



LAPORAN AKHIR
KAJIAN ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM
PERATURAN MENTERI TENAGA KERJA NOMOR PER.
04/MEN/1987 TENTANG PANITIA PEMBINA KESELAMATAN
DAN KESEHATAN KERJA DAN TATA CARA PENUNJUKAN
AHLI KESELAMATAN KERJA

BIRO HUKUM
SEKRETARIAT JENDERAL
KEMENTERIAN KETENAGAKERJAAN
2025

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas izin dan rahmat-Nya, Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum dapat menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya dalam bentuk Laporan Akhir Pokja Analisis dan Evaluasi Hukum Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja.

Kegiatan Analisis dan Evaluasi Hukum merupakan salah satu program strategis yang menjadi tanggung jawab Biro Hukum, Sekretariat Jenderal, Kementerian Ketenagakerjaan. Program 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 tidak hanya berfokus pada aspek materi hukum semata, melainkan juga menerapkan pendekatan sistem hukum yang integratif, mencakup dimensi kelembagaan, efektivitas, serta sarana dan prasarana hukum. Dalam pelaksanaannya, kami mengacu pada 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 instrumen tersebut, diharapkan evaluasi ini dapat menghasilkan rekomendasi yang berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Seiring dengan perkembangan peraturan perundang-undangan di bidang Ketenagakerjaan, penerapan sistem manajemen K3 berbasis risiko, serta dinamika perizinan usaha berbasis risiko sebagaimana diatur dalam PP No. 28 Tahun 2025, evaluasi terhadap Permenaker No. PER.04/MEN/1987 tentang P2K3 menjadi sangat mendesak. Hal ini diperlukan agar pengaturan kelembagaan P2K3 tetap relevan, mampu mengakomodasi kepentingan semua pihak, serta memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.

Dengan demikian, Kelompok Kerja telah melakukan telaah secara komprehensif terhadap seluruh aspek hukum yang terkait pengaturan P2K3, dan hasil kajian serta

rekomendasi yang tersaji dalam laporan akhir ini diharapkan dapat menjadi masukan objektif dalam upaya penyempurnaan dan pengembangan peraturan perundang-undangan di bidang K3. Harapannya, di masa mendatang pengaturan P2K3 akan semakin relevan, efektif, dan mampu memberikan perlindungan optimal kepada pekerja serta mendukung penciptaan tempat kerja yang aman dan sehat di seluruh sektor usaha di Indonesia.

Semoga laporan ini dapat dimanfaatkan secara optimal oleh berbagai pemangku kepentingan, serta menjadi kontribusi positif dalam pembangunan hukum ketenagakerjaan yang berkeadilan, adaptif, dan berkelanjutan. 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	8
C. Tujuan	8
D. Ruang Lingkup Bahasan	9
E. Metode	9
F. Pelaksanaan	14
 BAB II PEMBAHASAN	 15
A. Politik Hukum Pengaturan Panitia Pembina Keselamatan Dan Kesehatan Kerja Dalam Peraturan Perundang- Undangan	15
B. Analisis dan Evaluasi Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER. 04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina keselamatan dan kesehatan kerja dan Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja	19
C. Isu Krusial Dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER. 04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina keselamatan dan kesehatan kerja dan Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja	24
 BAB III PENUTUP	 31
A. Kesimpulan	31
B. Rekomendasi	32

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keselamatan dan kesehatan kerja (K3) merupakan elemen fundamental dalam perlindungan tenaga kerja dan keberlangsungan usaha. Upaya menciptakan lingkungan kerja yang aman dan sehat tidak hanya berkaitan dengan hak dasar pekerja, tetapi juga merupakan prasyarat bagi peningkatan produktivitas dan daya saing perusahaan. Menurut International Labour Organization (ILO), setiap tahun terjadi lebih dari 2,7 juta kematian akibat penyakit dan kecelakaan kerja, serta 374 juta kecelakaan kerja non-fatal di seluruh dunia, yang menunjukkan betapa pentingnya sistem manajemen K3 yang efektif.

Di Indonesia, mandat pelaksanaan K3 telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, yang mewajibkan setiap pengusaha untuk menjamin keselamatan tenaga kerja dan orang lain yang berada di tempat kerja. Salah satu instrumen pelaksanaan UU tersebut adalah pembentukan Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja (P2K3) di setiap tempat kerja yang memenuhi kriteria tertentu. P2K3 berperan sebagai forum koordinasi tripartit antara pengusaha, pekerja, dan pemerintah dalam rangka pengembangan budaya K3 dan pengawasan pelaksanaan syarat-syarat K3 di lingkungan kerja.

Namun, regulasi yang mengatur P2K3 saat ini, yakni Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 (Permenaker 4/87), telah berusia lebih dari tiga dekade dan belum mengalami pembaruan yang signifikan. Dalam kurun waktu tersebut, telah terjadi perubahan besar dalam lanskap ketenagakerjaan, termasuk digitalisasi proses produksi, munculnya bentuk pekerjaan baru, serta perkembangan sistem perizinan berbasis risiko. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian regulasi agar tetap relevan dan efektif.

Permenaker 4/87 belum mengatur secara komprehensif aspek-aspek baru dalam K3 seperti manajemen risiko, digitalisasi pelaporan, dan isu-isu K3 kontemporer seperti kesehatan mental dan pelecehan di tempat kerja. Dalam

praktiknya, banyak P2K3 di perusahaan hanya berfungsi secara administratif tanpa menjalankan fungsi pengawasan dan evaluasi secara nyata. Permenaker 4/87 perlu direvisi karena tidak sesuai lagi dengan konteks zaman, termasuk perkembangan teknologi dan pola kerja modern.

Data BPJS Ketenagakerjaan menunjukkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir terjadi puluhan ribu kasus kecelakaan kerja setiap tahun. Pada 2015 terdapat 105.182 kasus kecelakaan dengan 2.375 kematian. Kondisi serupa terjadi di tahun-tahun berikutnya, yang menunjukkan bahwa sistem K3 belum berjalan optimal.

