



Problematik Hukum Hak Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Zona Merah Pasca Likuifaksi di Kota Palu

INFO PENULIS

Non Sri Febby Yanji
Universitas Tadulako
febbyyanji@gmail.com

Nurul Miqat
Universitas Tadulako
NurulMiqat@gmail.com

Asri Lasatu
Universitas Tadulako
AsriLasatu@gmail.com

INFO ARTIKEL

ISSN: 2808-1307
Vol. 6, No. 1, April 2026
<http://jurnal.ardenjaya.com/index.php/ajsh>

© 2026 Arden Jaya Publisher All rights reserved

Saran Penulisan Referensi:

Yanji, N. S. F., Miqat N., & Lasatu, A. (2026). Problematik Hukum Hak Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Zona Merah Pasca Likuifaksi di Kota Palu. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 6 (1),864-873.

Abstrak

Penetapan zona merah pasca likuifaksi di Kota Palu merupakan kebijakan mitigasi bencana yang menimbulkan problematik yuridis terhadap hak atas tanah masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan penetapan zona merah terhadap hak atas tanah serta untuk menemukan problem yang menghambat pemenuhan kepastian hukum bagi pemegang hak di wilayah terdampak. Jenis penelitian adalah normatif-empiris menggunakan pendekatan perundang-undangan, sosiologis dan data lapangan yang diperoleh dari Kantor Badan Pertanahan Kota Palu kemudian teknik analisis menggunakan analisis kualitatif dengan penalaran hukum deduktif dan interpretatif. Rumusan masalah pertama bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang lahannya ditetapkan sebagai zona merah pasca likuifaksi, yang ke dua apa problem normatif dan empiris dalam pelaksanaan kebijakan penetapan zona merah terhadap hak atas tanah. Hasil penelitian rumusan masalah pertama menunjukkan implementasi kebijakan ini belum memberikan kepastian substansif karena pemerintah cenderung mengedepankan bantuan Huntap namun menekan hak perdata warga melalui wacana hibah. Hasil penelitian rumusan masalah ke dua terdapat disharmoni yuridis antara kebijakan penataan ruang dengan jaminan hak milik warga yang terdampak likuifaksi. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian hukum substansif, sehingga diperlukan pemulihan hak melalui mekanisme pengadaan tanah dengan ganti kerugian yang adil guna menjamin perlindungan hak milik warga.

Kata kunci: Hak Atas Tanah, Zona Merah, Likuifaksi, Kepastian Hukum.

Abstract

The designation of red zones following liquefaction in Palu City constitutes a disaster mitigation policy that gives rise to juridical problems concerning community land rights. This study aims to examine the implementation of the red zone designation policy in relation to land rights and to identify the problems that hinder the fulfillment of legal certainty for rights holders in affected areas. This research is a normative-empirical study employing statutory, sociological, and field data approaches, with data obtained from the Palu City Land Office. The analytical method used is qualitative analysis with deductive and interpretative legal reasoning. The first research question addresses how legal protection is provided for land rights holders whose land has been designated as a red zone following liquefaction. The second question examines the normative and empirical problems in the implementation of the red zone designation policy concerning land rights. The findings related to the first research question indicate that the implementation of this policy has not provided substantive legal certainty, as the government tends to prioritize permanent housing assistance (Hunatap) while simultaneously constraining citizens' civil rights through a grant (hibah) discourse. The findings related to the second research question reveal a juridical disharmony between spatial planning policies and the guarantees of property rights of citizens affected by liquefaction. This condition results in a lack of substantive legal certainty; therefore, the restoration of rights through land acquisition mechanisms with fair compensation is necessary to ensure the protection of citizens' property rights.

Key Words: Land Rights, Red Zone, Liquefaction, Legal Certainty.

A. Pendahuluan

Tanah memiliki kedudukan yang sangat fundamental dalam kehidupan manusia karena tidak hanya berfungsi sebagai ruang fisik untuk tempat tinggal, tetapi juga sebagai sumber penghidupan, identitas sosial, serta instrumen ekonomi dan politik. Dalam konteks negara Indonesia, kedudukan tanah ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Prinsip ini menjadi landasan filosofis dan konstitusional bagi pengaturan agraria nasional yang kemudian dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menegaskan bahwa hak atas tanah memiliki fungsi sosial, sehingga pemanfaatannya tidak hanya berorientasi pada kepentingan individu, tetapi juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat luas.

Hukum adat merupakan produk hukum tidak tertulis mengatur hukum suatu negara sebelum berlakunya UUPA. Dalam hukum adat itu sendiri juga mengakui hak atas tanah, hubungan kehidupan antara manusia yang teratur dan saling berhubungan disatu sisi dan tanah disisi lain, tanah tempat mereka tinggal, tanah yang memberi mereka makan, tanah tempat mereka dimakamkan dan tanah menjadi tempat leluhur, hal seperti itu berakar pada sifat pemikiran mereka.

