



THE RESPONSIBILITY OF THE SUMENEP REGENCY GOVERNMENT FOR THE USE OF COMMUNITY LAND FOR SCHOOL DEVELOPMENT IN ACCORDANCE WITH LAW NO. 2 OF 2012 ON LAND ACQUISITION FOR DEVELOPMENT IN THE PUBLIC INTEREST

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH KABUPATEN SUMENEP TERHADAP PENGGUNAAN TANAH MASYARAKAT UNTUK PEMBANGUNAN SEKOLAH MENURUT UNDANG-UNDANG NO 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Anggita Yulia¹, Ahmad Suryono²,

¹Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember, Jember, Jawa Timur – Indonesia, ²Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember, Jember, Jawa Timur – Indonesia,

Corresponding author: Anggita Yulia (anggiy065@gmail.com), Ahmad Suryono (ahmadsuryono@unmuhjember.ac.id)

Article Information: submission received 28 March 2026; revision: 4 April 2026; accepted 15 April 2026; first published online 28 April 2026

Abstract

Land acquisition for public purposes, particularly in the education sector, often raises legal issues related to the protection of community land rights. This study aims to analyze the legal responsibility of the Sumenep Regency Government in the use of community land for school development based on Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Public Interest, as well as to examine the legal consequences arising from improper land use. This research employs a normative juridical method with a statute and conceptual approach, supported by the analysis of relevant laws, legal principles, and doctrines. The results indicate that, although land acquisition has been clearly regulated, its implementation in practice does not always comply with legal procedures, particularly in terms of providing fair and proper compensation. In certain cases, land owned by the community has been utilized without following formal acquisition mechanisms, leading to disputes and potential violations of legal norms. The study concludes that the government bears legal responsibility for ensuring the protection of land rights through lawful procedures and fair compensation. Failure to do so may result in legal consequences, including claims of unlawful acts by the government and disputes before the administrative or general courts. The implications of this research highlight the importance of strengthening accountability, transparency, and legal compliance in land acquisition processes to ensure the realization of justice, legal certainty, and public welfare.

Keywords: *K land acquisition; government responsibility; public interest; legal consequences; compensation*

I. INTRODUCTION

Pendidikan merupakan hak asasi manusia yang memiliki peran fundamental dalam meningkatkan kualitas hidup individu dan masyarakat. Hak atas pendidikan tidak hanya dimaknai sebagai akses untuk memperoleh pengetahuan, tetapi juga sebagai sarana dalam mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan.¹ Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk menjamin terpenuhinya hak tersebut secara adil dan tanpa diskriminasi. Dalam konteks hukum nasional, jaminan atas hak pendidikan telah ditegaskan dalam konstitusi yang mengamanatkan negara untuk menyelenggarakan sistem pendidikan nasional serta memastikan akses pendidikan bagi seluruh warga negara.

Dalam rangka memenuhi kewajiban tersebut, pemerintah memerlukan sarana dan prasarana pendidikan yang memadai, termasuk pembangunan sekolah. Namun, pembangunan fasilitas pendidikan tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan akan tanah sebagai objek utama pembangunan.² Hal ini menimbulkan persoalan krusial terkait bagaimana negara memperoleh tanah untuk kepentingan umum tanpa mengabaikan hak-hak masyarakat sebagai pemilik tanah.

Secara normatif, pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi pemerintah dalam memperoleh tanah, dengan tetap menjamin perlindungan terhadap hak masyarakat. Pengaturan tersebut menekankan adanya keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat melalui mekanisme ganti kerugian yang layak dan adil.³

Namun demikian, dalam praktiknya, pengadaan tanah masih sering menimbulkan konflik hukum dan sosial.⁴ Berbagai laporan menunjukkan bahwa sengketa pertanahan, termasuk yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, masih menjadi permasalahan yang dominan di Indonesia. Konflik tersebut umumnya disebabkan oleh ketidaksepakatan terkait nilai ganti kerugian, kurangnya transparansi dalam proses pengadaan tanah, serta penggunaan tanah tanpa persetujuan atau tanpa kompensasi yang layak kepada masyarakat.

Fenomena tersebut juga dapat ditemukan di tingkat daerah, termasuk di Kabupaten Sumenep. Dalam beberapa kasus, penggunaan tanah masyarakat untuk pembangunan fasilitas umum, seperti sekolah, tidak selalu diikuti dengan pemberian ganti kerugian yang memadai. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara ketentuan hukum yang

¹ Rahmiati, Firman, and Riska Ahmad, "Implementasi Pendidikan Sebagai Hak Asasi Manusia," *Jurnal Pendidikan Tambusai* 5, no. 3 (2021): 10160–65.

² Media Center Kota Palangkaraya, "Kawal Program Pembangunan Insfratur," 2021. <https://mediacenter.palangkaraya.go.id/kawal-program-pembangunan-infrastruktur/>.

