

ANALISIS KEABSAHAN KTUN PENETAPAN UPAH MINIMUM BANTEN 2022 BERDASARKAN PASAL 52 UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Mythasari Aulya¹, Cahaya Nur Ilahi Hasibuan², Septiani Ananda³, Nazla Rafiah Indira⁴
^{1,2,3,4}Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

E-mail: mytasari28@gmail.com, cahayahsb2006@gmail.com, septianiananda00@gmail.com,
nazlarafiahindira@gmail.com

Abstrack

This research intends to evaluate the legitimacy of the State Administrative Decree issued by the Banten Governor regarding the establishment of the Banten Minimum Wage for 2022. This evaluation is framed within Article 52 of Law Number 30 of 2014 on Government Administration. The research utilized a normative legal research approach that incorporated both statutory and case law perspectives, focusing on the Serang Administrative Court Decision Number 18/G/2022/PTUN-SRG. Findings indicate that the governor's power to determine the minimum wage is officially derived from legal provisions, thus affirming the legitimacy of the authority. Nonetheless, procedural deficiencies were identified, as the processes of consultation, transparency, and active involvement from stakeholders were not sufficiently addressed. This particularly pertains to the application of the PP 36/2021 formula during the effective period of the Constitutional Court Decision 91/PUU-XVIII/2020, which restricts the development of new strategic policies. Additionally, the decision failed to comply with the requirements of material legality since it lacked a thorough socio-economic impact assessment and did not fully embody the principles of caution, advantage, and worker safeguarding. As a result, the 2022 Banten Minimum Wage Decree is found to have both procedural and substantive inadequacies and ought to be revoked according to the validity criteria of KTUN outlined in Law 30/2014.

Keywords: State Administrative Decision, minimum wage policy, governor's authority, procedural defect, administrative legality

Abstrak

Studi ini dilaksanakan untuk mengevaluasi legitimasi KTUN Gubernur Banten mengenai penetapan Upah Minimum Banten Tahun 2022. Penelitian ini diatur dalam Pasal 52 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Metode penelitian yang diterapkan ialah yuridis normatif yang juga memasukkan perspektif kasus, melalui Putusan PTUN Serang Nomor 18/G/2022/PTUN-

Article History

Received: November 2025
Reviewed: November 2025
Published: November 2025

Copyright : Author
Publish by : CAUSA



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

SRG. Temuan ini memperlihatkan bahwa tindakan yang diambil oleh gubernur terbukti mempunyai sumber formal wewenang dikarenakan berasal dari ketentuan hukum yang berlaku serta oleh karena itu wewenangnya sah. Kekurangan berasal dari prosedural, saat konsultasi yang seharusnya ada, namun diselenggarakan dengan buruk, tidak transparan dan pihak-pihak yang tertarik tak terlibat secara aktif. Khususnya berlaku terhadap aspek kebijakan penggunaan formula PP 36/2021 selama masa transisi Putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVIII/2020 sejak membatasi upah minimum baru. Sementara itu, KTUN pun tak memenuhi permintaan legalitas material dikarenakan tidak diinformasikan oleh SAERA yang lengkap serta representatif secara cepat pada dampaknya di masing-masing aspek serta dikarenakan tak sepenuhnya sesuai prinsip-prinsip persiapan, collision, kehati-hatian, kemanfaatan serta perlindungan untuk pekerja. Dengan alasan tersebut, KTUN Upah Minimum Banten Tahun 2022 disebut tidak mematuhi persyaratan persyaratan untuk status wewenang yang sah serta dengan demikian tidak sah serta harus dibatalkan sebagai KTUN.

Kata kunci: KTUN, Upah minimum, Kewenangan gubernur, Cacat procedural, Legalitas administratif.

PENDAHULUAN

Menetapkan pendapatan minimum di Indonesia secara khusus berakibat besar pada kesejahteraan pekerja, daya saing dunia usaha dan sistem perekonomian nasional dan regional. Oleh karena itu, proses penetapan harus sesuai dengan hukum yang ketat dalam batasannya. Bahwa Menurut hukum administrasi pemerintah, penetapan Upah Minimum Propinsi (UMP) dan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) adalah tindakan aparat negara yang dihukum melalui Keppres Norma Tata Usaha Negara (KTUN) dengan tugas peletonasi syarat wewenang, prosedural maupun substansi, sebagaimana tercermin dalam Pasal 52 UU No. 30 Tahun 2014 ttg peradilan administrasi negara. Namun dalam kenyataannya, proses penetapan upah minimum belum sampai kebatasan kertaan personal atau masalah teknis semata, melainkan persinggungan dinamika politik, kepentingan sosial ekonomi dan pengaruh serikat buruh dan pengusaha, yang biasanya berakhir dengan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini telah semakin rumit setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU Cipta Kerja bersyarat inkonstitusional. Sebagai akibatnya, aturan terkait, termasuk Perppu 36/2021 tentang Pengupahan, kini dalam kegentingan hukum, sehingga mendorong para pejabat pemerintah untuk sangat hati-hati dalam menentukan kebijakan strategis.

Mengetahui hal ini, Penetapan Gubernur Banten tentang Upah Minimum 2022 tentu menimbulkan pertanyaan, karena sepertinya tidak memenuhi ketentuan legalitas administratif yang menjadi syarat KTUN. Perkara pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Serang yang terdaftar dengan Nomor Perkara 18/G/2022/PTUN-SRG ini menyoroti permasalahan yang terjadi dalam kebijakan upah minimum, di mana satu pihak (pekerja) berpandangan bahwa

yang diputuskan oleh Gubernur itu merupakan pengabaian atas perlindungan dan proses konstitusional haknya, sementara pihak Gubernur menegaskan hal tersebut tidak melanggar dan berpedoman hanya kepada peraturan-peraturan teknis PP 36/2021, yang menurutnya hal tersebut tetap konstitusional dan sah dalam hukum. Perkembangan tersebut sepertinya menimbulkan perdebatan seputar hal yang menjadi dasar keputusan Gubernur tersebut, dalam hal adanya pengendalian, kewenangan, dan patuh dalam ketentuan proses perumusan kebijakan yang mendasar dan prinsip hati-hati, proporsional, dan sejahtera. Hal ini berkaitan dengan ide “legalitas material” sebagaimana dimaksud dalam pengertian legalitas, bahwa keputusan administratif tidak hanya bersifat dan formal, tetapi juga bersifat sah secara material, rasional, dan sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Alasan melakukan penelitian ini adalah akibat dari sikap publik terhadap kebijakan publik yang berhubungan dengan upah yang selama ini diambil dari perspektif teknis semata. Sebaliknya, hukum administratif kontemporer menempatkan keputusan kontemporer yang tidak memuaskan administratifnya itu dalam krisis hukum. Ini berarti keputusan tersebut tidak memuaskan dimensi defensiblenya, terbuka, *evidence base*, dan memperhitungkan dampak sosial dan ekonomi. Sebaliknya, ketika menetapkan upah minimum, perlu memperhitungkan elemen-elemen seperti analisis yang memadai terhadap: kondisi pasar tenaga kerja, kemampuan sektor informal, laju inflasi, tingkat produktivitas, dan *underlying need* terhadap upah yang adil. Konsepsi dari Keputusan kebijakan harus berpotensi menimbulkan dampak yang sejalan dengan asas keadilan sosial yang diatur dalam konstitusi. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai Lembaga Pengatur dalam Hukum, yang dalam hal ini mengawasi tindakan pemerintah, dan dengan demikian setiap keputusan gubernur di luar batas yang akta ditentukan pengadilan. Oleh karena itu, penelitian yang berkaitan dengan penguatan teori dan juga praktik administrasi publik menunjukkan suatu nilai penting dalam kaitannya dengan pengadilan karena ada nilai ekonomi yang berkaitan dengan PTUN terhadap upah minimum.

Undang-undang baru memiliki efek besar dalam diskursus akademik mengenai seberapa jauh wewenang pemerintah, kendala dan kewenangan diskresioner, juga interelasi administrasi hukum dan kebijakan ekonomi. Studi hukum administrasi terapan kontemporer seperti, Philipus M. Hadjon, dan teori internasional Rose-Ackerman dan Paul Daly, menekankan pada penilaian tindakan administratif tidak hanya dari sisi hukum, tetapi juga dari kebijakan seberapa rasional dan kadar dampak sosialnya. Berkaitan dengan penetapan upah minimum, ini menunjukkan bahwa gubernur tidak seharusnya hanya mengacu pada ketentuan yang ada dalam PP 36/2021 tetapi juga mengedepankan kondisi ekonomi lokal, bahkan di dalam konteks ketatanegaraan yang pada saat itu membutuhkan pengawasan yang lebih ketat.

Mengetahui persoalan ini, riset ini berusaha menjawab pertanyaan yang tepat, bagaimana pengadilan tata usaha negara (PTUN) melakukan penilaian atas legalitas putusan upah minimum provinsi (UMP) Banten 2022 (Keputusan Tata Usaha Negara) dalam konteks administrasi, dan prosedur, dan materi yang diatur dalam undang-undang administrasi negara. Dengan pendekatan hukum normatif serta analisis yang mendalam terhadap putusan PTUN Serang, riset ini berusaha untuk menjawab pertanyaan, dalam pengambilan keputusan tersebut, apakah gubernur sudah memenuhi kriteria legalitas, atau justru mengandung lacuna yang signifikan?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Jenis penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan teori tertulis sebagai acuan utama. Sedangkan menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang untuk menilai kesesuaian, legalitas, dan rasionalitas suatu keputusan pejabat pemerintahan, harus dinilai berdasarkan norma hukum yang tertulis. Yakni penelitian yuridis normatif menganalisis hukum sebagai norma yang terstruktur dalam peraturan perundang-undangan; sedangkan Marzuki, metode ini bertujuan memahami asas; doktrin; serta aturan hukum yang berlaku sebagai dasar penyelesaian persoalan hukum¹.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan adalah penilaian terhadap norma hukum yang termuat baik dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020. Keempatnya diperlukan karena norma-norma ini digunakan untuk menilai penggunaannya dalam pengambilan kebijakan terkait UMK. Sementara itu, pendekatan kasus dilakukan dengan melihat Putusan PTUN Serang Nomor 18/G/2022/PTUN-SRG yang menjadi objek utama penelitian ini. Siti Marwiyah (2021) juga berpendapat bahwa dengan menggunakan pendekatan kasus ini, kita juga dapat membangun, melakukan serta menganalisa *rationes decidendi* hakim, yaitu apa saja yang menjadi pertimbangan dari sang hakim mengenai hukum yang ia gunakan untuk memberikan putusan².