Dalam praktiknya, pengelolaan dan penguasaan tanah seringkali dihadapkan pada berbagai persoalan kompleks yang melibatkan aspek hukum, sosial, ekonomi, dan politik. Kompleksitas tersebut semakin meningkat ketika terjadi peristiwa luar biasa seperti bencana alam yang berdampak langsung terhadap eksistensi tanah sebagai objek hukum maupun sebagai ruang kehidupan. Bencana tidak hanya menimbulkan kerusakan fisik, tetapi juga mengganggu struktur hukum yang melekat pada tanah, seperti kepemilikan, batas-batas bidang tanah, serta hubungan hukum antara subjek dan objek hak.

Salah satu peristiwa yang memberikan dampak signifikan terhadap sistem pertanahan di Indonesia adalah bencana gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi yang terjadi di Kota Palu dan sekitarnya pada 28 September 2018. Peristiwa ini tidak hanya menimbulkan korban jiwa dalam jumlah besar dan kerusakan infrastruktur, tetapi juga menyebabkan perubahan drastis terhadap struktur tanah. Fenomena likuifaksi mengakibatkan tanah kehilangan daya dukungnya, sehingga terjadi pergeseran, penurunan, bahkan hilangnya permukaan tanah secara masif. Akibatnya, banyak bidang tanah tidak lagi dapat diidentifikasi secara fisik, batas-batas kepemilikan menjadi kabur atau hilang, dan dokumen kepemilikan tidak lagi memiliki relevansi dengan kondisi faktual di lapangan.

Kondisi tersebut memunculkan berbagai problematika hukum pertanahan yang bersifat multidimensional. Pertama, aspek kadastral menghadapi tantangan berupa hilangnya atau berubahnya batas-batas bidang tanah, sehingga menyulitkan proses identifikasi ulang. Kedua, dari aspek administrasi, banyak dokumen kepemilikan tanah yang hilang atau rusak akibat bencana. Ketiga, terdapat persoalan terkait subjek hukum, di mana pemegang hak atas tanah meninggal dunia atau hilang tanpa kejelasan ahli waris. Keempat, dalam beberapa kasus, tanah secara fisik mengalami perubahan bentuk atau bahkan musnah, sehingga tidak lagi dapat dimanfaatkan sesuai peruntukannya. Permasalahan ini semakin diperparah oleh fakta bahwa sebagian tanah sebelum bencana belum terdaftar secara resmi, sehingga memperlemah dasar pembuktian hak atas tanah.

Dalam upaya merespons kondisi tersebut, pemerintah melakukan berbagai langkah kebijakan, baik melalui instrumen hukum nasional maupun kebijakan daerah. Salah satu kebijakan yang paling signifikan adalah penetapan zona merah (zona rawan bencana) di wilayah terdampak likuifaksi. Kebijakan ini bertujuan untuk melindungi keselamatan masyarakat dengan melarang pemanfaatan kembali wilayah yang dinilai berisiko tinggi terhadap bencana. Namun demikian, kebijakan ini menimbulkan dilema yuridis yang cukup mendalam. Di satu sisi, negara memiliki kewajiban untuk menjamin keselamatan warga negara melalui kebijakan mitigasi bencana. Di sisi lain, negara juga berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap hak atas tanah sebagai bagian dari hak keperdataan warga negara.

Secara normatif, berbagai regulasi telah diterbitkan untuk menjawab persoalan tersebut. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 memperkenalkan konsep "tanah musnah", yaitu tanah yang mengalami perubahan akibat peristiwa alam sehingga tidak dapat lagi diidentifikasi maupun difungsikan sebagaimana mestinya. Selain itu, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2024 memberikan landasan hukum bagi penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam keadaan tertentu, termasuk melalui mekanisme rekonstruksi data fisik dan yuridis pasca bencana. Meskipun demikian, implementasi regulasi tersebut di tingkat daerah masih menghadapi berbagai kendala, terutama ketika berhadapan dengan kebijakan tata ruang yang menetapkan pembatasan ketat terhadap pemanfaatan tanah di zona merah.

Bencana alam diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa yang dipicu oleh normat alam, seperti letusan gunung berapi, tanah longsor, banjir, angin topan, tsunami, gempa bumi dan kekeirngan. Bencana non alam berasal dari peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh normat non alam, antara lain wabah peenyakit, kegagalan modernisasi, kegagalan teknologi dan lain-lain. Bencana sosial timbul dari peristiwa atau peristiwa yang disebabkan oleh perbuatan manusia, termasuk terorisme dan konflik sosial antar masyarakat atau sekelompok orang.

Di Provinsi Sulawesi Tengah, khususnya Kota Palu, kebijakan penetapan zona merah diatur melalui berbagai instrumen hukum daerah yang pada dasarnya melarang segala bentuk aktivitas pemanfaatan ruang di wilayah terdampak likuifaksi dan mengalihfungsikannya menjadi kawasan lindung. Kebijakan ini secara faktual membatasi bahkan meniadakan kemampuan pemegang hak untuk menggunakan tanahnya. Kondisi ini menimbulkan ketidaksinkronan antara pengakuan yuridis atas hak milik yang tetap tercatat dalam sistem pendaftaran tanah dengan realitas pembatasan penggunaan tanah di lapangan.

