerapan norma;
- d. berkontribusi dalam proses konsultasi;
- e. membantu pengawas ketenagakerjaan; dan
- f. mendukung pengendalian risiko ketenagakerjaan.

Secara konseptual, fungsi-fungsi ini menggambarkan suatu bentuk regulasi kolaboratif antara negara dan perusahaan, di mana perusahaan diberdayakan untuk menjadi pelaku aktif dalam memastikan kepatuhan. Dalam model ini, pelaku usaha tidak sekadar menjadi objek yang diawasi, tetapi memiliki peran preventif yang strategis dalam mengelola kepatuhan hukum secara internal. Dengan demikian, KNK Muda dapat dipahami sebagai perpanjangan tangan pemerintah yang menjembatani pengawasan negara dengan kebutuhan perusahaan untuk mempertahankan produktivitas serta kepatuhan hukum.

Namun, berdasarkan hasil analisis dan evaluasi menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Berbasis Enam Dimensi BPHN, khususnya pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, ditemukan ketidakharmonisan antara ketentuan dalam Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 dan ketentuan dalam Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 19 Tahun 2022 tentang Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia (SKKNI) Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan. Indikator disharmoni yang muncul adalah adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan yang hierarkinya sama, tetapi memberikan kewajiban yang berbeda, sehingga menimbulkan potensi ketidakpastian dan tumpang tindih regulasi. Dalam Kepmen Nomor 19 Tahun 2022, KNK mempunyai fungsi, yaitu:

- a. melakukan identifikasi kepatuhan penerapan norma ketenagakerjaan;

- b. menyusun peta kepatuhan penerapan norma; dan
- c. membuat laporan peta permasalahan penerapan norma.

Ketiga fungsi tersebut bersifat lebih teknis, terukur, dan berbasis kompetensi, sejalan dengan pendekatan pengembangan kompetensi berbasis SKKNI yang menekankan hasil kerja dan bukti kompetensi. Perbedaan pengaturan ini menunjukkan bahwa Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 menggunakan pendekatan yang lebih umum dan deskriptif, sedangkan Kepmen Nomor 19 Tahun 2022 menggunakan pendekatan berbasis standar kompetensi dengan output yang terukur. Ketidakharmonisan ini dapat menimbulkan kebingungan dalam implementasi. Misalnya, apakah KNK Muda cukup “berkontribusi dalam penerapan norma” sebagaimana Kepmen Nomor 257 Tahun 2014, atukah harus “menyusun peta kepatuhan” sebagaimana Kepmen Nomor 19 Tahun 2022. Dalam praktik, perbedaan rumusan ini dapat menyebabkan ketidakseragaman kinerja KNK antarperusahaan serta kebingungan dalam proses pelatihan, sertifikasi, dan evaluasi kompetensi.

Selain itu, perbedaan substansi di antara dua Kepmen ini menunjukkan ketiadaan harmonisasi regulasi. Konsistensi horizontal antarregulasi merupakan unsur fundamental dalam efektivitas kebijakan, terutama di sektor ketenagakerjaan.

Berdasarkan hasil analisis tersebut, ketentuan dalam Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah. Sinkronisasi dengan Kepmen Nomor 19 Tahun 2022 menjadi penting untuk memastikan bahwa fungsi KNK adalah konsisten, terukur, dan dapat dilaksanakan secara efektif. Harmonisasi ini dapat ditempuh dengan cara mengadopsi atau mengintegrasikan fungsi berbasis SKKNI ke dalam peraturan mengenai pembinaan KNK sehingga seluruh regulasi terkait pembinaan, kompetensi, dan fungsi KNK bergerak dalam kerangka kebijakan yang sama.

Dengan demikian, perubahan terhadap ketentuan fungsi KNK dalam Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 bukan hanya diperlukan untuk harmonisasi regulasi, tetapi juga untuk meningkatkan efektivitas kebijakan pembinaan KNK

sebagai instrumen peningkatan kepatuhan norma ketenagakerjaan di tingkat perusahaan.

3. Kewajiban Mengikuti Pendidikan Dan Pelatihan

Lampiran Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 mengatur bahwa calon Kader Norma Ketenagakerjaan wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan sebelum ditetapkan melalui surat keputusan penunjukan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa negara mengadopsi pendekatan pengembangan kapasitas sebagai bagian dari strategi pembinaan dan peningkatan kompetensi internal perusahaan dalam penerapan norma ketenagakerjaan. Pendidikan dan pelatihan ini diproyeksikan menjadi mekanisme awal untuk memastikan bahwa KNK memiliki pemahaman memadai dan keterampilan dasar dalam mendeteksi, mengidentifikasi, serta membantu penyelesaian masalah ketenagakerjaan di perusahaan.

Namun, berdasarkan hasil analisis dan evaluasi menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Berbasis Enam Dimensi BPHN, khususnya pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, ditemukan ketidakharmonisan antara ketentuan dalam Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 dan ketentuan dalam Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 19 Tahun 2022 tentang Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan. Indikator disharmoni yang muncul adalah adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan yang hierarkinya sama, tetapi memberikan kewajiban yang berbeda, sehingga menimbulkan potensi ketidakpastian dan tumpang tindih regulasi.

Ketidakharmonisan tersebut muncul ketika ketentuan pelatihan pada Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 dibandingkan dengan ketentuan dalam Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 19 Tahun 2022 mengenai Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia untuk Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan. Dalam Kepmen Nomor 19 Tahun 2022, penilaian kompetensi KNK tidak mewajibkan pelatihan terlebih dahulu, tetapi

menggunakan berbagai metode asesmen yang lebih fleksibel, yaitu asesmen lisan, tertulis, observasi demonstrasi/praktik, portofolio, atau gabungan di antaranya. SKKNI secara filosofi mengadopsi prinsip *Recognition of Prior Learning* (RPL)/pengakuan pembelajaran lampau yang memungkinkan seseorang dinyatakan kompeten meskipun belum mengikuti pelatihan formal, sepanjang ia dapat menunjukkan bukti kompetensi yang memadai.

