PAULUS Law Journal
e-ISSN : 2722-8525
Volume 8 Nomor 1, September 2026

KONSTRUKSI HUKUM SANTUNAN BAGI MASYARAKAT PENGUASA TANAH DALAM PENYEDIAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN: PERSPEKTIF HAK MENGUASAI NEGARA

Ifan Musakki
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, ifanmuzakki3@gmail.com
Desy Trisna Amelia
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, desytrisna45@gmail.com
Moch Muamar Khadafi
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, mochmuamarkhadafi@gmail.com

Abstrak
Penyediaan tanah untuk pembangunan nasional dapat berdampak terhadap masyarakat yang secara faktual menguasai atau memanfaatkan tanah tetapi tidak berkedudukan sebagai pemegang hak atas tanah. Kondisi tersebut diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023 yang memberikan santunan kepada masyarakat penguasa tanah yang memenuhi persyaratan tertentu. Namun, kedudukan santunan berbeda dengan ganti kerugian dalam rezim pengadaan tanah sehingga menimbulkan persoalan mengenai konstruksi hukumnya dalam perspektif Hak Menguasai Negara (HMN). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi hukum santunan bagi masyarakat penguasa tanah dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023 serta kedudukannya dalam perspektif HMN. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif-preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa santunan dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023 merupakan instrumen hukum yang secara konseptual berbeda dari ganti kerugian dalam rezim pengadaan tanah. Santunan berfungsi sebagai instrumen penanganan dampak sosial kemasyarakatan yang ditujukan untuk merespons dampak sosial dan ekonomi yang dialami masyarakat penguasa tanah akibat penyediaan tanah. Santunan tidak berfungsi sebagai pengakuan, pemberian, atau penegasan hak atas tanah dan pemberiannya tidak secara otomatis menempatkan penerima sebagai pemegang hak atas tanah. Dengan demikian, konstruksi santunan berada pada ranah perlindungan sosial-ekonomi, sedangkan ganti kerugian berada dalam ranah pemenuhan hak pihak yang berhak dalam pengadaan tanah. Dalam perspektif HMN, santunan merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kewenangan publik negara yang perlu diarahkan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan pembangunan, perlindungan masyarakat terdampak, dan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
Kata Kunci: Santunan; Hak Menguasai Negara; Penyediaan Tanah

Abstrak
The provision of land for national development may affect communities that factually occupy or utilize land without holding formal land rights. This condition is addressed through Presidential Regulation Number 78 of 2023, which provides santunan to communities occupying land who meet certain requirements. However, the legal position of santunan differs from compensation under the land acquisition regime, raising questions regarding its legal construction from the perspective of the State's Right of Control (Hak Menguasai Negara/HMN). This study aims to analyze the legal construction of santunan for communities occupying land under Presidential Regulation

Number 78 of 2023 and its position from the perspective of HMN. This research employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches. The legal materials consist of primary, secondary, and tertiary legal materials analyzed through qualitative-prescriptive analysis. The results show that santunan under Presidential Regulation Number 78 of 2023 is a legal instrument that is conceptually distinct from compensation under the land acquisition regime. Santunan functions as an instrument for addressing social impacts experienced by communities occupying land as a result of land provision for development. It does not constitute recognition, granting, or confirmation of land rights, and its provision does not automatically establish the recipients as holders of land rights. Thus, the legal construction of santunan lies within the sphere of social and economic protection, whereas compensation operates within the framework of fulfilling the rights of entitled parties under the land acquisition regime. From the perspective of HMN, santunan constitutes an exercise of public state authority that should be directed toward maintaining a balance between development interests, the protection of affected communities, and the objective of achieving the greatest prosperity of the people.
Keywords: *Santunan; State's Right of Control; Land Provision*

1. Pendahuluan

Ketersediaan tanah merupakan salah satu prasyarat dalam penyelenggaraan pembangunan untuk kepentingan umum. Penyediaan tanah bagi pembangunan tidak hanya berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan tanah, tetapi juga harus dilaksanakan melalui mekanisme hukum yang memberikan kepastian mengenai lokasi, penggunaan, dan kedudukan pihak yang menguasai atau memiliki tanah. Mekanisme tersebut antara lain diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menempatkan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil sebagai tahapan dalam proses pengadaan tanah.[1]

Dalam rangkaian penyediaan tanah tersebut, Penetapan Lokasi memiliki kedudukan penting karena menjadi dasar bagi pelaksanaan pengadaan tanah pada lokasi yang telah ditetapkan. Penetapan Lokasi juga menimbulkan konsekuensi hukum terhadap bidang tanah yang berada dalam lokasi pembangunan, termasuk terhadap pihak yang menguasai atau memiliki tanah. Oleh karena itu, setelah suatu lokasi ditetapkan untuk pembangunan, persoalan tidak hanya berkaitan dengan pemegang hak atas tanah, tetapi juga menyangkut kedudukan masyarakat yang secara faktual menguasai tanah namun tidak berkedudukan sebagai pemegang hak atas tanah. Dalam rangkaian penyediaan tanah tersebut, Penetapan Lokasi memiliki kedudukan penting karena menjadi dasar bagi pelaksanaan pengadaan tanah pada lokasi yang telah ditetapkan. Penetapan Lokasi juga menimbulkan konsekuensi hukum terhadap bidang tanah yang berada dalam lokasi pembangunan, termasuk terhadap pihak yang menguasai atau memiliki tanah.[2] Oleh karena itu, setelah suatu lokasi ditetapkan untuk pembangunan, persoalan tidak hanya berkaitan dengan pemegang hak atas tanah, tetapi juga menyangkut kedudukan masyarakat yang secara faktual menguasai tanah

[1] Hapsari dkk, (2025). "Mekanisme Pengadaan Tanah Skala Kecil Tanpa Penetapan Lokasi Pasca Pembangunan Saluran Pengalihan Alur Sungai Anak Kali Kebo." *Jurnal Pertanahan*, Vol. 15, No. 2, hlm. 158–177.

[2] Dhaniswara K. Harjono. (2023). "Tanggung Jawab Penilai dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum." *Jurnal Hukum Indonesia*, Vol. 2, No. 1, hlm. 14–22.

namun tidak berkedudukan sebagai pemegang hak atas tanah.

Dalam praktik penyediaan tanah, terdapat masyarakat yang menguasai tanah secara faktual tetapi tidak memiliki kedudukan sebagai pemegang hak atas tanah. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan tersendiri ketika tanah yang dikuasainya berada dalam lokasi pembangunan. Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023 mengatur penanganan dampak sosial kemasyarakatan terhadap masyarakat penguasa tanah yang memenuhi persyaratan tertentu.[3] Pengaturan tersebut menjadi penting karena masyarakat penguasa tanah tidak ditempatkan dalam konstruksi yang sama dengan pihak yang berhak menerima ganti kerugian dalam pengadaan tanah.

