

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan sumber daya alam yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia sebagai kekayaan nasional dan merupakan sarana dalam menyelenggarakan seluruh aktivitas kehidupan rakyat dan mempunyai peranan yang penting bagi kelangsungan hidup manusia, dalam hal ini setiap orang pasti akan memerlukan tanah, bukan hanya dalam menjalani hidup dalam kehidupannya, untuk mati pun manusia masih membutuhkan sebidang tanah.<sup>1</sup> Tanah memberikan manfaat yang amat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, dirawat, dimanfaatkan, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat bagi generasi yang sekarang dan generasi yang akan mendatang. Demikian juga dalam rangka kepentingan kenegaraan, terutama dalam mendukung kegiatan pembangunan di segala bidang akan selalu memerlukan tanah sebagai tempat untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut. Keberadaan tanah semakin sangat penting dibutuhkan sehubungan dengan makin banyaknya pertumbuhan penduduk dan cepatnya kegiatan pembangunan yang menyebabkan kebutuhan akan keadaan tanah semakin meningkat drastis.

Tanah merupakan sesuatu unsur yang utama untuk melangsungkan kehidupan manusia. Tanah tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia

---

<sup>1</sup> K. Wantjik Saleh, 1985, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 7

karena tanah merupakan tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan hidupnya. Aktivitas manusia yang pertama kali dilakukan di negara Indonesia ialah pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam (pertanian) oleh sebab itu Negara Indonesia dijuluki sebagai negara agraris. Tanah harus dimanfaatkan dengan baik agar dapat mewujudkan kesejahteraan, kepastian hukum dan perlindungan hukum yang menyeluruh. Masalah pertanahan merupakan salah satu faktor pembangunan yang memerlukan penanganan yang amat serius dan ekstra hati-hati dari pemerintah, karena tanah merupakan kebutuhan yang sangat vital bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang masih menggantungkan hidupnya pada tanah.<sup>2</sup> Tanah juga merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling mendasar. Manusia selalu akan berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan hampir semua kegiatan manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu akan memerlukan tanah. Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sampai setiap orang akan selalu berusaha memiliki dan menguasai tanah tersebut untuk keperluan tertentu, seperti keperluan untuk tempat tinggal ataupun tempat untuk usaha. Dengan semakin banyaknya penduduk, maka pengelolaan tanahnya pun juga harus diperhatikan dan harus tetap berdayaguna bagi kepentingan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, hal tersebut terdapat di Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945) yang berisi:

---

<sup>2</sup> Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 84

“Bahwa air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Bahwa tanah tersebut dikuasai oleh negara, namun bukan untuk menjadi hak milik, melainkan didayagunakan untuk kepentingan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, lalu direalisasikan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA ditentukan, bahwa:

“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD RI Tahun 1945 negara bukan sebagai pemilik tanah melainkan bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, hal tersebut memiliki hubungan pada Pasal 2 ayat (2) UUPA agar tercapai apa yang ditentukan dalam UUD RI Tahun 1945.

Ketentuan selanjutnya yang berhubungan dengan Pasal 2 ayat (2) UUPA yaitu terdapat dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:

- a. Untuk keperluan Negara;
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;

- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. Untuk keperluan perkembangan industri, transmigrasi dan pertambangan.”

Dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA ini mengatur tentang perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Selain tentang perencanaan untuk pertanian, perlu diperhatikan pula keperluan untuk industri dan untuk pertambangan seperti yang sudah dijelaskan pada ayat (1) huruf d dan huruf e. Perencanaan tersebut tidak hanya bermaksud untuk menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan, perikanan, industri dan pertambangan saja, melainkan ditujukan pula untuk memajukannya.

Selain pelaksanaan penggunaan dan penguasaan atas tanah yang terdapat di dalam Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 14 UUPA, setiap orang dan badan hukum juga memiliki kewajiban terhadap tanah, seperti yang dijelaskan pada Pasal 15 UUPA, bahwa:

“Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis.”

Agar terwujudnya persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, maka diperlukan suatu peraturan yang mengatur tentang tata ruang nasional, dan dibuat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, namun karena Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan

Ruang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang sekarang ini, sehingga diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menyebutkan bahwa pengertian penataan ruang adalah:

“Suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.”

Pengertian perencanaan tata ruang terdapat dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa:

“Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.”

Pengertian pemanfaatan ruang dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa:

“Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.”

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ditentukan tujuan dari Penataan ruang, bahwa:

“Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.”