Dalam konteks teori manajemen kompetensi, model SKKNI bertumpu pada konsep penilaian berfokus pada hasil (output) dan bukti kompetensi, bukan proses pembelajarannya. Sebaliknya, Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 masih mengadopsi pendekatan tradisional berbasis *input-based training*, di mana pelatihan formal menjadi syarat utama sebelum penilaian kompetensi. Perbedaan paradigma ini menjadi akar disharmoni regulasi.

Dari perspektif regulasi, perbedaan tersebut dapat menyebabkan ketidaksinkronan pelaksanaan, misalnya:

- Apakah calon KNK harus mengikuti pelatihan formal terlebih dahulu?
- Apakah seseorang yang telah berpengalaman dapat langsung dinilai kompetensinya tanpa pelatihan formal?

Ketidakjelasan ini dapat memunculkan beban administratif tambahan bagi perusahaan dan menurunkan efektivitas pembinaan KNK. Untuk itu perlu adanya harmonisasi regulasi, bahwa peraturan yang mengatur objek yang sama harus menggunakan standar yang seragam, selaras, dan saling melengkapi. Perbedaan konsep antara Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 dan Kepmen Nomor 19 Tahun 2022 membuktikan belum adanya harmonisasi regulasi dalam kebijakan pembinaan KNK.

Berdasarkan temuan tersebut, ketentuan dalam Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah. Harmonisasi dengan Kepmen Nomor 19 Tahun 2022 diperlukan agar kebijakan mengenai pelatihan dan asesmen kompetensi KNK bersifat konsisten, tidak tumpang tindih, dan tidak menimbulkan interpretasi berbeda di tingkat implementasi. Sinkronisasi regulasi ini penting untuk menjamin bahwa mekanisme pembinaan KNK mengikuti standar kompetensi nasional, mendukung sistem sertifikasi, dan

memastikan kesiapan KNK dalam melaksanakan fungsi pembinaan serta deteksi dini masalah ketenagakerjaan di perusahaan.

4. Penyelenggaraan Pendidikan Dan Pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan Lampiran Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 mengatur bahwa penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan dapat dilaksanakan oleh tiga pihak, yaitu:
 - a. unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota;
 - b. lembaga atau perusahaan jasa yang ditunjuk oleh Direktur Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan; serta
 - c. internal perusahaan.

Pengaturan ini mencerminkan pendekatan desentralistik dan kolaboratif dalam pengembangan kapasitas KNK, dengan membuka ruang bagi keterlibatan negara, pihak swasta, dan perusahaan secara langsung dalam proses pendidikan dan pelatihan. Secara teoritis, model ini sejalan dengan konsep partisipatif dalam pembinaan ketenagakerjaan, di mana negara tidak bertindak sebagai satu-satunya penyelenggara pelatihan, melainkan memberikan ruang kepada pihak non-negara untuk berpartisipasi dalam peningkatan kompetensi tenaga kerja. Dalam konteks KNK, pendekatan tersebut juga mendukung gagasan *private compliance initiative*, yakni upaya internal perusahaan untuk membangun sistem kepatuhan ketenagakerjaan secara mandiri melalui penguatan kapasitas sumber daya manusianya.

Namun demikian, hasil analisis dan evaluasi menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Berbasis Enam Dimensi menunjukkan adanya permasalahan pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, khususnya pada indikator adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada dua atau lebih peraturan yang berbeda hierarki, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda. Disharmoni ini muncul ketika ketentuan dalam Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 dibandingkan dengan pengaturan mengenai penyelenggara pelatihan kerja dalam Pasal 13 Undang-Undang

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

Pasal 13 UU Nomor 6 Tahun 2023 secara tegas menetapkan bahwa pelatihan kerja hanya dapat diselenggarakan oleh:

- a. Lembaga Pelatihan Kerja pemerintah;
- b. Lembaga Pelatihan Kerja swasta; atau
- c. Lembaga Pelatihan Kerja perusahaan.

Norma ini menempatkan pelatihan kerja dalam kerangka sistem pelatihan nasional, di mana penyelenggara pelatihan harus memenuhi standar tertentu sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Perbedaan mendasar antara kedua pengaturan tersebut terletak pada cakupan dan legitimasi penyelenggara pelatihan. Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 masih memberikan kewenangan kepada unit kerja pengawasan ketenagakerjaan dan lembaga atau perusahaan jasa yang ditunjuk oleh Direktur Jenderal, yang secara terminologis dan yuridis tidak secara eksplisit dikualifikasikan sebagai “lembaga pelatihan kerja” sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 6 Tahun 2023. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai status kelembagaan penyelenggara pelatihan KNK, termasuk aspek akreditasi, standar kurikulum, serta pengakuan hasil pelatihan.

Dari perspektif asas *lex superior derogat legi inferiori*, ketentuan dalam undang-undang sebagai peraturan yang lebih tinggi harus menjadi rujukan utama bagi peraturan pelaksana di bawahnya. Oleh karena itu, apabila Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 masih memuat pengaturan yang tidak sepenuhnya selaras dengan UU Nomor 6 Tahun 2023, maka secara doktrinal ketentuan tersebut berpotensi kehilangan daya. Dalam praktik, disharmoni ini dapat berdampak pada inkonsistensi pelaksanaan pelatihan KNK di lapangan dan membuka ruang bagi perbedaan interpretasi antarinstansi maupun antarperusahaan.