Beberapa pengaturan yang saling berkaitan antar peraturan perundang-undangan menjadi fokus yang menarik untuk ditelusuri secara lebih mendalam. Pertautan antar ketentuan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan perlu dicermati dengan seksama dalam hal kemungkinan munculnya potensi disharmoni maupun rumusan ketentuan yang tidak jelas atau multitafsir. Munculnya permasalahan-permasalahan baik dari substansi pengaturan maupun dari kelembagaan dapat berdampak pada tidak efektifnya pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut. Keterkaitan Permenaker 4/87 dengan berbagai peraturan lainnya antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan SMK3;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berbasis Risiko;
4. Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;

Peraturan-peraturan ini mengubah lanskap tata kelola ketenagakerjaan dan sistem pengawasan, sehingga P2K3 perlu ditempatkan dalam sistem yang terintegrasi dan modern.

Evaluasi terhadap pelaksanaan P2K3 menunjukkan bahwa banyak panitia yang tidak memiliki rencana kerja, tidak melaksanakan rapat rutin, dan tidak

melakukan pelaporan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan baru yang:

1. Harmonis dengan peraturan perundang-undangan;
2. Menetapkan kriteria dan komposisi keanggotaan secara lebih rinci;
3. Menegaskan fungsi Sekretaris dari Ahli K3 Umum bersertifikat;
4. Mewajibkan pelaporan triwulan dan tahunan secara daring.

Perubahan terhadap Permenaker P2K3 bukan hanya kebutuhan administratif, melainkan bagian dari reformasi hukum ketenagakerjaan yang lebih luas. Dengan pembaruan regulasi ini, pemerintah dapat memperkuat sistem manajemen keselamatan dan kesehatan kerja nasional, menjamin perlindungan bagi pekerja, dan meningkatkan daya saing usaha di era globalisasi dan revolusi industri 4.0. Dengan beberapa permasalahan tersebut kiranya diperlukan analisis dan evaluasi terhadap Permenaker 4/87.

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 Permenaker 4/87 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 Mogok Kerja 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 Mei 2025 sampai dengan bulan Juni 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 mengenai penegakan hukum tindak pidana korupsi ini adalah:

1. Bagaimana politik hukum pengaturan Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Apa saja isu krusial dalam pengaturan Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja?
3. Bagaimana hasil analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER. 04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina keselamatan dan kesehatan kerja dan Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja?

C. Tujuan

Kegiatan Analisis dan Evaluasi Hukum mengenai mogok kerja dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Menjelaskan politik hukum pengaturan Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Merumuskan isu krusial pengaturan Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Menguraikan hasil analisis dan evaluasi hukum serta merumuskan rekomendasi terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER. 04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina keselamatan dan kesehatan kerja dan Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja.

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 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER. 04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina keselamatan dan kesehatan kerja dan Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja.

E. Metode

Metode yang digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER. 04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina keselamatan dan kesehatan kerja dan Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja 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 Mei 2025 sampai dengan bulan Juni 2025.

BAB II

PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Pengaturan Panitia Pembina Keselamatan Dan Kesehatan Kerja Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Politik hukum sebagai perwujudan kebijakan dasar negara di bidang hukum memegang peranan yang sangat strategis dalam menentukan arah dan isi dari peraturan perundang-undangan, termasuk dalam sektor ketenagakerjaan. Menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum merupakan "sebuah kegiatan memilih dan cara yang ditempuh untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum dalam masyarakat" (Rahardjo, Ilmu Hukum, 2006, hlm. 45). Salah satu aspek penting dalam hukum ketenagakerjaan adalah Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3), yang merupakan hak dasar pekerja dan menjadi bagian dari pemenuhan Hak Asasi Manusia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28D ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 86 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Dalam kerangka ini, Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja (P2K3) merupakan instrumen kelembagaan yang bertujuan untuk memastikan pelaksanaan sistem manajemen K3 di tempat kerja secara partisipatif dan berkelanjutan. P2K3 dirancang sebagai forum bipartit yang mencerminkan prinsip dialog sosial yang juga dianut dalam berbagai standar internasional, dalam Pasal 20 Konvensi ILO No 155 menegaskan bahwa "kerja sama antara manajemen dan pekerja dan/atau perwakilan mereka dalam upaya pelaksanaan tersebut merupakan elemen penting dari tindakan organisasi dan tindakan lain yang diambil". Secara historis, politik hukum nasional di bidang K3 berakar pada UU No. 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, UU tersebut merupakan salah satu instrumen hukum pertama di Indonesia yang mengatur kewajiban pengusaha untuk melindungi keselamatan dan kesehatan tenaga kerja dengan pendekatan preventif dan promotif. Pengaturan ini sejalan dengan amanat Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 mengenai hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak serta hak atas lingkungan kerja yang sehat.

Urgensi pengaturan P2K3 semakin meningkat seiring dengan kompleksitas proses produksi, kemajuan teknologi, dan meningkatnya risiko kerja di berbagai sektor industri, yang membutuhkan penguatan kapasitas internal perusahaan dalam mengidentifikasi, mengelola, dan mengendalikan risiko K3. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan P2K3 menjadi bagian integral dari politik hukum nasional untuk mengintegrasikan K3 dalam manajemen risiko perusahaan, hal ini selaras dengan PP No. 50 Tahun 2012 tentang Penerapan Sistem Manajemen K3 dan PP No. 28 Tahun 2025 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Pengaturan P2K3 pertama kali diformalkan melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. PER.04/MEN/1987, yang mewajibkan perusahaan dengan ≥ 100 pekerja atau yang memiliki potensi bahaya tinggi untuk membentuk P2K3. Namun dalam perkembangannya, adanya kebutuhan agar pengaturan ini disesuaikan dengan pendekatan berbasis risiko, yang memperhatikan tingkat risiko riil di tempat kerja dan bukan semata-mata ukuran jumlah pekerja.

Dengan demikian, politik hukum pengaturan P2K3 mencerminkan arah kebijakan negara dalam membangun tempat kerja yang aman dan sehat, sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional dan pelaksanaan kewajiban konstitusional negara untuk melindungi tenaga kerja. Dalam era reformasi regulasi dan deregulasi perizinan usaha, penguatan pengaturan P2K3 tetap menjadi instrumen strategis untuk memastikan bahwa perlindungan K3 tidak hanya menjadi kepatuhan administratif, melainkan diinternalisasi sebagai bagian dari budaya organisasi di perusahaan.

