



LAPORAN AKHIR
KAJIAN ANALISIS DAN EVALUASI
PERATURAN MENTERI TENAGA KERJA DAN
TRANSMIGRASI NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG
PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN MEDIATOR
SERTA TATA KERJA MEDIASI

BIRO HUKUM
SEKRETARIAT JENDERAL
KEMENTERIAN KETENAGAKERJAAN
2026

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 Kajian Analisis dan Evaluasi terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator serta Tata Kerja Mediasi.

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 yang 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 hubungan industrial yang terus berkembang serta tuntutan terhadap profesionalisme dan integritas Aparatur Sipil Negara, evaluasi terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi menjadi sangat penting. Kajian ini diperlukan untuk memastikan bahwa mekanisme mediasi sebagai garda terdepan penyelesaian sengketa hubungan industrial tetap selaras dengan peraturan perundang-undangan, memiliki kepastian waktu, serta didukung oleh mediator yang kompeten dan independen. Hal ini memiliki peran strategis dalam mendukung

terciptanya iklim ketenagakerjaan yang kondusif melalui prosedur penyelesaian perselisihan yang cepat, tepat, adil, dan murah.

Melalui kegiatan analisis dan evaluasi ini, Kelompok Kerja telah melakukan telaah secara menyeluruh terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014, termasuk pengaturan mengenai potensi disharmoni norma, perluasan kewenangan mediator di luar undang-undang, serta pengaturan batas waktu mediasi yang berdampak pada asas kepastian hukum, 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.

Akhir kata, diharapkan Laporan Akhir Kajian Analisis dan Evaluasi ini dapat menjadi bahan masukan yang konstruktif bagi instansi pembina mediator dan tata kerja mediasi, 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

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 Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator serta Tata Kerja Mediasi Dalam Peraturan Perundang-Undangan	16
B. Analisis dan Evaluasi Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator serta Tata Kerja Mediasi	18
C. Isu Krusial Dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator serta Tata Kerja Mediasi	39
 BAB III PENUTUP	 43
A. Kesimpulan	43
B. Rekomendasi	46

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan ketenagakerjaan di Indonesia bertujuan untuk menciptakan hubungan industrial yang harmonis, dinamis, dan berkeadilan. Hubungan industrial pada hakikatnya merupakan suatu sistem hubungan yang terbentuk antara para pelaku dalam proses produksi barang dan/atau jasa yang terdiri dari unsur pengusaha, pekerja/buruh dan pemerintah yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam praktiknya, hubungan industrial tidak terlepas dari potensi terjadinya perselisihan akibat perbedaan kepentingan, penafsiran norma, maupun pelaksanaan hak dan kewajiban para pihak. 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. Oleh karena itu, negara berkewajiban menyediakan mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang adil, efektif, dan memberikan kepastian hukum.

Salah satu instrumen dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial di luar pengadilan adalah mediasi yang dilaksanakan oleh mediator hubungan industrial. Mediator memiliki peran strategis sebagai pihak netral yang memfasilitasi dialog, merumuskan solusi, serta mendorong tercapainya kesepakatan antara para pihak yang berselisih. Untuk menjamin profesionalitas, independensi, dan akuntabilitas mediator, diperlukan pengaturan yang komprehensif mengenai pengangkatan, pemberhentian, serta tata kerja mediasi.

Dalam konteks tersebut, Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator serta Tata Kerja Mediasi hadir sebagai peraturan pelaksana yang mengatur aspek kelembagaan dan prosedural mediasi hubungan industrial. Namun demikian, adanya dinamika ketenagakerjaan, perkembangan hukum, serta perubahan

kerangka regulasi nasional menyiratkan perlunya peninjauan kembali terhadap keberlakuan dan substansi pengaturan tersebut.

Sejak diundangkannya Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014, telah terjadi berbagai perubahan signifikan baik dalam sistem hukum ketenagakerjaan maupun dalam praktik penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Perubahan tersebut antara lain meliputi perkembangan pola hubungan kerja, meningkatnya perselisihan, serta tuntutan terhadap pelayanan publik yang lebih cepat, transparan, dan berorientasi pada keadilan substantif.

Selain itu, dalam praktik masih ditemukan berbagai kendala dalam pelaksanaan mediasi, seperti perbedaan penafsiran kewenangan mediator, ketidakseragaman tata kerja mediasi, hingga isu independensi dan profesionalitas mediator. Kondisi ini berpotensi mengurangi efektivitas mediasi sebagai sarana penyelesaian perselisihan yang cepat dan berbiaya ringan, serta dapat berdampak pada meningkatnya eskalasi perkara ke Pengadilan Hubungan Industrial.

Setelah lebih dari satu dekade berlaku, Permenakertrans No. 17 Tahun 2014 menghadapi tantangan besar akibat perubahan lanskap hukum ketenagakerjaan dan transformasi birokrasi di Indonesia, sehingga terdapat kebutuhan mendesak untuk meninjau kembali regulasi ini karena:

- Transformasi Jabatan Fungsional: Perubahan kebijakan manajemen ASN nasional yang menekankan pada penguatan jabatan fungsional menuntut sinkronisasi aturan pengangkatan dan pemberhentian mediator.
- Efektivitas Penyelesaian Sengketa: Angka penumpukan perkara di pengadilan seringkali berakar dari proses mediasi yang tidak optimal di tingkat dinas tenaga kerja, sehingga evaluasi terhadap tata kerja menjadi mutlak dilakukan.

Secara sosiologis di masyarakat, terdapat ketidakseimbangan posisi tawar (*bargaining power*) antara pengusaha dan pekerja. Kehadiran mediator yang kompeten dan berintegritas diperlukan sebagai penyeimbang agar kesepakatan yang lahir tidak bersifat koersif, melainkan berlandaskan pada keadilan. Mediasi hubungan industrial merupakan refleksi dari kebutuhan masyarakat akan mekanisme penyelesaian konflik yang dialogis, partisipatif, dan berorientasi pada musyawarah. Masyarakat pekerja dan pengusaha membutuhkan mediator yang

tidak hanya memahami norma hukum, tetapi juga realitas sosial dan dinamika hubungan kerja. Ketidakefektifan pengaturan mediator dan tata kerjanya dapat berdampak langsung pada menurunnya kepercayaan publik terhadap mekanisme mediasi dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

Secara filosofis, mediasi merupakan pengejawantahan dari sila keempat Pancasila, yaitu semangat "musyawarah untuk mufakat". Mediasi bertujuan mencari *win-win solution* demi menjaga kelangsungan usaha dan ketenangan bekerja, bukan mencari siapa yang salah atau benar. Untuk itu pengaturan mediator dan tata kerja mediasi harus berlandaskan pada nilai keadilan dan kemanusiaan sebagaimana tercermin dalam Pancasila. Mediasi tidak semata-mata dipandang sebagai prosedur administratif, melainkan sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan melalui dialog dan kesepahaman. Oleh karena itu, regulasi yang mengatur mediator harus mampu mencerminkan nilai-nilai tersebut secara konsisten.

Dari aspek yuridis, Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Namun, seiring dengan perkembangan peraturan perundang-undangan, termasuk perubahan kebijakan ketenagakerjaan, peraturan terkait ASN, dan jabatan fungsional mediator, perlu dilakukan pengujian kesesuaian dan harmonisasi peraturan menteri tersebut dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang sederajat.

Berdasarkan uraian tersebut, analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 menjadi penting untuk menilai sejauh mana peraturan ini masih relevan, efektif, dan selaras dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Evaluasi ini diperlukan untuk mengidentifikasi permasalahan baik dari sisi substansi, kelembagaan, maupun implementasi, serta untuk merumuskan rekomendasi perbaikan yang berbasis pada kebutuhan hukum dan praktik aktual, permasalahan tersebut antara lain:

- Kekosongan Pengaturan Definisi: Belum adanya rumusan definisi yang jelas terkait "Jabatan Fungsional Mediator Hubungan Industrial" dan "Instansi

Pembina" pada Pasal 1, sehingga menimbulkan ambiguitas dalam struktur birokrasi.

