



Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Atas Penetapan Upah Minimum yang Ditetapkan Oleh Gubernur yang Bertentangan dengan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Tentang Upah Minimum

Sri Rahmi^{1*}, Parbuntian Sinaga², Retno Kus Setyowati³

¹Universitas Krisnadwipayana

Korespondensi: ded3rahmi1@gmail.com

Abstract. *Within the decentralization framework, the government sets the Regency/City Minimum Wage (UMK) as the wage standard. However, in 2021, the Governor of the Riau Islands Province established a UMK that did not comply with Ministry of Manpower regulations. This decision adversely affected workers, particularly members of labor unions, as well as the entire workforce in Batam City. The research addresses two key issues: first, the legal consequences of a regional head's policy in determining the minimum wage; second, the form of legal protection for workers against a UMK that contradicts ministerial regulations. The study applies a normative juridical method. Findings indicate, under Article 82 of the Industrial Relations Dispute Settlement Act (UU PPHI), that a state administrative decision violating statutory provisions may be: (1) declared null (nietig/absolute nietig), (2) null and void by law (nietigheid van rechtswege), or (3) annulled (vernietigbaar). The Tanjungpinang Administrative Court Decision No. 1/G/2021/PTUN.TPI declared that Governor's Decree No. 1362 of 2020 on Batam UMK contained substantial defects and was annulled. Legal protection for workers is provided through dispute settlement procedures at the Administrative Court and/or administrative remedies as stipulated by applicable regulations.*

Keywords: *Legal Protection, Minimum Wage, Employment*

Abstrak. Dalam konsep desentralisasi, pemerintah menetapkan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) sebagai acuan pengupahan. Namun, pada tahun 2021 di Provinsi Kepulauan Riau, Gubernur menetapkan UMK yang tidak sesuai dengan ketentuan Kementerian Ketenagakerjaan. Keputusan tersebut dinilai merugikan pekerja, khususnya anggota serikat pekerja/serikat buruh, serta seluruh tenaga kerja di Kota Batam. Penelitian ini merumuskan dua masalah utama: pertama, konsekuensi hukum kebijakan kepala daerah dalam menetapkan upah minimum; kedua, bentuk perlindungan hukum bagi pekerja terhadap UMK yang bertentangan dengan peraturan menteri. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan, berdasarkan Pasal 82 UU PPHI, keputusan tata usaha negara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dapat: (1) dinyatakan batal (nietig/absolute nietig), (2) batal demi hukum (nietigheid van rechtswege), atau (3) dibatalkan (vernietigbaar). Putusan PTUN Tanjungpinang Nomor 1/G/2021/PTUN.TPI menyatakan Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1362 Tahun 2020 tentang UMK Batam memiliki cacat substansial dan dibatalkan. Perlindungan hukum terhadap pekerja diatur melalui mekanisme sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara atau melalui upaya administratif sesuai ketentuan yang berlaku.

Kata kunci: Perlindungan Hukum, Upah Minimum, Ketenagakerjaan.

1. LATAR BELAKANG

Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) secara tegas menyatakan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Prinsip yang terkandung dalam norma konstitusional ini merupakan landasan fundamental dalam upaya memberikan perlindungan bagi tenaga kerja, dengan tujuan menjamin terpenuhinya hak-hak dasar pekerja atau buruh. Perlindungan tersebut bukan sekadar berorientasi pada aspek material, tetapi juga pada dimensi nonmaterial yang mencerminkan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia. Dalam konteks pembangunan nasional, pengembangan lapangan kerja dipandang sebagai bagian yang

tidak terpisahkan untuk meningkatkan kesejahteraan, keadilan, kemakmuran, serta pemerataan baik secara material maupun spiritual bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Indonesia termasuk salah satu negara dengan jumlah tenaga kerja yang sangat besar, namun tingkat upah yang diterima relatif rendah dibandingkan dengan beban kerja yang diemban. Upah yang dibayarkan atas jasa tenaga kerja pada umumnya didasarkan pada ketentuan upah minimum, yang merupakan standar terendah sebagai biaya wajib yang harus dibayarkan setiap bulan oleh pemberi kerja atau pengusaha. Dalam praktiknya, perusahaan sering berupaya mencari cara agar pengeluaran untuk upah tidak mengganggu produktivitas dan tidak menimbulkan kerugian finansial bagi perusahaan. Fenomena ini menimbulkan tantangan tersendiri dalam mewujudkan keseimbangan antara kepentingan ekonomi perusahaan dengan hak pekerja untuk mendapatkan imbalan yang layak sesuai ketentuan hukum.

Upah pada dasarnya merupakan hak mutlak pekerja sebagai bentuk imbalan atas prestasi kerja yang telah diberikan sesuai kesepakatan dengan pemberi kerja. Eksistensi upah memiliki posisi sentral dalam hubungan kerja, bahkan sering dianggap sebagai tujuan utama seseorang bekerja, baik kepada individu maupun badan hukum. Oleh karena itu, regulasi terkait upah minimum menjadi instrumen penting bagi pemerintah dalam melindungi kepentingan pekerja dari potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak pemberi kerja. Penetapan upah minimum berdasarkan paradigma Kebutuhan Hidup Layak (KHL) menjadi tolok ukur penting agar pekerja dapat memenuhi kebutuhan dasarnya tanpa terjebak dalam kondisi kerja yang eksploitatif.

Kebijakan upah minimum yang diterapkan di Indonesia menganut konsep desentralisasi, di mana penetapan Upah Minimum Kota/Kabupaten (UMK) menjadi kewenangan pemerintah daerah dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan kebutuhan wilayah masing-masing. Penetapan UMK biasanya mengacu pada perkembangan ekonomi nasional dan regional, prospek usaha, kebutuhan fisik umum, harga konsumen, hingga tingkat kesempatan kerja. Namun, karena sifatnya yang regional, besaran UMK bervariasi antar daerah. Mekanisme penentuan UMK melibatkan Dewan Pengupahan Provinsi yang terdiri dari unsur pemerintah, pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh, akademisi, dan pakar, dengan rekomendasi akhir disampaikan kepada gubernur sebagai pihak yang memiliki kewenangan mengesahkan kebijakan tersebut.

Dalam praktiknya, kebijakan upah minimum menjadi salah satu instrumen utama pemerintah untuk mengurangi kesenjangan dan mencegah praktik upah yang tidak manusiawi. Tujuannya adalah melindungi pekerja dari potensi eksploitasi, khususnya di negara dengan

tingkat pengangguran tinggi dan mayoritas tenaga kerja berpendidikan rendah, seperti Indonesia. Tanpa intervensi pemerintah, mekanisme pasar cenderung menekan besaran upah hingga berada di bawah standar kebutuhan hidup layak. Oleh karena itu, penentuan upah minimum tidak hanya bertujuan meningkatkan penghasilan pekerja, tetapi juga mendorong produktivitas dan membangun reputasi positif perusahaan melalui kebijakan pengupahan yang adil dan berkelanjutan.