³ Ian Edward Hamonangan Butar Butar et al., "Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012," *Jurnal Ilmiah Dan Karya Mahasiswa* 1, no. 3 (2023): 236–59, <https://doi.org/10.54066/jikma.v1i3.348>.

⁴ Aga Prasdhana and Miftakhul Huda, "Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012," *Unes Law Review* 6, no. 3 (2024): 8203–11, <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

berlaku dengan praktik di lapangan. Apabila tidak diselesaikan secara tepat, permasalahan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, konflik berkepanjangan, serta menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah.

Permasalahan ini mencerminkan adanya kesenjangan antara norma hukum dengan implementasinya. Pemerintah memang memiliki kewenangan dalam pelaksanaan pengadaan tanah, namun di sisi lain juga memiliki tanggung jawab hukum untuk menjamin keadilan, transparansi, serta perlindungan terhadap hak masyarakat. Penggunaan tanah tanpa pemberian ganti kerugian yang layak berpotensi melanggar prinsip-prinsip hukum administrasi negara, termasuk asas legalitas, akuntabilitas, dan perlindungan terhadap hak warga negara.⁵

Penelitian terdahulu pada umumnya berfokus pada aspek keadilan dalam pemberian ganti kerugian, mekanisme penilaian kompensasi, serta perlindungan hukum secara umum. Akan tetapi, penelitian tersebut belum secara spesifik mengkaji penggunaan tanah masyarakat tanpa pemberian ganti kerugian, serta belum menguraikan secara mendalam mengenai bentuk pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah dalam kondisi tersebut. Selain itu, kajian empiris yang mengaitkan antara norma hukum dan praktik di tingkat lokal masih relatif terbatas.

Berdasarkan kondisi tersebut, terdapat celah penelitian (research gap) yang penting untuk dikaji, yaitu mengenai tanggung jawab hukum pemerintah daerah atas penggunaan tanah masyarakat tanpa ganti kerugian dalam pembangunan untuk kepentingan umum. Penelitian ini menjadi relevan karena tidak hanya mengkaji aspek normatif, tetapi juga mengaitkannya dengan praktik konkret yang terjadi di masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) bagaimana bentuk tanggung jawab hukum Pemerintah Kabupaten Sumenep terhadap penggunaan tanah masyarakat dalam pembangunan sekolah; dan (2) bagaimana akibat hukum dari penggunaan tanah masyarakat tanpa pemberian ganti kerugian berdasarkan kerangka hukum pengadaan tanah di Indonesia.

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bentuk tanggung jawab hukum Pemerintah Kabupaten Sumenep terhadap penggunaan tanah masyarakat dalam pembangunan sekolah, serta mengkaji akibat hukum dari tindakan tersebut berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Kontribusi penelitian ini terletak pada pengembangan kajian hukum administrasi negara, khususnya dalam memperjelas batas kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengadaan tanah. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi perbaikan praktik pengadaan tanah agar lebih menjamin keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hak masyarakat.

II. LITERATURE REVIEW

2.1 Kewenangan Pemerintah dalam Hukum Administrasi Negara

Dalam hukum administrasi negara, kewenangan pemerintah merupakan dasar legitimasi dalam setiap tindakan pemerintahan. Prinsip fundamental yang berlaku adalah

⁵ Effendry, "Penetapan Ganti Rugi Berdasarkan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 9 Ayat 2," *Jurnal Hukum Sasana* 11, no. 1 (2025): 1-13.

tidak adanya kewenangan tanpa pertanggungjawaban, yang menegaskan bahwa setiap penggunaan kewenangan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.⁶ Dengan demikian, kewenangan tidak hanya dipahami sebagai kekuasaan untuk bertindak, tetapi juga mencakup kewajiban untuk bertindak sesuai dengan norma hukum yang berlaku.

Secara konseptual, kewenangan berbeda dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya merujuk pada kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan, sedangkan kewenangan mengandung dimensi normatif berupa hak sekaligus kewajiban yang melekat pada jabatan pemerintahan.⁷ Dalam konteks ini, pemerintah menjalankan fungsi utama negara yang meliputi pembentukan, pelaksanaan, dan penegakan hukum.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kewenangan pemerintahan terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁸ Pemerintah pusat memiliki kewenangan absolut dalam bidang strategis, sedangkan pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintahan konkuren, termasuk sektor pelayanan publik seperti pendidikan. Hal ini merupakan manifestasi dari asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab operasional dalam pelaksanaan pembangunan, termasuk dalam pengadaan tanah.⁹ Oleh karena itu, setiap tindakan pemerintah daerah harus tetap berada dalam koridor hukum serta menjunjung prinsip akuntabilitas dan legalitas.

