



Analisis Hukum Kewenangan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur dalam Mendampingi Gubernur pada Sengketa Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik (Studi Kasus Gugatan Serikat Pekerja FSP Kahutindo)

Belgis Syfa Azzahra^{1*}, Adhitya Widya Kartika¹

¹ Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “veteran” Jawa Timur, Surabaya, Indonesia.

*Corresponding Author: Dinda Fitria Affari

✉ 22071010102@student.upnjatim.ac.id

Artikel Histori

Direvisi: 12-08-2026

Diterima: 05-10-2026

Diterbitkan: 21-10-2026

Abstrak: Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) merupakan instrument penting dalam kebijakan ketenagakerjaan Indonesia yang bertujuan melindungi hak-hak pekerja sekaligus menjaga keseimbangan hubungan industrial. Penelitian ini mengkaji kewenangan Disnakertrans Jatim dalam mendampingi Gubernur pada sengketa penetapan UMK 2025 berdasarkan AUPB. Studi kasus yang digunakan adalah gugatan Serikat Pekerja FSP Kahutindo di PTUN SBY (Putusan No. 11/G/2025/PTUN.SBY). Metode yang digunakan ialah penelitian hukum empiris bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan induktif-deduktif, melalui wawancara mendalam dan analisis dokumen. Hasil penelitian menunjukkan Gubernur Jawa Timur menetapkan kenaikan UMK sebesar 5% tanpa justifikasi tertulis yang memadai, menyimpang dari formula imperatif 6,5% sesuai PP Nomor 51 Tahun 2023. PTUN Surabaya menyatakan keputusan tersebut melanggar asas kepastian hukum dan asas kecermatan. Disnakertrans menghadapi kendala regulasi, kelembagaan, dan kapasitas penanganan sengketa. Sebagai respons, Disnakertrans berkomitmen melakukan perbaikan komprehensif meliputi penyempurnaan SOP, penguatan koordinasi multi-stakeholder, dan peningkatan kapasitas hukum pegawai.

Kata Kunci: Kewenangan; Disnakertrans; UMK; Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik; Sengketa Ketenagakerjaan

Abstract: The determination of the District/City Minimum Wage (UMK) is an important instrument in Indonesian labor policy aimed at protecting workers' rights and maintaining industrial relations balance. This study examines the authority of the East Java Provincial Department of Manpower and Transmigration (Disnakertrans) in assisting the Governor in the UMK dispute for 2025 based on General Principles of Good Governance (AUPB). The case study uses the FSP Kahutindo Workers Union lawsuit at the Surabaya Administrative Court (Decision No. 11/G/2025/PTUN.SBY). The method used is empirical legal research with a descriptive-analytical approach using inductive-deductive reasoning through in-depth interviews and document analysis. The results show that the East Java Governor set a 5% UMK increase without adequate written justification, deviating from the mandatory 6.5% formula under Government Regulation No. 51 of 2023. The Surabaya Administrative Court declared the decision violated the principles of legal certainty and accuracy. Disnakertrans faces regulatory, institutional, and legal dispute capacity constraints. In response, Disnakertrans is committed to comprehensive

reforms including SOP improvement, strengthening multi-stakeholder coordination, and enhancing legal capacity of staff..

Keywords: *Authority; Disnakertrans; UMK; General Principles of Good Governance; Labor Dispute*

Pendahuluan

Penetapan upah minimum merupakan instrumen krusial dalam regulasi ketenagakerjaan yang bertujuan melindungi hak-hak pekerja dan menjaga keseimbangan hubungan industrial di Indonesia. Upah minimum berfungsi tidak hanya sebagai standar pengupahan minimum, tetapi juga sebagai instrumen keadilan distributif bagi pekerja, dengan relevansi kuat terhadap pencapaian tujuan kebijakan ketenagakerjaan yang adil dan berkelanjutan dalam hubungan industrial.¹ Kebijakan upah minimum perlu dilaksanakan berdasarkan prinsip hukum, prinsip keadilan, dan prinsip kepastian hukum agar memberikan dampak perlindungan bagi pekerja sekaligus meminimalisasi sengketa dalam hubungan industrial. Secara struktural, upah minimum diatur secara komprehensif melalui peraturan perundang-undangan dan berperan sebagai jaring pengaman sosial terhadap ketidaksetaraan upah.² UMK ditentukan oleh Gubernur sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam peraturan pengupahan, sebagaimana diatur dalam PP No. 51 Tahun 2023. Regulasi tersebut mensyaratkan Gubernur menetapkan UMK melalui Keputusan Gubernur paling lambat tanggal 30 November setiap tahunnya, dengan memperhatikan berbagai indikator ekonomi dan ketenagakerjaan yang relevan, termasuk usulan dari Bupati/Walikota serta masukan dari Dewan Pengupahan Provinsi.³

Disnakertrans Jatim mempunyai fungsi strategis selaku instansi teknis yang mendampingi Gubernur dalam proses penetapan UMK. Peran tersebut mencakup penyediaan data ketenagakerjaan, perhitungan teknis formula pengupahan, fasilitasi konsultasi dengan pemangku kepentingan, serta pemberian rekomendasi kebijakan yang transparan dan akuntabel. Posisi Disnakertrans juga tercermin melalui kegiatan sosialisasi, pengawasan, dan akomodasi aspirasi serikat pekerja dan pengusaha dalam proses penetapan UMK sesuai peraturan yang berlaku.⁴ Penetapan UMK Tahun 2025 di Provinsi Jawa Timur menjadi sorotan penting setelah Gubernur Jatim menerbitkan Keputusan No. 100.3.3.1/775/KPTS/013/2024 yang menetapkan kenaikan UMK sebesar 5%, menyimpang dari formula imperatif 6,5% yang diwajibkan oleh Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2024. Serikat Pekerja FSP KAHUTINDO DPD Jawa Timur kemudian mendaftarkan gugatan ke PTUN Surabaya pada nomor perkara 11/G/2025/PTUN.SBY, yang dikabulkan melalui putusan 28 Mei 2025. Putusan menyatakan batal Keputusan Gubernur dan mewajibkan penerbitan keputusan baru yang sejalan dengan regulasi dan memenuhi prinsip AUPB.⁵ Sengketa tersebut mempertanyakan kesesuaian antara kewenangan normatif Disnakertrans dengan praktik pelaksanaannya, khususnya dari perspektif AUPB sebagaimana disebutkan pada UU No. 30 Th. 2014. Gugatan FSP KAHUTINDO menyoroti aspek transparansi, kepastian hukum, dan proporsionalitas dalam prosedur penetapan UMK yang dinilai tidak memenuhi standar penyelenggaraan pemerintahan yang baik.⁶ UU tersebut secara tegas menetapkan bahwa seluruh ketetapan dan perbuatan pejabat pemerintahan wajib didasarkan pada asas legalitas,

¹ Erniwati, E., & Jhoni, J. (2024). Konsep Hukum Perdata Terhadap Perusahaan Yang Membayar Upah Di Bawah Standar Upah Minimum Kota Palembang Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja. *Justici*, 17(1), 34–45

² Rizal, M., & Mustapita, A. F. (2024). Effect of minimum wages on labor, welfare and economic growth: Evidence from East Java province. *Optimum: Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 14(1), 10–19.