B. Analisis dan Evaluasi Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER. 04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina keselamatan dan kesehatan kerja dan Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja

Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER. 04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina keselamatan dan kesehatan kerja dan Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja. Dari hasil analisis dan evaluasi terhadap Permenaker ini ditemukan beberapa pasal yang perlu disempurnakan, yaitu:

1. Pasal 1:

Ketentuan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 mengatur beberapa definisi penting yang menjadi dasar konseptual dalam memahami ruang lingkup serta subjek hukum dari peraturan ini. Pasal ini mendefinisikan antara lain Tempat kerja, Pengurus, Ahli Keselamatan Kerja, dan Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja (P2K3).

Hasil analisis dan evaluasi normatif terhadap Pasal 1 ini berdasarkan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan menunjukkan adanya persoalan dalam dimensi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam aspek kekosongan atau belum adanya pengaturan terhadap sejumlah istilah kunci.

Analisis tersebut mengidentifikasi bahwa definisi mengenai "Pengusaha", "Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3)", dan "Ahli K3 Umum" belum dimuat dalam pasal definisi. Padahal, ketiga istilah tersebut memiliki posisi yang penting dalam implementasi norma K3, baik dari sisi pemangku kewajiban maupun dari aspek tanggung jawab profesional dan teknis.

Istilah pengusaha sering kali digunakan dalam regulasi ketenagakerjaan untuk menunjukkan subjek hukum yang memiliki hubungan kerja dengan pekerja dan bertanggung jawab atas pelaksanaan norma-norma kerja, termasuk K3. Dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pengusaha didefinisikan secara spesifik sebagai: "orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri; secara terpisah menjalankan perusahaan bukan miliknya; atau mewakili perusahaan yang berkedudukan di luar Indonesia." Tidak dimasukkannya definisi ini dalam PER.04/MEN/1987 dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama dalam menentukan subjek yang bertanggung jawab terhadap pembentukan P2K3.

Sementara itu, pengertian Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) sebagai substansi inti dari pengaturan ini justru tidak didefinisikan secara eksplisit dalam Pasal 1. Padahal, konsep K3 memiliki makna yang luas dan

dinamis, mencakup aspek pencegahan kecelakaan, pengendalian risiko, hingga promosi kesehatan kerja. Definisi ini dapat merujuk pada Pasal 1 angka 2 PP Nomor 50 Tahun 2012 tentang Penerapan Sistem Manajemen K3, yang menyebutkan bahwa Keselamatan dan Kesehatan Kerja adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi keselamatan dan kesehatan tenaga kerja melalui upaya pencegahan kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja. Ketidadaan definisi ini menurunkan ketegasan norma dan dapat menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya.

Definisi tentang Ahli K3 Umum, yang secara operasional banyak digunakan dalam sistem manajemen K3 di berbagai sektor industri, juga belum diakomodasi. Dalam praktiknya, istilah ini telah digunakan secara resmi dalam berbagai regulasi turunan, seperti Permenaker No. 2 Tahun 1992 tentang Tata Cara Penunjukan, Kewajiban, dan Wewenang Ahli K3, dan dalam berbagai pedoman teknis dari Ditjen Binwasnaker & K3. Ahli K3 Umum berbeda dari Ahli K3 sektoral (misalnya: K3 Listrik, K3 Mekanik, K3 Kimia), dan memiliki peran penting dalam penyusunan, pelaksanaan, dan pengawasan program K3 umum di tempat kerja. Tanpa definisi baku dalam peraturan ini, terjadi ketidakjelasan dalam klasifikasi dan kewenangan para ahli K3 di lapangan.

Untuk meningkatkan kepastian hukum, konsistensi antar peraturan, dan efektivitas implementasi norma, maka Pasal 1 dalam PER.04/MEN/1987 perlu direformulasi dengan menambahkan rumusan definisi yang eksplisit dan jelas. Penambahan definisi tersebut akan memberikan kepastian bagi para pelaku usaha dan tenaga kerja dalam memahami cakupan kewajiban dan tanggung jawab mereka dalam penyelenggaraan keselamatan dan kesehatan kerja.

2. Pasal 2:

Ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 memuat norma mengenai kewajiban pembentukan Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja (P2K3) di tempat kerja. Bunyi dari pasal tersebut:

Pasal 2

- (1) Setiap tempat kerja dengan kriteria tertentu, pengusaha atau pengurus wajib membentuk P2K3.
- (2) Tempat kerja yang dimaksud dalam ayat (1) adalah:
 - a. Tempat kerja di mana pengusaha atau pengurus mempekerjakan 100 orang atau lebih;
 - b. Tempat kerja di mana pengusaha atau pengurus mempekerjakan kurang dari 100 orang, namun menggunakan bahan, proses, dan instalasi yang mempunyai risiko besar terhadap peledakan, kebakaran, keracunan, dan penyinaran radioaktif.

Norma ini secara eksplisit menetapkan dua kondisi pembentuk kewajiban, yaitu berdasarkan kuantitas tenaga kerja dan tingkat risiko operasional. Pendekatan ini, secara normatif, mencerminkan prinsip perlindungan preventif dalam hukum ketenagakerjaan, yang mewajibkan adanya struktur kelembagaan P2K3 sebagai representasi pengusaha dan pekerja dalam manajemen risiko K3 di tempat kerja.

Namun demikian, berdasarkan hasil evaluasi normatif menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan, ketentuan ini menunjukkan adanya persoalan dalam dimensi disharmoni pengaturan, khususnya terkait ketidakselarasan antar peraturan perundang-undangan yang mengatur hal serupa. Disharmoni ini terjadi ketika dua atau lebih peraturan berbeda hierarki mengatur substansi yang sama, tetapi menetapkan ambang batas kewajiban atau terminologi yang tidak sinkron, sehingga dapat menimbulkan keraguan interpretatif dan pelaksanaan yang tidak seragam di lapangan.