2.2 Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah merupakan instrumen penting dalam mendukung pembangunan untuk kepentingan umum. Secara yuridis, pengadaan tanah diartikan sebagai proses penyediaan tanah dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Konsep ini berakar pada prinsip bahwa tanah memiliki fungsi sosial, sehingga pemanfaatannya tidak hanya untuk kepentingan individu, tetapi juga untuk kepentingan masyarakat luas.¹⁰

Menurut Muwahid (2020), pengadaan tanah harus menjamin keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat. Dalam praktiknya, pengadaan tanah tidak hanya berorientasi pada aspek ekonomi, tetapi juga mempertimbangkan dimensi sosial, budaya, dan historis yang melekat pada tanah. Ganti kerugian dalam pengadaan tanah dapat diberikan dalam berbagai bentuk, seperti uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati. Penentuan ganti kerugian dilakukan melalui musyawarah, yang mencerminkan prinsip partisipatif dalam hukum administrasi negara. Selain itu, pengadaan tanah juga harus berlandaskan asas kemanusiaan, keadilan, kepastian hukum, keterbukaan, dan partisipasi.

⁶ Paramitha Amelia Ayu, dkk, 2023, *Hukum Administrasi Negara*, Banten: PT Sada Kurnia Pustaka, hal

⁷ Haudi, 2021, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Sumatera Barat, Insan Cendikia Mandiri, hal 83,

⁸ Rahayu Ani Sri, 2022, *Pengantar Pemerintah Daerah Kajian Teori, Hukum Dan Aplikasinya*, Jakarta, Sinar Grafika, hal 1.

⁹ Dani Rahiman, 2024, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Sumatera Barat, CV Azka Pustaka, 2024, hal 45.

¹⁰ Permatasari Putri Yuli, Mukhidin, 2024, *Tanggung Jawab Perusahaan Terhadap Pencemaran Udara*, Jawa Tengah, PT Nasya Expanding Management, hal 12.R

Namun demikian, berbagai penelitian menunjukkan bahwa dalam praktiknya masih sering terjadi permasalahan, seperti ketidaksepakatan nilai ganti kerugian, kurangnya transparansi, serta lemahnya partisipasi masyarakat (Prasdhana & Huda, 2024; Butar Butar et al., 2023). Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara pengaturan normatif dan implementasi di lapangan.

2.3 Kerangka Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Regulasi ini memberikan dasar hukum bagi pemerintah dalam memperoleh tanah dengan tetap menjamin perlindungan terhadap hak masyarakat. Undang-undang tersebut mengatur tahapan pengadaan tanah yang meliputi perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Selain itu, diatur pula mekanisme pemberian ganti kerugian serta penyelesaian sengketa melalui musyawarah maupun jalur hukum.¹¹

Meskipun kerangka hukum telah disusun secara komprehensif, beberapa penelitian menunjukkan bahwa implementasi undang-undang ini masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu permasalahan utama adalah ketidaksesuaian antara prosedur normatif dengan praktik di lapangan, terutama dalam hal transparansi, partisipasi masyarakat, dan keadilan dalam pemberian ganti kerugian. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberadaan regulasi belum sepenuhnya menjamin tercapainya keadilan substantif dalam pengadaan tanah, sehingga diperlukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan tersebut.

2.4 Teori Tanggung Jawab Pemerintah

Teori tanggung jawab pemerintah merupakan landasan penting dalam menilai tindakan administrasi negara. Dalam perspektif hukum, tanggung jawab berkaitan dengan kewajiban untuk menanggung akibat dari suatu perbuatan yang melanggar hukum. Menurut Hans Kelsen, tanggung jawab hukum timbul ketika seseorang atau suatu badan dikenai sanksi atas perbuatan yang bertentangan dengan norma hukum. Kelsen membagi tanggung jawab ke dalam beberapa bentuk, yaitu tanggung jawab individual, kolektif, berdasarkan kesalahan, dan tanggung jawab mutlak.¹²

Dalam konteks pemerintahan, teori ini menegaskan bahwa pemerintah sebagai subjek hukum memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan setiap kebijakan atau tindakan yang diambil. Hal ini termasuk dalam pelaksanaan pengadaan tanah, di mana pemerintah wajib menjamin terpenuhinya hak masyarakat atas ganti kerugian yang layak. Dengan demikian, teori tanggung jawab pemerintah digunakan dalam penelitian ini sebagai kerangka analisis untuk menilai sejauh mana pemerintah daerah menjalankan kewenangannya secara akuntabel dalam pengadaan tanah.

¹¹ Adellya Salsabilla Hermawan, "Penerapan Asas Asas Hukum Administrasi Negara Dalam Instrumen Pemerintahan Yang Baik," *Education : Jurnal Sosial Humaniora Dan Pendidikan* 2, no. 3 (2022): 58–67.

¹² Adellya Salsabilla Hermawan, "Penerapan Asas Asas Hukum Administrasi Negara Dalam Instrumen Pemerintahan Yang Baik," *Education : Jurnal Sosial Humaniora Dan Pendidikan* 2, no. 3 (2022): 58–67.