Selain itu, dalam perspektif harmonisasi regulasi, harmonisasi antara kebijakan pembinaan KNK dan sistem pelatihan kerja nasional menjadi penting untuk menjamin mutu, akuntabilitas, dan keberlanjutan program.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi tersebut, pengaturan mengenai penyelenggara pendidikan dan pelatihan dalam Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah. Perubahan tersebut perlu dilakukan melalui penyesuaian norma agar penyelenggara pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan secara eksplisit diselaraskan dengan ketentuan Pasal 13 UU Nomor 6 Tahun 2023. Harmonisasi ini bertujuan untuk memastikan kepastian hukum, konsistensi kebijakan, serta integrasi pembinaan KNK ke dalam sistem pelatihan kerja nasional.

5. Penunjukan Sebagai Penyelenggara Pendidikan Dan Pelatihan

Lampiran Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 mengatur bahwa lembaga atau perusahaan jasa yang akan ditunjuk sebagai penyelenggara pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan (KNK) wajib mengajukan surat permohonan kepada Direktur Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa mekanisme penunjukan penyelenggara diklat KNK ditempatkan dalam rezim perizinan administratif kementerian, dengan Direktur Jenderal sebagai pemegang kewenangan diskresioner untuk melakukan penilaian dan penetapan.

Secara konseptual, pengaturan tersebut mencerminkan pendekatan *administrative licensing*, di mana suatu aktivitas hanya dapat dilakukan setelah adanya persetujuan pejabat berwenang. Dalam konteks pembinaan KNK, pendekatan ini pada awalnya dimaksudkan untuk memastikan bahwa penyelenggara diklat memiliki kapasitas, integritas, dan kompetensi yang memadai untuk melaksanakan fungsi strategis dalam penguatan kepatuhan norma ketenagakerjaan. Namun demikian, dalam perkembangan sistem hukum nasional, khususnya pasca penerapan kebijakan reformasi perizinan berusaha, model penunjukan berbasis permohonan dan persetujuan pejabat

sektoral perlu ditinjau kembali kesesuaiannya dengan kerangka regulasi yang lebih tinggi.

Hasil analisis dan evaluasi menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Berbasis Enam Dimensi menunjukkan adanya permasalahan pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, khususnya pada indikator adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada dua atau lebih peraturan yang berbeda hierarki, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda. Disharmoni tersebut tampak ketika ketentuan dalam Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 dibandingkan dengan pengaturan perizinan berusaha dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Perizinan Berusaha.

PP Nomor 28 Tahun 2025 secara tegas menggunakan daftar tertutup dalam perizinan berusaha. Pasal 6 ayat (1) PP tersebut menyatakan bahwa kementerian/lembaga, pemerintah daerah, Administrator Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), dan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) dilarang menerbitkan persyaratan dasar, perizinan berusaha (PB), dan perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan usaha (PB UMKU) di luar yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menghilangkan praktik *over-regulation* dan ego sektoral, sekaligus menjamin kepastian dan keseragaman hukum bagi pelaku usaha.

Dalam konteks ini, persyaratan pengajuan surat permohonan kepada Direktur Jenderal untuk memperoleh penunjukan sebagai penyelenggara diklat KNK dapat dikualifikasikan sebagai bentuk perizinan berusaha atau setidaknya perizinan sektoral. Hal ini karena penunjukan tersebut menjadi prasyarat legal bagi lembaga atau perusahaan jasa untuk menyelenggarakan kegiatan pelatihan yang memiliki implikasi ekonomi. Apabila mekanisme penunjukan tersebut tidak secara eksplisit diakomodasi dalam PP Nomor 28 Tahun 2025, maka secara yuridis pengaturan dalam Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 berpotensi bertentangan dengan norma larangan penambahan perizinan berusaha di luar PP Nomor 28 Tahun 2025.

Dari perspektif asas *lex superior derogat legi inferiori*, ketentuan dalam Kepmen sebagai regulasi yang lebih rendah tidak boleh memuat norma yang bertentangan atau menambah persyaratan yang tidak diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi. Selain itu, pengaturan perizinan yang tidak terintegrasi dengan sistem perizinan berusaha nasional berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, memperpanjang rantai birokrasi, serta menghambat partisipasi pelaku usaha dalam penyelenggaraan pelatihan KNK.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi tersebut, pengaturan mengenai persyaratan penunjukan lembaga atau perusahaan jasa sebagai penyelenggara diklat dalam Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah. Perubahan ini perlu dilakukan dengan menyesuaikan mekanisme penunjukan agar harmonis dengan PP Nomor 28 Tahun 2025 tentang Perizinan Berusaha, antara lain dengan menghilangkan persyaratan penunjukan berbasis permohonan kepada Direktur Jenderal atau menggantinya dengan skema yang terintegrasi dalam sistem perizinan berusaha yang telah diatur secara nasional. Harmonisasi ini diharapkan dapat memperkuat kepastian hukum dan menyederhanakan tata kelola.

6. Kurikulum Pendidikan Dan Pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan
Lampiran II Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 mengatur bahwa kurikulum pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan (KNK) disusun untuk mencakup tiga jenjang, yaitu Kader Norma Ketenagakerjaan Muda, Madya, dan Utama. Kurikulum tersebut dirancang sebagai instrumen pembinaan kompetensi yang berjenjang, dengan asumsi bahwa peningkatan kompleksitas tugas dan tanggung jawab KNK harus diikuti oleh diferensiasi materi, metode pembelajaran, dan capaian pembelajaran pada setiap tingkat.

Secara teoritis, pendekatan kurikulum berjenjang ini selaras dengan prinsip *career pathway* dan *progressive competency development*, yang lazim digunakan dalam pengembangan sumber daya manusia berbasis kompetensi.