Berkaitan dengan kepastian hukum untuk pendaftaran tanah yang terpentingnya ialah pedoman kepada undang-undang agar tidak terjadi multi tafsir atau pertentangan, sehingga kepastian hukum itu sendiri dapat tercapai dan norma perlindungan hukum pun berjalan sesuai dengan ketetapanannya.

Ketidaksinkronan tersebut pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum yang berdampak langsung pada pemegang hak atas tanah. Hak milik yang secara normatif diakui sebagai hak yang terkuat dan terpenuh menjadi kehilangan makna substantif karena tidak dapat dilaksanakan. Dalam konteks ini, muncul pertanyaan mendasar mengenai keberlanjutan hak atas tanah di wilayah zona merah: apakah hak tersebut tetap diakui secara pasif, ataukah secara implisit dihapus tanpa mekanisme ganti kerugian yang adil sebagaimana diatur dalam rezim pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa permasalahan pertanahan pasca likuifaksi di Kota Palu tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis administrasi, tetapi juga menyentuh persoalan fundamental mengenai perlindungan hak asasi, kepastian hukum, serta konsistensi kebijakan publik. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji secara mendalam implementasi kebijakan penetapan zona merah terhadap hak atas tanah serta

mengidentifikasi berbagai problem yuridis yang menghambat terwujudnya kepastian hukum bagi masyarakat terdampak.

B. Metodologi

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif-empiris yang bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan penetapan zona merah pasca likuifaksi terhadap hak atas tanah serta mengidentifikasi berbagai problem yuridis yang menghambat terwujudnya kepastian hukum bagi masyarakat terdampak. Pendekatan normatif digunakan untuk mengkaji norma-norma hukum yang berlaku, khususnya yang berkaitan dengan hukum pertanahan, penataan ruang, dan penanggulangan bencana, melalui penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta konsep-konsep yang relevan. Sementara itu, pendekatan empiris digunakan untuk memahami kondisi faktual di lapangan, terutama terkait implementasi kebijakan zona merah dan dampaknya terhadap pemegang hak atas tanah di wilayah terdampak likuifaksi.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sosiologis (*socio-legal approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi, seperti Undang-Undang Pokok Agraria, peraturan pemerintah, serta kebijakan teknis di bidang pertanahan dan kebencanaan, guna menilai konsistensi dan harmonisasi norma hukum yang berlaku. Adapun pendekatan sosiologis dilakukan untuk mengkaji bagaimana norma tersebut diimplementasikan dalam praktik, termasuk respons pemerintah daerah dan pengalaman masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah yang terdampak kebijakan penetapan zona merah.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui pengumpulan data lapangan, termasuk wawancara dengan pihak-pihak terkait seperti aparat Kantor Pertanahan Kota Palu dan pemangku kepentingan lainnya yang relevan dengan permasalahan penelitian. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang mencakup bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier yang mendukung analisis. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dan wawancara mendalam untuk memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai kondisi hukum dan praktik di lapangan.

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menekankan pada penalaran hukum deduktif dan interpretatif. Penalaran deduktif digunakan untuk menarik kesimpulan dari norma-norma hukum umum ke dalam kasus konkret yang terjadi di wilayah terdampak likuifaksi, sedangkan penafsiran hukum (*interpretasi*) digunakan untuk memahami makna dan implikasi dari ketentuan hukum yang berlaku, khususnya dalam konteks disharmoni antara kebijakan penetapan zona merah dan perlindungan hak atas tanah. Melalui metode ini, penelitian diharapkan dapat memberikan analisis yang komprehensif mengenai kesenjangan antara norma hukum dan implementasinya, serta menawarkan pemahaman yang lebih mendalam terkait upaya mewujudkan kepastian hukum bagi masyarakat terdampak bencana.

C. Hasil dan Pembahasan

Dilema Yuridis-Administratif dan Degradasi Hak

Hambatan normatif dalam penataan ruang pasca bencana di Kota Palu tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga mencerminkan adanya dilema yuridis-administratif yang berdampak langsung pada degradasi hak atas tanah masyarakat. Kebijakan administratif yang diterapkan dalam kawasan Zona Rawan Bencana (ZRB), khususnya ZRB 3 dan ZRB 4, menunjukkan adanya pembatasan sepihak terhadap hak keperdataan warga. Kondisi ini menciptakan diskoneksi antara hukum pertanahan nasional yang menjamin kepastian hak dengan kebijakan sektoral yang bersifat restriktif dalam mitigasi bencana.

a. Degradasi Hak dalam Perspektif Kepastian Hukum

Berdasarkan temuan lapangan, terdapat mekanisme filtering terhadap hak atas tanah melalui kebijakan administratif, seperti Surat Edaran Dirjen Penataan Agraria Nomor 04 Tahun 2022 dan Peraturan Wali Kota Palu Nomor 1 Tahun 2023. Kebijakan ini secara substantif menimbulkan fenomena degradasi hak, yaitu penurunan kualitas dan kekuatan hukum hak milik akibat intervensi regulasi administratif.

