



PUTUSAN

Nomor 292 K/TUN/2015

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH AGUNG

Memeriksa perkara tata usaha negara dalam tingkat kasasi telah memutuskan sebagai berikut dalam perkara:

HOLIDI, kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal di Ploso

Timur 9/3, Surabaya, pekerjaan karyawan swasta;

Dalam hal ini memberi kuasa kepada:

1. ABDUL HOLIL, S.H.;
2. IMAM SYAFI'I, S.H.;
3. ADI DARMANTO, S.H.;
4. DEDI WARDANA NASOETION, S.H., LL.M.;

Kesemuanya kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan Advokat pada Kantor "BHD Law Firm", beralamat di Jalan Jambangan Baru Kav. 01 – D, Surabaya, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 5 Januari 2015;

Pemohon Kasasi dahulu Terbanding/Penggugat;

melawan:

**I. Pjt. KEPALA DINAS CIPTA KARYA DAN TATA RUANG
PEMERINTAH KOTA SURABAYA**, tempat kedudukan di

Jalan Taman Surya Nomor 1, Surabaya;

Dalam hal ini memberi kuasa kepada:

1. M. T. EKAWATI RAHAYU, S.H., M.H., jabatan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
2. IGNATIUS HOTLAN H, S.H., jabatan Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
3. ALY MURTADLO, S.ST., jabatan Kepala Seksi Pengendalian Bangunan pada Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya;
4. AHMAD RIZAL SAIFUDDIN, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
5. DJOENEDIE DODIEK S, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

6. MUHAMMAD, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
7. AHRUL FAHZIAR, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
8. BAGUS TIRTA PRAWITA, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
9. NING SARI PRATIWI, S.H., jabatan Staf Sekretariat pada Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya;
10. RERRY SETIANINGTIYASWATI, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;

Kesemuanya memilih berdomisili hukum di Jalan Taman Surya Nomor 1, Surabaya, berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 180/387/436.6.2/2014, tanggal 21 Januari 2014;

II. KEPALA SATUAN POLISI PAMONG PRAJA PEMERINTAH KOTA SURABAYA,

tempat kedudukan di Jalan Jaksa Agung Suprpto Nomor 6, Surabaya;

Dalam hal ini memberi kuasa kepada:

1. M. T. EKAWATI RAHAYU, S.H., M.H., jabatan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
2. IGNATIUS HOTLAN H, S.H., jabatan Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
3. AHMAD RIZAL SAIFUDDIN, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
4. DJOENEDIE DODIEK S, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
5. MUHAMMAD, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;

Halaman 2 dari 27 halaman. Putusan Nomor 292 K/TUN/2015

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



6. AHRUL FAHZIAR, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
7. BAGUS TIRTA PRAWITA, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
8. RERRY SETIANINGTIYASWATI, S.H., jabatan Staf Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
9. FAIZAL YUNUS, S.H., C.N., jabatan Kepala Seksi Penuntutan dan Penindakan pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya;

Kesemuanya memilih berdomisili hukum di Jalan Jaksa Agung Suprpto Nomor 6, Surabaya, berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 180/252/436.8/2014, tanggal 27 Januari 2014;

Termohon Kasasi I, II dahulu Pembanding, Turut Terbanding/Tergugat I, II;

Mahkamah Agung tersebut;

Membaca surat-surat yang bersangkutan;

Menimbang, bahwa dari surat-surat tersebut ternyata bahwa sekarang Pemohon Kasasi dahulu sebagai Terbanding/Penggugat telah menggugat sekarang Termohon Kasasi I, II dahulu sebagai Pembanding, Turut Terbanding/Tergugat I, II di muka persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut:

Adapun Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek gugatan dalam perkara ini adalah sebagai berikut:

1. Surat Keputusan Tata Usaha Negara Nomor 648/6771/436.6.2/2013 tertanggal 25 November 2013 perihal Peringatan yang diterbitkan oleh Tergugat 1;
2. Surat Keputusan Tata Usaha Negara Nomor 640/5445/436.8/2013 tertanggal 19 Desember 2013 perihal Peringatan yang diterbitkan oleh Tergugat 2;

Dasar Gugatan:

1. Bahwa Penggugat adalah pemilik sebidang tanah dan bangunan dengan ukuran tanah panjang +/- 18 M², lebar +/- 32 M² dan luas +/- 576 M² yang terletak di Jalan Kenjeran Nomor 118, Kelurahan Tambak Rejo,



Kecamatan Simokerto, Kota Surabaya dengan batas-batas sebagai berikut:

- Sebelah Timur berbatasan dengan Tempat Penampungan Sampah Sementara Jalan Kenjeran;
 - Sebelah Selatan berbatasan dengan Sungai;
 - Sebelah Barat berbatasan dengan Dinas Pemadam Kebakaran;
 - Sebelah Utara berbatasan dengan Jalan Kenjeran;
2. Bahwa pada awalnya tanah milik Penggugat tersebut adalah berbentuk tanah rawa-rawa yang posisinya berada di belakang terminal angkot/lyn yang didiami dan ditinggali oleh 9 orang sejak kurang lebih Tahun 1970-an. Kemudian Penggugat membeli dari orang-orang tersebut satu persatu dari Tahun 1980 sampai dengan Tahun 1982 dengan harga bervariasi mulai dari Rp 250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah) sampai dengan Rp 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah);
 3. Bahwa, untuk selanjutnya sejak Tahun 1982 Penggugat menggunakan tanah tersebut untuk berdagang barang-barang bekas dan secara bertahap Penggugat mulai melakukan pengurukan-pengurukan dan membangun bangunan di atas tanah tersebut karena faktanya tanah tersebut masih berupa rawa-rawa yang lebih rendah daripada jalan sampai dengan Tahun 1999. Sampai ketika ada pelebaran di Jalan Kenjeran menjadi dua lajur, maka otomatis tanah milik Penggugat tersebut sekarang berada di tepi jalan;
 4. Bahwa, Penggugat telah menguasai, menempati dan merawat tanah tersebut dan bangunan di atasnya dengan itikad baik kurang lebih sejak Tahun 1982 sampai sekarang secara terus-menerus tanpa terputus, tegas, terbuka dan diketahui oleh umum;
 5. Bahwa, Penggugat mendiami, merawat dan memenuhi kewajiban yang diwajibkan oleh Negara dalam menguasai tanah dan bangunan tersebut secara terbuka didepan umum, hal ini terbukti dengan telah dididkannya pelayanan aliran listrik dari PLN di tanah tersebut dan Penggugat juga telah membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) atas tanah tersebut;
 6. Bahwa, selama Penggugat menguasai, menempati dan merawat tanah dan bangunan *a quo* (kurang lebih sekitar 30 tahun) tidak pernah sekalipun Penggugat mendapat gugatan dari pihak manapun;
 7. Bahwa kemudian Penggugat mendapatkan Surat dari Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Pemerintah Kota Surabaya dengan Nomor 005/6535/436.6.2/2013, tertanggal 15 November 2013, perihal : Panggilan, yang



ditandatangani oleh Sekretaris atas nama Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Pemerintah Kota Surabaya (bukan atas nama Plt. Kepala Dinas) dimana dalam surat panggilan tersebut menyatakan bahwa bangunan milik Penggugat di Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya, tidak memiliki Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan berdiri di atas tanah asset Pemerintah Kota Surabaya dan mengharapkan Penggugat untuk hadir di kantor Tergugat I pada tanggal 18 November 2013 untuk mengklarifikasi hal tersebut;

8. Bahwa Penggugat menghadiri panggilan di kantor Tergugat I pada tanggal 18 November 2013. Dalam pertemuan tersebut, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Pemerintah Kota Surabaya tidak bisa menunjukkan bukti kepemilikan Pemerintah Kota Surabaya atas klaim kepemilikan tanah milik Penggugat dan dalam pertemuan tersebut Penggugat menolak telah dianggap melanggar Peraturan Daerah tentang Ijin Mendirikan Bangunan, sekaligus menyampaikan bahwa sengketa kepemilikan tanah dimaksud telah didaftarkan di Pengadilan Negeri Surabaya dengan Nomor Register Perkara : 942/Pdt.G/2013/PN.Sby tertanggal 14 November 2013 dan diharapkan Tergugat I untuk menghormati proses peradilan yang sedang berjalan;
9. Bahwa kemudian Tergugat I mengirimkan surat kepada Penggugat dengan Surat Nomor 648/6771/436.6.2/2013, tertanggal 25 November 2013, perihal : Peringatan (selanjutnya disebut Surat Nomor 648), dimana dalam surat tersebut Tergugat I menyatakan bangunan milik Penggugat di Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya telah melanggar Pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2013 (Perda 6/2013). Untuk itu Tergugat I memperingatkan Penggugat untuk segera menertibkan (membongkar) sendiri bangunan milik Penggugat tersebut. Apabila hal ini tidak dilakukan oleh Penggugat, maka Tergugat I mengingatkan Penggugat bahwa Pemerintah Kota Surabaya akan mengambil tindakan yang dalam hal ini bisa diartikan pembongkaran paksa bangunan milik Penggugat;
10. Bahwa Surat Nomor 648 adalah Penetapan Tertulis, karena berbentuk surat tertulis yang ditujukan kepada Penggugat yang telah jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan, maksud serta mengenai hal dari surat tersebut, dan ditujukan kepada siapa. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yaitu Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya sebagai Badan atau pejabat di daerah yang



melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif dan ditandatangani oleh Plt. Kepala Dinas; berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara, yaitu menetapkan bahwa Penggugat telah melanggar Pasal 5 ayat (1) Perda 6 Tahun 2013; Bersifat konkret, karena objek yang diputuskan tidak abstrak, berwujud, dan tertentu, yaitu bangunan milik Penggugat di Jalan Kenjeran Nomor 118 Surabaya; Individual, karena ditujukan khusus kepada Penggugat; Final, karena sudah definitif, tidak memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain, dan menimbulkan kewajiban bagi Penggugat yaitu membongkar bangunan milik Penggugat di Jalan Kenjeran Nomor 118 Surabaya; Dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang, yaitu Penggugat karena harus membongkar sendiri bangunannya dan apabila hal itu tidak dilakukan maka bangunan milik Penggugat akan dibongkar paksa oleh Pemerintah Kota Surabaya. Berdasarkan hal tersebut, Surat Nomor 648 merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU PTUN;

11. Bahwa tanah dan bangunan milik Penggugat di Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya merupakan tempat berdagang barang bekas yaitu kertas dan kardus dengan jumlah karyawan 50 orang dan pelanggan berjumlah ratusan orang mulai dari pemulung barang bekas sampai dengan pengepul skala kecil di wilayah sekitar Surabaya. Bangunan dimaksud merupakan tempat mencari nafkah utama bagi Penggugat, karyawan Penggugat dan pemulung serta pengepul kertas bekas di wilayah sekitar Surabaya sehingga Penggugat sangat berkepentingan dan sangat dirugikan apabila bangunan dimaksud diperintahkan untuk dibongkar dan/atau akan dibongkar secara paksa. Oleh karena itu sesuai dengan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN sebagaimana dirubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU PTUN, Penggugat mempunyai *legal standing* untuk mengajukan gugatan sengketa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) ke PTUN Surabaya atas Surat Nomor 648;
12. Bahwa Surat Nomor 648, telah didaftarkan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya oleh Penggugat pada tanggal 27 Desember 2013 yaitu dalam jangka waktu 32 (tiga puluh dua) hari sejak tanggal surat *a quo*, sehingga masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan



puluh) hari seperti jangka waktu yang diperbolehkan oleh Pasal 55 UU PTUN untuk Penggugat mengajukan gugatan;

13. Bahwa sebelum keluarnya Surat Nomor 648, dalam pertemuan tanggal 18 November di kantor Tergugat I, Penggugat telah menyampaikan bahwa tidak ada Peraturan Daerah Kota Surabaya yang dilanggar oleh Penggugat dan agar Tergugat I menghormati proses peradilan yang sedang berjalan di Pengadilan Negeri Surabaya tentang sengketa kepemilikan tanah *a quo* antara Penggugat dan Tergugat I, tetapi ternyata Tergugat I tidak mengindahkan bahkan secara arogan dan sewenang-wenang menerbitkan Surat Nomor 648. Hal ini menunjukkan Tergugat I telah bertindak sewenang-wenang dengan memanfaatkan kekuasaan yang dimilikinya untuk melakukan pemaksaan kehendak terhadap Penggugat dan tidak menghormati lembaga peradilan dan proses yang sedang berlangsung di Pengadilan Negeri Surabaya (karena Tergugat I adalah pihak yang turut digugat). Oleh sebab itu Surat Nomor 648 dapat dikategorikan bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yaitu Asas Larangan Bertindak Sewenang-Wenang (*willekeur*);
14. Bahwa kesewenang-wenangan ini dapat dibuktikan ketika Penggugat mengirimkan Somasi tanggal 27 November 2013 kepada Tergugat I atas dikeluarkannya Surat Nomor 648, yang salah satu isinya adalah memberitahukan kepada Tergugat I bahwa tidak ada Pasal 5 ayat (1) dalam Perda 6 Tahun 2013, dan agar Tergugat I menghormati proses sengketa kepemilikan tanah yang sedang berjalan di Pengadilan Negeri Surabaya, tetapi Tergugat I malah mengirimkan Surat kepada Tergugat 2 dengan Surat Nomor 648/7169/436.6.2/2013, tertanggal 9 Desember 2013, perihal : Bantuan Penertiban Bangunan Tanpa Izin di Persil Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya, milik Penggugat;
15. Bahwa sesuai dengan peraturan perundang-undangan, seharusnya Tergugat I mengirimkan Surat Pemberitahuan kepada Tergugat II dan bukan Bantuan Penertiban Bangunan Tanpa Izin sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (3) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 37 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan (Perwali 37 Tahun 2012). Hal ini menunjukkan betapa bernafsunya Tergugat I menggunakan kekuasaan dan kekuatannya dengan sewenang-wenang dan berlebihan untuk membongkar bangunan milik Penggugat;



