

KONSINYASI TANAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM: ANALISIS PRAKTIK PERADILAN DI PENGADILAN NEGERI GRESIK

Margareth Manullang

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

22071010154@student.upnjatim.ac.id

Aldira Mara Ditta Caesar Purwanto

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

aldira.ih@upnjatim.ac.id

Abstract

Land acquisition for public-interest development requires a legal mechanism capable of balancing the need to accelerate infrastructure development with the protection of landowners' rights. One of the mechanisms provided by Indonesian law is consignment, namely the deposit of compensation with the District Court when compensation cannot be directly delivered to the entitled party because of refusal, uncertainty regarding the entitled party's whereabouts, or other legally recognized circumstances. This study aims to analyze the implementation of land consignment at the Gresik District Court from the perspective of the public-interest principle, with particular attention to legal certainty, protection of landowners' rights, judicial procedures, and practical obstacles. The study employs empirical juridical research using structural and socio-legal approaches. Primary data were obtained through interviews and observations involving judges, court clerks, and bailiffs at the Gresik District Court, while secondary data consisted of legislation, court decisions, legal literature, and relevant academic publications. The findings indicate that consignment procedures at the Gresik District Court have generally been implemented through registration, administrative verification, payment of the consignment amount, judicial examination, notification or offer of compensation, and judicial determination. Data from 2021–2025 show that consignment applications were associated with major public-interest infrastructure projects, particularly the Krian–Legundi–Bunder–Manyar Toll Road and flood-control infrastructure. However, implementation remains constrained by limited access to consignment information, unresolved ownership disputes, difficulties in identifying or locating entitled parties, and uncertainty concerning the period for depositing and withdrawing compensation. The study concludes that consignment can function as an instrument for balancing development interests and landowners' rights only when procedural legality is accompanied by meaningful protection, transparency, and effective judicial supervision.

Keywords: *Land Consignment; Land Acquisition; Public Interest; Judicial Practice; Legal Certainty; Landowners' Rights.*

Abstrak

Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum memerlukan mekanisme hukum yang mampu menyeimbangkan kebutuhan percepatan pembangunan infrastruktur dengan perlindungan hak-hak pemilik tanah. Salah satu mekanisme yang disediakan oleh hukum Indonesia adalah konsinyasi, yaitu penitipan ganti kerugian pada Pengadilan Negeri ketika ganti kerugian tidak dapat diserahkan secara langsung kepada pihak yang berhak karena adanya penolakan, ketidakjelasan mengenai keberadaan pihak yang berhak, atau keadaan lain yang diakui secara hukum. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan konsinyasi tanah di Pengadilan Negeri Gresik dari perspektif asas kepentingan umum, dengan memberikan perhatian khusus pada kepastian hukum, perlindungan hak pemilik tanah, prosedur peradilan, dan hambatan dalam praktik. Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan struktural dan sosio-legal. Data primer diperoleh melalui wawancara dan observasi yang melibatkan hakim, panitera, dan juru sita di Pengadilan Negeri Gresik, sedangkan data sekunder terdiri atas peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, literatur hukum, dan

publikasi akademik yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa prosedur konsinyasi di Pengadilan Negeri Gresik pada umumnya telah dilaksanakan melalui tahapan pendaftaran, verifikasi administratif, pembayaran atau penitipan uang ganti kerugian, pemeriksaan oleh pengadilan, pemberitahuan atau penawaran ganti kerugian, dan penetapan pengadilan. Data tahun 2021–2025 menunjukkan bahwa permohonan konsinyasi berkaitan dengan proyek-proyek infrastruktur untuk kepentingan umum, khususnya pembangunan Jalan Tol Krian–Legundi–Bunder–Manyar dan infrastruktur pengendalian banjir. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi berbagai kendala, antara lain keterbatasan akses terhadap informasi konsinyasi, sengketa kepemilikan yang belum terselesaikan, kesulitan dalam mengidentifikasi atau menemukan pihak yang berhak, serta ketidakpastian mengenai jangka waktu penitipan dan pengambilan ganti kerugian. Penelitian ini menyimpulkan bahwa konsinyasi dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menyeimbangkan kepentingan pembangunan dan hak pemilik tanah apabila legalitas prosedural disertai dengan perlindungan hak yang bermakna, transparansi, dan pengawasan yudisial yang efektif.

Kata Kunci: Konsinyasi Tanah; Pengadaan Tanah; Kepentingan Umum; Praktik Peradilan; Kepastian Hukum; Hak Pemilik Tanah.

I. PENDAHULUAN

Peningkatan penduduk memberikan pengaruh pada perkembangan kebutuhan akan tanah karena pembangunan infrastruktur yang semakin meningkat sehingga diperlukan tanah untuk pembangunan berbagai kepentingan umum yaitu bandara, jalan tol, pelabuhan, bendungan, dan fasilitas lainnya. Ketika pemerintah memerlukan tanah untuk kepentingan umum maka pemerintah melakukan pengadaan tanah yang merupakan proses pembebasan tanah dengan menyerahkan ganti kerugian terhadap masyarakat yang merupakan pihak yang berhak atas tanah. Namun pada proses pemberian ganti kerugian oleh pemerintah untuk masyarakat yang mengizinkan lahan atau melepaskan tanahnya untuk pembangunan masih terdapat penolakan dari pihak dari masyarakat yang merupakan pemilik tanah, hal tersebut dikarenakan ketidaksesuaian nilai

kompensasi kerugian yang diberikan oleh instansi pemerintah yang merupakan pihak yang membutuhkan tanah yang menimbulkan permasalahan atau konflik antara masyarakat dan pihak pemerintah dalam pengadaan tanah.