Kajian mengenai pengadaan tanah menunjukkan bahwa ganti kerugian merupakan bentuk pemenuhan hak bagi pihak yang berhak atas tanah yang diberikan secara layak dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[4] Sementara itu, dalam penanganan dampak sosial kemasyarakatan, masyarakat yang menguasai tanah dan memenuhi kriteria tertentu memperoleh santunan sebagai bentuk penanganan dalam rangka pemindahan masyarakat.[5] Perbedaan terminologi tersebut menunjukkan adanya persoalan konstruksi hukum mengenai kedudukan "santunan" dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2023 dibandingkan dengan "ganti kerugian" dalam rezim pengadaan tanah.[6]

Dalam perspektif hukum agraria, Hak Menguasai Negara (HMN) berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur dan mengelola tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[7] Kewenangan tersebut dalam penyediaan tanah untuk pembangunan harus tetap memperhatikan masyarakat yang menguasai tanah, termasuk melalui pemberian santunan sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2023.[8] Dengan demikian, pemberian santunan perlu dikaji dalam perspektif HMN untuk melihat kesesuaiannya

[3] Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2023 tentang *Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018*

[4] Rahayu Subekti. (2016). "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum." *Yustisia*, Vol. 5, No. 2, hlm. 392.

[5] Sylviana, "Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional Suatu Kajian Yuridis."

[6] Meka Azzahra Larasati dan Suparjo Sujadi. (2021). "Implications of the Law of Land Acquisition for Development in the Public Interest on Land Acquisition Conflict Resolution." *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 24, No. 2, hlm. 284.

[7] Julius Sembiring. (2016). "Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 2, No. 2, hlm. 123–126.

[8] Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2023 tentang *Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018*

dengan tujuan kewenangan negara dalam melindungi dan mewujudkan kemakmuran rakyat.[9]

Kajian terdahulu mengenai Penetapan Lokasi dan pengadaan tanah umumnya membahas mekanisme penyediaan tanah untuk pembangunan serta pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak, sementara kajian mengenai Hak Menguasai Negara (HMN) menitikberatkan pada kewenangan negara dalam mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi penguasaan serta pemanfaatan tanah. Penelitian mengenai pengadaan tanah juga mengkaji penyelesaian konflik dan pemberian ganti kerugian dalam pembangunan untuk kepentingan umum, sedangkan penelitian mengenai keadilan sosial menempatkan pemberian kompensasi sebagai bagian dari pemenuhan hak masyarakat terdampak. Selain itu, penelitian Nuriah Masyita dkk. secara khusus membahas Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan berdasarkan Perpres Nomor 78 Tahun 2023 dan menjelaskan bahwa santunan diberikan kepada masyarakat yang menguasai tanah tanpa alas hak serta memiliki karakter yang berbeda dengan ganti kerugian berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.[10] Meskipun penelitian terdahulu tersebut telah membahas pengadaan tanah, ganti kerugian, HMN, dan santunan, penelitian ini menghubungkan ketiga aspek utama tersebut, yaitu pengadaan tanah dan Penetapan Lokasi, ganti kerugian, serta kewenangan negara berdasarkan HMN, untuk menjelaskan status normatif "santunan" dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2023 sebagai instrumen perlindungan bagi masyarakat penguasa tanah yang tidak berkedudukan sebagai pemegang hak atas tanah.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini mengkaji konstruksi hukum santunan bagi masyarakat penguasa tanah menurut Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023 dengan menempatkan santunan sebagai instrumen hukum yang memiliki kedudukan berbeda dari ganti kerugian bagi pihak yang memiliki hak atas tanah secara formal. Pembahasan diarahkan untuk menganalisis konstruksi hukum santunan, terutama mengenai dasar hukum, karakter, subjek penerima, objek atau komponen santunan, serta akibat hukum pemberiannya kepada masyarakat yang secara faktual menguasai atau menempati tanah tetapi tidak termasuk sebagai pihak yang berhak atas ganti kerugian. Selanjutnya, penelitian ini menganalisis kedudukan santunan dalam perspektif Hak Menguasai Negara (HMN) dengan melihat hubungan antara kewenangan negara dalam mengatur dan menyediakan tanah bagi pembangunan dengan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang terdampak oleh pelaksanaan kewenangan tersebut. Dengan demikian, penelitian ini

[9] Bahari dkk., "Rekonstruksi Pemaknaan Hak Menguasai Negara Menurut Pasal 33 Ayat (3) Uud 1945."
[10] Meka Azzahra Larasati dan Suparjo Sujadi. (2021). "Implications of the Law of Land Acquisition for Development in the Public Interest on Land Acquisition Conflict Resolution." *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 24, No. 2, hlm. 284–285.

diarahkan untuk menjawab persoalan mengenai bagaimana konstruksi hukum santunan dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023 dan bagaimana kedudukannya sebagai instrumen perlindungan masyarakat penguasa tanah dalam perspektif HMN.

2. Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau yuridis normatif yang bertujuan untuk menganalisis konstruksi hukum "santunan" bagi masyarakat penguasa tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional dalam perspektif Hak Menguasai Negara (HMN). Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji norma hukum, asas hukum, dan konsep hukum yang berkaitan dengan kedudukan masyarakat penguasa tanah, Penetapan Lokasi, santunan, serta kewenangan negara dalam penyediaan tanah untuk pembangunan.[11]

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* dan pendekatan konseptual *(conceptual approach)*.[12] Pendekatan perundang-undangan digunakan dengan menelaah ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, serta Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023. Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi dasar hukum, kedudukan, persyaratan, bentuk, dan mekanisme pemberian santunan kepada masyarakat penguasa tanah serta hubungannya dengan Penetapan Lokasi dan pengadaan tanah.

Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep Hak Menguasai Negara, penguasaan tanah, ganti kerugian, santunan, perlindungan hukum, dan kemakmuran rakyat. Pendekatan ini digunakan untuk membangun argumentasi mengenai kedudukan santunan sebagai instrumen penanganan dampak sosial kemasyarakatan dan membedakannya dari ganti kerugian dalam rezim pengadaan tanah. Selain itu, konsep HMN digunakan sebagai perspektif untuk menilai apakah

[11] Peter Mahmud Marzuki. (2021). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 35.