Pasal 5 ayat (1) PP No. 50 Tahun 2012 tentang Penerapan Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja (SMK3) menyebutkan bahwa setiap perusahaan wajib menerapkan SMK3 jika:

- a. Mempekerjakan pekerja/buruh paling sedikit 100 (seratus) orang; atau
- b. Memiliki tingkat potensi bahaya tinggi.

Substansi ini pada dasarnya serupa dengan Pasal 2 PER.04/MEN/1987, namun memiliki perbedaan formulasi dan kewajiban. PP No. 50 Tahun 2012

tidak secara eksplisit menyebutkan risiko peledakan, kebakaran, keracunan, dan penyinaran radioaktif, tetapi mengatur mengatur secara umum tingkat potensi bahaya tinggi yang terkait dengan perizinan berusaha.

Dari sisi hierarki, PP secara hukum lebih tinggi kedudukannya daripada Permenaker, sehingga norma dalam PER.04/MEN/1987 semestinya menyesuaikan secara dengan norma dalam PP No. 50 Tahun 2012. Tidak dilakukannya harmonisasi ini menimbulkan persoalan disharmoni regulasi sekaligus membuka celah interpretasi yang berbeda-beda oleh pelaku usaha mengenai kewajiban pembentukan P2K3.

Selain itu, PP No. 28 Tahun 2025 menetapkan perizinan berusaha berdasarkan tingkat risiko kegiatan usaha, yang terbagi menjadi rendah, menengah rendah, menengah tinggi, dan tinggi. Meskipun norma ini tidak secara khusus mengatur P2K3, klasifikasi risiko dalam PP ini menjadi acuan lintas sektor, termasuk bidang ketenagakerjaan, dalam menentukan kewajiban pengusaha dalam sistem perizinan dan kepatuhan normatif lainnya.

Namun, PER.04/MEN/1987 masih menggunakan frasa umum seperti “risiko besar” tanpa merujuk secara eksplisit pada klasifikasi risiko dalam PP No. 28 Tahun 2025. Ketidaksesuaian terminologi ini menunjukkan kurangnya harmonisasi antar regulasi, yang dapat menyebabkan ketidakpastian hukum, terutama dalam penentuan pelaku usaha/subjek hukum yang wajib membentuk P2K3 di sektor dengan risiko tinggi menurut PP No. 28 Tahun 2025.

Berdasarkan analisis tersebut, maka Pasal 2 PER.04/MEN/1987 perlu direvisi dengan rumusan yang lebih sinkron dan mengacu secara eksplisit pada ketentuan dalam PP No. 50 Tahun 2012 dan PP No. 28 Tahun 2025. Perubahan pasal ini diperlukan sebagai bagian dari upaya harmonisasi regulasi di bidang ketenagakerjaan. Harmonisasi antar regulasi lintas hierarki merupakan prasyarat penting dalam mewujudkan kepastian hukum, mencegah tumpang tindih pengaturan, dan meningkatkan kepatuhan dunia usaha terhadap norma-norma K3.

3. Pasal 3 ayat (1):

Ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 menyebutkan bahwa: “Keanggotaan P2K3 terdiri dari unsur pengusaha dan pekerja yang susunannya terdiri dari Ketua, Sekretaris, dan Anggota.”

Pengaturan ini secara umum mencerminkan prinsip kemitraan antara pengusaha dan pekerja, yang merupakan salah satu asas penting dalam manajemen keselamatan dan kesehatan kerja (K3). Pendekatan bipartit ini sesuai dengan prinsip tripartisme yang diadaptasi secara nasional, di mana pengusaha dan pekerja dipandang sebagai dua pihak utama yang memiliki tanggung jawab dan kepentingan langsung dalam penerapan K3 di tempat kerja.

Namun, hasil analisis dan evaluasi normatif menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan berbasis enam dimensi menunjukkan bahwa Pasal 3 ayat (1) ini mengandung persoalan dalam Dimensi Disharmoni Pengaturan, yaitu adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan yang berbeda hierarki, tetapi memberikan kewajiban yang berbeda. Dalam pasal ini terjadi ketidaksesuaian antara pengaturan kewajiban pada peraturan yang lebih rendah (Permenaker) dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan yang lebih tinggi, dalam hal ini undang-undang. Inkonsistensi norma antar-hierarki dapat mengurangi efektivitas dan kepastian hukum.

Secara khusus, disharmoni terlihat antara Pasal 3 ayat (1) PER.04/MEN/1987 dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, yang mengatur bahwa keanggotaan panitia keselamatan kerja di tempat kerja harus terdiri dari tiga unsur, yaitu unsur penerima kerja, unsur pemberi kerja, dan unsur pemerintah. Kehadiran unsur pemerintah dalam keanggotaan panitia dimaksudkan sebagai representasi negara dalam fungsi pembinaan dalam penerapan norma K3.

Dengan hanya mencantumkan unsur pengusaha dan pekerja (unsur bipartit), ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) PER.04/MEN/1987 belum

sepenuhnya selaras dengan amanat undang-undang. Ini berpotensi menimbulkan implikasi yuridis yang serius. Norma yang lebih rendah wajib tunduk dan menyesuaikan diri dengan norma yang lebih tinggi dalam tatanan peraturan perundang-undangan. Jika terjadi ketidaksesuaian, maka norma yang lebih rendah menjadi berpotensi batal demi hukum atau kehilangan daya keberlakuannya.

Selain itu, dalam praktiknya ketiadaan unsur pemerintah dalam keanggotaan P2K3 telah menimbulkan persoalan implementasi di lapangan. Berbagai hasil pengawasan ketenagakerjaan menunjukkan bahwa dalam banyak perusahaan, peran P2K3 menjadi sangat terbatas pada kegiatan seremonial atau administratif, tanpa penguatan fungsi pembinaan substantif yang seharusnya didukung oleh keterlibatan pemerintah.

Dengan demikian, untuk memastikan keselarasan dan keharmonisan antar peraturan perundang-undangan serta untuk meningkatkan efektivitas kelembagaan P2K3, diperlukan perubahan dalam Pasal 3 ayat (1) PER.04/MEN/1987 berupa memasukkan unsur pemerintah sebagai bagian dari keanggotaan P2K3 sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 10 UU No. 1 Tahun 1970.

