

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik mempunyai tujuan nasional yang hendak dicapai. Tujuan tersebut tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat disebutkan:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu ke dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada; Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar konstitusi negara Indonesia. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu:³

“ 1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum

³ Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara", Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 2.

2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyimpangkan konvensi dan konstitusi;
3. Pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.”

Guna menjalankan pemerintahan dan mewujudkan tujuan nasional diperlukan komponen-komponen berupa sumber daya manusia aparatur yang berkualitas dan sarana prasarana pendukung lainnya seperti kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, perekonomian yang baik, stabilitas nasional, masyarakat taat hukum dan lain sebagainya.

Dikatakan oleh Marbun bahwa kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional itu terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagai bagian dari aparaturnya).⁴ Apabila kesempurnaan ini terwujud, maka akan memudahkan terselenggaranya *Good Governance*. Menurut Abdul Gani Abdullah, 4 (empat) prinsip utama dalam prinsip-prinsip *Good Governance* adalah akuntabilitas publik, *value for money*, transparansi dan efektifitas manajemen sumber daya manusia. Salah satu faktor yang penting dalam mewujudkan *Good Governance* adalah sumber daya manusia aparatur. Hal tersebut merupakan persyaratan utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka itu, diperlukan pengembangan dan penetapan sistem penyelenggaraan aparatur.

⁴ SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, "Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara", Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm. 98.

Reformasi Birokrasi saat ini menjadi tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang cepat, tepat, murah dan berkualitas. Tujuan Reformasi Birokrasi berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 adalah untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 pada Tahun 2019, diharapkan dapat diwujudkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas korupsi, kolusi, serta nepotisme. Selain itu, diharapkan pula dapat diwujudkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat, harapan bangsa Indonesia yang semakin maju dan mampu bersaing dalam dinamika global yang semakin ketat, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi semakin baik, SDM aparatur semakin profesional, serta mind-set dan culture-set yang mencerminkan integritas dan kinerja semakin tinggi.

Reformasi birokrasi mengamanatkan sistem tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*), berdayaguna dan berhasil guna dalam mengemban tugas pemerintahan berupa produk layanan yang berkualitas dan akuntabel dalam rangka mengemban tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Guna mendukung terlaksananya reformasi birokrasi yang terdiri dari 8 (delapan) area perubahan, meliputi organisasi, tata laksana, sumber daya manusia aparatur, peraturan perundang-undangan, pengawasan, pelayanan publik dan budaya kerja aparatur, Pemerintah Pusat menerapkan sembilan program yang diharapkan dapat mendorong pelaksanaan reformasi birokrasi supaya lebih terarah dan berjalan baik serta dapat mencapai tujuan akhir dari reformasi birokrasi itu sendiri.

Sembilan program yang dicanangkan dalam reformasi birokrasi adalah :

1. Manajemen perubahan
2. Penataan dan penguatan organisasi
3. Penataan Tata Laksana
4. Penataan peraturan perundang-undangan
5. Penataan sistem manajemen sumber daya manusia aparatur
6. Penguatan pengawasan
7. Penguatan akuntabilitas kinerja
8. Peningkatan kualitas pelayanan publik
9. Monitoring, evaluasi dan pelaporan

Reformasi Birokrasi menjadi tuntutan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan cepat, tepat, berkualitas dan memangkas alur mekanisme pelayanan yang berbelit belit.

“Reformasi birokrasi perlu dilakukan untuk mekanisme meregulasi akuntabilitas setiap instansi pemerintah dan memperkuat peran dan fungsinya. Upaya mewujudkan *Good Governance* membutuhkan komitmen kuat, daya tahan, dan waktu yang tidak singkat karena

diperlukan pembelajaran, pemahaman, serta implementasi nilai-nilai tata pemerintahan yang baik secara utuh oleh seluruh komponen bangsa termasuk oleh aparatur pemerintah dan masyarakat luas”.⁵

Reformasi birokrasi tidak dapat dipisahkan dari upaya reformasi di semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara dan dimaksudkan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bersih.⁶ Lebih lanjut Muchsan menyatakan:

“Dengan adanya reformasi birokrasi dalam era globalisasi saat ini, diharapkan negara dapat menjalankan fungsinya dan mencapai tujuan. Dengan reformasi birokrasi Negara akan mencapai tujuannya dengan menggunakan status badan hukum beserta hak dan kewajibannya. Hak dan kewajiban dilaksanakan oleh aparatur negara yang didistribusikan kepada pejabat-pejabat negara. Aparatur yang melaksanakan hak dan kewajiban negara disebut subjek hukum adalah Pegawai Negeri”.⁷

Pegawai Negeri berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (selanjutnya ditulis Undang-Undang No. 43 Tahun 1999) terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya ditulis Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014) yang mencabut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, tentu saja regulasi tentang manajemen kepegawaian khususnya kepangkatan dan jabatan aparatur sipil negara mengalami perubahan. Pegawai Negeri Sipil

⁵ Salamoen Soeharyo dan Nasri Effendi, “*Sistem Penyelenggaraan Pemerintah NKRI*”, Lembaga Administrasi Negara RI, Jakarta, 2009, hlm 10-11.

⁶ Tim Widyaiswara, “*Kepemerintahan yang Baik (Good Governance)*”, Pemprov Jateng, 2008, hlm 2.

⁷ Muchsan, “*Hukum Kepegawaian*”, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 12.

(selanjutnya ditulis PNS) sebagai unsur aparatur negara yang mempunyai tugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam menyelenggarakan tugas negara, pemerintah dan pembangunan. Untuk dapat mengemban tugas sebagai pelayan masyarakat dibutuhkan PNS yang profesional, berkompeten, memiliki wawasan yang luas dalam menghadapi permasalahan yang ada serta bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Namun realitas yang dijumpai di lapangan, PNS di Indonesia dewasa ini identik sebagai pegawai yang kurang profesional, pelayanan yang berbelit-belit, penempatan dan komposisi pegawai yang belum ideal, pengisian jabatan yang belum didasarkan pada kompetensi, penilaian kinerja yang belum objektif, kenaikan pangkat yang belum didasarkan pada prestasi kerja, budaya kerja dan etos kerja yang masih rendah, penerapan peraturan disiplin yang kurang tegas.

Guna mewujudkan PNS sebagai apatur negara yang dapat melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas pemerintahan diperlukan manajemen kepegawaian terutama dalam hal kepangkatan dan jabatan. Mengingat kepangkatan dan jabatan aparatur sipil negara merupakan satu kesatuan yang berkaitan dengan tingkat kewenangan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi dalam kementerian/lembaga maupun perangkat daerah.

Sistem penilaian kinerja PNS yang dituangkan dalam Daftar Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai (DP-3) meskipun sudah dicabut dan diubah dengan Penilaian Prestasi Kerja Pegawai yang mewajibkan menyusun

Sasaran Kerja Pegawai (SKP) yang ditetapkan di awal tahun dan Capaian Sasaran Kerja Pegawai yang dinilai pada tiap akhir tahunnya. Penilaian unsur-unsurnya masih menggunakan pendekatan-pendekatan formalitas yang bersifat subyektif yang kurang menggambarkan penilaian secara objektif prestasi kerja PNS dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dalam suatu organisasi. Demikian pula dengan pengangkatan PNS dalam jabatan pengawas, administrator maupun Jabatan Pimpinan Tinggi yang kurang mendasarkan pada kompetensi dan prestasi kerja PNS dalam sistem kepegawaian. Pemberian *reward and punishment* kepada PNS juga dinilai kurang jelas dan masih bersifat formalitas.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kesempatan kepada daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Dengan demikian kewenangan yang bersifat operasional dan berhubungan langsung dengan kegiatan masyarakat bukan lagi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat melainkan telah menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai pelaksanaan otonomi daerah termasuk dalam pembinaan kepegawaian.

Pemberian kewenangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan bertujuan untuk mendorong dan memberdayakan masyarakat, mendekatkan pelayanan kepada masyarakat serta menumbuhkan peran serta masyarakat

dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang menuntut adanya reformasi birokrasi yang mencakup proses pelayanan dan pembinaan serta membentuk PNS yang handal, berkompeten dan sejahtera serta bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Sebagai salah satu bentuk kesejahteraan yang memungkinkan aparatur negara bekerja secara profesional dan terhindar dari korupsi, kolusi dan nepotisme, adalah melalui sistem pengembangan pola karir PNS dengan manajemen kepangkatan dan jabatan. Adanya kepastian tentang jenjang karir dan mekanisme pola karir manajemen kepangkatan dan jabatan yang mengacu kepada peraturan perundangan yang pasti memberikan suasana kondusif bagi pengembangan kemampuan profesional PNS. Dikatakan oleh Suradji:

“Pola karier PNS adalah pola pembinaan PNS yang menggambarkan jalur perkembangan karier yang menunjukkan keterkaitan serta keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan, serta masa kerja seorang pegawai sejak pengangkatan pertama dalam pangkat dan jabatan tertentu sampai dengan pension⁸.”