Berkaitan dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dapat dihubungkan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yaitu tugas Pemerintah dalam menyelenggarakan penataan ruang, yaitu:

1. Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.
3. Penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang tersebut menjelaskan bahwa, Negara menyelenggarakan penataan ruang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dan memberikan wewenang tersebut kepada Pemerintah dan pemerintah daerah yang bersangkutan dengan hal tersebut, tanpa bertentangan dengan hak yang dimiliki setiap orang dan peraturan perundang-undangan.

Pemanfaatan ruang mengacu pada Rencana Tata Ruang (RTR) yang dilaksanakan dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air dan penatagunaan udara. Rencana Tata Ruang (RTR) itu sendiri adalah hasil dari perencanaan tata ruang. Dengan demikian maka pemerintah membuat peraturan tentang hal tersebut, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Pengertian penatagunaan tanah terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, bahwa:

“Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.”

Penatagunaan tanah merupakan unsur dari penataan ruang. Ditentukan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, bahwa:

“Penatagunaan tanah bertujuan untuk:

- a. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW);
- b. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW);
- c. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- d. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan.”

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah tersebut menjelaskan bahwa tujuan penatagunaan tanah untuk mengatur, mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta tertib tanah dan kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Hal tersebut dijelaskan pada Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, bahwa:

“Penatagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.”

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk memetakan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang sekaligus menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan hal tersebut, selain itu juga menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang sehingga sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang sudah ditetapkan. Penatagunaan tanah merupakan ujung tombak dalam mengimplementasikan Rencana Tata Ruang Wilayah dilapangan.

Berkaitan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang sudah ditetapkan tentang perubahan tanah pertanian menjadi non pertanian, maka dikeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/11108/SJ Tahun 1984 tentang Perubahan Tanah Pertanian ke Tanah Non Pertanian, ha tersebut untuk memberikan himbauan kepada seluruh Gubernur, yang berisi:

1. Melaksanakan koordinasi antar instansi Pemerintah agar kerjasama ditingkatkan dan sedapat mungkin mencegah terjadinya perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian, sehingga tidak mengganggu usaha peningkatan produksi pangan yang telah diusahakan selama ini.
2. Menginstusikan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) untuk melaksanakan inventarisasi yang teliti tentang status penggunaan tanah pertanian yang diubah menjadi tanah non pertanian, inventarisasi mana didasarkan atas data-data dari instansi yang berkait dengan masalah tersebut.
3. Menginstrusikan langsung kepada instansi-instansi tersebut pada butir 2 diatas, untuk mengadakan monitoring atas tanah produktif dan perubahan-perubahannya menjadi tanah non pertanian.
4. Menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) yang sesuai dan sejalan dengan Peraturan/Perundangan yang berlaku, yang berkaitan dengan penggunaan tanah pertanian ini, Peraturan Daerah (Perda) mana yang berisikan secara terperinci:
  - a. Pengawasan yang ketat atas perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.



- b. Dicegah sedapat mungkin terjadinya pengurangan produksi pangan karena adanya perubahan tanah pertanian menjadi tanah pertanian yang tidak dapat dihindarkan.
  - c. Mengimbangi pengurangan tanah pertanian dengan penanganan usaha ekstensifikasi lebih terarah dan sungguh-sungguh dengan memperhatikan: luas areal tanah, kualitas lahan, sarana dan prasarana yang mendukung sektor pertanian tersebut.
5. Mengadakan penyuluhan-penyuluhan kepada para pemilik dan penggarap tanah pertanian di wilayah sentra-sentra produksi.
  6. Memikirkan dan menyiapkan langkah-langkah kemungkinan penyaluran tenaga kerja pertanian ke non pertanian, didalam hal tanah pertanian dijadikan tanah non pertanian seperti industri dan sebagainya.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/11108/SJ Tahun 1984 tentang Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian menjelaskan bahwa agar Gubernur melakukan suatu kegiatan perubahan tanah pertanian menjadi non pertanian agar dapat dikendalikan sehingga tidak menyebabkan sempitnya lahan pertanian yang mengakibatkan produksi pangan yang mengurang.

Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat pengaturan lainnya yaitu berdasarkan Surat Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 Tanggal 15 Juni 1994 tentang Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Pembangunan Tanah Non Pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang, diatur bahwa tanah pertanian merupakan tanah yang digunakan untuk kegiatan pertanian dan hal tersebut tidak boleh dialihfungsikan untuk kegiatan non pertanian. Maka dalam menyusun Rencana Tata Ruang baik wilayah Daerah Tingkat I maupun wilayah Daerah Tingkat II, Gubernur KDH tingkat I dan Bupati/Walikota/Kabupaten KDH tingkat II diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Dalam menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II, agar tidak memperuntukan tanah sawah beririgasi teknis guna kegiatan non pertanian.
2. Apabila terpaksa harus memperuntukan tanah sawah beririgasi teknis guna kegiatan non pertanian karena pertimbangan-perimbangan tertentu, agar terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional, yang berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 2003 diberi tugas antara lain untuk menangani masalah tata ruang yang terjadi di daerah.
3. Kepada seluruh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan seluruh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II telah kami instruksikan untuk secara aktif membantu Pemerintah Daerah menyiapkan dan menyusun Rencana Tata Ruang (RTR) dengan menyediakan data pertanahan yang ada pada Kantor Badan Pertanahan Nasional serta membantu penyusunan peruntukan tanah dalam Rencana Tata Ruang (RTR) berdasarkan peraturan perundangan dibidang pertanahan.

Pada Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Petanahan Nasional Nomor 410-1851 Tanggal 15 Juni 1994 tentang Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang menjelaskan agar tidak mengalihfungsikan lahan pertanian sawah beririgasi untuk kegiatan non pertanian, namun jika terpaksa harus diperuntukan tanah sawah beririgasi teknis guna kegiatan non pertanian harus terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.

Selain hal itu pencegahan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian juga diatur berdasarkan Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia Nomor 5335/MK/9/1994 tentang Penggunaan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Tingkat II yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri, bahwa:

1. Pada prinsipnya tidak mengizinkan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian beririgasi teknis untuk penggunaan diluar pertanian.
2. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di beberapa Daerah Tingkat II perlu disempurnakan karena didalamnya tercantum rencana penggunaan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan bukan pertanian.
3. Meninjau secara keseluruhan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II yang telah ada dan yang sedang disiapkan agar sungguh-sungguh sesuai dengan kaedah-kaedah tata ruang yang benar.

Peraturan ini bermaksud bahwa tidak diijinkan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian, lalu adanya penyempurnaan dengan hal yang berkaitan dan Menteri Dalam Negeri dapat meninjau Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II yang telah ada.

Pada peraturan yang sebelumnya telah diuraikan, terdapat peraturan lain, yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, didalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dijelaskan bahwa:

- 1) Lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.
- 2) Dalam hal untuk kepentingan umum, lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pengalihfungsian lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:
  - a. Dilakukan kajian kelayakan strategis;
  - b. Disusun rencana alih fungsi lahan;
  - c. Dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan

- d. Disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan.
- 4) Dalam hal terjadi bencana sehingga pengalihan fungsi lahan untuk infrastruktur tidak dapat ditunda, persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b tidak diberlakukan.
- 5) Penyediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan untuk infrastruktur akibat bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan.
- 6) Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 44 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjelaskan jika lahan yang sudah ditetapkan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan dilarang dialihfungsikan dan dilindungi, namun jika ada hal kepentingan umum, lahan pertanian pangan berkelanjutan tersebut dapat dialihfungsikan dan harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain untuk kepentingan umum, lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dialihfungsikan jika terjadi bencana alam, hal tersebut harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Sehubungan dengan hal tersebut, perkembangan tanah semakin bertambah dan meningkat, namun penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di kota Yogyakarta sudah sesuai dengan peraturannya atau belum. Menurut Kepala Bidang Pertanian Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Pertanian Kota Yogyakarta, Benny Nurhantoro, luas lahan pertanian di Kota Yogyakarta pernah mencapai sekitar 200 hektar. Tahun 2014 tersisa 71 hektar, dan pada tahun 2015 menjadi 65 hektar. Lahan yang tersisa di Kota Yogyakarta berada di lima dari 14 Kecamatan, yaitu

Kecamatan Umbulharjo, Kecamatan Kotagede, Kecamatan Mergangsan dan Kecamatan Tegalrejo.<sup>3</sup> Kepala Dinas Pertanian DIY, Sasongko mengatakan, alih fungsi lahan pertanian di DIY mencapai 200-250 hektar per tahun. Banyak areal persawahan yang kemudian berubah fungsi menjadi lahan aneka fungsi, kebanyakan peralihannya ke fungsi perumahan. Yogyakarta tampaknya cukup menarik bagi pengembang meskipun belum tentu yang dibangun pengembang itu ada penghuninya, kebanyakan hanya untuk investasi dari konsumen.<sup>4</sup> Sampai pada tahun 2016 ini, lahan pertanian hanya tersisa 56 hektar atau sekitar dua persen dari luas total wilayah kota sebesar 3.250 hektar.<sup>5</sup>

Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk meneliti pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian untuk rumah di Kota Yogyakarta berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Yogyakarta.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian untuk rumah tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta?
2. Apa hambatan-hambatan dalam pelaksanaan alih fungsi lahan tersebut?

