

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato kemudian dipertegas oleh Aristoteles.¹ Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum². Dalam membentuk penyelenggara negara yang memiliki integritas tinggi perlu adanya hukum dibidang kepegawaian yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Adanya hukum kepegawaian ini dapat melancarkan hubungan antara penguasa negara dengan rakyatnya, dimana aparatur sipil negara sebagai salah satu faktor yang mendukung adanya kelancaran proses penyelenggaraan pemerintah dalam rangka mewujudkan tujuan nasional yang merupakan cita-cita bangsa. Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu untuk mendapatkan perhatian adalah penataan aparatur pemerintah yang meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan manajemen sumber daya pegawai.³

Dalam menjalankan pemerintahan tentu juga berbicara tentang organ sebagai hal yang menjalankannya. Mengenai organ pemerintahan tentu saja

¹ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, hlm.1.

² Sri Hartini dkk, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta: hlm.1.

³ Miftah Thoha, 2010, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Cetakan Keempat, Kencana, Jakarta: hlm. 1.

tidak terlepas dari Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut dengan ASN) yang menjalankan roda pemerintahan baik di pusat maupun daerah.

ASN adalah salah satu profesi⁴ dalam pemerintahan. ASN adalah profesi pelayan publik yang profesional dan berkualitas yang tunduk pada undang-undang dan kode etik profesi. Profesi ASN berperan sebagai pegawai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Terkait ASN sebagai profesi kepegawaian terdapat penggolongannya yang diatur di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ASN dibagi menjadi Pegawai Negeri Sipil Negara (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K). Selanjutnya yang dimaksud dengan PNS pada Pasal tersebut adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan, sedangkan P3K adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Pengelompokan ASN tidak hanya sebatas pada profesi kepegawaiannya, pengelompokan ASN juga didasarkan pada jabatan. Hal ini berbanding lurus dengan konsep negara adalah kesatuan organisasi jabatan-

⁴ Profesi adalah bidang pekerjaan yang dilandasi pendidikan keahlian seperti keterampilan dan kejuruan tertentu.

jabatan (*ambten organisatie*)⁵ menjalankan fungsinya berdasarkan tataran organ yang disusun sedemikian sistematisnya agar mampu mencapai tujuan negara secara kolektif dan berkesinambungan. Jabatan-jabatan yang tersedia untuk diisi aparatur negara ini adalah jabatan administrasi, jabatan fungsional, dan jabatan pimpinan tinggi.

Jabatan administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Setiap jabatan administrasi ditetapkan sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan. Jabatan administrasi terdiri atas:

1. Jabatan administrator
2. Jabatan pengawas
3. Jabatan pelaksana

Selanjutnya jabatan fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan fungsional antara lain:

1. Jabatan fungsional keahlian
2. Jabatan fungsional keterampilan

Ketiga jabatan pimpinan tinggi sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah. Jabatan pimpinan tinggi antara lain:

⁵ Istilah *ambten organisatie* secara harfiah berasal dari Bahasa Belanda yang berarti organisasi jabatan-jabatan. Oleh Logemann negara diartikan sebagai kesatuan dari jabatan-jabatan yang tersusun secara sistematis dan menjalankan fungsinya masing-masing untuk mencapai tujuan negara. Lihat, Ridwan H.R, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 70-71. Di Belanda, yang menjalankan organisasi dimaksud, dikenal dengan istilah *ambtenaar*, berarti pegawai/pegawai negeri/pegawai pemerintahan. Secara sosiologi, birokrasi dan birokrat adalah institusi dan kelompok masyarakat yang dalam keseharian menjadi pejabat atau pegawai pemerintah. Di Indonesia mereka disebut pegawai negeri, dan pada masa sebelumnya juga ada beberapa sebutan tentang mereka. Pada masa Indonesia di bawah kekuasaan kerajaan atau kesultanan, mereka disebut sebagai "kaum priyayi atau abdi dalem", dan setelah Indonesia merdeka disebut "pegawai negeri", kemudian disebut dengan "pegawai aparatur sipil negara".

1. Jabatan pimpinan tinggi utama
2. Jabatan pimpinan tinggi madya
3. Jabatan pimpinan tinggi pratama

Jabatan pimpinan tinggi memiliki pembagian tingkatan atau pangkat lagi yang dinamakan eselon. Istilah eselon ini mulai digunakan setelah diberlakukannya UU No. 13 Tahun 2002. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, eselon diartikan sebagai formasi dalam struktur organisasi, atau jenjang jabatan dalam struktur organisasi. Tentunya dalam hal ini ialah jabatan di pemerintahan. Eselon memiliki 4 tingkatan, sebagai berikut:

1. Eselon I

Jabatan tertinggi yang terbagi menjadi dua yaitu eselon Ia dan eselon Ib. Tugas eselon I yaitu menetapkan kebijakan pokok agar sasaran jangka panjang dan jangka pendek dapat tercapai.