Meskipun regulasi telah mengatur secara tegas mekanisme penetapan UMK, permasalahan tetap terjadi. Salah satu contoh adalah penetapan UMK Kota Batam Tahun 2021 oleh Gubernur Kepulauan Riau yang dinilai tidak sesuai dengan peraturan Kementerian Ketenagakerjaan. Kebijakan tersebut kemudian disengketakan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Tanjungpinang melalui perkara Nomor 1/G/2021/PTUN.TPI. Objek sengketa berupa Surat Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1362 Tahun 2020 tentang Upah Minimum Kota Batam Tahun 2021, tertanggal 20 November 2020, digugat oleh organisasi serikat pekerja/serikat buruh di provinsi tersebut. Gugatan diajukan karena keputusan gubernur dinilai merugikan pekerja dan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga menjadi preseden penting bagi penegakan hukum ketenagakerjaan di Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 15 Tahun 2018 tentang Upah Minimum, Gubernur Provinsi Kepulauan Riau selaku Tergugat memiliki kewenangan menetapkan Upah Minimum Kabupaten/Kota serta Upah Minimum Provinsi Kepulauan Riau. Akan tetapi, para Penggugat berpendapat bahwa sesuai Pasal 3 peraturan yang sama, formula penetapan upah minimum dihitung dari penjumlahan antara upah minimum tahun berjalan dengan hasil perkalian upah minimum tahun berjalan terhadap total tingkat inflasi nasional dan tingkat pertumbuhan produk domestik bruto pada tahun berjalan. Berdasarkan formula tersebut, besaran upah minimum di Kota Batam tahun 2021 semestinya didasarkan pada tingkat inflasi dan pertumbuhan ekonomi sebesar 3,27% dari upah minimum tahun 2020 sebesar Rp 4.130.279, sehingga hasil perhitungannya menjadi Rp 4.265.339. Namun, Tergugat justru menetapkan besaran Rp 4.150.930, yang berarti lebih rendah dari ketentuan yang seharusnya menurut peraturan perundang-undangan.

Penerbitan Surat Keputusan Gubernur tersebut, yang menjadi objek sengketa, secara nyata bertentangan dengan prosedur hukum yang berlaku, sehingga menimbulkan kerugian bagi pekerja, khususnya anggota serikat pekerja atau serikat buruh, dan pada umumnya bagi seluruh pekerja di wilayah Kota Batam. Permasalahan ini menjadi penting untuk dikaji lebih lanjut terkait bagaimana perlindungan hukum dapat diberikan kepada pekerja di wilayah yang

upah minimumnya ditetapkan oleh gubernur, namun bertentangan dengan peraturan menteri yang mengatur tentang upah minimum.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang menitikberatkan pada pemanfaatan data sekunder. Pendekatan yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang dilaksanakan dengan menelaah bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar analisis, melalui penelusuran peraturan perundang-undangan serta literatur yang relevan dengan permasalahan yang dikaji. Dalam penelitian ini digunakan dua jenis pendekatan, yaitu statute approach dan case approach. Statute approach dilakukan dengan mempelajari seluruh undang-undang dan regulasi yang terkait langsung dengan isu hukum yang diteliti, sedangkan case approach digunakan untuk mengkaji penerapan norma atau kaidah hukum dalam praktik, melalui analisis putusan pengadilan dan kasus-kasus serupa. Adapun sumber data penelitian terdiri dari tiga jenis bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer yang bersifat mengikat mencakup UUD 1945, UU Ketenagakerjaan, UU Cipta Kerja, UU Pemerintahan Daerah, serta Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Tanjungpinang Nomor 1/G/2021/PTUN.TPI. Bahan hukum sekunder berupa literatur, buku, jurnal, artikel ilmiah, hasil penelitian terdahulu, bahan seminar, dan laporan penelitian dari kalangan akademisi maupun praktisi hukum. Sementara itu, bahan hukum tersier berupa kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris, dan kamus hukum digunakan untuk memperjelas dan memberikan pemahaman atas istilah-istilah hukum yang digunakan.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), yakni dengan menelaah literatur dan bahan bacaan yang relevan, termasuk sumber-sumber hukum yang berkaitan erat dengan objek penelitian. Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu dengan mengorganisasikan data, mengelompokkan ke dalam satuan yang dapat diolah, mensintesis, serta mengidentifikasi pola-pola yang muncul. Pendekatan kualitatif ini juga memungkinkan peneliti menemukan hal-hal penting yang menjadi inti dari permasalahan dan menginterpretasikan data tersebut dalam bentuk yang sederhana, sistematis, dan mudah dipahami. Hasil analisis kemudian digunakan untuk menyusun kesimpulan yang dapat memberikan pemahaman mendalam mengenai permasalahan hukum yang dikaji, sekaligus menjadi dasar argumentasi dalam menjawab rumusan masalah penelitian. Dengan demikian, metode yang digunakan mampu menghasilkan kajian hukum yang bersifat komprehensif, terstruktur, dan sesuai dengan kaidah ilmiah.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsekuensi Hukum Kebijakan Kepala Daerah Dalam Penetapan Upah Minimum Bagi Pekerja Di Wilayah Pemerintahannya

Kebijakan, sebagaimana didefinisikan dalam Kamus Hukum, merupakan suatu pedoman atau garis besar yang menjadi dasar rencana pelaksanaan suatu pekerjaan, baik dalam ranah pemerintahan maupun organisasi. Kebijakan berfungsi sebagai arah tindakan yang memiliki tujuan tertentu, ditetapkan oleh seorang aktor atau pihak berwenang, untuk menyelesaikan masalah atau menghadapi suatu perubahan. Di sisi lain, pengertian upah menurut Kamus Hukum adalah imbalan dalam bentuk uang yang diberikan sebagai balas jasa setelah seseorang menyelesaikan suatu pekerjaan. Upah merupakan hak pekerja yang diatur dalam perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya tunjangan bagi pekerja beserta keluarganya atas pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilaksanakan. Dalam konteks hukum ketenagakerjaan, upah menjadi instrumen penting yang merefleksikan hubungan timbal balik antara pengusaha dan pekerja berdasarkan prinsip keadilan dan kesepakatan hukum.

Secara umum, kebijakan atau policy digunakan untuk menentukan dan menunjukkan pilihan-pilihan strategis yang paling penting dalam mengelola kehidupan, baik dalam konteks organisasi pemerintahan maupun sektor privat. Oleh karena itu, kebijakan sebaiknya terbebas dari nuansa politis (political) yang sering diidentikkan dengan keberpihakan terhadap kepentingan tertentu. Dalam ranah ketenagakerjaan, kebijakan pengupahan merupakan langkah yang diambil pemerintah untuk melindungi pekerja, khususnya buruh, yang sering kali berada pada posisi yang lemah dibandingkan dengan pengusaha sebagai pemilik modal. Kebijakan upah minimum lahir dari adanya tekanan baik dari dalam negeri maupun internasional, yang muncul sebagai respons terhadap kondisi perburuhan yang memprihatinkan di Indonesia. Tujuannya adalah menciptakan suatu mekanisme perlindungan bagi pekerja melalui standar penghasilan yang layak.

