

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada masa reformasi segala sesuatu yang terjadi merupakan sebuah paradoks bagi kehidupan berbangsa, maraknya tuntutan untuk memisahkan diri dari negara kesatuan Indonesia tidak akan pernah terjadi apabila rezim yang berkuasa selama tiga puluh tahun lebih dapat bertindak adil terhadap daerah, pemerintah di daerah lebih banyak memikul tanggungjawab atau kewajiban dari pada hak yang seharusnya diperoleh. Akibatnya, hasil pembangunan tidak dapat didistribusikan secara merata.

Momentum jatuhnya Pemerintahan Orde Baru menumbuhkan berbagai tuntutan, baik otonomi luas, federasi, bahkan merdeka. Akumulasi tuntutan ini kemudian dianggap sebagai ancaman disintegrasi bangsa. Presiden Habibie sebagai pemegang pemerintahan transisi tidak punya pilihan lain selain merespon segala tuntutan tersebut. Pemerintah kemudian menawarkan otonomi luas sebagai upaya untuk memberikan kewenangan kepada daerah dalam mengelolapotensi-potensi yang dimiliki. Simbol dari adanya pemberian otonomi luas tersebut adalah dengan dikeluarkannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menerapkan tiga asas dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah, yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Walaupun ketiga asas tersebut diposisikan sejajar, namun demikian asas Tugas Pembantuan dianggap sebagai asas pelengkap.

Dalam penyelenggaraan asas Desentralisasi dan Dekonsentrasi sebagian urusan Pemerintah Pusat diserahkan kepada Daerah untuk menjadi urusan rumah tangga berdasarkan prinsip Desentralisasi. Sebaliknya, urusan Pemerintah tersebut dilaksanakan sendiri oleh perangkat pusat atas dasar prinsip Dekonsentrasi. Namun demikian, sangat berat bagi Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan Pemerintahan yang ada di Daerah yang masih menjadi tanggungjawab dan wewenangnya atas dasar Dekonsentrasi, mengangut kemampuan perangkat Pemerintah Pusat di Daerah. Dan juga ditinjau dari segi dayaguna dan hasilguna kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan Pemerintah Pusat di Daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di Daerah karena akan memerlukan tenaga dan biaya sangat besar. Selain itu, mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut serta Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa dimasukkannya asas Tugas Pembantuan didasarkan beberapa pertimbangan yaitu :

- a. Efisiensi biaya;
- b. Adanya pengetahuan yang lebih dari Daerah terhadap persoalan riil yang ada di masyarakat, sehingga pelaksanaan tugas tersebut dapat disesuaikan dengan kondisi objektif di lapangan;
- c. Perkembangan dan kebutuhan masyarakat menyebabkan suatu urusan akan lebih efektif dan efisien jika pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah;
- d. Masih terbatasnya kemampuan Daerah dan atau adanya sifat-sifat khusus yang melekat pada suatu urusan, sehingga urusan itu belum waktunya diserahkan secara penuh pada Daerah sebagai urusan rumah tangga.

Dalam perkembangannya, pengaturan Tugas Pembantuan yang tertuang dalam Undang-undang nasional membuat rumusan beragam. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 menyebutkan Tugas Pembantuan adalah menjalankan kewajiban Pemerintah Pusat di Daerah. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 merumuskan Tugas Pembantuan adalah tugas untuk menjalankan peraturan-peraturan perundangan. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Tugas Pembantuan adalah sebagai tugas melaksanakan urusan Pusat atau Daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Tugas Pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam pelaksanaan Pemerintah yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan. Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan pengertian :

Tugas Pembantuan adalah tugas dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan.¹

Hubungan dalam Tugas Pembantuan timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundangan. Pada dasarnya, Tugas Pembantuan adalah tugas melaksanakan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Pelaksanaan Tugas Pembantuan tersebut pengaturannya ditegaskan dalam Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada Daerah untuk dapat mengatur lebih rinci sesuai dengan kondisi setempat. Akan tetapi kewenangan yang diberikan bersifat terbatas. Sebab, Peraturan Daerah

¹ Tim Penyusun Citra Umbaran. *Undang-undang Otonomi Daerah 1999*. Citra Umbaran. Bandung, 2001. Hal.11

tidak boleh mengatur Tugas Pembantuan diluar dari yang telah ditetapkan oleh Peraturan Perundang-undangan.