- Disharmoni syarat pengangkatan: Mekanisme pengangkatan pada Pasal 2 dan 3 belum sinkron dengan PermenPANRB Nomor 21 Tahun 2025 yang telah mengatur jalur pengangkatan pertama, perpindahan jabatan, dan promosi.
- Disharmoni pengaturan kompetensi: Terdapat ketimpangan antara standar kompetensi yang ditetapkan Menteri Ketenagakerjaan dengan Keputusan MenPANRB Nomor 17 Tahun 2022 mengenai standar kompetensi jabatan fungsional.
- Larangan Rangkap Jabatan: Pasal 6 yang membolehkan pejabat struktural bertindak sebagai mediator berbenturan dengan PP Nomor 11 Tahun 2017 yang secara tegas melarang rangkap jabatan.
- Pertentangan Hierarki Hukum: Pengaturan kewenangan wilayah kerja (Pasal 12) dan pengecualian jangka waktu mediasi (Pasal 15) ditemukan melampaui atau tidak sejalan dengan batas waktu 30 hari kerja yang telah ditetapkan secara tegas oleh UU Nomor 2 Tahun 2004

Dengan adanya beberapa permasalahan tersebut kiranya diperlukan analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator serta Tata Kerja Mediasi. 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 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator serta Tata Kerja Mediasi 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 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator serta Tata Kerja Mediasi 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 tim kerja selama 2 bulan terhitung mulai bulan Januari 2025 sampai dengan bulan Februari 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 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi ini adalah:

1. Bagaimana politik hukum pengaturan mediator serta tata kerja mediasi dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Apa saja isu krusial dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi?

3. Bagaimana hasil analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi?

C. Tujuan

Kegiatan analisis dan evaluasi hukum Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Menjelaskan politik hukum pengaturan mediator serta tata kerja mediasi dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Merumuskan isu krusial pengaturan mediator serta tata kerja mediasi dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi.
3. Menguraikan hasil analisis dan evaluasi hukum serta merumuskan rekomendasi terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi.

D. Ruang Lingkup Bahasan

Ruang lingkup kegiatan yang dilakukan oleh kelompok kerja adalah melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi.

E. Metode

Metode yang digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi menggunakan 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 Januari 2025 sampai dengan bulan Februari 2025.

BAB II

PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Pengaturan Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Mediasi hubungan industrial dalam hukum ketenagakerjaan Indonesia muncul sebagai mekanisme penyelesaian sengketa non-litigasi yang wajib ditempuh sebelum berperkara ke pengadilan hubungan industrial (litigasi) sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Ketentuan tersebut menjadi dasar politik hukum agar sengketa antar pekerja dan pengusaha diselesaikan secara efektif, efisien, dan berorientasi pada kesepakatan, memberikan ruang penyelesaian yang lebih cepat dan mengurangi beban pengadilan. Permenaker Nomor 17 Tahun 2014 sebagai salah satu peraturan pelaksana UU tersebut dirumuskan sebagai respon terhadap kebutuhan perubahan praktik mediator dan tata kerja mediasi yang sebelumnya diatur dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor KEP.92/MEN/VI/2004 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi, dimana Kepmenakertrans tersebut dipandang sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan di lapangan.

Politik hukum pengaturan mediasi hubungan industrial merupakan upaya negara secara normatif dalam mengatur hubungan antara negara, pekerja, pengusaha, dan pemangku kepentingan agar tujuan hukum berupa kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum tercapai dalam praktik penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Terdapat beberapa politik hukum yang tercermin dalam Permenaker Nomor 17 Tahun 2014:

a. Legitimasi dan Kualitas Mediator

Mediator hubungan industrial diatur sebagai pegawai negeri sipil yang bertanggung jawab di bidang penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang harus memenuhi kompetensi dan kualifikasi tertentu sebagai prasyarat pelaksanaan fungsi mediasi. Pengaturan ini merupakan usaha normatif untuk

menstandarisasi kualitas mediator sehingga proses mediasi dilaksanakan oleh personil yang memiliki legitimasi dan kompetensi yang jelas.

Permenaker Nomor 17 Tahun 2014 mengatur pengangkatan mediator dilakukan melalui keputusan pejabat dengan mempertimbangkan persyaratan formal dan kompetensi yang telah ditetapkan. Sedangkan pemberhentian mediator diatur sebagai mekanisme pertanggungjawaban akuntabilitas dan kontrol administratif. Mediator dapat diberhentikan apabila tidak lagi memenuhi persyaratan, melakukan pelanggaran etika, tidak menjalankan kewajiban, atau alasan lain sebagaimana diatur dalam ketentuan. Ketentuan ini juga untuk menjaga netralitas mediator. Independensi dan netralitas merupakan sifat yang sangat penting dalam mediasi karena mediator bertindak sebagai pihak ketiga yang memfasilitasi negosiasi tanpa memihak kepada salah satu pihak. Politik hukum ini untuk memastikan bahwa mediator tidak hanya kompeten, tetapi juga bertindak profesional, netral, dan akuntabel dalam menjalankan tugasnya.

b. Kepastian proses mediasi

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial memuat batasan waktu pelaksanaan mediasi yaitu paling lama 30 hari kerja, yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum tentang lamanya proses mediasi sehingga sengketa tidak menggantung tanpa batas waktu yang jelas.

Permenaker No. 17 Tahun 2014 mengatur rangkaian langkah tata kerja mediasi mulai dari pelimpahan sengketa kepada mediator, pemanggilan pihak yang bersengketa, penyelenggaraan sesi mediasi, hingga penerbitan hasil mediasi berupa perjanjian bersama atau anjuran jika tidak tercapai kesepakatan.

Regulasi ini memberi batas waktu penyelesaian dalam jangka waktu tertentu, sebuah unsur politik hukum yang dirumuskan untuk menjamin kepastian hukum atas proses penyelesaian sengketa. Namun, implementasi di lapangan masih menghadapi tantangan terutama ketika batas waktu

diperkirakan lebih panjang, yang mengarah pada kritik atas efektifitas ketentuan ini.

Sebagai instrumen hukum, Permenaker Nomor 17 Tahun 2014 mencerminkan politik hukum negara Indonesia dalam mengatur mediator hubungan industrial dan tata kerja mediasi secara normatif, fungsional, serta prosedural. Aturan ini berupaya membangun kepastian hukum, profesionalisme mediator, akuntabilitas dan netralitas proses mediasi, dengan tujuan utama menyelesaikan perselisihan hubungan industrial secara cepat, adil, dan terukur.

B. Analisis dan Evaluasi Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi

Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi merupakan pelaksanaan dari Pasal 9 huruf g dan Pasal 16 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Dari hasil analisis dan evaluasi terhadap Permenaker ini ditemukan beberapa pasal yang perlu disempurnakan, yaitu:

1. Pasal 1

Pasal 1 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator serta Tata Kerja Mediasi memuat ketentuan umum yang memuat definisi dan menjadi landasan konseptual bagi keseluruhan norma dalam peraturan tersebut. Perumusan definisi dalam Pasal 1 berfungsi sebagai *legal terminology*, yang memberikan batasan operasional dalam peraturan tersebut. Pasal 1 tersebut memuat definisi:

1. Mediator Hubungan Industrial yang selanjutnya disebut Mediator adalah pegawai instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan yang memenuhi syarat-syarat sebagai Mediator yang ditetapkan oleh Menteri untuk bertugas melakukan mediasi dan

mempunyai kewajiban memberikan anjuran tertulis kepada para pihak yang berselisih untuk menyelesaikan perselisihan hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja, dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh hanya dalam satu perusahaan.

2. Mediator Khusus adalah pejabat yang diangkat oleh Menteri sebagai Mediator karena jabatannya selaku kepala dinas di bidang ketenagakerjaan provinsi atau kabupaten/kota.
3. Mediasi Hubungan Industrial yang selanjutnya disebut Mediasi adalah penyelesaian perselisihan hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja, dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh hanya dalam satu perusahaan melalui musyawarah yang ditengahi oleh seorang atau lebih Mediator yang netral.
4. Perselisihan Hubungan Industrial adalah perbedaan pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh karena adanya perselisihan mengenai hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan.
5. Perselisihan Hak adalah perselisihan yang timbul karena tidak dipenuhinya hak, akibat adanya perbedaan pelaksanaan atau penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama.
6. Perselisihan Kepentingan adalah perselisihan yang timbul dalam hubungan kerja karena tidak adanya kesesuaian pendapat mengenai pembuatan, dan/atau perubahan syarat-syarat kerja yang ditetapkan dalam perjanjian kerja, atau peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama.
7. Perselisihan Pemutusan Hubungan Kerja adalah perselisihan yang timbul karena tidak adanya kesesuaian pendapat mengenai pengakhiran hubungan kerja yang dilakukan oleh salah satu pihak.