Lebih lanjut, secara politis, inti dari kebijakan upah minimum adalah menciptakan keseimbangan antara peningkatan kesejahteraan pekerja dan keberlangsungan produktivitas perusahaan, tanpa mengabaikan pertumbuhan ekonomi secara umum. Kebijakan ini lebih spesifik dirancang untuk melindungi pekerja atau buruh baru yang memiliki tingkat pendidikan rendah, minim pengalaman kerja, masa kerja kurang dari satu tahun, serta belum menikah. Perlindungan ini diperlukan agar pengusaha tidak bertindak sewenang-wenang dalam menetapkan upah bagi tenaga kerja baru. Selain itu, dari sudut pandang moral sebagai dasar tujuan hukum, sistem pengupahan bagi pekerja yang sudah berkeluarga harus mampu

memenuhi kebutuhan hidup layak minimum. Dengan kata lain, harus ada mekanisme pengaman upah yang mencegah pemberian upah terlalu rendah sehingga mengancam kelangsungan hidup pekerja dan keluarganya.

Dalam praktik ketenagakerjaan, upah dan pesangon merupakan isu yang sangat krusial. Ketidakadilan atau ketidakprofesionalan dalam kebijakan pengupahan dan pemberian pesangon dapat memicu ketidakstabilan lingkungan kerja dan menimbulkan konflik industrial antara pekerja dan perusahaan. Sebaliknya, apabila kebijakan terkait upah dan pesangon disusun secara adil, wajar, dan profesional, hal tersebut dapat meningkatkan motivasi kerja yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan produktivitas. Produktivitas yang meningkat akan mendorong terciptanya hubungan harmonis antara pekerja dan perusahaan, sehingga mendukung keberlangsungan usaha secara berkelanjutan.

Dari sudut pandang hubungan pemerintahan, kedudukan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Ketentuan ini menegaskan bahwa hubungan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah setara, karena gubernur serta bupati/walikota sama-sama menjalankan pemerintahan di wilayahnya masing-masing berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Gubernur memiliki peran ganda, yakni sebagai kepala daerah provinsi (local self-government) sekaligus sebagai kepala wilayah atau wakil pemerintah pusat di daerah (local state government). Sementara itu, bupati dan walikota hanya bertindak sebagai kepala daerah otonom. Perbedaan peran ini menyebabkan kewenangan gubernur berbeda dengan bupati/walikota, terutama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan pemerintahan daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, kepala daerah tidak hanya bergantung pada peraturan daerah dan undang-undang terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah. Diperlukan pula aturan pelaksana yang bersifat teknis, baik dalam bentuk peraturan (regeling) maupun keputusan (beschikking). Maria Farida menyatakan bahwa secara universal norma hukum dibedakan menjadi dua bentuk tersebut. Artinya, dalam praktik pemerintahan daerah, kebijakan tidak hanya bersifat mengatur, tetapi juga harus diikuti oleh keputusan yang bersifat menetapkan agar implementasi kebijakan dapat sinkron dengan peraturan yang berlaku. Sejalan dengan itu, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa keputusan adalah instrumen hukum yang bersifat individual, konkret, dan berlaku terbatas, sedangkan peraturan adalah instrumen hukum yang bersifat umum dan mengikat seluruh masyarakat. Ia juga membagi keputusan menjadi tiga kategori, yaitu keputusan yang bersifat umum dan abstrak (regulasi), keputusan administratif yang bersifat individual dan konkret (beschikking), serta keputusan yang berupa

putusan hakim. Pemahaman ini memperkuat landasan hukum dalam penerapan kebijakan pemerintahan daerah yang relevan dengan prinsip otonomi.

Gubernur Kepulauan Riau telah menetapkan Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1362 Tahun 2020 mengenai Upah Minimum Kota Batam Tahun 2021 yang dikeluarkan pada 20 November 2020. Kebijakan ini didorong oleh adanya Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/11/HK.04/X/2020 tentang Penetapan Upah Minimum Tahun 2021 pada masa pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), yang mewajibkan seluruh perusahaan mematuhi ketentuan terkait struktur dan skala upah. Surat edaran tersebut menjadi dasar bagi Gubernur Kepulauan Riau dalam mengambil keputusan terkait UMK Batam Tahun 2021, dengan harapan mampu menjaga stabilitas ekonomi di wilayah Kepulauan Riau selama masa pandemi. Dalam konsideransnya, keputusan ini diambil untuk melindungi upah pekerja atau buruh agar tidak menurun drastis akibat ketidakseimbangan pasar kerja, serta menyesuaikan kebijakan upah minimum dengan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi guna memastikan keberlangsungan usaha dan peningkatan kesejahteraan pekerja.

Keputusan ini juga mengacu pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 15 Tahun 2018 yang memberikan kewenangan kepada gubernur untuk menetapkan upah minimum kabupaten/kota selain upah minimum provinsi. Selain itu, keputusan ini mempertimbangkan surat rekomendasi dari Pjs. Walikota Batam Nomor 13/TK/XI/2020 mengenai Penetapan UMK Batam Tahun 2021 dan berita acara rapat Dewan Pengupahan Provinsi Kepulauan Riau. Usulan tersebut berasal dari unsur serikat pekerja/serikat buruh serta Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo). Berdasarkan kewenangannya, Gubernur Kepulauan Riau kemudian menetapkan UMK Batam Tahun 2021 yang mulai berlaku pada 1 Januari 2021. Pokok keputusan tersebut mencakup penetapan UMK Batam sebesar Rp 4.150.930 per bulan untuk pekerja dengan masa kerja kurang dari satu tahun, kewajiban pengusaha menaikkan upah bagi pekerja dengan masa kerja lebih dari satu tahun sesuai struktur skala upah, serta larangan menurunkan upah bagi perusahaan yang telah membayar lebih dari ketentuan UMK.

Namun, dalam praktiknya, Keputusan Gubernur ini mengandung potensi disharmoni hukum dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, khususnya terkait mekanisme penetapan UMK yang seharusnya didasarkan pada evaluasi komponen hidup layak (KHL). Terdapat pertentangan substansi antara keputusan ini dengan Pasal 88C, 88D, dan 98 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta Pasal 44 dan Pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan. Berdasarkan notulen rapat Dewan

Pengupahan Kota Batam pada 3 November 2020, salah satu agenda rapat adalah penyampaian evaluasi KHL, data produk domestik bruto (PDB), dan inflasi oleh Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai acuan pembahasan UMK 2021. Pada rapat lanjutan 9 November 2020, BPS telah memaparkan data PDB dan inflasi nasional maupun daerah, tetapi data tersebut tidak dilampirkan dalam rekomendasi yang diajukan Walikota Batam.