Secara konseptual, degradasi hak terjadi melalui tiga mekanisme utama. Pertama, perubahan fungsi ruang dari kawasan budidaya menjadi kawasan lindung yang dilakukan

secara sepihak melalui RDTR. Kedua, pembatasan sifat absolut hak milik yang dalam UUPA dijamin sebagai “hak terkuat dan terpenuh”, namun dalam praktiknya berubah menjadi hak yang terbatas dan bersyarat. Ketiga, intervensi regulasi sektoral tingkat bawah yang secara de facto mengurangi daya laku hak tanpa melalui mekanisme pencabutan hak yang sah.

Pada perspektif kepastian hukum, kondisi ini mencederai prinsip hierarki norma. Instrumen hukum yang lebih rendah, seperti surat edaran dan peraturan kepala daerah, secara substantif mengubah karakter hak milik yang diatur dalam undang-undang. Hal ini bertentangan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak. Selain itu, kebijakan pembatasan dan freezing layanan pertanahan juga menghilangkan sifat *predictability*, di mana pemegang hak tidak lagi dapat memperkirakan keberlanjutan status hukum tanahnya.

Lebih jauh, terjadi diskoneksi antara keabsahan (*validity*) dan kemanfaatan (*utility*) hak atas tanah. Sertipikat tetap diakui sebagai produk hukum yang sah, namun tidak dapat dimanfaatkan secara nyata. Kondisi ini melahirkan fenomena “sertipikat hampa”, yaitu hak yang diakui secara *de jure* tetapi kehilangan fungsi secara *de facto* akibat pembatasan administratif. Dengan demikian, asas *presumptio iustae causa* menjadi tidak efektif, karena legitimasi formal tidak diikuti oleh perlindungan substantif.

b. Dead Capital dan Expropriation Terselubung

Implikasi lebih lanjut dari degradasi hak adalah munculnya fenomena *dead capital*, yaitu aset yang secara hukum dimiliki tetapi tidak memiliki nilai ekonomi. Tanah di wilayah ZRB 3 dan ZRB 4 tidak dapat dimanfaatkan, dialihkan, maupun dijadikan objek transaksi yang sah, sehingga kehilangan fungsi ekonominya secara total. Kondisi ini dapat dikategorikan sebagai bentuk *de facto* expropriation atau pencabutan hak secara terselubung. Negara secara efektif menghilangkan manfaat ekonomi tanah tanpa melalui prosedur pengadaan tanah atau pemberian ganti kerugian yang layak. Hal ini menunjukkan adanya pelampauan kewenangan negara dalam membatasi hak milik warga, sehingga berpotensi melanggar prinsip perlindungan hak properti sebagai bagian dari hak konstitusional.

Selain itu, kebijakan zonasi juga menciptakan ketimpangan perlindungan hukum antar wilayah. Masyarakat di ZRB 1 dan ZRB 2 masih memiliki akses terhadap hak milik dengan syarat tertentu, sementara masyarakat di ZRB 3 dan ZRB 4 mengalami pembatasan absolut tanpa kepastian waktu. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa kebijakan zona merah belum disertai dengan mekanisme perlindungan hak ekonomi yang memadai.

Stagnasi Yuridis-Keperdataan dalam Sistem Pertanahan

Selain degradasi hak, penelitian ini juga menemukan adanya stagnasi yuridis-keperdataan, khususnya terkait tanah yang masih terikat dalam hubungan hukum keperdataan seperti perjanjian kredit dan hak tanggungan.

a. Antinomi antara Hak Tanggungan dan Kebijakan Zona Merah

Secara yuridis, hak tanggungan atas tanah di zona merah tetap eksis selama utang pokok belum dilunasi. Hal ini didasarkan pada asas *droit de suite*, di mana hak jaminan tetap mengikuti objeknya. Namun, dalam konteks zona merah, muncul antinomi norma: tanah tidak dapat dimanfaatkan atau dijual, tetapi tetap menjadi objek jaminan yang membebani debitur.

Kondisi ini menempatkan debitur dalam posisi yang sangat rentan. Mereka kehilangan aset fisik akibat bencana, tetapi tetap menanggung kewajiban finansial kepada kreditur. Meskipun secara sosiologis bencana dapat dikategorikan sebagai *force majeure*, secara yuridis hal tersebut tidak secara otomatis menghapus kewajiban utang. Akibatnya, terjadi ketidakseimbangan antara beban hukum dan kemampuan ekonomi masyarakat terdampak.

b. Kebijakan Relaksasi sebagai Upaya Korektif

Dalam merespons kondisi tersebut, negara melalui otoritas keuangan mengeluarkan kebijakan relaksasi kredit, termasuk restrukturisasi dan penundaan pembayaran. Kebijakan ini merupakan bentuk intervensi untuk mengurangi beban masyarakat, namun sifatnya masih temporer dan belum menyelesaikan akar permasalahan, yaitu ketidakjelasan status tanah sebagai objek jaminan. Lebih lanjut, terdapat dilema dalam hal eksekusi jaminan. Selama tanah beluditetapkan sebagai “tanah musnah”, hak tanggungan tetap berlaku. Namun, secara faktual tanah tersebut telah kehilangan nilai ekonomi, sehingga tidak layak dijadikan objek lelang. Kondisi ini menciptakan kebuntuan hukum yang menghambat penyelesaian hubungan keperdataan antara debitur dan kreditur.