Pola karier PNS merupakan suatu proses perkembangan pegawai melalui perpindahan pegawai baik secara horizontal maupun vertikal. Pola ini mengarah pada jenjang jabatan yang lebih tinggi baik diangkat dalam jabatan dan pangkat pada jabatan struktural maupun fungsional tertentu.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 menyebutkan :

⁸ Suradji, *“Manajemen Kepegawaian Negara Modul Diklat Prajabatan Gol. III”*, LAN RI, Jakarta, 2009, hlm 53.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah pengelolaan pegawai negeri sipil untuk menghasilkan pegawai negeri sipil yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Manajemen Pangkat dan Jabatan untuk Pemerintah di Lingkungan Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Bupati/Walikota sebagai pejabat pembina kepegawaian. Pemerintah Kabupaten Demak dengan adanya asas desentralisasi di bidang kepegawaian, maka pada Tahun 2017 telah dibentuk Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Demak (selanjutnya ditulis BKPP Kab. Demak). Sebagai dasar pembentukan BKPP Kab. Demak tersebut adalah:

- a. Pasal 219 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang menyebutkan:

Badan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) huruf e dan ayat (2) huruf e dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah meliputi:

- a. perencanaan;
- b. keuangan;
- c. kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan;
- d. penelitian dan pengembangan; dan
- e. fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- b. Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Demak (selanjutnya ditulis Perda Kab. Demak Nomor 5 Tahun 2016)

Guna pelaksanaan Perda Kab. Demak No. 5 Tahun 2016, maka diterbitkan Peraturan Bupati Demak Nomor 58 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Demak (selanjutnya ditulis Perbup Demak No. 58 Tahun 2016). Perbup ini melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kepegawaian.

BKPP Kab. Demak merupakan perangkat daerah yang diberi kewenangan dalam menyelenggarakan manajemen kepegawaian termasuk kepangkatan dan jabatan PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak (selanjutnya ditulis Pemkab Demak). Manajemen kepegawaian tersebut meliputi perencanaan, pengadaan, penempatan, pemindahan, pengembangan sumber daya manusia (SDM), pembinaan, kesejahteraan, pengangkatan, pembebasan dan pemberhentian dalam jabatan, serta pemberhentian PNS. Dengan adanya manajemen kepegawaian diharapkan melahirkan PNS professional yang mampu menyelenggarakan tugas dan fungsi sebagai bagian dari aparatur negara. Untuk mewujudkan hal tersebut perlu adanya pola karir yang jelas sehingga dapat memberi dorongan kepada PNS terhadap peluang jabatan karir yang sesuai dengan kemampuan dan disiplin pegawai yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, mendorong penulis untuk melakukan penelitian hukum dengan judul “KAJIAN HUKUM IMPLEMENTASI MANAJEMEN PANGKAT DAN JABATAN PNS SEBAGAI UPAYA MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN DEMAK”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan di atas, maka permasalahan yang akan penulis teliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi manajemen pangkat dan jabatan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak?
2. Bagaimana kebijakan Pemerintah Kabupaten Demak untuk mengoptimalkan manajemen pangkat dan jabatan Pegawai Negeri Sipil dalam rangka mewujudkan *Good Governance*?

C. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh penulis, penelitian yang mirip tentang kepangkatan dan jabatan PNS sudah pernah dilakukan oleh beberapa penulis sebagaimana tabel sebagai berikut :

No	Nama Penulis	Judul	Tahun	Pembahasan
1.	Istiqomah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada	Kajian Hukum Implementasi Kenaikan Pangkat Penyesuaian	2010	Implementasi manajemen kepangkatan hanya untuk kenaikan

		Ijazah Pada Direktorat Jendral Perbendaharaan		pangkat penyesuaian ijazah saja dan masih berpedoman pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.
2.	Makkah Universitas Atmajaya Yogyakarta	Pelaksanaan Kenaikan Pangkat Reguler Pegawai Negeri Sipil Daerah Di Kota Surakarta	2010	Implementasi untuk kenaikan pangkat reguler saja di Kota Surakarta dan masih berpedoman pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.
3.	Eris Fidyastutik Universitas Brawijaya	Kenaikan Pangkat Dosen Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Fakultas Hukum Universitas	2014	Kenaikan pangkat jabatan fungsional bagi dosen dan masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974

		Brawijaya Malang		tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.
--	--	---------------------	--	--

Namun belum ditemukan penulis yang meneliti tentang pokok pembahasan tentang manajemen pangkat dan jabatan dalam mewujudkan *good governance*, sehingga penelitian yang dilakukan penulis adalah asli dan layak untuk diteliti karena membahas pokok masalah yang baru dan lebih komprehensif dengan regulasi yang berlaku saat ini. Keterbaruan dalam penelitian ini membahas tentang manajemen pangkat dan jabatan PNS dengan ruang lingkup yang lebih luas berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri, yang tentu saja berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis lain di atas.

Pembahasan dalam manajemen pangkat PNS tidak hanya satu jenis kenaikan pangkat tetapi semua kenaikan pangkat di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak. Pembahasan manajemen jabatan PNS dengan ruang lingkup yang lebih luas meliputi pengangkatan dalam jabatan pelaksana, fungsional dan struktural (pengawas, administrator dan jabatan pimpinan tinggi)

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah yang dirumuskan, maka tujuan yang dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui implementasi manajemen pangkat dan jabatan PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak.
2. Untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Kabupaten Demak untuk mengoptimalkan manajemen pangkat dan jabatan PNS dalam rangka mewujudkan *Good Governance*.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian tentang Kajian Hukum Implementasi Manajemen Pangkat dan Jabatan PNS Sebagai Upaya Mewujudkan *Good Governance* di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak, diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik secara teoritis maupun praktis.

1. Kegunaan Teoris

Kegunaan Teoritis merupakan kegunaan yang sifatnya memberikan atau menambah pengetahuan terutama dalam Hukum Administrasi Negara khususnya Hukum Kepegawaian yang membahas tentang manajemen pangkat dan jabatan PNS dalam mewujudkan *Good Governance*.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten Demak

Kegunaan dapat memberikan masukan atau saran tentang hal-hal yang berhubungan dengan manajemen kepangkatan dan jabatan PNS dalam mewujudkan *Good Governance* di Pemerintah Kabupaten Demak.

b. Bagi Pegawai Negeri Sipil

Kegunaan dapat memberikan tambahan wawasan dan pengetahuan ilmu kepegawaian yang berhubungan dengan manajemen kewenangan pangkat dan jabatan Pegawai Negeri Sipil.

F. Metode Penelitian

Penulisan karya ilmiah dibutuhkan dan didukung data yang harus dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Untuk itu perlu melakukan penelitian di sebuah lingkungan atau tempat tertentu yang menjadi objek penelitian untuk memperoleh data yang akurat dan faktual sesuai dengan tujuan yang ingin penulis.

Untuk mendapatkan data akurat dan faktual yang diinginkan diperlukan sebuah metode yang disebut metode penelitian. Dalam penyusunan tesis, metode penelitian yang digunakan penulis adalah metode penelitian dengan disiplin ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara dengan konsentrasi hukum kepegawaian.

Menurut Peter Mahmud, “Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”.⁹

Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmunan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Secara harfiah mula-

⁹ Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2015, hlm 35

mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.¹⁰

a. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris (yuridis sosiologis). Menurut Soerjono Soekanto penelitian empiris dapat disebut pula dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di lapangan.¹¹

Menurut Abdul Kadir Muhammad mengkaji tentang pelaksanaan atau implementasi ketentuan yang berhubungan dengan hukum positif (perundang-undangan dan kontrak secara nyata pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pelaksanaan atau implementasi itu diwujudkan melalui : (1) perbuatan nyata dan (2) dokumen hukum.¹²

Menurut Amiruddin dan Zainal Asikin, pada penelitian hukum yang sosiologis, hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang lain.¹³

Menurut Mukti Fajar ND dan Yulianto mengkategorikan penelitian hukum empiris dibagi menjadi dua tipe yaitu¹⁴:

¹⁰ Johny Ibrahim, "Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif," Bayu Publishing, Malang, 2006, hlm.26

¹¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm.15.