Dalam berita acara rekomendasi UMK Batam Tahun 2021, unsur pekerja memang mencantumkan data pertumbuhan ekonomi dan inflasi sebagai dasar perhitungan menggunakan formula upah minimum, tetapi data itu tidak dijadikan lampiran resmi, bahkan tidak dihadirkan sebagai bukti di persidangan. Bukti resmi terkait inflasi tahunan nasional dan PDB tahunan nasional oleh BPS baru dikeluarkan pada 2 Desember 2020, setelah keputusan gubernur diterbitkan. Hal ini menunjukkan bahwa rekomendasi Walikota Batam tidak memenuhi ketentuan Pasal 47 PP Nomor 78 Tahun 2015, yang mengatur bahwa rekomendasi UMK harus didasarkan pada peninjauan KHL dengan mempertimbangkan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi. Akibatnya, terdapat disharmoni antara Keputusan Gubernur dengan peraturan yang lebih tinggi, yang berpotensi menimbulkan konflik norma antara pekerja, buruh, dan pengusaha.

Hans Kelsen dalam *Allgemeine Theorie der Normen* mendefinisikan konflik norma sebagai keadaan ketika dua norma mengatur objek yang sama tetapi memiliki ketentuan yang bertentangan, sehingga hanya salah satu norma yang dapat diterapkan dan norma lainnya harus dikesampingkan. Fenomena tumpang tindih pengaturan seperti ini memang dapat terjadi dalam peraturan perundang-undangan, dan meskipun tidak selalu menjadi masalah, akan menjadi persoalan serius apabila substansinya bertentangan. Konflik norma sering muncul karena peraturan perundang-undangan harus dinamis mengikuti perkembangan masyarakat, memiliki hierarki yang ketat, dan mengatur aspek kehidupan yang kompleks. Selain itu, tuntutan perlindungan terhadap kepentingan yang saling bertentangan serta ketidakpastian substansi hukum juga menjadi faktor pemicu terjadinya konflik norma.

Teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dari gagasan Adolf Julius Merkl menjelaskan bahwa setiap norma hukum memiliki kedudukan ganda, yakni bersumber dari norma di atasnya dan menjadi dasar bagi norma di bawahnya. Oleh karena itu, keberlakuan suatu norma hukum bergantung pada norma yang lebih tinggi sebagai sumber pembentukannya. Jika norma di atasnya dicabut, maka norma di bawahnya kehilangan kekuatan berlakunya. Murid Kelsen, Hans Nawiasky, mengembangkan teori ini menjadi Teori Tata Urutan Norma Hukum yang membagi jenjang norma menjadi empat tingkatan: *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan

dasar negara), *Formel Gesetz* (undang-undang formal), dan *Verordnung* atau *Autonom Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Berdasarkan teori tersebut, Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1362 Tahun 2020 seharusnya disusun sesuai hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal ini sejalan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan yang lebih tinggi dapat mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Dengan demikian, suatu keputusan gubernur tidak boleh didasarkan pada aturan yang kedudukannya lebih rendah, apalagi jika substansinya bertentangan dengan undang-undang atau peraturan pemerintah. Dalam konteks ini, penggunaan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan sebagai dasar penetapan UMK oleh Gubernur Kepulauan Riau menjadi tidak tepat karena bertentangan dengan asas tersebut.

Dalam sistem hukum Indonesia, hierarki peraturan perundang-undangan telah diatur secara jelas dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis peraturan yang diakui secara hierarkis meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Oleh sebab itu, keputusan gubernur harus tunduk pada ketentuan hierarki ini, sehingga tidak terjadi konflik norma yang dapat merugikan pihak-pihak terkait, khususnya pekerja dan pengusaha di Kota Batam.

Pasal 8 Undang-Undang menjelaskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud meliputi peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang atau atas perintah Undang-Undang, serta peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Wali Kota, hingga Kepala Desa atau pejabat setingkat. Keberadaan seluruh peraturan tersebut diakui dan memiliki kekuatan hukum mengikat selama diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan yang sah. Dalam konteks ini, kedudukan Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1362 Tahun 2020 tentang Upah Minimum Kota Batam yang menjadi objek penelitian berada di bawah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, namun substansinya bertentangan dengan kedua peraturan tersebut. Penetapan

UMK tersebut hanya berlandaskan pada Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/11/HK.04/X/2020 tanpa memperhatikan standar kebutuhan hidup layak sebagaimana diatur dalam Pasal 88C, Pasal 88D, Pasal 98 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, serta Pasal 44 dan Pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan, sehingga berpotensi menimbulkan konflik norma.

Selain itu, dari perspektif asas hukum, Keputusan Gubernur Kepulauan Riau tersebut tidak hanya melanggar asas *lex superior derogat legi inferiori*, tetapi juga tidak mencerminkan asas keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Asas keadilan menuntut agar setiap materi muatan peraturan perundang-undangan mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Namun, ketentuan dalam Keputusan Gubernur tersebut justru merugikan pekerja atau buruh di Kota Batam karena kenaikan upah yang hanya sebesar 0,5% atau menjadi Rp 4.150.930,- tidak sebanding dengan standar kebutuhan hidup layak. Hal ini menunjukkan bahwa peraturan tersebut tidak memenuhi prinsip keadilan substantif yang menjadi salah satu pilar penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dalam kerangka teori hukum, Keputusan Gubernur yang bertentangan dengan peraturan di atasnya dapat menimbulkan konsekuensi berupa derogasi atau bahkan batal demi hukum. Hans Kelsen menyatakan bahwa konflik norma merupakan fenomena nyata yang dapat diatasi melalui *explicit* atau *implicit derogation* terhadap salah satu atau kedua norma yang bertentangan. Dalam konteks hukum positif, derogasi diartikan sebagai peniadaan validitas suatu norma terhadap norma lainnya, yang berfungsi menentukan norma mana yang harus diutamakan ketika terdapat pertentangan. Dengan demikian, apabila Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1362 Tahun 2020 tidak sejalan dengan norma yang lebih tinggi, maka keberlakuannya dapat dicabut atau dinyatakan tidak sah demi menjaga konsistensi sistem hukum.

Lebih jauh, suatu produk hukum, baik berupa undang-undang, peraturan, putusan pengadilan, maupun keputusan administratif, dapat dinyatakan batal demi hukum apabila terdapat cacat prosedural atau substantif dalam pembentukannya. Dalam hal ini, peradilan memiliki peran strategis untuk menilai keabsahan suatu dokumen hukum, termasuk keputusan tata usaha negara. Keputusan Gubernur Kepulauan Riau tersebut termasuk dalam kategori Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang, bersifat konkret, individual, final,

serta menimbulkan akibat hukum bagi pihak tertentu. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa terhadap keputusan ini tunduk pada mekanisme Peradilan Tata Usaha Negara, baik melalui jalur administratif maupun litigasi.

Berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, setiap orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah. Alasan yang dapat diajukan antara lain bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, penyalahgunaan wewenang, atau tindakan sewenang-wenang oleh pejabat yang bersangkutan. Penjelasan Pasal 53 ayat (2) menguraikan bahwa suatu keputusan dapat dibatalkan jika melanggar ketentuan formal atau material, dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang, atau digunakan untuk tujuan yang menyimpang dari maksud pemberian kewenangan. Dalam kasus ini, Keputusan Gubernur Kepulauan Riau hanya didasarkan pada Surat Edaran Menteri dan mengabaikan ketentuan hukum yang berlaku, sehingga memenuhi kriteria pelanggaran prosedural maupun substantif.