Selama ini belum ada pengaturan mengenai bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban tugas pembantuan, sehingga dalam Undang-undang tidak ada ketentuan yang baku dalam mengatur mekanisme pertanggungjawaban tugas perbantuan tersebut oleh daerah.

Dari uraian tersebut persoalan yang ingin dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Tugas Pembantuan serta batasan tanggungjawab yang dimiliki oleh Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk dan mekanisme tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Tugas Pembantuan.
2. Bagaimana batasan tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Tugas Pembantuan.

C. Tujuan Penelitian

1. Merumuskan bentuk dan mekanisme tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Tugas Pembantuan.
2. Menemukan batasan-batasan tanggungjawab Pemerintah Daerah, sehingga ada kejelasan pembagian beban tanggungjawab antara yang memberi tugas dan yang diberi tugas.

D. Kerangka Pemikiran

Tugas Pembantuan dikenal dengan istilah *medebewind* meskipun tidak sama sudah dikenal dalam Perundang-undangan Hindia Belanda, yaitu urusan-urusan Pemerintah tertentu dengan mengikutsertakan *Provinciale Raad*. Istilah *medebewind* diperkenalkan oleh Van Vollenhoven dalam bahasa Indonesia diterjemahkan sebagai tugas “serta tantra” dan atau” Tugas Pembantuan”.

Dalam rangka mengatur teknis pelaksanaan Tugas Pembantuan Pemerintah Daerah memiliki sedikit kebebasan terutama untuk menyesuaikan dengan kondisi setempat, yaitu dengan menuangkannya dalam Peraturan Daerah, dan atau Keputusan Kepala Daerah. Akan tetapi karena pengaturannya harus dituangkan dalam Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah, maka kebebasan yang diberikan masih tetap berada dibawah pengawasan Pemerintah Pusat. Hal ini mengingat adanya ketentuan bahwa Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah dalam hal-hal tertentu baru dapat dilaksanakan setelah adanya pengesahan.

Prajudi Atmosudirdjo memiliki pemahaman bahwa Tugas Pembantuan (*medebewind*) adalah tugas untuk menyelenggarakan tugas-tugas Pemerintah Pusat yang diserahkan kepadanya, lengkap dengan anggarannya. Sedangkan menurut Sjachran Basah, pada hakekatnya Tugas Pembantuan itu adalah menjalankan ketentuan Perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dari pihak lain secara bebas. Sedangkan arti bebas adalah, bahwa terdapat kemungkinan untuk mengadakan peraturan yang mengkhususkan ketentuan Perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, supaya sesuai dengan keadaan nyata di Daerah sendiri.

Otonomi menurut Bagir Manan dapat diberi arti luas dan sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula Tugas Pembantuan. Baik otonomi maupun Tugas

Pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Perbedaannya hanya pada tingkatan kebebasan yang dimiliki oleh masing-masing. Pada otonomi kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya. Sedangkan Tugas Pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan.

Keberadaan Tugas Pembantuan, dianggap sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari perkembangan Perundangan yang selalu memuat Tugas Pembantuan untuk menanggulangi keterbatasan kemampuan Pemerintah Pusat, juga karena asas ini dapat menjadi penyeimbang terhadap asas Desentralisasi dan Dekonsentrasi. Bagir Manan memberi pandangan bahwa, hubungan Desentralisasi dan Dekonsentrasi dapat dipandang sebagai hubungan tarik menarik antara dua kekuatan. Makin besar tarikan Desentralisasi makin kecil posisi Dekonsentrasi. Makin besar tarik Dekonsentrasi makin kecil posisi Desentralisasi. Tetapi dalam keadaan tertentu, dapat terjadi perbedaan yang menyolok antara Desentralisasi dan Dekonsentrasi. Asal mulanya Desentralisasi dan Dekonsentrasi adalah fenomena umum dari suatu negara yang berbentuk kesatuan. Terlebih lagi negara kesatuan tersebut memiliki letak geografis yang luas dengan penduduk yang besar.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dalam usaha menyelenggarakan asas Desentralisasi secara seimbang, wajar terjadi pergeseran dan tarik menarik atas kedua asas dimaksud, pergeseran tersebut karena pada dasarnya tidak mungkin untuk menyatakan secara tegas, apa yang menjadi urusan Pemerintah Pusat, untuk itu sukar untuk ditarik garis pemisahannya.. Pergeseran Desentralisasi dan Dekonsentrasi antara lain karena;

Pertama, tidak ada jenis urusan Pemerintah yang secara lengkap dan alami adalah urusan Pusat dan Daerah. Sesuatu urusan Pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan Daerah menjadi urusan Pusat atau sebaliknya.