³ Ismaya, S. (2024). Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Upah Bagi Pekerja Selama Masa Covid-19. *Wijaya Putra Law Review*, 3(1), 39–71.

⁴ Verlianti, A., & Kriswibowo, A. (2024). Peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur dalam perlindungan hukum atas upah pekerja. *El-Mal: Jurnal Kajian Ekonomi & Bisnis Islam*, 5(5), 3379–3388. <https://doi.org/10.47467/elmal.v5i5.1592>

⁵ Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. (2025). Putusan Nomor 11/G/2025/PTUN.SBY tentang Pembatalan SK Gubernur Jawa Timur Nomor 100.3.3.1/775/KPTS/013/2024 tentang UMK Jawa Timur Tahun 2025. Mahkamah Agung Republik Indonesia.

⁶ Khusna, R. N. U. (2023). Penerapan Prinsip Transparansi dan Partisipasi Dalam Penetapan Upah Minimum yang Ditetapkan Oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).

kepastian hukum, kecermatan, keterbukaan, serta akuntabilitas. Pengabaian terhadap asas-asas tersebut berpotensi menimbulkan sengketa hukum serta melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap keputusan pemerintah. Kepatuhan terhadap AUPB menjadi elemen penting dalam menjaga legitimasi kebijakan pengupahan dan mengimplementasikan tata kelola pemerintahan yang efektif.⁷

Penelitian-penelitian terdahulu yang relevan meliputi: Verlianti & Kriswibowo (2024) yang mengkaji peran Disnakertrans Jawa Timur dalam perlindungan hukum upah pekerja secara umum; Arbi & Susilowati (2023) yang membahas penegakan hukum pada pembayaran upah di bawah UMK; dan Junita et al. (2024) yang menganalisis implementasi Keputusan Gubernur Jawa Timur tentang UMK Tahun 2024. Ketiga penelitian tersebut belum secara khusus mengkaji kewenangan Disnakertrans dalam konteks sengketa penetapan UMK yang diuji melalui PTUN berdasarkan AUPB, sehingga penelitian ini mengisi kesenjangan tersebut.⁸

Penelitian ini bertujuan (1) menganalisis kesesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan pelaksanaan kewenangan Disnakertrans Provinsi Jawa Timur dalam mendampingi Gubernur pada penetapan UMK ditinjau dari perspektif AUPB dalam kasus gugatan FSP KAHUTINDO dan (2) mengkaji kendala dan upaya yang dihadapi Disnakertrans dalam melaksanakan kewenangannya mendampingi Gubernur pada proses penetapan UMK yang memicu sengketa tersebut. Penelitian ini dimaksudkan agar berkontribusi untuk perkembangan HAN secara saspek teoriti, khususnya kajian tentang implementasi AUPB dalam sengketa administrasi di bidang ketenagakerjaan. Penelitian ini secara praktis dimaksudkan menghasilkan rekomendasi untuk perbaikan tata kelola penetapan UMK di Provinsi Jawa Timur.

Tinjauan Pustaka: Hukum Administrasi Negara, AUPB, dan Pengupahan

HAN merupakan cabang hukum yang memberi pedoman hukum untuk pemerintah dan warga negara, khususnya dalam konteks pelaksanaan kewenangan pemerintahan. J.M. Baron de Gerando menyatakan bahwa objek HAN yaitu regulasi yang mengatur hubungan antara warga dan pemerintah. Philipus M. Hadjon et al. mengidentifikasi tiga fungsi utama HAN (1) fungsi normatif yang melandasi kewenangan pemerintah secara hukum (2) fungsi instrumental yang menyediakan alat hukum bagi pelaksanaan kewenangan dan (3) fungsi jaminan yang melindungi hak warga negara dari pelaksanaan birokrasi yang merugikan.⁹ AUPB pada bahasa Belanda dikenal sebagai "Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur" (ABBB) adalah prinsip fundamental yang menjadi acuan bagi penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya. S.F. Marbun menegaskan bahwa AUPB berfungsi (1) untuk administrasi negara, acuan pada penerapan juga penafsiran peraturan yang kabur (2) bagi warga masyarakat, sebagai dasar hukum bilamana diperlukan gugatan pada keputusan TUN yang tidak menguntungkan dan (3) untuk hakim TUN, sebagai alat uji (toetsingsnorm) dalam menilai keabsahan keputusan pemerintahan.¹⁰

UU No. 30 Th. 2014 secara eksplisit mengkodifikasi AUPB ke dalam 8 asas pada Pasal 10 ayat (1): (a) kepastian hukum (b) kemanfaatan (c) ketidakberpihakan (d) kecermatan (e) tidak menyalahgunakan kewenangan (f) keterbukaan (g) kepentingan umum dan (h) pelayanan yang baik. Pengkodifikasian ini memperkuat posisi AUPB sebagai instrumen kontrol yuridis yang dapat digunakan oleh PTUN dalam menilai legalitas dan legitimasi tindakan administrasi pemerintahan. Mengenai penetapan upah minimum, terdapat sejumlah kajian akademis yang relevan. Disnakertrans Provinsi Jawa Timur aktif menjalankan fungsi perlindungan hukum upah pekerja melalui pengawasan dan penegakan kepatuhan

⁷ Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. LNRI Tahun 2014 Nomor 292, TLNRI Nomor 5601, Pasal 10 ayat (1). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38621/uu-no-30-tahun-2014>

⁸ Arbi, S. R., & Susilowati, I. F. (2023). Penegakan Hukum Ketenagakerjaan Terhadap Pembayaran Upah Di Bawah Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) Di Provinsi Jawa Timur. *Novum: Jurnal Hukum*, 10(03), 74–83. <https://doi.org/10.2674/novum.v0i0.52975>

⁹ Philipus M. Hadjon, et al. (2015). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 270–275.

¹⁰ Marbun, S. F. (2014). *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak*, Cetakan Pertama. FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 1–3. Lihat juga: Mustafa, B. (2001). *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 87–89.

terhadap ketentuan upah minimum yang berlaku. Disnakertrans menjalankan fungsi strategis dalam penegakan hukum ketenagakerjaan, khususnya dalam menangani wanprestasi pembayaran upah di bawah UMK. Kedua penelitian tersebut memiliki keterbatasan karena tidak mengkaji aspek AUPB dalam konteks gugatan administratif di PTUN, yang menjadi fokus penelitian ini.

Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188 tentang UMK Tahun 2024 yang menunjukkan bahwa kebijakan UMK memerlukan pelibatan pemangku kepentingan yang luas dan transparan. Penelitian ini relevan sebagai konteks kebijakan, namun juga memiliki keterbatasan karena tidak spesifik membahas kewenangan Disnakertrans dalam konteks sengketa PTUN dan evaluasi AUPB. Celah inilah yang menjadi justifikasi akademis penelitian ini menganalisis secara yuridis empiris bagaimana kewenangan pendampingan Disnakertrans diimplementasikan dan diuji melalui mekanisme litigasi administrasi.¹¹

Dari perspektif penegakan hukum ketenagakerjaan, Fitriani et al. (2022) membuktikan bahwa efektivitas pengawasan ketenagakerjaan terhadap upah minimum pekerja masih menghadapi sejumlah tantangan, termasuk keterbatasan SDM pengawas, luasnya wilayah pengawasan, dan lemahnya koordinasi antar instansi. Temuan ini sejalan dengan kendala-kendala yang teridentifikasi dalam penelitian ini mengenai keterbatasan kapasitas Disnakertrans dalam melaksanakan tugasnya.¹² Primadianto et al. (2022) lebih lanjut menunjukkan bahwa fungsi pengawasan Disnakertrans terhadap penerapan upah minimum di Jawa Barat juga menghadapi persoalan serupa kesenjangan antara regulasi yang cukup komprehensif dengan kapasitas implementasi yang masih terbatas di lapangan.¹³

Konsep AUPB dalam konteks pengupahan juga relevan dikaji melalui perspektif perlindungan hak konstitusional pekerja. Pasal 28D ayat (2) UUD NRI 1945 Dalam kerangka itu, penetapan UMK bukan semata persoalan kebijakan administratif biasa, tetapi merupakan pelaksanaan kewajiban konstitusional negara dalam melindungi hak ekonomi warga negara. Oleh karena itu, setiap penyimpangan dari formula yang telah ditetapkan tanpa alasan yang sah dan terdokumentasi tidak hanya melanggar AUPB dalam pengertian hukum administrasi, tetapi juga berpotensi melanggar hak pekerja mengenai perbuatan yang baik dan adil pada hubungan pekerjaan.¹⁴

Metode

Penelitian memakai hukum empiris (socio legal research) sifat deskriptif analitis, berfokus pada analisis implementasi norma hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Pendekatan tersebut ditentukan dikarenakan penelitian bukan saja menganalisis norma hukum secara tekstual, namun meneliti bagaimana norma tersebut dilaksanakan dalam praktik administratif dan proses persidangan, termasuk evaluasi terhadap penerapan AUPB yang disebut dalam UU No. 30 Tahun 2014. Teknik analisis yang digunakan adalah metode induktif-deduktif untuk mengidentifikasi *das sollen* dan *das sein*.¹⁵ Studi kasus adalah gugatan FSP KAHUTINDO DPD Jawa Timur terhadap Keputusan Gubernur Jatim No. 100.3.3.1/775/KPTS/013/2024, diajukan ke PTUN Surabaya dengan nomor perkara 11/G/2025/PTUN.SBY dan diputus pada 28 Mei 2025. Pemilihan kasus ini didasarkan pada signifikansinya sebagai preseden pertama pembatalan Keputusan Gubernur tentang UMK oleh PTUN di Jawa Timur, yang memiliki implikasi luas bagi tata kelola pengupahan pada daerah.

Data primer melalui wawancara bersama Bapak Rully Krisbandono, S.H., M.H., Kepala Seksi PHI Bidang HI dan Jamsos Disnakertrans Jatim, dilaksanakan pada 10 Februari 2026 di Kantor Disnakertrans

¹¹ Junita, P., Prasetyo, D. A., & Wibowo, A. (2024). Implementasi keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188 tentang upah minimum kabupaten/kota (UMK) Tahun 2024. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 13(1), 45–58. <https://journal.uwks.ac.id/index.php/juisspol/article/view/4124>

¹² Fitriani, R. A., et al. (2022). Efektivitas pengawasan ketenagakerjaan terhadap upah minimum pekerja. *Jurnal USM Law Review*, 5(2), 809–818. <https://doi.org/10.26623/julr.v5i2.5761>

¹³ Primadianto, I. A., Pamuji, K., & Kunarti, S. (2022). Peranan Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Dalam Fungsi Pengawasan Terhadap Penerapan Upah Minimum Di Jawa Barat. *Soedirman Law Review*, 4(2). <https://doi.org/10.20884/1.slr.2022.4.2.188>

¹⁴ Indonesia. (2003). Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. LNRI Tahun 2003 Nomor 39, Pasal 88 ayat (1). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/47611/uu-no-13-tahun-2003>

¹⁵ Sumarna, D., & Kadriah, A. (2023). Penelitian kualitatif terhadap hukum empiris. *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, 16(02), 101–113.

Provinsi Jawa Timur, Jl. Dukuh Menanggal Selatan No. 124-126, Surabaya. Beliau dipilih karena keterlibatan langsungnya dalam seluruh tahapan proses penetapan UMK 2025 dan sebagai saksi fakta yang dihadirkan dalam persidangan PTUN pada 23 April 2025. Data sekunder mencakup: (1) doktrin Hukum Administrasi Negara dari Philipus M. Hadjon, Ridwan HR, dan S.F. Marbun; (2) jurnal-jurnal hukum yang membahas penerapan AUPB dan kewenangan Disnakertrans; (3) dokumen resmi berupa Laporan Proses Penetapan UMK 2025, Laporan Survei KHL, Surat Rekomendasi Nomor 560/325/101.1.6/2024, Risalah Rapat Dewan Pengupahan Nomor 560/RP/112/2024, dan Berita Statistik BPS Revisi Nomor 88/11/35/Th.XXVIII; serta (4) Putusan PTUN Surabaya No. 11/G/2025/PTUN.SBY sebagai sumber hukum primer.

Hasil dan Pembahasan

Landasan Yuridis dan Kelembagaan Kewenangan Disnakertrans dalam Penetapan UMK

Kewenangan Disnakertrans Provinsi Jawa Timur dalam mendampingi Gubernur pada penetapan UMK bersumber dari hierarki regulasi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sistem pengupahan nasional. Secara konstitusional, kewenangan pemerintah daerah mengatur urusan ketenagakerjaan diakui dalam UU No 23 Th 2014, di mana bidang ketenagakerjaan termasuk dalam urusan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah.¹⁶ Landasan hukum utama dalam pengupahan bersumber dari UU No.6 Th 2023. Pasal 88C ayat (2) menegaskan: "Gubernur wajib menetapkan UMP dan dapat UMK." Merupakan kewenangan atribusi yang diberikan langsung oleh regulasi, bukan pelimpahan (delegasi) dari instansi di atasnya. Teori atribusi kewenangan dalam Hukum Administrasi Negara menegaskan bahwa kewenangan tersebut lahir dan diciptakan melalui pemberian oleh pembentuk undang-undang.¹⁷

Secara teknis operasional, formula dan mekanisme penetapan UMK disebut pada PP No. 51 Th. 2023. Pasal 27 ayat (1) PP tersebut menetapkan formula imperatif: $UM_t = UM_{t-1} + (UM_{t-1} \times (Inflasi + \% \Delta PDB_t))$. Formula yang memadukan variabel inflasi dan pertumbuhan PDB ini dirancang untuk menjaga daya beli pekerja sekaligus menyelaraskan kenaikan upah dengan pertumbuhan produktivitas ekonomi daerah. Permenaker No. 16 Th 2024 lebih lanjut mewajibkan Gubernur menetapkan UMK paling lambat 30 November setiap tahunnya.¹⁸ Kedudukan, tugas, dan fungsi Disnakertrans Provinsi Jawa Timur diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 72 Tahun 2023. Berdasarkan Pergub tersebut, Disnakertrans bertugas membantu Gubernur melaksanakan urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan dan transmigrasi, yang dalam konteks pengupahan mencakup perumusan kebijakan teknis, pembinaan, pengawasan, koordinasi, serta penyusunan rekomendasi berbasis data. Hubungan antara Gubernur dan Disnakertrans dalam penetapan UMK bersifat koordinatif-konsultatif, bukan hierarkis semata.¹⁹

