

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Salah satu persoalan utama dalam hubungan kerja antara pekerja atau buruh dengan pemilik modal atau pengusaha adalah bagaimana proses serta pendistribusian hasil produksi dapat mencapai target kedua belah pihak. Sehingga terjadi perjanjian antara kedua belah pihak agar tidak terjadi benturan dikemudian hari. Salah satu aspek yang sangat menentukan baik dan buruknya hubungan pekerja atau dengan pemilik modal atau pengusaha adalah upah. Hingga saat ini persoalan nominal upah yang layak masih banyak diperdebatkan oleh banyak pihak.

Hal ini terjadi karena pekerja atau buruh memiliki pandangan yang berbeda dengan pemilik modal atau pengusaha dalam melihat upah tersebut. Dalam pendekatan kapitalis, pekerja atau buruh hanya dipandang sebagai faktor ekonomi saja sehingga nilai buruh diserahkan pada mekanisme pasar. Pandangan seperti ini memberikan mekanisme pasar sebagai faktor dominan dalam penentuan upah buruh atau pekerja dibandingkan faktor tenaga, *skill* atau waktu yang di korbankan buruh kepada pengusaha. Padahal realita menunjukkan antara jumlah angkatan kerja dengan permintaan pengusaha di pasar tidaklah seimbang, yang artinya tingkat angkatan kerja selalu lebih tinggi dari permintaan pengusaha.

Upah menurut undang-undang adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha/pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan (UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Pasal 1 ayat 30).

Upah menurut pengertian adalah pembayaran yang diterima oleh pekerja/buruh selama ia melakukan pekerjaan atau dipandang melakukan pekerjaan dan juga merupakan sebuah kesanggupan dari perusahaan untuk menilai karyawannya dan memposisikan diri dalam *benchmark* atau standar yang sudah ada dalam dunia industri. Dalam hal ini perusahaan wajib memiliki kerangka dasar sistem pengupahann yang baku dan standar untuk dijadikan acuan dalam pembicaraan negosiasi gaji<sup>1</sup>.

Terdapat beberapa pendekatan yang biasa digunakan oleh pengusaha dalam menentukan sistem upah bagi para pekerjanya, diantaranya sebagai berikut<sup>2</sup>:

**a. Sistem Upah Menurut Waktu**

Sistem ini mendasarkan pembayaran upah yang diberikan menurut waktu kerja seorang pekerja. Satuan waktunya dapat ditentukan per jam, per hari, per minggu atau per bulan. Kelebihan sistem upah menurut waktu, yaitu:

---

<sup>1</sup> Imam Soepomo, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Cet-7, Jakarta : Penerbit, Djambatan, 1985, hlm 129

<sup>2</sup> Rokhani Endang, *Pengetahuan Dasar Tentang Hak-Hak Buruh*, Jakarta : Penerbit, Yokoma-PGI, 2004, hlm 46

- Pekerja tidak perlu bekerja terburu-buru
- Pekerja tahu dengan pasti jumlah upah yang akan diterima

Kekurangan sistem upah menurut waktu adalah pekerja biasanya kurang giat dan kurang teliti, karena besarnya upah tidak didasarkan pada prestasi kerja.

#### **b. Sistem Upah Borongan**

Sistem ini mendasarkan pemberian upah berdasarkan jasa atas suatu pekerjaan yang dipaketkan atau diborongkan. Kelebihan sistem upah borongan, yaitu;

- Pekerja mengetahui dengan pasti jumlah upah yang akan diterima.
- Bagi majikan, tidak perlu berhubungan langsung dengan pekerja dan mengetahui dengan pasti berapa jumlah upah yang harus dibayarkan untuk menyelesaikan pekerjaannya.

Kelemahan sistem upah borongan yaitu:

- Jika terjadi salah perhitungan, pekerjaan tidak dapat diselesaikan dan terhenti di tengah jalan.

#### **c. Sistem *Co-Partnership***

Sistem ini memberikan upah kepada pekerja berupa saham atau obligasi perusahaan. Dengan saham atau obligasi tersebut, para pekerja merasa memiliki sendiri perusahaan tersebut. Dalam sistem ini pengusaha dan pekerja merupakan partner atau mitra usaha.

Kelebihan sistem ini, yaitu:

- Apabila perusahaan mendapatkan keuntungan besar, maka pekerja akan mendapatkan keuntungan besar pula.

Kelemahannya, yaitu;

- Pada saat perusahaan mendapatkan kerugian, maka masing-masing uang yang ditanamkan dalam saham tidak memberikan keuntungan.