Kedua, perkembangan paham negara kesejahteraan yang mewajibkan Pemerintah memberi pelayanan pada hampir setiap aspek kehidupan baik individu maupun masyarakat menyebabkan tidak mungkin menentukan secara pasti aneka ragam urusan Pemerintah.

Diantara tarik menarik dan pergeseran antara kedua asas tersebut, Tugas Pembantuan seperti menjadi alternatif (penengah) atau pengimbang. Namun, disatu pihak urusan Tugas Pembantuan merupakan urusan pusat. Oleh karena itu prinsip-prinsip dan biaya pelaksanaannya ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Dipihak lain, kepala Daerah sebagai pelaksana diberikan juga keleluasaan untuk mengatur dan mengurus dengan mempertimbangkan keadaan masyarakat dan kondisi umum setempat.

Pemberian Tugas Pembantuan pengaturannya dituangkan dalam bentuk :

1. Undang-undang;
2. Peraturan Pemerintah atau Kepres
3. Peraturan Menteri
4. Peraturan Daerah.

Dalam Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Daerah dimuat antara lain : jenis tugas yang harus dilaksanakan oleh Daerah, pembiayaannya, aparat pelaksanaannya.

Pelaksanaan Tugas Pembantuan dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau pula dapat berupa tugas eksekutif. Tugas mengatur tersebut karena

adanya pelimpahan wewenang Perundang-undangan, yang dapat dibagi pada dua macam yaitu :

1. Pelimpahan wewenang Perundang-undangan sehingga Pemerintah Daerah dapat membuat Peraturan Daerah atas inisiatif dan menurut garis besar kebijaksanaannya sendiri;
2. Pelimpahan wewenang Undang-undang untuk membuat Peraturan Daerah menurut garis kebijaksanaan dari Pemerintah Pusat.

Namun demikian, Peraturan Daerah dibidang Tugas Pembantuan menurut Bagir Manan hanya mengenai tata cara penyelenggaraan urusan tersebut. Kepala Daerah adalah selaku Kepala Wilayah Administrasi, sebagai Kepala Daerah, ia adalah pemimpin Daerah Otonom dan salah satu unsur Pemerintah Daerah. Selaku Kepala Wilayah Administratif, ia adalah wakil Pemerintah Pusat yang melaksanakan Tugas Pemerintah berdasarkan garis Dekonsentrasi. Fungsi ganda Kepala Daerah tersebut memiliki konsekwensi terhadap keputusan yang dibuatnya. Ada keputusan yang dibuatnya dalam kedudukan sebagai Kepala Daerah Otonom, dan ada Keputusan yang dibuat dalam kedudukannya selaku Kepala Administratif. Adanya dua macam keputusan ini, Kuntana Magnar menyatakan bahwa kecuali mengenai materi yang jelas, misalnya untuk melaksanakan Peraturan Daerah, melaksanakan Tugas Pembantuan atau keperluan rumah tangga lainnya, melaksanakan tugas koordinasi, kadang-kadang sulit membedakan apakah suatu keputusan ditetapkan sebagai kepala Daerah Otonom atau selaku Kepala Wilayah Administratif. Membedakan secara jelas kedua jenis keputusan tersebut penting baik secara administratif maupun dalam pertanggungjawaban sehingga dapat diketahui batasan-batasan tanggung jawab yang dibebankan (khususnya pada Daerah).