Konsekuensi hukum dari kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dapat berupa batal (*nietig*), batal demi hukum (*nietigheid van rechtswege*), atau dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Menurut Utrecht, batal berarti perbuatan hukum dianggap tidak pernah ada sejak awal, sedangkan batal demi hukum menghapuskan akibat hukum tanpa perlu putusan hakim. Sementara itu, *vernietigbaar* berarti keputusan tersebut tetap berlaku sampai dibatalkan oleh hakim atau pejabat berwenang. Dalam perkara Nomor 1/G/2021/PTUN.TPI, Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Tanjungpinang menyatakan bahwa Keputusan Gubernur Kepulauan Riau mengandung cacat substansial dan dinyatakan batal dalam amar putusan. Hal ini menegaskan bahwa setiap kebijakan kepala daerah yang menetapkan upah minimum dan bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi dapat dinyatakan tidak sah, batal demi hukum, atau dapat dibatalkan sesuai prinsip negara hukum.

Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Atas Upah Minimum Yang Ditetapkan Oleh Gubernur Dan Bertentangan Dengan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Tentang Upah Minimum

Hukum pada hakikatnya memiliki fungsi utama sebagai pelindung kepentingan manusia. Perlindungan tersebut hanya dapat terwujud apabila hukum dijalankan secara konsisten dan efektif. Proses pelaksanaan hukum dapat berlangsung dalam situasi normal dan damai, namun tidak jarang pula muncul akibat adanya pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang berlaku. Dalam kondisi demikian, penegakan hukum menjadi suatu keharusan untuk memulihkan tatanan yang terganggu. Melalui proses perlindungan dan penegakan

hukum yang tepat, tujuan utama hukum dapat tercapai secara nyata. Dalam kerangka tersebut, terdapat tiga unsur penting yang harus mendapat perhatian, yakni kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan hukum (*zweckmassigkeit*), dan keadilan hukum (*gerechtigkeith*). Ketiga unsur ini saling terkait dan tidak dapat dipisahkan dalam upaya mewujudkan supremasi hukum yang efektif.

Kepastian hukum merupakan elemen fundamental yang menuntut pelaksanaan dan penegakan hukum secara tegas. Masyarakat pada umumnya mengharapkan adanya penerapan hukum yang jelas dalam menghadapi peristiwa konkret. Prinsip *fiat justitia et pereat mundus*—meskipun dunia runtuh, hukum harus tetap ditegakkan—mencerminkan idealisasi kepastian hukum yang diinginkan. Kepastian hukum memberikan perlindungan bagi warga negara terhadap tindakan yang sewenang-wenang, sehingga seseorang dapat memperoleh haknya sesuai kondisi yang berlaku. Harapan akan adanya kepastian hukum didorong oleh keinginan masyarakat untuk hidup dalam keteraturan, di mana hukum berperan menciptakan ketertiban tersebut. Namun, selain kepastian hukum, penegakan hukum juga harus mempertimbangkan manfaat bagi masyarakat, karena tujuan hukum adalah melayani manusia. Oleh karena itu, pelaksanaan hukum hendaknya tidak menimbulkan keresahan atau kerugian sosial yang justru menghambat terciptanya ketertiban.

Unsur ketiga, yaitu keadilan, menempati posisi penting dalam perlindungan dan penegakan hukum. Keadilan diharapkan dapat terwujud dalam setiap proses hukum agar hukum tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga memenuhi rasa keadilan masyarakat. Hukum memiliki sifat umum dan mengikat setiap orang secara sama tanpa membedakan, seperti dalam prinsip “barang siapa mencuri harus dihukum”. Namun, keadilan bersifat lebih subjektif dan individualistis, sehingga apa yang dirasa adil oleh satu pihak belum tentu dianggap adil oleh pihak lain. Perbedaan sifat inilah yang sering menimbulkan tantangan dalam menyelaraskan antara kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Dalam praktiknya, mencapai keseimbangan yang proporsional di antara ketiganya bukanlah hal yang mudah, mengingat setiap unsur memiliki titik tekan yang berbeda dalam aplikasinya.

Secara konseptual, perlindungan hukum pada intinya berkaitan dengan upaya harmonisasi nilai-nilai yang terwujud dalam norma-norma hukum yang kokoh, yang kemudian tercermin dalam sikap dan tindakan nyata guna menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat. Perlindungan hukum dapat dimaknai sebagai upaya menjaga agar hukum tidak disalahartikan atau dilanggar oleh aparat penegak hukum, sekaligus sebagai mekanisme perlindungan yang diberikan oleh hukum

kepada subjek hukum. Dalam praktiknya, perlindungan hukum harus berlaku setara bagi semua pihak, sejalan dengan prinsip kesamaan kedudukan di hadapan hukum. Aparat penegak hukum memiliki kewajiban mutlak untuk menegakkan aturan, sehingga secara tidak langsung hukum dapat memberikan jaminan terhadap berbagai hubungan hukum yang mengatur seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum memiliki tujuan untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat. Mengingat dalam interaksi sosial selalu terdapat potensi konflik kepentingan, perlindungan terhadap pihak tertentu sering kali dilakukan dengan membatasi kepentingan pihak lain. Hukum bertugas mengatur dan melindungi hak serta kepentingan manusia, sehingga memiliki otoritas tertinggi dalam menentukan kepentingan mana yang layak diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum lahir dari kesepakatan sosial yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yang berfungsi mengatur hubungan antarindividu dan antara warga negara dengan pemerintah. Dalam implementasinya, perlindungan hukum dapat bersifat preventif maupun represif. Perlindungan preventif memberikan kesempatan bagi subjek hukum untuk mengajukan keberatan atau pendapat sebelum pemerintah mengambil keputusan final, sedangkan perlindungan represif berfungsi menyelesaikan sengketa melalui mekanisme peradilan umum maupun administrasi.

Dalam ranah hukum ketenagakerjaan, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 telah mengatur secara eksplisit perlindungan bagi tenaga kerja, termasuk bagi pekerja penyandang disabilitas, pekerja anak, dan pekerja perempuan. Misalnya, Pasal 67 mengatur kewajiban pengusaha untuk memberikan perlindungan sesuai jenis dan derajat kecacatan pekerja penyandang disabilitas. Pasal 69 mengatur larangan mempekerjakan anak, kecuali untuk pekerjaan ringan dengan syarat tertentu, seperti adanya izin orang tua, perjanjian kerja, pembatasan jam kerja, dan jaminan keselamatan. Sementara itu, Pasal 76 mengatur perlindungan bagi pekerja perempuan, termasuk larangan bekerja pada jam tertentu bagi pekerja di bawah usia 18 tahun, perlindungan bagi pekerja hamil, serta kewajiban penyediaan fasilitas keamanan dan transportasi bagi pekerja malam. Ketentuan ini menunjukkan bahwa negara telah menegakkan prinsip negara hukum dengan memberikan pengakuan dan perlindungan hak-hak tenaga kerja, khususnya kelompok rentan, guna memastikan terpenuhinya keadilan sosial dan perlindungan yang setara di tempat kerja.

