

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dinamika kehidupan masyarakat yang berubah begitu cepat di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya, memerlukan langkah penyesuaian dan akselerasi pembangunan sistem kinerja yang handal. Demikian halnya perubahan paradigma masyarakat terhadap pemerintah, menuntur pemerintah untuk secara konsisten mampu menampung dan berupaya menjawab semua tantangan serta mampu mengantisipasi arah gerak perkembangan dan perubahan tatanan masyarakat secara simultan.

Percepatan dalam perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta munculnya paradigma baru dalam masyarakat Indonesia erat kaitannya dengan kinerja aparatur pemerintah yang harus diakui belum menampakkan hasil yang optimal. Tidak mengherankan, bahwa perkembangan yang telah terjadi berlandaskan pada ilmu pengetahuan dan keahlian, berdampak langsung pada perubahan internal mengkait dengan penyiapan sumber daya manusia, upaya efisiensi, peningkatan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, dan kreativitas dalam penciptaan inovasi, serta intensitas kontrol masyarakat terhadap kinerja pemerintah kian membentuk tingkat keabsahan/legitimasi yang tinggi terhadap pemerintahan.

Kualitas pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul mempunyai kaitan langsung dengan proses pengangkatan dan penempatan

yang dilakukan pada awal seseorang menduduki jabatan tertentu. Pengangkatan dan penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan kebutuhan akan menimbulkan pemborosan (inefisiensi dan inefektivitas) di sana-sini. Oleh karena itu proses pengangkatan dan penempatan perlu menjadi perhatian semua pihak, terutama pengambil kebijakan agar dalam menjalankan rencana kerja Pemerintah Kabupaten Bantul terjadi efisiensi dan efektifitas kerja.

Konsekuensi dari hal itu, diperlukan pegawai yang mempunyai kemampuan, integritas tinggi dan sinergitas dukungan aparatur yang tangguh dan sesuai kualifikasi, terutama untuk mengembangkan kreativitas pegawai dalam melaksanakan berbagai tugas sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya, serta menempatkan pegawai yang tepat pada tempatnya.

Penempatan sebagai bagian dari faktor yang mempengaruhi kualitas layanan, lebih disebabkan karena proses penempatan tersebut berkaitan dengan kesesuaian dan keseimbangan antara kemampuan yang dimiliki oleh pegawai dengan jabatannya. Jabatan itu sendiri adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam satuan organisasi, sementara itu jabatan struktural diartikan sebagai suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Karena itulah proses ini

penempatan pegawai dalam jabatan struktural merupakan titik awal dari keberhasilan layanan kepada masyarakat di masa mendatang.

Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural menyatakan Baperjakat Instansi Pusat, dan Baperjakat Instansi Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota mempunyai tugas memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah; pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, atau menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara; perpanjangan batas usia pensiun bagi PNS yang menduduki jabatan struktural eselon I dan eselon II; dan pengangkatan sekretaris daerah propinsi/kabupaten/kota.

Pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural dilakukan dengan mempertimbangkan faktor-faktor pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun. Namun demikian dalam kenyataannya, syarat-syarat yang ditetapkan untuk pengangkatan pejabat dalam jabatan struktural tidak hanya murni berdasarkan penilaian atas bobot tugas, tanggung jawab dan wewenang tetapi kadang justru malah lebih ditentukan karena faktor di luar hal tersebut, antara lain kedekatan pegawai dengan pimpinan

Pelaksanaan pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural dalam prakteknya sering tidak sesuai dengan peraturan. Hal inilah yang sering menimbulkan masalah kepegawaian antara lain rasa tidak senang dengan pejabat yang diangkat karena merasa pengangkatan tersebut tidak adil. Rasa tidak senang ini sering kali berakibat menurunnya tingkat kerja sama dengan pejabat yang bersangkutan sehingga akhirnya pekerjaan yang menjadi tanggung jawab bersama antara pegawai yang bersangkutan dengan pejabat tersebut menjadi kurang baik hasilnya. Selain itu sering ada rasa kurang puas dari pegawai yang lain yang akhirnya berakibat pada menurunnya prestasi kerja karyawan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana standar dan prosedur pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul?
2. Apakah faktor yang mempengaruhi standar dan prosedur pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji standar dan prosedur pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul.

2. Untuk mengetahui faktor yang memengaruhi standar dan prosedur pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul.