Ketika suatu lokasi pada suatu daerah akan dilakukan pembangunan kepentingan umum, maka dilaksanakan musyawarah antara para pihak, seperti tim pengadaan tanah dan masyarakat sebagai pemilik tanah, dalam proses musyawarah yang membahas pemberian ganti kerugian tetapi tidak tercapainya kesepakatan, maka hal tersebut yang menjadi dasar terdapat salah satu penyelesaian, yaitu dengan mengajukan permohonan konsinyasi kepada Pengadilan Negeri. Konsinyasi yang merupakan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri sebagai penyelesaian secara hukum ketika terjadi penolakan dari pemilik tanah dan ketidaktauan keberadaan dari pemilik tanah.

Bahwa dalam Hukum Perdata Pasal 1404 sampai dengan pasal 1412 KUHPerdata menjadi dasar hukum pengaturan konsinyasi tentang penawaran pembayaran langsung yang diikuti oleh penitipan, kemudian berdasarkan peraturan perundang undangan di Indonesia bahwa PERMA 2/2021 tentang perubahan atas PERMA 3/2016 tentang tata cara pengajuan keberatan dan penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Bahwa proses pelaksanaan konsinyasi harus dilakukan berdasarkan teori keadilan dengan berfokus pada kepentingan mempunyai peran untuk menjamin keadilan pada setiap orang atau masyarakat ;¹ selain itu teori sejahtera yang menjadi dasar jika tujuan dari pengadaan tanah adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan karena negara sejahtera lahir akibat reaksi terhadap kegagalan sebuah negara hukum yang sosialis;² Pengadilan Negeri Gresik menjadi salah satu pengadilan yang setiap tahunnya terdapat permohonan konsinyasi, hal tersebut di pengaruhi karena wilayah Gresik merupakan salah satu daerah yang mengalami perkembangan pembangunan infrastruktur dikarenakan menjadi daerah industri di Jawa Timur, bahwa berdasarkan Badan Pusat Stastistik Kabupaten Gresik

menjelaskan perekonomian Kabupaten Gresik didominasi oleh lapangan usaha industri yang mencapai 51,25%. Pelaksanaan konsinyasi di Pengadilan Negeri Gresik masih terdapat tantangan seiring berjalannya waktu, permasalahan yang kerap dihadapi seperti pada faktor internal yaitu keterbatasan akses pada permohonan konsinyasi, penerapan sistem *E-Court*, kemudian pada faktor eksternal adalah ketika tanah masih dalam permasalahan sengketa dan kekosongan hukum dalam pengaturan jangka waktu penitipan uang konsinyasi.

Salah satu permohonan konsinyasi di Pengadilan Negeri Gresik adalah Nomor 1/Pdt.P-Kons/2024/PN Gsk, alasan diajukan permohonan konsinyasi tersebut ke Pengadilan karena pihak Termohon yaitu pemilik tanah tidak diketahui beradaanya. Bahwa Pemohon adalah Pembuat Komitmen Pengadaan Tanah Jalan Tol Surabaya-Mojokerto, Krian-Legundi, Gresik yang bertindak sebagai Direktur Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat sebagai instansi yang memerlukan tanah untuk pembangunan jalan tol.

Bahwa permasalahan yang diangkat oleh penulis dalam penelitian belum pernah diteliti oleh peneliti terdahulu dan mempunyai kebaruan dengan membahas mekanisme konsinyasi melalui pengadilan sebagai tahap akhir ketika terdapat penolakan ganti kerugian atas suatu tanah. Penelitian terdahulu banyak fokus pada pembahasan hukum para pemilik

¹ Sugianto & Leliya. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Deepublish, 2017.

² Abrar, Saleng. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press, 2004.

tanah dalam konsinyasi dan lebih membahas prosedur penentuan nilai tanah oleh appraisal untuk pembangunan bandara, selain itu mempunyai perbedaan pada lokasi penelitian.

Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam pada implementasi konsinyasi yaitu penitipan ganti kerugian melalui instansi pengadilan sebagai perwujudan dalam memenuhi kepastian hukum dan keadilan untuk setiap masyarakat sebagai pemilik tanah yang memiliki hak untuk mendapatkan keadilan, selain itu untuk mengetahui apakah asas kepentingan umum telah diterapkan dengan baik karena berdasarkan teori kepentingan umum berarti seluruh masyarakat yang termasuk pemilik tanah juga harus dipenuhi hak nya, Kemudian untuk mengetahui bagaimana hukum berlaku di kehidupan sosial dan masyarakat melalui pelaksanaan konsinyasi, apakah sudah berjalan dan diterapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kaidah norma yang berlaku di Indonesia. Dengan demikian fokus kajian pada artikel yang membahas tentang pelaksanaan konsinyasi merujuk pada dua permasalahan, yaitu 1. Bagaimana konsinyasi berdasarkan asas kepentingan umum; 2. Bagaimana Prosedur pelaksanaan konsinyasi atas tanah di Pengadilan Negeri Gresik.