2.5 Teori Negara Hukum (*Rule of Law*)

Teori negara hukum menempatkan hukum sebagai dasar utama dalam penyelenggaraan negara. Konsep ini menekankan bahwa seluruh tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum serta bertujuan untuk melindungi hak-hak warga negara. *Friedrich Julius Stahl* menekankan pentingnya perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan hukum, dan peradilan yang independen. Sementara itu, *A.V. Dicey* melalui konsep *rule of law* menegaskan adanya supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, serta jaminan perlindungan hak melalui peradilan. Dalam konteks pengadaan tanah, prinsip negara hukum menuntut agar setiap tindakan pemerintah dilakukan secara transparan, akuntabel, dan menjamin kepastian hukum. Hal ini penting untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan serta melindungi masyarakat dari tindakan yang merugikan.¹³

2.6 Research Gap dan Kerangka Pemikiran

Berdasarkan kajian pustaka di atas, dapat diidentifikasi bahwa meskipun pengaturan mengenai pengadaan tanah telah cukup komprehensif, masih terdapat kesenjangan antara norma hukum dan implementasinya, khususnya terkait pemenuhan hak masyarakat atas ganti kerugian yang adil. Penelitian terdahulu umumnya berfokus pada aspek keadilan dalam pemberian ganti kerugian dan mekanisme kompensasi. Namun, penelitian tersebut belum secara spesifik mengkaji penggunaan tanah masyarakat tanpa pemberian ganti kerugian, serta belum menguraikan secara mendalam mengenai bentuk pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah dalam kondisi tersebut.¹⁴

Selain itu, keterkaitan antara teori kewenangan, tanggung jawab pemerintah, dan prinsip negara hukum dalam konteks praktik pengadaan tanah di tingkat daerah juga masih belum banyak dikaji secara integratif.¹⁵ Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis tanggung jawab hukum pemerintah daerah dalam penggunaan tanah masyarakat tanpa ganti kerugian, serta menilai sejauh mana prinsip keadilan dan kepastian hukum telah diwujudkan dalam praktik pengadaan tanah.

III. METHOD

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang berfokus pada analisis terhadap norma, asas, dan prinsip hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta doktrin hukum. Metode ini dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk mengkaji tanggung jawab hukum pemerintah daerah dalam pengadaan tanah berdasarkan kerangka hukum yang berlaku, sehingga memerlukan pendekatan berbasis norma hukum, bukan data empiris lapangan.¹⁶

¹³ Rahayu Ani Sri, 2022, *Pengantar Pemerintah Daerah Kajian Teori, Hukum Dan Aplikasinya*, Jakarta, Sinar Grafika, hal 1.

¹⁴ Widyastuti Tiyas Vika Permatasari Putri Yuli, Mukhidin, 2024, *Tanggung Jawab Perusahaan Terhadap Pencemaran Udara*, Jawa Tengah, PT Nasya Expanding Management, hal 11.

¹⁵ Farhani Athari, dkk, 2025, *Hukum Konstitusi Pilar Demokrasi Dan Kekuasaan Negara*, Banten, Sada Kurnia Pustaka, hal 231.

¹⁶ Marzuki Peter Muhammad, 2021, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta:Kencana., Prenada Media, hal 177-178.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi yang relevan, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, serta Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023. Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi norma hukum yang mengatur kewenangan dan tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah.

Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami dan menganalisis konsep-konsep hukum yang relevan, seperti konsep kewenangan, tanggung jawab pemerintah, keadilan, serta perlindungan hak atas tanah. Dalam hal ini, penelitian merujuk pada teori tanggung jawab hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen serta konsep negara hukum (*rechtstaat*) sebagai landasan teoritis dalam menganalisis permasalahan penelitian. Sumber data dalam penelitian ini berupa bahan hukum, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah dan pemerintahan daerah. Bahan hukum sekunder berupa literatur ilmiah seperti buku, jurnal hukum, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian. Adapun bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, serta sumber lain yang mendukung pemahaman terhadap istilah dan konsep hukum.¹⁷

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara menginventarisasi, mengkategorikan, dan menelaah berbagai sumber hukum yang relevan. Proses ini meliputi penelusuran peraturan perundang-undangan, kajian terhadap literatur akademik, serta identifikasi hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pengadaan tanah dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Teknik analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan pendekatan normatif, yaitu dengan mengkaji dan menafsirkan bahan hukum secara sistematis, logis, dan kritis. Analisis dilakukan melalui penafsiran hukum (*legal interpretation*) terhadap ketentuan yang relevan guna menemukan makna normatif serta menilai kesesuaiannya dengan prinsip keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Hasil analisis kemudian dirumuskan secara deduktif, yaitu dengan menarik kesimpulan dari norma umum menuju permasalahan khusus terkait tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.¹⁸