Dinamika Relokasi dan Ketidakpastian Pelepasan Hak

Relokasi masyarakat ke hunian tetap (Huntap) juga menimbulkan implikasi hukum yang kompleks. Secara normatif, relokasi seharusnya diikuti dengan pelepasan hak atas tanah asal melalui mekanisme yang sah. Namun, dalam praktiknya, proses ini seringkali tidak berjalan efektif. Pelepasan hak yang dilakukan dalam kondisi pasca bencana cenderung tidak didasarkan pada kehendak bebas, melainkan keterpaksaan situasional. Hal ini berpotensi menimbulkan cacat kehendak dalam perbuatan hukum, sehingga keabsahannya dapat dipersoalkan. Selain itu, masyarakat seringkali tetap mempertahankan klaim atas tanah asal sebagai bentuk perlindungan terhadap aset yang tersisa. Akibatnya, muncul fenomena "status tergantung", di mana tanah secara fisik tidak dapat dimanfaatkan, tetapi secara yuridis masih terdaftar atas nama pemilik lama. Kondisi ini menghambat penataan ruang dan sinkronisasi data pertanahan, serta berpotensi menimbulkan konflik di kemudian hari.

Keterbatasan Kewenangan dan Celah Pengawasan

Permasalahan lain yang signifikan adalah keterbatasan kewenangan antar lembaga dalam pengelolaan wilayah zona merah. BPN memiliki kewenangan dalam aspek yuridis pertanahan, namun tidak memiliki otoritas untuk melakukan pengawasan fisik atau penertiban di lapangan. Sebaliknya, kewenangan tersebut berada pada pemerintah daerah.

Pemisahan kewenangan ini menciptakan celah pengawasan (loophole), di mana larangan pemanfaatan ruang tidak dapat ditegakkan secara efektif. Selama hak milik belum dilepaskan, pemerintah daerah juga menghadapi keterbatasan dalam melakukan tindakan represif terhadap okupasi ilegal. Akibatnya, wilayah zona merah menjadi area rawan konflik dan ketidakpastian penguasaan.

Stagnasi Hukum dalam Implementasi Kebijakan Zona Merah

Secara keseluruhan, implementasi kebijakan zona merah di Kota Palu menunjukkan adanya stagnasi hukum (legal stagnation) yang disebabkan oleh kombinasi hambatan normatif dan empiris. Dari sisi normatif, terdapat kekosongan aturan terkait penetapan status tanah musnah dan kepastian sisa hak atas tanah. Dari sisi empiris, terjadi kebuntuan dalam proses mediasi antara pemerintah dan masyarakat, terutama terkait mekanisme hibah dan ganti kerugian. Keterbatasan kapasitas fiskal pemerintah daerah juga menjadi faktor utama yang menghambat penyelesaian konflik pertanahan. Ketidakmampuan untuk memberikan kompensasi melalui mekanisme pengadaan tanah mendorong penggunaan instrumen alternatif seperti hibah, yang justru menimbulkan resistensi masyarakat.

Dalam perspektif kepastian hukum, kondisi ini menunjukkan adanya ketidaksinkronan antara norma dan implementasi. Negara berada dalam posisi dilematis antara menjalankan fungsi mitigasi bencana dan memenuhi kewajiban perlindungan hak milik warga. Akibatnya, hukum kehilangan daya efektifnya dan tidak mampu memberikan kepastian maupun keadilan bagi masyarakat terdampak.

Problematika Transaksi Pertanahan di Zona Merah: Anomali Administrasi dan Resistensi Keperdataan

Berdasarkan temuan empiris di lapangan, implementasi kebijakan zona merah (ZRB 4) di Kota Palu menunjukkan ketidakefektifan yang dipengaruhi oleh praktik-praktik pertanahan yang tidak sejalan dengan kebijakan tata ruang. Terdapat kesenjangan antara norma larangan pemanfaatan ruang dengan realitas sosial di masyarakat, di mana tanah tetap diperlakukan sebagai objek ekonomi dan hukum yang aktif. Kondisi ini memperlihatkan adanya dualisme rezim hukum, yakni hukum tata ruang yang bersifat publik dan restriktif, berhadapan dengan hukum perdata yang tetap mengakui eksistensi hak milik sebagai hak individual.