II. METODE PENELITIAN

Bahwa Sebuah penelitian diperlukan untuk menyelesaikan suatu problematika secara sistematis yang menerapkan metode secara ilmiah melalui kajian analisis. Penelitian yang dilakukan menggunakan jenis penelitian yuridis empiris yang memperoleh data secara langsung untuk mendapatkan informasi berdasarkan kenyataan yang ada di lokasi penelitian atau lapangan, Dengan penelitian yang bersifat prespektif dengan fokus dari penelitian adalah tentang efektivitas hukum dalam implementasi penegakan hukum.³ Melalui metode penelitian dapat tercapai tujuan yaitu untuk menemukan kenyataan yang terjadi di tengah tengah masyarakat, selain itu untuk mengetahui bagaimana hukum positif berlaku di kehidupan sosial dan masyarakat, apakah sudah berjalan dan diterapkan sesuai dengan kaidah norma yang berlaku.⁴ Dilakukan dengan pendekatan struktural dan pendekatan *law and society* atau pendekatan sosio-legal, kedua pendekatan ini fokus pada bagaimana peran lembaga pengadilan dan perkembangan hukum dalam masyarakat yang berfungsi pada sistem sosial. Kemudian melalui pendekatan sosio-legal dengan adanya pemahaman *ratio decidendi* artinya terdapat alasan hukum yang hakim pertimbangkan untuk memberikan sebuah putusan.⁵ Bahwa dalam penelitian yuridis empiris fokus tujuan penelitiannya merupakan

³ Irwansyah. Penelitian Hukum. Yogyakarta: Mitra Buana Media, 2021.

⁴ Soekanto, *Op.Cit.*

⁵ Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2021.

gejala hukum di masyarakat yang menjadi subjek penelitian.⁶ Data yang diperoleh dari masyarakat secara langsung dari lokasi penelitian yang merupakan data primer.⁷ Teknik pengumpulan data bersumber dari data primer yaitu wawancara dan berdasarkan observasi yang diperoleh di Pengadilan Negeri Gresik, kemudian terdapat data sekunder melalui berbagai literatur atau bahan kepustakaan yang meliputi berbagai peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli, yurisprudensi, dokumen resmi, buku putusan putusan hakim.⁸ Data sekunder bersumber dari bahan hukum primer yang merupakan sesuatu pembahasan yang mempunyai sifat autoratif yang terdiri dari UUD 1945, KUHP, Perdata, UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU 2/2012 tentang pengadaan tanah dan beberapa peraturan mahkamah agung. Kemudian sumber yang kedua berasal dari bahan hukum sekunder yang merupakan segala bahan hukum yang diperoleh dari publikasi yang berhubungan dengan hukum yang mencakup buku teks yang berisi prinsip dasar dari dokumen, jurnal, skripsi, tesis serta bahan hukum yang bersumber dari makalah, artikel atau tulisan ilmiah lainnya.⁹ Terdapat metode analisis data berupa analisis kualitatif untuk mengetahui proses penegakan hukum dan pelaksanaan hukum, selain itu untuk memperoleh jawaban dari permasalahan yang

muncul yang diangkat pada penelitian ini dan untuk menganalisis dan mendeskripsikan peristiwa atau suatu fenomena yang akan menghasilkan data secara deskriptif analitis.¹⁰ Melalui penelitian maka akan menghasilkan data dengan menganalisis, mendeskripsikan, dan memaparkan hasil data primer dan sekunder dari hasil pengamatan pelaksanaan konsinyasi di Pengadilan Negeri Gresik. Penelitian ini juga melakukan analisis pada suatu permasalahan berdasarkan data lapangan yang merupakan hasil observasi penulis.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Pelaksanaan Konsinyasi Berdasarkan Asas Kepentingan Umum

Bahwa Asas kepentingan umum merupakan suatu kepentingan negara yang wajib untuk pemerintah wujudkan demi tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.¹¹ Pelaksanaan konsinyasi harus dilakukan dengan ketentuan peraturan yang berlaku dan juga perlu dilakukan berdasarkan asas kepentingan umum karena melalui penerapan asas tersebut proses pelaksanaan konsinyasi dapat berjalan dengan baik, asas kepentingan umum harus memenuhi tujuan dan kemanfaatan yang artinya melalui asas kepentingan umum tersebut konsinyasi harus

⁶ Irwansyah, *Op.Cit.*

⁷ Soekanto, *Op.Cit*

⁸ Marzuki, *Op.Cit.*

⁹ Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek.* Jakarta: Sinar Grafika, 2002.

¹⁰ Soekanto, *Op.Cit.*

mempunyai tujuan untuk keseluruhan masyarakat. Negara yang dibentuk untuk kepentingan umum harus mencapai keadilan bagi masyarakat, oleh karena itu terdapat prinsip yang harus dipenuhi ketika suatu pembangunan memerlukan tanah, artinya pihak swasta atau perorangan tidak berhak melakukan pembebasan tanah dan setiap kegiatan pembangunan tidak mencari keuntungan.

Bagi kehidupan manusia, tanah adalah sesuatu yang penting karena sebuah tanah selain digunakan untuk membangun rumah dan bangunan lainnya, tetapi tanah juga digunakan manusia untuk mendapatkan mata pencaharian seperti dari berkebun, berternak dan bertani.¹² Namun di tengah tengah masyarakat banyak timbul berbagai ketegangan yang diakibatkan oleh sebuah tanah, seperti dalam hal pencabutan, pelepasan hak terhadap tanah, dan pembebasan tanah yang merupakan langkah pertama yang dilakukan oleh pihak pemerintah jika memerlukan sebuah tanah untuk pembangunan yang mengakibatkan terdapat perpindahan hak tanah yang menjadi dalam penguasaan pemerintah atau negara.¹³