16. Bahwa Penggugat tidak menemukan adanya Pasal 5 ayat (1) dalam Perda Nomor 6 Tahun 2013 seperti yang dituduhkan telah dilanggar oleh Penggugat, sehingga Surat Nomor 648 tidak berlandaskan peraturan perundang-undangan karena pasal dimaksud tidak ada dalam Perda Nomor 6 Tahun 2013. Oleh karena Surat Nomor 648 tidak berlandaskan peraturan perundang-undangan, maka Surat tersebut bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yaitu "Asas Kepastian Hukum" sesuai dengan Pasal 53 ayat (2) b UU PTUN sebagaimana dirubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU PTUN jo. Pasal 3 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
17. Bahwa selain itu Surat Nomor 648 bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yaitu Asas Kecermatan/Ketelitian karena dibuat secara tidak cermat dan tidak teliti. Hal ini dibuktikan dengan tidak ditemukannya Pasal 5 ayat (1) dalam Perda Nomor 6 Tahun 2013;
18. Bahwa Kepala Dinas Cipta Karya Kota Surabaya memang berwenang untuk membuat Peringatan Tertulis seperti yang diatur dalam Pasal 15 ayat (1) Perwali 37 Tahun 2012, dengan syarat orang/badan hukum dimaksud melanggar Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan (Perda Nomor 7 Tahun 2009) seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 Perwali 37 Tahun 2012;
19. Bahwa dalam Pasal 15 ayat (1) Perwali 37 Tahun 2012 disebutkan secara tegas dan limitatif hanya Kepala Dinas Cipta Karya, bukan Wakil Kepala Dinas, Sekretaris, yang mewakili Dinas Cipta Karya, atau Pelaksana Tugas (Plt). Oleh karena itu Plt. Kepala Dinas Cipta Karya Kota Surabaya tidak berwenang membuat Peringatan Tertulis seperti dalam Surat Nomor 648, maka dengan demikian Surat Nomor 648 bertentangan dengan Pasal 15 ayat (1) Perwali 37 Tahun 2012;
20. Bahwa seperti yang telah diuraikan di atas, ketika tidak ada Pasal 5 ayat (1) dalam Perda Nomor 6 Tahun 2013, berarti tidak ada peraturan daerah yang telah dilanggar oleh Penggugat seperti yang dituduhkan oleh Tergugat I. Dengan demikian Surat Nomor 648 bertentangan dengan Pasal 2 Perwali 37 Tahun 2012 yang mensyaratkan adanya pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya ketika membuat Peringatan Tertulis;
21. Bahwa Pasal 5 ayat (1) terdapat dalam Perda Nomor 7 Tahun 2009 bukan dalam Perda Nomor 6 Tahun 2013 yang berbunyi "Setiap orang atau



badan yang akan mendirikan bangunan wajib memiliki Izin Mendirikan Bangunan". Apabila pasal ini yang dimaksud oleh Tergugat 1, maka Pasal 5 ayat (1) tersebut menyebutkan secara spesifik "akan mendirikan bangunan". Padahal bangunan milik Penggugat sudah ada dan berdiri, jauh sebelum Perda Nomor 7 Tahun 2009 dibuat yaitu sekitar Tahun 1999. Oleh sebab itu, bangunan milik Penggugat yang terletak di Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya tidak melanggar Pasal 5 ayat (1) Perda Nomor 7 Tahun 2009, sehingga tidak ada alasan bagi Tergugat I menuduh Penggugat telah melanggar Perda Kota Surabaya dan memberikan Peringatan Tertulis kepada Penggugat;