[12] Wiliam Kristianto dan Hery Chariansyah. (2026). "Pendekatan Perundang-Undangan, Konseptual, dan Kasus dalam Penelitian Hukum Normatif." *Pendas: Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar*, Vol. 11, No. 3.

pemberian santunan telah mencerminkan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan masyarakat yang terdampak.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.[13] Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penguasaan dan pengadaan tanah, khususnya UUD NRI Tahun 1945, UUPA, UU Pengadaan Tanah, PP Nomor 19 Tahun 2021, dan Perpres Nomor 78 Tahun 2023, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan konsep Hak Menguasai Negara. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan karya akademik yang membahas HMN, pengadaan tanah, Penetapan Lokasi, ganti kerugian, serta penanganan dampak sosial kemasyarakatan. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan sumber lain yang digunakan untuk membantu memahami istilah dan konsep hukum yang relevan.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan menelusuri, menginventarisasi, dan mengklasifikasikan bahan hukum berdasarkan permasalahan penelitian. Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis secara kualitatif-preskriptif, yaitu dengan menghubungkan dan menafsirkan ketentuan hukum yang relevan untuk memperoleh argumentasi mengenai konstruksi hukum santunan bagi masyarakat penguasa tanah. Analisis dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu mengidentifikasi norma yang mengatur masyarakat penguasa tanah dan santunan, membandingkannya dengan konstruksi ganti kerugian dalam pengadaan tanah, serta menguji kedudukan santunan berdasarkan fungsi dan tujuan Hak Menguasai Negara.[14]

Hasil analisis selanjutnya disusun secara deskriptif-analitis untuk menjelaskan hubungan antara Penetapan Lokasi, masyarakat penguasa tanah, santunan, dan HMN. Penilaian terhadap konstruksi santunan dilakukan dengan menggunakan indikator kewenangan negara, kepentingan pembangunan, perlindungan masyarakat, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan metode tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menghasilkan argumentasi hukum mengenai kedudukan "santunan" dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2023 serta kesesuaiannya dengan prinsip Hak Menguasai Negara dalam penyelenggaraan pembangunan untuk kepentingan umum.

[13] Mulkan dkk, (2023). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jawa Barat: Edupedia Publiser.

[14] Alfan Maulana dkk, (2026). "Metode Penelitian Hukum Normatif dalam Menjawab Tantangan Dinamika Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Penelitian Ilmiah Interdisipliner*, Vol. 9, No. 11.

3. Konstruksi Santunan bagi Masyarakat Penguasa Tanah dalam Perspektif Hak Menguasai Negara

3.1. Kedudukan Santunan bagi Masyarakat Penguasa Tanah dalam Hubungan dengan Penetapan Lokasi

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan bentuk penggunaan kewenangan negara dalam memenuhi kebutuhan pembangunan. Dalam pelaksanaannya, pengadaan tanah tidak hanya berkaitan dengan kepentingan pembangunan, tetapi juga dengan kedudukan dan perlindungan hukum masyarakat yang terdampak.[15] Penetapan Lokasi mempunyai kedudukan penting karena menjadi dasar pelaksanaan pengadaan tanah pada wilayah yang telah ditentukan.[16] Berdasarkan PP Nomor 19 Tahun 2021, Penetapan Lokasi merupakan keputusan mengenai lokasi pembangunan yang menjadi dasar pelaksanaan pengadaan tanah.[17]

Permasalahan muncul ketika dalam wilayah yang telah ditetapkan terdapat masyarakat yang secara faktual menguasai atau memanfaatkan tanah, tetapi tidak berkedudukan sebagai pemegang hak atas tanah. Hubungan masyarakat dengan tanah tidak selalu dapat dilihat berdasarkan kepemilikan formal, karena masyarakat tetap dapat mengalami dampak sosial dan ekonomi ketika tanah yang dikuasainya masuk dalam wilayah pembangunan.[18] Persoalan ini menjadi penting karena mekanisme pengadaan tanah mengenal ganti kerugian bagi pihak yang berhak, sedangkan masyarakat penguasa tanah belum tentu termasuk dalam kategori tersebut. Penelitian Heriyanto dan Ainun Najib menegaskan pentingnya kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang terdampak pengadaan tanah untuk kepentingan umum.[19]

Dalam konteks tersebut, Perpres Nomor 78 Tahun 2023 menjadi penting untuk dianalisis karena merupakan perubahan atas Perpres Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional. Perpres tersebut menyempurnakan pengaturan mengenai masyarakat yang menguasai tanah serta bentuk dan besaran santunan. Masyarakat yang memenuhi kriteria dan persyaratan tertentu dapat diberikan santunan berupa

---

[15] Edi Rohaedi, Isep H. Insan, dan Nadia Zumaro. (2019). *Mekanisme Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. PALAR (Pakuan Law Review), Vol. 5, No. 2, hlm. 198–208

[16] Rosana Dewi Langelo. (2019). *Penetapan Lokasi dan Akibat Hukumnya terhadap Pembayaran Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Tadulako Master Law Journal, Vol. 3, No. 2.

[17] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang *Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Pasal 1 angka 20.

[18] Krisna Angela dan Anik Setyawati. (2022). *Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka Proyek Strategi Nasional (PSN) Demi Kepentingan Umum*. Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol. 3, No. 3, hlm. 199–216.

[19] Heriyanto dan Ainun Najib. (2022). *Analisa Yuridis Kepastian Hukum bagi Masyarakat yang Menolak Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*. HUKMY: Jurnal Hukum, Vol. 2, No. 1, hlm. 83–100.

uang dan/atau permukiman kembali.[20] Pengaturan ini menunjukkan bahwa santunan berkaitan dengan penanganan dampak sosial yang dialami masyarakat dalam penyediaan tanah, bukan merupakan pengakuan otomatis terhadap kepemilikan hak atas tanah.[21]

Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa santunan tidak sama dengan ganti kerugian. Ganti kerugian dalam pengadaan tanah diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan objek dan mekanisme yang ditentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan santunan dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2023 ditujukan kepada masyarakat yang memenuhi kriteria dalam rangka penanganan dampak sosial.[22] Penentuan penerima santunan dilakukan melalui Tim Terpadu yang bertugas melakukan pendataan, verifikasi, dan validasi serta memberikan rekomendasi mengenai penerima, besaran, dan mekanisme pemberian santunan.