**d. Sistem Upah Bagi Hasil**

Sistem ini memberikan upah kepada pekerjanya dengan sistem bagi hasil, biasanya digunakan dalam penggarapan lahan pertanian dimana pemilik lahan dan penggarap lahan membagi hasil pertaniannya sesuai dengan presentasi tertentu yang sudah disepakati secara bersama-sama.

**e. Sistem Upah Menurut Prestasi**

Sistem ini menentukan upah berdasarkan prestasi kerja yang diperoleh oleh para pekerja. Dengan demikian, besarnya upah yang diperoleh oleh seorang pekerja bergantung kepada jumlah yang dihasilkan oleh pekerja dalam waktu tertentu.

**f. Sistem Upah Skala**

Sistem ini menentukan besaran upah berdasarkan tingkat kemajuan dan kemunduran hasil penjualan. Jika hasil penjualan meningkat, maka upah bertambah, begitupun sebaliknya.

**g. Sistem Upah Premi**

Sistem ini merupakan kombinasi sistem upah prestasi yang ditambah dengan sejumlah premi tertentu. Contohnya, yaitu: jika Abdel sebagai pekerja

menyelesaikan 200 potong pakaian dalam 1 jam maka dibayarkan Rp.5.000 dan jika terdapat kelebihan dari 200 potong tersebut, maka diberikan premi. Misal, prestasi kerjanya 210 potong per jam. Maka Abdel akan mendapatkan Rp.5.000 ditambah  $(10 \times 200 \times \text{Rp.}5.000) = \text{Rp.}5.250$ .

**h. Sistem Bonus**

Sistem ini memberikan tambahan kepada pekerja dari sebagian keuntungan perusahaan pada akhir tahun buku. Jadi selain upah tetap bulanan, pekerja mendapatkan upah tambahan sebagai bonus atas partisipasinya dalam membangun perusahaan sehingga mendapatkan keuntungan.

**i. Sistem Upah Indeks Biaya Hidup**

Sistem ini mengaitkan pemberian upah dengan turun naiknya biaya hidup. Jika biaya hidup mengikat, maka upah pekerja dinaikan, dan sebaliknya. Dalam sistem ini upah dibayarkan dalam bentuk barang seperti sembako, dll.

**j. Upah Lembur**

Upah lembur adalah upah yang diberikan ketika buruh bekerja melebihi waktu kerja yang telah diatur dalam peraturan perburuhan/ketenagakerjaan yaitu lebih dari 8 jam sehari untuk 5 hari kerja, dan 7 jam sehari untuk 6 hari kerja, atau jumlah akumulasi kerja sebanyak 40 jam seminggu. Upah lembur juga diberikan ketika buruh kerja pada waktu istirahat mingguan dan hari-hari besar yang ditetapkan pemerintah, peraturan membatasi waktu lembur selama 3 jam per hari atau 14 jam seminggu. Upah lembur untuk kerja lembur yang dilakukan pada

hari biasa (lembur tidak dilakukan pada waktu istirahat mingguan atau libur resmi yang ditetapkan pemerintah) adalah:

- 1) Untuk 1 jam pertama besaran upah lembur adalah 1,5 kali dari upah lembur per jam
- 2) Upah untuk setiap jam lembur berikutnya besaran upah lembur adalah 2 kali dari upah lembur per jam.

**k. Upah Minimum**

Upah minimum pada dasarnya dimaksudkan untuk menjaga agar pekerja yang marginal di pasar tenaga kerja dapat tetap menerima upah yang wajar dan layak. Dengan konsep ini, upah minimum merupakan jaring pengaman di pasar tenaga kerja dan pengupahan.

Tujuan utama pemerintah mengatur kebijakan upah minimum adalah untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja. Pemerintah secara periodik menyesuaikan kenaikan upah minimum untuk mencerminkan perubahan tingkat kesempatan kerja, produktivitas pekerja dan penetapan per kepala. Sejak pelaksanaan era desentralisasi pada tahun 2001, Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk menentukan tingkat upah provinsi (UMP) UMP/UMK yang cenderung menunjukkan *trend* peningkatan nilai UMP yang cukup signifikan. Kebijakan ini pada satu sisi telah meningkatkan kesejahteraan pekerja, tetapi pada sisi lain juga dapat menurunkan tingkat kesempatan

kerja serta kelebihan penawaran tenaga kerja terutama di sektor formal dari industri hal ini dapat menghambat prospek pertumbuhan penyerapan tenaga kerja<sup>3</sup>