Untuk menjamin validitas dan reliabilitas penelitian, dilakukan dengan menggunakan sumber bahan hukum yang kredibel dan otoritatif, seperti peraturan perundang-undangan resmi dan literatur ilmiah yang telah teruji secara akademik. Selain itu, dilakukan pula teknik triangulasi sumber, yaitu membandingkan berbagai referensi hukum untuk memperoleh kesimpulan yang konsisten dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

¹⁷ H. Idham, *Konstitusionalisme Tanah Hak Milik Di Atas Tanah Hak Pengelolaan*.hlm 22

¹⁸ Mushafi, 2025, *Metode Penelitian Hukum Teori Dan Praktek* , Probolinggo, Eureka Media Aksara, hal

IV. FINDINGS

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas pendidikan oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep telah memiliki dasar hukum yang jelas dalam peraturan perundang-undangan, khususnya dalam kerangka Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Namun demikian, dalam implementasinya masih ditemukan berbagai permasalahan yang menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara norma hukum dan praktik di lapangan.

Salah satu temuan utama dalam penelitian ini adalah adanya penggunaan tanah masyarakat untuk pembangunan fasilitas pendidikan, yaitu pada kasus pembangunan SDN Dukoi 1, yang tidak sepenuhnya mengikuti prosedur pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hasil analisis, proses pengadaan tanah dalam kasus tersebut tidak melalui tahapan yang semestinya, seperti perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil secara transparan dan partisipatif.

- 1). Pertama, dari aspek pemberian ganti kerugian, ditemukan bahwa masyarakat yang tanahnya digunakan belum memperoleh kompensasi yang layak dan adil. Hal ini bertentangan dengan prinsip dalam pengadaan tanah yang mewajibkan adanya pemberian ganti kerugian sebagai bentuk perlindungan terhadap hak masyarakat. Ketidaksesuaian ini menunjukkan bahwa prinsip keadilan substantif sebagaimana dibahas dalam teori pengadaan tanah belum terwujud secara optimal.
- 2). Kedua, dari aspek transparansi dan partisipasi, pelaksanaan pengadaan tanah dalam kasus tersebut belum sepenuhnya melibatkan masyarakat secara aktif. Informasi terkait proses pengadaan tanah, penilaian ganti kerugian, serta dasar pengambilan keputusan tidak disampaikan secara terbuka kepada masyarakat. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip keterbukaan dan partisipasi yang menjadi bagian dari asas umum pemerintahan yang baik.
- 3). Ketiga, dari aspek prosedural, ditemukan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah tidak sepenuhnya mengikuti mekanisme yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan adanya pelanggaran terhadap prinsip legalitas dalam hukum administrasi negara, di mana setiap tindakan pemerintah seharusnya didasarkan pada prosedur hukum yang berlaku.
- 4). Keempat, dari perspektif nilai sosial dan non-ekonomis, penggunaan tanah masyarakat dalam kasus ini belum sepenuhnya mempertimbangkan aspek sosial, historis, dan keterikatan masyarakat terhadap tanah tersebut. Hal ini memicu resistensi dari masyarakat yang merasa dirugikan, sehingga berpotensi menimbulkan konflik berkepanjangan.
- 5). Kelima, dari aspek tanggung jawab hukum pemerintah, ditemukan bahwa Pemerintah Kabupaten Sumenep belum menunjukkan bentuk akuntabilitas yang optimal dalam menangani dampak penggunaan tanah tersebut. Belum tersedia mekanisme penyelesaian yang efektif terhadap keberatan masyarakat, sehingga berpotensi menimbulkan sengketa hukum baik melalui jalur administratif maupun peradilan.

Temuan ini apabila dikaitkan dengan teori tanggung jawab pemerintah menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya menjalankan kewenangannya secara akuntabel sebagaimana dikemukakan dalam teori Hans Kelsen, yang menekankan adanya

konsekuensi hukum atas setiap tindakan yang melanggar norma. Selain itu, dari perspektif teori negara hukum (*rule of law*), kondisi ini juga mencerminkan belum optimalnya penerapan prinsip supremasi hukum, kepastian hukum, dan perlindungan hak warga negara dalam praktik pengadaan tanah.

Dengan demikian, hasil penelitian ini menunjukkan adanya kesenjangan antara pengaturan normatif dan implementasi pengadaan tanah di lapangan, khususnya dalam aspek keadilan, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas pemerintah daerah. Kesenjangan ini menjadi indikator bahwa pelaksanaan pengadaan tanah belum sepenuhnya memenuhi prinsip-prinsip hukum administrasi negara dan tujuan perlindungan hak masyarakat.