Dengan adanya perubahan tersebut, maka norma mengenai komposisi P2K3 akan menjadi lebih harmonis dan lebih efektif dalam menjamin penerapan keselamatan dan kesehatan kerja, yang sejalan pula dengan konvensi internasional ILO No. 155 dan prinsip tripartisme sebagaimana diadopsi dalam berbagai instrumen hukum ketenagakerjaan nasional.

4. Pasal 3 ayat (3):

Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 berbunyi: *“P2K3 ditetapkan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya atas usul dari pengusaha atau pengurus yang bersangkutan.”* Ketentuan ini mengatur mekanisme formal mengenai penetapan P2K3 sebagai lembaga yang sah dan diakui oleh otoritas ketenagakerjaan. Penetapan ini merepresentasikan delegasi kewenangan administratif, di mana pengesahan

lembaga di tingkat perusahaan tetap dikendalikan melalui kontrol administratif oleh pemerintah sebagai bagian dari sistem pengawasan ketenagakerjaan.

Namun berdasarkan hasil analisis dan evaluasi norma hukum menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan berbasis enam dimensi, ketentuan dalam Pasal 3 ayat (3) ini menimbulkan persoalan dalam Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan, khususnya pada aspek relevansi dengan situasi saat ini dan peraturan yang kurang relevan untuk diberlakukan secara efisien.

Kondisi faktual di lapangan menunjukkan bahwa dinamika keanggotaan P2K3 di perusahaan sangat tinggi, terutama pada sektor industri padat karya dan sektor jasa modern. Pergantian manajer, mutasi tenaga kerja, rotasi jabatan, hingga perubahan struktur organisasi perusahaan sering kali mengakibatkan perubahan dalam susunan keanggotaan P2K3. Namun Pasal 3 ayat (3) PER.04/MEN/1987 tidak memuat prosedur pembaruan atau tata cara perubahan keanggotaan serta tenggat waktu pelaporan perubahan, sehingga terjadi ketidakpastian administratif baik bagi perusahaan maupun instansi pembina K3.

Dalam praktik, kelemahan pengaturan ini menyebabkan banyak P2K3 yang secara administratif masih tercatat aktif, padahal secara de facto tidak lagi berjalan karena perubahan personel tidak dilaporkan atau diperbaharui secara resmi. Keanggotaan P2K3 yang terdaftar tidak lagi mencerminkan kondisi keanggotaan terkini, sehingga menurunkan efektivitas pengawasan K3 dan pencapaian indikator keselamatan kerja nasional.

Untuk itu, agar norma dalam Pasal 3 ayat (3) menjadi sesuai terhadap kebutuhan lapangan, maka perlu dilakukan perubahan dengan menambahkan pengaturan tentang:

1. Prosedur atau tata cara pengajuan perubahan keanggotaan P2K3;
2. Kewajiban untuk melaporkan perubahan keanggotaan dalam tenggat waktu tertentu;
3. Pembaruan pengesahan keanggotaan P2K3 oleh pejabat yang berwenang, agar data keanggotaan P2K3 tetap mutakhir.

C. Isu Krusial Dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER. 04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina keselamatan dan kesehatan kerja dan Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja

Berdasarkan uraian latar belakang serta ruang lingkup bahasan sebagaimana yang telah diuraikan dalam Bab I dan hasil penelaahan awal terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER. 04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina keselamatan dan kesehatan kerja dan Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja ditemukan beberapa isu krusial yang selama ini dirasakan masih menjadi hambatan sekaligus tantangan dalam pelaksanaan Permenaker tersebut, diantaranya yaitu:

1. Kriteria Kewajiban Pembentukan P2K3 Terlalu Umum

Pasal 2 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 menyebutkan kewajiban pembentukan P2K3 bagi perusahaan yang mempekerjakan ≥ 100 orang, atau yang menjalankan proses produksi dengan potensi bahaya tinggi. Pendekatan berdasarkan jumlah tenaga kerja dan tingkat bahaya pada dasarnya selaras dengan prinsip pencegahan kecelakaan kerja berbasis risiko.

Namun demikian, terdapat kelemahan substansial dalam ketentuan ini, yakni tidak adanya indikator yang jelas, rinci, dan terukur terkait kriteria "potensi bahaya tinggi". Ketiadaan parameter tersebut menimbulkan ambiguitas dan multi tafsir dalam pelaksanaan norma. Menurut teori kepastian hukum yang diuraikan oleh Gustav Radbruch, norma hukum yang kabur/ambigu cenderung melemahkan efektivitas implementasi dan mengurangi daya ikat hukum bagi subjeknya.

Dalam praktik, norma ini dapat menyebabkan situasi yang kontradiktif, sebagai contoh: perusahaan kecil yang beroperasi di sektor berisiko tinggi, seperti industri pengolahan kimia, peleburan logam, pengelolaan limbah berbahaya, atau sektor konstruksi, dapat luput dari kewajiban membentuk P2K3 karena tidak memiliki kejelasan mengenai pengenaan kewajiban berbasis risiko. Sebaliknya, perusahaan besar dengan tingkat risiko rendah, seperti perusahaan jasa atau kantor administrasi tetap dikenakan kewajiban

pembentukan P2K3 hanya karena memenuhi ambang batas kuantitatif jumlah pekerja, meskipun tingkat bahayanya rendah.

Kondisi ini bertentangan dengan prinsip *risk-based approach* yang menjadi pijakan utama dalam pengaturan perizinan dan pengawasan ketenagakerjaan modern. PP No. 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko telah menetapkan bahwa kewajiban pengusaha dalam penerapan sistem pengendalian risiko harus disesuaikan dengan tingkat risiko kegiatan usaha, yang diklasifikasikan sebagai rendah, menengah-rendah, menengah-tinggi, atau tinggi. Namun Pasal 2 PER.04/MEN/1987 belum diharmonisasikan dengan kerangka baru ini, sehingga menghambat integrasi regulasi di bidang K3 dengan rezim perizinan nasional yang berbasis risiko.