Kelebihan penawaran tenaga kerja ini akan diserap sektor informal yang tingkat upahnya tidak diatur oleh regulasi, yang pada gilirannya akan mengurangi tingkat upah. Jika pangsa tenaga kerja di sektor informal lebih rendah, maka dampak distribusi pendapatannya akan justru memburuk. Keadaan ini akan lebih buruk jika kenaikan upah mendorong kenaikan tingkat inflasi. Buruh di sektor formal akan diuntungkan dalam pengertian, kenaikan tingkat inflasi dapat di-*offset* oleh kenaikan upah nominal. Namun, buruh yang bekerja di sektor informal yang mengalami penurunan tingkat upah nominal bernasib seperti pepatah “sudah jatuh tertimpa tangga pula”. Kondisi ini adalah keadaan ekstrem, karena dalam faktanya tidak demikian. Kenaikan upah minimum-minimal dalam jangka pendek akan mendorong permintaan terhadap barang-barang produksi domestik termasuk produksi sektor informal. Hal ini disebabkan karena buruh cenderung mengkonsumsi barang domestik dibandingkan barang impor.

Faktor inilah yang memberikan posisi kuat bagi pengusaha untuk menekan upah pekerja atau buruh serendah-rendahnya dan mengabaikan kewajibannya pada buruh atau pekerja. Dan hal tersebut merupakan salah satu bagian dari kepentingan pengusaha. Kepentingan dari pemilik modal ini bertentangan dengan kepentingan orang-orang yang bekerja pada mereka. Pekerja berkepentingan terhadap

---

<sup>3</sup> Rokhani Endang, *Pengetahuan Dasar Tentang Hak-Hak Buruh*, Jakarta : Penerbit, Yokoma-PGI, 2004, hlm 27

meningkatnya upah, meningkatnya kesejahteraan. Sedangkan kepentingan pemilik modal atau pengusaha yaitu mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya.

Upah minimum sendiri merupakan upah minimum yang diizinkan dibayarkan oleh perusahaan kepada para pekerja menurut undang-undang. Terdapat dua kelompok yang pro dan kontra tentang upah minimum ini, kelompok yang kontra mengatakan bahwa undang-undang upah minimum mengganggu kelancaran berfungsinya pasar tenaga kerja dan menciptakan pengangguran. Sedangkan para pendukungnya mengatakan bahwa upah minimum telah berhasil menaikkan upah pekerja paling miskin dan meringankan kemiskinan tanpa menciptakan banyak pengangguran.

Imam Soepomo menggolongkan upah kedalam tiga komponen, yaitu:

1. Upah pokok adalah upah dasar yang dibayarkan kepada pekerja menurut tingkat atau jenis pekerjaan, dan besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan;
2. Tunjangan Pokok adalah tunjangan yang diberikan bersamaan dengan upah tiap bulannya. Tunjangan ini tidak dipengaruhi jumlah kehadiran;
3. Tunjangan Tidak Tetap adalah tunjangan yang diberikan bersamaan dengan upah tiap bulannya. Tunjangan ini hanya diberikan bila pekerja masuk kerja<sup>4</sup>.

Adapun, usaha yang dilakukan pemerintah, yaitu dengan disahkannya undang-undang nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan yang bertujuan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja atau buruh dan menjamin kesamaan kesempatan kerja serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan

---

<sup>4</sup> Imam Soepomo, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Cet-12 Jakarta : Djambatan, 1999, hlm 88



kesejahteraan pekerja atau buruh dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan dari dunia usaha.

Dalam Pasal 89 Undang-Undang nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan tersebut diatur tentang upah minimum baik berdasarkan wilayah propinsi atau kabupaten/kota maupun upah minimum berdasarkan sektor pada wilayah propinsi kabupaten/kota. Adapun tujuan diaturnya upah minimum, yaitu demi tercapainya kehidupan yang layak. Dalam pasal tersebut juga diatur bahwa upah minimum tersebut ditetapkan oleh Gubernur dengan memperhatikan rekomendasi dari Dewan Pengupahan Propinsi dan/atau Bupati/Walikota.

Berdasarkan Pasal 3 ayat 1 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi nomor 7 tahun 2013 tentang Upah Minimum, bahwa penetapan Upah minimum didasarkan kepada Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi yang ada. Nilai atau angka yang timbul dalam KHL sendiri didapatkan melalui survey harga yang dilakukan oleh tim yang terdiri dari unsur tripartit yang dibentuk oleh Ketua Dewan Pengupahan Propinsi dan/atau Kabupaten/Kota.

Adapun tata cara yang harus diperhatikan dalam Penetapan Upah Minimum, yaitu: gubernur dalam menetapkan Upah Minimum Propinsi memperhatikan rekomendasi Dewan Pengupahan Propinsi, selanjutnya dalam menetapkan Upah Minimum Kabupaten/Kota Gubernur memperhatikan rekomendasi bupati/walikota. Rekomendasi yang disampaikan kepada Gubernur oleh Dewan Pengupahan Propinsi

dan/atau bupati walikota, melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah Propinsi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan<sup>5</sup>.