Tujuan yang paling penting dengan adanya Tugas Pembantuan adalah untuk memberikan pelayanan pada masyarakat yang lebih baik yang efektif, mengena pada masyarakat. Seiring dengan terjadinya pergeseran faradigma dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Warga negara yang semula hanya menjadi objek kekuasaan yang sewenang-wenang kemudian bangkit dan menuntut adanya hak dan kewajiban yang seimbang. Dalam alam demokrasi, bahwa Pemerintahan harus dijalankan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Konsep ideal tersebut, dalam prakteknya banyak mengalami penyimpangan. Aparat Pemerintah yang dipilih oleh rakyat melalui mekanisme kemudian banyak yang menyalah gunakannya. Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme merajalela dimana-mana. Kekayaan negara dan uang dari hasil pajak yang dipungut dari rakyat disalah gunakan untuk kepentingan pribadi dan golongan.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan memberikan perubahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan yang efektif, efisien, dan berpihak pada rakyat.

Menurut Sadu Wasistiono, Pemerintahan yang baik memiliki ciri-ciri sebagai berikut :²

- 1). Mengikutsertakan masyarakat.
- 2). Transparan dan bertanggungjawab.
- 3). Efektif dan adil.
- 4). Menjamin adanya supermasi hukum.

² Sadu Wasistiono. *Kapita selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Fokus Media. Bandung. 2003. Hal.75

- 5). Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat.
- 6). Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambil keputusan menyangkut alokasi sumberdaya pembangunan.

Berkaitan dengan Pemerintahan yang baik, UNDP mengajukan sembilan karakteristik sebagai berikut :

- 1) Partisipasi (*Participation*)
- 2) Penegakan Hukum (*Rule of Law*)
- 3) Transparansi (*Tranparancy*)
- 4) Daya Tangkap (*Responsivenees*)
- 5) Berorientasi pada Konsesus (*Consesus Orientation*)
- 6) Keadilan (*Equality*)
- 7) Keefektifan dan Efisiensi (*Efektiveness and Efficiency*)
- 8) Akuntalilitas (*Accountability*)
- 9) Visi Strategis (*Strategic Vision*)

1. Partisipasi (Participation)

Sebagai pemiliki kedaulatan, setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk ambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat. Partisipasi tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, yaitu melalui institusi mediasi seperti DPRD, LSM dan lain sebagainya. Partisipasi yang diberikan dapat berbentuk buah pikiran, dana, tenaga, maupun bentuk-bentuk lain yang bermanfaat. Partisipasi warga negara dilakukan tidak hanya dalam tahap imflementasi, tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijaksanaan, pelaksanaan, evaluasi, serta pemantaatan hasil.

Syarat utama warga negara disebut berpartisipasi dalam kegiatan berbangsa dan bernegara serta berpemerintahan yaitu :

- 1) Ada rasa kesukarelaan;
- 2) Ada keterlibatan secara emosional;
- 3) Memperoleh manfaat secara langsung maupun tidak langsung dari keterlibatannya.

2. Penegakan Hukum (Rule of Law)

Pemerintahan yang baik (Good governance) dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Tanpa penegakan hukum yang tegas, tidak akan tercipta kehidupan yang demokratis, melainkan anarkis. Tanpa penegakan hukum, orang secara bebas berupaya mencapai tujuannya sendiri tanpa mengindahkan kepentingan orang lain, termasuk menghalalkan segala cara. Oleh karena itu, langkah awal penciptaan Pemerintahan yang baik adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak, perangkat kerasnya, maupun sumber daya manusianya.

3. Transparansi (transparency)

Salah satu karakteristik Pemerintahan yang baik adalah adanya keterbukaan, karakteristik ini sesuai dengan zaman serba terbuka akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan tersebut mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana publik sampai pada tahap evaluasi.

4. Daya Tanggap (Responsiveness)

Sebagai konsekwensi logis dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan Pemerintahan yang baik perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan para pemegang saham. Upaya peningkatan daya tanggap tersebut terutama ditujukan pada sektor publik yang selama ini cenderung tertutup, arogan, serta berorientasi pada kekuasaan. Untuk mengetahui kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh sektor publik, secara periodik perlu dilakukan survey untuk mengetahui tingkat kepuasan konsumen.

5. Berorientasi pada Konsesus (Consensus Orientation)

Kegiatan bernegara, berpemerintahan dan bermasyarakat pada dasarnya adalah aktivitas politik, yang berisi dua hal utama yaitu konflik dan konsesus. Di dalam Pemerintahan yang baik, pengambilan keputusan maupun pemecahan masalah bersama lebih diutamakan berdasarkan konsesus, yang dilanjutkan dengan kesediaan untuk konsisten melaksanakan konsesus yang telah diputuskan bersama. Konsesus bagi bangsa Indonesia sebenarnya bukan hal yang baru, karena nilai dasar kita dalam memecahkan persoalan bangsa adalah melalui musyawarah untuk mufakat.