<sup>3</sup> <http://www.harianjogja.com/baca/2015/06/06/alih-fungsi-lahan-sawah-di-kota-jogja-tinggal-65-hektar-611651>, diakses pada tanggal 13 Maret 2016, Pukul 19.01 WIB

<sup>4</sup> <http://jogja.tribunnews.com/2016/01/26/alih-fungsi-lahan-pertanian-di-yogyakarta-capai-250-hektar-per-tahun>, diakses pada tanggal 13 Maret 2016, Pukul 19.14 WIB

<sup>5</sup> <http://jogja.tribunnews.com/2016/03/10/terus-tergusur-lahan-pertanian-di-kota-yogyakarta-hanya-tinggal-56-hektar>, diakses pada tanggal 13 Maret 2016, Pukul 20.05 WIB

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian untuk rumah tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam alih fungsi lahan pertanian untuk rumah tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Bagi perkembangan ilmu pengetahuan, hasil penelitian ini bermanfaat untuk perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya pada bidang hukum pertanahan tentang pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian untuk rumah tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Penulis

Untuk memperluas pengetahuan penulis mengenai pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian untuk rumah tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta.

b. Bagi Pemerintah Kota Yogyakarta

Untuk lebih jelas dalam memberikan penjelasan mengenai pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian untuk rumah tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta.

c. Bagi masyarakat Kota Yogyakarta

Agar lebih mengerti tentang pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian untuk rumah tinggal.

**E. Keaslian Penelitian**

Penulisan hukum dengan judul “PELAKSANAAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN UNTUK RUMAH TINGGAL DI KOTA YOGYAKARTA SETELAH BERLAKUNYA PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2010 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA YOGYAKARTA” merupakan hasil karya asli penulis sendiri, bukan merupakan duplikasi atau plagiasi dari karya penulis yang lainnya. Tetapi apabila sebelumnya ada peneliti yang telah meneliti dengan permasalahan hukum yang sama maka peneliti ini merupakan pelengkap dari hasil penelitian yang sebelumnya. Berikut beberapa skripsi mengenai penataan ruang yang fokusnya berbeda. Peneliti-peneliti tersebut adalah:

1. a. Judul skripsi : Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Setelah Berlakunya Peraturan

Daerah Nomor 6 Tahun 2004 Tentang  
Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten  
Cilacap

- b. Identitas Penulis :
- Nama Penulis : Angelina Setiawati  
Universitas : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- c. Rumusan Masalah : Apakah alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk perumahan di Kabupaten Cilacap telah sesuai dengan tata ruang wilayah sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap?
- d. Tujuan Penelitian : Untuk mengetahui dan menganalisis alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk perumahan di Kabupaten Cilacap telah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap.
- e. Hasil Penelitian : Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk pembangunan perumahan



di Kabupaten Cilacap telah sesuai dengan tujuan tata ruang wilayah Kabupaten Cilacap sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap, hal tersebut dapat dilihat bahwa telah dipenuhinya izin-izin untuk pembangunan perumahan yang dimana lokasi pembangunan telah disetujui oleh pemerintah daerah yang ditetapkan oleh Bupati Kabupaten Cilacap.

Perbedaan penelitian yang tertera diatas dengan penelitian penulis adalah pada lokasi penelitian dan objek penelitian. Lokasi dan objek penelitian penulisan hukum/skripsi yang tertera diatas berada di Kabupaten Cilacap dan berobjek perumahan, sedangkan lokasi penelitian penulisan hukum/skripsi penulis berada di Kota Yogyakarta dan berobjek rumah tinggal.