Berbagai jenis sumber data di dalam penelitian ini terdiri atas primer dan sekunder. Penelitian ini berfokus pada sumber primer pertama yaitu Putusan PTUN Serang No. 18/G/2022/PTUN-SRG dan juga pada seluruh dokumen peraturan perundang-undangan yang berkaitan. Hal ini mencakup UU 30/2014, PP 36/2021, dan Putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020. Adapun sumber sekunder terdiri atas penelitian yang bersifat ilmiah, buku, serta artikel. Sumber sekunder ini berupa penelitian yang relevan pada bidang hukum administrasi, administrasi pemerintahan, serta ilmunya yang berhubungan dengan kewenangan pejabat tata usaha negara, dan asas pemerintahan yang baik. Beberapa sumber sekunder yang digunakan diantaranya karya Philipus M. Hadjon (2017) dan juga artikel yang terdapat dalam Jurnal Hukum *lus Quia lustum* (2022) yang membahas mengenai administrasi hukum dalam pembuatan kebijakan tentang upah minimum.³

Data dalam studi ini dianalisis menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, yang merupakan pendekatan di mana seseorang menganalisis hukum secara normatif, menghubungkannya dengan fakta-fakta kasus, dan menarik kesimpulan secara logis. Analisis deskriptif kualitatif relevan dalam studi normatif yuridis karena fokusnya adalah untuk memahami substansi peraturan perundang-undangan dan menganalisis hukum menggunakan pendekatan yurisprudensi. Seperti yang dinyatakan oleh Amiruddin dan Zainal Asikin, teknik analisis kualitatif adalah dengan mengklasifikasikan materi hukum, menafsirkannya, dan mengaitkannya dengan persoalan yang sedang diselidiki untuk mencapai pemahaman hukum.

¹ M.H. Dr. Nurul Qamar, S.H., *Metode Penelitian Hukum*, 2020.

² Siti Marwiyah, "Construction of Ratio Decidendi Constitutional Judges to Maintain the Authority of the Indonesian Constitution" 583, no. Iceep (2021): 264–68.

³ Kadar Pamuji, "BUKU AJAR HUKUM ADMINISTRASI NEGARA Disusun Oleh :," 2023.

Pendekatan ini memberi peneliti kemampuan untuk mengevaluasi validitas dan kewajaran keputusan hakim hukum administrasi mengenai pokok-pokok hukum dan struktur normatif.

Selain itu, dalam studi ini, analisis kualitatif juga digunakan untuk menyajikan data secara deskriptif, menghadirkan fenomena hukum apa adanya, berdasarkan hukum dan fakta-fakta kasus dalam putusan pengadilan administrasi Serang No. 18/G/2022/PTUN-SRG. Narbuko dan Achmadi menjelaskan bahwa tujuan analisis deskriptif adalah untuk menjelaskan dan menggambarkan data dengan cara sistematis tanpa distorsi, memberikan gambaran objektif tentang isu hukum yang ada. Dengan cara ini, teknik analisis deskriptif kualitatif sangat sesuai untuk menilai hubungan norma hukum (Undang-Undang 30 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah 36 Tahun 2021, dan Putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVII/2020) dan fakta-fakta yang menjadi dasar putusan pengadilan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada hukum administrasi Indonesia, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berperan krusial sebagai wujud nyata dari tindakan pemerintah yang dampaknya dirasakan langsung oleh badan hukum atau perseorangan⁴. Sebagaimana KTUN didefinisikan pada Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yaitu Keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara ataupun badan, ditetapkan oleh perundang-undangan, yang sifatnya khusus, definitive, individual, serta mempunyai akibat hukum tertentu untuk badan ataupun perseorangan. Dari definisi tersebut menyatakan bahwa masing-masing KTUN harus berisikan berbagai unsur yang diharuskan ada yaitu pejabat administrasi negara atau badan, landasan hukum yang jelas, format tertulis, bersifat konkret dan individual, terdapat akibat hukum serta hasil yang definitive. Dari berbagai komponen tersebut bukan hanya berkorelasi semata dengan administrasi, namun sebagai jalan guna mengevaluasi legalitas, akuntabilitas, serta legitimasi tindakan pemerintah. Hasil akan tidak sama, apabila komponen tersebut tidak ada salah satunya, yang dapat menyebabkan tidak sah dimata hukum, tidak mempunyai akibat hukum, serta pembatalan yang dilakukan oleh pengadilan melalui gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara⁵. Penerapan dari hukum tersebut berhubungan erat dengan gagasan perlindungan hukum, yang memberikan kemungkinan bagi seseorang dalam menetapkan apakah tindakan pemerintah sah maupun melebihi batasan yang diperbolehkan, yang pada akhirnya memiliki potensi merugikan⁶.

Pada sistem pengupahan, KTUN (Keputusan Tata Usaha Negara) khususnya muncul dari penetapan upah minimum oleh gubernur, pengembangan struktur serta skala upah, penetapan pengecualian khusus, serta Keputusan administratif lain berkaitan dengan hubungan ketenagakerjaan. Dengan demikian, kebijakan pengupahan tidak hanya dikatakan sebagai pilihan politik ataupun ekonomi, namun sebagai Keputusan administrative yang berada di bawah hukum publik serta wajib sesuai standar hukum formal. Saat gubernur menetapkan KTUN terkait Upah Minimum Provinsi (UMP) maupun Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK), Keputusannya wajib sejalan dengan karakteristik KTUN juga patuh akan Batasan kewenangan, proses, serta isi seperti tercantum pada Undang-Undang Administrasi Negara. Dengan demikian, pemahaman terkait persyaratan keabsahan KTUN, seperti yang ada pada pasal 52 ayat (1) - (2)

⁴ Philipus M Hadjon and R. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. 10 (Yogyakarta: Gadjah Mada university Press, 2008).

⁵ Ridwan HR, *Buku Hukum Administrasi Negara*, Pertama (Rajawali Pers, 2006).

⁶ Nurul Khikmah Afra HannaHaifa, "Tinjauan Pelaksanaan Fungsi Dan Tugas Dinas Tenaga Kerja Atas Pengawasan Hubungan Kerja Dalam Lingkup Hukum Administrasi Negara(Studi Pada Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Kota Semarang)," *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 10, no. June (2024): 28–36.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, menjadi penting. Keabsahan KTUN yang terdapat tiga bagian utamanya, yaitu: kewenangan, prosedur, serta substansi. Aspek kewenangan artinya pejabat yang ikut andil pada pembuatan keputusan sungguh-sungguh mempunyai kewenangan melalui atribusi, delegasi, ataupun mandat pengalihan kewenangan dari atasan pada bawahan; sedangkan mandat artinya penugasan tanggung jawab tidak dengan mengalihkan kewenangan tersebut⁷. Saat pejabat melaksanakan pembuatan Keputusan tanpa kewenangan yang sesungguhnya ataupun wewenang yang dimiliki disalahgunakan, secara otomatis KTUN (Keputusan Tata Usaha Negara) dikatakan tidak sah serta bisa dicabut. Secara praktik, tanggung jawab penetapan upah minimum adalah kewenangan awal gubernur, seperti ada pada undang-undang⁸. Sekalipun begitu, kewenangan tersebut wajib berdasarkan dari masukan teknis dari Dewan Pengupahan Daerah agar terhindar dari keputusan yang dipengaruhi baik dari politik, tekanan dari kelompok tertentu, maupun bias pribadi yang tidak sejalan dengan tujuannya PP 36/2021.

Pada langkah-langkah pengambilan keputusan sebagai fokus dari aspek prosedural dimana wajib patuh pada protokol yang sudah ditentukan, sistem rekomendasi, konsultasi yang diwajibkan, serta catatan administratif yang dibutuhkan. Apabila pemerintah tidak peduli pada peran konsultatif Dewan Pengupahan rapat pleno tidak terselenggara dengan baik, tidak mampu mempertimbangkan berbagai faktor ekonomi seperti yang ada pada formula, ataupun tak memberikan jaminan kesempatan partisipasi yang memadai, maka demikian masalah prosedural bisa terjadi. Permasalahan terkait prosedural begitu signifikan, dikarenakan sekalipun substansi sebuah keputusan terlihat baik secara praktis ataupun finansial, namun ketidakpatuhan pada prosedur formal bisa berakibat pada pembatalan KTUN oleh pengadilan. Dengan demikian, selaras dengan asas legalitas yang menitikberatkan bahwasanya prosedur ialah termasuk bagian integral dari legitimasi pemerintah serta tak hanya sebagai formalitas semata.

Pada aspek substansi memberikan landasan guna menganalisa rasionalitas serta isi keputusan guna mengetahui apakah keputusannya sejalan akan kepentingan publik, respons yang proporsional, serta kesesuaian. Dengan ini Asas Umum Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (AUPB) memiliki peran krusial, terkhusus pada berbagai prinsip misalnya keterbukaan, kebenaran, penyalahgunaan wewenang, penghindaran, serta jaminan keandalan hukum⁹. Apabila sebuah keputusan tak mempunyai bukti empiris serta tak logis, dengan demikian keputusan itu dikatakan cacat secara fundamental. Pada penetapan upah minimum, keputusan bisa dikatakan sebagai tindakan administrative yang menyalahgunakan wewenang ataupun tak memadai apabila tak patuh pada metodologi yang dijabarkan pada peraturan pemerintah 36/2021 ataupun mengabaikan faktor pertumbuhan ekonomi serta produktivitas. Hakikat dari adanya keputusan tersebut harus menyeimbangkan di antara perlindungan terhadap pekerja dan memastikan keberlangsungan usahanya, apabila tidak maka keputusannya disebut tak konsisten pada tujuan kebijakan nasional

⁷ E Utrecht and M S Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Ichtiar Baru, 1990), <https://books.google.co.id/books?id=96YePAAACAAJ>.

⁸ Isis Ikhwanasyah, "Cacat Yuridis Dan Cacat Administrasi Dalam Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah" 33, no. 1 (2018): 1–15.

⁹ Soeharto, "Eksistensi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara Soehartono" 1, no. 2 (2012): 180–93.