8. Perselisihan Antar Serikat Pekerja/Serikat Buruh adalah perselisihan antara serikat pekerja/serikat buruh dengan serikat pekerja/serikat buruh lain hanya dalam satu perusahaan, karena tidak adanya persesuaian paham mengenai keanggotaan, pelaksanaan hak, dan kewajiban serikat pekerja/serikat buruh.
9. Dinas Kabupaten/Kota adalah instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan kabupaten/kota.
10. Dinas Provinsi adalah instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan provinsi.
11. Direktorat Jenderal adalah unit kerja teknis yang membidangi hubungan industrial.
12. Direktur Jenderal adalah direktur jenderal yang membidangi hubungan industrial.
13. Kementerian adalah Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
14. Menteri adalah Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Berdasarkan analisis menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan berbasis enam dimensi, ditemukan permasalahan pada Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan, khususnya pada variabel Aspek Kekosongan Pengaturan dengan indikator “belum ada pengaturan”. Kekosongan tersebut terletak pada tidak dicantumkannya definisi mengenai Jabatan Fungsional Mediator Hubungan Industrial dan Instansi Pembina Jabatan Fungsional Mediator Hubungan Industrial dalam ketentuan umum.

Dari sudut pandang teori perundang-undangan, kekosongan definisi ini berpotensi menimbulkan ambiguitas. Jabatan fungsional dalam sistem kepegawaian negara memiliki karakteristik spesifik, antara lain berbasis keahlian, memiliki jenjang kepangkatan, angka kredit, serta instansi pembina yang bertanggung jawab atas standar kompetensi dan pengembangan profesional. Tanpa definisi eksplisit mengenai Jabatan Fungsional Mediator Hubungan Industrial, terjadi ketidakjelasan mengenai kedudukan mediator dalam struktur aparatur sipil negara: apakah sepenuhnya merupakan jabatan

fungsional tertentu, ataukah hanya penugasan tambahan dari pegawai pada unit kerja ketenagakerjaan.

Implikasi praktis dari kekosongan ini dapat terlihat dalam beberapa aspek: pertama, potensi inkonsistensi dalam pembinaan dan pengawasan; kedua, ketidakseragaman standar kompetensi antar daerah; dan ketiga, lemahnya akuntabilitas profesional mediator. Dalam perspektif efektivitas hukum sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman melalui konsep *legal structure, legal substance, and legal culture*, kelemahan pada aspek substansi (definisi normatif) akan berdampak pada struktur kelembagaan dan budaya hukum pelaksanaan mediasi itu sendiri.

Sebagai perbandingan, dalam beberapa rezim jabatan fungsional lain di lingkungan pemerintahan, definisi jabatan dan instansi pembina dirumuskan secara eksplisit untuk memastikan kejelasan kewenangan, pembinaan teknis, serta mekanisme evaluasi kinerja. Pendekatan demikian memberikan kepastian hukum sekaligus mendukung profesionalisme dan standarisasi nasional.

Dengan demikian, untuk memenuhi asas kejelasan rumusan sebagaimana dikenal dalam teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, serta untuk meningkatkan efektivitas implementasi, Pasal 1 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah melalui penambahan rumusan definisi yang eksplisit dan komprehensif mengenai Jabatan Fungsional Mediator Hubungan Industrial dan Instansi Pembina Jabatan Fungsional Mediator Hubungan Industrial.

Perubahan tersebut tidak hanya bersifat redaksional, tetapi untuk memperkuat integrasi antara rezim penyelesaian perselisihan hubungan industrial dan sistem manajemen aparatur sipil negara, sehingga mediasi hubungan industrial dapat berjalan secara lebih profesional, akuntabel, dan efektif dalam menjamin terciptanya kepastian hukum dan keadilan substantif bagi para pihak.

2. Pasal 2 ayat (2)

Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 mengatur bahwa:

Untuk memperoleh surat keputusan pengangkatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf i, harus memenuhi syarat:

- a. telah mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan Mediator yang dibuktikan dengan sertifikat dari Kementerian; dan
- b. telah melaksanakan tugas di bidang hubungan industrial sekurang kurangnya 1 (satu) tahun atau ikut mendampingi dalam pembinaan dan penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial paling sedikit 10 (sepuluh) kasus.

Pengaturan ini menunjukkan bahwa pengangkatan mediator didasarkan pada kombinasi antara kompetensi formal melalui diklat tersertifikasi dan pengalaman empiris melalui masa kerja atau keterlibatan dalam sejumlah kasus. Dalam perspektif teori profesionalisasi jabatan publik, model ini sejalan dengan prinsip merit system, yang mensyaratkan kualifikasi objektif sebagai prasyarat pengisian jabatan fungsional. Ketentuan tersebut juga mencerminkan upaya menjamin kualitas mediator mengingat peran strategisnya dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial sebelum sengketa berlanjut ke Pengadilan Hubungan Industrial sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004.

Namun demikian, berdasarkan analisis menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan berbasis enam dimensi, ditemukan permasalahan pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, khususnya pada variabel Kewajiban dengan indikator adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada dua atau lebih peraturan setingkat tetapi memberikan kewajiban yang berbeda.

Disharmoni tersebut muncul ketika syarat pengangkatan mediator sebagaimana diatur dalam Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 dibandingkan dengan rezim pengangkatan Jabatan Fungsional di Bidang

Ketenagakerjaan yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2025.

Pasal 12 ayat (1) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2025 menentukan bahwa pengangkatan PNS dalam Jabatan Fungsional di Bidang Ketenagakerjaan dapat dilakukan melalui tiga mekanisme, yaitu:

- a. pengangkatan pertama;
- b. perpindahan dari jabatan lain; atau
- c. promosi.

Masing-masing mekanisme memiliki persyaratan administratif dan substantif tersendiri yang dirancang sesuai dengan karakteristik sistem manajemen ASN modern berbasis karier dan kompetensi.

Permasalahan disharmoni timbul karena Pasal 2 ayat (2) Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 memformulasikan syarat pengangkatan mediator secara tunggal dan seragam, tanpa membedakan mekanisme pengangkatan sebagaimana diatur dalam PermenPANRB Nomor 21 Tahun 2025. Kondisi ini menimbulkan tumpang tindih regulasi dan ketidakkonsistenan norma. Dalam teori hierarki dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, peraturan setingkat menteri harus disusun secara sinkron dan tidak boleh menciptakan standar kewajiban yang saling bertentangan dalam objek pengaturan yang sama. Apabila satu peraturan mensyaratkan skema pengangkatan tertentu yang tidak selaras dengan peraturan sektoral lain yang juga mengatur jabatan fungsional yang sama, maka berpotensi terjadi kebingungan di masyarakat dan ketidakpastian hukum dalam praktik pengangkatan dalam jabatan fungsional.

Dalam perspektif tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), konsistensi regulasi merupakan prasyarat penting bagi efektivitas kebijakan publik. Oleh karena itu, Pasal 2 ayat (2) Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah melalui proses sinkronisasi normatif dengan PermenPANRB Nomor 21 Tahun 2025.

3. Pasal 2 ayat (3):

Pasal 2 ayat (3) Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 menyatakan bahwa persyaratan sertifikat kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h dilaksanakan setelah pemberlakuan Standarisasi Kompetensi Kerja Nasional Indonesia (SKKNI) Sektor Ketenagakerjaan Sub Sektor Hubungan Industrial ditetapkan oleh Menteri. Norma ini dimaksudkan sebagai *conditional clause*, yaitu mengaitkan keberlakuan kewajiban sertifikasi dengan terlebih dahulu ditetapkannya standar kompetensi kerja nasional oleh Menteri Ketenagakerjaan.

Namun demikian, ketika norma ini dianalisis menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan berbasis enam dimensi, ditemukan permasalahan pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, khususnya pada variabel Kewajiban dengan indikator adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada dua atau lebih peraturan setingkat tetapi memberikan kewajiban yang berbeda.

