



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 177/PUU-XXII/2024

Tentang
Independensi Inspektorat Daerah

- Pemohon** : Bambang Suchyo, dkk
Jenis Perkara : Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)
Pokok Perkara : Pasal 216 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 379 ayat (2), serta Pasal 380 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945
Amar Putusan : Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya
Tanggal Putusan : Jumat, 21 Maret 2025
Ikhtisar Putusan :

Para Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang merasa mengalami kerugian konstitusional sebagaimana dijamin dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tercederai dengan keberlakuan norma Pasal 216 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 379 ayat (2), serta Pasal 380 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 karena menentukan kedudukan inspektorat daerah di bawah kepala daerah sehingga tidak dapat menjalankan fungsi pengawasan secara efektif karena adanya intervensi kepala daerah. Oleh karena lemahnya pengawasan internal pemerintah, masyarakat tidak mendapatkan fasilitas infrastruktur publik dan pelayanan publik yang memadai dalam pelaksanaan otonomi daerah sehingga berdampak langsung pada kondisi kesejahteraan masyarakat di daerah.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah pengujian Undang-Undang, *in casu* UU 23/2014 terhadap UUD NRI Tahun 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, dan Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Mengenai kedudukan hukum, para Pemohon telah dapat menjelaskan kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara yang memiliki anggapan kerugian hak konstitusional akibat berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual disebabkan karena berlakunya norma Pasal 216 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 379 ayat (2), serta Pasal 380 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 yang menentukan kedudukan inspektorat daerah di bawah kepala daerah sehingga tidak dapat menjalankan fungsi pengawasan secara efektif karena adanya intervensi kepala daerah. Oleh karena lemahnya pengawasan internal pemerintah, masyarakat tidak mendapatkan fasilitas infrastruktur publik dan pelayanan publik yang memadai dalam pelaksanaan otonomi daerah sehingga berdampak langsung pada kondisi kesejahteraan masyarakat di daerah. Dalam kaitan ini, anggapan kerugian hak konstitusional yang dijelaskan Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Oleh karena itu, apabila permohonan *a quo* dikabulkan, anggapan kerugian hak konstitusional seperti yang dijelaskan Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III tidak lagi terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III (selanjutnya disebut para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*;

Bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut permohonan para Pemohon *a quo*, oleh karena persoalan konstitusional yang dipermasalahkan telah jelas, maka menurut Mahkamah tidak terdapat urgensi dan relevansinya untuk meminta keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 54 UU MK;

Terhadap pengujian konstitusionalitas UU 23/2014 sebagaimana didalilkan para Pemohon, setelah memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon dan bukti surat/tulisan yang diajukan para Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan permohonan para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma Pasal 216 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2014 yang dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh para Pemohon mengatur berkenaan dengan tugas inspektorat daerah dalam membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, inspektorat daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Desain pertanggungjawaban ini sejalan dengan makna perangkat daerah yang merupakan unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah [vide Pasal 1 angka 23 UU 23/2014]. Dalam kaitan ini, inspektorat daerah bukanlah lembaga yang berdiri sendiri namun merupakan bagian dari perangkat daerah yang diberi kewenangan melakukan tugas pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan daerah. Pelaksanaan tugas pengawasan yang bersifat internal oleh inspektorat daerah dilakukan dalam rangka membantu kepala daerah agar urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dapat terlaksana sebagaimana mestinya. Artinya, inspektorat daerah yang dipimpin oleh inspektur merupakan unsur pengawas daerah yang bersifat internal yang secara organisatoris berada di bawah koordinasi sekretaris daerah oleh karena itu pertanggungjawabannya pun dilakukan kepada kepala daerah dilakukan melalui sekretaris daerah, yang memiliki tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif [vide Pasal 213 UU 23/2014];

Berkenaan dengan hal ini, apabila mengikuti petitum para Pemohon yang memohon kepada Mahkamah agar menyatakan, “Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu Menteri dalam membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah” dan “...dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Menteri melalui inspektur jenderal kementerian pada tingkat provinsi dan melalui inspektur provinsi pada tingkat kabupaten/kota”, maka hal tersebut akan mengubah secara mendasar konstruksi pengaturan perangkat daerah dalam sistem pemerintahan daerah yang menempatkan perangkat daerah adalah organ daerah dalam menjalankan kewenangan daerah. Sebab, penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini, keberadaan perangkat daerah, *in casu* inspektorat daerah adalah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi berdasarkan asas otonomi sebagaimana maksud Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karenanya, sekalipun di Kementerian Dalam Negeri terdapat perangkat atau organ yaitu inspektorat Jenderal, namun bukan berarti inspektorat daerah menjadi organ yang berada di bawah Kementerian Dalam Negeri, melainkan tetap sebagai perangkat daerah otonom yang mempunyai tugas pokok membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugasnya inspektorat daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui

sekretaris daerah [vide Pasal 216 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2014]. Pola pengaturan birokrasi kelembagaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 216 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2014 ini juga berlaku sama untuk semua unsur pembantu kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam rumpun pengaturan perangkat daerah untuk sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas dan badan [vide Bab VIII UU 23/2014 tentang Perangkat Daerah]. Oleh karena itu, adanya ketergantungan birokrasi kelembagaan dan tidak independennya inspektorat daerah dengan adanya pengaturan tersebut sebagaimana didalilkan para Pemohon sesungguhnya merupakan persoalan implementasi norma bukan merupakan persoalan konstiusionalitas norma. Terlebih, jika dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, norma yang dimohonkan pengujian tersebut merupakan salah satu bentuk pengejawantahan asas otonomi dan tugas pembantuan.

2. Bahwa selanjutnya berkenaan dengan pembinaan dan pengawasan di daerah sebagaimana sebagian materinya ditentukan dalam Pasal 379 ayat (2) dan Pasal 380 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 yang didalilkan para Pemohon tidak efektif karena tidak ditentukan secara berjenjang sehingga menghambat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan. Dalam kaitan ini, norma Pasal 379 ayat (2) dan Pasal 380 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 mengatur ihwal pembinaan dan pengawasan yang menjadi kewenangan daerah terhadap perangkat daerah, yang pada pokoknya menyatakan dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan daerah provinsi, gubernur dibantu oleh inspektorat provinsi. Sementara itu, untuk bupati/walikota sebagai kepala daerah kabupaten/kota berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah kabupaten/kota yang dibantu oleh inspektorat kabupaten/kota. Untuk memahami secara komprehensif, efektif atau tidaknya pembinaan dan pengawasan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, *in casu* terhadap perangkat daerah tidak dapat hanya disandarkan pada norma Pasal 379 ayat (2) dan Pasal 380 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 yang dimohonkan pengujiannya. Sebab, norma Pasal *a quo* berkelindan dengan berbagai norma lain dalam UU 23/2014 yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.

Dalam konteks ini, UU 23/2014 telah merumuskan desain pembinaan dan pengawasan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, bahwa pemerintah pusat memiliki kewenangan menetapkan kebijakan dasar yang akan menjadi acuan daerah, termasuk di dalamnya melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah karena Presiden yang memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pusat dan daerah [vide Pasal 6 dan Pasal 7 UU 23/2014]. Oleh karena itu, berkenaan dengan pembinaan dan pengawasan tersebut, telah ditentukan pula mekanismenya bahwa untuk pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dilakukan oleh pemerintah pusat yang secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Sedangkan, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sebagai representasi asas dekonsentrasi memiliki kewenangan membina dan mengawasi penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh kabupaten/kota [vide Pasal 373 UU 23/2014]. Lebih lanjut, pengaturan mekanisme dan cakupan pembinaan yang dilakukan secara berjenjang terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota juga telah diakomodasi dalam Pasal 374 dan Pasal 375 UU 23/2014. Pembinaan yang bersifat umum dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri yang meliputi, antara lain pembagian urusan daerah, kelembagaan daerah, keuangan daerah, pelayanan publik, dan pembangunan daerah. Sementara itu, untuk aspek teknisnya dilakukan pembinaan oleh menteri yang menangani bidang teknis urusan pemerintahan [vide Pasal 374 UU 23/2014]. Untuk daerah kabupaten/kota ditentukan mekanisme pembinaannya yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang dibantu oleh perangkat gubernur. Pembinaan tersebut mencakup sekaligus hal yang bersifat umum dan teknis [vide Pasal 375 UU 23/2014].