Undang-undang upah minimum pada peraturan pemerintah 36/2021 menyatakan bahwasanya proses penetapan upah minimum tak seluruhnya ditetapkan oleh strategi pemerintah, namun perlu mengikuti formula khusus¹⁰. Formula tersebut sebagai penggabungan di antara berbagai unsur misalnya inflasi, produktivitas, pertumbuhan ekonomi, serta data ekonomi yang berkaitan dengan ketenagakerjaan lain. Dengan demikian, Dewan Pengupahan Daerah berperan krusial, dikarenakan badan tersebut memiliki tanggung jawab dalam memberi rekomendasi dari penelitian ilmiah, evaluasi statistik, serta partisipasi dari banyak pihak baik pemerintah, pengusaha, serta organisasi buruh. Secara hakikat, Dewan Pengupahan memiliki wewenang sebagai badan teknis yang tujuannya guna membatasi pengaruh politik pada kebijakan pengupahan. Tetapi, secara nyata konflik acapkali terjadi di antara tujuan pemerintah, tekanan dari kelompok kepentingan, serta ekspetasi dari pekerja, yang pada akhirnya keputusan gubernur rentan pada konflik politik. Saat keputusan terkait upah minimum oleh Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) tak selaras akan formula yang ditetapkan, dengan ini keputusan itu bisa dikatakan cacat serta bisa digugat secara hukum dengan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Berdasarkan perspektif doktrin legalitas pada administrasi pemerintahan, legalitas menyatakan bahwasanya masing-masing tindakan administratif wajib berlandaskan peraturan yang memiliki kewenangan yang sah serta jelas secara hukum. Pada teori kewenangan menyebutkan bahwasanya apabila pejabat berjalan dengan kewenangan yang ada pada undang-undang, maka tindakan administratif tersebut mempunyai legitimasi. Berbanding terbalik, apabila ada kewenangan yang disalahgunakan, termasuk tindakan yang melampaui batas wewenang (*ultra vires*), intervensi yang tak seharusnya, ataupun menyalahgunakan wewenang bagi tujuan yang tidak seharusnya (*detournement de pouvoir*), keputusan itu melanggar asas legalitas. Terdapat berbagai teori yang membahas terkait cacat prosedural serta substantif yang berfungsi sebagai alat guna mengevaluasi apakah sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) melanggar prosedur formal ataupun berisikan irasional yang tidak sejalan akan tujuan peraturan perundang-undangan yang mengatur¹¹. Sedangkan, asas tindakan pemerintah melawan hukum sebagai dasar hukum untuk perseorangan maupun lembaga dalam menuntut ganti rugi apabila terjadi kerugian yang diakibatkan dari tindakan administratif yang melanggar hukum. Asas tersebut terutama berlaku saat gubernur maupun pejabat administratif mengesahkan upah minimum maupun kebijakan pengupahan lain yang terbukti tidak sesuai baik secara prosedural ataupun substantif, pada akhirnya dapat merugikan secara ekonomi maupun sosial bagi pelaku usaha ataupun pekerja.

Maka demikian, studi terkait KTUN serta peraturan pengupahan memperlihatkan bahwasanya legalitas administratif bukan hanya tergantung terhadap keberadaan aturan saja, namun terhadap pemeliharaan keadilan prosedural, prinsip-prinsip logis, serta kewenangan yang diakui. Proses penetapan upah minimum perlu dilihatnya dari prospektif hukum administrasi modern, dimana menyatakan bahwasanya pemerintah bertindak sesuai prinsip tanggung jawab, kehati-hatian, keterlibatan public, serta keterbukaan. Jika ada wewenang yang dilanggar, metode, maupun substansi, konsekuensi hukum bisa begitu erat, baik dengan pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), pemulihan hak warga negara, sampai kewajiban Ganti rugi sesuai konsep tindakan pemerintah yang melawan hukum. Dengan

¹⁰ Penetapan Upah Minimum, "Peranan Dewan Pengupahan Terhadap Penetapan Upah Minimum" 01, no. April (2017).

¹¹ Volume Dharmasysa and Jurnal Fakultas, "PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA (ONRECHTMATIGE OVERHEIDSAAD)" (Suatu Tinjauan Analisis Administrasi Pemerintahan)" 2, no. December (2022).

demikian, strategi pengupahan yang baik ialah strategi yang menggabungkan antara kebutuhan pekerja dengan dunia usaha, sesuai data empiris yang ada, serta dengan ketat sesuai norma-norma legalitas administratif, yang esensial guna tegaknya supremasi hukum

Untuk mengetahui ataupun memahami Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) serta hubungannya dengan kebijakan pengupahan makin diperlukan sebab adanya perubahan lanskap hubungan industrial modern. Pada scenario tersebut, pemerintah bukan hanya berguna sebagai pembuat regulasi, namun sebagai pelindung ketertiban ekonomi serta sosial dengan perangkat administratif. Sejalan dengan bertambahnya ketergantungan terhadap sistem administratif pada banyak sektor, dimana ketenagakerjaan, KTUN menjadi penting guna mengevaluasi kualitas tata Kelola. Maka perlu menetapkan apakah Keputusan pengupahan sesuai unsur-unsur penting kewenangan, kebenaran prosedural, serta justifikasi substantif, juga sejalan dengan legalitas serta Asas-asas Umum Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Sementara itu, legalitas KTUN berkaitan dengan penetapan upah minimum hubungannya sangat erat dengan asas perlindungan hukum untuk perseorangan. Termasuk pekerja ataupun pemberi kerja berhak mengetahui dasar hukum sebuah keputusan, proses yang dimanfaatkan guna mencapainya, serta alasan dari hal tersebut, saat KTUN dibuat secara tidak transparan ataupun terbuka, ini mempunyai risiko melanggar prinsip aksesibilitas serta keterlibatan publik yang harusnya sebagai landasan proses administrasi. Secara praktik, ada berbagai konflik terkait upah minimum dikarenakan para pemangku kepentingan merasanya tak diikutsertakan untuk berdiskusi, ataupun dikarenakan gubernur membuat Keputusan tidak melihat saran teknis serta objektif dari Dewan Pengupahan¹². Keadaan tersebut menghilangkan rasa percaya pada akuntabilitas pemerintah serta sebagai jalan untuk gugatan hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Hubungan di antara Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dengan kebijakan pengupahan memperlihatkan bahwasanya dalam kerangka hukum administrasi Indonesia mengkolaborasikan mekanisme *checks and balances* lewat pengawasan yudisial. PTUN berguna sebagai platform guna memperbaiki kesalahan administratif yang diakibatkan oleh pejabat¹³. Apabila terdapat permasalahan berkaitan dengan kewenangan prosedur, maupun aspek substantif yang teridentifikasi, keputusan itu bisa dibatalkan dimata hukum. Pada proses ini memberikan kemungkinan bagi masyarakat khususnya perwakilan bisnis serta serikat pekerja, guna melindungi hak-hak hukum mereka dengan jalan yang diperbolehkan atau sah. Dengan demikian, artinya pemerintah tidak diperkenankan bertindak sembarangan saat menentukan sebuah kebijakan yang dampaknya luas terhadap perekonomian serta sosial. Peran dari Dewan Pengupahan Daerah pada penetapan upah minimum penting dikarenakan merekomendasikan berlandaskan dari studi empiris dan teknis. Apabila berbagai saran tersebut tidak dipedulikan tanpa dasar hukum yang sah. Maka demikian, menitikberatkan bahwasanya pemerintah tak bisa bertindak sewenang-sewenang saat membuat kebijakan yang dampaknya luas terhadap ekonomi dan sosial.

Sementara itu asas proporsionalitas tak boleh diabaikan, terkhusus saat berbagai pilihan itu memengaruhi keseimbangan antara hak-hak pekerja serta operasional usaha. Keputusan yang

¹² Ignatius Loyola Julio Doni Kuma, "Kedudukan Dan Fungsi Dewan Pengupahan Dalam Rangka Penetapan Upah Minimum Tenaga Kerja Di Provinsi Nusa Tenggara Timur Ignatius Loyola Julio Doni Kuma Maka Pemerintah Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Membuat Peraturan Perundang-Undangan" 4, no. 1 (2025): 32–53.

¹³ Marlina Dewi Setiani Moh. Imam Gusthomi, Farrel Ardan Rinaldi, "The Role of PTUN Procedural Law in Protecting Citizens ' Rights Against Decisions of State," *Jurnal Penelitian Pendidikan* 41, no. 2 (2024): 89–93.

memberikan banyak keuntungan bagi pekerja ataupun pemberi kerja bisa mengabaikan faktor lain yang penting juga, pada akhirnya melanggar asas keadilan¹⁴. Seperti, penetapan upah minimum yang disahkan begitu rendah, tidak memperhitungkan inflasi serta bertambahnya biaya hidup layak, bisa disebut dengan pelanggaran nilai-nilai kemanusiaan serta keadilan sosial. Sedangkan, apabila upah minimum yang begitu tinggi tidak melihat kemampuan bisnis, hal tersebut berakibat pada PHK serta penutupan usaha secara besar-besaran yang berakhir merusak tujuan awal penetapan upah minimum.

Sementara itu, begitu penting agar tak mengabaikan prinsip proporsionalitas, terkhususnya terkait dengan pengambilan keputusan yang dimana harus menemukan titik tengahnya di antara kebutuhan karyawan dan keberlanjutan bisnis. Keputusan yang begitu menguntungkan salah satu pihak, termasuk karyawan ataupun pemberi kerja bisa mengabaikan berbagai faktor penting lain serta berakibat melanggar konsep keadilan. Seperti, apabila upah minimum disahkan dengan tingkat yang begitu rendah tidak melihat faktor inflasi serta kenaikan biaya yang terkait dengan standar hidup dasar, Keputusan ini bisa melanggar prinsip-prinsip kemanusiaan serta keadilan sosial. Berbanding terbalik, apabila upah minimum dinaikkannya begitu tinggi tidak melihat kemampuan bisnis dengan realistis, akibatnya terjadi pemutusan hubungan kerja secara besar-besaran serta bisnis yang berjalan akhirnya gagal, pada akhirnya melemahkan tujuan penetapan upah minimum¹⁵.

Pada penanganan kompleksitas kebijakan upah di KTUN pejabat pemerintah harus paham akan tren dunia serta nasional, terkhususnya dengan adanya ergeseran ekonomi yang signifikan. Data ekonomi yang dipergunakan guna menetapkan upah wajib bersumber dari entitas yang terpercaya, misalnya Badan Pusat Statistik (BPS), dalam memastikan bahwasanya keputusan gubernur berdasarkan dari bukti objektif, bukan bias pribadi. Sejalan dengan bertambahnya ketergantungan terhadap informasi, penggunaan data yang tak akurat ataupun tak lengkap bisa mengakibatkan pengambilan keputusan yang tidak tepat. Maka demikian, berbagai aspek sesuai dari KTUN diharuskan menggambarkan kapasitas pemerintah guna mengetahui situasi ekonomi yang rumit serta mengubahnya sebagai kebijakan yang bijaksana serta adil.

Sementara itu, dampak luas dari pilihan upah minimum pada stabilitas hubungan ketenagakerjaan tidak bisa diabaikan. KTUN yang cacat bisa memperparah perselisihan antara pekerja dengan pengusaha, yang akhirnya berujung dengan protes, pemogokan, maupun pelanggaran peraturan ketenagakerjaan. Apabila pemerintah gagal patuh pada prosedur ataupun kewenangan yang disahkan, hal ini bisa memperkecil kepercayaan public pada lembaga pemerintah, kemudian bisa melemahkan kredibilitas kebijakan lain. Maka, KTUN lebih dari sekedar dokumen administratif, KTUN berguna sebagai alat politik serta sosial yang dengan pesat dapat mempengaruhi kehidupan dari jutaan manusia. Berhasilnya suatu hubungan ketenagakerjaan yang stabil tergantung dari keputusan gubernur yang berdasarkan dari legalitas administrative yang kuat, transparansi serta memastikan bahwasanya seluruh pihak mempunyai hak agar bisa andil di dalamnya.