Dalam kerangka ini, jenjang kompetensi dimaksudkan untuk menciptakan jalur pengembangan yang sistematis, berkelanjutan, dan terukur, sehingga individu dapat meningkatkan kapasitas profesionalnya secara bertahap sesuai dengan pengalaman dan kebutuhan organisasi. Dalam konteks ketenagakerjaan, model ini juga dimaksudkan untuk memastikan bahwa fungsi pembinaan dan pengawasan kepatuhan norma dilakukan oleh personel yang memiliki tingkat kompetensi yang sesuai dengan kompleksitas permasalahan di tempat kerja.

Namun demikian, hasil analisis dan evaluasi terhadap ketentuan tersebut dengan menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Berbasis Enam Dimensi menunjukkan adanya permasalahan pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, khususnya pada indikator adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada dua atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda. Disharmoni ini menjadi nyata ketika pengaturan kurikulum berjenjang dalam Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 dibandingkan dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022 tentang Penetapan Jenjang Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan.

Kepmenaker Nomor 104 Tahun 2022 menetapkan jenjang kualifikasi nasional untuk bidang Kader Norma Ketenagakerjaan hanya dalam satu jenjang, yaitu “Kader Norma Ketenagakerjaan”, tanpa membedakan sub-jenjang Muda, Madya, dan Utama. Penetapan satu jenjang kualifikasi ini menunjukkan adanya perubahan paradigma kebijakan, dari model berjenjang menuju model kualifikasi tunggal yang terintegrasi dengan sistem KKNl. Dalam sistem KKNl, setiap kualifikasi dirancang untuk memiliki kesetaraan nasional dan keterkaitan dengan sistem pendidikan, pelatihan, dan sertifikasi kompetensi secara nasional, sehingga pengakuan kompetensi tidak lagi bersifat sektoral, melainkan lintas sektor dan lintas institusi.

Perbedaan pendekatan tersebut menimbulkan ketidakharmonisan normatif antara kedua Kepmen yang berada pada hierarki peraturan yang sama. Di satu sisi, Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 masih mempertahankan struktur kurikulum berbasis tiga jenjang internal KKNl. Di sisi lain, Kepmen

Nomor 104 Tahun 2022 secara implisit menyederhanakan struktur kompetensi KNK menjadi satu jenjang yang diakui dalam kerangka kualifikasi nasional. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kebingungan dalam implementasi, khususnya terkait standar kompetensi yang harus dijadikan rujukan dalam penyusunan kurikulum, pelaksanaan pelatihan, dan pengakuan hasil belajar.

Dari perspektif kepastian hukum, keberadaan dua pengaturan setingkat yang mengatur hal serupa namun dengan konstruksi normatif yang berbeda berpotensi melemahkan kepastian hukum dan efektivitas kebijakan. Dalam praktik, lembaga pelatihan dan perusahaan dapat menghadapi dilema apakah harus mengikuti kurikulum berjenjang sebagaimana diatur dalam Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 atau menyesuaikan dengan satu jenjang kualifikasi sebagaimana ditetapkan dalam Kepmen Nomor 104 Tahun 2022. Hal ini juga dapat berdampak pada ketidaksinkronan antara pelatihan KNK dengan sistem sertifikasi kompetensi nasional.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi tersebut, pengaturan mengenai kurikulum pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan dalam Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah. Perubahan ini perlu dilakukan melalui sinkronisasi pengaturan jenjang KNK dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022 tentang Penetapan Jenjang Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan. Sinkronisasi dimaksud dapat berupa penyesuaian kurikulum agar mengacu pada satu jenjang kualifikasi nasional KNK, atau perumusan ulang struktur kurikulum yang secara eksplisit menempatkan pembagian jenjang sebagai tahapan pembelajaran internal yang tidak bertentangan dengan kerangka KKNi. Dengan demikian, harmonisasi regulasi ini diharapkan dapat memperkuat kepastian hukum, konsistensi kebijakan, serta integrasi pembinaan KNK ke dalam sistem pengembangan kompetensi nasional.

7. Penyelenggaraan Pendidikan Dan Pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan Lampiran Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 mengatur bahwa penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan (KNK) dilakukan secara bertahap dan berjenjang, dimulai dari Kader Norma Ketenagakerjaan Muda, kemudian Kader Norma Ketenagakerjaan Madya, dan selanjutnya Kader Norma Ketenagakerjaan Utama. Ketentuan ini secara tegas mensyaratkan bahwa untuk mencapai jenjang KNK Madya, seseorang harus terlebih dahulu mengikuti dan lulus jenjang KNK Muda, dan untuk mencapai jenjang KNK Utama, wajib mengikuti dan lulus jenjang KNK Madya. Dengan demikian, desain pelatihan KNK dibangun dalam suatu sequential learning model yang menempatkan jenjang sebelumnya sebagai prasyarat mutlak bagi jenjang berikutnya.

Secara teoritis, pendekatan pelatihan berjenjang ini lazim digunakan dalam pengembangan profesi dan jabatan fungsional. Model ini mengandaikan bahwa kompetensi seseorang berkembang secara kumulatif, sehingga peningkatan tanggung jawab dan kompleksitas peran harus didukung oleh penguasaan kompetensi dasar yang telah tervalidasi pada jenjang sebelumnya. Dalam konteks ketenagakerjaan, pengaturan ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa KNK pada jenjang yang lebih tinggi memiliki pemahaman yang komprehensif terhadap norma ketenagakerjaan serta pengalaman praktis dalam pembinaan kepatuhan di tingkat perusahaan. Namun demikian, hasil analisis dan evaluasi terhadap ketentuan ini dengan menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Berbasis Enam Dimensi menunjukkan adanya permasalahan pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, khususnya pada indikator adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada dua atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda. Disharmoni tersebut muncul ketika ketentuan mengenai penyelenggaraan pelatihan berjenjang dalam Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 dibandingkan dengan pengaturan dalam Keputusan Menteri

Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022 tentang Penetapan Jenjang Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan.