D. Tinjauan Pustaka

1. Pegawai Negeri

Dalam pengetahuan Hukum Kepegawaian ada beberapa pendapat yang perlu dikemukakan tentang pengertian Pegawai Negeri, yang pertama menurut pendapat *Kranenburg-Vegting* bahwa untuk membedakan Pegawai Negeri dengan Pegawai lainnya dilihat dari sistem pengangkatannya untuk menjabat dalam dinas publik. Menurut pendapat dari *Kranenburg-Vegting* yaitu:

“Pegawai Negeri adalah pejabat yang ditunjuk, jadi tidak termasuk yang memangku jabatan mewakili (*Vertengen Woordgendefuntie*) seperti anggota parlemen seorang Menteri, seorang Presiden dan sebagainya”.¹

Pengertian Pegawai Negeri menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 43 Tahun 1999, tentang Undang-undang Pokok Kepegawaian adalah sebagai berikut:

“Pegawai Negeri adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai

¹ Muchsan, 1982, *Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, hlm.5

tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dari uraian Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dijelaskan bahwa ada empat unsur yang harus dipenuhi agar dapat disebut sebagai Pegawai Negeri yaitu:

1. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang
3. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara
4. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pegawai negeri adalah pegawai pemerintah yang berada di luar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, Aparatur atau Pegawai Pemerintah Daerah dapat didefinisikan sebagai alat kelengkapan pemda yang bertugas melaksanakan roda pemda sehari-hari, yang berada diluar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintah di daerah dan mendapatkan imbalan (gaji) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Sehingga dari pengertian di atas dapat disimpulkan tentang syarat-syarat seseorang dikatakan seorang pegawai negeri yaitu:

- a. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
- c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri.
- d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan.²

² Pratisto Prawotosoediro, *Pegawai Negeri Sipil*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hlm: 17.

Dalam setiap menjalankan tugasnya, Pegawai Negeri Sipil mempunyai kewajiban yang harus ditaati yaitu:

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah.
- b. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggungjawab.
- c. Menyimpan rahasia jabatan.³

Kewajiban tersebut harus dijalankan dengan penuh tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan seorang pegawai harus dapat menyimpan rahasia jabatannya dan tidak boleh mengemukakan rahasia tersebut pada orang lain, kecuali pada pejabat yang berwenang.

2. Penempatan Pegawai dalam Jabatan Struktural

Dalam fungsi manajemen bahwa penempatan karyawan (pegawai) disebut dengan *staffing*. Teori Manajemen Sumber Daya Manusia modern menekankan bahwa penempatan tidak hanya berlaku bagi para pegawai baru akan tetapi berlaku pula bagi pegawai lama yang mengalami alih tugas dan mutasi. Hal ini sesuai dengan apa yang dinyatakan oleh Siagian bahwa konsep penempatan mencakup promosi, transfer, dan bahkan demosi sekalipun.⁴ Hal itu juga dikemukakan oleh Winardi bahwa penempatan karyawan (*staffing*) merupakan aktivitas-aktivitas yang berkelanjutan.⁵

³ Sudiman, *Kepegawaian*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1999, hlm: 5.

⁴ Sondang P. Siagian, 1992, *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 169

⁵ Winardi, dan Nisjar, Karhi. 1997, *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen*, Gramedia, Jakarta, hlm 169.

Sebagaimana halnya dengan pegawai baru, pegawai lamapun perlu direkrut secara internal, perlu dipilih dan biasanya juga menjalani program pengenalan sebelum mereka ditempatkan pada posisi baru dan melakukan pekerjaan baru pula. Menurut Saydam bahwa :

“Penempatan pegawai merupakan mengisi lowongan pekerjaan yang tersedia dalam organisasi, agar orang yang ditempatkan itu tidak terombang-ambing lagi dalam menunggu tempat dan apa yang akan dikerjakan serta menempatkan orang yang tepat pada posisi dan tempat yang tepat, agar organisasi dapat bertindak efisien dengan memanfaatkan sumber daya manusia yang berhasil direkrut”.⁶

Lebih lanjut Thoha menjelaskan bahwa : penempatan pegawai yang telah diterima dapat dibedakan atas penggunaan atau pengangkatan dalam jabatan, perbantuan, dipekerjakan kembali dan pejabat negara. Menempatkan pegawai yang tepat pada jabatan atau posisi yang tepat (*the right man on the right place*) belakangan ini banyak menjadi isu sentral dalam manajemen sumber daya manusia. Terdapat adanya korelasi positif antara penempatan pegawai dengan peningkatan produktifitas kerja.⁷

Di samping itu, menempatkan pegawai secara tepat dan benar pada dasarnya sebagai upaya untuk memotivasi pegawai memperoleh kepuasan dalam pekerjaannya. Siswanto menyatakan bahwa :