Berdasarkan wawancara bersama Bapak Rully Krisbandono, Kepala Seksi PHI bidang HI dan Jmsos Disnakertrans Jatim, kewenangan Disnakertrans dalam mendampingi Gubernur mencakup empat domain utama: (1) perumusan data teknis melalui survei KHL dan koordinasi data BPS; (2) koordinasi multi-pihak dengan Dewan Pengupahan Provinsi dan 38 kabupaten/kota; (3) penyusunan rekomendasi teknis kepada Gubernur beserta analisis komprehensif; dan (4) penyiapan draft Keputusan Gubernur

¹⁶ Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. LNRI Tahun 2014 Nomor 244, TLNRI Nomor 5587, Pasal 12 ayat (2). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>

¹⁷ Indonesia. (2023). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. LNRI Tahun 2023 Nomor 41, TLNRI Nomor 6856. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/234935/uu-no-6-tahun-2023>

¹⁸ Indonesia. (2023). Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan. LNRI Tahun 2023 Nomor 146, TLNRI Nomor 6900, Pasal 27 ayat (1). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/258744/pp-no-51-tahun-2023>

¹⁹ Gubernur Jawa Timur. (2023). Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 72 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur. <https://disnakertrans.jatimprov.go.id/>

beserta naskah akademik dan pertimbangan hukum.²⁰ Rekomendasi Disnakertrans kepada Gubernur tidak bersifat mengikat secara yuridis Gubernur tetap memiliki kewenangan diskresi (*freies ermesen*) untuk menetapkan besaran UMK berbeda dari rekomendasi, sepanjang ada pertimbangan objektif yang dapat dipertanggungjawabkan. Namun justru di sinilah persoalan muncul: ketika Gubernur menggunakan diskresi tersebut tanpa mendokumentasikannya secara memadai, timbul pelanggaran AUPB. Konsep *freies ermesen* dalam Hukum Administrasi Negara memang memberikan ruang bagi pemerintah dapat bertindak atas inisiatif sendiri saat menghadapi situasi yang belum diaturkan atau belum jelas diatur oleh hukum. Namun, *freies ermesen* bukan berarti kebebasan tanpa batas penggunaannya tetap harus berpegang pada tujuan hukum, prinsip AUPB, dan dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis.²¹

Secara kelembagaan, Disnakertrans Provinsi Jawa Timur menjalankan sepuluh fungsi utama berdasarkan Pergub Jatim No. 72 Th. 2023: (1) perumusan kebijakan dan penetapan standar (2) pelaksanaan pemerintahan dan pelayanan umum (3) penyelenggaraan ketatausahaan juga administrasi umum (4) pelaksanaan pelayanan sistem informasi (5) pembinaan dan fasilitasi penempatan serta perluasan kesempatan kerja (6) pembinaan dan fasilitasi pelatihan kerja dan produktivitas; (7) bimbingan teknis dan pengendalian regulasi ketenagakerjaan (8) pembinaan hubungan industrial dan perlindungan tenaga kerja (9) koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi kegiatan serta (10) pelaksanaan tugas lain dari Gubernur. Dalam konteks penetapan UMK, fungsi utama yang berperan adalah fungsi pertama, keempat, kedelapan, dan kesepuluh yang secara bersama-sama membentuk kerangka tugas pendampingan Disnakertrans kepada Gubernur.²²

Proses Penetapan UMK Tahun 2025 dan Terjadinya Penyimpangan

Proses penetapan UMK 2025 di Provinsi Jawa Timur berlangsung melalui empat tahapan utama yang saling terkait, sejak Juli hingga November 2024. Tahapan pertama (Juli–awal November 2024): Pengumpulan dan verifikasi data. Disnakertrans melaksanakan survei KHL di 10 kabupaten/kota sampel, yaitu Surabaya, Sidoarjo, Gresik, Malang, Jember, Probolinggo, Madiun, Kediri, Banyuwangi, dan Pasuruan. Rata-rata nilai KHL tercatat Rp3.124.567 per bulan untuk pekerja lajang. Bersamaan, Disnakertrans berkoordinasi dengan BPS Provinsi Jawa Timur untuk memperoleh data inflasi dan pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan Berita Resmi Statistik BPS yang direvisi pada 15 November 2024, inflasi tahun kalender 2024 tercatat 2,8% dan pertumbuhan ekonomi Jawa Timur diproyeksikan 3,7%.²³ Dengan data UMK rata-rata 2024 sebesar Rp2.568.254, inflasi 2,8%, dan pertumbuhan ekonomi 3,7%, formula PP No. 51 Tahun 2023 menghasilkan: $UMK\ 2025 = Rp2.568.254 + (Rp2.568.254 \times 6,5\%) = Rp2.735.190$, atau rata-rata Rp2.734.668 per bulan — artinya kenaikan yang sesuai formula adalah 6,5%.²⁴

Tahapan kedua, Konsultasi dengan Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan Risalah Rapat Nomor 560/RP/112/2024 tanggal 18 November 2024, rapat berlangsung alot dan tidak menghasilkan kesepakatan. Unsur pekerja (KSPI Jatim dan FSP KAHUTINDO) menuntut kenaikan 6,5% sesuai formula imperatif, sementara unsur pengusaha mendorong kenaikan yang lebih rendah. Hal ini menyerahkan keputusan final sepenuhnya kepada Gubernur tanpa rekomendasi kolektif yang jelas.

Tahapan ketiga, Penyampaian rekomendasi teknis. Pada 20 November 2024, Disnakertrans menyampaikan Surat Rekomendasi Nomor 560/325/101.1.6/2024 kepada Gubernur yang

²⁰ Wawancara dengan Bapak Rully Krisbandono, S.H., M.H., Kepala Seksi Perselisihan Hubungan Industrial Bidang HI dan Jamsos Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur, Jl. Dukuh Menanggal Selatan No. 124–126, Surabaya, 10 Februari 2026.

²¹ Ibid.

²² Gubernur Jawa Timur. (2023). Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 72 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur. <https://disnakertrans.jatimprov.go.id/Opcit>

²³ Wawancara dengan Bapak Rully Krisbandono, S.H., M.H., Kepala Seksi Perselisihan Hubungan Industrial Bidang HI dan Jamsos Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur, Jl. Dukuh Menanggal Selatan No. 124–126, Surabaya, 10 Februari 2026.

²⁴ Ibid.

merekomendasikan kenaikan UMK sesuai formula 6,5%, disertai seluruh data pendukung. Secara formal, Disnakertrans telah memenuhi kewajiban teknisnya.