Ketika seseorang ingin menyerahkan tanah miliknya untuk kepentingan umum, maka harus melalui prosedur pemberian ganti

kerugian yang memadai berdasarkan peraturan hukum yang berlaku.¹⁴ Pelaksanaan konsinyasi harus diterapkan berdasarkan asas kepentingan umum dengan mewujudkan pengadaan tanah yang dilakukan dengan bijaksana dan hati-hati tanpa merugikan pihak lain. Melalui asas kepentingan umum Pemberian konsinyasi harus dilakukan dengan kebenaran dan mengutamakan keadilan dengan terdapat tolak ukur kepentingan umum yang dilaksanakan dengan transparan, jelas dan dijalankan dengan secara tegas.¹⁵

Oleh karena itu masih perlu dilakukan evaluasi terhadap hakikat dari kepentingan umum tersebut karena masih terlalu umum untuk menjadi alasan melakukan pengadaan tanah. Kepentingan umum yang merupakan kepentingan negara dan bangsa bersama rakyat yang harus memperhatikan dari segi sosial politik, hak asasi manusia dan berdasarkan asas pembangunan nasional dengan memperhatikan ketahanan nasional.¹⁶ Setiap para pihak mempunyai kedudukan hukum yang sama atau sederajat, pemilik tanah mempunyai hak untuk menolak ganti kerugian yang ditawarkan, Namun pada kenyataannya di Indonesia peraturan hukum yang mengatur pencabutan atau pelepasan hak dan pembebasan tanah untuk keperluan pemerintah belum berjalan sesuai dengan baik.

¹² Sutedi, Andrian. Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

¹³ Aartje tehupeiory. Format Hukum Yang Melindungi Kepentingan Pemegang Hak Atas Tanah (Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah). Jakarta: UKI Press, 2020.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 46.

¹⁵ *Ibid*, hlm.56.

¹⁶ Salinde, John. Masalah Tanah Dalam Pembangunan. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

Pelaksanaan konsinyasi yang merupakan penitipan ganti kerugian terhadap tanah adalah tahapan yang harus dipenuhi ketika ingin melakukan pengadaan tanah, sebagai penyelesaian ketika proses pengadaan tanah dihadapkan dengan penolakan dan sesuatu menghambat pembangunan, maka konsinyasi sebagai mekanisme untuk menjamin pelaksanaan pembangunan tanpa mengabaikan hak masyarakat dan tetap memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat yang mempunyai hak. Permasalahan yang kadang muncul adalah ketika telah dilakukan berbagai cara untuk musyawarah, namun tidak membawa hasil yang mengakibatkan proses penyelesaian pemberian ganti kerugian menjadi buntu.¹⁷ Penyelesaian melalui konsinyasi merupakan langkah hukum yang bersifat administratif dengan yudisial, Pengadilan Negeri yang berwenang untuk penetapan penitipan ganti kerugian, dengan melakukan permohonan konsinyasi maka pihak yang menjadi pemohon melakukan bentuk pertanggung jawaban dari pihak yang berkepentingan.

3.2 Prosedur pelaksanaan konsinyasi atas tanah di Pengadilan Negeri Gresik

Pada instansi Pengadilan Negeri terdapat syarat sah agar untuk melakukan penitipan ganti kerugian yang merupakan konsinyasi

untuk mengajukan permohonan konsinyasi harus melengkapi beberapa syarat yaitu : 1. Surat keterangan dari ketua pelaksana pengadaan tanah yang berisi alasan dilakukan konsinyasi; 2. Identitas dari Termohon yang merupakan pihak yang mempunyai hak atas uang ganti kerugian yang akan dititipkan; 3. Undangan dan berita acara dari pelaksanaan musyawarah penetapan ganti kerugian; 4. Melampirkan fotocopy KTP dari para pihak yaitu Pemohon dan termohon, surat kuasa khusus jika permohonan diwakilkan; 5. Surat keputusan dari pemerintah pusat dan daerah tentang penetapan lokasi pembangunan; 6. Bukti atau segala sesuatu yang menyatakan jika Termohon merupakan pihak yang mempunyai hak pada objek pengadaan tanah yang akan dilakukan pembangunan oleh pemerintah.

Bahwa ganti kerugian mempunyai fungsi menjadi sarana pemulihan.¹⁸ Pada hukum perdata pemberian ganti rugi merupakan pemberian prestasi dengan nilai yang sama atau setara dari suatu kerugian yang di dapatkan seseorang yang menjadi salah satu pihak dalam kesepakatan, terdapat mekanisme dalam pengadaan tanah yang dilakukan sebelum ke tahap konsinyasi. Sebuah ganti rugi berikan untuk memulihkan kerugian yang dialami pihak yang merasa dirugikan dan besarnya nilai suatu kerugian ditentukan dengan cara melakukan perbandingan.¹⁹

¹⁷ *Ibid*, hlm.58.

¹⁸ Mertokusumo. Hukum Acara Perdata Indonesia. Yogyakarta: Liberty, 2009.

¹⁹ Setiawan, R. Pokok Pokok Hukum Perikatan. Bandung: Binacipta, 1977.