Perbedaan tersebut juga terlihat dari dasar perhitungan santunan. Perpres Nomor 78 Tahun 2023 mengatur bahwa besaran santunan dihitung berdasarkan penilaian pihak independen dengan memperhatikan biaya pembersihan dan pembongkaran, biaya mobilisasi, biaya sewa rumah paling lama 12 bulan, dan/atau tunjangan kehilangan pendapatan dari pemanfaatan tanah. Penilaian juga dapat memperhitungkan bangunan, tanaman, dan sarana usaha masyarakat.[23]

Komponen tersebut menunjukkan bahwa santunan tidak hanya memperhatikan nilai tanah, tetapi juga dampak sosial dan ekonomi yang dialami masyarakat akibat penyediaan tanah. Biaya pemindahan, kehilangan pendapatan, serta dampak terhadap bangunan dan sarana usaha menunjukkan bahwa santunan diarahkan untuk merespons beban nyata yang dialami masyarakat. Dengan demikian, santunan memiliki dimensi perlindungan sosial terhadap masyarakat yang secara faktual mempunyai hubungan dengan tanah meskipun kedudukannya berbeda dengan pemegang hak atas tanah.

Santunan tidak dapat disamakan dengan ganti kerugian karena pemberiannya tidak serta-merta menjadikan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah.[24] Hubungan antara Penetapan Lokasi dan santunan berada dalam satu rangkaian

[20] Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2023 tentang *Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018*

[21] Masyita dkk. (2025). *Implikasi Pengaturan Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional di Ibu Kota Nusantara*. Jurnal Ilmiah Advokasi, Vol. 13, No. 2.

[22] Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2023 tentang *Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018*

[23] *Ibid*

[24] Masyita dkk. (2025). *Implikasi Pengaturan Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional di Ibu Kota Nusantara*. Jurnal Ilmiah Advokasi, Vol. 13, No. 2, hlm. 356–372.

penyediaan tanah. Penetapan Lokasi menentukan wilayah pembangunan, sedangkan santunan diberikan kepada masyarakat penguasa tanah yang memenuhi kriteria dan mengalami dampak sosial akibat penyediaan tanah.[25]

Berdasarkan uraian tersebut, santunan dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2023 lebih tepat ditempatkan sebagai instrumen penanganan dampak sosial kemasyarakatan, bukan sebagai bentuk lain dari ganti kerugian. Santunan diberikan kepada masyarakat penguasa tanah yang memenuhi persyaratan dan terdampak oleh penyediaan tanah, sedangkan ganti kerugian berkaitan dengan pihak yang berhak dalam rezim pengadaan tanah. Kedudukan tersebut selanjutnya perlu dianalisis dalam perspektif Hak Menguasai Negara, khususnya mengenai bagaimana kewenangan negara atas tanah dijalankan dengan tetap memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang terdampak.

Dengan demikian, kedudukan santunan perlu dilihat lebih lanjut dalam hubungan dengan Hak Menguasai Negara (HMN). Secara normatif, pemberian santunan tidak dapat dipahami sebagai konsekuensi otomatis dari setiap pelaksanaan HMN, karena HMN merupakan kewenangan negara yang bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA, sedangkan santunan merupakan instrumen yang secara khusus dibentuk dan diatur melalui kebijakan peraturan perundang-undangan untuk menangani dampak sosial kemasyarakatan dalam penyediaan tanah. Dengan demikian, santunan pada tataran formal merupakan instrumen administratif dalam pelaksanaan penyediaan tanah.

Namun demikian, kedudukan tersebut tidak berarti bahwa pemberian santunan sama sekali terpisah dari prinsip HMN. Ketika negara menggunakan kewenangannya untuk menentukan peruntukan dan penyediaan tanah bagi pembangunan, penggunaan kewenangan tersebut harus ditempatkan dalam kerangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam kondisi ketika pelaksanaan kewenangan tersebut menimbulkan dampak sosial dan ekonomi terhadap masyarakat yang secara faktual menguasai atau memanfaatkan tanah, santunan dapat dipahami sebagai instrumen untuk mengakomodasi dan mengurangi dampak tersebut. Oleh karena itu, hubungan antara HMN dan santunan lebih tepat dipahami sebagai hubungan antara kewenangan negara dengan instrumen pelaksanaannya: HMN memberikan dasar kewenangan bagi negara untuk mengatur dan menyediakan tanah, sedangkan santunan merupakan salah satu instrumen administratif yang digunakan untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat terdampak.

[25] Sylviana. (2020). *Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional Suatu Kajian Yuridis*. Diponegoro Private Law Review, Vol. 4, No. 2.

Atas dasar tersebut, santunan dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2023 tidak dapat dikategorikan sebagai konsekuensi normatif HMN dalam arti bahwa HMN dengan sendirinya melahirkan hak atas santunan. Hak untuk memperoleh santunan lahir karena telah terpenuhinya kriteria dan persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, keberadaan santunan dapat ditempatkan sebagai bentuk konkret pelaksanaan kewenangan negara yang diarahkan agar penggunaan tanah untuk kepentingan pembangunan tidak mengabaikan dampak sosial terhadap masyarakat. Persoalan inilah yang kemudian menjadi penting untuk dianalisis dalam perspektif HMN, yaitu apakah konstruksi santunan dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2023 telah mencerminkan penggunaan kewenangan negara yang tetap berorientasi pada perlindungan masyarakat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

3.2. Konstruksi Santunan bagi Masyarakat Penguasa Tanah Perspektif Hak Menguasai Negara

Hak Menguasai Negara (HMN) merupakan dasar kewenangan negara dalam mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA. HMN bukan merupakan hak kepemilikan negara atas tanah, melainkan kewenangan publik untuk mengatur dan mengelola tanah demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. [26] Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 menegaskan bahwa "dikuasai oleh negara" mencakup fungsi kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Dalam pengadaan tanah, kewenangan tersebut diwujudkan antara lain melalui Penetapan Lokasi dan penyediaan tanah untuk pembangunan. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut tidak hanya berorientasi pada kebutuhan pembangunan, tetapi juga perlu memperhatikan masyarakat yang terdampak, termasuk masyarakat yang secara faktual menguasai atau memanfaatkan tanah tanpa memiliki hak atas tanah secara formal. Dalam hal ini, santunan sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2023 menjadi salah satu instrumen untuk menangani dampak sosial dan ekonomi yang timbul akibat penyediaan tanah. Santunan bukan hak yang secara otomatis lahir dari HMN, tetapi merupakan instrumen administratif yang digunakan negara untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat terdampak sesuai dengan kriteria dan persyaratan yang ditentukan. Dengan demikian, santunan memiliki hubungan dengan HMN sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan negara yang tetap diarahkan pada perlindungan masyarakat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

[26] Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.