Disharmoni tersebut muncul karena penetapan standar kompetensi jabatan aparatur sipil negara, termasuk Jabatan Fungsional Mediator Hubungan Industrial, bukan semata-mata kewenangan Menteri teknis sektor ketenagakerjaan. Pasal 13 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2017 secara eksplisit menyatakan bahwa Menteri menetapkan Standar Kompetensi ASN secara nasional berdasarkan usul dari instansi pemerintah, dengan melibatkan kementerian/lembaga terkait, instansi teknis, serta pakar atau asosiasi profesi. Norma ini menegaskan bahwa kewenangan penetapan standar kompetensi jabatan ASN berada pada Menteri PAN dan RB sebagai pembina manajemen ASN secara nasional.

Lebih lanjut, kompetensi Jabatan Fungsional Mediator Hubungan Industrial secara spesifik telah diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2022. Dengan demikian, terdapat rezim khusus yang mengatur standar

kompetensi jabatan fungsional mediator dalam kerangka sistem manajemen ASN berbasis kompetensi.

Permasalahan yuridis muncul ketika Pasal 2 ayat (3) Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 mengaitkan kewajiban sertifikat kompetensi dengan SKKNI yang ditetapkan oleh Menteri Ketenagakerjaan, sementara dalam kerangka hukum administrasi kepegawaian, standar kompetensi jabatan fungsional ASN justru ditetapkan oleh Menteri PAN dan RB. Hal ini berpotensi menciptakan dualisme standar, di satu sisi terdapat standar berbasis SKKNI sektor ketenagakerjaan, dan di sisi lain terdapat standar kompetensi jabatan fungsional ASN yang bersifat nasional dan lintas sektor.

Kondisi tersebut dapat menimbulkan pengaturan yang tumpang tindih yang berisiko menimbulkan konflik kewenangan. Dalam pembagian kewenangan administratif, setiap organ pemerintahan harus bertindak dalam batas atribusi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Apabila suatu peraturan menteri teknis menetapkan atau mensyaratkan standar kompetensi yang pada hakikatnya merupakan domain pembina manajemen ASN nasional, maka terdapat potensi pelampauan kewenangan (*ultra vires*) secara normatif.

Selain itu, dari perspektif asas kejelasan rumusan dan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, ketidaksinkronan ini dapat berdampak pada ketidakpastian hukum dalam implementasi sertifikasi mediator. Misalnya, muncul pertanyaan praktis: apakah sertifikat yang dimaksud harus merujuk pada SKKNI yang ditetapkan Menteri Ketenagakerjaan, atau pada standar kompetensi jabatan yang ditetapkan Menteri PAN dan RB? Apakah keduanya harus dipenuhi secara kumulatif? Ketidakjelasan ini berpotensi memengaruhi validitas administratif pengangkatan dan pembinaan karier mediator.

Dalam norma manajemen ASN sekarang, standar kompetensi jabatan fungsional disusun secara terintegrasi mencakup kompetensi teknis, manajerial, dan sosial-kultural. Model ini bertujuan menjaga konsistensi nasional, mobilitas antarinstansi, serta objektivitas sistem merit. Oleh karena

itu, setiap persyaratan sertifikasi dalam regulasi sektoral seharusnya selaras dengan standar kompetensi jabatan yang ditetapkan oleh pembina manajemen ASN.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pasal 2 ayat (3) Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah melalui harmonisasi normatif dengan PermenPANRB Nomor 38 Tahun 2017 dan Keputusan Menteri PANRB Nomor 17 Tahun 2022. Perubahan dapat dilakukan dengan:

- a. Menegaskan bahwa persyaratan sertifikat kompetensi mediator merujuk pada Standar Kompetensi Jabatan Fungsional Mediator Hubungan Industrial yang ditetapkan oleh Menteri PAN dan RB;
- b. Menghindari formulasi norma yang seolah-olah memberikan kewenangan penetapan standar kompetensi jabatan fungsional secara mandiri kepada Menteri Ketenagakerjaan.

Dengan demikian, revisi norma ini memastikan konsistensi pengaturan antara peraturan ketenagakerjaan dan peraturan PAN dan RB. Harmonisasi tersebut penting untuk menjaga integritas sistem merit dan kepastian hukum dalam pengangkatan mediator.

4. Pasal 3

Pasal 3 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 berbunyi:

- (1) Mediator sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 diangkat oleh Menteri.
- (2) Pengangkatan Mediator sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diusulkan oleh:
 - a. Direktur Jenderal untuk Mediator pada Kementerian;
 - b. Kepala Dinas Provinsi untuk Mediator pada Dinas Provinsi;
 - c. Kepala Dinas Kabupaten/Kota untuk Mediator pada Dinas Kabupaten/Kota.
- (3) Usulan pengangkatan Mediator sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan melampirkan:
 - a. fotokopi surat keputusan pangkat terakhir;

- b. fotokopi surat keputusan penempatan atau penugasan pada unit kerja yang membidangi hubungan industrial;
- c. fotokopi ijazah pendidikan Strata Satu (S1) yang dilegalisir;
- d. fotokopi sertifikat kelulusan pendidikan dan pelatihan Mediator;
- e. asli surat keterangan sehat dari dokter;
- f. foto berwarna terbaru ukuran 3 x 4 cm sebanyak 3 (tiga) lembar berlatar belakang warna biru; dan
- g. Sasaran Kerja Pegawai (SKP) 1 (satu) tahun terakhir dengan nilai rata rata baik.

(4) Usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c ditembuskan kepada Kepala Dinas Provinsi.

Pasal ini menegaskan cara pengangkatan mediator yang terpusat, di mana kewenangan final pengangkatan berada pada Menteri Ketenagakerjaan sebagai pejabat yang menetapkan keputusan pengangkatan. Pengangkatan yang terpusat menitikberatkan pada kontrol vertikal dan keseragaman standar nasional.

Namun demikian, hasil analisis berdasarkan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan berbasis enam dimensi menunjukkan adanya permasalahan pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, khususnya pada variabel Kewajiban dengan indikator adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada dua atau lebih peraturan setingkat tetapi memberikan kewajiban yang berbeda. Disharmoni tersebut menjadi nyata apabila Pasal 3 Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 dibandingkan dengan pengaturan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2025.

Pasal 12 ayat (1) berbunyi:

Pengangkatan PNS dalam Jabatan Fungsional di Bidang Ketenagakerjaan dapat dilakukan melalui:

- a. pengangkatan pertama;
- b. perpindahan dari jabatan lain; atau
- c. promosi.

Setiap mekanisme pengangkatan memiliki persyaratan administratif yang berbeda sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 15 PermenPANRB.

Lebih lanjut, Pasal 17 ayat (1) PermenPANRB Nomor 21 Tahun 2025 menentukan bahwa pengangkatan dalam Jabatan Fungsional di Bidang Ketenagakerjaan ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) atas usulan Pejabat yang Berwenang. Dalam struktur pemerintahan daerah, PPK adalah Gubernur untuk pemerintah provinsi dan Bupati/Wali Kota untuk pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, secara normatif, pengangkatan Mediator pada Dinas Provinsi dan Dinas Kabupaten/Kota bukanlah kewenangan Menteri, melainkan kewenangan kepala daerah selaku PPK.

Pasal 3 Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 masih menganut model sentralistik dengan menetapkan Menteri sebagai pejabat pengangkat seluruh mediator, termasuk di daerah. Sementara itu, pengaturan manajemen ASN terbaru mengadopsi prinsip desentralisasi kewenangan kepegawaian sesuai dengan struktur pemerintahan dan prinsip otonomi daerah. Kewenangan pengangkatan jabatan fungsional ASN merupakan kewenangan atributif yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada PPK, sehingga tidak dapat diambil alih oleh pejabat lain tanpa dasar hukum yang jelas.

Ketidakharmonisan ini berpotensi menimbulkan beberapa implikasi yuridis dan administratif. Pertama, terdapat risiko cacat kewenangan dalam keputusan pengangkatan apabila dilakukan oleh pejabat yang tidak lagi memiliki atribusi kewenangan. Kedua, dapat timbul dualisme prosedur antara mekanisme pengangkatan jabatan fungsional mediator berdasarkan peraturan ketenagakerjaan dan mekanisme berdasarkan peraturan manajemen ASN nasional.

Dari sudut pandang asas pembentukan peraturan perundang-undangan, kondisi tersebut bertentangan dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta asas kejelasan rumusan. Pengaturan jabatan fungsional seharusnya harmonis dengan peraturan manajemen ASN nasional,

sementara regulasi sektoral berfungsi melengkapi aspek teknis substantif, bukan mengambil alih kewenangan administratif yang telah ditetapkan secara nasional.