Pertama, resistensi masyarakat terhadap pelepasan hak mencerminkan kuatnya posisi hak milik dalam struktur kesadaran hukum masyarakat. Meskipun secara faktual tanah tidak lagi dapat dimanfaatkan akibat status zona merah, secara yuridis masyarakat tetap mempertahankan kepemilikannya. Hal ini menunjukkan bahwa sertifikat tanah tidak hanya dipahami sebagai dokumen administratif, tetapi juga sebagai simbol legitimasi hukum dan jaminan ekonomi di masa depan. Dalam konteks ini, penolakan terhadap Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah (SPPHT) bukan sekadar bentuk ketidakpatuhan, melainkan strategi rasional masyarakat untuk mempertahankan aset yang masih memiliki potensi nilai, baik secara kompensasi maupun kemungkinan perubahan kebijakan di masa depan. Akibatnya, program pemerintah seperti konsolidasi tanah dan pendaftaran tanah sistematis tidak berjalan efektif karena tidak terpenuhinya syarat berakhirnya hubungan hukum antara subjek dan objek hak.

Kedua, praktik transaksi jual beli di bawah tangan menunjukkan adanya adaptasi masyarakat terhadap keterbatasan akses formal dalam sistem pertanahan. Dalam kondisi di mana negara membatasi pemanfaatan tanah, masyarakat justru menciptakan mekanisme alternatif untuk mempertahankan nilai ekonomi tanah tersebut. Transaksi informal ini pada satu sisi menunjukkan fleksibilitas sosial dalam menghadapi krisis, namun di sisi lain menciptakan kerentanan hukum yang serius. Secara normatif, objek tanah di zona merah berada dalam kondisi pembatasan yang seharusnya menghalangi peralihan hak. Namun secara faktual, transaksi tetap berlangsung tanpa pengakuan administratif negara. Hal ini melahirkan situasi "legal pluralism" yang tidak terkendali, di mana terdapat dua sistem yang berjalan paralel: sistem hukum formal negara dan praktik hukum informal masyarakat. Dalam jangka panjang, kondisi ini berpotensi memicu konflik agraria baru akibat ketidaksesuaian antara penguasaan *de facto* dan pengakuan *de jure*.

Ketiga, anomali administratif dalam sistem pendaftaran tanah memperlihatkan keterbatasan negara dalam mengintegrasikan kebijakan sektoral. Kantor Pertanahan (BPN) sebagai institusi administratif terikat pada prinsip legalitas formal dalam pendaftaran tanah, sehingga tidak memiliki ruang diskresi yang cukup untuk menolak permohonan peralihan hak yang secara administratif telah memenuhi syarat. Di sisi lain, kebijakan tata ruang menetapkan larangan absolut terhadap pemanfaatan tanah di zona merah. Ketidaksinkronan ini menempatkan BPN dalam posisi dilematis, antara menjalankan kewajiban administratif atau mendukung kebijakan mitigasi bencana. Situasi ini menunjukkan adanya kelemahan dalam desain kebijakan publik, di mana integrasi antar rezim hukum (pertanahan dan tata ruang) belum berjalan secara harmonis. Akibatnya, muncul celah hukum yang memungkinkan tetap berlangsungnya aktivitas peralihan hak di wilayah yang secara normatif dilarang. Namun, dalam praktiknya kewajiban ini seringkali terhambat oleh faktor sosiologis. Seringkali, masyarakat kurang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai mengenai hak-hak mereka.

Disharmoni Yuridis antara Kebijakan Mitigasi Bencana dan Perlindungan Hak Atas Tanah

Selain persoalan transaksi, penelitian ini juga mengungkap adanya disharmoni dalam kebijakan penetapan zona merah, khususnya terkait pengecualian wilayah tertentu dari kategori ZRB 4. Fenomena ini menunjukkan bahwa kebijakan yang seharusnya berbasis risiko geologis justru mengalami fleksibilitas dalam implementasinya.

Secara normatif, pengecualian tersebut didasarkan pada pendekatan rekayasa teknis (*engineering solution*), yang memungkinkan suatu wilayah dinyatakan aman melalui intervensi teknologi tertentu. Dalam perspektif hukum tata ruang, pendekatan ini dapat dibenarkan sebagai bentuk inovasi dalam mitigasi bencana. Namun, dalam praktiknya, penerapan pendekatan ini menimbulkan ketidakkonsistenan standar keselamatan. Standar yang seharusnya berlaku umum menjadi bergantung pada kemampuan teknis dan finansial pihak tertentu, sehingga menciptakan diferensiasi perlakuan antar wilayah.

Dari sudut pandang keadilan hukum, kondisi ini menimbulkan persoalan serius. Masyarakat di wilayah yang tidak mendapatkan pengecualian tetap menghadapi pembatasan hak secara total tanpa adanya alternatif solusi yang setara. Hal ini menunjukkan adanya ketimpangan dalam distribusi kebijakan publik, di mana perlindungan terhadap keselamatan dan hak atas tanah tidak diberikan secara proporsional. Dalam konteks ini, hukum tidak lagi berfungsi sebagai instrumen keadilan, melainkan sebagai alat yang berpotensi mereproduksi ketimpangan sosial.