2. Eselon II

Jabatan sebagai pelaksana sebagai kepala sebuah instansi. Pangkat golongan IVc dan golongan IVd akan menempati hierarki pada eselon II. Jabatan lapis dua ini bertugas untuk merencanakan dan mengimplementasikan strategi untuk mengembangkan kebijakan pokok dari wilayah.

4. Eselon III

Jabatan struktur lapis ketiga ini merupakan kepala bidang atau manajer madya dalam satuan kerja PNS. PNS golongan IIID dan golongan IVD biasanya menempati hierarki ini. PNS Eselon III

bertanggung jawab pada penyusunan dan realisasi strategi instansi yang berasal dari eselon II.

5. Eselon IV

Pejabat eselon IV adalah kepala seksi atau manajer lini dalam satuan kerja. Pejabat eselon IV ditempati oleh PNS golongan IIIB dan golongan IIID. Tanggung jawab eselon IV ialah bertanggung jawab pada kegiatan operasional yang disusun oleh eselon III

Jabatan pimpinan tinggi pada lingkungan pemerintahan daerah adalah jabatan Pimpinan Tinggi Pratama. Yang termasuk kepada jabatan pimpinan tinggi pratama adalah:

1. Asisten sekretariat daerah provinsi,
2. Sekretaris daerah kabupaten/kota,
3. Kepala dinas/kepala badan provinsi,
4. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan
5. Jabatan lain yang setara.

Jabatan-jabatan yang tersedia bagi ASN ini tentu haruslah diduduki oleh ASN yang memiliki kapabilitas yang mumpuni. Manajemen PNS menjadi salah satu jawaban dalam pengembangan ASN sebagai sumber daya manusia yang menjalankan roda dan pemangku jabatan pemerintahan. Pengertian dari manajemen ASN itu sendiri adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁶

⁶ TENAGA, DPC.BARAT, K.S.N.T dan DIKLATM.,2017, *Manajemen Aparatur Sipil Negara*.

Selanjutnya pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama ini sesuai dengan program percepatan reformasi birokrasi⁷, dilaksanakan berdasarkan sistem promosi PNS secara terbuka. Sistem promosi terbuka dilakukan melalui pengisian jabatan yang kosong atau lowong secara kompetitif dengan didasarkan pada sistem merit. Yang dimaksud sistem merit disebutkan dalam Pasal 1 angka 22 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 (selanjutnya disebut dengan UU ASN): “kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, asal-usul, jenis kelamin, status perkawinan, umur, dan unsur kecacatan”.

Pelaksanaan sistem merit dalam prosedur pengisian jabatan ASN dimaksudkan untuk melindungi hak-hak ASN terkait keberlangsungan karirnya dari kebijakan-kebijakan yang bersifat subjektif dan politis. Selanjutnya sistem merit juga diharapkan mampu melindungi prinsip keadilan dalam pengisian jabatan ASN dan meningkatkan kompetensi dan kinerja ASN guna mampu menduduki jabatan yang lebih tinggi.

Lebih lanjut terkait pelaksanaan sistem merit tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 15/2019 (selanjutnya disebut dengan Permen PAN RB) tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka dan Kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah. Permen ini membahas tahapan-tahapan pelaksanaan pengisian jabatan khususnya jabatan pimpinan tinggi di tujuh instansi

⁷ Reformasi birokrasi adalah upaya perubahan dari birokrasi lama yang dianggap usang menjadi birokrasi pemerintahan terbaru yang telah lebih efisien dan profesional atau dapat juga diartikan sebagai perubahan besar dalam rangka perbaikan terhadap birokrasi menuju arah yang lebih baik.

pemerintah, mulai dari tahapan persiapan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi.