Selain itu, persyaratan administratif yang dirinci dalam Pasal 3 ayat (3) juga perlu diselaraskan dengan syarat administratif untuk pengangkatan pertama, perpindahan dari jabatan lain, atau promosi sebagaimana diatur dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 15 PermenPANRB Nomor 21 Tahun 2025. Persyaratan tersebut tidak dapat diberlakukan secara seragam tanpa mempertimbangkan apakah pengangkatan dilakukan melalui jalur pertama, perpindahan, atau promosi, karena masing-masing memiliki parameter yang berbeda.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pasal 3 Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah dengan menyesuaikan:

1. Kewenangan pengangkatan mediator pada instansi pusat dan daerah sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam PermenPANRB Nomor 21 Tahun 2025;
2. Persyaratan administratif agar selaras dengan tiga jalur pengangkatan jabatan fungsional (pengangkatan pertama, perpindahan, promosi).

Dengan harmonisasi tersebut, sistem pengangkatan Mediator Hubungan Industrial akan memiliki landasan kewenangan yang sah, konsisten dengan peraturan manajemen ASN, serta mampu menjamin kepastian hukum dan profesionalisme dalam penyelenggaraan mediasi hubungan industrial baik di tingkat pusat maupun daerah.

5. Pasal 6

Pasal 6 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 berbunyi:

- (1) Mediator yang menjabat sebagai pejabat struktural bidang hubungan industrial dapat melaksanakan tugas sebagai Mediator.
- (2) Mediator sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengeluarkan dan menandatangani anjuran tertulis selaku Mediator.

Pasal ini pada dasarnya memberikan legitimasi rangkap fungsi antara jabatan struktural dan jabatan mediator, termasuk kewenangan substantif untuk menerbitkan anjuran tertulis sebagai produk hukum dalam proses penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

Secara konseptual, anjuran tertulis dalam mediasi hubungan industrial memiliki posisi strategis. Meskipun bukan sesuatu yang bersifat mengikat seperti putusan hakim, anjuran tertulis merupakan bentuk rekomendasi yang dapat menjadi dasar bagi para pihak untuk menerima atau menolak, dan dalam hal penolakan, maka anjuran menjadi bagian dari berkas perkara apabila sengketa dilanjutkan ke Pengadilan Hubungan Industrial berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004. Oleh karena itu, kewenangan untuk menerbitkan anjuran tertulis bukan sekadar fungsi administratif, melainkan fungsi profesional yang mensyaratkan independensi, kompetensi teknis, serta integritas jabatan fungsional.

Namun demikian, berdasarkan hasil analisis menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan berbasis enam dimensi, ditemukan permasalahan pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, khususnya pada variabel Hak dengan indikator adanya pengaturan mengenai hak yang sama pada dua atau lebih peraturan berbeda hierarki tetapi memberikan hak yang berbeda.

Disharmoni ini terlihat ketika Pasal 6 Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 dibandingkan dengan Pasal 98 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Pasal 98 PP Nomor 11 Tahun 2017 secara tegas mengatur bahwa pejabat fungsional dilarang merangkap jabatan dengan Jabatan Administrasi (JA) atau Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), kecuali apabila kompetensi dan bidang tugas jabatan tersebut sama dan tidak dapat dipisahkan dengan kompetensi dan bidang tugas jabatan fungsional.

Pasal 98 ini lahir dari paradigma reformasi birokrasi yang menekankan pemisahan yang jelas antara jabatan struktural (yang berorientasi manajerial dan administratif) dan jabatan fungsional (yang berorientasi keahlian

profesional). Tujuannya adalah optimalisasi kinerja organisasi, penguatan sistem merit, serta pencegahan konflik kepentingan.

Dalam perspektif teori organisasi publik, rangkap jabatan antara fungsi manajerial dan fungsi profesional berpotensi menimbulkan konflik kepentingan. Seorang pejabat struktural memiliki tanggung jawab terhadap pencapaian target organisasi, pengendalian sumber daya, serta kepatuhan administratif. Di sisi lain, mediator sebagai pejabat fungsional dituntut untuk bersikap netral, independen, dan tidak berpihak dalam memfasilitasi penyelesaian sengketa. Apabila kedua peran ini dilekatkan pada satu individu tanpa pembatasan yang ketat, maka terdapat risiko terganggunya independensi mediator, terutama dalam sengketa yang melibatkan kebijakan atau keputusan instansi tempat pejabat tersebut menjabat secara struktural. Lebih jauh, dari sudut pandang hierarki norma, PP sebagai peraturan pelaksana undang-undang memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan peraturan menteri. Oleh karena itu, pengaturan dalam peraturan menteri tidak boleh bertentangan atau memberikan pengecualian yang lebih luas daripada yang diatur dalam PP. Ketentuan Pasal 6 Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 yang secara umum membolehkan pejabat struktural bidang hubungan industrial bertindak sebagai mediator dan menandatangani anjuran tertulis tidak secara tegas membatasi pada kondisi “kompetensi dan bidang tugas yang sama dan tidak dapat dipisahkan” sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal 98 PP Nomor 11 Tahun 2017.

Penjelasan Pasal 98 telah memberikan contoh pengecualian yang dimaksud dalam Pasal ini seperti:

- a. Jaksa yang diangkat menjadi kepala kejaksaan tinggi, wakil kepala kejaksaan tinggi, kepala kejaksaan negeri, atau kepala cabang kejaksaan negeri;
- b. Perancang peraturan perundang-undangan ahli madya yang diangkat menjadi Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan atau Direktur Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan; atau

- c. Diplomat ahli utama yang diangkat menjadi Direktur Jenderal Amerika dan Eropa.

Dalam praktik manajemen ASN modern, pemisahan jabatan struktural dan fungsional merupakan bagian dari penguatan profesionalisme birokrasi. Jabatan fungsional mediator dirancang sebagai jabatan berbasis keahlian dengan sistem angka kredit, pengembangan kompetensi, dan evaluasi kinerja yang spesifik. Apabila pejabat struktural secara otomatis dapat menjalankan fungsi mediator dan mengeluarkan anjuran tertulis, maka hal ini dapat mengaburkan batas antara kewenangan administratif dan kewenangan profesional.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pasal 6 Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah guna menghilangkan kewenangan pejabat struktural untuk bertindak selaku mediator. Alternatif perumusan dapat berupa:

- a. menegaskan bahwa pelaksanaan fungsi mediator hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang menduduki Jabatan Fungsional Mediator sesuai ketentuan manajemen ASN; atau
- b. apabila ingin memungkinkan adanya perangkapan jabatan, harus secara tegas merujuk pada ketentuan Pasal 98 PP Nomor 11 Tahun 2017 dan memenuhi syarat kesamaan kompetensi serta bidang tugas yang sama dan tidak dapat dipisahkan.

Dengan perubahan tersebut, akan tercapai harmonisasi vertikal antara peraturan menteri dan peraturan pemerintah, sekaligus memperkuat prinsip profesionalisme, independensi mediator, dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan mediasi hubungan industrial.

6. Pasal 12

Pasal 12 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 berbunyi:

- (1) Mediator yang berkedudukan di Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a, berwenang untuk:

- a. melakukan Mediasi terhadap Perselisihan Hubungan Industrial yang terjadi pada lebih dari 1 (satu) wilayah provinsi; dan
 - b. memberikan bantuan teknis, supervisi dan melakukan monitoring penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang dilakukan Mediator pada Dinas Provinsi dan/atau Dinas Kabupaten/Kota.
- (2) Mediator yang berkedudukan di Dinas Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf b, berwenang untuk:
- a. melakukan Mediasi terhadap Perselisihan Hubungan Industrial yang terjadi pada lebih dari 1 (satu) kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi;
 - b. melakukan Mediasi terhadap Perselisihan Hubungan Industrial atas pelimpahan dari Kementerian atau Dinas Kabupaten/Kota;
 - c. melakukan Mediasi terhadap Perselisihan Hubungan Industrial atas permintaan Dinas Kabupaten/Kota yang tidak memiliki Mediator; dan
 - d. memberikan bantuan teknis, supervisi, dan melakukan monitoring penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang dilakukan Mediator pada Dinas Kabupaten/Kota.
- (3) Mediator yang berkedudukan di Dinas Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf c, berwenang untuk:
- a. melakukan Mediasi terhadap Perselisihan Hubungan Industrial yang terjadi di kabupaten/kota yang bersangkutan;
 - b. melakukan Mediasi terhadap Perselisihan Hubungan Industrial atas pelimpahan dari Kementerian atau Dinas Provinsi.