Agar norma dalam Pasal 2 menjadi jelas, tegas, dan harmonis dengan regulasi terkait, maka rumusan pasal perlu memuat definisi dan parameter "potensi bahaya tinggi" yang merujuk pada klasifikasi risiko dalam PP No. 28 Tahun 2025.

2. Tidak Ada Standar Kompetensi Anggota dan Ketua P2K3

Salah satu isu mendasar dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 adalah tidak diaturnya persyaratan kualifikasi, pengalaman, atau kompetensi bagi individu yang ditunjuk sebagai ketua maupun anggota P2K3. Padahal, sesuai dengan fungsi dan peran yang diemban, P2K3 bukan sekadar forum formalitas, melainkan merupakan instrumen kelembagaan yang seharusnya memiliki kapasitas untuk merumuskan, mengarahkan, dan mengevaluasi kebijakan serta mengimplementasikan K3 di tingkat perusahaan. Tanpa kompetensi yang memadai, P2K3 akan kesulitan menjalankan perannya sebagai agen perubahan budaya K3 di tempat kerja.

Dalam praktik di lapangan, kelemahan pengaturan ini berdampak nyata terhadap efektivitas P2K3. Di banyak perusahaan, P2K3 sering kali hanya menjadi struktur formalitas yang dibentuk untuk memenuhi persyaratan hukum

tanpa kontribusi nyata terhadap pengurangan kecelakaan kerja atau peningkatan budaya K3. Banyak P2K3 diisi oleh personel yang tidak memiliki pemahaman teknis di bidang K3, atau bahkan ditunjuk berdasarkan pertimbangan non-substantif, seperti jabatan administratif semata.

Ketiadaan pengaturan mengenai persyaratan kompetensi anggota P2K3 ini juga tidak sejalan dengan SMK3 yang diatur dalam Pasal 10 PP No. 50 Tahun 2012, yang mengharuskan sumber daya K3 memiliki kompetensi kerja yang dibuktikan dengan sertifikat.

Untuk memperkuat peran P2K3 sebagai struktur kelembagaan yang efektif, serta untuk menjaga keselarasan dengan PP No. 50 Tahun 2012, maka diperlukan perubahan rumusan pasal yang mengakomodir: penetapan persyaratan minimal kompetensi teknis dan/atau manajerial bagi ketua dan anggota P2K3; dan kewajiban pelatihan atau sertifikasi di bidang K3 bagi calon anggota P2K3 terutama bagi ketua atau anggota yang berasal dari pihak pengusaha;

Dengan penguatan norma tersebut, diharapkan keberadaan P2K3 tidak lagi bersifat simbolik, melainkan menjadi instrumen penggerak perubahan budaya K3 di tempat kerja, yang berkontribusi nyata dalam pencegahan kecelakaan kerja dan peningkatan kesehatan kerja.

3. Tidak Adanya Mekanisme Evaluasi dan Pelaporan P2K3

Salah satu isu dari Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 adalah tidak diaturnya kewajiban pelaporan berkala ataupun mekanisme evaluasi kinerja Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja (P2K3) kepada Dinas Ketenagakerjaan provinsi atau kepada Kementerian Ketenagakerjaan. Tidak adanya kewajiban ini menciptakan ketiadaan pengawasan administratif, di mana instansi pembina K3 tidak memperoleh informasi yang cukup dan akurat mengenai eksistensi, aktivitas, maupun capaian P2K3 di perusahaan-perusahaan.

Akibatnya, proses monitoring dan evaluasi (monev) efektivitas P2K3 di lapangan menjadi sangat terbatas. Pengawas ketenagakerjaan tidak memiliki

data indikator kinerja P2K3 yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Hal ini dapat melemahkan upaya peningkatan budaya keselamatan kerja.

Tidak adanya ketentuan pelaporan dan evaluasi dalam PER.04/MEN/1987 juga bertentangan dengan prinsip akuntabilitas kelembagaan yang menekankan pentingnya transparansi dan evaluasi berkelanjutan sebagai unsur fundamental dalam tata kelola keselamatan kerja. Dalam konteks hukum nasional, ini juga melemahkan upaya implementasi SMK3 sebagaimana diatur dalam PP No. 50 Tahun 2012, yang mengharuskan adanya proses audit internal dan eksternal yang berkesinambungan.

Untuk mengatasi kelemahan ini dan meningkatkan efektivitas kelembagaan P2K3, perlu dilakukan perubahan rumusan pasal dalam PER.04/MEN/1987 agar:

- a. Memuat kewajiban pelaporan berkala (misalnya setiap 6 bulan atau 1 tahun) oleh P2K3 kepada Dinas Ketenagakerjaan atau Kementerian Ketenagakerjaan;
- b. Memuat indikator kinerja utama yang wajib dicapai dan dilaporkan oleh P2K3, misalnya jumlah rapat yang dilakukan, rekomendasi yang dihasilkan, dan pelaksanaan program perbaikan K3;
- c. Memuat mekanisme evaluasi berkala oleh instansi pembina K3;
- d. Memberikan penghargaan kepada P2K3 yang berkinerja tinggi.

Dengan perubahan ini, diharapkan sistem pengawasan dan pembinaan P2K3 menjadi lebih efektif, berbasis data, dan akuntabel, serta dapat memperkuat peran P2K3 dalam perbaikan berkelanjutan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja di Indonesia.

4. Tidak adanya keanggotaan dari unsur Pemerintah

Keanggotaan Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja (P2K3) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 saat ini hanya mencakup dua unsur, yaitu unsur

pengusaha (pemberi kerja) dan unsur pekerja (penerima kerja). Komposisi tersebut secara substantif memang mencerminkan prinsip dasar kemitraan sosial antara pengusaha dan pekerja dalam mewujudkan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja (K3) di tempat kerja. Namun demikian, pengaturan ini dinilai kurang harmonis apabila dibandingkan dengan ketentuan yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu Pasal 10 UU Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, yang secara eksplisit menyatakan bahwa keanggotaan panitia keselamatan kerja di tempat kerja harus mencakup tiga unsur: penerima kerja (pekerja), pemberi kerja (pengusaha), dan pemerintah.