Tahapan keempat, Penetapan oleh Gubernur. Pada 25 November 2024, dalam Keputusan No. 100.3.3.1/775/KPTS/013/2024, Gubernur menetapkan kenaikan UMK sebesar 5% rata-rata UMK menjadi Rp2.696.151 per bulan. Konsiderans Keputusan hanya mencantumkan secara umum "memperhatikan kondisi sosial ekonomi daerah" tanpa penjelasan spesifik data, analisis, atau justifikasi tertulis mengapa terjadi penyimpangan sebesar 1,5 poin persentase dari formula. Penyimpangan ini menimbulkan kerugian potensial bagi pekerja sebesar rata-rata Rp38.517 per bulan per orang, atau sekitar Rp1,06 triliun per tahun untuk 2,3 juta pekerja di Jawa Timur.

Sebagai akibatnya, FSP KAHUTINDO DPD Jawa Timur mengajukan gugatan ke PTUN Surabaya pada 10 Desember 2024. Dalam struktur perkara, Penggugat adalah FSP KAHUTINDO, Tergugat adalah Gubernur Jawa Timur, dan objek sengketa adalah Keputusan Gubernur No. 100.3.3.1/775/KPTS/013/2024. Berdasarkan Undang-Undang No. 51 Th. 2009 Pasal 1 ayat 7, Tergugat ialah pejabat TUN yang membuat keputusan berdasar kewenangan yang dilimpahkan kepadanya. Oleh karena Keputusan tentang UMK dikeluarkan oleh Gubernur, maka yang menjadi Tergugat adalah Gubernur, bukan Disnakertrans. Disnakertrans berkedudukan sebagai pendamping teknis bagi Tim Kuasa Hukum Gubernur. Pada 23 April 2025, Bapak Rully Krisbandono dihadirkan sebagai saksi fakta dalam persidangan guna memberikan keterangan teknis mengenai seluruh tahapan proses penetapan UMK Tahun 2025.

Penting dicatat bahwa meskipun Disnakertrans bukan pihak Tergugat, kualitas pendampingan teknis yang diberikan Disnakertrans selama persidangan memiliki pengaruh signifikan terhadap keberhasilan pembelaan Tim Kuasa Hukum Gubernur. Dalam persidangan, Disnakertrans ditugaskan untuk (1) menyiapkan seluruh dokumen pendukung yang menjadi alat bukti pembelaan, termasuk laporan survei KHL, berita statistik BPS, risalah rapat Dewan Pengupahan, dan surat rekomendasi teknis (2) memberikan penjelasan teknis mengenai metodologi survei KHL dan perhitungan formula serta (3) memberikan keterangan faktual mengenai tahapan-tahapan proses penetapan UMK yang sudah dilaksanakan sejalan pada regulasi. Kelemahan dalam dokumentasi proses dan ketiadaan justifikasi tertulis atas penyimpangan formula pada akhirnya menjadi titik kelemahan dalam pembelaan Tergugat yang sulit dibantah oleh Disnakertrans di depan Majelis Hakim.²⁵

Analisis Penerapan AUPB dalam Putusan PTUN Nomor 11/G/2025/PTUN.SBY

Putusan PTUN SBY No. 11/G/2025/PTUN.SBY yang dijatuhkan pada 28 Mei 2025 menganalisis penerapan AUPB secara mendalam. Majelis Hakim menemukan pelanggaran terhadap beberapa asas fundamental yang disebut pada UU No.30 Th. 2014.

1. Asas Kepastian Hukum.

Asas pada negara hukum yang mengedepankan dasar regulasi, kesesuaian, keabsahan, dan keseimbangan pada semua aturan dan pelaksanaan pemerintahan. Ridwan HR menegaskan bahwa kepastian hukum mengandung dua dimensi: kepastian orientasi (*Gerichtetheit*), yaitu kemampuan memprediksi akibat hukum dari tindakan pemerintahan; dan kepastian pelaksanaan (*Durchsetzbarkeit*), yaitu dapat dilaksanakannya hukum secara efektif dan konsisten.²⁶

Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa meskipun Keputusan Gubernur mencantumkan PP No. 51 Tahun 2023 dalam konsiderans "Mengingat", Gubernur tidak mengikuti formula yang diwajibkan tanpa penjelasan yang memadai. Ini menciptakan inkonsistensi fundamental antara dasar hukum yang diklaim dengan tindakan yang diambil. PTUN menegaskan formula Pasal 27 ayat (1)

²⁵ Ibid.

²⁶ Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Op.Cit., Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf a.

bersifat imperatif, bukan direktif, sehingga penyimpangan hanya dapat dibenarkan jika kriterianya diatur secara tegas pula dalam regulasi.

2. Asas Kecermatan

Mewajibkan seluruh penetapan didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap. Dalam persidangan, terungkap bahwa survei KHL hanya dilaksanakan di 10 dari 38 kabupaten/kota, dengan generalisasi hasil menggunakan metode statistik tanpa mempertimbangkan secara mendalam heterogenitas kondisi ekonomi antar daerah. Jawa Timur memiliki disparitas ekonomi ekstrem antara Kota Surabaya sebagai pusat industri jasa dan kabupaten-kabupaten agraris di wilayah Tapal Kuda.²⁷

Selain keterbatasan cakupan survei KHL, konsiderans Keputusan Gubernur tidak menyertakan dokumentasi yang cukup tentang data dan analisis yang mendasari penyimpangan dari formula. Tidak ada kajian dampak ekonomi-sosial, tidak ada analisis kemampuan dunia usaha secara terukur, dan tidak ada perbandingan skenario antara kenaikan 6,5% dan 5%. Ketiadaan dokumentasi ini melanggar asas kecermatan yang mewajibkan keputusan dipersiapkan cermat dan berbasis data lengkap sebelum ditetapkan.

3. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan

Mewajibkan setiap pejabat pemerintah dilarang memanfaatkan wewenangnya untuk kepentingan sendiri, golongan, dan tujuan lainnya yang tidak selaras pada maksud wewenang tersebut. Menegaskan bahwa seluruh tenaga kerja memiliki hak penghasilan yang layak untuk mencukupi kebutuhan.

Pada persidangan, kuasa hukum FSP KAHUTINDO mendalilkan bahwa penetapan 5% merupakan bentuk penyalahgunaan kewenangan yang mengakomodasi kepentingan pengusaha. Disnakertrans melalui saksi Bapak Rully Krisbandono membela bahwa penetapan tersebut merupakan pertimbangan kebijakan berdasarkan kondisi objektif perekonomian daerah. Majelis Hakim tidak secara tegas menyimpulkan penyalahgunaan kewenangan formal (*détournement de pouvoir*), namun menekankan bahwa pertimbangan kebijakan wajib didokumentasikan secara tertulis, transparan, dan dapat diverifikasi secara independen.²⁸

4. Asas Kepentingan Umum

Majelis Hakim dalam pertimbangannya menekankan bahwa formula dalam Pasal 27 ayat (1) PP No. 51 Tahun 2023 merepresentasikan kompromi kepentingan umum yang telah melalui deliberasi panjang di tingkat nasional, melibatkan pemerintah, serikat pekerja, dan asosiasi pengusaha. Formula tersebut didesain untuk mengharmonisasikan kepentingan pekerja mendapatkan upah yang mencerminkan daya beli riil dengan kepentingan pengusaha menjaga keberlanjutan usaha.²⁹

Majelis Hakim memperingatkan bahaya *race to the bottom* dalam kebijakan pengupahan jika setiap Gubernur dibiarkan menyimpang dari formula nasional tanpa kriteria yang jelas. Formula nasional justru dirancang untuk mencegah kompetisi regulasi yang tidak sehat dan memastikan standar minimum perlindungan upah berlaku seragam. Berdasarkan seluruh pertimbangan AUPB, PTUN Surabaya memutuskan: (1) mengabulkan gugatan FSP KAHUTINDO untuk seluruhnya; (2) menyatakan batal Keputusan Jatim No. 100.3.3.1/775/KPTS/013/2024; (3) mewajibkan Tergugat mencabut keputusan tersebut; dan (4) mewajibkan Tergugat menerbitkan keputusan baru tentang

²⁷ Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Op.Cit., Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf d.