¹² Abdul Kadir Muhammad, "Hukum dan Penelitian Hukum", Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm.97-173

¹³ Saifullah, "Tipologi Penelitian Hukum", Refika Aditama, Bandung, 2018, hlm. 125.

¹⁴ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, "Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 33-59.

- a) Penelitian hukum yuridis sosiologis atau sering disebut penelitian hukum yang sosiologis berdasarkan mazhab sociological jurisprudence. Penelitian ini berbasis pada ilmu hukum (peraturan perundang-undangan), tetapi bukan mengkaji sistem norma dalam aturan perundang-undangan, namun mengamati bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di masyarakat.
- b) Penelitian sosiologi tentang hukum (*sociology of law*), mengharuskan orang untuk melihat hukum dari paradigma yang berbeda. Penelitian sosiologi tentang hukum pengonstruksikan hukum bukan sebagai suatu sistem norma dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang selama ini dipahami tetapi hukum dikonstruksikan sebagai suatu perilaku masyarakat yang ajek dan terlembaga serta mendapatkan legitimasi secara sosial.

Penelitian yuridis empiris ini, penulis ingin mengetahui dan meneliti kajian hukum implementasi manajemen pangkat dan jabatan PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak, apakah implementasinya telah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Bagaimana kesesuaian antara *law in book* dengan *law in action* atau bagaimana kesenjangan *das sollen* dan *das sein* dalam hukum kepegawaian di Indonesia khususnya pada Pemerintah Kabupaten Demak.

b. Jenis Data

Penulis untuk memperoleh data yang akurat dan faktual guna menjawab permasalahan dalam penyusunan tesis ini memerlukan data primer dan data sekunder.

1) Data primer

Data primer adalah data dasar yang diperlukan dalam penyusunan tesis.

Data primer adalah data dasar yang didapat langsung dari sumber pertama atau data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya diamati dan

dicatat untuk pertama kalinya.¹⁵ Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari objeknya.¹⁶

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah sumber data atau informasi penelitian yang diperoleh dengan melalui media perantara atau secara tidak langsung yang berupa buku, peraturan, hasil riset yang telah ada, atau arsip baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan secara umum.

Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari :

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.¹⁷ Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014;

¹⁵ Marzuki, "Metodologi Riset", Prasetya Widya Pratama Yogyakarta, 2002, hlm 56.

¹⁶ J. Suprpto, "Metode Penelitian Hukum dan Statistik", PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003. hlm 2.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum, Kencana Predana Media Group, Jakarta, 2011, hlm

- 4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Displin Pegawai Negeri Sipil;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja;
- 9) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah;
- 10) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara;
- 11) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2019 tentang Pengusulan, Penetapan dan Pembinaan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil;
- 12) Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Demak;

- 13) Peraturan Bupati Demak Nomor 35 Tahun 2014 tentang Layanan Administrasi Kepegawaian Berbasis Teknologi Informasi;
- 14) Peraturan Bupati Demak Nomor 58 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Demak;
- 15) Peraturan Bupati Demak Nomor 26 Tahun 2018 tentang Nomenklatur Jabatan Pelaksana Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak;
- 16) Peraturan Bupati Demak Nomor 32 Tahun 2018 tentang Penerapan Sistem Merit pada Manajemen Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak;

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.¹⁸

Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu :

- 1) Buku-buku ilmiah di bidang hukum
- 2) Makalah-makalah
- 3) Jurnal Ilmiah
- 4) Artikel Ilmiah
- 5) Buletin Kepegawaian

c) Bahan Hukum Tersier

¹⁸ *Ibid.*, hlm.142

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tersier yang digunakan meliputi :

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia
- 2) kamus hukum
- 3) situs internet yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti

c. Metode Pengumpulan Data

1) Pengumpulan data primer

Pengumpulan data primer yang diperlukan dalam penelitian ini dengan cara wawancara langsung pada narasumber yang terkait dengan penelitian.

Wawancara merupakan suatu percakapan yang dilakukan dengan maksud tertentu, dan dengan percakapan ini biasanya dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara interviewer yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu¹⁹.