Pemerintah telah melaksanakan perannya sebagai pemegang kekuasaan legislatif dalam membuat peraturan yang sedemikian rupa terkait prosedur pengisian jabatan ASN. Namun peraturan tanpa pelaksanaan yang baik tetap saja hal yang sia-sia. Dalam prakteknya di lapangan pengisian, pengangkatan, dan mutasi jabatan ASN masih sarat dengan unsur politik, kekerabatan, dan hal-hal subjektif lainnya. Prosedur pengangkatan yang tidak sesuai peraturan ini menjadi salah satu faktor yang membuat kinerja dan profesional PNS yang menduduki jabatan tidak optimal dan bahkan meningkatkan kemungkinan pelanggaran yang dilakukan oleh PNS terkait. Dalam laporan yang dibuat *Indonesian Corruption Watch* (ICW) sebanyak 162 orang ASN terjerat kasus korupsi selama bulan Januari 2021.⁸

Kondisi pengisian jabatan yang tidak sesuai dengan sistem merit ini terjadi di lingkungan Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat. Gubernur Sumatera Barat mengangkat Sekda Kota Padang non-aktif yang sedang dalam proses pemeriksaan dugaan pelanggaran disiplin sebagai Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Sumatera Barat.⁹

Permasalahan pengangkatan pejabat pimpinan tinggi pratama merupakan salah satu masalah yang mendapatkan banyak sorotan dari beberapa kalangan, mengingat banyak sekali kepentingan-kepentingan dalam

⁸ Indonesian Corruption Watch (ICW) 2021, *Pelaku Korupsi Terbanyak dari Kalangan ASN pada Semester Satu*. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/09/13/icw-pelaku-korupsi-terbanyak-dari-kalangan-asn-pada-semester-1-2021>. diakses pada tanggal 4 Maret 2022, Pukul 19.09. WIB.

⁹ <https://padang.go.id/amasrul-dilantik-jadi-kepala-dpmd-sumbar> diakses pada tanggal 11 Agustus 2022, Pukul 19.00 WIB

proses pengangkatan tersebut. Hal ini terjadi karena selama ini proses pengangkatan atau rekrutmen pejabat pimpinan tinggi pratama cenderung menggunakan sistem yang tertutup (*closed career system*).¹⁰ Sehingga dengan pola tersebut maka sangat rawan sekali akan adanya intervensi dalam penentuan pejabat pimpinan tinggi pratama. Proses seperti ini sangat kental dengan praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dan tidak didasari dengan sistem merit atau kompetensi. Selain itu ada beberapa permasalahan lain dalam proses rekrutmen pejabat pimpinan tinggi pratama dengan menggunakan metode tertutup diantaranya adalah sebagai berikut: Pertama, pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama cenderung berorientasi pada pembinaan karier pegawai negeri secara berjenjang, yang lebih mengedepankan senioritas dalam kepangkatan dan tidak mengedepankan aspek prestasi kerja dan kompetensi, sehingga hal ini dapat menimbulkan implikasi yang negatif pada pejabat pimpinan tinggi pratama yang berupa lemahnya kompetensi, kurangnya motivasi dan birokrasi yang tidak efisien. Kedua, pejabat yang diberi kewenangan untuk menetapkan pejabat pimpinan tinggi pratama merupakan jabatan politis, seperti Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, di mana pejabat-pejabat tersebut adalah pembina kepegawaian di daerah.¹¹ Pejabat pembina kepegawaian yang merupakan pemangku jabatan

¹⁰ Salah satu bentuk manajemen aparatur sipil negara adalah melalui transformasi sistem kebijakan yang mengatur ASN, yaitu dari yang semula *closed career system* di tahun 2013, menjadi *open career system* di tahun 2018, dan open system di tahun 2025. Closed career system sangat berorientasi kepada senioritas dan kepangkatan, sedangkan *open career system* mengedepankan kompetisi dan kompetensi ASN dalam promosi dan pengisian jabatan. Kondisi ini menempatkan pegawai ASN sebagai sebuah profesi yang harus memiliki nilai dasar; kode etik dan kode perilaku; komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik; kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas; kualifikasi akademik; jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas; dan profesionalisme jabatan.

¹¹ Atmojo, M. E., 2016, *Analisis Proses Promosi Jabatan Aparatur Sipil Negara Studi Kasus: Proses Promosi Jabatan Struktural Eselon II*, Yogyakarta: ARISTO, 4(2), 120-128.

politis kerap kali memunculkan permasalahan netralitas dan sarat akan unsur politik balas budi.