Dalam kaitan dengan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah telah

ditentukan pula pembinaan dan pengendalian penataan perangkat daerah dilakukan oleh pemerintah pusat untuk daerah provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk daerah kabupaten/kota [vide Pasal 211 ayat (1) UU 23/2014]. Artinya, UU 23/2014 sesungguhnya telah mengkonstruksikan kewenangan pembinaan dan pengawasan di bawah kewenangan pemerintah pusat secara berjenjang melalui Menteri Dalam Negeri dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, tidak sebagaimana yang didalilkan para Pemohon. Terlebih, berkenaan dengan pembinaan dan pengawasan tersebut, telah ditetapkan pula peraturan pelaksana sesuai amanat Pasal 232 UU 23/2014 yang substansinya juga diamanatkan untuk menjabarkan ihwal pembinaan dan pengawasan. Peraturan pelaksana dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (PP 72/2019). Tanpa Mahkamah bermaksud menilai legalitas PP 72/2019, telah ternyata PP *a quo* dibentuk salah satunya dengan maksud untuk memperkuat peran dan kapasitas inspektorat daerah agar lebih independen dan objektif dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme [vide Konsiderans Menimbang huruf b PP 72/2019]. Dalam kaitan dengan penguatan inspektorat daerah tersebut, telah ditentukan lebih detail fungsi inspektorat daerah berbeda dibandingkan dengan fungsi dalam pengaturan sebelumnya, yaitu terkait dengan fungsi pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan dari gubernur dan/atau Menteri; pelaksanaan koordinasi pencegahan tindak pidana korupsi; dan pengawasan pelaksanaan program reformasi birokrasi. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu tidak hanya penugasannya diberikan oleh gubernur namun oleh Menteri Dalam Negeri yang juga dapat memberikan penugasan kepada inspektorat daerah sebagai pengejawantahan tugas pembantuan. Apabila dalam melakukan pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan, inspektorat daerah provinsi menemukan adanya potensi penyalahgunaan wewenang dan/atau kerugian keuangan negara/daerah yang terjadi di daerah provinsi, tanpa menunggu penugasan gubernur dan/atau Menteri Dalam Negeri, inspektorat daerah melaksanakan fungsi pengawasan untuk tujuan tertentu. Sementara itu, apabila inspektorat daerah provinsi dalam melaksanakan fungsi pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya serta pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu menemukan adanya indikasi penyalahgunaan wewenang dan/atau kerugian keuangan negara/daerah, inspektur daerah provinsi wajib melaporkan kepada Menteri. Selanjutnya, Menteri melakukan supervisi kepada inspektorat daerah provinsi dalam menangani laporan indikasi penyalahgunaan wewenang dan/atau kerugian keuangan negara/daerah dengan melibatkan lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan intern pemerintah [vide Pasal 11B dan Pasal 11C PP 72/2019]. Artinya, pengawasan oleh inspektorat daerah terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didalilkan para Pemohon tidak efektif, sesungguhnya telah terjawab dengan adanya tata laksana pembinaan dan pengawasan sebagaimana diatur dalam perubahan peraturan pelaksana UU 23/2014.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah dalil para Pemohon yang menginginkan agar inspektorat daerah bertanggung jawab langsung kepada Menteri melalui inspektur jenderal kementerian adalah dalil yang tidak berdasar, karena hal tersebut justru mengakibatkan pergeseran mendasar dalam relasi antara pusat dan daerah yang berpotensi mengurangi ruang lingkup otonomi daerah sebagaimana dijamin dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, serta menimbulkan kembali rentang kendali yang birokratis sehingga berpotensi menghambat pelayanan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, dalam rangka penguatan fungsi inspektorat daerah penting pula bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa sekalipun perangkat daerah merupakan unsur pembantu kepala daerah yang diisi oleh pegawai aparatur sipil negara [vide Pasal 208 UU 23/2014], akan tetapi dalam menjalankan tugasnya melakukan pembinaan dan pengendalian penataan perangkat

daerah dilaksanakan dengan menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi. Dalam kaitan ini, pembinaan penataan perangkat daerah dimaksud meliputi: a. struktur organisasi; b. budaya organisasi; dan c. inovasi organisasi [vide Pasal 110 dan Pasal 111 PP 18/2016]. Dengan menerapkan penataan demikian diharapkan agar perangkat daerah dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik sebagaimana tujuan diberikannya otonomi daerah. Dengan demikian, dalil para Pemohon yang mempersoalkan norma Pasal 216 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 379 ayat (2), serta Pasal 380 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 bertentangan dengan prinsip otonomi daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, norma Pasal 216 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 379 ayat (2), serta Pasal 380 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 ternyata telah memberikan jaminan terhadap pelaksanaan prinsip otonomi daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagaimana dijamin dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, tidak sebagaimana yang didalilkan para Pemohon. Dengan demikian dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan dengan amar Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.