Kepmenaker Nomor 104 Tahun 2022 tidak mengatur keberadaan tiga jenjang KNK sebagaimana dimaksud dalam Kepmen Nomor 257 Tahun 2014, melainkan hanya menetapkan satu jenjang kualifikasi, yaitu Kader Norma Ketenagakerjaan. Hal ini menunjukkan adanya perubahan kebijakan normatif dalam pengaturan kompetensi KNK, dari model jenjang internal yang bersifat administratif menuju model kualifikasi tunggal yang terintegrasi dengan sistem KKNi. Dalam sistem KKNi, kualifikasi dirancang untuk memiliki kesetaraan nasional dan dapat dikaitkan dengan sistem pendidikan, pelatihan, dan sertifikasi kompetensi secara nasional, sehingga tidak lagi bergantung pada pembagian jenjang sektoral yang bersifat internal.

Perbedaan mendasar ini menyebabkan ketidakharmonisan antara kedua Kepmen yang berada pada hierarki peraturan yang sama. Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 masih mempertahankan mekanisme pelatihan berjenjang sebagai prasyarat struktural, sementara Kepmen Nomor 104 Tahun 2022 menghilangkan diferensiasi jenjang tersebut dan menempatkan kompetensi KNK dalam satu level kualifikasi nasional. Akibatnya, terdapat ketidakjelasan mengenai dasar hukum penyelenggaraan pelatihan berjenjang, termasuk legitimasi kewajiban mengikuti jenjang KNK Muda dan Madya sebagai prasyarat untuk melaksanakan fungsi KNK secara penuh.

Dari perspektif kepastian hukum dan harmonisasi regulasi, keberadaan dua norma setingkat yang mengatur substansi yang sama namun dengan konstruksi yang berbeda berpotensi menimbulkan kebingungan dalam implementasi kebijakan. Lembaga pelatihan, perusahaan, maupun peserta KNK dapat menghadapi ketidakpastian mengenai model pelatihan yang harus diikuti, apakah mengikuti struktur berjenjang sebagaimana Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 atau mengacu pada satu jenjang kualifikasi sebagaimana Kepmen Nomor 104 Tahun 2022. Kondisi ini juga berpotensi menghambat integrasi pelatihan KNK dengan sistem sertifikasi kompetensi nasional.

Secara komparatif, banyak negara mengintegrasikan pelatihan kepatuhan ketenagakerjaan ke dalam satu kerangka kualifikasi nasional dengan modul atau tingkat kompetensi internal yang bersifat non-normatif. Model ini memungkinkan fleksibilitas pembelajaran tanpa menciptakan fragmentasi regulasi. Oleh karena itu, keberlanjutan pengaturan pelatihan berjenjang yang tidak selaras dengan sistem kualifikasi nasional berisiko menurunkan efektivitas kebijakan pembinaan KNK.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi tersebut, pengaturan mengenai penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan dalam Lampiran Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah. Perubahan ini perlu dilakukan melalui sinkronisasi pengaturan jenjang KNK dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022 tentang Penetapan Jenjang Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan. Sinkronisasi tersebut dapat dilakukan dengan meniadakan kewajiban pelatihan berjenjang. Dengan demikian, harmonisasi ini diharapkan dapat memperkuat kepastian hukum dan konsistensi kebijakan.

C. Isu Krusial Dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan Dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan

1. Independensi Kader Norma Ketenagakerjaan

Masalah independensi merupakan isu yang paling sering diperdebatkan dalam diskusi mengenai efektivitas Kepmenakertrans Nomor 257 Tahun 2014. Sebagai karyawan perusahaan, KNK berada dalam struktur kekuasaan yang asimetris di mana kepatuhan terhadap perintah atasan sering kali bertabrakan dengan kepatuhan terhadap norma hukum. Terdapat risiko nyata bahwa kader akan dijadikan sebagai alat bagi perusahaan untuk sekadar "mempercantik" laporan tanpa melakukan perbaikan substansial di perusahaan. Isu independensi ini tidak hanya menjadi masalah etika, tetapi juga masalah hukum yang menyangkut kualitas perlindungan bagi tenaga kerja.

Untuk memitigasi risiko ini, peran Forum Kader Norma Ketenagakerjaan (FKNK) Nasional menjadi sangat penting. Forum ini berfungsi sebagai organisasi profesi yang menaungi para kader di seluruh Indonesia, memberikan dukungan moral, teknis, dan hukum bagi anggotanya. Dengan bergabung dalam FKNK, kader tidak lagi merasa sendirian dalam menghadapi dilema di perusahaannya. Solidaritas antar-kader diharapkan dapat membangun posisi tawar yang lebih kuat dalam memberikan masukan kepada manajemen mengenai pentingnya kepatuhan hukum bagi kelangsungan bisnis.

Pemerintah juga mencoba memperkuat posisi kader dengan memberikan kewenangan dalam hal pengawasan norma, serta mewajibkan pimpinan perusahaan untuk memberikan akses data yang diperlukan bagi kader untuk menyusun laporan. Namun, tanpa adanya mekanisme perlindungan yang setara dengan perlindungan terhadap anggota serikat pekerja/serikat buruh atau *whistleblower*, kerentanan kader akan tetap ada. Isu krusial masa depan adalah perlunya regulasi tambahan yang menjamin keamanan pekerjaan bagi kader yang secara jujur melaporkan ketidakpatuhan perusahaannya kepada instansi yang berwenang.