²⁸ Ridwan HR. (2018). Op.Cit., hlm. 245–250. Lihat juga: Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Op.Cit., Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf e.

²⁹ Putusan PTUN Surabaya Nomor 11/G/2025/PTUN.SBY, Op.Cit., hlm. 53–54 (pertimbangan hukum mengenai asas kepentingan umum dan formula nasional).

UMK Jawa Timur Tahun 2025 yang sesuai Pasal 27 ayat (1) PP No. 51 Tahun 2023 dan memenuhi prinsip-prinsip AUPB.³⁰

Kendala yang Dihadapi Disnakertrans

Pelaksanaan kewenangan Disnakertrans dalam mendampingi Gubernur tidak terlepas dari tiga kendala utama yang bersifat multidimensional dan saling berkaitan.³¹

Kendala pertama Ambiguitas regulasi dan interpretasi hukum. Meskipun PP No. 51 Tahun 2023 mengatur formula secara formal, Pasal 27 ayat (2) memberikan ruang bagi Gubernur untuk mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi daerah tanpa menentukan indikator yang jelas, prosedur yang harus ditempuh jika hendak menyimpang, batas maksimal penyimpangan yang diperbolehkan, maupun mekanisme dokumentasi wajib. Kekosongan hukum ini menempatkan Disnakertrans dalam posisi dilematis antara kewajiban menyampaikan rekomendasi berbasis formula dan keharusan mengakomodasi kemungkinan Gubernur menggunakan diskresi yang tidak dibatasi regulasi.³²

Bapak Rully Krisbandono mengungkapkan: "PP No. 51 Tahun 2023 tidak menjelaskan kriteria kondisi sosial ekonomi yang dapat menjadi dasar penyimpangan, berapa batas maksimalnya, dan dokumen apa yang wajib dilampirkan. Semua ini tidak diatur secara jelas sehingga dalam praktiknya sangat subjektif dan tergantung interpretasi masing-masing daerah." Ketidakjelasan regulasi ini merupakan kelemahan sistemik yang hanya dapat diatasi melalui revisi regulasi dari pemerintah pusat.³³

Kendala kedua Kompleksitas koordinasi kelembagaan dengan tekanan waktu yang ketat. Mekanisme penetapan UMK melibatkan Gubernur, Disnakertrans Provinsi, Dewan Pengupahan Provinsi (27 anggota dari berbagai unsur), 38 Bupati/Walikota, 38 Disnakertrans Kabupaten/Kota, BPS Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta berbagai konfederasi serikat pekerja. Sinkronisasi seluruh pihak dalam rentang waktu sempit dari data final BPS (pertengahan November) hingga tenggat 30 November merupakan tantangan koordinasi yang sangat berat. Ditambah lagi, Dewan Pengupahan seringkali tidak mencapai kesepakatan, sehingga tidak ada rekomendasi kolektif yang dapat memandu Gubernur.³⁴

Kendala ketiga Keterbatasan kapasitas penanganan sengketa hukum di PTUN. Meskipun Disnakertrans memiliki kompetensi dalam mediasi dan konsiliasi hubungan industrial, menangani gugatan di PTUN merupakan pengalaman berbeda yang memerlukan keahlian khusus dalam hukum administrasi negara. Proses PTUN formal, terstruktur ketat, dan berbasis bukti-bukti tertulis. Keterbatasan SDM dengan latar belakang hukum administrasi berdampak pada kualitas pembelaan.³⁵

Upaya Perbaikan Disnakertrans Pasca Putusan PTUN

Merespons pembelajaran dari kasus gugatan, Disnakertrans Provinsi Jawa Timur melakukan dan merencanakan serangkaian upaya perbaikan komprehensif.

Upaya pertama Advokasi revisi regulasi dan perbaikan SOP. Disnakertrans mengadvokasi kepada Kementerian Ketenagakerjaan untuk menerbitkan Peraturan Menteri yang secara spesifik mengatur (a) kriteria objektif kondisi sosial ekonomi daerah yang dapat menjustifikasi penyimpangan formula (b) batas maksimal penyimpangan yang diperbolehkan (diusulkan maksimal 1,5% dari angka formula) (c) mekanisme dokumentasi wajib meliputi kajian dampak ekonomi-sosial independen, data BPS, risalah Rapat Dewan Pengupahan, pertimbangan tertulis Disnakertrans, dan legal opinion Biro Hukum serta (d) mekanisme transparansi publik atas seluruh dokumen pendukung keputusan. SOP baru juga disusun dengan checklist kelengkapan dokumen yang lebih ketat pada setiap tahapan.³⁶

³⁰ Putusan PTUN Surabaya Nomor 11/G/2025/PTUN.SBY, Op.Cit., hlm. 58–59, Amar Putusan angka 1–4.

³¹ Verlianti, A., & Kriswibowo, A. (2024). Op.Cit., hlm. 3382–3384. <https://doi.org/10.47467/elmal.v5i5.1592>

³² Wawancara dengan Bapak Rully Krisbandono, Op.Cit. Lihat juga: Indonesia. (2023). PP Nomor 51 Tahun 2023, Op.Cit., Pasal 27 ayat (2) yang tidak secara tegas menetapkan kriteria, batas, dan mekanisme dokumentasi penyimpangan dari formula UMK.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

Upaya kedua Penguatan kelembagaan dan koordinasi. Disnakertrans mengusulkan pembentukan Tim Koordinasi Penetapan UMK yang melibatkan BPS Provinsi, Biro Hukum Sekretariat Daerah, Dewan Pengupahan Provinsi, dan perwakilan 38 Disnakertrans Kabupaten/Kota. Tim ini bertugas aktif sejak Juli setiap tahun untuk menyusun rencana kerja, monitoring pelaksanaan tahapan, dan menyusun laporan komprehensif yang dapat dijadikan bukti pertanggungjawaban. Pengusulan penambahan formasi SDM berlatar belakang ekonomi, statistik, dan hukum administrasi juga menjadi prioritas.³⁷