Pasal 12 tersebut membagi kewenangan mediator berdasarkan kedudukan organisasinya, yakni mediator di Kementerian, mediator di Dinas Provinsi, dan mediator di Dinas Kabupaten/Kota. Pasal ini membentuk struktur kewenangan bertingkat, di mana mediator pusat berwenang menangani perselisihan lintas provinsi dan melakukan supervisi, mediator provinsi menangani perselisihan lintas kabupaten/kota serta pelimpahan, dan mediator kabupaten/kota menangani perselisihan dalam wilayahnya masing-masing.

Konstruksi tersebut mencerminkan pendekatan pembagian kewenangan berdasarkan tingkat pemerintahan dengan asas desentralisasi berdasarkan logika efisiensi dan koordinasi vertikal.

Namun demikian, hasil analisis menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan berbasis enam dimensi menunjukkan adanya permasalahan pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, khususnya pada variabel Kewajiban dengan indikator adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada dua atau lebih peraturan setingkat tetapi memberikan kewajiban yang berbeda. Disharmoni tersebut menjadi nyata apabila Pasal 12 Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 dibandingkan dengan ketentuan Pasal 8 UU Nomor 2 Tahun 2004.

Pasal 8 UU Nomor 2 Tahun 2004 berbunyi:

Penyelesaian perselisihan melalui mediasi dilakukan oleh mediator yang berada di setiap kantor instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan Kabupaten/Kota.

Pasal 8 tersebut secara tegas menyatakan bahwa penyelesaian perselisihan melalui mediasi dilakukan oleh mediator yang berada di setiap kantor instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan Kabupaten/Kota. Pasal ini bersifat limitatif dan menentukan secara eksplisit *locus* kewenangan mediasi, yaitu pada tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian, secara hierarkis dan sistematis, pembentuk undang-undang telah menetapkan bahwa mediator yang berwenang melakukan mediasi adalah mediator pada instansi kabupaten/kota, bukan mediator di tingkat provinsi atau kementerian.

Dari perspektif teori hierarki norma (*Stufenbau theory*), peraturan menteri sebagai peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak boleh memperluas, mengurangi, atau mengubah norma yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Ketika Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 memberikan kewenangan mediasi kepada mediator di Kementerian dan Dinas Provinsi untuk melakukan mediasi atas perselisihan tertentu (misalnya lintas provinsi atau lintas kabupaten/kota), maka secara normatif terdapat potensi

pelampauan kewenangan (*ultra vires*) karena memperluas subjek yang berwenang melakukan mediasi melampaui apa yang ditentukan oleh undang-undang.

Secara konseptual, UU Nomor 2 Tahun 2004 membangun sistem penyelesaian perselisihan hubungan industrial berbasis kedekatan geografis dan aksesibilitas, dengan menempatkan mediator di tingkat kabupaten/kota sebagai garda terdepan. Hal ini sejalan dengan prinsip kemudahan akses dan efisiensi prosedural, karena para pihak yang berselisih umumnya berada dalam satu wilayah administratif tertentu. Apabila kewenangan mediasi juga diberikan kepada mediator di tingkat provinsi dan kementerian untuk melakukan mediasi, maka dapat terjadi duplikasi kewenangan dan ketidakjelasan kompetensi relatif.

Kebutuhan koordinasi, supervisi, dan pembinaan teknis terhadap mediator daerah merupakan keniscayaan dalam sistem pemerintahan berjenjang. Namun, fungsi supervisi dan monitoring berbeda secara konseptual dengan fungsi mediasi. Supervisi adalah fungsi pembinaan, sedangkan mediasi adalah fungsi penyelesaian sengketa yang secara limitatif telah ditentukan oleh undang-undang *locus* dan pejabatnya.

Dalam praktik, perlu dibedakan antara:

1. Kewenangan teknis pembinaan dan supervisi, yang dapat secara sah berada pada tingkat kementerian atau provinsi sebagai instansi pembina; dan
2. Kewenangan mediasi, yang berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2004 berada pada mediator di instansi kabupaten/kota.

Apabila peraturan menteri menggabungkan kedua fungsi tersebut tanpa batasan yang tegas, maka terjadi disharmoni vertikal antara peraturan menteri dan undang-undang. Hal ini tidak hanya berimplikasi pada aspek legal-formal, tetapi juga berpotensi menimbulkan sengketa kompetensi relatif dan keberatan atas keabsahan proses mediasi apabila dilakukan oleh pejabat yang tidak secara eksplisit ditunjuk oleh undang-undang.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pasal 12 Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah guna menyesuaikan dengan Pasal 8 UU Nomor 2 Tahun 2004. Perubahan tersebut dapat dilakukan melalui:

1. Penghapusan kewenangan mediasi bagi mediator yang berkedudukan di Kementerian dan Dinas Provinsi;
2. Penegasan bahwa mediator di tingkat kementerian dan provinsi berfungsi dalam kerangka pembinaan, supervisi, monitoring, dan fasilitasi koordinasi;
3. Penegasan bahwa kewenangan mediasi substantif tetap berada pada mediator di instansi kabupaten/kota sesuai mandat undang-undang.

Dengan harmonisasi tersebut, struktur kewenangan mediasi hubungan industrial akan selaras secara vertikal dengan undang-undang, sehingga menjamin kepastian hukum serta memperjelas batas antara fungsi pembinaan dan fungsi penyelesaian sengketa dalam sistem hubungan industrial nasional.

7. Pasal 15

Pasal 15 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 berbunyi:

- (1) Penyelesaian melalui mediasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 harus sudah selesai dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pelimpahan penyelesaian perselisihan.
- (2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak termasuk klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) dan ayat (4).

Pasal tersebut mengatur bahwa penyelesaian perselisihan melalui mediasi harus selesai paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pelimpahan penyelesaian perselisihan, dengan ketentuan bahwa jangka waktu tersebut tidak termasuk proses klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) dan ayat (4). Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas prosedural kepada mediator dalam menghimpun data dan

melakukan klarifikasi awal sebelum proses mediasi substantif berjalan secara penuh.

Dalam penyelesaian sengketa, batas waktu merupakan instrumen penting untuk menjamin asas cepat, sederhana, dan biaya ringan. Pembatasan waktu juga merupakan bagian dari prinsip *due process of law*, yang mengharuskan adanya kepastian prosedural agar para pihak tidak terjebak dalam proses yang berlarut-larut. Dalam konteks hubungan industrial, kepastian waktu menjadi sangat krusial karena sengketa ketenagakerjaan, terutama yang berkaitan dengan pemutusan hubungan kerja atau perselisihan hak, memiliki dampak langsung terhadap keberlangsungan hidup pekerja maupun stabilitas usaha.

Namun demikian, hasil analisis berdasarkan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan berbasis enam dimensi menunjukkan adanya permasalahan pada Dimensi Disharmoni Pengaturan, khususnya pada variabel Kewajiban dengan indikator adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada dua atau lebih peraturan setingkat tetapi memberikan kewajiban yang berbeda. Disharmoni ini tampak ketika Pasal 15 Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 dibandingkan dengan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004.

Pasal 15 UU Nomor 2 Tahun 2004 berbunyi:

Mediator menyelesaikan tugasnya dalam waktu selambat lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak menerima pelimpahan penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (4).

Pasal tersebut secara tegas menyatakan bahwa mediator menyelesaikan tugasnya dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak menerima pelimpahan penyelesaian. Pasal ini bersifat limitatif dan tidak memberikan pengecualian terhadap tahapan tertentu, termasuk klarifikasi. Dengan demikian, batas waktu 30 hari kerja dimaksudkan sebagai keseluruhan durasi proses mediasi, sejak pelimpahan diterima hingga mediator menyelesaikan tugasnya, termasuk penerbitan anjuran tertulis apabila tidak tercapai kesepakatan.