Penetapan Lokasi merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kewenangan negara dalam menyediakan tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan PP Nomor 19 Tahun 2021, Penetapan Lokasi merupakan penetapan atas lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum yang ditetapkan melalui keputusan gubernur, bupati, atau wali kota dan dipergunakan sebagai izin untuk pelaksanaan Pengadaan Tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan Hak Atas Tanah.[27] Dengan demikian, Penetapan Lokasi tidak hanya berfungsi untuk menentukan lokasi pembangunan, tetapi juga memiliki kedudukan administratif yang penting karena menjadi dasar bagi pelaksanaan tahapan Pengadaan Tanah yang dapat berimplikasi terhadap perubahan penggunaan serta peralihan hak atas tanah.

Kedudukan tersebut menunjukkan bahwa Penetapan Lokasi menjadi instrumen penting dalam pelaksanaan kewenangan negara atas tanah karena melalui keputusan tersebut proses penyediaan tanah untuk pembangunan dapat dilanjutkan secara hukum. Bahkan, PP Nomor 19 Tahun 2021 mengatur bahwa Penetapan Lokasi dapat berkaitan dengan penyelesaian status tanah tertentu dan menjadi bagian dari proses menuju pelaksanaan Pengadaan Tanah.[28] Oleh karena itu, kewenangan yang dijalankan melalui Penetapan Lokasi tetap harus memperhatikan kepentingan dan hak masyarakat yang terdampak oleh penyediaan tanah, termasuk ketika masyarakat tersebut merupakan pihak yang menguasai atau memanfaatkan tanah yang berada dalam lokasi pembangunan.

Penetapan lokasi pembangunan menimbulkan persoalan ketika di dalam lokasi tersebut terdapat masyarakat yang menguasai atau memanfaatkan tanah. Kedudukan masyarakat tersebut tidak dapat serta-merta diabaikan karena peraturan pengadaan tanah mengakui pihak yang menguasai objek tanah sebagai Pihak yang Berhak, termasuk pihak yang menguasai tanah negara dengan iktikad baik dan pemegang dasar penguasaan atas tanah.[29] Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan negara atas tanah tetap harus memperhatikan kedudukan hukum masyarakat yang telah menguasai atau memanfaatkan tanah tersebut.[30]

Dalam kondisi demikian, santunan menjadi penting sebagai bentuk perhatian terhadap masyarakat yang terkena dampak dari pelaksanaan kewenangan negara. Santunan tidak semata-mata dipahami sebagai pembayaran atas kepemilikan tanah,

[27] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang *Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Pasal 1 angka 20.
[28] *Ibid*
[29] Muhammad Yusrizal. (2017). "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 1, hlm. 113–138.
[30] Rohaedi dkk. (2019). "Mekanisme Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *PALAR (Pakuan Law Review)*, Vol. 5 No. 2, hlm. 198–208.

tetapi dapat ditempatkan sebagai bentuk penanganan terhadap dampak sosial kemasyarakatan yang timbul akibat penyediaan tanah untuk pembangunan.[31] Dengan demikian, persoalan HMN tidak hanya berkaitan dengan kewenangan negara untuk menentukan penggunaan tanah, tetapi juga mengenai bagaimana kewenangan tersebut dilaksanakan secara adil terhadap masyarakat yang berada atau menguasai tanah dalam lokasi pembangunan.[32]

Perpres Nomor 78 Tahun 2023 dibentuk untuk menyempurnakan penanganan dampak sosial kemasyarakatan dalam rangka penyediaan tanah, termasuk mengenai cakupan penguasaan tanah, bentuk, dan besaran santunan. Dalam konteks HMN, pemberian santunan dapat dipandang sebagai salah satu bentuk konkret pelaksanaan kewenangan negara yang tidak hanya berorientasi pada tersedianya tanah bagi pembangunan, tetapi juga memperhatikan kondisi masyarakat yang terdampak. Hal tersebut sejalan dengan prinsip bahwa pelaksanaan HMN harus diarahkan pada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga kewenangan negara atas tanah tidak cukup hanya diwujudkan melalui pengaturan dan penyediaan tanah, tetapi juga perlu disertai penanganan terhadap dampak yang timbul bagi masyarakat.[33] Dengan demikian, santunan dalam Perpres 78/2023 dapat dianalisis sebagai instrumen untuk mewujudkan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan terhadap masyarakat penguasa tanah, yang kemudian menjadi penting untuk menilai apakah pelaksanaannya telah mencerminkan tujuan HMN.[34]

Konstruksi santunan dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2023 selanjutnya dapat dianalisis berdasarkan prinsip Hak Menguasai Negara dengan menggunakan beberapa indikator yang diturunkan dari fungsi dan tujuan HMN, yaitu kewenangan negara, kepentingan pembangunan, perlindungan masyarakat, dan kemakmuran rakyat.[35] Pertama, kewenangan negara dilihat dari dasar hukum dan batas kewenangan dalam menentukan masyarakat yang dapat memperoleh santunan. Kedua, kepentingan pembangunan dilihat dari kedudukan santunan sebagai bagian dari mekanisme penanganan dampak sosial dalam penyediaan tanah untuk pembangunan. Ketiga, perlindungan masyarakat dinilai dari sejauh mana pengaturan santunan memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang menguasai tanah dan terdampak oleh

[31] Masyita. (2025). "Implikasi Pengaturan Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional di Ibu Kota Nusantara." *Jurnal Ilmiah Advokasi*, Vol. 13 No. 2, hlm. 356–372.
[32] Heriyanto dan Ainun Najib. (2022). "Analisa Yuridis Kepastian Hukum bagi Masyarakat yang Menolak Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum." *HUKMY: Jurnal Hukum*, Vol. 2 No. 1, hlm. 83–100.
[33] Pelupessy dkk. (2026). "Hakikat Hak Menguasai Negara atas Tanah dalam Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat." *IURIS NOTITIA: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4 No. 1.
[34] Julius Sembiring, "Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 2 No. 2 (2016), hlm. 119–132.
[35] *Ibid*

penyediaan tanah. Keempat, kemakmuran rakyat digunakan sebagai tujuan akhir untuk menilai apakah pelaksanaan kewenangan negara telah menciptakan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, santunan tidak cukup dinilai dari ada atau tidaknya pemberian sejumlah uang, tetapi perlu diuji apakah konstruksinya telah mencerminkan fungsi HMN yang berorientasi pada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan indikator tersebut, pengaturan santunan dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2023 dapat dinilai dari sejauh mana masyarakat penguasa tanah memperoleh perlindungan yang layak dalam pelaksanaan kewenangan negara atas tanah.