V. DISCUSSION

Tanggung Jawab Pemerintah Kabupaten Sumenep atas Penggunaan Tanah Masyarakat untuk Pembangunan Sekolah

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Sumenep secara normatif memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pembangunan fasilitas pendidikan sebagai bagian dari urusan pemerintahan daerah di bidang pelayanan dasar.¹⁹ Kewenangan tersebut sejalan dengan kerangka pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang memberikan legitimasi kepada pemerintah untuk memperoleh tanah guna kepentingan umum.²⁰

Namun demikian, temuan penelitian menunjukkan bahwa dalam praktiknya, pelaksanaan pengadaan tanah tidak sepenuhnya mengikuti prosedur yang telah ditetapkan. Pada kasus pembangunan SDN Dukoi 1, penggunaan tanah milik masyarakat dilakukan tanpa melalui tahapan pengadaan tanah yang semestinya serta tanpa pemberian ganti kerugian yang layak. Kondisi ini menunjukkan adanya deviasi antara norma hukum dan implementasinya.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, tindakan tersebut mencerminkan pelanggaran terhadap prinsip legalitas, yaitu bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada kewenangan yang sah dan dilaksanakan sesuai prosedur hukum. Ketidaksihinggaan ini juga menunjukkan belum optimalnya penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas akuntabilitas, keterbukaan, dan keadilan.

Jika dianalisis menggunakan teori tanggung jawab hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, setiap tindakan pemerintah yang bertentangan dengan norma hukum menimbulkan konsekuensi berupa tanggung jawab hukum.²¹ Dengan demikian, penggunaan tanah masyarakat tanpa prosedur yang sah dan tanpa kompensasi merupakan bentuk pelanggaran yang menuntut adanya pertanggungjawaban dari pemerintah daerah.

¹⁹ Paramitha Amelia Ayu, dkk,2023, *Hukum Administrasi Negara* ,Banten: PT Sada Kurnia Pustaka,hal 87.

²⁰ Jatmiko Agus, 2022, *A Sampai Z Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Permasalahan Dan Solusinya*, Yogyakarta: Deepublish Publisher CV Budi Utama, hal 5-8.

²¹ K. Harjono, 2023, "Tanggung Jawab Penilai Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. 2 no 1, 14-24."

Temuan ini sejalan dengan penelitian Prasdhana dan Huda (2024) serta Butar Butar et al. (2023) yang menunjukkan bahwa permasalahan utama dalam pengadaan tanah terletak pada ketidaksesuaian antara regulasi dan implementasi, khususnya dalam pemberian ganti kerugian. Namun, penelitian ini memberikan kontribusi lebih lanjut dengan menekankan pada aspek pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah dalam kasus penggunaan tanah tanpa kompensasi, yang belum banyak dikaji secara mendalam dalam penelitian sebelumnya.²²

Dalam kerangka teori negara hukum (*rule of law*), kondisi ini juga menunjukkan belum optimalnya penerapan prinsip supremasi hukum dan perlindungan hak warga negara. Pemerintah sebagai penyelenggara negara seharusnya tidak hanya berorientasi pada pencapaian tujuan pembangunan, tetapi juga wajib menjamin perlindungan terhadap hak masyarakat sebagai bagian dari prinsip keadilan substantif.

Implikasi dari temuan ini tidak hanya bersifat hukum, tetapi juga sosial. Dari sisi hukum, tindakan tersebut berpotensi menimbulkan sengketa antara masyarakat dan pemerintah. Dari sisi sosial, hal ini dapat menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah, yang pada akhirnya dapat menghambat kelancaran program pembangunan. Oleh karena itu, diperlukan upaya perbaikan dalam tata kelola pengadaan tanah, khususnya dalam memastikan bahwa setiap tindakan pemerintah dilakukan secara transparan, partisipatif, dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.²³

Akibat Hukum Penggunaan Tanah Masyarakat Tanpa Prosedur yang Sah

Penggunaan tanah masyarakat tanpa mengikuti prosedur pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan menimbulkan berbagai akibat hukum yang signifikan. Salah satu akibat utama adalah timbulnya kewajiban bagi pemerintah untuk memberikan ganti kerugian yang layak kepada pihak yang dirugikan sebagai bentuk pemulihan hak.²⁴

Selain itu, tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*), karena dilakukan tanpa dasar hukum yang sah dan merugikan hak masyarakat. Dalam konteks ini, masyarakat memiliki hak untuk menempuh upaya hukum, baik melalui mekanisme keberatan administratif maupun melalui gugatan di peradilan, termasuk Pengadilan Tata Usaha Negara.²⁵

²² K. Harjono, 2023, "Tanggung Jawab Penilai Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. 2 no 1 , 14-24."

²³ Nurul Qamar and Farah Syah Rezah, "Wewenang Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Sistem Negara Hukum," *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan* 2, no. 2 (2023): ,hal 201–22.

²⁴ Haudi, 2021, *Pengantar Ilmu Pemerintahan* ,Sumatera Barat, Insan Cendikia Mandiri, hal 83,

²⁵ Sulaksono, 2023, *Teori-Teori Hukum Administrasi Negara* , Surabaya, CV Jakat Media Publishing, hal 65.