Narasumber yang dipilih adalah pejabat struktural, pejabat fungsional analis kepegawaian dan pelaksana pada BKPP Kab. Demak yang membidangi manajemen pangkat dan jabatan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak.

Narasumber yang dipilih sebagai responden, adalah dengan teknik non random sampling sebagai berikut :

- a) Kepala Bidang Pengadaan, Jabatan dan Sistem Informasi pada BKPP Kab. Demak;

¹⁹ Burhan Bugin, “*Penelitian Kualitatif*”, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 108.

- b) Kepala Sub Bidang Kepangkatan pada BKPP Kab. Demak;
- c) Kepala Sub Bidang Jabatan pada BKPP Kab. Demak;
- d) Plt Kepala Sub Bidang Sistem Informasi pada BKPP Kab. Demak;
- e) Analis Kepegawaian pada BKPP Kab. Demak; dan
- f) Pelaksana yang membidangi jabatan dan pangkat pada BKPP Kab. Demak

2) Pengumpulan Data Sekunder

Metode pengumpulan data dari data sekunder dengan cara studi pustaka, yaitu dengan mencari dan mengkaji peraturan, buletin majalah, buku ilmiah hukum, artikel jurnal yang berhubungan dengan masalah yang diteliti yaitu manajemen pangkat dan jabatan PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak.

d. Metode Analisis Data

Analisis data merupakan proses dalam menyusun data agar data tersebut dapat ditafsirkan atau digunakan.²⁰ Dalam penelitian ini, analisis yang digunakan adalah analisis data kualitatif yaitu data yang tidak dapat diukur atau dinilai dengan angka secara langsung.²¹

Setelah data primer dan data sekunder berupa hasil wawancara dan dokumen yang diperoleh, selanjutnya dilakukan analisis sesuai dengan peraturan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

²⁰ Dadang Kahmad, "*Metode Penelitian Hukum*", CV Pustaka Setia, Bandung, 2000. hlm. 102

²¹ Tatang M. Amirin, *Menyusun Rencana Penelitian*, Cet.3, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995. hlm. 134

Analisis yang dilakukan juga berdasarkan sumber-sumber yang berasal dari para ahli berupa pendapat atau opini maupun teori yang berhubungan dengan masalah kepegawaian yang berhubungan dengan masalah manajemen pangkat dan jabatan PNS di Lingkungan Kabupaten Demak. Analisis yang digunakan adalah analisis induktif yaitu mencari kebenaran dari hal-hal yang sifatnya khusus ke hal yang bersifat umum untuk memperoleh kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Penulis dalam penulisan tesis ini menyusun sistematika penulisan agar lebih mudah dan runtut dalam pembahasan penulisan, maka sistematika penulisan disusun sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pendahuluan merupakan bagian yang akan mengantar dalam mempelajari tesis tentang Kajian Hukum Implementasi Manajemen Pangkat dan Jabatan PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak yang terdiri dari 7 (lima) sub bab yaitu a) latar belakang; b) perumusan masalah; c) keaslian penelitian; d) tujuan penelitian; e) manfaat penelitian; f) metode penelitian dan g) sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka berisi teori, pendapat hukum dan peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai acuan untuk

membahas permasalahan-permasalahan yang diteliti penulis yang terdiri atas 5 (lima) sub bab yaitu : a) Manajemen Pangkat PNS b) Manajemen Jabatan PNS c) Teori Kewenangan; d) Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*); e) Kewenangan Kepegawaian Daerah.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini pada dasarnya berisi hasil penelitian dan pembahasan guna menjawab permasalahan yang dirumuskan. Hasil penelitian dan pembahasan memuat 2 (dua) sub bab yaitu a) Implementasi Manajemen Pangkat dan Jabatan PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak; b) Kebijakan Pemerintah Kabupaten Demak untuk Mengoptimalkan Manajemen Pangkat dan Jabatan PNS dalam rangka mewujudkan *good governance*.

BAB IV : PENUTUP

Bab empat merupakan penutup penulisan yang berisi simpulan dari keseluruhan penelitian ini. Selain berisi simpulan, bab lima juga berisi saran yang diberikan penulis kepada instansi terkait yang berhubungan dengan manajemen pangkat dan jabatan PNS.