Pemberian ganti kerugian harus berdasarkan asas ganti kerugian yang mempunyai sifat material dan mencakup kerugian immaterial.²⁰ asas ganti kerugian yang menjadi dasar untuk pelaksanaan konsinyasi, antara lain: 1. Asas persamaan kedudukan di hadapan hukum yang menjelaskan tentang hak setiap masyarakat untuk mempunyai kedudukan yang setara. Maka dalam pemberian ganti kerugian semua orang mempunyai hak yang sama, pemerintah harus bertindak adil dan bijaksana dalam menentukan ganti kerugian, sehingga tercapainya kemanfaatan dan keadilan dapat ditegakkan; 2. Asas kepastian hukum yang menjadi dasar untuk diterapkan jaminan hukum kepada setiap orang atau pihak yang berkepentingan, sehingga pihak yang merasa dirugikan mendapatkan hak nya berdasarkan aturan hukum yang telah berlaku; 3. Asas kepantasan yang merupakan kelayakan hukum yaitu kepatutan dalam hukum tentang pemberian ganti kerugian dengan prinsip kebenaran, dengan pelaksanaan konsinyasi diharapkan dapat menentukan pengambilan keputusan berdasarkan peraturan perundang undangan.

Ketika dilaksanakan konsinyasi atau penetipan ganti kerugian terhadap pihak pemilik tanah, maka harus dilaksanakan dengan tujuan bukan untuk lebih menguntungkan pemerintah tetapi melalui pemberian ganti kerugian mengakibatkan para

pihak pemilik tanah kembali sama pada keadaan sebelum terjadinya kerugian.²¹ Pemberian ganti kerugian bagi pihak yang berhak dapat diberikan dengan beberapa bentuk fisik, antara lain: 1. Uang; 2. Pemukiman Kembali; 3. Tanah Pengganti; 4. Kepemilikan Saham, Bentuk lain berdasarkan persetujuan kedua pihak.

Bahwa pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan oleh pemerintah melalui pelepasan hak atas tanah dari masyarakat yang juga dijelaskan pada Peraturan perundang undangan, terdapat mekanisme dalam pengadaan tanah yang dilakukan sebelum ke tahap konsinyasi dimulai dari tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil, tahapan tersebut dapat dibagi menjadi antara lain: 1. Penetapan lokasi Penetapan pada pembangunan yang telah terdapat keputusan dari gubernur/wali kota yang menjadi dasar pengadaan tanah, hal tersebut menjadi ijin untuk mendapatkan tanah. Ketika sebuah wilayah sudah ditetapkan untuk dilakukan pengadaan tanah untuk pembangunan umum berdasarkan surat keputusan Gubernur atau Pemerintah Daerah, maka harus melakukan pengkajian kesesuaian tata ruang, pemanfaatan tanah, penatagunaan tanah, lingkungan dan rencana pembangunan; Inventerisasi dan Identifikasi, bahwa Inventarisasi adalah mendata dan melakukan verifikasi dalam pengelolaan tanah dengan pendataan dan pencatatan sedangkan

²⁰ Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.

²¹ Sumardjono, M, S. W. *Kebijakan Pertanahan*, Jakarta: Buku Kompas, 2001.

identifikasi adalah proses pengenalan objek tanah melalui pengamatan dan penelitian dari jenis tanah atau klasifikasi tanah; 3. Penilaian Ganti Kerugian bahwa penilaian dilakukan oleh penilai pertanahan yang bersifat independen yang dipengaruhi oleh lokasi, status tanah, letak tanah, lingkungan, faktor penggunaan tanah dan sarana dan prasarana pada sekitar lahan tanah, Hasil penilaian yang dilakukan oleh appraisal akan menjadi dasar bagi panitia pengadaan tanah untuk melakukan musyawarah. Ganti kerugian terhadap objek pengadaan tanah dapat bersifat fisik yang merupakan kompensasi yang dapat dilihat secara nyata seperti tanah pengganti, permukiman, saham dan uang, kemudian dalam bentuk non fisik yang merupakan kompensasi bagi kerugian yang tidak dapat dilihat atau tidak ada wujudnya; 4. Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian, jika tidak dilakukan musyawarah maka persyaratan untuk pengadaan tanah tidak terpenuhi, bahwa kegiatan musyawarah mempunyai peranan yang penting karena bersifat wajib, Bahwa musyawarah dilakukan dengan secara langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang mempunyai hak atas tanah atau bangunan. Diperlukan persetujuan dari pemilik tanah untuk melakukan pembangunan, jika 25% dari pemilik tanah tidak setuju atau terdapat beberapa alasan seperti tidak diketahui keberadaannya, maka pembangunan tetap berlanjut dengan melakukan penitipan ganti kerugian atau mengajukan permohona

konsinyasi kepada Pengadilan Negeri; 5. Konsinyasi, bahwa ketika dalam musyawarah terdapat kesepakatan maka dilakukan pembayaran ganti kerugian yang biasanya berbentuk uang. Kemudian ketika tidak tercapainya kesepakatan yaitu pihak pemilik tanah menolak ganti kerugian maka dilakukan penitipan ganti kerugian yaitu konsinyasi; 6. Pelepasan Hak Atas Tanah, berdasarkan Pasal 1 UU 2/2012 yang menjelaskan jika pelepasan hak merupakan pelepasan suatu akibat hukum dari pihak yang sebelumnya mempunyai hak kepada pihak Negara. Ketika ganti rugi yaitu uang telah diterima oleh pihak yang berhak melalui berita acara pembayaran ganti rugi dan dilakukan penyerahan dokumen yang dibutuhkan, maka Kepala Kantor Pertanahan melakukan pencatatan hapusnya hak terhadap tanah dari pihak yang sebelumnya berhak. Ketika daftar nomatif pembayaran ganti rugi sudah dikeluarkan, hal tersebut menjadi dasar untuk pelepasan hak dan dasar Instansi yang berkepentingan dengan tanah akan mengeluarkan tanda terima pembayaran dan pihak pemilik tanah menerima uang ganti rugi melalui surat pernyataan penyerahan hak atas tanah serta panitia pengadaan tanah menerbitkan Berita Acara.