Untuk mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum, pembentuk undang-undang memerlukan asas hukum sebagai pedoman dalam merumuskan substansi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan kebutuhan masyarakat, khususnya dalam

konteks hubungan industrial antara pekerja dan pengusaha. Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa asas hukum berbeda dengan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang dapat dipahami secara utuh tanpa mengenal asas-asas yang menjadi dasar keberlakuannya. Asas hukum memberikan makna etis terhadap peraturan hukum dan tata hukum, sehingga ia berperan sebagai jantung dari setiap ketentuan hukum. Terdapat dua alasan utama mengapa asas hukum menempati posisi fundamental. Pertama, asas hukum merupakan landasan paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, yang berarti penerapan peraturan tersebut pada akhirnya dapat ditelusuri kembali pada asas hukum. Kedua, asas hukum memuat tuntutan etis yang menjembatani peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis yang hidup di masyarakat. Dengan demikian, asas hukum tidak hanya berfungsi sebagai fondasi normatif, tetapi juga sebagai penghubung antara hukum positif dan nilai-nilai moral masyarakat.

Dalam ranah ketenagakerjaan, asas hukum berfungsi sebagai dasar filosofis yang diimplementasikan secara dogmatis dalam peraturan perundang-undangan untuk menetapkan kebijakan serta memastikan kepastian hukum. Terkait dengan asas-asas pengupahan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, terdapat sejumlah prinsip yang menjadi rujukan. Pertama, hak atas upah muncul bersamaan dengan adanya hubungan kerja dan berakhir ketika hubungan tersebut putus. Kedua, pengusaha dilarang melakukan diskriminasi upah antara pekerja laki-laki dan perempuan untuk jenis pekerjaan yang sama. Ketiga, berlaku asas "no work no pay" yang berarti upah tidak dibayarkan apabila pekerja tidak melakukan pekerjaan. Keempat, pengusaha tidak diperkenankan membayar upah lebih rendah dari ketentuan upah minimum yang berlaku. Kelima, struktur upah terdiri atas upah pokok dan tunjangan tetap, dengan proporsi upah pokok minimal sebesar 75% dari total upah pokok dan tunjangan tetap. Keenam, pelanggaran yang dilakukan pekerja secara sengaja atau lalai dapat dikenai denda. Ketujuh, keterlambatan pembayaran upah akibat kelalaian atau kesengajaan pengusaha dapat dikenai sanksi denda dalam persentase tertentu dari upah pekerja. Kedelapan, dalam hal perusahaan pailit atau dilikuidasi, upah dan hak-hak pekerja merupakan utang yang pembayarannya harus diprioritaskan. Kesembilan, tuntutan pembayaran upah dan hak terkait menjadi kedaluwarsa setelah lewat dua tahun sejak timbulnya hak tersebut.

Perlindungan hukum terhadap pekerja atau buruh yang dirugikan oleh Keputusan Gubernur yang menetapkan upah minimum tidak sesuai ketentuan undang-undang dapat dilakukan melalui mekanisme penyelesaian sengketa terhadap keputusan tersebut. Sengketa diartikan sebagai perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkembang menjadi konflik

ketika pihak yang merasa dirugikan menyampaikan ketidakpuasannya, baik secara langsung maupun tidak langsung, kepada pihak yang dianggap menyebabkan kerugian atau pihak lain, termasuk melalui pernyataan publik. Permasalahan sengketa hukum yang melibatkan badan hukum negara, pemerintah daerah, perseroan, yayasan, atau koperasi telah sering terjadi di Indonesia, dengan penyelesaiannya banyak diajukan ke pengadilan. Namun, penggunaan kekuasaan oleh pemerintah yang seharusnya diarahkan untuk kesejahteraan umum, dalam praktiknya kerap menimbulkan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) dan pelanggaran terhadap ketentuan administrasi yang telah diatur.

Pemerintah sebagai subjek hukum memiliki hak dan kewajiban layaknya entitas hukum lainnya, serta melakukan berbagai tindakan baik yang bersifat nyata (*feitelijke handelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata merupakan perbuatan yang tidak memiliki relevansi langsung dengan hukum dan karenanya tidak menimbulkan akibat hukum, sedangkan tindakan hukum adalah perbuatan yang secara inheren menimbulkan akibat hukum tertentu. Sengketa yang timbul akibat Keputusan Tata Usaha Negara biasanya diajukan ke Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, sengketa tata usaha negara adalah perselisihan antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara di pusat atau daerah yang timbul akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian. Pasal 47 undang-undang tersebut menegaskan bahwa peradilan tata usaha negara berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, yang pada dasarnya hadir sebagai instrumen kontrol terhadap pelanggaran administrasi dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, pekerja atau buruh yang merasa dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara berhak mengajukan gugatan tertulis ke pengadilan yang berwenang, dengan tuntutan agar keputusan tersebut dibatalkan atau dinyatakan tidak sah, serta dapat disertai tuntutan ganti rugi atau rehabilitasi. Gugatan tersebut harus didasarkan pada adanya unsur kepentingan, yang menurut Indroharto diartikan sebagai nilai yang dilindungi hukum sekaligus tujuan yang ingin dicapai melalui proses gugatan. S.F. Marbun menambahkan bahwa kepentingan penggugat harus bersifat langsung terkena, sesuai adagium hukum "*point d'interest, point d'action*". Dengan demikian, perlindungan hukum terhadap pekerja atau buruh terkait Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1362 Tahun 2020 tentang Upah Minimum Kota Batam dapat ditempuh melalui jalur administrasi atau litigasi di Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini dilandasi fakta bahwa buruh merupakan subjek hukum yang dapat

menggugat keputusan tata usaha negara apabila merasa dirugikan, terutama jika keputusan tersebut dinilai tidak mempertimbangkan komponen kehidupan layak sebagai dasar penetapan.

Pekerja atau buruh dalam perkara ini bertindak sebagai penggugat dalam sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Secara umum, penggugat dalam sengketa PTUN adalah pihak yang mengalami akibat hukum dari suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, dan merasa dirugikan setelah keputusan tersebut berlaku. Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, KTUN adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang memuat tindakan hukum tata usaha negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dalam Putusan PTUN Tanjungpinang Nomor 1/G/2021/PTUN.TPI, pekerja diwakili oleh DPD FSP LEM SPSI Provinsi Kepulauan Riau dan Pimpinan Daerah Serikat Pekerja Kimia, Energi, dan Pertambangan SPSI Provinsi Kepulauan Riau sebagai penggugat.