Dalam penetapan upah minimum yang merupakan suatu Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara seringkali tidak diterima oleh buruh sehingga memunculkan sengketa yang harus diselesaikan di Pengadilan. Sebagai suatu keputusan pejabat tata usaha negara, maka keputusan penetapan upah minimum merupakan keputusan tata usaha negara. Hanya saja untuk menjadi objek sengketa Tata Usaha Negara, keputusan tersebut harus memenuhi syarat yang ditentukan Undang-Undang. Menurut Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 9, Keputusan Tata usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata<sup>6</sup>.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka syarat suatu keputusan disebut suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah:

- a. Suatu penetapan tertulis;
- b. Bersifat konkret;
- c. Bersifat individual;

---

<sup>5</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Tenaga Kerja tentang Upah Minimum*, PP nomor 7 tahun 2013, LN No. 1239 Tahun 2003, Pasal 12.

<sup>6</sup> Indonesia, *undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU nomor 51 tahun 2009, LN No.160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Pasal 1 angka 9

d. Bersifat final.

Adapun berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara terdapat Keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan atau yang tidak termasuk kedalam pengertian keputusan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut.

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan.
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Keputusan Tata usaha Negara mengenai Tata Usaha Tentara Nasional Indonesia.
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum, baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum<sup>7</sup>.

Sehubungan dengan Berdasarkan pembahasan diatas, penulis tertarik untuk mengkaji secara mendalam terkait perkara Keputusan Gubernur Banten Nomor :

---

<sup>7</sup> Indonesia, *undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU nomor 9 tahun 2004, LN No.35 Tahun 2004, TLN No.4380, Pasal 2.

561/Kep.1-Huk/2012 tentang Perubahan atas Keputusan Gubernur Banten Nomor : 561/Kep.886-Huk/2011 Tentang Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Se-Propinsi Banten Tahun 2012,tanggal 4 Januari 2012 .

Adapun yang dijadikan dasar atau alasan dijadikannya Keputusan Gubernur Banten Nomor: 561/Kep.1-Huk/2012 Tentang Perubahan Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Se-Propinsi Banten tahun 2011, tanggal 4 Januari 2012 sebagai objek gugatan karena “Keputusan” yang diterbitkan oleh Tergugat tersebut telah menimbulkan akibat hukum yang baru yang sangat merugikan Penggugat. Bahwa dengan kata lain, Keputusan Gubernur Banten Nomor : 561/Kep.1-Huk/2012 Tentang Perubahan atas Keputusan Gubernur Banten Nomor : 561/Kep.886-Huk/2011 Tentang Penetapan Upah Minimum Kabupaten/ Kota Se-Propinsi Banten Tahun 2011, tanggal 4 Januari 2012 yang telah menetapkan secara konkrit dan sepihak besaran upah minimum kabupaten/kota Se-propinsi Banten telah menyebabkan anggota dari Penggugat harus menanggung beban keuangan untuk membayar upah karyawan sesuai dengan Upah Minimum Kabupaten/Kota yang jumlah kenaikannya.

Berdasarkan pembahasan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian skripsi ini dengan judul: “Keabsahan Penetapan Upah Minimum Propinsi yang dilakukan secara Konkrit dan Sepihak oleh Gubernur Banten” (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Serang NOMOR : 11/G/2012/PTUN-SRG Tanggal 12 Juli 2012).

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang akan dikaji oleh penulis, yaitu:

1. Hal-hal apa sajakah yang harus dipertimbangkan Dewan Pengupahan dalam pembuatan rekomendasi terkait Penetapan Upah Minimum Regional ?
2. Apakah Keputusan Gubernur Banten Nomor: 561/Kep.1-Huk/2012 Tentang Perubahan Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Se-Propinsi Banten tahun 2011, tanggal 4 Januari 2012 telah memenuhi prosedur dan syarat-syarat Penetapan Upah Minimum Regional ?
3. Apakah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Serang Nomor : 11/G/2012/PTUN-SRG tanggal 12 Juli 2012 yang membatalkan Keputusan Gubernur Banten Nomor: 561/Kep.1-Huk/2012 Tentang Perubahan Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Se-Propinsi Banten tahun 2011, tanggal 4 Januari 2012 sudah tepat ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui, menggambarkan, dan menganalisis mengenai hal-hal yang harus dipertimbangkan Dewan Pengupahan dalam pembuatan rekomendasi terkait Penetapan Upah Minimum Regional.
2. Untuk mengetahui, menggambarkan, dan menganalisis mengenai Apakah Keputusan Gubernur Banten Nomor: 561/Kep.1-Huk/2012 Tentang Perubahan Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Se-Propinsi Banten tahun 2011,

tanggal 4 Januari 2012 telah memenuhi prosedur dan syarat-syarat penetapan Upah Minimum Regional ?