2. Ketidakharmonisan Penyelenggara Pendidikan dan Pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan dengan UU Cipta Kerja

Pengaturan mengenai penyelenggara pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan (KNK) dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 menunjukkan adanya ketidakharmonisan dengan kerangka hukum ketenagakerjaan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 mengatur bahwa pendidikan dan pelatihan KNK dapat diselenggarakan oleh unit kerja pengawasan ketenagakerjaan di tingkat pusat dan daerah,

lembaga atau perusahaan jasa yang ditunjuk oleh pejabat tertentu, serta internal perusahaan.

Namun, Pasal 13 UU Nomor 6 Tahun 2023 secara limitatif menetapkan bahwa pelatihan kerja hanya dapat diselenggarakan oleh tiga kategori lembaga, yaitu lembaga pelatihan kerja pemerintah, lembaga pelatihan kerja swasta, dan lembaga pelatihan kerja perusahaan. Dalam kerangka ini, penyelenggara pelatihan tidak lagi ditentukan oleh penunjukan administratif pejabat tertentu, melainkan harus memenuhi kualifikasi kelembagaan, standar, dan mekanisme pengawasan sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

Ketidakharmonisan tersebut menimbulkan persoalan yuridis karena unit kerja pengawasan ketenagakerjaan maupun lembaga yang ditunjuk oleh pejabat tertentu tidak secara otomatis dapat dikualifikasikan sebagai “lembaga pelatihan kerja” sebagaimana dimaksud dalam undang-undang. Dari perspektif asas *lex superior derogat legi inferiori*, ketentuan dalam Kepmen sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau memperluas pengaturan yang telah ditetapkan secara limitatif oleh undang-undang. Akibatnya, keberlakuan pengaturan penyelenggara pelatihan KNK dalam Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 berpotensi kehilangan legitimasi yuridis apabila tidak diselaraskan dengan UU Cipta Kerja.

Secara konseptual, disharmoni ini juga berdampak pada efektivitas kebijakan pembinaan KNK. Pelatihan KNK yang tidak terintegrasi dalam sistem pelatihan kerja nasional berisiko terfragmentasi, baik dari sisi standar kurikulum, mutu pelatihan, maupun pengakuan kompetensi. Oleh karena itu, ketidakharmonisan pengaturan penyelenggara pelatihan KNK dengan UU Cipta Kerja menegaskan urgensi penataan ulang kebijakan agar selaras dengan sistem hukum ketenagakerjaan nasional yang berlaku.

3. Ketidakharmonisan Perizinan Berusaha

Selain ketidakharmonisan dengan UU Cipta Kerja, Kepmen Nomor 257 Tahun 2014 juga menimbulkan isu krusial terkait prinsip perizinan berusaha. Ketentuan yang mensyaratkan lembaga atau perusahaan jasa untuk mengajukan permohonan penunjukan kepada Direktur Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan agar dapat menyelenggarakan diklat KNK dapat dianggap sebagai bentuk perizinan berusaha sektoral. Penunjukan tersebut pada hakikatnya merupakan prasyarat administratif yang menentukan boleh atau tidaknya suatu entitas melakukan kegiatan pelatihan yang memiliki implikasi ekonomi dan profesional.

Pengaturan ini menjadi problematik ketika dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, yang secara tegas menganut prinsip *single licensing policy* dan *closed list*. Pasal 6 ayat (1) PP tersebut melarang kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan otoritas lainnya untuk menetapkan persyaratan dasar, perizinan berusaha, maupun perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan usaha di luar yang telah diatur dalam peraturan pemerintah. Dengan demikian, setiap bentuk persyaratan administratif yang membatasi kegiatan usaha harus memiliki dasar hukum yang eksplisit dalam PP tersebut.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, penunjukan penyelenggara diklat melalui mekanisme permohonan dan persetujuan pejabat tertentu dapat dipandang sebagai diskresi yang berlebihan apabila tidak didukung oleh norma perizinan yang jelas dan terintegrasi. Praktik semacam ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, membuka ruang subjektivitas, serta bertentangan dengan prinsip *ease of doing business* yang menjadi salah satu tujuan utama reformasi perizinan melalui UU Cipta Kerja.

Lebih jauh, potensi pelanggaran prinsip perizinan berusaha ini juga berdampak pada prinsip legalitas dan kepastian hukum. Pelaku usaha atau lembaga pelatihan dapat menghadapi risiko hukum apabila mengikuti mekanisme penunjukan yang secara normatif tidak lagi diakui dalam sistem

perizinan berusaha nasional. Dalam konteks kebijakan publik, kondisi ini menciptakan hambatan bagi partisipasi swasta dalam penyelenggaraan pelatihan KNK dan pada akhirnya melemahkan tujuan pembinaan kepatuhan norma ketenagakerjaan.

Oleh karena itu, isu penunjukan penyelenggara diklat KNK tidak dapat dipandang semata sebagai persoalan teknis administratif, melainkan sebagai persoalan ketidakharmonisan perizinan. Harmonisasi dengan PP Nomor 28 Tahun 2025 menjadi krusial untuk memastikan bahwa pengaturan KNK tidak menciptakan rezim perizinan sektoral baru yang bertentangan dengan arah reformasi perizinan berusaha. Penataan ulang pengaturan ini diperlukan agar mekanisme penyelenggaraan pelatihan KNK bersifat transparan, akuntabel, dan sepenuhnya terintegrasi dalam sistem perizinan berusaha nasional.