PTUN berfungsi sebagai badan korektif yang krusial guna menyelaraskan kekuasaan pemerintah dengan hak perseorangan. Penilaian KTUN memperlihatkan bahwasanya negara

¹⁴ Moh. Hudi Faishal Taufiqurrahman, Efendi Ibnususilo, Monika Melina, "ASAS-ASAS DAN NORMA-NORMA HUKUM ADMINISTRASI NEGARADALAM PEMBUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, PERATURAN KEBIJAKAN, DAN KEPUTUSAN," *MIMBAR YUSTITIA* 5, no. 2 (2021): 91–114.

¹⁵ Muhammad Widhijanto Santjoko and Imam Suroso, "Legal Protection for Waged Workers Under the Minimum Wage at the Regency / Municipality Level" 3, no. 6 (2024).

tunduk terhadap pengawasan hukum, yang menunjang pejabat public agar lebih cermat untuk menjalankan kewenangannya, masing-masing kesalahan administrative bukan hanya mempunyai risiko pada pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) namun bisa mengakibatkan pertanggungjawaban atas kerugian sesuai asas kesalahan pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*)¹⁶. Pada penetapan upah minimum, bisa mengalami dampak negatif untuk pekerja yang menerima upah yang tidak memadai ataupun untuk pemberi kerja yang terdapat tekanan keuangan yang tak seharusnya

Umumnya, pemeriksaan KTUN pada kebijakan upah memperlihatkan bahwasanya hukum administrasi modern memberikan keharusan pada pemerintah beroperasi dengannya professional, tak memihak, serta transparan. Masing-masing Keputusan harus ditunjang dari informasi yang akurat, alasan yang benar, prosesnya jelas, serta wewenang yang tepat, pelanggaran pada prinsip-prinsip tersebut tak hanya berbahaya bagi legalitas pilihan yang dibuat, namun membahayakan kepercayaan public pada pemerintah serangan mengganggu stabilitas sosial serta ekonomi.

1. Analisis Kewenangan Gubernur

Penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP) serta Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) yaitu kewenangan gubernur, yang hadir langsung dari mandat hukum. Konsep tersebut artinya kewenangan itu asalnya langsung dari anggota DPR, melalui pendelegasian dari lembaga lainnya, sehingga seluruh tanggung jawab politik serta tugas administrative atas kebijakan-kebijakan ini adanya di tangan gubernur. Berlandaskan dari hukum Indonesia, kewenangan tersebut sumbernya dari Pasal 80 serta Pasal 88c Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 terkait Cipta Kerja, serta kemudian ditunjang secara hierarkis dari Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021, yang berguna sebagai pedoman pelaksanaan teknis. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Serang Nomor 18/G/2022/PTUN-SRG sebagai yurisprudensi krusial dikarenakan menyatakan bahwasanya penetapan UMP/UMK sesungguhnya ialah kewenangan gubernur maka harus dinilai sesuai kriteria Keputusan Tata Usaha Negara yang sah seperti pada Pasal 52 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 terkait Administrasi Pemerintahan. Para hakim menafsirkan kewenangan tersebut dari empat dimensi krusial yang di persyaratkan pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014: Batasan kewenangan, isi kewenangan, waktu pelaksanaan kewenangan, serta tujuan maupun sasaran kewenangan¹⁷.

Terkait Batasan kewenangan para hakim menyatakan bahwasanya gubernur, merupakan pemimpin provinsi, mempunyai peranan krusial pada hierarki administratif pada pengelolaan keadaan ketenagakerjaan pada berbagai kota maupun kabupaten. Kewenangan tersebut ada pembatasan melampaui forma formal belaka, melainkan berkaitan dengan konsep kompetensi pengaturan dalam hukum administrasi modern, dimana pejabat wajib patuh pada kewenangan tersebut guna memastikan seluruh prosedur yang dibutuhkan, termasuk rekomendasi dari pimpinan daerah serta masukan dari Dewan Pengupahan Provinsi seperti dimaksudkan pada pasal 35 ayat (1) PP 36/2021, sudah terselesaikan seperti yang seharusnya. Maka demikian, saat penggugat menggugat proses pembuatan kebijakan, para hakim selanjutnya menyatakan bahwasanya risalah rapat pleno Dewan Pengupahan, dokumen rekomendasi, serta risalah

¹⁶ Sukmananda Ahya Pratiwi, Wahanani Arfah, and Stefanus Sianturi, "Analysis of the Relationship between the Concept of Onrechtmatige Overheidsdaad and Maladministration Practices in Public Services in Indonesia," *Veteran Law Review* 7 (2024): 1–8, <https://doi.org/10.35586/velrev.v7i1.5745>.

¹⁷ Spyendik Bernadus Blegur, "MAIN LEGAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURAL LAW," *Jurnal Hukum Peratun* 5 (2022): 39–56.

diskusi berkaitan rumusannya, seluruhnya sudah dilaksanakan selaras akan proses hukum pembuatan peraturan, maka sesuai Batasan kewenangan formal serta substansial¹⁸. Pandangan tersebut selaras akan teori legitimasi procedural yang dinyatakan oleh *Gary Coglianese dalam Administrative Law Review* (2012), menyebutkan bahwasanya legitimasi tindakan administrative bukan hanya berdasarkan dari pemberian kewenangan namun terhadap berbagai langkah procedural yang sesuai yang diputuskan saat pengambilan Keputusan¹⁹.

Intinya dari sengketa ini berkaitan dengan permasalahan kewenangan, yang mana para penggugat hendak memperlakukan keabsahan formula perhitungan upah minimum yang disahkan oleh gubernur. Majelis hakim selanjutnya menyebutkan bahwasanya penggunaan formula yang sejalan dengan Peraturan Pemerintah 28/2021 seluruhnya sah, dikarenakan baik Undang-Undang Cipta Kerja ataupun peraturan yang terkait tetap berlaku dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020. Melalui menerapkan konsep pembatalan yang sifatnya prospektif (*profuturo*), Mahkamah Konstitusi dengan tegas menyebutkan bahwasanya Undang-Undang Cipta Kerja disebut inkonstitusional bersyarat, undang-undang ini nantinya terus berlaku selama dua tahun masa revisi guna menghindari kekosongan hukum serta menjaga stabilitas kebijakan strategis. Para hakim menyatakan bahwasanya kebijakan upah minimum termasuk dalam kebijakan strategis, yang menyatakan bahwasanya pengaplikasiannya benar serta tak melanggar larangan pembentukan kebijakan baru. Sikap tersebut menggambarkan berbagai prinsip konsistensi regulasi serta kepastian hukum, yang esensial untuk prinsip AUPB, serta selaras dari kajian S. Rose-Ackerman pada bukunya elektronik *The Comparative Administrative Law* (Edward Elgar, 2020), menyatakan bahwasanya kebijakan pemerintah yang penting wajib terus dibenarkan untuk kepentingan publik, terlebih lagi saat amandemen legislatif²⁰. Dengan ini, kewenangan gubernur pada penerapan rumusan PP 36/2021 tak bisa disebut tidak benar dimata hukum, dikarenakan rumusannya sesungguhnya sudah selaras akan kerangka regulasi yang ada serta menyokong tingginya supremasi hukum.

Seberapa lama kewenangan yang diberikan ialah bagian krusial pada pengevaluasian keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Dari Peraturan Pemerintah No. 36/2021, peraturan ini mengesahkan terkait waktu penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP) selambat-lambatnya 30 November tiap tahunnya, guna mengetahui kepatuhan pada kerangka waktu administratif. Para hakim memberi kesimpulannya gubernur menetapkan keputusannya tepat waktu, agar sesuai syarat ketepatan waktu. Aspek ketepatan waktu ini diperlukan sebab sebagai wujud prinsip akuntabilitas temporal, yang memberikan kewajiban bagi pejabat publik beroperasi pada batasan waktu tertentu guna menunjang prediktabilitas serta stabilitas pada pasar tenaga kerja. Dari hal tersebut sebagai konsep yang menitikberatkan terhadap penundaan yang terburu-buru ataupun tak wajar pada penetapan upah minimum bisa menjadi penyebab hukum yang ambigu, kepercayaan publik menurun, serta mengkompromikan legitimasi kewenangan pemerintah.

Berkaitan dari kewenangan itu, penilaian hakim memperlihatkan bahwasanya penetapan upah minimum bukan hanya sebagai fungsi administrative; penetapan upah minimum berperan sebagai perlindungan sosial tujuannya mengecilkan paparan pekerja pada perubahan ekonomi

¹⁸ Murlinus, "Perlindungan Hukum Atas Terhadap Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*)," *Jurnal Studi Hukum Dan Administrasi Publik*, no. 2 (2024): 158–59.

¹⁹ Gary Coglianese, "THE EMPTINESS OF DECISIONAL LIMITS : RECONCEIVING PRESIDENTIAL CONTROL OF THE ADMINISTRATIVE STATE," n.d.

²⁰ Susan Rose-ackerman and Peter L Lindseth, "Comparative Administrative Law: Outlining a Field of Study," 2010, 435–52.

serta menaikkan biaya hidup. Penetapan upah minimum sebagai gambaran kewajiban negara guna melindungi masyarakatnya, seperti pada pasal 10 UU 30/2014, dimana pejabat pemerintah wajib merealisasikan kemanfaatan, keadilan, serta kepastian hukum. Pandangan yang berkaitan dengan tujuan tersebut selaras akan teori landasan perlindungan sosial serta agenda pekerjaan layak yang diadvokasi oleh ILO, menyebutkan upah minimum ialah alat penting guna menunjang kesejahteraan pekerja yang berprinsip keadilan. Suatu analisis komparatif internasional pada *"The Effects of Minimum Wages on Employment : Theory and Evidence from Britain"* karya Dickens memperlihatkan bahwasanya berbagai negara yang menggunakan otoritas subnasional misalnya provinsi di Kanada, negara bagian di AS, maupun wilayah administrative di Jerman yang mempunyai kecenderungan system upah minimum yang lebih adaptif pada kondisi daerahnya serta lebih efektif dalam memelihara daya beli pekerja²¹.

Studi yang lebih dalam menyatakan bahwasanya kemampuan gubernur dalam menetapkan upah minimum regional ialah model tata Kelola upah yang terdesentralisasi yang mengkolaborasikan gagasan otonomi daerah dengan perlindungan tenaga kerja pada struktur administrative yang kohesif. Boeri merinci teori ini dengan mendalam pada *The Economics of Imperfect Labor Markets* (Princeton University Press, 2021), yang menyebutkan bahwasanya efektivitas kebijakan upah minimum begitu bergantung terhadap pemahaman otoritas daerah pada dinamika ekonomi daerah, tingkatan inflasi, serta keadaan pasar tenaga kerja²². Sedangkan pada karya *Decent Work and Economic Growth " to " Sustainable Work and Economic Degrowth"* menempatkan penetapan upah minimum ialah alat bagi stabilitas makroekonomi, dikarenakan berguna dalam menunjang konsumsi domestic, memperkecil ketimpangan, menaikkan tata Kelola pasar tenaga kerja, serta memberdayakan kemampuan negosiasi pekerja²³. Maka, kewenangan gubernur pada konteks tersebut melebihi sekadar administrasi; kewenangannya merealisasikan strategi nasional yang tujuannya agar kelangsungan ekonomi serta stabilitas sosial tercapai. Dari analisis hukum, teori, serangan empiris, dan ditunjang dari putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Serang serta kajian akademis global yang sesuai, kesimpulannya gubernur mempunyai kewenangan yang sah serta lengkap guna menentukan Upah Minimum Provinsi (UMP) serta Upah Minimum Regional (UMK). Kewenangannya tersebut dikatakan sah sebab sesuai empat kriteria keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN): Batasan kekuasaan yang benar, isi kewenangan yang sah serta benar, kepatuhan terhadap peraturan yang tepat waktu, serta tujuan yang menunjang perlindungan pekerja serta kepentingan umum. Penyesuaian konstruksi hukum nasional melalui pandangan internasional memperlihatkan sesungguhnya penetapan upah minimum oleh gubernur bukan hanya sah serta konstitusional namun sebagai praktik tata Kelola pemerintahan yang benar yang akurat serta selaras akan standar manajemen ketenagakerjaan di semua negara.