2. a. Judul skripsi : Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Tempat Tinggal Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman

- b. Identitas Penulis :
- Nama Penulis : Harta Ulina Sitepu
- Universitas : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- c. Rumusan Masalah : Apakah perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Sleman telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman?
- d. Tujuan Penelitian : Untuk mengetahui apakah perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Sleman telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman.
- e. Hasil Penelitian : Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal di Kabupaten Sleman belum sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman karena untuk melakukan izin perubahan penggunaan tanah memerlukan biaya yang cukup

mahal, minimnya informasi yang diketahui tentang izin perubahan penggunaan tanah dan untuk melakukan izin perubahan penggunaan tanah dibutuhkan waktu yang tidak sebentar.

Perbedaan penelitian yang tertera diatas dengan penelitian penulis adalah pada lokasi penelitian. Lokasi penelitian pada penulisan hukum/skripsi yang tertera diatas berada di Kabupaten Sleman, sedangkan lokasi penelitian pada penulisan hukum/skripsi penulis berada di Kota Yogyakarta.

3. a. Judul skripsi : Pelaksanaan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman
- b. Identitas Penulis :
  - Nama Penulis : Bernadetha Rima Ardiyani
  - Universitas : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- c. Rumusan Masalah : Apakah pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan sudah sesuai dengan tujuan dan sasaran

Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Sleman?

d. Tujuan Penelitian : Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis apakah pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan sudah sesuai dengan tujuan dan sasaran Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

e. Hasil Penelitian : Bahwa pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman telah sesuai dengan tujuan berdasarkan Pasal 3 huruf f Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman

yakni mewujudkan pemerataan pembangunan, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkesinambungan sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan desa terpadu Sleman Sembada dan sasaran berdasarkan Pasal 4 huruf a Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman yakni menetapkan rencana pembangunan kawasan prioritas, hal ini terbukti dari 40 orang responden sudah memiliki izin peruntukan penggunaan tanah dan izin pengeringan atas tanah tersebut serta perubahan penggunaan tanah telah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

Perbedaan penelitian yang tertera diatas dengan penelitian penulis adalah pada lokasi penelitian dan objek penelitian. Lokasi dan objek penelitian penulisan hukum/skripsi yang tertera diatas berada di Kabupaten Sleman dan berobjek

perumahan, sedangkan penelitian penulisan hukum/skripsi penulis berada di Kota Yogyakarta dan berobjek rumah tinggal.

#### **F. Batasan Konsep**

Dalam melakukan penelitian dan pembahasan mengenai penulisan hukum ini, penulis membatasi konsep masalah dengan melakukan peninjauan terhadap:

1. Alih fungsi lahan adalah alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi bukan lahan pertanian pangan berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara. (Berdasarkan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan)
2. Tanah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali.<sup>6</sup>
3. Lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. (Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan)
4. Lahan bukan pertanian adalah rumah, bangunan dan halaman sekitarnya, hutan negara, rawa-rawa (yang tidak ditanami), lahan bukan pertanian lainnya (jalan, sungai, danau, lahan tandus, dll) termasuk lahan pertanian bukan sawah yang tidak ditanami selama 2 tahun berturut-turut.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> <http://kbbi.web.id/tanah>, Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, diakses pada tanggal 23 Maret 2016, Pukul 16.31 WIB.

<sup>7</sup> Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Pertanian Kota Yogyakarta, 2012, *Pedoman Pengumpulan Data Tanaman Pangan*

5. Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya. (Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman)

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang dilakukan merupakan penelitian hukum empiris. Penelitian ini berfokus pada fakta sosial.<sup>8</sup> Penelitian ini dilakukan secara langsung kepada responden untuk memperoleh data primer atau data utama yang didukung dengan data sekunder atau data pelengkap yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

### **2. Sumber Data**

Data yang digunakan didalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber tentang objek yang diteliti (menjadi data utama).<sup>9</sup>
- b. Data sekunder adalah data yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang berupa:
  - 1) Bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan, yaitu:
    - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>8</sup> Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2015, *Pedoman Penulisan Hukum/Skripsi*, hlm. 15

<sup>9</sup> *ibid.*

- 
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA); (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104)
  - c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)
  - d) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149)
  - e) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman; (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7)
  - f) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah; (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45)
  - g) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 2)
  - h) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta; (Lembaran Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2010 Nomor 2)



- 
- i) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 53 Tahun 2007 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah Di Kota Yogyakarta; (Berita Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2007 Nomor 57)
  - j) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah;
  - k) Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 Tahun 1994 tentang Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang;
  - l) Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor Sekra 9/1/2 perihal Pelaksanaan Perpu Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
  - m) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/11108/SJ Tahun 1984 tentang Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian;
  - n) Surat Edaran Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Republik Indonesia Nomor 5335/MK/9/1994 tentang  
Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Tingkat II.