3.3. Implikasi Konstruksi Santunan terhadap Perlindungan Masyarakat Penguasa Tanah

Santunan dapat dipandang sebagai salah satu bentuk perlindungan bagi masyarakat yang terdampak akibat perubahan atau hilangnya penguasaan atas tanah yang selama ini dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan sosial dan ekonominya.[36] Masyarakat penguasa tanah perlu mendapat perhatian karena dampak pembangunan tidak hanya dirasakan oleh pemegang hak atas tanah, tetapi juga oleh masyarakat yang secara faktual menguasai atau memanfaatkan tanah tersebut.[37] Dalam kondisi demikian, santunan berfungsi sebagai instrumen untuk membantu mengurangi dampak sosial dan ekonomi yang timbul akibat hilangnya akses masyarakat terhadap tanah. Oleh karena itu, pemberian santunan memiliki keterkaitan dengan perlindungan hukum, karena dapat menjadi sarana untuk memberikan pemulihan yang layak kepada masyarakat terdampak, meskipun kedudukan hukumnya tidak selalu sama dengan pemegang hak atas tanah.

Konstruksi santunan dalam pengadaan tanah pada dasarnya merupakan instrumen perlindungan hukum yang bertujuan menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat penguasa tanah secara adil dan proporsional dalam proses pembangunan.[38] Bentuk perlindungan tersebut salah satunya diwujudkan melalui pemberian biaya pemindahan sebagai kompensasi atas perpindahan lokasi tempat tinggal maupun aktivitas ekonomi masyarakat terdampak.[39] Selain itu, penyediaan tempat tinggal atau hunian pengganti menjadi bagian penting dari perlindungan, karena keberlanjutan kehidupan masyarakat sangat bergantung pada akses terhadap tempat tinggal yang

[36] Muhammad Yusrizal, "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum," *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 1, 2017, hlm. 113–138.
[37] *Ibid*
[38] Muhammad Yusrizal. (2017). "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 1, hlm. 113–138.
[39] Ari Leonardo dan Mahlil Adriaman. (2023). "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *Sakato Law Journal*, Vol. 1 No. 1.

layak.[40] Perlindungan juga mencakup kompensasi atas kehilangan pendapatan, mengingat pengadaan tanah seringkali menghilangkan sumber mata pencaharian masyarakat yang sebelumnya bergantung pada tanah tersebut.

Di samping itu, ganti kerugian terhadap bangunan, tanaman, dan sarana usaha harus diberikan secara menyeluruh sebagai bagian dari penilaian kerugian yang bersifat fisik maupun nonfisik.[41] Lebih lanjut, perlindungan masyarakat diwujudkan melalui skema permukiman kembali (resettlement) yang tidak hanya memindahkan secara fisik, tetapi juga harus menjamin keberlanjutan sosial dan ekonomi masyarakat terdampak.[42] Dalam praktiknya, resettlement sering menimbulkan persoalan apabila tidak dirancang secara partisipatif dan tidak mempertimbangkan kondisi sosial masyarakat, sehingga berpotensi menimbulkan konflik baru. Oleh karena itu, keseluruhan bentuk santunan tersebut harus dipahami tidak sekadar sebagai kompensasi finansial, melainkan sebagai mekanisme perlindungan komprehensif untuk menjaga kesejahteraan masyarakat pasca pengadaan tanah.

Konstruksi santunan dalam pengadaan tanah pada dasarnya tidak dapat dipersamakan dengan ganti kerugian dalam arti yuridis, karena santunan lebih bersifat kebijakan sosial daripada pengakuan hak atas tanah.[43] Santunan bukanlah bentuk ganti kerugian penuh sebagaimana dikenal dalam rezim pengadaan tanah, melainkan hanya kompensasi terbatas terhadap dampak yang ditimbulkan.[44] Oleh karena itu, pemberian santunan tidak dapat dimaknai sebagai pemberian ataupun pengakuan hak atas tanah kepada pihak penerima. Hal ini menunjukkan bahwa santunan tidak memiliki kekuatan untuk mengubah atau menentukan status hukum kepemilikan tanah yang bersangkutan. Implikasinya, perlindungan yang diberikan melalui mekanisme santunan lebih menitikberatkan pada aspek sosial-ekonomi masyarakat terdampak daripada aspek yuridis kepemilikan tanah.[45] Dalam praktiknya, santunan berfungsi sebagai instrumen untuk meminimalisir dampak kerugian sosial seperti kehilangan tempat tinggal, pekerjaan, dan sumber penghidupan masyarakat. Dengan demikian, santunan harus dipahami sebagai bagian dari kebijakan perlindungan sosial yang bersifat sementara dan bukan sebagai bentuk legitimasi atas penguasaan tanah.[46] Oleh

[40] *Ibid*

[41] Ni Made Putri Meitadewi dkk. (2025). "Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Umum." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 3 No. 6.

[42] Jambe Law Journal. (2020). "Transparency Principle on Land Acquisition for Agrarian Justice." *Jambe Law Journal*, Vol. 3 No. 1.

[43] Maria S.W. Sumardjono. (2007). *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, hlm. 112–115.

[44] Urip Santoso. (2012). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana, hlm. 289–292.

[45] Tata Wijayanta. (2020). "The Criticism of Land Procurement Law to Improve Landowners Welfare in Indonesia." *Sriwijaya Law Review*, Vol. 4 No. 2.

[46] Jambe Law Journal. (2020). "Transparency Principle on Land Acquisition for Agrarian Justice." *Jambe Law Journal*,

karena itu, konstruksi santunan menegaskan bahwa perlindungan masyarakat penguasa tanah dalam konteks ini berada pada ranah kesejahteraan sosial, bukan pada penguatan status hak atas tanah secara hukum.

Konstruksi santunan dalam pengadaan tanah pada praktiknya masih memiliki berbagai keterbatasan, terutama dalam menjamin perlindungan yang merata bagi seluruh masyarakat penguasa tanah.[47] Salah satu keterbatasan tersebut adalah bahwa masyarakat hanya dapat memperoleh santunan apabila memenuhi kriteria tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau pihak pelaksana pengadaan tanah.[48] Akibatnya, tidak semua masyarakat penguasa tanah secara otomatis dapat menerima santunan, meskipun secara faktual mereka terdampak oleh proses pengadaan tanah. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemberian santunan sangat bergantung pada proses pendataan, verifikasi, dan validasi yang dilakukan oleh instansi terkait.[49] Dalam praktiknya, tahapan tersebut kerap menimbulkan persoalan administratif maupun substantif, seperti ketidakakuratan data atau tidak terakomodasinya pihak-pihak yang secara sosial-ekonomi terdampak.[50] Selain itu, potensi konflik juga dapat muncul dalam proses penentuan pihak yang berhak menerima santunan, terutama apabila terdapat perbedaan persepsi mengenai status penguasaan tanah.[51] Oleh karena itu, keterbatasan konstruksi santunan ini menegaskan bahwa mekanisme tersebut masih memerlukan penyempurnaan agar dapat memberikan perlindungan yang lebih adil dan inklusif bagi masyarakat terdampak.