2. Analisis Prosedur Penetapan KTUN

Putusan Nomor 18/G/2022/PTUN-SRG sesungguhnya menyatakan bahwasanya Keputusan gubernur Banten berkaitan upah minimum tahun 2022 sudah sesuai prosedur formal seperti

²¹ Richard Dickens, "The Effects of Minimum Wages on Employment : Theory and Evidence from Britain," 1999, 1–22.

²² T Boeri and J van Ours, *The Economics of Imperfect Labor Markets, Third Edition* (Princeton University Press, 2021), <https://books.google.co.id/books?id=XBn0DwAAQBAJ>.

²³ Halliki Kreinin and Ernest Aigner, *From "Decent Work and Economic Growth " to " Sustainable Work and Economic Degrowth " : A New Framework for SDG 8, Empirica*, vol. 49 (Springer US, 2022), <https://doi.org/10.1007/s10663-021-09526-5>.

pada PP 36/2021 terkait pengupahan. Hal tersebut dilihat dari Risalah Rapat Paripurna Dewan Pengupahan Provinsi serta rekomendasi Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota yang memperlihatkan bahwasanya berbagai langkah administrative yang dibutuhkan, seperti permohonan saran serta pertimbangan yang ada pada Pasal 35 ayat (1) PP 36/2021, sudah terpenuhi. Tetapi, Mahkamah menyatakan bahwasanya pemenuhan formalitas saja tak cukup tanpa melihat prinsip-prinsip prosedural substantif yang menitikberatkan transparansi, partisipasi yang signifikan, serta kesetaraan untuk semua pemangku kepentingan. Kerangka evaluative ini beranjang dari penafsiran sempit pada berbagai hal procedural, melalui menitikberatkan bahwasanya proses administrative harusnya dilihat tak hanya sebagai rutinitas teknis, tetapi merupakan sarana guna melindungi kepentingan public serta menjamin akuntabilitas. Pandangan tersebut selaras dari para ahli hukum administrasi, seperti ada pada buku “Hukum Administrasi Negara,” menyebutkan bahwasanya keadilan procedural bukan hanya berkaitan dengan langkah-langkah formal, namun kewajiban pemerintah agar menawarkan proses yang inklusif berwawasan luas, serta proporsionalitas pada seluruh tidnakan²⁴.

Saat melaksanakan penilaian pada penetapan Upah Minimum 2022 di Banten, panel membuat catatan bahwasanya sekalipun rekomendasi Dewan Pengupahan serta masukan dari para pemimpin daerah sudah sah, konsultasinya tak menggambarkan andil yang setara untuk pekerja. Hal tersebut memprihatinkan dikarenakan formula yang dikutip dalam PP 36/2021 ketika disebut inkonstitusional bersyarat sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVIII/2020. Dari putusan tersebut penerbitan kebijakan kritis saat periode amandemen undang-undang dibatasi, yang menandakan bahwasanya Keputusan dengan konsekuensi sosial-ekonomi yang pesat misalnya upah minimum, harus dengan hati-hati oleh pejabat publicnya. Mahkamah memberikan kesimpulannya gubernur bukan hanya patuh pada pedoman teknis pada PP 36/2021, namun wajib mengevaluasi kesadaran konstitusional melalui memastikan transparansi serta alasan yang memadai guna mengimplementasikan formula baru itu. Apabila aspek tersebut terabaikan, Keputusannya dikatakan melanggar asas kepastian serta kemanfaatan hukum yang ada pada Pasal 1- UU 30/2014, dikarenakan mengabaikan kerangka konstitusional serta tidak bisa memastikan keterlibatan yang cepat dari perseorangan yang terkena dampaknya. Konsep partisipasi yang memiliki makna ini juga diakui merupakan tolok ukur internasional pada kebijakan pengupahan, seperti dirinci pada laporan ILO “*A Review of Wage Setting through Collective Bargaining*,” berkaitan dengan efektivitas tentang undang-undang upah minimum begitu bergantung terhadap proses konsultatif yang inklusif dengan basis bukti, serta transparan²⁵.

Terdapat perbedaan di antara proses administrative secara keseluruhan yang dinyatakan pada UU 30/2014 serta proses teknis yang diartikan pada Peraturan Pemerintah 36/2021 jadi penting pada pengevaluasian Mahkamah. Undang-Undang 30/2014 menyebutkan struktur yang menuntut seluruh Keputusan administrative mematuhi unsur-unsur kunci misalnya kewenangan prosedur, substansi, serta kewajiban guna menegaskan asas-asas umum tata Kelola pemerintahan yang baik (AUPB), termasuk transparamsi, pemerataan, serangan akuntabilitas. Ini menandakan bahwasanya Keputusan, misalnya Keputusan terkait upah minimum (UMK), wajib diteliti bukan hanya untu kebenaran proseduralnya, namun agar bagaimana Keputusan

²⁴ Amelia Ayu Paramitha et al., *Hukum Administrasi Negara*, n.d.

²⁵ *A Review of Wage Setting through Collective Bargaining*, n.d.

itu menghormati hak-hak para pihak yang ikut andil serta konsekuensi jangka panjang. Sementara itu, Peraturan Pemerintah 36/2021 hanyalah menyebutkan angkah-langkah teknis yang ikut serta pada proses pengesahan upah minimum, tidak dengan keseluruhan melakukan pembahasan terkait faktor konstitusional, ketidaksamaan pendapat public maupun harus adanya proses musyawarah yang lebih mencakup semuanya. Saat pejabat public mengikuti Peraturan Pemerintah 36/2021 namun mengabaikan tata Kelola administrative yang disahkan pada Undang-Undang 30/2014, suatu kejadian yang disebut pada teori administrasi merupakan cacat procedural yang berarti tercipta cacat tersebut, sekalipun tak terlihat pada dokumen resmi, namun begitu memengaruhi legitimasi Keputusannya. Ketahanan kebijakan ketenagakerjaan begitu bergantung terhadap legitimasi public, transparansi pada pengambilan Keputusan, serta jaminan hukum bagi pekerja ataupun pemberi kerja. Maka demikian, panel menyebutkan bahwasanya cacat procedural bukan hanya kesalahan administrative saja; namun sebagai kelemahan yang dampaknya buruk terhadap perlindungan pekerja, konsistensi kebijakan upah minimum, serta tata Kelola yang bertanggung jawab.

Apabila komponen procedural esensial dimasukkan pada struktur normative yang lebih besar, demikian Keputusan misalnya penetapan upah minimum (UMK) oleh gubernur Banten harusnya dievaluasi tak hanya sesuai Langkah-langkah administrative yang dibutuhkan, namun bagaimana Langkah-langkah itu berguna pada ranah demokrasi administrative serta tata Kelola pemerintahan yang baik. Pada kondisi tersebut, konsep prosedur substansial memperlihatkan bahwasanya proses bukan hanya harus ada namun beroperasi dengan efektif: prosesnya wajiblah memfasilitasi partisipasi yang tulus, akuntabilitas yang terukur, serta hasil yang bisa dimintai pertanggungjawabannya oleh public. Seperti, sekalipun terdapat rapat Dewan Pengupahan serta rekomendasi dari gubernur maupun wali kota, apabila proses berjalan tidak baik dipastikan akses informasinya yang memadai untuk seluruh pihak yang berkaitan, prosedurnya tak akan mematuhi kriteria substantif yang diantisipasi. Pada ranah administrasi public, konsep ini disebut dengan keadilan procedural ataupun proses hukum pada pengambilan Keputusan administrative. Dari referensi yang ada, hal ini harus berisikan ²⁶:

- (a) Informasi yang benar,
- (b) Memberikan kesempatan bagi masukan yang memiliki makna,
- (c) Mengambil keputusannya secara transparan serta dijelaskan secara rinci, serta
- (d) Mekanisme pengawasan serta akuntabilitas.

Terkhusus berkaitan dengan penetapan upah minimum, metodologi penghitungan serta penetapan formula tak seluruhnya bersifat teknis; metodologi ini mempunyai skala yang begitu besar pada hak-hak pekerja serta stabilitas ekonomi. Maka demikian, sekalipun Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 (PP 36/2021) dengan sah menyatakan rekomendasi Dewan Pengupahan, permintaan arahan, serta jangka waktu pengambilan keputusan, pengadilan memutuskan bahwasanya pemilihan formula pada PP 36/2021 dilaksanakan saat norma itu masih dengan keadaan “beku substansial” dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yang menyebutkan bahwasanya tak boleh terdapat kebijakan strategis terbaru yang disahkan sebelum amandemen legislative dilaksanakan. Maka demikian, sekalipun prosedurnya dikatakan “selesai” dalam administrative, apabila dilangsungkan dengan tidak melihat larangan kebijakan strategis terbaru serta konsekuensi untuk kelompok pekerja, terkhususnya

²⁶ Aini Rahmania and Muhamad Khoerul Umam, “Implikasi Terhadap Normatifisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Terhadap Praktik Administrasi Pemerintahan Implications for the Normalization of General Principles of Proper Government on Administrative Practices” 2, no. 2 (2025): 137–51, <https://doi.org/10.58824/jdls.v2i2.419>.

mereka yang ada pada posisi structural yang lebih dibawahnya, menjadi penyebab kurangnya legitimasi pada Keputusannya, yang menandakan terdapat kesalahan procedural substantif. Hal ini pun melanggar asas kepastian hukum (diakibatkan dari perubahan situasi normative) serta kemanfaatan (karena dampak kebijakan tak dipertimbangkannya dengan baik, seperti ada pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 terkait Administrasi Pemerintahan).