3. Untuk mengetahui, menggambarkan dan menganalisis mengenai sudah tepat atau tidaknya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Serang NOMOR : 11/G/2012/PTUN-SRG tanggal 12 Juli 2012 yang membatalkan /mengesahkan Keputusan Gubernur Banten Nomor: 561/Kep.1-Huk/2012 Tentang Perubahan Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Se-Propinsi Banten tahun 2011, tanggal 4 Januari 2012.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat penulisan ini terbagi menjadi dua, yaitu manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis:

- a. Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta pengetahuan yang terkait dengan batas kewenangan Gubernur dalam melakukan Penetapan Upah Minimum Regional serta hal-hal yang menjadi pertimbangan Dewan Pengupahan dalam pembuatan rekomendasi terkait Penetapan Upah Minimum Regional.

- b. Secara Praktis

Penelitian berharap dengan adanya penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada masyarakat luas khususnya terhadap kaum buruh agar tidak menjadi “korban” terkait Penetapan Upah Minimum Regional tersebut.

## 1.5. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konsepsional

### 1. Kerangka Teoritis

Di dalam hubungan kerja terkandung unsur-unsur<sup>8</sup>:

#### a. Perintah

Dalam undang-undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pada Pasal 35 ayat (1) disebutkan bahwa pemberi kerja yang memerlukan tenaga kerja dapat merekrut sendiri tenaga kerja yang dibutuhkan atau melalui pelaksana penempatan kerja; pelaksana penempatan tenaga kerja sebagai dimaksud dalam ayat (1) wajib memberikan perlindungan sejak rekrutmen sampai penempatan tenaga kerja; (3) pemberi kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam memperkerjakan tenaga kerja wajib memberikan perlindungan yang mencakup kesejahteraan, keselamatan dan kesehatan baik mental maupun fisik tenaga kerja.

#### b. Pekerjaan

Pekerjaan dalam arti luas adalah aktivitas utama yang dilakukan oleh manusia. Dalam arti sempit, istilah pekerjaan digunakan untuk suatu tugas atau kerja yang menghasilkan pendapatan bagi seseorang. Pekerjaan juga sering diartikan dengan profesi.

---

<sup>8</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketenagakerjaan*, UU nomor 13 tahun 2003, LN No.39 Tahun2003, TLN No. 4279, pasal 1 angka 1.

c. Upah

Menurut Pasal 1 angka 30 UU Ketenagakerjaan, upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilaksanakan.

Terdapat dua pandangan yang saling bertolakbelakang dalam memandang persoalan upah dalam ketenagakerjaan. Disatu sisi dalam pandangan klasik, menunjukkan, koreksi harga relatif *input* (upah relatif terhadap biaya kapital) melalui liberalisasi ekonomi, akan mengarahkan alokasi faktor produksi dengan menggunakan *input* yang berlebih, dalam hal ini tenaga kerja. Teori ekonomi ini juga menunjukkan, untuk negara yang tenaga kerjanya berlimpah seperti Indonesia, liberalisasi ekonomi cenderung meningkatkan pangsa nilai produksi marginal tenaga kerja relatif terhadap total *output*, sementara pangsa balas jasa faktor modal (keuntungan) cenderung akan menurun<sup>9</sup>.

Kenaikan pangsa nilai produksi marginal tenaga ini akan meningkatkan tingkat upah riil. Dengan demikian, sebetulnya tidak akan terjadi keraguan bahwa dalam pasar yang makin bebas, kenaikan *marginal product of labor* (produktivitas tenaga kerja) akan selalu diikuti kenaikan upah riil. Dengan

---

<sup>9</sup> Emmanuel Kurniawan, *Tahukah Anda Hak-Hak Karyawan Tetap dan Kontrak*, Cet-1 Jakarta : Dunia Cerdas, 2013, hlm 10



demikian, penetapan upah minimum tidak berarti banyak, bahkan hanya menciptakan distorsi baru dalam perekonomian.