Permasalahan muncul karena Pasal 15 ayat (2) Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 mengecualikan waktu klarifikasi dari perhitungan 30 hari kerja. Secara substantif, pengecualian ini berpotensi memperpanjang durasi mediasi melampaui batas waktu maksimum yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Dalam perspektif teori hierarki norma (*lex superior derogat legi inferiori*), peraturan menteri tidak dapat menambah atau mengurangi norma yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Ketika undang-undang menetapkan batas waktu maksimal tanpa pengecualian, maka peraturan pelaksana tidak boleh menciptakan pengecualian yang berakibat memperluas durasi tersebut.

Dari sudut pandang asas kepastian hukum, pengecualian terhadap klarifikasi berpotensi menimbulkan ketidakjelasan mengenai kapan tepatnya jangka waktu mediasi dimulai dan berakhir. Hal ini dapat dimanfaatkan untuk memperpanjang proses secara administratif, sehingga mereduksi efektivitas mediasi sebagai mekanisme penyelesaian sengketa yang cepat. Dalam praktik, sengketa hubungan industrial sering kali berkaitan dengan hak normatif seperti upah atau pesangon, sehingga keterlambatan penyelesaian dapat berdampak signifikan terhadap kondisi sosial-ekonomi para pihak.

Lebih lanjut, dalam konteks sistem penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang dalam UU Nomor 2 Tahun 2004, mediasi merupakan tahap prasyarat sebelum gugatan diajukan ke Pengadilan Hubungan Industrial. Oleh karena itu, keterlambatan pada tahap mediasi secara langsung menunda akses para pihak terhadap forum adjudikatif. Dengan demikian, pengecualian waktu klarifikasi tidak hanya berdampak administratif, tetapi juga menyentuh dimensi hak konstitusional atas kepastian hukum dan peradilan yang cepat. Klarifikasi memang merupakan bagian dari proses mediasi yang bertujuan memastikan kelengkapan dokumen dan kejelasan duduk perkara. Namun, klarifikasi tidak dapat dipisahkan secara substansial dari keseluruhan proses mediasi. Oleh karena itu, secara sistematis, klarifikasi semestinya termasuk dalam rentang waktu 30 hari kerja sebagaimana dimaksud oleh undang-undang.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pasal 15 Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 direkomendasikan untuk diubah dengan menghapus ketentuan pengecualian waktu klarifikasi dari perhitungan jangka waktu mediasi. Alternatif perumusan yang harmonis adalah menegaskan bahwa seluruh tahapan mediasi, termasuk klarifikasi, pemeriksaan, perundingan, dan penerbitan anjuran tertulis, harus diselesaikan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya pelimpahan penyelesaian perselisihan.

Dengan penghapusan pengecualian tersebut, akan tercapai harmonisasi vertikal antara peraturan menteri dan undang-undang, sekaligus memperkuat asas kepastian hukum, efektivitas penyelesaian sengketa, serta perlindungan terhadap hak-hak para pihak dalam hubungan industrial.

C. Isu Krusial Dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Serta Tata Kerja Mediasi

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014, beberapa isu krusial yang teridentifikasi adalah ketidakharmonisan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004. Ketidakharmonisan ini tidak bersifat administratif semata, melainkan menyentuh aspek fundamental validitas norma peraturan perundang-undangan serta keberfungsian sistem Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial secara keseluruhan.

Ketidakharmonisan dengan Undang-Undang tersebut terdapat dua bentuk, yaitu:

- a. Perluasan kewenangan mediator di tingkat Kementerian dan Provinsi, dan
- b. Penambahan atau perluasan batas waktu 30 hari dalam mediasi melalui pengecualian masa klarifikasi.

1. Perluasan Kewenangan Mediator di Tingkat Kementerian dan Provinsi

UU Nomor 2 Tahun 2004 secara eksplisit menentukan bahwa mediasi dilakukan oleh mediator yang berada pada instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan Kabupaten/Kota. Rumusan tersebut menunjukkan desain

normatif yang bersifat limitatif sekaligus mencerminkan prinsip desentralisasi penyelesaian sengketa hubungan industrial.

Namun, Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 memperluas kewenangan tersebut dengan mengatur mediator di tingkat Kementerian dan Dinas Provinsi yang juga dapat melakukan mediasi dalam kondisi tertentu. Dari perspektif teori hierarki norma Hans Kelsen (*Stufenbau Theory*), norma yang lebih rendah tidak boleh menciptakan norma baru yang memperluas atau mengubah struktur kewenangan yang telah ditetapkan oleh norma yang lebih tinggi. Prinsip *lex superior derogat legi inferiori* menegaskan bahwa peraturan menteri tidak boleh menyimpangi undang-undang.

Perluasan kewenangan ini berpotensi dikualifikasikan sebagai tindakan *ultra vires* atau melampaui kewenangan delegasi. Dalam doktrin hukum administrasi, suatu peraturan pelaksana hanya sah apabila berada dalam batas atribusi atau delegasi yang diberikan oleh undang-undang. Jika undang-undang tidak memberikan ruang bagi mediator tingkat pusat dan provinsi untuk menjalankan fungsi mediasi, maka pengaturan tersebut berisiko dianggap tidak memiliki dasar kewenangan yang memadai.

Implikasi praktisnya signifikan. Karena mediasi merupakan tahapan wajib sebelum gugatan diajukan ke Pengadilan Hubungan Industrial, maka apabila mediasi dilakukan oleh pejabat yang secara normatif dipersoalkan kewenangannya, proses tersebut dapat diperdebatkan keabsahannya. Hal tersebut dapat berakibat:

- Dapat terjadi sengketa kompetensi antar level mediator.
- Gugatan di PHI berpotensi ditolak atau dinyatakan prematur karena dianggap tidak memenuhi prosedur yang sah.
- Para pihak harus mengulang proses mediasi, yang berarti memperpanjang penyelesaian sengketa.

Dengan demikian, persoalan ini tidak hanya menyangkut tata kerja mediasi, tetapi menyentuh legitimasi prosedur mediasi pada sistem PPHI.

2. Penambahan atau Perluasan Batas Waktu 30 Hari Mediasi

UU Nomor 2 Tahun 2004 menetapkan bahwa mediator wajib menyelesaikan tugasnya dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak menerima pelimpahan penyelesaian. Pasal ini bersifat tegas dan limitatif, tanpa pengecualian.

Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 kemudian mengatur bahwa jangka waktu 30 hari tersebut tidak termasuk masa klarifikasi. Secara konseptual, klarifikasi memang merupakan bagian dari proses awal mediasi untuk memastikan kelengkapan dokumen dan duduk perkara. Klarifikasi tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan rangkaian mediasi. Dengan mengecualikan klarifikasi dari perhitungan waktu, secara faktual batas waktu 30 hari dapat terlampaui.

Dalam teori *due process of law*, batas waktu prosedur adalah instrumen untuk menjamin kepastian hukum dan mencegah penyimpangan proses. Ketika undang-undang telah menetapkan batas maksimal tanpa pengecualian, maka peraturan pelaksana tidak boleh memperluasnya. Penambahan waktu melalui pengecualian ini secara normatif dapat dianggap sebagai perubahan substansi undang-undang melalui peraturan yang lebih rendah.

Jika prosedur formal terutama batas waktu menjadi cacat, maka produk hukum yang dihasilkan, yakni anjuran mediator, menjadi rentan digugat atau dipersoalkan di PHI. Dalam praktik peradilan, cacat prosedural dapat menjadi dasar untuk membatalkan atau mengabaikan suatu proses administratif.

Mediasi dalam UU Nomor 2 Tahun 2004 merupakan kewajiban yang harus dilakukan sebelum memasuki tahap litigasi. Sehingga semua perkara hubungan industrial wajib melalui mediasi sebelum diajukan ke PHI. Tahap ini merupakan pintu gerbang menuju proses litigasi.

Jika tahap ini cacat secara prosedur normatif, maka seluruh proses dalam penyelesaian sengketa menjadi tidak pasti. Dengan demikian, dampaknya bersifat sistemik, bukan kasuistik. Perluasan kewenangan dan penambahan waktu dapat menyebabkan:

1. Sengketa kompetensi antar mediator karena adanya tiga tingkatan mediator (Kementerian, Provinsi, Kabupaten/Kota).

2. Gugatan terhadap keabsahan proses mediasi di PHI.
3. Penundaan akses ke peradilan karena waktu mediasi melampaui batas waktu di undang-undang.