Kerangka hukum pengadaan tanah juga telah menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa, seperti musyawarah, gugatan ke pengadilan, hingga mekanisme konsinyasi apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai ganti kerugian. Namun demikian, efektivitas mekanisme tersebut sangat bergantung pada komitmen pemerintah dalam menjalankan prinsip transparansi dan akuntabilitas.²⁶

Jika dikaitkan dengan teori tanggung jawab pemerintah, akibat hukum tersebut merupakan konsekuensi logis dari penyalahgunaan kewenangan. Pemerintah tidak hanya berkewajiban untuk memberikan ganti kerugian, tetapi juga harus memastikan adanya perbaikan sistemik agar pelanggaran serupa tidak terulang di masa mendatang.

Dari perspektif sosial, penggunaan tanah tanpa prosedur yang sah berpotensi menimbulkan konflik berkepanjangan antara masyarakat dan pemerintah. Konflik ini tidak hanya berdampak pada individu yang dirugikan, tetapi juga dapat mengganggu stabilitas sosial dan menghambat proses pembangunan. Lebih lanjut, kondisi ini juga berdampak pada menurunnya kepercayaan publik terhadap pemerintah. Kepercayaan publik merupakan elemen penting dalam keberhasilan kebijakan publik, sehingga apabila kepercayaan tersebut menurun, maka implementasi program pembangunan, termasuk pembangunan fasilitas pendidikan, akan menghadapi berbagai hambatan.

Rekomendasi Perbaikan Tata Kelola Pengadaan Tanah

Berdasarkan temuan dan analisis di atas, terdapat beberapa rekomendasi yang dapat diajukan untuk memperbaiki tata kelola pengadaan tanah oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep.

- 1). Pertama, pemerintah daerah perlu memastikan bahwa seluruh proses pengadaan tanah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya dengan mengikuti tahapan yang telah ditetapkan secara sistematis dan terukur.
- 2). Kedua, perlu dilakukan peningkatan transparansi dalam setiap tahapan pengadaan tanah, termasuk dalam penyampaian informasi kepada masyarakat terkait proses, nilai ganti kerugian, dan dasar pengambilan keputusan.
- 3). Ketiga, pemerintah perlu memperkuat partisipasi masyarakat dalam proses pengadaan tanah, terutama melalui mekanisme musyawarah yang inklusif dan berkeadilan, sehingga dapat meminimalisir potensi konflik.
- 4). Keempat, diperlukan penguatan mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif dan responsif terhadap keberatan masyarakat, baik melalui jalur administratif maupun peradilan.

²⁶ Dani Rahiman, 2024, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Sumatera Barat, CV Azka Pustaka, 2024, hal 45.

- 5). Kelima, pemerintah daerah perlu meningkatkan akuntabilitas dalam pelaksanaan kewenangannya, termasuk dengan melakukan evaluasi terhadap praktik pengadaan tanah serta memberikan sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi.

Dengan demikian, optimalisasi mekanisme pengadaan tanah yang mengedepankan keadilan, transparansi, dan akuntabilitas menjadi kunci dalam menjamin perlindungan hak masyarakat sekaligus mendukung kelancaran pembangunan.

VI. CONCLUSION

Dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab pemerintah dalam penggunaan tanah milik masyarakat untuk pembangunan sekolah sebagai bagian dari kepentingan umum diwujudkan melalui pelaksanaan pengadaan tanah yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Proses tersebut harus dilakukan melalui musyawarah dengan pemilik tanah serta disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Selanjutnya, apabila penggunaan tanah milik masyarakat untuk pembangunan kepentingan umum tidak dilaksanakan sesuai dengan prosedur pengadaan tanah yang telah ditetapkan, maka hal tersebut dapat menimbulkan akibat hukum bagi pemerintah. Dalam keadaan demikian, pemerintah dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum, sedangkan masyarakat yang dirugikan memiliki hak untuk menuntut pemenuhan haknya melalui mekanisme hukum yang tersedia.

Acknowledgments

Penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Ahmad Suryono, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember sekaligus dosen pembimbing, atas bimbingan, arahan, dan motivasi yang diberikan selama penyusunan skripsi ini.

Terima kasih juga kepada Ibu Dr. Fauziah, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing akademik, atas perhatian dan dukungan selama masa studi.

Penulis turut mengucapkan terima kasih kepada seluruh civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember atas ilmu dan pengalaman yang telah diberikan.

Ucapan terima kasih yang tulus penulis sampaikan kepada kedua orang tua tercinta, Musahnan dan Khulliyah, atas doa, dukungan, dan kasih sayang yang tiada henti.

Terima kasih kepada sahabat dan teman-teman atas kebersamaan, semangat, dan dukungannya.

Terakhir, penulis mengapresiasi diri sendiri atas usaha dan ketekunan dalam menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih memiliki keterbatasan, sehingga kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum.