Upaya ketiga Peningkatan kapasitas penanganan sengketa hukum. Disnakertrans merencanakan pelatihan intensif tentang tata cara beracara di PTUN bagi seluruh pejabat yang terlibat, serta pengembangan sistem dokumentasi dan arsip digital yang terstruktur. Disnakertrans dan Biro Hukum Sekda Jatim juga menyepakati koordinasi rutin sejak awal proses penetapan UMK bukan hanya ketika sudah terjadi gugatan untuk memastikan kualitas yuridis setiap produk hukum yang dihasilkan.³⁸

Implikasi Putusan PTUN dan Relevansinya bagi Tata Kelola Pengupahan Daerah

Putusan PTUN SBY No. 11/G/2025/PTUN.SBY memiliki implikasi hukum dan kebijakan yang melampaui konteks perkara yang bersangkutan. Secara hukum, putusan ini meneguhkan posisi formula PP No. 51 Tahun 2023 sebagai ketentuan imperatif yang mengikat gubernur-gubernur di seluruh Indonesia. Gubernur yang menggunakan diskresi untuk menyimpang dari formula tanpa justifikasi tertulis yang memadai kini terekspos risiko gugatan serupa. Putusan ini secara efektif mempersempit ruang diskresi gubernur dalam penetapan UMK dan menekankan bahwa diskresi pejabat publik tidak dapat dilaksanakan secara arbitrer tanpa dokumentasi yang dapat diuji secara yuridis.

Secara kebijakan, putusan ini mendorong kebutuhan mendesak merevisi PP No. 51 Tahun 2023, khususnya Pasal 27 ayat (2), guna mengisi kekosongan hukum mengenai kriteria dan mekanisme penyimpangan formula. Tanpa kejelasan regulasi tersebut, risiko sengketa serupa akan terus berulang di berbagai provinsi. Dalam konteks yang lebih luas, putusan ini memperkuat peran PTUN sebagai instrumen kontrol yuridis terhadap tindakan administrasi pemerintah daerah di bidang ketenagakerjaan suatu perkembangan yang positif bagi penegakan hukum administrasi negara di Indonesia.

Bagi Disnakertrans, putusan ini secara implisit mendefinisikan ulang peran institusi dari sekadar penyedia data teknis menjadi penjaga integritas prosedural (*procedural guardian*) dalam proses penetapan UMK. Disnakertrans kini dituntut tidak hanya menyampaikan rekomendasi yang benar secara teknis, tetapi juga memastikan bahwa seluruh proses penetapan UMK memenuhi standar AUPB termasuk ketika Gubernur mengambil keputusan berbeda dari rekomendasi. Ini merupakan perluasan peran yang signifikan dan memerlukan penguatan kapasitas kelembagaan secara menyeluruh.

Dari perspektif Hukum Administrasi Negara, kasus ini memperkuat teori bahwa keabsahan keputusan administrasi (*rechtmatigheid van bestuursbeslissingen*) tidak hanya diukur dari aspek prosedural formal (legalitas), tetapi juga dari aspek substantif yang mencerminkan keadilan, proporsionalitas, dan transparansi. PTUN Surabaya secara konsisten menerapkan pendekatan review substantif yang menilai bukan hanya apakah Gubernur memiliki kewenangan untuk menyimpang, tetapi juga apakah cara penggunaan kewenangan tersebut memenuhi standar AUPB. Pendekatan ini sejalan dengan perkembangan doktrin hukum administrasi modern yang menekankan legitimasi tindakan pemerintahan ditentukan bukan hanya oleh legalitas formal, tetapi oleh kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik.

Implikasi praktis lainnya adalah keharusan bagi Kementerian Ketenagakerjaan untuk segera menerbitkan petunjuk teknis yang operasional mengenai prosedur penyimpangan formula UMK. Tanpa adanya petunjuk teknis yang jelas, gubernur-gubernur di seluruh Indonesia akan terus berada dalam ketidakpastian hukum ketika menghadapi situasi di mana kondisi lokal daerah dinilai tidak memungkinkan penerapan formula secara penuh. Disnakertrans Provinsi Jawa Timur melalui usulan-

³⁷ Ibid

³⁸ Ibid.

usulan perbaikannya telah membuktikan bahwa instansi teknis di lapangan memiliki pemahaman mendalam tentang kesenjangan regulasi yang ada dan memiliki gagasan-gagasan konkret untuk mengatasinya suatu kontribusi institusional yang perlu direspons serius oleh pemerintah pusat.

KESIMPULAN

Pertama, kewenangan Disnakertrans Provinsi Jawa Timur dalam mendampingi Gubernur pada penetapan UMK merupakan kewenangan atribusi bersumber dari UU No 6 Th.2023 jo. PP No.51 Th 2023. Disnakertrans memiliki peran krusial mencakup survei KHL, verifikasi data BPS, koordinasi 38 kabupaten/kota, dan penyusunan rekomendasi teknis. Proses penetapan UMK Tahun 2025 mengikuti mekanisme formal, namun terdapat penyimpangan signifikan 1,5 poin persentase dari formula imperatif tanpa justifikasi dan dokumentasi yang memadai. PTUN SBY Putusan No. 11/G/2025/PTUN.SBY menyebutkan batal Keputusan Gubernur No. 100.3.3.1/775/KPTS/013/2024 karena melanggar asas kepastian hukum, asas kecermatan, dan asas kepentingan umum pada AUPB sebagaimana diatur UU No. 30 Th 2014.

Kedua, Disnakertrans menghadapi tiga kendala utama yang bersifat struktural (1) ambiguitas Pasal 27 ayat (2) PP No. 51 Tahun 2023 yang tidak menetapkan indikator, prosedur, dan batas penyimpangan formula secara jelas (2) kompleksitas koordinasi kelembagaan dengan 38 kabupaten/kota dalam tekanan waktu yang sangat ketat dan (3) keterbatasan kapasitas SDM dalam penanganan sengketa di PTUN. Sebagai respons, Disnakertrans menyusun SOP baru, mengadvokasi revisi regulasi kepada Kementerian Ketenagakerjaan, membentuk Tim Koordinasi lintas lembaga, dan merencanakan penguatan kapasitas penanganan sengketa TUN.

Berdasarkan temuan penelitian direkomendasikan (1) Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2023 segera direvisi untuk mempertegas kriteria kondisi sosial ekonomi yang menjustifikasi penyimpangan formula UMK, menetapkan batas maksimal penyimpangan yang diperbolehkan, dan mewajibkan mekanisme dokumentasi yang standar (2) Gubernur wajib mendokumentasikan setiap pertimbangan kebijakan yang menjustifikasi penyimpangan secara tertulis, transparan, dan berbasis data terverifikasi yang dapat diaudit (3) Disnakertrans membangun tata kelola penetapan UMK yang berkelanjutan dengan melaksanakan SOP baru secara konsisten dan memperkuat koordinasi dengan Biro Hukum sejak awal proses serta (4) Dewan Pengupahan mengembangkan mekanisme diskusi berbasis data dengan melibatkan akademisi independen sebagai penengah objektif untuk mempersempit kesenjangan antara kepentingan pekerja dan pengusaha.