Untuk menganalisa teori kebijakan upah, seperti ada pada studi *International Labour Organization* (ILO) terkait tata kelola upah minimum, efektivitas regulasi upah tak hanya mendapat pengaruh dari model ekonomi ataupun perhitungan matematis, namun tergantung dari proses konsultasi yang substansial, partisipasi aktif dari pekerja serta pemberi kerja, dan kejelasan pada diskusi kebijakan. Saat pilihan ditentukan tidak melihat kelompok yang terkena dampaknya dengan memadai, ataupun tak terdapat alasan yang transparan dibalik pemilihan sebuah formula di atas formula lain, sekalipun secara prosedur terlihat “dipatuhi,” validitas sosial serta hukum dari Keputusan itu tetaplah tidak kuat. Maka demikian, pada kasus gubernur Banten, hakim mengidentifikasi “cacar procedural yang dignifikan” (tak hanya kekurangan yang dangkal) dikarenakan minimnya jaminan musyawarah, keterlibatan, serta transparansi, juga norma-norma yang diimplikasikan masih pada tahapan transisi konstitusional, yang akhirnya membutuhkan sikap hati-hati.

Berdasarkan pandangan tata Kelola public, bisa disebut bahwasanya saat pejabat tinggi menetapkan Keputusan penting, misalnya menetapkan upah minimum, wajib melihat tiga aspek utamanya:

- (1) Aspek teknis (menetapkan apakah peraturan yang disahkan telah akurat dan sesuai);
- (2) Aspek kelembagaan (mengetahui apakah ada mekanisme pengawasan serta keseimbangan yang memadai, termasuk Dewan Pengupahan, masukan public, serta materi rekomendasi yang diaksesnya mudah); serta
- (3) Aspek legitimasi (melaksanakan evaluasi apakah proses dilaksanakan dengan adil, transparan, serta terbuka untuk seluruh pihak yang ikut andil di dalamnya).

Apabila salah satu dari aspek ini tidak sesuai, terkhususnya legitimasi, demikian sekalipun mempunyai hasil secara teknis “memadai,” hasil tersebut dikatakan tak valid maupun cacat fundamental secara prosedur. Pada kondisi tersebut, hakim mencatat bahwasanya cacat procedural tak hanya sebagai permasalahan teknis kecil, namun memengaruhi hakikat perlindungan pekerja serta demikian disebut substansial dari standar procedural. Perspektif tersebut sama seperti literatur yang ada, yang menitikberatkan bahwasanya keputusan publik yang dampaknya luas wajib melihat proses yang menggambarkan kualitas demokrasi yang tinggi, bukan hanya formalitas administratif semata.

Berkaitan dengan implikasi hukum, apabila putusan administrative dilihat mempunyai kesalahan procedural yang besar, ada kemungkinan putusannya bisa dibatalkan dari pengadilan tata usaha negara. Keadaan tersebut dapat membuat komplikasi pada penegakkan hukum serta operasional peraturan yang mengikutinya. Terkait upah minimum 2022 di Banten, ini menandakan bahwasanya terlepas dari penegakan kebijakan itu, validitas serta efektivitas jangka panjangnya, terkhusus pada hubungannya dengan perlindungan hak-hak pekerja serta pemeliharaan Kesehatan ekonomi regional tak bisa dievaluasi tanpa perhatian secara keseluruhan pada bagaimana prosedur yang adil sudah diikuti. Maka demikian, praktik manajemen pengupahan yang akan datang harus menaikkan bukan hanya penetapan aturan namun kualitas proses yang ikut andil di dalamnya: memastikan pekerja serta pemberi kerja berkesempatan sama bahwasanya metode konsultasi dilaksanakan serta dicatat secara benar,

hasil diskusi diklarifikasi serta bisa diakses, serta perwakilan pemerintah dengan aktif mengimplementasikan pengetahuan konstitusional seperti digariskan oleh Mahkamah Konstitusi pada Keputusannya yang berkaitan dengan pengupahan.

3. Analisis Substansi Keputusan

Pada tinjauan terperinci terkait Putusan No. 18/G/2022/PTUN-SRG, majelis hakim meninjau tak hanya fokus terhadap kepatuhan pada prosedur penetapan upah minimum, namun mengkaji kesesuaian putusan Gubernur Banten dengan kerangka hukum yang lebih luas serta tujuan esensial kebijakan upah minimum. Kesimpulannya menyatakan bahwasanya gubernur memiliki wewenang mengesahkan upah minimum, agar menghindari wewenang formal yang disalahgunakan. Tetapi, penerapan formula yang dijabarkan pada Peraturan Pemerintah No. 36/2021 tidak melihat batasan konstitusional yang disoroti pada Putusan Mahkamah Konstitusi (No. 91/PUU-XVIII/2020) memperlihatkan terdapat kecerobohan pada tata kelola pemerintahan pada unsur pertimbangan yang bijaksana. Ketika lanskap hukum nasional menemui "ketidakstabilan" konstitusional yang diakibatkan dari uji materi Undang-Undang Cipta Kerja, diperlukan guna mengadopsi pendekatan strategis pada regulasi upah pada pendekatan yang menjelaskan ulang struktur distribusi upah pada daerah melalui evaluasi keseluruhan yang melebihi batasan hanya aplikasi matematis. Pengamatan tersebut harus dilaksanakan ditunjang dari teks putusan PTUN yang bisa diaksesnya oleh publik.

Secara teori, legalitas substansial,, menyebutkan bahwasanya legitimasi dari keputusan administratif dinilainya harus dari seberapa sesuainya dengan standar konstitusional, tujuan kebijakan, serta dampak sosial-ekonomi yang nyata, bukan hanya dari kepatuhan terhadap prosedur formal. Dalam hal ini, panel peninjau mencatat bahwa meskipun proses formal Dewan Pengupahan dan metode perhitungan teknis telah diikuti, tidak ada indikasi bahwa gubernur melakukan analisis mendalam tentang dampak jangka panjang terhadap pekerja, usaha kecil, dan stabilitas pasar tenaga kerja local, analisis yang seharusnya mencakup penilaian risiko, evaluasi manfaat, dan langkah-langkah untuk mengurangi dampak pada kelompok berisiko. Pedoman Penilaian Dampak Regulasi dari organisasi internasional menekankan perlunya kerangka kerja evaluatif semacam itu untuk kebijakan publik yang signifikan; dengan demikian, ketiadaan kerangka kerja ini dalam diskusi gubernur menyoroti kekurangan substantif yang signifikan²⁷. OECD telah menguraikan prinsip dan teknik yang jelas mengenai kerangka kerja RIA dan penilaian dampak sosial-ekonomi regulasi²⁸.

Mempertimbangkan tujuan regulasi upah minimum yang pada dasarnya bertindak sebagai sarana perlindungan dan redistribusi sosial untuk menegaskan martabat dan daya beli pekerja, sebuah formula yang menekankan parameter ekonomi yang luas (seperti pertumbuhan dan inflasi nasional atau regional) sementara mengabaikan untuk memasukkan informasi kontekstual tingkat mikro (seperti survei yang menilai daya beli keluarga pekerja di setiap kabupaten atau kota, kemampuan usaha mikro dan kecil untuk menangani kenaikan upah, atau tren ketenagakerjaan setelah pandemi) berisiko mengarah pada keputusan yang secara formal baik tetapi secara substansial merugikan pekerja. ILO bersama dengan pedomannya tentang upah minimum menekankan bahwa penetapan upah minimum perlu menyeimbangkan perlindungan pekerja dengan pelestarian kesempatan kerja dan harus menjadi bagian dari

²⁷ Oecd Best, Practice Principles, and Regulatory Policy, *Regulatory Impact Assessment*, n.d.

²⁸ Best Practices, "OECD R Eulatory Impact," n.d.

proses dialog tripartit. Tanpa pemeriksaan semacam itu, substansi keputusan mungkin tidak memenuhi tujuan perlindungan sosial dari sistem upah minimum. Panel juga mengkaji elemen-elemen terkait prinsip-prinsip menyeluruh tata kelola pemerintahan yang baik (AUPB) yang khususnya, prinsip-prinsip utilitas, ketekunan, kepastian hukum, dan non-diskriminasi melalui argumen yang kohesif: penerapan formula PP 36/2021 pada dasarnya tidak inkonstitusional; namun, penggunaan formula ini dalam lingkungan hukum yang tidak stabil, tanpa langkah-langkah mitigasi yang tepat dan argumen yang kuat, melanggar prinsip-prinsip ketekunan dan keadilan administratif. Situasi ini membuat pihak-pihak yang terdampak (terutama pekerja berpenghasilan rendah dan usaha kecil) menghadapi ambiguitas regulasi dan ancaman ekonomi yang dinilai buruk. Dengan demikian, perhatian utama panel bukanlah kegagalan teknis untuk mematuhi formula tersebut, melainkan kurangnya keterlibatan substansial dalam analisis yang bermakna, pada dasarnya evaluasi yang cermat terhadap dampak kebijakan, sebuah kriteria yang didukung oleh kajian administratif dan praktik global. Untuk pendekatan ilmiah tentang bagaimana pemerintah seharusnya mempertimbangkan manfaat dan kebijakan sosial dalam proses pengambilan keputusan mereka, tersedia studi-studi terkemuka yang relevan di bidang administrasi.

Terkait bukti dan pengumpulan data, putusan tersebut mengindikasikan bahwa Dewan Pengupahan memang menggunakan metrik makroekonomi (seperti ekspansi ekonomi dan inflasi). Namun, terdapat kekurangan dokumentasi yang memadai yang membandingkan penilaian alternatif atau analisis skenario yang menggambarkan bagaimana kenaikan upah minimum memengaruhi sektor industri tertentu, pasar tenaga kerja informal, dan pengeluaran usaha local, termasuk prakiraan ketenagakerjaan, potensi PHK, atau transisi ke kondisi kerja yang tidak stabil. Ketiadaan pembahasan alternatif melemahkan validitas putusan secara keseluruhan, karena Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang No. 30/2014 mewajibkan pertimbangan kondisi faktual yang relevan ketika merumuskan esensi resolusi administratif. Putusan PTUN menyoroti persyaratan evaluasi faktual ini sekaligus mengidentifikasi kesalahan substantif.

Dari perspektif konstitusional, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, yang mengevaluasi komponen formal Undang-Undang Cipta Kerja, menimbulkan keterbatasan dan ketidakpastian terkait kapasitas legislasi dan kebijakan baru. Komite PTUN berpendapat bahwa dalam konteks hukum seperti itu, para pengambil keputusan di daerah harus lebih berhati-hati. Putusan Mahkamah Konstitusi menjadi sumber utama untuk memahami batasan-batasan ini dan menekankan bahwa ketika suatu putusan mengubah status suatu undang-undang menjadi "diperbaiki" atau "dibuka kembali", penting bagi para pengambil kebijakan eksekutif untuk menyadari konsekuensi konstitusionalnya terhadap keluaran kebijakan di masa mendatang. Oleh karena itu, meskipun tidak secara otomatis membatalkan PP 36/2021, konsekuensi dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memerlukan investigasi menyeluruh mengenai kesesuaian penerapan formula baru dalam jangka waktu tersebut.