BAB III

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

1. Politik hukum pengaturan Kader Norma Ketenagakerjaan (KNK) dalam sistem hukum ketenagakerjaan nasional pada dasarnya mencerminkan kehendak negara untuk memperluas peran partisipatif dunia usaha dan pekerja dalam penguatan kepatuhan terhadap norma ketenagakerjaan. KNK diposisikan sebagai instrumen preventif non-penegakan hukum yang berfungsi mendukung efektivitas pengawasan ketenagakerjaan melalui internalisasi norma hukum di tingkat perusahaan. Namun demikian, politik hukum tersebut belum sepenuhnya ditransformasikan secara konsisten ke dalam norma pengaturan yang selaras dengan perkembangan regulasi ketenagakerjaan, sistem pelatihan kerja nasional, dan kebijakan perizinan berusaha berbasis risiko.
2. Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi terhadap Kepmenaker Nomor 257 Tahun 2014, ditemukan sejumlah isu yang menunjukkan adanya permasalahan mendasar pada aspek normatif pengaturan, khususnya pada dimensi disharmoni pengaturan. Permasalahan tersebut antara lain meliputi:
 - a. Ketidakharmonisan pengaturan jenjang KNK (KNK Muda, Madya, dan Utama) dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022 yang hanya menetapkan satu jenjang kualifikasi KNK dalam kerangka Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI);
 - b. Ketidakharmonisan pengaturan tugas dan fungsi Kader Norma Ketenagakerjaan dengan fungsi Kader Norma Ketenagakerjaan pada Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 19 Tahun 2022;
 - c. Ketidaksesuaian antara kewajiban mengikuti pendidikan dan pelatihan sebagai satu-satunya mekanisme pemenuhan kompetensi KNK dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 19 Tahun 2022 tentang SKKNI, yang membuka berbagai metode uji kompetensi selain pelatihan formal;

- d. Ketidakharmenisan pengaturan penyelenggara pendidikan dan pelatihan KNK dengan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, yang secara limitatif mengatur jenis lembaga penyelenggara pelatihan kerja;
 - e. Pengaturan penunjukan lembaga atau perusahaan jasa sebagai penyelenggara diklat KNK yang berpotensi dikualifikasikan sebagai bentuk perizinan berusaha sektoral, sehingga bertentangan dengan prinsip pembatasan kewenangan perizinan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 28 Tahun 2025 tentang Perizinan Berusaha.
 - f. Pengaturan kurikulum pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan kurang harmonis dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022;
 - g. Pengaturan jenjang pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan kurang harmonis dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022.
3. Dari hasil telaah ditemukan beberapa isu krusial, di antaranya:
- a. Independensi Kader Norma Ketenagakerjaan
 - b. Ketidakharmenisan Penyelenggara Pendidikan dan Pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan dengan UU Cipta Kerja
 - c. Ketidakharmenisan Perizinan Berusaha

B. Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi terhadap Kepmenaker Nomor 257 Tahun 2014 yang dilakukan dengan menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Berbasis 6 Dimensi, diperoleh sejumlah temuan yang meliputi: dimensi disharmoni pengaturan (7 temuan).

Oleh karena itu, direkomendasikan agar Kepmenaker Nomor 257 Tahun 2014 dilakukan perubahan dan penyempurnaan sesuai temuan dari analisis dan evaluasi serta isu krusial dalam kesimpulan, agar pengaturan Kader Norma Ketenagakerjaan dapat menjadi lebih harmonis, sistematis, dan efektif dalam mendukung pembinaan

norma ketenagakerjaan serta kebijakan pengawasan ketenagakerjaan nasional secara berkelanjutan.

Lembar Kerja Analisis dan Evaluasi Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 257 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan Dan Pembinaan Kader Norma Ketenagakerjaan

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
1.	Jenjang Kader Norma Ketenagakerjaan terdiri dari: A. Kader Norma Ketenagakerjaan Muda. B. Kader Norma Ketenagakerjaan Madya. C. Kader Norma Ketenagakerjaan Utama.	Disharmoni Pengaturan	Kewajiban	Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda;;	Jenjang Kader Norma Ketenagakerjaan tidak harmonis dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022 tentang Penetapan Jenjang Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan yang tidak mengatur 3 (tiga) jenjang tapi hanya 1 (satu) jenjang saja yaitu Kader Norma Ketenagakerjaan.	Ubah Untuk menjaga keharmonisan antara peraturan perundang undangan, maka perlu untuk mengubah ketentuan ini melalui sinkronisasi terkait jenjang KNK dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022 tentang Penetapan Jenjang Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan
2.	Tugas dan fungsi Kader Norma Ketenagakerjaan	Disharmoni Pengaturan	Kewajiban	Adanya pengaturan	Tugas dan fungsi Kader	Ubah

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	Muda adalah sebagai berikut: 1. Tugas: - Membantu pengusaha untuk melakukan deteksi dini masalah ketenagakerjaan (early warning system) serta berkontribusi dalam pelaksanaan kepatuhan terhadap norma ketenagakerjaan di perusahaan. 2. Fungsi: a. membantu pengusaha dalam pemenuhan kepatuhan norma ketenagakerjaan dan persyaratan lainnya; b. melakukan identifikasi dan deteksi dini permasalahan norma ketenagakerjaan; c. memberikan kontribusi dalam penerapan norma ketenagakerjaan; d. memberikan kontribusi dalam proses konsultasi			mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda;;	Norma Ketenagakerjaan kurang harmonis dengan fungsi Kader Norma Ketenagakerjaan pada Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 19 Tahun 2022 tentang Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia Kategori Aktivitas Penyewaan Dan Sewa Guna Usaha Tanpa Hak Opsi, Ketenagakerjaan, Agen Perjalanan dan Penunjang Usaha Lainnya Golongan Pokok Aktivitas Ketenagakerjaan Bidang Kader Norma	Untuk menjaga keharmonisan antara peraturan perundang-undangan, maka perlu untuk mengubah Pasal ini melalui sinkronisasi terkait fungsi Kader Norma Ketenagakerjaan dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 19 Tahun 2022 tentang Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia Kategori Aktivitas Penyewaan Dan Sewa Guna Usaha Tanpa Hak Opsi, Ketenagakerjaan, Agen Perjalanan dan Penunjang Usaha Lainnya Golongan Pokok Aktivitas Ketenagakerjaan Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan.