Berpijak pada latar belakang pemikiran demikian, maka tujuan penelitian ini adalah mengungkapkan bagaimana prinsip merit diterapkan dalam sistem seleksi pejabat atau penempatan pejabat dalam jabatan, serta komponen apa saja yang mewakili prinsip merit dalam suatu proses pengangkatan pejabat dari waktu ke waktu yang membuat penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan tersebut dengan judul **“SISTEM MERIT PADA PENGANGKATAN JABATAN TINGGI PRATAMA (STUDI KASUS PENGANGKUTAN KEPALA DINAS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DESA PADA PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA BARAT)”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pelaksanaan Sistem Merit Pada Pengangkatan Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Pemerintah Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana Kendala Netralitas Dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat Terhadap Intervensi Kepentingan Politik?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Pelaksanaan Sistem Merit Pada Pengangkatan Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk Mengetahui Kendala Netralitas Dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat Terhadap Intervensi Kepentingan Politik.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Menambah ilmu pengetahuan dan wawasan di bidang ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara terutama terkait dengan Pelaksanaan Sistem Merit Pada Pengangkatan Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Berdasarkan Sistem Merit Pada Daerah Pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi Pemerintah terutama dalam hal Pelaksanaan Sistem Merit Pada Pengangkatan Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Berdasarkan Sistem Merit Pada Daerah Pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian sangat penting karena merupakan unsur mutlak yang harus ada di dalam penelitian dan pengembangan suatu ilmu pengetahuan.¹² Hal yang perlu diperhatikan dalam penelitian ini adalah adanya kesesuaian antara masalah dengan metode yang digunakan dalam penelitian. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode penelitian untuk membahas permasalahan yang dirumuskan di atas yang diuraikan sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Menjawab rumusan masalah diatas, agar dapat dipertanggungjawabkan secara validitas, maka pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-empiris, yakni penelitian

¹² Soerjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum Universitas Negeri Indonesia Press*, Jakarta.

hukum yang menganalisis tentang penerapan hukum dalam kenyataannya terhadap individu, kelompok, masyarakat, lembaga hukum dalam masyarakat dengan menitikberatkan pada perilaku individu atau masyarakat, organisasi atau lembaga hukum dalam kaitannya dengan penerapan atau berlakunya hukum.¹³

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Yaitu memaparkan dan menjelaskan data yang diperoleh dalam penelitian secara sistematis dengan memberikan gambaran secara kata-kata karena jenis penelitian ini lebih mengutamakan mutu (kualitas) dari data, dan bukan kuantitas.¹⁴

Adapun keadaan yang digambarkan dalam penelitian ini adalah penjelasan terhadap pelaksanaan sistem merit pada pengangkatan kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa pada pemerintah Provinsi Sumatera Barat serta Netralitas Dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat Terhadap Intervensi Kepentingan Politik.

3. Lokasi Pengumpulan data

Pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan di Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Padang dan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Sumatera Barat.

¹³ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press: Mataram, hlm.83.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 107.

4. Jenis dan Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua sumber, yaitu:

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya di lapangan. Karena penelitian kualitatif ini diperoleh dengan cara wawancara. Dalam hal ini peneliti mencari dan mengumpulkan data yang berkenaan dan langsung berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian.

Data primer yang dimaksud adalah informasi - informasi yang diperoleh secara langsung yang dilakukan dengan wawancara dan observasi mengenai pokok - pokok permasalahan dalam penelitian secara langsung maupun dari pihak pihak tertentu.

b. Data Sekunder

Bahan Hukum sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan menelaah buku-buku literatur, Peraturan perundang-undangan, jurnal, makalah ilmiah, dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti untuk mendapatkan landasan teoritis dan informasi yang jelas. Peraturan Perundang-undangan yang akan digunakan terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 4) PP Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 Tentang PNS Yang Menduduki Jabatan Rangkap
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
- 6) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 40 Tahun 2018 tentang pedoman sistem merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara.
- 7) Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi

5. Metode Pengumpulan Data

Berkaitan dengan pengumpulan data penelitian lapangan ini dilakukan di Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Padang dan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Sumatera Barat, untuk memanfaatkan data yang ada maka dilakukan dengan metode sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara dilakukan secara semi terstruktur dengan menggunakan teknik dan pedoman wawancara. Selain menyusun pertanyaan, akan dikembangkan dengan pertanyaan lain yang berhubungan dengan masalah-masalah yang ada kaitannya dengan penelitian yang dilakukan.

b. Studi Dokumen

Melakukan inventarisasi terhadap bahan-bahan hukum yang diperlukan seperti: bahan-bahan hukum primer. Dalam studi dokumen ini, penulis mengumpulkan dokumen dan data-data yang diperlukan dalam permasalahan penelitian, lalu ditelaah secara mendalam sehingga dapat mendukung dan menambah kepercayaan dan pembuktian suatu kejadian.

6. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

- a. Pengolahan data dengan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan penelitian sehingga didapatkan suatu kesimpulan akhir secara umum.
- b. Setelah data primer dan data sekunder diperoleh selanjutnya dilakukan analisis data yang di dapat dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat. Terhadap semua data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut, menggunakan metode analisis secara kualitatif yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka tetapi dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan pakar dan pendapat dari penulis