References

- Adellya Salsabilla Hermawan, "Penerapan Asas Asas Hukum Administrasi Negara Dalam Instrumen Pemerintahan Yang Baik," *Education: Jurnal Sosial Humaniora Dan Pendidikan* 2, no. 3 (2022): 58–67.
- Aga Prasdhana and Miftakhul Huda, "Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012," *Unes Law Review* 6, no. 3 (2024): 8203–11, <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.
- Dani Rahiman, 2024, *Pengantar Ilmu Pemerintahan ,Sumatera Barat*, CV Azka Pustaka, 2024, hal 45.
- Dani Rahiman, 2024, *Pengantar Ilmu Pemerintahan ,Sumatera Barat*, CV Azka Pustaka, 2024, hal 45.
- Effendry, "Penetapan Ganti Rugi Berdasarkan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 9 Ayat 2," *Jurnal Hukum Sasana* 11, no. 1 (2025): 1–13.
- Farhani Athari, dkk, 2025, *Hukum Konstitusi Pilar Demokrasi Dan Kekuasaan Negara , Banten*, Sada Kurnia Pustaka, hal 231.
- H. Idham, *Konstitusionalisme Tanah Hak Milik Di Atas Tanah Hak Pengelolaan*.hlm 22
- Haudi, 2021, *Pengantar Ilmu Pemerintahan ,Sumatera Barat*, Insan Cendikia Mandiri, hal 83,
- Haudi, 2021, *Pengantar Ilmu Pemerintahan ,Sumatera Barat*, Insan Cendikia Mandiri, hal 83,
- Ian Edward Hamonangan Butar Butar et al., "Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012," *Jurnal Ilmiah Dan Karya Mahasiswa* 1, no. 3 (2023): 236–59, <https://doi.org/10.54066/jikma.v1i3.348>.
- Jatmiko Agus, 2022, *A Sampai Z Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Permasalahan Dan Solusinya*, Yogyakarta: Deepublish Publisher CV Budi Utama, hal 5-8.
- K. Harjono, 2023, "Tanggung Jawab Penilai Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. 2 no 1 , 14-24."
- M. H. Nail, "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Penentuan Ijin Lokasi , Besaran Ganti Rugi" *Jurnal Rechtsens* 9, no. 2 (2020): 169–82.
- Marzuki Peter Muhammad, 2021, *Pengantar Ilmu Hukum , Jakarta:Kencana., Prenada Media*, hal 177-178.
- Media Center Kota Palangkaraya, "Kawal Program Pembangunan Insfratuktur," 2021. <https://mediacenter.palangkaraya.go.id/kawal-program-pembangunan-infrastruktur/>.
- Mushafi, 2025, *Metode Penelitian Hukum Teori Dan Praktek , Probolinggo*, Eureka Media Aksara, hal 21.
- Muwahid, 2020, *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ,Jawa Timur*, CV Duta Media, hal 107-110.

- Nurul Qamar and Farah Syah Rezah, "Wewenang Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Sistem Negara Hukum," *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan* 2, no. 2 (2023): ,hal 201–22.
- Paramitha Amelia Ayu, dkk,2023, *Hukum Administrasi Negara* ,Banten: PT Sada Kurnia Pustaka,hal 87.
- Paramitha Amelia Ayu, dkk,2023, *Hukum Administrasi Negara* ,Banten: PT Sada Kurnia Pustaka,hal 87.
- Permatasari Putri Yuli,Mukhidin, 2024,Tanggung Jawab Perusahaan Terhadap Pencemaran Udara,Jawa Tengah, PT Nasya Exspanding Management,hal 12.R
- Rahayu Ani Sri, 2022, *Pengantar Pemerintah Daerah Kajian Teori,Hukum Dan Aplikasinya* ,Jakarta, Sinar Grafika, hal 1.
- Rahayu Ani Sri, 2022, *Pengantar Pemerintah Daerah Kajian Teori,Hukum Dan Aplikasinya* ,Jakarta, Sinar Grafika, hal 1.
- Rahmiati, Firman, and Riska Ahmad, "Implementasi Pendidikan Sebagai Hak Asasi Manusia," *Jurnal Pendidikan Tambusai* 5, no. 3 (2021): 10160–65.
- Sulaksono, 2023, *Teori-Teori Hukum Administrasi Negara* , Surabaya, CV Jakat Media Publishing, hal 65.
- Widyastuti Tiyas Vika Permatasari Putri Yuli,Mukhidin, 2024, *Tanggung Jawab Perusahaan Terhadap Pencemaran Udara* , Jawa Tengah, PT Nasya Expanding Management, hal 11.

Postscript

The similarity index of the content should NOT exceed 20% when checked using Turnitin or similar plagiarism detection tools. This ensures that the work maintains a reasonable level of originality and integrity, adhering to academic standards and ethical practices in research and writing.