Lebih lanjut, disharmoni ini juga mencerminkan adanya konflik antara asas keamanan (*safety*) dan asas kemanfaatan (*utility*). Pemerintah dihadapkan pada dilema antara menjaga keselamatan masyarakat dan mempertahankan aktivitas ekonomi. Namun, kompromi yang tidak transparan terhadap kedua asas tersebut justru berpotensi melemahkan legitimasi kebijakan. Jika suatu wilayah yang memiliki risiko serupa dapat dikecualikan, maka dasar rasionalitas penetapan zona merah menjadi dipertanyakan, sehingga berimplikasi pada menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah.

Problematis Yuridis Wacana Hibah Lahan dalam Penataan Zona Merah

Wacana hibah lahan yang berkembang dalam penanganan zona merah menjadi isu krusial yang memperlihatkan ketegangan antara kepentingan administratif negara dan perlindungan hak keperdataan warga. Skema hibah dipandang sebagai solusi administratif yang efisien untuk mempercepat pengalihan fungsi lahan tanpa melalui mekanisme pengadaan tanah. Namun, dari perspektif hukum, pendekatan ini menimbulkan berbagai persoalan mendasar.

Secara prinsip, hibah merupakan perbuatan hukum yang mensyaratkan adanya kehendak bebas dari pemberi. Dalam konteks masyarakat terdampak bencana, posisi tersebut menjadi problematik karena warga berada dalam kondisi rentan secara ekonomi dan sosial. Ketika hibah dikaitkan dengan akses terhadap fasilitas dasar seperti hunian tetap, maka terdapat indikasi bahwa unsur kesukarelaan menjadi bias. Kondisi ini berpotensi menimbulkan cacat kehendak dalam perbuatan hukum, yang pada akhirnya dapat dipersoalkan keabsahannya.

Di sisi lain, penggunaan skema hibah sebagai alternatif penguasaan tanah oleh negara juga menunjukkan adanya upaya menghindari mekanisme pengadaan tanah yang mensyaratkan pemberian ganti kerugian. Padahal, dalam kerangka hukum nasional, pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan instrumen yang telah dirancang untuk menjamin keseimbangan antara kepentingan negara dan hak individu. Pengabaian mekanisme ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga berpotensi melanggar prinsip perlindungan hak milik sebagai bagian dari hak konstitusional warga negara.

Penolakan masyarakat terhadap skema hibah menunjukkan bahwa tanah tetap memiliki makna ekonomi dan simbolik yang kuat, meskipun secara fisik tidak dapat dimanfaatkan. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan yang tidak mempertimbangkan dimensi sosial-ekonomi masyarakat cenderung tidak efektif dan berpotensi memicu konflik. Dalam jangka panjang, ketidaksesuaian antara kebijakan dan kebutuhan masyarakat ini dapat menghambat proses rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana.

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa implementasi perlindungan hukum terhadap masyarakat pemegang hak atas tanah di kawasan Zona Rawan Bencana (ZRB) 4 belum sepenuhnya mencerminkan substansi perlindungan hak milik sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Konstitusi. Praktik kebijakan menunjukkan bahwa pemerintah lebih menekankan pada pemberian hunian tetap (Hunatap) sebagai bentuk bantuan sosial, tanpa diiringi dengan mekanisme pemulihan hak atas tanah yang jelas dan berkeadilan. Di sisi lain, munculnya wacana hibah tanah asal sebagai bagian dari penyelesaian administratif pasca-bencana mengindikasikan adanya tekanan tidak langsung terhadap masyarakat untuk melepaskan haknya. Secara yuridis, kondisi ini mencerminkan adanya penyalahgunaan keadaan (misbruik van omstandigheden), karena pelepasan hak tidak sepenuhnya didasarkan pada prinsip kesukarelaan sebagaimana diatur dalam hukum perdata. Akibatnya, pemegang hak berada dalam posisi yang tidak pasti, di mana hak milik mereka masih diakui secara formal, tetapi tidak memiliki jaminan perlindungan ekonomi maupun kepastian keberlanjutan.

Selain itu, penelitian ini juga menemukan adanya disharmonisasi yuridis antara kebijakan mitigasi bencana melalui penetapan zona merah dengan sistem hukum agraria nasional yang menjamin kepastian hak milik. Negara, di satu sisi, menetapkan larangan pemanfaatan tanah demi keselamatan publik, namun di sisi lain belum memberikan kejelasan status hukum tanah tersebut, baik melalui penetapan sebagai "tanah musnah" maupun melalui mekanisme pengadaan tanah dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Ketidaksinkronan ini memicu resistensi masyarakat, sebagaimana terlihat dalam penolakan terhadap skema hibah oleh warga terdampak. Implikasi dari kondisi ini adalah munculnya ketidakpastian hukum yang nyata, di mana hak milik tetap diakui dalam sistem administrasi pertanahan, tetapi secara faktual kehilangan fungsi dan nilai ekonominya. Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa kebijakan zona merah di Kota Palu masih menyisakan persoalan mendasar dalam hal perlindungan hak milik, kepastian hukum, dan keadilan bagi masyarakat terdampak bencana..