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	norma ketenagakerjaan; e. membantu pengawas ketenagakerjaan dalam penyelesaian masalah norma ketenagakerjaan di tempat kerja; dan f. memberikan dukungan terhadap pengendalian resiko ketenagakerjaan.				Ketenagakerjaan.	
3.	Calon Kader Norma Ketenagakerjaan wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan sebelum mendapatkan surat keputusan penunjukan.	Disharmoni Pengaturan	Kewajiban	Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda;	Kewajiban untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan untuk menjadi Kader Norma Ketenagakerjaan kurang harmonis dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 19 Tahun 2022 tentang Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia Kategori Aktivitas	Ubah Untuk menjaga keharmonisan antara peraturan perundang undangan, maka perlu untuk mengubah Pasal ini melalui sinkronisasi terkait kewajiban pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 19 Tahun 2022 tentang Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia Kategori Aktivitas Penyewaan Dan Sewa Guna Usaha Tanpa Hak Opsi, Ketenagakerjaan, Agen Perjalanan dan Penunjang Usaha Lainnya Golongan Pokok Aktivitas

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
					Penyewaan Dan Sewa Guna Usaha Tanpa Hak Opsi, Ketenagakerjaan, Agen Perjalanan dan Penunjang Usaha Lainnya Golongan Pokok Aktivitas Ketenagakerjaan Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan yang menyatakan bahwa untuk tiap unit kompetensi maka penilaiannya dapat dilakukan dengan metode penilaian secara lisan, tertulis, observasi demonstrasi/praktek, dan portofolio atau gabungan diantaranya.	Ketenagakerjaan Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan.

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
4.	Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan dapat dilaksanakan oleh: a. unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pusat, provinsi dan kabupaten/kota; b. lembaga atau perusahaan jasa yang ditunjuk oleh Direktur Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan; atau c. internal Perusahaan.	Disharmoni Pengaturan	Kewajiban	Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan yang berbeda hierarki, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda;	Penyelenggara pendidikan dan pelatihan kurang harmonis dengan Pasal 13 UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang; Yang mengatur bahwa pelatihan kerja diselenggarakan oleh: a. lembaga Pelatihan Kerja pemerintah; b. lembaga Pelatihan Kerja swasta; atau	Ubah Untuk menjaga keharmonisan antara peraturan perundang-undangan, maka perlu untuk mengubah Pasal ini melalui perubahan penyelenggara pendidikan dan pelatihan agar harmonis dengan UU Nomor 6 Tahun 2023.

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
					c. lembaga Pelatihan Kerja Perusahaan	
5.	Persyaratan lembaga atau perusahaan jasa yang akan ditunjuk sebagai penyelenggara diklat Kader Norma Ketenagakerjaan adalah mengajukan surat permohonan kepada Direktur Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan.	Disharmoni Pengaturan	Kewajiban	Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan yang berbeda hierarki, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda;	Persyaratan lembaga atau perusahaan jasa yang akan ditunjuk sebagai penyelenggara diklat Kader Norma Ketenagakerjaan kurang harmonis dengan PP Nomor 28 Tahun 2025 tentang Perizinan Berusaha.	Ubah Untuk menjaga keharmonisan antara peraturan perundang-undangan, maka perlu untuk mengubah persyaratan penunjukan lembaga atau perusahaan jasa dalam Pasal ini agar harmonis dengan PP Nomor 28 Tahun 2025 tentang Perizinan Berusaha.
6.	Kurikulum pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan sebagaimana terlampir dalam Lampiran II Keputusan Menteri ini.	Disharmoni Pengaturan	Kewajiban	Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda;	Kurikulum pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan kurang harmonis dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan	Ubah Untuk menjaga keharmonisan antara peraturan perundang-undangan, maka perlu untuk mengubah ketentuan ini melalui sinkronisasi terkait jenjang KNK dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022 tentang

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
					n Nomor 104 Tahun 2022 tentang Penetapan Jenjang Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan yang tidak mengatur kompetensi untuk 3 (tiga) jenjang KNK tapi hanya 1 (satu) jenjang saja yaitu Kader Norma Ketenagakerjaan.	Penetapan Jenjang Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan.
7.	Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan (KNK) dilakukan sebagai berikut: a. pendidikan dan pelatihan dilakukan bertahap mulai dari jenjang KNK Muda, KNK Madya dan KNK Utama. Untuk mencapai jenjang KNK Madya, seseorang wajib mengikuti	Disharmoni Pengaturan	Kewajiban	Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda;	Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan Kader Norma Ketenagakerjaan kurang harmonis dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104	Ubah Untuk menjaga keharmonisan antara peraturan perundang-undangan, maka perlu untuk mengubah ketentuan ini melalui sinkronisasi terkait jenjang KNK dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 104 Tahun 2022 tentang Penetapan Jenjang

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	jenjang KNK Muda, begitu pun untuk mencapai jenjang KNK Utama, wajib mengikuti jenjang KNK Madya.				Tahun 2022 tentang Penetapan Jenjang Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan yang tidak mengatur kompetensi untuk 3 (tiga) jenjang KNK tapi hanya 1 (satu) jenjang saja yaitu Kader Norma Ketenagakerjaan.	Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Kader Norma Ketenagakerjaan