6. Keadilan (Equality)

Melalui prinsip Good governance, setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan. Akan tetapi kemampuan masing-masing warga negara berbeda-beda, maka sektor publik perlu memainkan peranan agar kesejahteraan dan keadilan dapat berjalan seiring sejalan.

7. Keefektifan dan Efisiensi (Effectiveness and Efficiency)

Agar mampu berkompetisi secara sehat dalam percaturan dunia kegiatan ketiga domain dalam governance perlu mengutamakan efektifitas dan efisiensi dalam setiap kegiatan. Tekanan perlunya efektivitas dan efisiensi terutama ditujukan pada sektor publik karena sektor ini menjalankan aktivitasnya secara monopolistik, tanpa adanya kompetisi tidak akan tercapai efisiensi.

8. Akuntabilitas (Accountability)

Setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkannya pada publik. Tanggung gugat dan tanggung jawab tidak hanya diberikan pada tingkat atasan saja melainkan juga pada pemegang saham, yakni masyarakat luas. Secara teoritis, akuntabilitas itu sendiri dapat dibedakan menjadi lima macam (Jabban dan Dwivedi, 1998) yaitu sebagai berikut:

- 1). Akuntabilitas Organisasi/Administrasi;
- 2). Akuntabilitas Legal;
- 3). Akuntabilitas Politik;
- 4). Akuntabilitas Profesional;
- 5). Akuntabilitas Moral.

9. Visi Strategis (Strategic Vision)

Dalam era yang berubah secara dinamis seperti sekarang ini, setiap domain dalam Good governance perlu memiliki visi yang strategis. Tanpa adanya visi semacam ini maka suatu bangsa dan negara akan mengalami ketertinggalan.

Pada negara yang sedang berkembang, Pemerintah memegang peranan yang sangat penting . sektor Pemerintah harus bertindak sebagai promotor pembangunan. Pada saatnya nanti apabila sektor swasta dan sektor masyarakat sudah semakin maju

karena pembangunan, peranan sektor Pemerintah mau tidak mau secara bertahap mulai berkurang.

Kaitannya dengan Tugas Pembantuan, konsep Tugas Pembantuan merupakan sebuah instrumen yang menawarkan suatu sistem yang dapat digunakan dalam menyampaikan tujuan.

E. Langkah-langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Dalam mengkaji permasalahan, penyusun menggunakan metode Deskriptif analitik, deskriptif analitik adalah apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh,³ yaitu dengan meneliti tentang pengaturan pelaksanaan Tugas Pembantuan serta melalui pemaparan teori-teori yang berkaitan dengan hal tersebut sehingga diperoleh gambaran terhadap tujuan yang diteliti. Pendekatan yang digunakan adalah normatif yuridis, dan historis. Pendekatan normatif digunakan untuk mengkaji peraturan yang sedang berlaku, sedangkan pendekatan historis digunakan untuk mengkaji peraturan-peraturan yang pernah berlaku pada masa lalu.

2. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini bersifat Kepustakaan atau Kualitatif, dengan sumber data sebagai berikut:⁴

Bahan Hukum Primer, yaitu terdiri dari :

- a. Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

³ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia. Jakarta, 1982. Hal. 250

⁴ *Ibid.* Hal 55.

b. Peraturan Dasar

c. Peraturan Perundang-undangan, seperti :

- Undang-undang Pemerintahan Daerah
- Peraturan yang mengatur pelaksanaan Pemerintah Daerah
- Peraturan-Peraturan Daerah.

Bahan Hukum Sekunder, terdiri dari :

- Buku-buku ilmiah
- Hasil penelitian
- Dan lain-lainnya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data penulis mengambil sumber pada bahan-bahan bacaan yang berhubungan dengan persoalan terkait. Untuk kebutuhan ini dilakukan dengan cara penelaahan masalah melalui studi kepustakaan.

4. Analisa Data

Data dianalisa secara Kualitatif yang tidak menggunakan angka/rumus sehingga diperoleh kesimpulan yang sesuai dengan perumusan masalah.