“Penempatan tenaga kerja adalah suatu proses pemberian tugas dan pekerjaan kepada tenaga kerja yang lulus dalam seleksi untuk dilaksanakan secara kontinuitas dengan wewenang dan tanggung jawab sebesar porsi dan komposisi yang ditetapkan serta mampu mempertanggungjawabkan segala risiko dan kemungkinan yang terjadi atas fungsi dan pekerjaan, wewenang dan tanggung jawab tersebut.”⁸

⁶ Saydam, Gouzali. 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm 152

⁷ Miftah Thoha., 2000, *Perilaku Organisasi, Komunikasi Dasar dan Aplikasinya*, CV. Rajawali, Jakarta., hlm 39

⁸ Bedjo Siswanto, 2003, *Manajemen Tenaga Kerja*, Sinar Baru , Bandung, hlm 88

Beberapa pendapat tersebut, dapat diartikan bahwa penempatan pegawai merupakan suatu upaya untuk mengisi posisi yang kosong atau jabatan yang segera akan ditinggalkan oleh pejabat lama, dengan pemberian tugas dan tanggung jawab yang sesuai dengan kemampuannya, sehingga menimbulkan kepuasan kerja bagi pegawai tersebut.

Penempatan pegawai pada suatu jabatan tertentu, dapat merupakan promosi bagi pegawai yang bersangkutan apabila jabatan yang dipangku saat ini memiliki *grade*, tanggung jawab dan wewenang yang lebih besar dibandingkan dengan jabatan sebelumnya. Sebaliknya dapat merupakan demosi bila jabatan yang dipangku saat ini memiliki *grade*, tanggung jawab dan wewenang yang lebih kecil dibandingkan dengan jabatan sebelumnya.

Penempatan pegawai selain merupakan kewenangan atasan atau pimpinan sepenuhnya untuk mengisi jabatan yang kosong, melainkan juga mengandung unsur promosi atau demosi. *Transfer*, di samping merupakan kewenangan pimpinan, dapat pula atas permintaan pegawai untuk dipindah ke suatu tempat yang lowong. Pada prinsipnya, tranfer tidak mengandung unsur promosi maupun demosi serta tidak diikuti oleh perubahan gaji dan tingkat jabatan (*grade*).

Jewell berpendapat bahwa dalam pengambilan keputusan penempatan pegawai, ada empat strategi dasar alternatif yang dapat diakui yaitu :

1. Tempatkan individu yang mampu dalam pekerjaan yang mempunyai prioritas tertinggi.
2. Tempatkan individu dalam pekerjaan yang menunjukkan probabilitas keberhasilannya paling tinggi.
3. Tempatkan individu dalam pekerjaan yang diharapkan dapat mengembangkan kemampuannya.
4. Tempatkan individu dalam pekerjaan yang disukainya diantara pilihan yang dinilai paling cocok.⁹

Penempatan pegawai yang tepat dan benar pada dasarnya sebagai upaya untuk memotivasi pegawai, baik dengan uang, kebutuhan untuk berafiliasi, kebutuhan untuk berprestasi dan ingin memberikan sesuatu yang berarti di dalam pekerjaannya. Jadi jika penempatan pegawai pada jenjang jabatan secara benar, dampaknya akan memberikan motivasi kepada pegawai lainnya serta memberikan penilaian positif terhadap sistem yang diterapkan oleh instansi. Dalam pencapaian tujuan organisasi tersebut diperlukan pula *pemberian motivasi*. Dalam kaitan itu Siagian berpendapat bahwa langkah-langkah yang berkaitan erat dengan motivasi berupa : perencanaan tenaga kerja, rekrutmen, seleksi, *penempatan pegawai*, sistem imbalan, pembinaan, dan pengembangan karier.¹⁰ Selanjutnya menurut Thoha,

“Setelah proses pengadaan pegawai (berupa perencanaan SDM, analisis dan rancang bangun pekerjaan, rekrutmen, seleksi), proses berikutnya ialah penempatan atau penggunaan dan penunjukan pegawai yang sudah diterima ke jabatan atau tugas yang telah ditentukan sesuai dengan perencanaan formasi”.¹¹

Metode yang terbaik untuk memotivasi pegawai adalah memberikan penekanan pada kebutuhan sosialnya, oleh karenanya menjadi tanggung

⁹ Siagian, *op.cit*, hl m158

¹⁰ *Ibid*, hlm 187

¹¹ Thoha, *op.cit*, hlm 38:

jawab pimpinan untuk menjadikan pegawai lebih berguna dan merasa dipentingkan dalam suatu jabatan, dengan cara memberikan fasilitas yang memuaskan kebutuhan sosialnya melalui penempatan yang tepat dan benar. Hal yang harus menjadi perhatian Pemerintah Daerah adalah bahwa para pegawai mulai menekankan bahwa pekerjaan perlu diintegrasikan secara efektif dengan kebutuhan manusia untuk pertumbuhan pribadi, harapan keluarga, dan persyaratan etika masyarakat. Jadi karier merupakan serangkaian pengalaman kerja yang sungguh-sungguh berurutan menuju ketinggian tanggungjawab, status, kekuasaan, dan penghargaan yang lebih besar. Selanjutnya Prawirosentono mengemukakan bahwa kejelasan penempatan pegawai akan menunjukkan pula kejelasan wewenang serta tanggung jawab sehingga tidak terdapat tumpang tindih tugas.¹²

Berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Kepegawaian ditetapkan beberapa Peraturan Pemerintah (PP), diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural. PP ini sesuai dengan namanya, mengatur tentang hal-hal yang terkait dengan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural.

Dalam pemerintahan Negara Indonesia ada struktur organisasi yang terdiri dari jabatan-jabatan struktural tertentu dalam suatu hierarkis. Di dalam PP No. 100 Th. 2000 ditentukan bahwa yang dimaksud dengan

¹² Prawirosentono, Suyadi, 1999, *Kebijakan Kinerja Karyawan : Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia*, BPFE, Yogyakarta. hlm 29.

jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS (Pegawai Negeri Sipil) dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara (Pasal 1 huruf a). Dari ketentuan ini dapat diketahui bahwa kedudukan seseorang sebagai pemegang suatu jabatan tertentu pasti selalu diikuti dengan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak yang tertentu pula.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 dilakukan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural. Adapun tujuan dari pengangkatan PNS dalam jabatan struktural adalah sebagai proses pengembangan karier PNS.

Di dalam Pasal 1 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 dikatakan bahwa pola pengembangan karier adalah pola pembinaan PNS yang menggambarkan alur pengembangan karier yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi serta masa jabatan seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.

Menurut Bagus Sarnawa dan Hayu Suiyoprapti,

Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil. Jabatan karir adalah jabatan struktural dan jabatan fungsional yang hanya dapat diduduki oleh pegawai negeri sipil. Jabatan struktural adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.¹³

¹³ Bagus Sarnawa dan Hayu Suiyoprapti, *Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Suatu Pengantar)*, Lab Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2007, hlm 81.

Dari pengertian pola karier di atas, dapat diketahui bahwa pengangkatan PNS dalam jabatan struktural merupakan suatu pengembangan karier bagi PNS. Dengan demikian PNS yang bersangkutan akan merasakan jenjang karier yang semakin meningkat dengan mempertimbangkan faktor-faktor pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.

Hal yang terkait dengan jabatan struktural adalah masalah eselonisasi. Penetapan eselon ini dilakukan dengan urutan dari eselon tertinggi sampai eselon terendah dengan urutan dari eselon Va sampai Ia. Adapun dasar penetapan eselon menurut Pasal 3 PP No. 100 Th. 2000 adalah berdasarkan penilaian atas bobot tugas, tanggung jawab dan wewenang

F. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat praktis

Memberikan bahan masukan atau rekomendasi bagi pemerintah Kabupaten Bantul dalam upaya peningkatan kinerja pemerintah, khususnya para *stake holders*, pengambil kebijakan, aparat pelaksana, serta masyarakat penerima layanan, melalui penempatan dan

pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural sesuai dengan kualifikasi yang diharapkan sehingga menciptakan pelayanan yang optimal.

G. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Di Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul

2. Metode Pengumpulan Data

a. Penelitian Lapangan

Yaitu penelitian yang dilakukan di lapangan secara langsung memperoleh bahan-bahan mengenai masalah yang diteliti dengan wawancara terbuka yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung oleh penulis kepada para narasumber.

b. Penelitian kepustakaan

Yaitu mengumpulkan, menghimpun dan kemudian mempelajari serta meneliti bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, terdiri dari :

1) Bahan hukum primer, yaitu :

- a) Undang-Undang Dasar 1945.
- b) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

d) Peraturan Pemerintah No. 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

e) PP No. 13 tahun 2002 tentang Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu :

a) Buku-buku tentang kepegawaian

b) Literatur-literatur yang sesuai dengan masalah yang diteliti

3) Bahan hukum tersier, yaitu :

Badan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari Kamus Umum Bahasa Indonesia dan Kamus-kamus Hukum Indonesia.

3. Narasumber

Narasumber dalam penelitian ini adalah Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantul dan Kepala Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Bantul.

4. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian di lapangan dan data dari kepustakaan selanjutnya di analisis secara kualitatif yaitu hanya mengambil data yang bersifat khusus dan berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas. Dengan demikian akan menghasilkan kesimpulan yang deskriptif kualitatif yaitu dengan melukiskan kenyataan-kenyataan yang sebenarnya berdasarkan data yang diperoleh.