Secara umum, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan pemahaman tentang implementasi AUPB dalam tata kelola pengupahan daerah di Indonesia. Kerangka analisis yang digunakan dalam penelitian ini mengkombinasikan analisis yuridis normatif atas regulasi yang berlaku dengan analisis empiris atas praktik implementasinya dan pengujian melalui putusan pengadilan dapat diterapkan dalam kajian-kajian serupa di bidang hukum administrasi ketenagakerjaan. Dengan semakin kompleksnya regulasi pengupahan dan semakin kritisnya serikat pekerja dalam menggunakan jalur litigasi administratif sebagai alat perjuangan, dan penguatan tata kelola penetapan UMK.

Referensi

- Akbar, M. A. (2023). Ketidakpatuhan Kepala Desa Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Pemberhentian Perangkat Desa. *Jurnal USM Law Review*, 6(2), 571–586.
- Alamsyah, M. F. P., & Rahaju, T. (2022). Peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi. *Publika*, 10(4), 1151–1162. <https://doi.org/10.26740/publika.v10n4.p1151-1162>
- Arbi, S. R., & Susilowati, I. F. (2023). Penegakan Hukum Ketenagakerjaan Terhadap Pembayaran Upah Di Bawah Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) Di Provinsi Jawa Timur. *Novum: Jurnal Hukum*, 10(03), 74–83. <https://doi.org/10.2674/novum.v0i0.52975>

- Ashilsyah, M. A., & Widianta, R. I. G. (2024). Pengelolaan dan Sistem Birokrasi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi di Jawa Tengah Serta Masalah dan Solusinya. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(13), 516–528. <https://doi.org/10.5281/zenodo.12788069>
- Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur. (2024). Berita Resmi Statistik Revisi Nomor 88/11/35/Th.XXVIII: Perkembangan Indeks Harga Konsumen/Inflasi Provinsi Jawa Timur (Revisi). Surabaya: BPS Provinsi Jawa Timur.
- Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Timur. (2024). Risalah Rapat Pembahasan Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2025 Nomor 560/RP/112/2024. Surabaya: Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Timur.
- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur. (2024). Laporan Hasil Survei Kebutuhan Hidup Layak (KHL) Provinsi Jawa Timur Tahun 2024. Surabaya: Disnakertrans Provinsi Jawa Timur.
- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur. (2024). Laporan Proses Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2025. Surabaya: Disnakertrans Provinsi Jawa Timur.
- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur. (2024). Surat Rekomendasi Nomor 560/325/101.1.6/2024 kepada Gubernur Jawa Timur perihal Rekomendasi Penetapan UMK Tahun 2025. Surabaya: Disnakertrans Provinsi Jawa Timur. <https://disnakertrans.jatimprov.go.id/>
- Erniwati, E., & Jhoni, J. (2024). Konsep Hukum Perdata Terhadap Perusahaan Yang Membayar Upah Di Bawah Standar Upah Minimum Kota Palembang Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja. *Justici*, 17(1), 34–45.
- Fitriani, R. A., Purnama, N. S., & Amelia, H. (2022). Efektivitas pengawasan ketenagakerjaan terhadap upah minimum pekerja. *Jurnal USM Law Review*, 5(2), 809–818. <https://doi.org/10.26623/julr.v5i2.5761>
- Haifa, A. H., & Khikmah, N. (2024). Tinjauan Pelaksanaan Fungsi dan Tugas Dinas Tenaga Kerja atas Pengawasan Hubungan Kerja dalam Lingkup Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(12), 28–36. <https://doi.org/10.5281/zenodo.12176761>
- Ismaya, S. (2024). Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Upah Bagi Pekerja Selama Masa Covid-19. *Wijaya Putra Law Review*, 3(1), 39–71.
- Junita, P., Prasetyo, D. A., & Wibowo, A. (2024). Implementasi keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188 tentang upah minimum kabupaten/kota (UMK) Tahun 2024. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 13(1), 45–58. <https://journal.uwks.ac.id/index.php/juispol/article/view/4124>
- Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 100.3.3.1/775/KPTS/013/2024 tentang Upah Minimum Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun 2025, 25 November 2024.
- Khusna, R. N. U. (2023). *Penerapan Prinsip Transparansi dan Partisipasi Dalam Penetapan Upah Minimum yang Ditetapkan Oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta* (Doctoral dissertation). Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Marbun, S. F. (2014). *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak*, Cetakan Pertama. FH UII Press, Yogyakarta.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Mustafa, B. (2001). *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. (2025). Putusan Nomor 11/G/2025/PTUN.SBY tentang Pembatalan Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 100.3.3.1/775/KPTS/013/2024 tentang Upah Minimum Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun 2025. Diputus 28 Mei 2025. Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- Philipus M. Hadjon, Djatmiati, T. S., Beschanspt, G., & ten Berge, J. B. J. M. (2015). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Primadianto, I. A., Pamuji, K., & Kunarti, S. (2022). Peranan Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Dalam Fungsi Pengawasan Terhadap Penerapan Upah Minimum Di Jawa Barat. *Soedirman Law Review*, 4(2). <https://doi.org/10.20884/1.slr.2022.4.2.188>

- Ridwan HR. (2018). *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Ritonga, J. S., et al. (2025). Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Putusan Peradilan Tata Usaha Negara. *CaseLaw: Journal of Law*, 6(1). <https://ojs.unigal.ac.id/index.php/caselaw/article/view/4731>
- Rizal, M., & Mustapita, A. F. (2024). Effect of minimum wages on labor, welfare and economic growth: Evidence from East Java province. *Optimum: Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 14(1), 10–19.
- Sumarna, D., & Kadriah, A. (2023). Penelitian kualitatif terhadap hukum empiris. *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, 16(02), 101–113.
- Suriyani, B. B., La Manguntara, & Kambolong, M. (2024). Analisis Peran Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Dalam Perlindungan Tenaga Kerja Di Kota Kendari. *Journal Publicuho*, 7(2), 612–626. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v7i2.400>
- Verlianti, A., & Kriswibowo, A. (2024). Peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur dalam perlindungan hukum atas upah pekerja. *El-Mal: Jurnal Kajian Ekonomi & Bisnis Islam*, 5(5), 3379–3388. <https://doi.org/10.47467/elmal.v5i5.1592>
- Indonesia. (2003). *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*. LNRI Tahun 2003 Nomor 39. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/47611/uu-no-13-tahun-2003>
- Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah* sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. LNRI Tahun 2014 Nomor 244. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>
- Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. LNRI Tahun 2014 Nomor 292, TLNRI Nomor 5601. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38621/uu-no-30-tahun-2014>
- Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan*. LNRI Tahun 2021 Nomor 40. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/163272/pp-no-36-tahun-2021>
- Indonesia. (2023). *Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan*. LNRI Tahun 2023 Nomor 146, TLNRI Nomor 6900. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/258744/pp-no-51-tahun-2023>
- Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang*. LNRI Tahun 2023 Nomor 41, TLNRI Nomor 6856. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/234935/uu-no-6-tahun-2023>
- Indonesia. (2024). *Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2024 tentang Penetapan Upah Minimum Tahun 2025*. Berita Negara RI Tahun 2024 Nomor 1156. <https://jdih.kemnaker.go.id/>
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur. (2023). *Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 72 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur*. <https://disnakertrans.jatimprov.go.id/>