2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer berupa buku-buku atau pendapat hukum, dokumen-dokumen, internet, jurnal hasil penelitian, surat kabar, majalah ilmiah dan sebagainya.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

#### a. Data Primer:

Pengumpulan data primer dilakukan secara langsung terhadap responden dan narasumber yang terkait dengan penelitian skripsi ini.

Pengumpulan data primer dilakukan dengan:

- 1) Kuesioner adalah daftar pertanyaan yang diajukan terhadap responden yang sebelumnya telah disusun tentang objek yang diteliti.
- 2) Wawancara adalah tanya-jawab terhadap narasumber yang terkait dengan objek yang diteliti.

#### b. Data Sekunder

Pengumpulan data sekunder dengan cara studi kepustakaan dengan mempelajari buku-buku, literatur-literatur, dokumen, hasil penelitian yang berkaitan dengan permasalahan.

#### 4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Yogyakarta, diambil secara *purposive sampling*. *Purposive sampling* yaitu pemilihan sekelompok subjek atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut yang erat dengan ciri-ciri atau sifat-sifat yang sudah diketahui sebelumnya.<sup>10</sup> Kota Yogyakarta terdiri dari 14 kecamatan. Dari 14 kecamatan tersebut diambil 2 kecamatan secara *purposive sampling*, yaitu Kecamatan Umbulharjo dan Kecamatan Tegalrejo, karena kecamatan tersebut masih banyak terdapat lahan pertanian.

#### 5. Populasi dan Sampel

- a. Populasi adalah himpunan obyek atau subyek yang akan diteliti dengan karakteristik yang sama atau mempunyai homogenitas.<sup>11</sup> Dalam penelitian ini yang menjadi populasi adalah orang yang melakukan alih fungsi lahan pertanian untuk rumah tinggal di Kota Yogyakarta pada tahun 2015. Populasi berjumlah 35 orang, dikarenakan tidak mungkin meneliti seluruh populasi tersebut maka diambil beberapa sampel.
- b. Sampel merupakan perwakilan ciri-ciri suatu populasi.<sup>12</sup> Cara yang dipilih oleh penulis untuk memperoleh responden adalah dengan menggunakan metode *purposive sampling*. Sampel yang diambil sebesar 45.7 % dari populasi atau orang yang melakukan alih fungsi

---

<sup>10</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm 106

<sup>11</sup> Fakultas Hukum Atma Jaya Yogyakarta, Op.Cit., hlm.16

<sup>12</sup> Lexy J. Moleong, 2014, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya Bandung, hlm. 223

lahan pertanian untuk rumah tinggal di Kota Yogyakarta pada tahun 2015

## 6. Responden dan Narasumber

### a. Responden:

Responden dalam penelitian ini adalah orang yang melakukan alih fungsi lahan pertanian untuk rumah tinggal di Kota Yogyakarta. Dari 4 kelurahan tersebut masing-masing diambil 5 orang secara *purposive sampling*, sehingga jumlah responden adalah 20 orang.

### b. Narasumber:

- 1) Bambang Turyono, A. Ptnh, Kepala Sub. Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta
- 2) Pamungkas, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta
- 3) Ir. Benny Nurhantoro, Kepala Bidang Pertanian, Peternakan dan Perikanan, Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Pertanian Kota Yogyakarta.

## 7. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam mengolah dan menganalisis data selama penelitian adalah analisis kualitatif. Analisis data kualitatif adalah analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh

gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.<sup>13</sup> Proses penalaran dalam mengambil kesimpulan adalah menggunakan metode induktif, yaitu metode yang berfikir berasal dari proposisi khusus dan berakhir pada suatu kesimpulan yang berupa asas umum.

#### **H. Sistematika Penulisan Hukum/Skripsi**

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pendahuluan berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Batasan Konsep, Metode Penelitian dan Sistematika Skripsi.

##### **BAB II : PEMBAHASAN**

Pembahasan berisi tinjauan tentang penataan ruang, tinjauan tentang penatagunaan tanah, tinjauan tentang lahan pertanian, lahan non pertanian dan alih fungsi lahan, tinjauan tentang rumah tinggal, pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian untuk rumah tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta dan hambatan dalam melaksanakan alih fungsi lahan pertanian untuk rumah tinggal di Kota Yogyakarta.

##### **BAB III : PENUTUP**

Penutup berisi kesimpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah dan saran.

---

<sup>13</sup> Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.8