E. Referensi

- Ali, A. (2002). *Menguak tabir hukum: Suatu kajian filosofis dan sosiologis* (Cet. 2). Toko Gunung Agung.
- Ali, A. (2008). *Menguak realitas hukum: Rampai kolom & artikel pilihan dalam bidang hukum* (Cet. 1). Kencana Prenada Media Group.
- Apeldoorn, L. J. van. (1990). *Pengantar ilmu hukum*. Pradnya Paramita.
- Arifuddin, A. M. (n.d.). *Hak pemilikan atas tanah (Studi kasus di Gampong Alua Naga, Kecamatan Syaih Kuala, Kota Banda Aceh)*.
<https://repository.unpas.ac.id/41867/9/9.%20BAB%20I.pdf>
- Asikin, Z. (2012). *Pengantar tata hukum Indonesia*. Rajawali Press.

- Dominikus, R. (2010). *Filsafat hukum: Mencari, memahami dan menerapkan hukum*. Laksbang Pressindo.
- Friedman, L. M. (1977). *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation.
- Harsono, B. (Ed.). (2003). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Idriss, I. M., & Boulanger, R. W. (2008). *Soil liquefaction during earthquakes*. Earthquake Engineering Research Institute.
- Irwansyah. (2024). *Penelitian hukum: Pilihan metode & praktik penulisan artikel* (6th ed.). Mirra Buana Media.
- Kansil, C. S. T. (Ed.). (2009). *Kamus istilah aneka hukum* (Cet. 1). Jala Permata.
- Lestari, N. (2021). Status hak atas tanah pasca bencana likuifaksi dan rencana tata ruang wilayah di Kota Palu. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, 5(1), 160. <https://doi.org/10.33474/hukeno.v5i1.10109>
- Minnie, R. (2019, April 10). Jejak tua di area likuifaksi Sulawesi Tengah. *Mongabay Indonesia*. <https://www.mongabay.co.id/2019/04/10/jejak-tua-di-area-likuifaksi-sulawesi-tengah/>
- Miqat, N., & Patittingi, F. (n.d.). *The rights of land in marriage agreement of miscenegeation by subsequent the constitutional court decision number 69/PUU-XIII/2015 based on the customary law perspective*.
- Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana.
- Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana.
- Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah dalam Keadaan Tertentu.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- Prayogo, R. T. (2016). Penerapan asas kepastian hukum dalam peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang hak uji materiil dan dalam peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang pedoman beracara dalam pengujian undang-undang. 13.
- Rachman, R., & Ardiansyah, E. (2024). Legal certainty of land rights affected by natural disasters. *Arena Hukum*, 17(1), 112–132. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2024.01701.7>
- Santoso, U. (2012). *Hukum agraria: Kajian komprehensif*. Kencana.
- Seed, H. B., Lee, K. L., Idriss, I. M., & Makdisi, F. I. (1975). The slides in the San Fernando dams during the earthquake of February 9, 1971. *Journal of the Geotechnical Engineering Division*, 101(7), 651–688. <https://doi.org/10.1061/AJGEB6.0000178>
- Siradjudin, M. (2025, December 28). Ribuan warga menolak keinginan Walikota Palu untuk hibahkan tanah eks likuifaksi Balaroa. *Radar Palu*. <https://radarpalu.jawapos.com/>
- Soerso. (2011). *Pengantar ilmu hukum*. PT Sinar Grafika.
- Sompie, O. B. A., Ticoh, J. H., & Tijow, K. C. (2018). Analisis potensi likuifaksi tanah berdasarkan data standard penetration test (SPT): Studi kasus Dermaga Bitung Sulawesi Utara. 6(7).
- Sumardjono, M. S. (2008). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya*. Penerbit Buku Kompas.
- Sumardjono, M. S. W. (1997, June 6). Kepastian hukum dalam pendaftaran tanah dan manfaatnya bagi bisnis perbankan properti. Makalah seminar.
- Surahman, W. A., & Friskanov, I. S. (2025). Penyuluhan hukum dan edukasi interaktif tentang pentingnya pendaftaran kepemilikan tanah di Kelurahan Besusu Tengah Kota Palu. *Jurnal Abdi Masyarakat Indonesia*, 5(2), 637–646. <https://doi.org/10.54082/jamsi.1512>
- Susiati, D., & Setiadji, S. (2020). Status hukum hak milik atas tanah yang terkena abrasi. *Mimbar Keadilan*, 13(1), 96–107. <https://doi.org/10.30996/mk.v13i1.3082>
- Syahrani, R. (1999). *Rangkuman intisari ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.

- Tampubolon, M. H. R., Maddusila, S. F., Zulkarnain, & Mallawa, S. D. (n.d.). The legal certainty of community participation related to mining activities. 23(1), 11. <https://doi.org/10.31941/pj.v23i1.4465>
- Tim Pusat Studi Gempa Nasional. (n.d.). *Investigasi awal longsor-likuifaksi geotechnical events reconnaissance (GEER) akibat gempa Palu 28 September 2018*. PUPR RI.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Wijayanta, T. (2014). Asas kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan dalam kaitannya dengan putusan kepailitan pengadilan niaga. *Jurnal Dinamika Hukum*, 14(2). <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2014.14.2.291>