Dengan mempertimbangkan semua faktor ini, Komite PTUN sampai pada kesimpulan normatif: suatu pelanggaran hukum yang signifikan yang memengaruhi esensi pilihan gubernur, bukan sekadar cacat administratif yang sepele yang membuatnya tepat untuk membatalkan keputusan tersebut atau mengarahkan agar keputusan tersebut dipertimbangkan kembali oleh pengambil keputusan. Putusan-putusan semacam itu memperkuat dedikasi lembaga peradilan untuk memastikan bahwa tinjauan administratif bukan sekadar formalitas; sebaliknya, mereka meneliti apakah hakikat kebijakan tersebut melayani tujuan publik, mematuhi standar konstitusional, dan didukung oleh evaluasi dampak yang memadai.

4. Penilaian Keabsahan KTUN

Pada Putusan No. 18/G/2022/PTUN-SRG, para hakim menerapkan kerangka kerja yang menganalisis kewenangan, aspek prosedural, dan substansi untuk menilai keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Gubernur Banten terkait Upah Minimum. Melalui kerangka kerja tersebut hendak diwujudkan sebuah konsep tradisional "peninjauan ulang tindakan administratif" yang ada pada hukum administrasi, yang membedakan antara kesalahan kewenangan (*ultra vires*), masalah prosedural, serta kesalahan material, suatu pendekatan yang sesuai akan pandangan internasional terkait administrasi publik.

Berhubungan akan kewenangan, para hakim memberikan kepingan bahwasanya Gubernur Banten sudah melaksanakan tindakannya pada batas hukum yang seharusnya. Gubernur membuat rumusan peraturannya dari norma penugasan yang eksplisit pada Peraturan Pemerintah 36/2021 dan UU 23/2014, yang mengabaikan semua gugatan kewenangan formal. Dengan ini menandakan pengadilan tak membatalkan putusannya hanya karena kesalahan kewenangan pejabat saja, tetapi melakukan pertimbangan pada berbagai faktor lainnya.

Kemudian, pada prosedurnya, pengadilan melaksanakan identifikasi kekurangan prosedural yang pesat: terlepas dari saran dari Dewan Pengupahan serta para pemimpin daerah, dan pertemuan teknis, gubernur masih menggunakan formula standar sebagaimana pada PP 36/2021 tak melihat konsekuensi dari kebijakan strategis baru, sekalipun terdapat peringatan dulu dari Mahkamah Konstitusi terkait pembatasan kebijakan strategis saat transisi legislatif. Menandakan pengadilan melakukan analisis tak hanya langkah-langkah administratif formal (misalnya rekomendasi serta pertemuan) namun sebagai bagian inti dari kerangka pengambilan Keputusan, terkhususnya, apakah sudah terdapat penilaian kebijakan, diskusi yang memiliki makna bersama stakeholder terkait, serta perhatian pada dampak sosial-ekonominya. Pada teori administrasi, ini memperlihatkan bahwasanya proses administratif maupun mekanismenya tak memadai; berbanding terbalik, proses itu memerlukan kedalaman yang substansial guna memastikan legitimasi keputusan, melebihi sekadar patuh pada syarat formal. Prinsipnya acapkali dibahas pada diskusi hukum administrasi yang masuk dalam konsep "legitimasi" yang lebih luas (lebih dari sekadar bentuk hukum), yang dibuat rangkuman oleh Paul Daly pada frasa "budaya pembenaran", memperlihatkan bahwasanya interaksi di antara proses dengan substansi untuk meninjau ulang apakah sifatnya saling menguatkan dan dinamis²⁹.

Berkaitan dengan substansi, sekalipun rumus perhitungan upah minimum sesuai Peraturan Pemerintah 36/2021, pengadilan menyebutkan bahwasanya putusan itu mempunyai kekurangan yang material: penggunaan rumus itu menyatakan ambiguitas hukum, mengabaikan kewajiban konstitusional bagi perlindungan pekerja, serta gagal menunjang tujuan sosial berkaitan dengan upah, misalnya melindungi pekerja rentan. Maka demikian, sekalipun rumusnya secara matematisnya tak salah, putusannya dikatakan tak mempunyai dasar rasional substantif yang memadai. Ini selaras dengan pernyataan yang lebih luas pada hukum administrasi, menyebutkan bahwasanya peninjauan ulang yudisial bukan hanya untuk mengetahui apakah sebuah tindakan administratif sah secara hukum, namun apakah tindakannya "wajar" pada hal rasionalitas, kepentingan umum, serta asas-asas hukum fundamental (seperti legalitas material maupun kewenangan hukum substantif). Dari prinsip tersebut menggambarkan pada pandangan budaya

²⁹ Paul Daly, "Administrative Law: A Values-Based Approach," 2014.

hukum tingkat dari legalitas substantif begitu diperlukan agar keadilan dapat terjaga terkhusus dalam administratif praktik peradilan.

Sedangkan, penalaran panel pada keputusan tersebut dihubungkan pada kajian-kajian ilmiah terkait administrasi yang menyebutkan bahwasanya validitas pilihan administratif tak boleh hanya tergantung dari kewenangan hukum maupun langkah-langkah prosedural. Pengadilan wajib agar menerapkan asas nilai (penilaian berbasis nilai). Seperti terlihat dari para ahli administrasi modern, asas-asas inti misalnya legitimasi, rasionalitas, serta proporsionalitas, bersama legalitas berfungsi merupakan landasan untuk tinjauan ulang yudisial, guna mengetahui seberapa patuhnya terhadap hukum formal serta keadilan substansial yang sejalan dengan kesejahteraan publik³⁰.

Putusan tersebut di Indonesia begitu krusial dikarenakan sebagai gambaran bagaimana uji materiil PTUN bisa memberikan terhadap berbagai unsur substantif pada hal penetapan upah, bukan hanya sekedar melakukan pemeriksaan kepatuhan pejabat pada prosedurnya. Ini menandakan peranan dari pengadilan tata usaha negara merupakan pelindung nilai-nilai kemasyarakatan serta keadilan sosial, terkhususnya berkaitan dengan peraturan upah yang dampaknya terhadap hak-hak dasar pekerja.

Putusan tersebut mempunyai dampak normatif untuk para pengambil kebijakan: sekalipun rumusan pada PP 36/2021 dikatakan sah, secara penetapan apabila tidak mengevaluasi kebijakan yang komprehensif serta pertimbangan konstitusional bisa digugat serta dibatalkan. Dengan demikian, putusan tersebut merekomendasikan supaya kebijakan upah minimum disusunnya tak hanya dari perspektif teknis saja namun termasuk mempertimbangkan yang secara, adil, proporsional, serta sesuai dengan konteksnya.

Saat melaksanakan pertimbangan pada teori administrasi internasional, berbagai pilihan tersebut bisa dilihat konsistennya melalui pemahaman kontemporer terkait pengawasan yudisial. Konsep tersebut melihat bahwasanya validitas tindakan administratif tak hanya berasal dari kepatuhan pada aturan, namun dari keselarasan dengan cita-cita fundamental keadilan serta keuntungan sosial. Pandangan tersebut dieksplorasi pada studi administrasi komparatif serta kerangka legitimasi hukum.

Sementara itu, putusan ini melihat bagaimana perlunya korelasi di antara legalitas dengan keseimbangan ekonomi pada pengembangan kebijakan publik. Para hakim memberikan pendapatnya kepatuhan semata pada legalitas formal, misalnya mematuhi Peraturan Pemerintah 36/2021 dan UU 23/2014, tak ada jaminan keadilan untuk pegawai. Pandangan tersebut selaras pada prinsip-prinsip hukum administrasi modern, yang menitikberatkan perlunya keadilan substantif, artinya mempertimbangkan secara sosial serta ekonomi harus dipertimbangkan untuk mengambil keputusan administrasinya. Dengan demikian, pengadilan menyatakan bahwasanya kebijakan upah minimum harusnya tak hanya berguna sebagai alat teknis, namun sebagai cara guna tercapainya tujuan sosial yang lebih luas, misalnya melindungi pekerja yang memiliki risiko dari kesulitan ekonomi serta memastikan distribusi kesejahteraan yang adil.

Berdasarkan pandangan prosedural, putusan tersebut sebagai gambaran pengadilan bagi proses pengambilan keputusan yang partisipatif serta inklusif. Sekalipun gubernur sudah berdiskusi bersama Dewan Pengupahan serta para pemimpin daerah lain, para hakim

³⁰ Paul Daly, "Substantive Review," in *Understanding Administrative Law in the Common Law World* (Oxford University Press, 2021), <https://doi.org/10.1093/oso/9780192896919.003.0004>.

memberikan kesimpulan diskusinya tak hanya menggambarkan realitas sosial-ekonomi yang kompleks. Pendekatan tersebut selaras akan konsep legitimasi prosedural, yang menitikberatkan bahwasanya legitimasi masing-masing tindakan administratif asalnya dari standar proses pengambilan Keputusan yang termasuk dari berbagai aspek misalnya transparansi, dialog yang bermakna, serta evaluasi risiko dampak public, bukan hanya sekedar kepatuhan pada formalitas birokrasi. Berakibat, putusan tersebut menitikberatkan bahwasanya proses mekanis tidak dengan penilaian yang pesat bisa merusak kewajaran serta keadilan sebuah kebijakan.

Sedangkan, putusan tersebut mengesahkan reseden krusial berkaitan dengan penerapan asas proporsionalitas pada hukum administrasi Indonesia. Hakim melaksanakan evaluasi apakah keputusan gubernur sudah selaras dengan tujuan yang disahkan, yakni kesejahteraan pekerja serta pencegahan dampak sosial secara berlebih. Ini menguatkan pandangan bahwasanya peninjauan ulang tak hanya memeriksa kepatuhan pada peraturan formal, namun menganalisis bagaimana tujuan kebijakan berhubungan akan konsekuensi aktualnya. Maka demikian, putusan tersebut melihat bahwasanya pengadilan bertindak merupakan penjaga nilai-nilai substantif pada administrasi publik, bukan hanya berperan secara prosedural ataupun teknis.