Wilayah Gresik menjadi daerah industri di Jawa Timur yang mengakibatkan sering dilakukan pembangunan untuk kepentingan umum sehingga membuat peningkatan permohonan konsinyasi di Pengadilan Negeri Gresik, Setiap Pemohon yang akan mengajukan penitipan ganti rugi di Pengadilan Negeri

Gresik harus mengikuti setiap tahapan prosedur dan melengkapi setiap berkas persyaratan yang diperlukan agar permohonan konsinyasi diterima. Bahwa Pengadilan Negeri Gresik untuk memberikan penetapan pada permohonan konsinyasi atas dasar pertimbangan hakim adalah berdasarkan dokumen yang menjadi bukti yang diajukan telah cukup.

Kemudian berdasarkan KUHPerdara pada pasal 1405 yang menjelaskan tentang penawaran pembayaran tunai agar ditetapkan sah, maka harus memenuhi beberapa hal yaitu:

- Penitipan dilakukan kepada pihak yang mempunyai hak untuk menerimanya;
- Pihak yang mempunyai hak melakukan penawaran;
- Penawaran tersebut mencakup seluruh uang pokok, biaya yang telah ditetapkan;
- Penawaran dilakukan di lokasi yang ditentukan para pihak pada perjanjian, ketika tidak ditentukan pada perjanjian maka di tempat tinggal Termohon atau di lokasi yang dipilih oleh para pihak;
- Penawaran dapat dilakukan oleh Notaris, Juru Sita, dan harus dihadirkan saksi.

Pengadilan Negeri Gresik mempunyai wewenang untuk memeriksa permohonan konsinyasi yang masuk ke Pengadilan Negeri Gresik karena objek pengadaan tanah berada di wilayah hukum Pengadilan Negeri Gresik yang merupakan kompetensi relatif. Selama 5 tahun terakhir setiap tahunnya terdapat permohonan konsinyasi atas tanah untuk kepentingan umum di Pengadilan Negeri Gresik, oleh karena itu penulis menyajikan

jumlah data permohonan konsinyasi di Pengadilan Negeri Gresik melalui tabel berikut.

No.	Tahun	Konsinyasi untuk kepentingan umum	Jumlah perkara setiap tahunnya
1.	2021	Jalan Tol Krian Legundi Bunder Manyar.	11
2.	2022	Jalan Tol Krian Legundi Bunder Manyar.	30
3.	2023	Program dan kegiatan pengendalian banjir Kali Lamong.	17
4.	2024	Jalan Tol Krian Legundi Bunder Manyar.	1
5.	2025	Rekonduktor ing SUTT 150 kV Lamongan – Cerme	2

Berdasarkan *Standar Operasional Prosedur* Pengadilan Negeri Gresik Kepaniteraan Perdata, bahwa alur pelaksanaan konsinyasi sebagai berikut: 1. Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), menerima permohonan konsinyasi yang masuk di Pengadilan Negeri Gresik dan melakukan pendaftaran perkara di sistem informasi penelusuran perkara serta melakukan pembuatan akun *E-court* jika semua berkas persyaratan telah dipenuhi maka akan

diperiksa oleh Panitera yang kemudian dilaporkan kepada Ketua Pengadilan Negeri; 2. Kasir, ketika Pemohon telah melakukan pembayaran biaya panjar perkara dan sudah melakukan transfer uang konsinyasi melalui rekening pengadilan, maka kasir akan membuat slip setoran panjar biaya perkara dan melakukan penerimaan bukti setoran dari Bank untuk diinput ke aplikasi sistem informasi penelusuran perkara sehingga permohonan tersebut memperoleh nomor perkara; 3. Kepaniteraan, melakukan pemeriksaan permohonan konsinyasi, membuat resume berkas permohonan dan konsep penetapan perintah penawaran untuk diserahkan ke Ketua Pengadilan Negeri Gresik, dan menunjuk juru sita; 4. Juru Sita melaksanakan penawaran dan membuat berita acara penawaran, jika alasan permohonan konsinyasi adalah pihak Termohon yang menolak besar uang ganti kerugian maka Juru Sita dan salah satu Panitera Muda ke alamat Termohon untuk melakukan penawaran sedangkan jika alasan permohonan konsinyasi adalah tidak diketahui keberadaannya, maka dilakukan pemanggilan melalui pemberitahuan informasi kepada perangkat desa dan pemberitaan di surat kabar; 5. Ketua Pengadilan Negeri setelah mempelajari permohonan konsinyasi dan penunjukan Juru Sita, maka Ketua Pengadilan Negeri kemudian menerima pendapat dari panitera untuk pertimbangan dalam melakukan penandatanganan penetapan penawaran, selanjutnya penunjukan Hakim; 6. Hakim

menetapkan hari sidang melalui sistem informasi penelusuran perkara, melaksanakan persidangan dengan melakukan pemanggilan kepada para pihak, kemudian penetapan pengesahan konsinyasi.