Objek sengketa dalam perkara ini adalah Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1362 Tahun 2020 tentang Upah Minimum Kota Batam. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 UU Nomor 51 Tahun 2009, unsur-unsur KTUN meliputi: (1) penetapan tertulis; (2) dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara; (3) memuat tindakan hukum tata usaha negara; (4) bersifat konkret, individual, dan final; serta (5) menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Namun, UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya Pasal 87, memperluas pengertian KTUN, termasuk penetapan yang mencakup tindakan faktual, berlaku di seluruh cabang kekuasaan, bersifat final dalam arti lebih luas, berpotensi menimbulkan akibat hukum, dan berlaku bagi masyarakat umum. Perluasan unsur ini menjadi relevan ketika membandingkan konsep KTUN antara UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan.

Majelis Hakim PTUN Tanjungpinang menilai objek sengketa a quo tidak memenuhi unsur konkret dan individual sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 9 UU Nomor 51 Tahun 2009 karena bersifat umum-abstrak, yaitu menetapkan standar upah minimum untuk wilayah Kota Batam. Namun, dengan berlakunya UU Nomor 30 Tahun 2014, pengertian KTUN mengalami perluasan, sehingga keputusan yang bersifat umum pun dapat menjadi objek sengketa. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 dan Pasal 87 UU Nomor 30 Tahun 2014, KTUN tidak hanya berupa keputusan yang konkret, individual, dan final, tetapi juga

mencakup penetapan yang mengatur secara umum dan menimbulkan akibat hukum yang luas. Oleh karena itu, Keputusan Gubernur Kepulauan Riau tentang Upah Minimum Tahun 2021 dapat dikualifikasikan sebagai KTUN dalam kerangka hukum administrasi pemerintahan.

Dalam pengujian KTUN, Majelis Hakim mengacu pada Pasal 53 UU Nomor 51 Tahun 2009, yang mencakup tiga aspek penilaian, yaitu: (1) aspek kewenangan, meliputi atribusi, delegasi, atau mandat; (2) aspek substansi atau materi, yaitu kesesuaian keputusan dengan peraturan perundang-undangan; dan (3) aspek prosedural, yaitu kepatuhan terhadap prosedur pengambilan keputusan sebagaimana diatur dalam hukum yang berlaku. Selain melalui jalur peradilan, perlindungan hukum atas keputusan gubernur yang tidak sejalan dengan UU Ketenagakerjaan dapat ditempuh melalui upaya administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 48 UU Nomor 51 Tahun 2009. Upaya administratif ini terdiri atas banding administratif yang diajukan kepada instansi atasan, atau keberatan yang diajukan kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan.

Upaya administratif bersifat internal dalam lingkup eksekutif, berbeda dengan pengujian di PTUN yang dilakukan oleh badan yudikatif. Pemeriksaan melalui upaya administratif memungkinkan penilaian tidak hanya dari segi hukum (*rechtmatigheid*), tetapi juga dari segi kebijakan (*doelmatigheid*). Hal ini membuat penyelesaian sengketa melalui jalur administratif bersifat lebih komprehensif (*vol beroep*). Apabila upaya administratif tidak menghasilkan penyelesaian, barulah pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Dengan adanya dua jalur ini, pihak yang bersengketa memiliki alternatif penyelesaian yang lebih variatif dan memungkinkan pertimbangan keabsahan keputusan secara lebih menyeluruh.

Pada perkara Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Tanjungpinang Nomor 1/G/2021/PTUN.TPI, para penggugat mengajukan Surat Keberatan kepada tergugat selaku Gubernur Provinsi Kepulauan Riau melalui Surat Nomor 029/DPD/FSP LEM-SPSI/KR/XII/2020 dan Surat Nomor 06/PD FSP KEP/SPSI/XI/2020. Keberatan tersebut ditujukan terhadap Surat Keputusan Upah Minimum Provinsi Kepulauan Riau dan Surat Keputusan Upah Minimum Kabupaten/Kota se-Provinsi Kepulauan Riau tertanggal 30 November 2020. Surat Keberatan itu diterima oleh staf Sekretariat Provinsi Kepulauan Riau pada 7 Desember 2020 pukul 10.09 WIB. Setelah menunggu selama 41 hari tanpa adanya tanggapan dari gubernur, para penggugat kemudian mendaftarkan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Tanjungpinang pada 18 Januari 2021, sesuai dengan ketentuan PERMA

Nomor 06 Tahun 2018 sebagai pedoman pelaksanaan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dalam sistem hukum administrasi, keputusan kepala daerah yang berkaitan dengan penetapan upah minimum dapat menjadi objek sengketa apabila dinilai tidak memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik dan tidak menjamin standar kehidupan yang layak bagi pekerja atau buruh. Dalam perkara ini, majelis hakim menilai bahwa Keputusan Tata Usaha Negara tersebut cacat secara kewenangan, substansi, dan prosedur sehingga menimbulkan kerugian bagi pekerja. Oleh karena itu, dalam amar putusannya, majelis hakim menyatakan keputusan tersebut batal. Akan tetapi, gubernur tidak melaksanakan putusan tersebut dan mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan. Putusan banding Nomor 141/B/2021/PTTUN.MDN menguatkan putusan pengadilan tingkat pertama. Selanjutnya, gubernur juga mengajukan kasasi Nomor 75 K/TUN/2022 yang akhirnya ditolak Mahkamah Agung, sehingga putusan tersebut berkekuatan hukum tetap (*incracht*).

Meskipun putusan telah final, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau tetap tidak melaksanakan amar putusan. Ketua DPD FSP LEM SPSI Kepri, Syaiful Badri, menyayangkan langkah kasasi tersebut yang dinilai hanya memperlambat pelaksanaan putusan. Berdasarkan Pasal 29 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan, UMP wajib ditetapkan melalui Keputusan Gubernur dan diumumkan paling lambat 21 November tahun berjalan. Namun, Putusan Kasasi Nomor 75 K/TUN/2022 baru keluar pada 21 Februari 2022, sehingga jelas gubernur tidak melaksanakan kewajibannya sesuai putusan pengadilan. Hal ini menunjukkan lemahnya pelaksanaan putusan peradilan tata usaha negara karena tidak adanya lembaga eksekutorial yang memiliki kekuatan memaksa, sehingga pelaksanaannya sangat bergantung pada kesadaran pejabat terkait.

Secara filosofis, sebagaimana dikemukakan S.F. Marbun, pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara bertujuan memberikan perlindungan terhadap hak perseorangan dan hak masyarakat demi menjaga keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum. Pengadilan ini merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung yang berperan menegakkan hukum dan keadilan terhadap perbuatan hukum publik oleh pejabat tata usaha negara yang melanggar hukum. Dengan demikian, eksistensi Pengadilan Tata Usaha Negara adalah untuk memberikan kepastian hukum, keadilan, dan ketertiban bagi masyarakat pencari keadilan (*justiciabelen*). Namun, tanpa adanya lembaga penegak khusus yang memastikan eksekusi putusan, norma hukum tata usaha negara akan kehilangan daya guna meskipun secara normatif telah mengatur tindakan pejabat publik.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1362 Tahun 2020 tentang Upah Minimum Kota Batam dinilai bertentangan secara prosedural dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penerbitannya hanya berlandaskan pada Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/11/HK.04/X/2020 tanpa mempertimbangkan standar kebutuhan hidup layak di Kota Batam sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan. Dalam hukum administrasi, keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dapat mengakibatkan tiga konsekuensi: (1) dinyatakan batal (*nietig*), sehingga dianggap tidak pernah ada sejak semula; (2) batal demi hukum (*nietigheid van rechtswege*), yang menghapus akibat hukum tanpa perlu putusan hakim; atau (3) dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), yakni tetap berlaku hingga dibatalkan oleh hakim atau pejabat berwenang. Dalam perkara ini, Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Tanjungpinang melalui Putusan Nomor 1/G/2021/PTUN.TPI menilai terdapat cacat substansi pada keputusan tersebut dan menetapkan batal.