Kecukupan santunan dalam pengadaan tanah menjadi persoalan penting karena tidak selalu mampu mengatasi seluruh dampak yang dialami masyarakat penguasa tanah secara menyeluruh.[52] Pertanyaan mendasar yang muncul adalah apakah nominal dan komponen santunan yang diberikan benar-benar dapat mengkompensasi kerugian yang timbul akibat pengadaan tanah.[53] Dalam praktiknya, santunan seringkali belum mampu menggantikan kehilangan tempat tinggal secara utuh, terutama jika tidak diiringi dengan penyediaan hunian yang layak dan

Vol. 3 No. 1.

[47] Maria S.W. Sumardjono. (2007). *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, hlm. 118–120.

[48] Urip Santoso. (2012). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana, hlm. 295–298.

[49] Ari Leonardo dan Mahlil Adriaman. (2023). "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *Sakato Law Journal*, Vol. 1 No. 1.

[50] Ari Leonardo dan Mahlil Adriaman. (2023). "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *Sakato Law Journal*, Vol. 1 No. 1.

[51] Jambe Law Journal. (2020). "Transparency Principle on Land Acquisition for Agrarian Justice." *Jambe Law Journal*, Vol. 3 No. 1.

[52] Maria S.W. Sumardjono. (2007). *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, hlm. 121–123.

[53] Urip Santoso. (2012). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana, hlm. 300–302.

berkelanjutan. Selain itu, kehilangan mata pencaharian akibat pengalihan fungsi tanah juga menjadi masalah serius yang tidak selalu dapat diselesaikan hanya dengan pemberian santunan finansial.[54] Perubahan kondisi sosial-ekonomi masyarakat pasca pengadaan tanah menunjukkan bahwa dampak yang ditimbulkan bersifat jangka panjang dan kompleks, sehingga membutuhkan pendekatan perlindungan yang lebih komprehensif.[55] Oleh karena itu, perlindungan terhadap masyarakat terdampak tidak cukup hanya dengan pemberian santunan, melainkan harus disertai dengan kebijakan pendukung seperti pemberdayaan ekonomi dan jaminan keberlanjutan kehidupan. Dengan demikian, kecukupan santunan perlu dievaluasi tidak hanya dari segi nominal, tetapi juga dari kemampuannya dalam memulihkan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat secara menyeluruh.[56]

Santunan dalam perspektif Hak Menguasai Negara (HMN) harus dipahami sebagai bagian dari kewenangan publik negara dalam mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan tanah demi kepentingan umum.[57] Konsep HMN sendiri tidak dimaknai sebagai bentuk kepemilikan mutlak oleh negara, melainkan sebagai kewenangan untuk mengatur dan menjamin agar sumber daya agraria digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.[58] Oleh karena itu, setiap kebijakan yang berkaitan dengan pengadaan tanah, termasuk pemberian santunan, harus berorientasi pada tujuan utama HMN, yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Dalam konteks ini, kewenangan negara tidak boleh hanya difokuskan pada percepatan pembangunan, tetapi juga harus memastikan adanya perlindungan yang memadai bagi masyarakat yang terdampak.[59] Keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan masyarakat menjadi prinsip penting agar pelaksanaan HMN tidak menimbulkan ketimpangan atau ketidakadilan sosial.[60] Dengan demikian, santunan harus diposisikan sebagai instrumen kebijakan yang tidak hanya mendukung pembangunan, tetapi juga menjamin terpenuhinya hak-hak sosial dan ekonomi

[54] Tata Wijayanta. (2020). "The Criticism of Land Procurement Law to Improve Landowners Welfare in Indonesia." *Sriwijaya Law Review*, Vol. 4 No. 2.

[55] Ari Leonardo dan Mahlil Adriaman. (2023). "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *Sakato Law Journal*, Vol. 1 No. 1."Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum | Leonardo | SAKATO LAW JOURNAL."

[56] Ni Made Putri Meitadewi dkk. (2025). "Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Umum." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 3 No. 6.

[57] Boedi Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, hlm. 230–233.

[58] Maria S.W. Sumardjono. (2007). *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, hlm. 56–59.

[59] Muhammad Yusrizal. (2017). "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 1, hlm. 113–138.

[60] Tata Wijayanta. (2020). "The Criticism of Land Procurement Law to Improve Landowners Welfare in Indonesia." *Sriwijaya Law Review*, Vol. 4 No. 2.

masyarakat secara berkelanjutan. Oleh karena itu, implementasi HMN menuntut adanya harmonisasi antara fungsi pengaturan negara dan perlindungan masyarakat sebagai subjek utama dari tujuan pembangunan.[61]

Penilaian terhadap perlindungan melalui santunan dalam pengadaan tanah dapat dilihat dari beberapa parameter utama yang bersumber dari konsep Hak Menguasai Negara (HMN).[62] Pertama, kewenangan negara harus dijalankan secara proporsional sebagai bentuk pengaturan untuk kepentingan umum, bukan sebagai kekuasaan yang mutlak.[63] Kedua, kepentingan pembangunan harus tetap memperhatikan hak-hak masyarakat agar tidak menimbulkan ketidakadilan.[64] Ketiga, perlindungan masyarakat harus menjadi fokus dengan memastikan adanya jaminan sosial dan ekonomi bagi pihak yang terdampak.[65] Keempat, seluruh kebijakan harus mengarah pada tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagai prinsip dasar dalam hukum agraria.[66] Dengan demikian, penerapan keempat parameter tersebut menunjukkan bahwa santunan tidak cukup dinilai dari besarnya nominal, tetapi dari keseimbangan antara pembangunan dan perlindungan masyarakat.

Penilaian akhir terhadap konstruksi santunan dalam pengadaan tanah menunjukkan bahwa santunan pada dasarnya merupakan bentuk perlindungan terhadap dampak sosial-ekonomi yang dialami masyarakat penguasa tanah.[67] Namun demikian, perlindungan tersebut bersifat terbatas karena santunan tidak memberikan pengakuan maupun status hukum atas hak kepemilikan tanah.[68] Oleh karena itu, pelaksanaan santunan harus dilakukan secara adil, layak, dan proporsional agar tidak menimbulkan ketimpangan bagi masyarakat terdampak. Dalam konteks yang lebih luas, santunan harus diposisikan sebagai instrumen untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan masyarakat. Dengan demikian, efektivitas santunan dapat dinilai dari sejauh mana kebijakan tersebut sejalan dengan tujuan Hak Menguasai Negara (HMN), yaitu mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

[61] Jambe Law Journal. (2020). "Transparency Principle on Land Acquisition for Agrarian Justice." *Jambe Law Journal*, Vol. 3 No. 1.
[62] Maria S.W. Sumardjono. (2007). *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
[63] Boedi Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan
[64] Urip Santoso. (2012). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.
[65] Muhammad Yusrizal. (2017). "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 1.
[66] Tata Wijayanta. (2020). "The Criticism of Land Procurement Law to Improve Landowners Welfare in Indonesia." *Sriwijaya Law Review*, Vol. 4 No. 2.
[67] Muhammad Yusrizal. (2017). "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 1.
[68] Maria S.W. Sumardjono. (2007). *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.