Salah satu permohonan konsinyasi yang masuk di Pengadilan Negeri Gresik adalah Nomor 1/Pdt.P-Kons/2024/PN Gsk, permohonan konsinyasi tersebut karena pemilik tanah tidak diketahui keberadaannya atas Pengadaan Tanah Jalan Tol Surabaya-Mojokerto, Krian-Legundi-Bunder. berdasarkan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor : 608/KPTS/M/2024 tanggal 18 Maret 2024, kemudian Termohon yaitu Soead yang beralamat di Desa Dahanrejo, Kecamatan Kebomas, Kabupaten Gresik. Bahwa pihak Soe'ad menurut pelaksana pengadaan tanah telah terdaftar pada dalam hasil inventarisasi dan identifikasi atas objek pengadaan tanah jalan tol Krian-Legundi-Bunder. Berdasarkan keterangan beberapa pihak dari hasil musyawarah, bahwa tanah tersebut sudah pernah dijual namun tidak diketahui keberadaan dari si pembeli tanah, sehingga tidak diketahui keberadaannya. Bahwa berdasarkan pertimbangan Hakim pada penetapan konsinyasi Nomor 1/Pdt.P-Kons/2024/PN yang menjelaskan jika salah satu syarat untuk pemohon dapat mengajukan permohonan konsinyasi di pengadilan adalah objek pengadaaan tanah untuk kepentingan umum yang akan dilakukan penyerahan konsinyasi kepada masyarakat yang berhak tetapi tidak diketahui keberadaannya.

Berdasarkan analisis putusan yang dilakukan, bahwa dasar hukum yang digunakan terhadap permohonan konsinyasi tersebut adalah Pasal 24 ayat (1) PERMA 3/2016 yang menjelaskan suatu keadaan agar sebuah instansi dapat mengajukan permohonan penitipan ganti kerugian kepada Pengadilan dan Pasal 29 ayat (2) PERMA 2/2021 yang menjelaskan jika hari sidang permohonan konsinyasi dilaksanakan paling lambat 2 (dua) hari setelah dikeluarkan penetapan hari sidang. Pengadilan Negeri Gresik mempunyai wewenang untuk memeriksa permohonan konsinyasi tersebut karena objek pengadaan tanah berada di wilayah hukum Pengadilan Negeri Gresik yang merupakan kompetensi relatif.

Namun dalam praktiknya proses pelaksanaan konsinyasi di Pengadilan Negeri Gresik tidak terlepas dari beberapa hambatan, bahwa berdasarkan penelitian yang dilakukan melalui analisis kasus dan wawancara dengan beberapa Hakim, Kepaniteraan dan Juru Sita di Pengadilan Negeri Gresik bahwa hambatan atau tantangan yang sering terjadi dalam proses pelaksanaan konsinyasi terdiri dari beberapa faktor yang terbagi menjadi faktor internal dan eksternal yaitu penitipan konsinyasi yang masih terdapat hambatan dalam pelaksanaannya karena kesulitan dalam akses dan masih terbatas, bahwa ketika konsinyasi mau dititipkan terhadap seseorang, maka kesadaran pihak yang berhak yaitu Termohon sangat diperlukan agar mengakses tentang tanah nya, di tengah-tengah

masyarakat kenyataan yang terjadi masih banyak masyarakat yang sudah beli tanah hampir puluhan tahun tapi tidak pernah dilihatnya yang kemudian tiba-tiba diketahui sudah terkena pembangunan bandara dan hal tersebut menjadi masalah.

Kemudian Kekosongan Hukum, Bahwa belum ada pengaturan hukum yang lebih jelas mengatur masa atau jangka waktu penitipan dan pengambilan uang konsinyasi atau ganti rugi dari Pengadilan, sehingga hal tersebut dapat menimbulkan permasalahan di waktu yang mendatang dan tidak memberikan kepastian hukum. Tantangan pelaksanaan konsinyasi juga dipengaruhi lingkungan sosial atau masyarakat, bahwa penyelesaian dengan konsinyasi sering dipandang sebagai upaya untuk menghindari hambatan dalam pembangunan untuk kepentingan umum karena hanya bersifat administratif, selain itu Permasalahan tanah yang masih dalam sengketa seperti masih dalam sengketa waris.

Berdasarkan penjelasan diatas yaitu hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan konsinyasi terhadap tanah berdasarkan asas kepentingan umum di Pengadilan Negeri Gresik yang dipengaruhi beberapa aspek internal dan eksternal yang mempengaruhi efektivitas penerapan pelaksanaan konsinyasi, sehingga diperlukan upaya untuk mengatasi setiap hambatan yang muncul agar pelaksanaan konsinyasi atas ganti kerugian terhadap tanah di Pengadilan Negeri Gresik dapat diterapkan berdasarkan asas kepentingan

umum dan kepastian hukum kepada semua pihak dalam proses pengadaan tanah.

IV. KESIMPULAN

Pelaksanaan konsinyasi atas tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Pengadilan Negeri Gresik pada dasarnya telah dilaksanakan berdasarkan kerangka hukum pengadaan tanah dan mekanisme penitipan ganti kerugian melalui Pengadilan Negeri. Penerapan asas kepentingan umum terlihat dari orientasi konsinyasi untuk memungkinkan pembangunan tetap berlangsung ketika pembayaran ganti kerugian tidak dapat dilakukan secara langsung kepada pihak yang berhak. Namun, penerapan asas tersebut tidak dapat dipahami hanya dari keberlanjutan pembangunan. Asas kepentingan umum harus ditempatkan dalam keseimbangan dengan kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan terhadap hak pihak yang berhak atas tanah. Dengan demikian, konsinyasi harus berfungsi sebagai instrumen untuk menjaga keseimbangan antara kebutuhan pembangunan dan hak masyarakat, bukan sekadar mekanisme administratif untuk mempercepat penguasaan tanah.