Pandangan yang lainnya (berseberangan) dengan teori neoklasik yakni *efficiency wage theory* (teori upah efisiensi). Teori upah efisiensi ini berfokus pada upah sebagai tujuan yang memotivasi buruh. jumlah usaha yang dibuat buruh dalam pekerjaannya adalah berhubungan terhadap seberapa baik pekerjaan itu membayar relatif terhadap alternatif pekerjaan lainnya. perusahaan akan bersedia membayar upah diatas upah keseimbangan pasar untuk memastikan bahwa buruh bekerja keras agar tidak kehilangan pekerjaannya yang baik.

Teori upah efisiensi ini juga menyebutkan dengan penetapan upah minimum memungkinkan tenaga kerja meningkatkan nutrisinya sehingga dalam jangka panjang dapat meningkatkan produktivitasnya. Peningkatan upah juga memungkinkan buruh untuk menyekolahkan anaknya dan memberi nutrisi yang lebih baik bagi anak-anaknya. Keduanya dalam jangka panjang akan memberi dampak yang besar terhadap peningkatan produktivitas. Upah yang dibayarkan menurut teori ini jauh diatas upah keseimbangan, hal tersebut selain akan meningkatkan produktivitas juga akan menimbulkan loyalitas pekerja, membuat lebih banyak pekerja yang berkualitas.

Menurut undang-undang Nomor 51 tahun 2009, sengketa Tata Usaha Negara selalu merupakan akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut

undang-undang nomor 51 tahun 2009 terdapat dalam pasal 1 angka 9 yang menentukan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah “suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Jika diurai, apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, akan ditemukan unsur-unsurnya sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis.
- b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- d. Bersifat konkret, individual, dan final.
- e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dalam hal ini, orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tersebut batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Indonesia, *undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU nomor 9 tahun 2004, LN No.35 Tahun 2004, Pasal 53 ayat (1)

Adapun alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah<sup>11</sup>:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Bahwa yang menjadi objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Keputusan Tata Usaha Negara yang fiktif negatif berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang No.5 Tahun 1986.

- a. Keputusan Tata Usaha Negara:

Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 menyatakan KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata;

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, Pasal 53 ayat (2)

b. Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Negatif

Objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara termasuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang fiktif negatif sebagaimana dimaksud Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, yaitu:

1. Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan sedangkan hal itu menjadi kewajibannya maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
2. Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagai mana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
3. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu maka setelah lewat jangka waktu 4 (empat) bulan sejak diterimanya permohonan, badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur mengenai susunan dan kekuasaan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan juga diatur mengenai acara di pengadilan Tata Usaha Negara. Mengenai susunan dari pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 8, terdiri dari:

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara yang merupakan Pengadilan Tingkat Pertama;
- b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang merupakan Pengadilan Tingkat Banding<sup>12</sup>.

Adapun kekuasaan dari pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 51 ayat ((1),(2),(3), dan (4)) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

- a. Pada pasal 50 menentukan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama;
- b. Pasal 51 ayat (1) menentukan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.
- c. Pasal 51 ayat (2) menentukan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata usaha Negara di dalam daerah hukumnya.

---

<sup>12</sup> Indonesia, *undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU nomor 5 tahun 1986, LN No.77 Tahun 1986 , TLN No.3344, pasal 8

- d. Pasal 51 ayat (3) menentukan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 48.
- e. Pasal 51 ayat (4) menentukan bahwa terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.

Dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, dengan komposisi hakim yang merupakan majelis hakim atau dengan tiga orang hakim, jika mempergunakan Acara Pemeriksaan Biasa<sup>13</sup>. Apabila mempergunakan Acara Pemeriksaan Cepat maka komposisi hakim yaitu merupakan hakim tunggal<sup>14</sup>.

## **2. Kerangka Konseptual**

Untuk menghindari kesalahan persepsi maka perlu diberikan definisi operasional dalam penelitian ini yang meliputi :

- a. Hubungan kerja menurut Pasal 1 angka 15 undang-undang nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan adalah hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerja,

---

<sup>13</sup> Indonesia, *undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU nomor 5 tahun 1986, LN No.77 Tahun 1986, TLN No.3344, pasal 68 ayat (1).