4. Kesimpulan

Santunan bagi masyarakat penguasa tanah dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023 memiliki konstruksi hukum yang berbeda dari ganti kerugian dalam pengadaan tanah. Santunan ditempatkan sebagai instrumen penanganan dampak sosial kemasyarakatan bagi masyarakat yang secara faktual menguasai atau memanfaatkan tanah dan memenuhi persyaratan yang ditentukan, sedangkan ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak dalam rezim pengadaan tanah. Perbedaan tersebut berimplikasi bahwa pemberian santunan tidak dapat dimaknai sebagai pengakuan atau pemberian hak atas tanah, melainkan sebagai bentuk perlindungan terhadap dampak sosial dan ekonomi yang timbul akibat penyediaan tanah. Dalam hubungan dengan Penetapan Lokasi, santunan menjadi bagian dari rangkaian penyediaan tanah yang menjembatani pelaksanaan kewenangan negara dengan kebutuhan perlindungan masyarakat terdampak.

Dalam perspektif Hak Menguasai Negara, konstruksi santunan dapat dipahami sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan publik negara yang tidak hanya diarahkan untuk menyediakan tanah bagi pembangunan, tetapi juga memperhatikan kondisi masyarakat yang terdampak. Kesesuaian konstruksi tersebut dengan tujuan HMN dapat dilihat melalui empat aspek, yaitu kewenangan negara, kepentingan pembangunan, perlindungan masyarakat, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Keempat aspek tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan negara atas tanah perlu disertai mekanisme perlindungan agar pembangunan tidak hanya menghasilkan tersedianya tanah, tetapi juga memberikan perlakuan yang layak terhadap masyarakat yang kehilangan akses terhadap tanah yang sebelumnya dikuasai atau dimanfaatkan.

Penerapan santunan selanjutnya perlu diarahkan pada perlindungan yang lebih substantif dan tidak berhenti pada pemberian kompensasi finansial. Pendataan, verifikasi, dan validasi penerima perlu dilakukan secara akurat, transparan, serta memperhatikan kondisi sosial-ekonomi masyarakat terdampak. Selain itu, penentuan besaran santunan dan pelaksanaan permukiman kembali perlu mempertimbangkan keberlanjutan tempat tinggal, mata pencaharian, dan kehidupan sosial masyarakat. Dengan demikian, penyempurnaan pelaksanaan Perpres Nomor 78 Tahun 2023 diperlukan agar santunan dapat berfungsi secara optimal sebagai instrumen perlindungan masyarakat sekaligus mendukung pelaksanaan HMN yang berorientasi pada keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

5. Referensi

Buku

Boedi Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.

Maria S.W. Sumardjono. (2007). *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.

Mulkan dkk. (2023). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jawa Barat: Edupedia Publisher.

Peter Mahmud Marzuki. (2021). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Urip Santoso. (2012). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.

Jurnal

Alfan Maulana dkk. (2026). "Metode Penelitian Hukum Normatif dalam Menjawab Tantangan Dinamika Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Penelitian Ilmiah Interdisipliner*, Vol. 9, No. 11.

Bahari dkk. "Rekonstruksi Pemaknaan Hak Menguasai Negara Menurut Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945."

Edi Rohaedi, Isep H. Insan, dan Nadia Zumaro. (2019). "Mekanisme Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *PALAR (Pakuan Law Review)*, Vol. 5, No. 2, hlm. 198–208.

Hapsari dkk. "Mekanisme Pengadaan Tanah Skala Kecil Tanpa Penetapan Lokasi Pasca Pembangunan Saluran Pengalihan Alur Sungai Anak Kali Kebo."

Heriyanto dan Ainun Najib. (2022). "Analisa Yuridis Kepastian Hukum bagi Masyarakat yang Menolak Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum." *HUKMY: Jurnal Hukum*, Vol. 2, No. 1, hlm. 83–100.

Jambe Law Journal. (2020). "Transparency Principle on Land Acquisition for Agrarian Justice." *Jambe Law Journal*, Vol. 3, No. 1.

Julius Sembiring. (2016). "Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 2, No. 2, hlm. 119–132.

K. Harjono. "Tanggung Jawab Penilai dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum."

Krisna Angela dan Anik Setyawati. (2022). "Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka Proyek Strategi Nasional (PSN) Demi Kepentingan Umum." *Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 3, No. 3, hlm. 199–216.

Larasati dan Sujadi. "Implications of the Law of Land Acquisition for Development in the Public Interest on Land Acquisition Conflict Resolution."

M. Zikri Neva Nugraha. (2026). "Pro-Kontra Hak Menguasai Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012." *Jurnal Siber Multi Disiplin*, Vol. 4, No. 1, hlm. 516–527.

Masyita dkk. (2025). "Implikasi Pengaturan Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional di Ibu Kota Nusantara." *Jurnal Ilmiah Advokasi*, Vol. 13, No. 2.

Muhammad Yusrizal. (2017). "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 1.

Ni Made Putri Meitadewi dkk. (2025). "Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Umum." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 3, No. 6.

Pelupessy dkk. (2026). "Hakikat Hak Menguasai Negara atas Tanah dalam Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat." *IURIS NOTITIA: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 1.

Rosana Dewi Langelo. (2019). "Penetapan Lokasi dan Akibat Hukumnya terhadap Pembayaran Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum." *Tadulako Master Law Journal*, Vol. 3, No. 2.

Subekti. "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum."

Sylviana. (2020). "Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional Suatu Kajian Yuridis." *Diponegoro Private Law Review*, Vol. 4, No. 2.

Tata Wijayanta. (2020). "The Criticism of Land Procurement Law to Improve Landowners Welfare in Indonesia." *Sriwijaya Law Review*, Vol. 4, No. 2.

Wiliam Kristianto dan Hery Chariansyah. (2026). "Pendekatan Perundang-Undangan, Konseptual, dan Kasus dalam Penelitian Hukum Normatif." *Pendas: Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar*, Vol. 11, No. 3.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2023 tentang *Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional*.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003*.