Perlindungan hukum bagi pekerja terhadap penetapan upah minimum yang tidak sesuai ketentuan peraturan menteri dilakukan melalui upaya administratif atau gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Upaya administratif bersifat musyawarah untuk mencapai kesepakatan tanpa langsung menggugat pejabat berwenang. Apabila upaya ini tidak menghasilkan keputusan, gugatan dapat diajukan ke pengadilan. Keputusan Gubernur terkait upah minimum yang tidak memenuhi asas pemerintahan yang baik serta standar kehidupan layak dapat dijadikan objek sengketa di PTUN. Dalam perkara ini, hakim menyatakan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut cacat kewenangan, substansi, dan prosedur, sehingga batal demi hukum. Namun, amar putusan tersebut tidak dilaksanakan oleh Gubernur Kepulauan Riau. Kondisi ini menunjukkan lemahnya pelaksanaan putusan peradilan tata usaha negara akibat ketiadaan lembaga eksekutorial dengan kekuatan memaksa, sehingga pelaksanaannya bergantung pada kesadaran pejabat yang bersangkutan.

DAFTAR REFERENSI

- A.M., C., & Ispriyarso, B. (2019). Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia. *Law Reform*, 15(1).
- Adnan, I. M. (2016). *Perkembangan hukum otonomi daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Trussmedia Grafika.
- Asri, W. (2009). *Hukum ketenagakerjaan pasca reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Hukum acara pengujian undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J., & Safa'at, M. A. (2006). *Teori Hans Kelsen tentang hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi RI.
- Bambang, R. J. (2013). *Hukum ketenagakerjaan*. Bandung: Pusaka Setia.
- Bernat, P. (2015). Penyelesaian sengketa tata usaha negara (TUN) pada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). *Jurnal Ilmiah Advokasi*, 3(2).
- Dwi, Y. S. (2018). *Permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan otonomi daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fachruddin, I. (2004). *Pengawasan peradilan administrasi terhadap tindakan pemerintah*. Bandung: Alumni.
- Gomgom, T. P. S., & Silaban, R. (2020). *Hak-hak korban dalam penegakan hukum pidana*. Medan: CV Manhaji.
- H.R., R. (2018). *Hukum administrasi negara* (Cetakan ke-14). Jakarta: Rajawali Press.
- Hasibuan, A., & Sutomo. (2002). *Otonomi daerah: Peluang dan tantangan*. Jakarta: PT Sinar Harapan Suara Pembaharuan.
- Herabudin. (2016). *Studi kebijakan: Dari filosofi ke implementasi*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Hidjaz, K. (2010). *Efektivitas penyelenggaraan kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia*. Makassar: Pustaka Refleksi.
- Huda, N. (2007). *Pengawasan pusat terhadap daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Husni, L. (2012). *Pengantar hukum ketenagakerjaan Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo.
- I Made, U. (2016). *Kedudukan dan kewenangan Pengadilan Hubungan Industrial*. Denpasar: Udayana University Press.
- I.C. van der Vlies. (2005). *Handboek wetgeving* (L. Doludjawa, Trans.). Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI.
- Ilmar, A. (2012). *Hak menguasai negara dalam privatisasi BUMN*. Jakarta: Kencana.
- Ilmar, A. (2014). *Hukum tata pemerintahan*. Jakarta: Prenadamedia Group.

- Khakim, A. (2006). *Seri hukum ketenagakerjaan: Aspek hukum pengupahan berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2003*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Lamijan, & Wiwoho, J. (2021). *Upah kerja dan keadilan: Suatu tinjauan teoretis*. Banyumas: CV Pena Persada.
- Manan, B. (2002). *Menyongsong fajar otonomi daerah*. Yogyakarta: FSH UII Press.
- Marbun, S. F. (2012). *Hukum administrasi negara I*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Martoyo, S. (2003). *Manajemen sumber daya manusia* (Edisi ke-2). Jakarta: Bumi Aksara.
- Marwan, M., & Jimmy, P. (2009). *Kamus hukum (Dictionary of law complete edition)*. Surabaya: Reality Publisher.
- Nur, B. W. (2008). *Penyalahgunaan wewenang dan tindak pidana korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Nuradi, & Rohaedi, E. (2021). *Hukum ketenagakerjaan dalam perspektif pekerja alih daya*. Jakarta: Mandala Nasional.
- Panjaitan, B. S. (2019). *Perlindungan hukum bagi tenaga kerja melalui perjanjian kerja bersama*. Medan: CV Manhaji Medan.
- Peter, M. M. (2005). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana.
- Prints, D. (2000). *Hukum ketenagakerjaan Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Rahardjo, S. (2006). *Hukum dalam jagad ketertiban* (Cetakan pertama). Jakarta: UKI Press.
- Rais, D. U., & Setyawan, D. (2022). *Kebijakan sosial: Sejarah, teori, konsep, dan praktik*. Malang: Forind.
- Ridwan, H. R. (2013). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- S., M. F. I. (2007). *Ilmu perundang-undangan I: Jenis, fungsi, dan materi muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Simanjuntak, P. (2005). *Pengantar ekonomi sumber daya manusia*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Soedarjadi. (2008). *Hukum ketenagakerjaan di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Soekanto, S. (2002). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Soeprapto, M. F. I. (2007). *Ilmu perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.

- Soleh, C., & Suripto. (2011). *Menilai kinerja pemerintahan daerah*. Bandung: Fokus Media.
- Sudjana, E. (2002). *Buruh menggugat dalam perspektif Islam*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Sudrajat, H., et al. (2024). *Otonomi daerah dan good governance*. Surabaya: CV Mitra Mandiri Persada.
- Suhartini, E., et al. (2020). *Hukum ketenagakerjaan dan kebijakan upah*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Sukirno, S. (2005). *Pengantar ekonomi makro* (Edisi ke-4). Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Supriyanto. (2009). *Penelitian ilmiah*. Bandung: Tarsito.
- Tim Penyusun. (2004). *Indikator ketenagakerjaan*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Tjandra, W. R. (2008). *Hukum administrasi negara*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Wiyono, R. (2008). *Hukum acara peradilan tata usaha negara* (Cetakan ke-2). Jakarta: Sinar Grafika.
- Yetniwati. (2007). Pengaturan upah berdasarkan atas prinsip keadilan. *Jurnal Mimbar Hukum*, 29(1).