Prosedur konsinyasi di Pengadilan Negeri Gresik telah dilaksanakan melalui tahapan pendaftaran permohonan, pemeriksaan kelengkapan dokumen, pembayaran biaya dan penitipan ganti kerugian, pemeriksaan oleh kepaniteraan, penetapan penawaran, pelaksanaan penawaran oleh juru sita, pemanggilan pihak yang berhak,

persidangan, dan penetapan pengesahan konsinyasi oleh hakim. Dalam perkara Nomor 1/Pdt.P-Kons/2024/PN Gsk, konsinyasi berkaitan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Surabaya–Mojokerto ruas Krian–Legundi–Bunder, dengan salah satu persoalan utama berupa tidak diketahuinya keberadaan pihak yang berhak. Praktik tersebut menunjukkan bahwa pengadilan mempunyai fungsi penting sebagai lembaga yang memastikan bahwa penitipan ganti kerugian dilakukan berdasarkan dokumen dan persyaratan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Data permohonan konsinyasi tahun 2021–2025 menunjukkan adanya variasi jumlah perkara, yaitu 11 perkara pada 2021, 30 perkara pada 2022, 17 perkara pada 2023, 1 perkara pada 2024, dan 2 perkara pada 2025. Data tersebut menunjukkan bahwa konsinyasi di PN Gresik berkaitan erat dengan karakter dan tahapan proyek pembangunan tertentu, sehingga jumlah perkara tidak dapat dipandang sebagai tren nasional. Temuan lapangan menunjukkan bahwa efektivitas pelaksanaan konsinyasi masih dipengaruhi oleh hambatan internal dan eksternal, terutama keterbatasan akses informasi, kesulitan menemukan pihak yang berhak, keberadaan sengketa atas objek tanah, dan belum optimalnya kepastian mengenai jangka waktu penitipan dan pengambilan ganti kerugian.

Secara akademik, penelitian ini menunjukkan bahwa konsinyasi perlu dipahami sebagai mekanisme yang

mempunyai dimensi yudisial dan perlindungan hak, bukan hanya sebagai tahap administratif dalam pengadaan tanah. Secara praktis, diperlukan penguatan regulasi mengenai aspek yang belum memberikan kepastian yang memadai, khususnya mengenai pengelolaan penitipan dan pengambilan ganti kerugian, serta peningkatan transparansi informasi kepada masyarakat. Pengadilan dan lembaga yang terlibat dalam pengadaan tanah juga perlu memperkuat sosialisasi kepada pihak yang berhak agar masyarakat memahami prosedur, hak, dan mekanisme pengambilan ganti kerugian. Dengan demikian, konsinyasi dapat lebih konsisten menjalankan fungsi sebagai mekanisme penyelesaian yang mendukung pembangunan sekaligus mempertahankan perlindungan hukum dan keadilan bagi pemegang hak atas tanah.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Fuady, Munir. *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.
- Irwansyah. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2021.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 2009.
- Salinde, John. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Setiawan, R. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*. Bandung: Binacipta, 2007.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Bandung: UI Press, 2014.
- Sugianto, and Leliya. *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Sebuah Analisis dalam Perspektif Hukum dan Dampak terhadap Perilaku Ekonomi Masyarakat*. Yogyakarta: Deepublish, 2017.
- Sumaordjono, Maria S. W. *Kebijakan Pertanahan*. Jakarta: Buku Kompas, 2001.
- Sutedi, Adrian. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Tehupeiory, Aartje. *Format Hukum yang Melindungi Kepentingan Pemegang Hak Atas Tanah: Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah*. Jakarta: UKI Press, 2020.
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.

2. Peraturan Perundangan

- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280. Undang-undang ini telah mengalami perubahan, antara lain melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan*

Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 102. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6885.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 836.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 827.

Pengadilan Negeri Gresik. *Penetapan Nomor 1/Pdt.P-Kons/2024/PN Gsk*.

3. Jurnal

Chang, Yun-chien. "An Empirical Study of Compensation Paid in Eminent Domain Settlements: New York City, 1990–2002." *The Journal of Legal Studies* 39, no. 1 (2010): 201–244. <https://doi.org/10.1086/605095>.

Endrawati, Netty. "Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan Nasional Menurut Keppres No. 55 Tahun 1993 jo. Keppres No. 34 Tahun 2003." *Legality* 12, no. 2 (2005).

Koeswahyono, Imam. "Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan bagi Umum." *Jurnal Konstitusi* 1, no. 1 (2008).

Meckelburg, Rebecca, and Agung Wardana. "The Political Economy of Land Acquisition for Development in the Public Interest: The Case of Indonesia." *Land Use Policy* 137 (2024): 107017. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.107017>.

Sari, Yesi Nurmantiyas, Rizal Nugroho, and Al Khanif. "Land Acquisition for Public Interests: A Review from the Human Rights Context." *Indonesian Journal of Law and Society* 1, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.19184/ijls.v1i1.16757>.

Sugianto, and Leliya. "Dampak Perilaku Ekonomi Masyarakat terhadap Ganti Rugi Pengadaan Tanah Tol Cipali untuk Kepentingan Umum." *Al-Mustashfa: Jurnal Penelitian Hukum Ekonomi Syariah* 2, no. 1 (2017).

4. Website

Pengadilan Negeri Gresik, "Sistem informasi pelayanan publik (SIPP) Rekapitulasi klasifikasi Permohonan Konsinyasi", <https://pn-tabanan.go.id/layanan> accessed on 10 November .