SIMPULAN

Berlandaskan evaluasi kewenangan, proses, serta isi Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) Gubernur Banten terkait penetapan Upah Minimum Provinsi Banten Tahun 2022, kesimpulannya sekalipun gubernur memiliki kewenangan yang sah bagi menetapkan upah minimum selaras dengan Undang-Undang Cipta Kerja serta Peraturan Pemerintah 36/2021, kewenangan ini belum secara penuh dilaksanakan pada kerangka legalitas administratif seperti yang dimaksudkan pada Pasal 52 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 terkait Administrasi Pemerintahan. Berdasarkan dari perspektif kewenangan, keputusan ini masih ada pada lingkup kewenangan formal dikarenakan gubernur ialah pejabat yang diamanatkan dalam penetapan UMP/UMK. Tetapi, dari perspektif prosedural, adanya berbagai kekurangan, terkhususnya berkaitan dengan proses konsultasi yang belum efektif, transparansi yang kurang, ketidakseimbangan di antara pekerja dengan pengusaha, juga untuk mengambil keputusan yang belum ada pertumbuhan secara memadai kondisi transisi ketatanegaraan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVIII/2020 yang menghambat penerbitan kebijakan strategis baru. Kelemahan prosedural ini memperlihatkan bahwasanya proses penetapan upah minimum tan hanya tergantung dari kelengkapan dokumentasi formal misalnya notulen rapat serta rekomendasi, namun terhadap kualitas prosedur yang patuh pada prinsip kehati-hatian, akuntabilitas, serta keterlibatan publik. Berdasarkan perspektif substantif, penggunaan formula yang dijelaskan pada PP 36/2021 dilaksanakannya tidak dengan analisis yang sesuai pada dampak sosial-ekonomi, tanpa menilai kapasitas usaha kecil, serta tidak mempertimbangkan secara cermat guna melindungi pekerja berpenghasilan rendah, kelompok demografi yang sangat mempunyai risiko. Hal ini memperlihatkan kelemahan substantif dikarenakan keputusan ini tak berdasarkan dari adanya evaluasi yang rasional serta tak mewujudkan prinsip-prinsip proporsionalitas, kemanfaatan, serta kepastian hukum, sebagai prinsip-prinsip inti hukum administrasi kontemporer. Akhirnya berakibat, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (KTUN) terkait Upah Minimum Banten 2022 dengan menyeluruh memperlihatkan atribut kesalahan prosedural serta substantif dan layak dibatalkan, seperti dinyatakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Serang. Putusan ini makin menegaskan bahwasanya pada kebijakan pengupahan,

legalitas administratif bukan hanya dinilai dari kepatuhan teknis pada peraturan, namun perlu dievaluasi dari kombinasi kewenangan yang sah, proses yang adil serta transparan, dan substansi kebijakan yang benar-benar melindungi pekerja serta sebagai penyeimbang kepentingan publik.

Putusan ini menawarkan pelajaran krusial untuk pemerintah daerah serta para pengambil keputusan: penetapan upah minimum tak bisa hanya tergantung terhadap perhitungan matematis maupun pandangan teknis semata. Pengesahan upah minimum membutuhkan pertimbangan yang benar-benar sesuai pada faktor-faktor konstitusional, implikasi kebijakan, serta prinsip kehati-hatian dalam tata kelola pemerintahan. Menyusul pergeseran hukum yang ditimbulkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, maka pejabat publik harus dapat memastikan bahwasanya seluruh pilihan strategis sejalan akan batasan konstitusional serta menjaga kepastian hukum. Hal ini menyebutkan bahwasanya sekalipun PP 36/2021 masih berlaku, penerapannya untuk landasan penetapan upah minimum wajib ada penilaian yang cermat pada perubahan lanskap hukum serta mempertimbangkan realitas sosial-ekonomi daerah. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Serang memperlihatkan bahwasanya apabila perwakilan pemerintah mengabaikan kerangka hukum yang semakin berubah ataupun salah penafsiran peraturan, keputusannya bisa disebut melanggar legalitas materiil serta memiliki potensi berbahaya bagi kesejahteraan masyarakat.

Sementara itu, kajian ini menitikberatkan bahwasanya mekanisme peninjauan kembali (PTUN) atas tindakan administratif begitu krusial guna menegakkan standar tata kelola pemerintahan yang baik. PTUN tak hanya melakukan evaluasi apakah sebuah putusan sesuai kriteria formal, namun juga memastikan bahwasanya esensi putusan itu sejalan dengan tujuan hukum administrasi, termasuk dari perlindungan hak-hak warga negara, penegakan keadilan, serta pencegahan penyalahgunaan maupun pengabaian wewenang. Melalui putusannya, harapannya proses penetapan upah minimum di waktu mendatang bisa lebih inklusif, responsif, serta berbasis data, juga memastikan bahwasanya perhitungan upah mematuhi persyaratan hukum serta menunjang keadilan sosial serta kesejahteraan masyarakat. Maka demikian, hasil kajian ini mempunyai kontribusi signifikan pada peningkatan prinsip-prinsip validitas KTUN serta memperluas pengetahuan terkait bagaimana hukum administrasi bisa dengan efektif menyeimbangkan kewenangan pemerintah dengan hak-hak masyarakat yang terkena dampaknya dari kebijakan publik.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Ahmad Rayhan, S.H., M.H., sebagai dosen pengampu mata kuliah Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, yang sudah memberikan arahan, bimbingan, serta wawasan akademik yang begitu berharga pada penyusunan artikel ini. Dengan adanya koreksi, penjelasan, serta motivasi yang diberikan selama perkuliahan berlangsung, penulis bisa memahami secara lebih mendalam terkait prinsip-prinsip hukum administrasi dan mekanisme peradilan tata usaha negara yang sebagai dasar penting kajian ini dilaksanakan.

Dengan ini, penulis juga memberikan apresiasi yang sebesar-besarnya untuk semua teman satu kelompok yang sudah bekerja keras dan bekerja sama dengan sepenuhnya, berkomitmen tinggi, serta terus saling mendukung pada penyusunan artikel ini. Melaksanakan diskusi secara intens, membagi tugas secara baik, kerjasama secara baik sudah berkontribusi besar hingga penelitian ini terselesaikan dengan tepat waktu serta secara komprehensif. Melalui kerja sama

tersebut diharapkan sebagai pengalaman yang berkesan untuk mengembangkan akademis serta profesionalitas kami di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

A Review of Wage Setting through Collective Bargaining, n.d.

Afra HannaHaifa, Nurul Khikmah. "Tinjauan Pelaksanaan Fungsi Dan Tugas Dinas Tenaga Kerja Atas Pengawasan Hubungan Kerja Dalam Lingkup Hukum Administrasi Negara(Studi Pada Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Kota Semarang)." *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 10, no. June (2024): 28-36.

Ahya Pratiwi, Sukmananda, Wahanani Arfah, and Stefanus Sianturi. "Analysis of the Relationship between the Concept of Onrechtmatige Overheidsdaad and Maladministration Practices in Public Services in Indonesia." *Veteran Law Review* 7 (2024): 1-8. <https://doi.org/10.35586/velrev.v7i1.5745>.

Best, Oecd, Practice Principles, and Regulatory Policy. *Regulatory Impact Assessment*, n.d.
Blegur, Spyendik Bernadus. "MAIN LEGAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURAL LAW." *Jurnal Hukum Peratun* 5 (2022): 39-56.

Boeri, T, and J van Ours. *The Economics of Imperfect Labor Markets, Third Edition*. Princeton University Press, 2021. <https://books.google.co.id/books?id=XBn0DwAAQBAJ>.

Coglianesi, Gary. "THE EMPTINESS OF DECISIONAL LIMITS : RECONCEIVING PRESIDENTIAL CONTROL OF THE ADMINISTRATIVE STATE," n.d.

Daly, Paul. "Substantive Review." In *Understanding Administrative Law in the Common Law World*. Oxford University Press, 2021.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780192896919.003.0004>.

Dharmasisya, Volume, and Jurnal Fakultas. "PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA (ONRECHTMATIGE OVERHEISDAAD) (Suatu Tinjauan Analisis Administrasi Pemerintahan)" 2, no. December (2022).

Dickens, Richard. "The Effects of Minimum Wages on Employment : Theory and Evidence from Britain," 1999, 1-22.

Dr. Nurul Qamar, S.H., M.H. *Metode Penelitian Hukum*, 2020.

Faishal Taufiqurrahman, Efendi Ibnu Susilo, Monika Melina, Moh. Hudi. "ASAS-ASAS DAN NORMA-NORMA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM PEMBUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, PERATURAN KEBIJAKAN, DAN KEPUTUSAN." *MIMBAR YUSTITIA* 5, no. 2 (2021): 91-114.

Hadjon, Philipus M, and R. Sri Soemantri Martosoewignjo. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cet. 10. Yogyakarta: Gadjah Mada university Press, 2008.

Ignatius Loyola Julio Doni Kuma. "Kedudukan Dan Fungsi Dewan Pengupahan Dalam Rangka Penetapan Upah Minimum Tenaga Kerja Di Provinsi Nusa Tenggara Timur Ignatius Loyola Julio Doni Kuma Maka Pemerintah Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Membuat Peraturan Perundang-Undangan" 4, no. 1 (2025): 32-53.

Ikhwanisyah, Isis. "Cacat Yuridis Dan Cacat Administrasi Dalam Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah" 33, no. 1 (2018): 1-15.

Krein, Halliki, and Ernest Aigner. *From "Decent Work and Economic Growth" to "Sustainable Work and Economic Degrowth": A New Framework for SDG 8*. *Empirica*. Vol. 49. Springer US, 2022. <https://doi.org/10.1007/s10663-021-09526-5>.

Marwiyah, Siti. "Construction of Ratio Decidendi Constitutional Judges to Maintain the

- Authority of the Indonesian Constitution” 583, no. Iceep (2021): 264-68.
- Minimum, Penetapan Upah. “Peranan Dewan Pengupahan Terhadap Penetapan Upah Minimum” 01, no. April (2017).
- Moh. Imam Gusthomi, Farrel Ardan Rinaldi, Marlina Dewi Setiani. “The Role of PTUN Procedural Law in Protecting Citizens ’ Rights Against Decisions of State.” *Jurnal Penelitian Pendidikan* 41, no. 2 (2024): 89-93.
- Murlinus. “Perlindungan Hukum Atas Terhadap Peraturan Kebijakan (Beleidsregel).” *Jurnal Studi Hukum Dan Administrasi Publik*, no. 2 (2024): 158-59.
- Pamuji, Kadar. “BUKU AJAR HUKUM ADMINISTRASI NEGARA Disusun Oleh :,” 2023.
- Paramitha, Amelia Ayu, Ibnu Sam Widodo, Fakhry Amin, Muhammad Fajar, Sidiq Widodo, Hutrini Kamil, Mohamad Hidayat Muhtar, et al. *Hukum Administrasi Negara*, n.d.
- Paul Daly. “Administrative Law: A Values-Based Approach,” 2014.
- Practices, Best. “OECD Regulatory Impact,” n.d.
- Rahmania, Aini, and Muhamad Khoerul Umam. “Implikasi Terhadap Normatifisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Terhadap Praktik Administrasi Pemerintahan Implications for the Normatization of General Principles of Proper Government on Administrative Practices” 2, no. 2 (2025): 137-51.
<https://doi.org/10.58824/jdls.v2i2.419>.
- Ridwan HR. *Buku Hukum Administrasi Negara*. Pertama. Rajawali Pers, 2006.
- Rose-ackerman, Susan, and Peter L Lindseth. “Comparative Administrative Law: Outlining a Field of Study,” 2010, 435-52.
- Santjoko, Muhammad Widhijanto, and Imam Suroso. “Legal Protection for Waged Workers Under the Minimum Wage at the Regency / Municipality Level” 3, no. 6 (2024).
- Soeharto. “Eksistensi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara Soehartono” 1, no. 2 (2012): 180-93.
- Utrecht, E, and M S Djindang. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Ichtiar Baru, 1990. <https://books.google.co.id/books?id=96YePAAACAAJ>.