Disamping itu, dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial, waktu memiliki nilai normatif dan ekonomi. Peribahasa “waktu adalah uang” sangat relevan dalam sengketa ketenagakerjaan. Penundaan penyelesaian mediasi melalui pengecualian masa klarifikasi secara langsung merugikan:

- a. Pekerja, yang menunggu kepastian pembayaran upah, pesangon, atau hak normatif lainnya.
- b. Pengusaha, yang membutuhkan kepastian hak pekerja, operasional dan stabilitas hubungan kerja.

Ketidakpastian prosedural juga berpotensi meningkatkan biaya transaksi dan memperburuk iklim hubungan industrial.

Lebih jauh lagi, apabila gugatan ke PHI ditolak karena mediasi dilakukan oleh mediator yang dipersoalkan kewenangannya, maka para pihak harus mengulang proses dari awal. Kondisi ini bertentangan dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.

BAB III

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

1. Politik hukum pengaturan pengangkatan dan pemberhentian mediator serta tata kerja mediasi dalam rezim penyelesaian perselisihan hubungan industrial pada dasarnya merupakan manifestasi dari desain normatif Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang menempatkan mediasi sebagai mekanisme wajib sebelum penyelesaian melalui Pengadilan Hubungan Industrial. Kebijakan ini mencerminkan keinginan negara untuk mendorong penyelesaian sengketa secara non-litigasi yang lebih cepat, efisien, dan berorientasi pada musyawarah serta mengurangi beban peradilan.

Dalam kerangka tersebut, Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 hadir sebagai instrumen operasional yang memperkuat dua pilar utama politik hukum mediasi hubungan industrial.

Pertama, pada aspek kelembagaan dan sumber daya manusia, regulasi ini menegaskan legitimasi, kompetensi, dan akuntabilitas mediator sebagai aparatur sipil negara yang menjalankan fungsi mediasi dalam tahap pra-litigasi. Pengaturan persyaratan, mekanisme pengangkatan, serta pemberhentian mediator merupakan bentuk standarisasi kualitas dan kontrol administratif untuk menjamin profesionalisme, independensi, dan netralitas mediator. Politik hukum yang tercermin di sini menempatkan mediator bukan sekadar fasilitator, melainkan aktor kunci dalam menjaga keseimbangan kepentingan pekerja dan pengusaha melalui proses yang adil dan tidak memihak.

Kedua, pada aspek prosedural/tata kerja, Permenaker tersebut mengonstruksi tata kerja mediasi secara sistematis, mulai dari pelimpahan perkara, pemanggilan para pihak, pelaksanaan sesi mediasi, hingga penerbitan perjanjian bersama atau anjuran mediator. Pengaturan ini mempertegas kepastian proses mediasi melalui pembatasan waktu penyelesaian, yang

sejalan dengan ketentuan 30 hari kerja dalam undang-undang. Pembatasan waktu tersebut merupakan instrumen politik hukum untuk menjamin kepastian hukum dan mencegah penundaan penyelesaian sengketa yang dapat merugikan para pihak, khususnya pekerja yang bergantung pada kepastian hak normatifnya.

Secara keseluruhan, politik hukum dalam pengaturan ini berorientasi pada pencapaian tiga tujuan hukum, yaitu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum, melalui penguatan profesionalisme mediator dan penataan prosedur mediasi yang terstruktur. Meskipun dalam praktik masih terdapat tantangan, secara normatif Permenaker Nomor 17 Tahun 2014 merepresentasikan komitmen negara untuk membangun sistem penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang cepat, terukur, akuntabel, dan berkeadilan.

2. Berdasarkan analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, terdapat beberapa temuan, yaitu:
 - a. Pada aspek definisi (Pasal 1), ditemukan kekosongan pengaturan terkait Jabatan Fungsional Mediator Hubungan Industrial dan instansi pembinaanya. Kekosongan ini berimplikasi pada ketidakjelasan kedudukan mediator dalam sistem manajemen ASN, serta berpotensi menimbulkan inkonsistensi dalam pembinaan, standar kompetensi, dan akuntabilitas profesional.
 - b. Pada aspek pengangkatan mediator (Pasal 2 dan Pasal 3), terdapat disharmoni dengan peraturan terkait manajemen ASN, khususnya dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2025. Permenakertrans masih menggunakan model pengangkatan tunggal dan sentralistik oleh Menteri, sementara regulasi manajemen ASN mengatur mekanisme pengangkatan melalui jalur pengangkatan pertama, perpindahan, atau promosi yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.

- c. Pada aspek standar kompetensi (Pasal 2 ayat (3)), terdapat potensi dualisme kewenangan antara Menteri Ketenagakerjaan dan Menteri PANRB dalam penetapan standar kompetensi jabatan fungsional mediator. Ketidaksinkronan dengan Peraturan Menteri PANRB Nomor 38 Tahun 2017 dan Keputusan Menteri PANRB Nomor 17 Tahun 2022 menimbulkan risiko tumpang tindih standar serta ketidakpastian dalam implementasi sistem merit berbasis kompetensi.
 - d. Pada aspek rangkap jabatan (Pasal 6), ketentuan yang membolehkan pejabat struktural bertindak sebagai mediator bertentangan dengan prinsip pemisahan jabatan struktural dan fungsional dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017. Pengaturan ini berpotensi melemahkan independensi mediator serta mengaburkan batas antara fungsi administratif dan fungsi profesional yang menuntut netralitas.
 - e. Pada aspek kewenangan mediasi (Pasal 12), terdapat disharmoni dengan UU Nomor 2 Tahun 2004 karena Permenaker memperluas kewenangan mediasi kepada mediator di tingkat kementerian dan provinsi, sementara undang-undang mengatur kewenangan mediasi pada instansi kabupaten/kota. Perluasan tersebut berpotensi menimbulkan sengketa kompetensi relatif dan mempengaruhi keabsahan proses mediasi.
 - f. Pada aspek batas waktu mediasi (Pasal 15), pengecualian waktu klarifikasi dari perhitungan 30 hari kerja bertentangan dengan batas waktu yang ditetapkan undang-undang. Pengecualian ini berpotensi memperpanjang durasi mediasi dan mengurangi kepastian hukum, serta dapat mempengaruhi akses para pihak terhadap Pengadilan Hubungan Industrial.
3. Isu krusial dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 terletak pada ketidakharmonisannya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, khususnya dalam dua aspek yaitu:

- g. Perluasan kewenangan mediator. UU Nomor 2 Tahun 2004 secara limitatif menempatkan kewenangan mediasi pada instansi ketenagakerjaan Kabupaten/Kota. Ketika peraturan menteri memperluas kewenangan tersebut ke tingkat Kementerian dan Provinsi tanpa dasar delegasi eksplisit, maka terjadi potensi pelanggaran asas *lex superior derogat legi inferiori* dan risiko tindakan *ultra vires*. Implikasi yuridisnya bersifat sistemik: keabsahan proses mediasi dapat dipersoalkan, muncul sengketa kompetensi antar level mediator, serta gugatan di Pengadilan Hubungan Industrial berpotensi dinyatakan prematur atau tidak memenuhi prosedur yang sah.
- h. Pengecualian masa klarifikasi dari batas waktu 30 hari kerja berpotensi mengubah norma undang-undang yang bersifat limitatif. Dalam perspektif *due process of law*, pembatasan waktu merupakan instrumen kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak para pihak. Ketika undang-undang tidak memberikan ruang pengecualian, maka peraturan pelaksana tidak dapat memperluasnya. Konsekuensinya, apabila batas waktu dianggap terlampaui secara normatif, maka produk mediasi, terutama anjuran mediator, menjadi rentan dipersoalkan secara hukum. Hal ini berpotensi menunda akses para pihak ke peradilan dan menimbulkan biaya transaksi tambahan.

B. Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 yang dilakukan dengan menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Berbasis 6 Dimensi, diperoleh sejumlah temuan yang meliputi: dimensi efektivitas pelaksanaan puu (1 temuan), dimensi disharmoni pengaturan (6 temuan).

Oleh karena itu, direkomendasikan agar Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014 dilakukan perubahan dan penyempurnaan sesuai temuan dari analisis dan evaluasi serta isu krusial dalam kesimpulan, agar pengaturan mediator dan tata kerja mediasi dapat menjadi lebih harmonis,

sistematis, dan efektif dalam mendukung pembinaan norma ketenagakerjaan serta kebijakan pengawasan ketenagakerjaan nasional secara berkelanjutan.