<sup>14</sup> *Ibid.*, Pasal 99 ayat (1)

- upah, dan perintah. Apabila salah satu unsur tidak terpenuhi maka tidak dapat memenuhi syarat adanya hubungan kerja<sup>15</sup>.
- b. Perjanjian kerja sendiri, yaitu perjanjian yang dilakukan antara pekerja/buruh dengan pengusaha/pemberi kerja dimana didalam perjanjian tersebut memuat tentang syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak<sup>16</sup>.
  - c. Kapitalis adalah suatu sistem ekonomi di mana perdagangan, industri dan alat-alat produksi dikendalikan oleh salah satu pihak dengan tujuan membuat keuntungan dalam ekonomi pasar<sup>17</sup>.
  - d. Upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha/pemberi kerja kepada pekerja /buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan<sup>18</sup>.
  - e. Kebutuhan Hidup Layak adalah standar kebutuhan yang harus dipenuhi seorang pekerja/buruh lajang untuk dapat hidup layak baik fisik, maupun non fisik dan sosial untuk kebutuhan satu bulan<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Indonesia, *undang-undang tentang Ketenagakerjaan*, UU nomor 13 tahun 2003, LN No.39 Tahun 2003, TLN No. 4279, pasal 1 angka 15.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 14

<sup>17</sup> <http://id.wikipedia.org/wiki/Kapitalisme>, diakses senin 3 november 2014 : 09.06 WIB

<sup>18</sup> Indonesia, *undang-undang tentang Ketenagakerjaan*, UU nomor 13 tahun 2003, LN No.39 Tahun 2003, TLN No. 4279, pasal 1 angka 30

<sup>19</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Tenaga Kerja tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak*, PP nomor 13 tahun 2012, LN No. 707 Tahun 2012, Pasal 1 angka 1

- f. Dewan pengupahan propinsi adalah suatu lembaga non struktural yang bersifat tripartite, dimana anggotanya diangkat dan dibentuk oleh Gubernur dengan tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Gubernur dalam rangka penetapan upah minimum dan penerapan sistem pengupahan ditingkat propinsi<sup>20</sup>.
- g. Dewan Pengupahan Kabupaten/Kota adalah suatu lembaga non struktural yang bersifat tripartit, dibentuk dan anggotanya diangkat oleh Bupati/Walikota yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Bupati/Walikota dalam rangka pengusulan upah minimum dan penerapan sistem pengupahan di tingkat Kabupaten/Kota serta menyiapkan bahan perumusan pengembangan sistem pengupahan nasional<sup>21</sup>.
- h. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pengupahan, KEPRES nomor 107 tahun 2004*, pasal 1 angka 1 dan pasal 21

<sup>21</sup> Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pengupahan, KEPRES nomor 107 tahun 2004*, pasal 38

<sup>22</sup> Indonesia, *undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU nomor 5 tahun 1986, LN No.77 Tahun 1986 , TLN No.3344*, pasal 1 angka 3



- i. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>23</sup>.
- j. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>24</sup>.

## **1.6. Metodologi Penelitian**

### **1. Tipe Penelitian**

Metode yang digunakan penulis dalam melakukan penulisan penelitian skripsi ini, yaitu hukum normatif atau biasa disebut juga sebagai metode penelitian kepustakaan (*Library Research*) adalah penelitian yang dilakukan dengan cara menelusuri atau menelaah dan menganalisis bahan pustaka atau bahan dokumen dalam penelitian hukum bentuk ini dikenal sebagai *Legal Research*, dan jenis data yang diperoleh disebut juga data sekunder.<sup>25</sup> Kegiatan yang dilakukan dapat berbentuk menelusuri dan menganalisis peraturan, membaca atau mencari serta

---

<sup>23</sup> *Ibid*, pasal 1 angka 2

<sup>24</sup> Indonesia, *undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU nomor 5 tahun 1986, LN No.77 Tahun 1986, TLN No.3344, pasal 1 angka 4

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet:15, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm. 24

menganalisis buku acuan. Jenis kegiatan ini lazim dilakukan dalam penelitian hukum normatif.

## **2. Sifat Penelitian**

Deskriptif Analisis. Metode deskriptif analisis merupakan metode pengumpulan data dan fakta melalui interpretasi yang tepat. Metode penelitian ini ditunjukkan untuk mempelajari permasalahan yang timbul dalam masyarakat, kegiatan, sikap, opini, serta proses yang tengah berlangsung dan pengaruhnya terhadap fenomena tertentu dalam masyarakat<sup>26</sup>.

## **3. Alat Pengumpul Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang diperoleh dengan menggunakan alat pengumpul data berupa studi dokumen (studi kepustakaan) yang bersumber dari :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat, dan terdiri dari:
  1. Undang-Undang Dasar 1945.
  2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.
  3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet-3, Jakarta : UI-Press, 1986, hlm.10

4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
  5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
  6. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum.
  7. Keputusan Presiden Nomor 107 Tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan.
  8. Keputusan Menteri Nomor 17 Tahun 2005 tentang Komponen dan Pentahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak.
  9. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 13 tahun 2012 tentang Perubahan Penghitungan Kebutuhan Hidup Layak.
  10. Ketentuan peraturan dasar lainnya yang terkait dengan penulisan skripsi ini.
- b. bahan hukum sekunder, diantaranya yang berasal dari hasil karya para sarjana hukum, jurnal, serta buku-buku kepustakaan yang dapat dijadikan referensi dalam penelitian ini sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka
  - c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Yang terdiri dari kamus bahasa, kamus hukum, dan saran terkait lainnya.