Secara teori, perbedaan atau ketidaksesuaian pengaturan antara norma dalam peraturan menteri dengan undang-undang induknya termasuk dalam persoalan disharmoni normatif yang dapat mengganggu *legal coherence* dalam sistem hukum nasional. Asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori mengharuskan bahwa norma dalam peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma dari peraturan yang lebih tinggi, sebagaimana diatur pula dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kehadiran unsur pemerintah dalam keanggotaan P2K3 sesungguhnya bukan sekadar pelengkap, melainkan bagian integral dari sistem pengawasan negara di bidang K3. Kehadiran unsur pemerintah memungkinkan terciptanya pembinaan dan pengawasan dalam pengambilan keputusan K3 di tingkat perusahaan, serta memastikan bahwa kepentingan publik dan standar minimum K3 tetap terjaga. Dalam banyak kasus yang ditemukan di lapangan, P2K3 yang hanya bersifat bipartit cenderung menghadapi kesulitan ketika terjadi konflik antara pekerja dan pengusaha atau ketika dibutuhkan penegakan standar yang mengacu pada peraturan yang lebih ketat.

Dengan demikian, pengaturan keanggotaan P2K3 yang hanya mencantumkan dua unsur tanpa melibatkan unsur pemerintah menjadi tidak selaras dengan amanat Pasal 10 UU No. 1 Tahun 1970 dan berpotensi mengurangi efektivitas pengawasan serta perlindungan K3 di tempat kerja.

Untuk memperkuat harmonisasi peraturan dan memperkuat fungsi P2K3 sebagai wahana dialog dan pengawasan yang objektif, maka perlu dilakukan perubahan rumusan ketentuan mengenai keanggotaan P2K3 yang secara eksplisit memasukkan unsur pemerintah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari struktur P2K3.

5. Tidak Adanya Sanksi Yang Tegas

Salah satu kekosongan pengaturan yang cukup fundamental dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 adalah tidak adanya ketentuan mengenai sanksi administratif atau mekanisme penegakan hukum apabila pengusaha atau pengurus perusahaan tidak melaksanakan kewajiban membentuk P2K3 sebagaimana dipersyaratkan. Ketiadaan pengaturan mengenai sanksi ini mengakibatkan lemahnya daya paksa dari peraturan, sehingga norma hukum yang dimuat dalam Permenaker ini kehilangan fungsi *normative binding* sebagaimana dijelaskan oleh Hans Kelsen dalam teori *Pure Theory of Law*, yang menegaskan bahwa hukum memerlukan sanksi agar efektif sebagai norma yang mengatur perilaku.

Dalam praktik di lapangan, lemahnya daya paksa ini dapat menciptakan celah ketidakpatuhan, khususnya di sektor usaha yang berisiko tinggi. Banyak perusahaan, terutama di sektor usaha kecil yang tidak membentuk P2K3 atau hanya membentuknya secara formalitas, tanpa menjalankan fungsi yang semestinya.

Ketiadaan pengaturan sanksi ini juga tidak sejalan dengan prinsip efektivitas peraturan perundang-undangan sebagaimana digariskan dalam berbagai literatur hukum administrasi (Phillipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 2005), yang menekankan bahwa untuk mewujudkan efektivitas norma hukum, peraturan harus disertai mekanisme penegakan hukum, baik berupa sanksi administratif, denda, pembekuan izin, maupun sanksi lain.

Tanpa ketentuan sanksi yang jelas, membuka peluang terjadinya pengabaian atas kewajiban pembentukan P2K3. Pada gilirannya, hal ini

berpotensi menurunkan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja bagi tenaga kerja Indonesia.

Oleh karena itu, perlu dilakukan perubahan rumusan pasal dalam Permenaker ini agar mencantumkan:

- a. Jenis dan besaran sanksi administratif yang dapat dikenakan kepada pengusaha/pengurus yang tidak melaksanakan kewajiban pembentukan P2K3;
- b. Mekanisme tindak lanjut, seperti teguran tertulis, perintah perbaikan, atau rekomendasi pencabutan izin apabila pelanggaran terus berlanjut.

Dengan demikian, perubahan tersebut diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan terhadap ketentuan pembentukan P2K3, memperkuat daya paksa hukum, serta memberikan jaminan perlindungan yang lebih optimal bagi tenaga kerja Indonesia.

BAB III

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

1. Politik hukum dalam pengaturan Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja (P2K3) pada sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia mencerminkan respons negara terhadap pentingnya penguatan kelembagaan K3 sebagai bagian dari pemenuhan hak fundamental pekerja dan pembangunan sumber daya manusia. Politik hukum ini juga berlandaskan pada upaya negara untuk mewujudkan tempat kerja yang aman dan sehat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, serta Konvensi ILO No. 155. Penguatan kelembagaan P2K3 menjadi semakin urgen dalam menghadapi kompleksitas proses produksi, perubahan lanskap ketenagakerjaan, serta penerapan sistem perizinan berbasis risiko.

2. Berdasarkan hasil telaah dan evaluasi terhadap substansi Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987, ditemukan berbagai isu krusial yang memerlukan pengaturan lebih lanjut agar selaras dengan perkembangan peraturan perundang-undangan dan praktik manajemen K3 modern. Permasalahan tersebut meliputi:
 - a. Tidak adanya indikator yang jelas terkait kriteria "potensi bahaya tinggi";
 - b. Tidak diatur persyaratan kompetensi anggota serta ketua P2K3;
 - c. Tidak terdapat kewajiban pelaporan berkala dan mekanisme evaluasi kinerja P2K3;
 - d. Tidak adanya keterlibatan unsur pemerintah sebagaimana diamanatkan Pasal 10 UU No. 1 Tahun 1970;
 - e. Tidak terdapat pengaturan sanksi administratif bagi perusahaan yang tidak membentuk P2K3.

Seluruh isu tersebut menunjukkan perlunya penyempurnaan redaksional dan normatif terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 guna meningkatkan kapasitas dan efektivitas P2K3.

3. Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1987 menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Berbasis 6 Dimensi, teridentifikasi bahwa Permenaker No. PER.04/MEN/1987 memiliki permasalahan pada aspek normatif pengaturan maupun pada tataran implementasi. Permasalahan dimaksud meliputi: kurangnya definisi dalam ketentuan umum, disharmoni pengaturan dari aspek perizinan berusaha dan unsur keanggotaan, dan belum adanya prosedur/tata cara pembaruan/perubahan keanggotaan P2K3.

B. Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi terhadap Permenaker No. PER.04/MEN/1987 yang dilakukan dengan menggunakan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Berbasis 6 Dimensi, diperoleh sejumlah temuan yang meliputi: dimensi disharmoni pengaturan (2 temuan) dan dimensi efektifitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan (2 temuan). Oleh karena itu, direkomendasikan agar Permenaker No. PER.04/MEN/1987 dilakukan perubahan dan penyempurnaan guna memperkuat kepastian hukum, meningkatkan efektivitas implementasi kelembagaan P2K3, serta mengintegrasikan pengaturan P2K3 dalam kerangka manajemen K3 modern berbasis risiko sesuai dengan perkembangan regulasi ketenagakerjaan nasional.

Lembar Kerja Evaluasi Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER. 04/MEN/1987 tentang Panitia Pembina keselamatan dan kesehatan kerja dan Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
1.	Pasal 1 Dalam Peraturan Menteri ini yang dimaksud dengan: a. Tempat kerja ialah setiap ruangan atau lapangan, terbuka atau tertutup, bergerak atau tetap dimana tenaga kerja bekerja atau sering dimasuki tenaga kerja untuk keperluan suatu usaha dan terdapat sumber atau sumber-sumber bahaya; b. Pengurus ialah orang yang mempunyai tugas memimpin langsung suatu tempat kerja atau bagiannya yang berdiri sendiri; c. Ahli Keselamatan Kerja ialah tenaga tehnis berkeahlian khusus dari luar Departemen Tenaga Kerja yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja dan berfungsi membantu pimpinan perusahaan atau pengurus untuk	Efektivitas Pelaksanaan PUU	Aspek Kekosongan pengaturan	Belum ada pengaturan	Belum adanya definisi dari Pengusaha, K3, dan Ahli K3 Umum. Untuk mengakomodir kebutuhan masyarakatan perlu menambahkan definisi yang sesuai.	Ubah Perlu rumusan definisi yang jelas dan tegas terkait Pengusaha, K3, dan Ahli K3 Umum.

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	menyelenggarakan dan meningkatkan usaha keselamatan kerja, higene perusahaan dan kesehatan kerja, membantu pengawasan ditaatinya ketentuan ketentuan peraturan perundangan bidang keselamatan dan kesehatan kerja; d. Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja yang selanjutnya disebut P2K3 ialah badan pembantu di tempat kerja yang merupakan wadah kerjasama antara pengusaha dan pekerja utntuk mengembangkan kerjasama saling pengertian dan partisipasi efektif dalam penerapan keselamatan dan kesehatan kerja.					
2.	Pasal 2 (1) Setiap tempat kerja dengan kriteria tertentu pengusaha atau pengurus wajib membentuk P2K3.	Disharmoni Pengaturan	Kewajiban	Adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada 2 (dua) atau lebih	Kewajiban untuk membentuk P2K3 kurang harmonis dengan Pasal 5	Ubah Perlu sinkronisasi terkait risiko tinggi dengan Pasal 5 PP Nomor 50 Tahun 2012 tentang penerapan SMK3 dan PP Nomor 28 Tahun

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	(2) Tempat kerja di maksud ayat (1) ialah: a. Tempat kerja dimana pengusaha atau pengurus mempekerjakan 100 orang atau lebih; b. Tempat kerja dimana pengusaha atau pengurus mempekerjakan kurang dari 100 orang, akan tetapi menggunakan bahan, proses dan instalasi yang mempunyai risiko yang besar akan terjadinya peledakan, kebakaran, keracunan dan penyinaran radio aktif.			peraturan yang berbeda hierarki, tetapi memberikan kewajiban yang berbeda;	PP Nomor 50 Tahun 2012 tentang penerapan SMK3 yang mewajibkan SMK3 apabila mempekerjakan pekerja/buruh paling sedikit 100 (seratus) orang atau mempunyai tingkat potensi bahaya tinggi. Selain itu perlu juga menyesuaikan tingkat risiko sesuai PP Nomor 28 Tahun 2025 tentang Perizinan Berusaha. Untuk menjaga keharmonisan antara peraturan perundang undangan, maka perlu untuk	2025 tentang Perizinan Berusaha

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
					mengubah Pasal ini	
3.	Pasal 3 ayat (1): Keanggotaan P2K3 terdiri dari unsur pengusaha dan pekerja yang susunannya terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Anggota.	Disharmoni Pengaturan	Kewajiban	Adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan yang berbeda hierarki, tetapi memberikan kewajiban yang berbeda;	Keanggotaan P2K3 yang terdiri dari unsur pengusaha dan pekerja kurang harmonis dengan Pasal 10 UU Nomor 1 Tahun 1970 tentang keselamatan kerja yang menentukan unsur-unsur keanggotaan berasal dari penerima kerja, pemberi kerja dan pemerintah. Untuk menjaga keharmonisan antara peraturan perundang undangan, maka perlu untuk mengubah Pasal ini dengan menambahkan	Ubah Perlu sinkronisasi terkait unsur keanggotaan dengan Pasal 10 UU Nomor 1 Tahun 1970 tentang keselamatan kerja

No	Pengaturan	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
					unsur pemerintah	
4.	Pasal 3 ayat (3): P2K3 ditetapkan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya atas usul dari pengusaha atau pengurus yang bersangkutan.	Efektivitas Pelaksanaan PUU	Aspek Relevansi dengan situasi saat ini	Pengaturan dalam peraturan kurang relevan untuk diberlakukan secara efisien.	Prosedur pembaruan dan tenggat waktu dalam hal terdapat perubahan keanggotaan P2K3. Untuk itu perlu mengubah Pasal ini dengan menambahkan prosedur/tata cara pembaruan/perubahan keanggotaan dan tenggat waktunya.	Ubah Perlu rumusan pengaturan yang mengakomodir prosedur/tata cara pembaruan/perubahan keanggotaan P2K3.