#### **4. Metode Analisis Data**

Analisis data yang dipergunakan penulis adalah analisis data yang bersifat kualitatif. Pada dasarnya analisis yang bersifat kualitatif menghasilkan laporan yang bersifat deskriptif analisis, yaitu penguraian secara jelas studi kasus yang akan diteliti, yang dilanjutkan dengan analisis mendasar yang menyeluruh dari studi kasus tersebut dan selanjutnya hasil penelitian disajikan dalam bentuk rangkaian atau susunan kalimat.

#### **5. Lokasi penelitian**

Penelitian ini dilakukan di perpustakaan Universitas Esa Unggul, Jakarta, Perpustakaan nasional Jakarta serta Pengadilan Tata Usaha Negara Serang sebagai sumber dari pencarian data yang penulis butuhkan.

### **1.7. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah memahami penulisan ini, penulis memberikan suatu sistematika penulisan yang disusun, sebagai berikut:

## **BAB I            PENDAHULUAN**

Penulis akan mengemukakan mengenai: latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penulisan, kerangka teoritis dan konseptual, metodologi Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

## **BAB II            TINJAUAN UMUM TENTANG UPAH TINJAUAN HUKUM TERHADAP PENETAPAN UPAH MINIMUM PROPINSI DAN UPAH MINIMUM KABUPATEN/KOTA**

Bab ini terdiri dari dua sub bab, yaitu mengenai

- 2.1.** Upah pada umumnya
- 2.2.** Penetapan Upah Minimum Propinsi dan Upah Minimum  
Kabupaten/Kota
- 2.3.** Dewan Pengupahan

## **BAB III            PENYELESAIAN SENGKETA MELALUI PTUN**

Pada bab penulis akan menguraikan mengenai

- 3.1.** Pengertian sengketa, sengketa Tata Usaha Negara, dan  
  dasar penyelesaian sengketa TUN
- 3.2.** Kewenangan PTUN menyelesaikan Sengketa Tata Usaha  
  Negara : Kompetensi absolut dan relatif
- 3.3.** Obyek sengketa Tata Usaha Negara
- 3.4.** Subyek sengketa Tata Usaha Negara
- 3.5.** Alasan pengajuan gugatan di PTUN
- 3.6.** Prosedur dan Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata  
  Usaha Negara

**BAB IV Analisis Keabsahan Penetapan Upah Minimum Propinsi yang dilakukan secara Konkrit dan Sepihak oleh Gubernur Banten (Studi Kasus Putusan NOMOR : 11/G/2012/PTUN-SRG Tentang Keputusan Gubernur Banten Nomor : 561/Kep.1-Huk/2012 Perubahan atas Keputusan Gubernur Banten Nomor : 561/Kep.886-Huk/2011 Tentang Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Se-Propinsi Banten Tahun 2012**

Pada bab ini merupakan bab analisa dan pembahasan yang akan menguraikan mengenai

- 4.1.** Kasus Posisi yang terdiri dari uraian kasus dan fakta hukum
- 4.2.** Hal-hal yang harus dipertimbangkan Dewan Pengupahan dalam pembuatan rekomendasi terkait Penetapan Upah Minimum Propinsi
- 4.3.** Keterpenuhan prosedur dan syarat-syarat penetapan Upah Minimum Propinsi dalam Keputusan Gubernur Banten Nomor: 561/Kep.1-Huk/2012 Tentang Perubahan

Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Se-Propinsi  
Banten tahun 2011, tanggal 4 Januari 2012

- 4.4.** Pembatalan Keputusan Gubernur Banten Nomor:  
561/Kep.1-Huk/2012 Tentang Perubahan Penetapan  
Upah Minimum Kabupaten/Kota Se-Propinsi Banten  
tahun 2011, tanggal 4 Januari 2012 dalam Putusan  
Pengadilan Tata Usaha Negara Serang NOMOR :  
11/G/2012/PTUN-SRG tanggal 12 Juli 2012

## **BAB V            PENUTUP**

Bab ini merupakan tahapan akhir dari penulisan skripsi, pada bab ini penulis berusaha untuk menjelaskan kesimpulan-kesimpulan apa saja yang dapat dirumuskan dari hasil analisis yang dilakukan, bab ini juga memuat saran dan kritik penulis terhadap pihak-pihak yang terkait atau rekomendasi yang diajukan.