22. Bahwa untuk bangunan yang sudah ada sebelumnya dan belum memiliki IMB maka pemilik bangunan harus melakukan pemutihan, apabila pemilik bangunan tidak melakukan pemutihan maka prosedurnya dikenakan sanksi administratif berupa surat peringatan tertulis untuk mengurus IMB. Peringatan tertulis tersebut dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dalam selang waktu masing-masing 1 (satu) bulan, apabila pemilik bangunan tidak mengindahkan maka setelah itu dikenakan sanksi perintah pembongkaran bangunan gedung, sesuai dengan Pasal 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan (Permendagri Nomor 32 Tahun 2010);
23. Bahwa Tergugat I tidak melakukan prosedur sesuai dengan Pasal 18 Permendagri Nomor 32 Tahun 2010, dan Surat Nomor 648 adalah Surat Peringatan yang tidak berisi peringatan tertulis untuk mengurus IMB, dan bahkan berisi perintah pembongkaran bangunan milik Penggugat yang berdasarkan Pasal 15 ayat (2) Perwali 37 Tahun 2012 adalah kewenangan Tergugat II. Oleh karena itu Surat Nomor 648 bertentangan dengan Pasal 18 Permendagri Nomor 32 Tahun 2010 dan Pasal 15 ayat (2) Perwali 37 Tahun 2012;
24. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, Surat Nomor 648 sangat layak dan patut untuk dinyatakan batal atau tidak sah karena:
 - a. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) a UU PTUN yang dirubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU PTUN yaitu:
 - Pasal 18 Permendagri Nomor 32 Tahun 2010;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- Pasal 2, Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) Perwali 37 Tahun 2012; dan;
 - b. Bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) b UU PTUN yang dirubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU PTUN, yaitu:
 - Asas Kepastian Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 3 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
 - Asas Larangan Bertindak Sewenang-Wenang (*Willekeur*); dan
 - Asas Kecermatan/Ketelitian;
25. Bahwa kemudian Tergugat II mengirimkan Surat Nomor 640/5445/436.8/2013, tertanggal 19 Desember 2013, perihal : Pemberitahuan (selanjutnya disebut Surat Nomor 640) kepada Penggugat yang isinya antara lain adalah memerintahkan Penggugat untuk membongkar bangunan milik Penggugat di Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya, dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari, apabila tidak, maka Tergugat II dapat diasumsikan akan melakukan pembongkaran paksa terhadap bangunan milik Penggugat;
26. Bahwa Surat Nomor 640 adalah Penetapan Tertulis, karena berbentuk surat tertulis yang ditujukan kepada Penggugat yang telah jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan, maksud serta mengenai hal dari surat tersebut, dan ditujukan kepada siapa; Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yaitu Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Surabaya sebagai badan atau pejabat di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif dan ditandatangani oleh Kepala Satuan; Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara, yaitu memerintahkan Penggugat untuk membongkar bangunan milik Penggugat di Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya dalam jangka waktu 7 hari sejak diterimanya surat tersebut oleh Penggugat; Bersifat konkret, karena objek yang diputuskan tidak abstrak, berwujud, dan tertentu, yaitu bangunan milik Penggugat di Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya; Individual, karena ditujukan khusus kepada Penggugat; Final, karena sudah definitif, tidak memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain, dan menimbulkan kewajiban bagi Penggugat yaitu membongkar bangunan milik Penggugat di Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya; dan

Halaman 10 dari 27 halaman. Putusan Nomor 292 K/TUN/2015

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



menimbulkan akibat hukum bagi seseorang, yaitu Penggugat karena harus membongkar sendiri bangunannya dan apabila hal itu tidak dilakukan maka bangunan milik Penggugat akan dibongkar paksa oleh Tergugat II. Oleh karena itu Surat Nomor 640 adalah juga merupakan Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU PTUN sebagaimana dirubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU PTUN;

27. Bahwa tanah dan bangunan milik Penggugat di Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya merupakan tempat berdagang barang bekas yaitu kertas dan kardus dengan jumlah karyawan 50 orang dan pelanggan berjumlah ratusan orang mulai dari pemulung barang bekas sampai dengan pengepul skala kecil di wilayah sekitar Surabaya. Bangunan dimaksud merupakan tempat mencari nafkah utama bagi Penggugat, karyawan Penggugat dan pemulung serta pengepul kertas bekas di wilayah sekitar Surabaya sehingga Penggugat sangat berkepentingan dan sangat dirugikan apabila bangunan dimaksud diperintahkan untuk dibongkar atau akan dibongkar secara paksa. Oleh karena itu sesuai dengan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN sebagaimana dirubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU PTUN, Penggugat mempunyai *legal standing* untuk mengajukan gugatan sengketa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) ke PTUN Surabaya atas Surat Nomor 640;
28. Bahwa Surat Nomor 640, telah didaftarkan gugatan ke PTUN Surabaya oleh Penggugat pada tanggal 27 Desember 2013 yaitu dalam jangka waktu 8 (delapan) hari sejak tanggal surat *a quo*, sehingga masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari seperti jangka waktu yang diperbolehkan oleh Pasal 55 UU PTUN untuk Penggugat mengajukan gugatan;
29. Bahwa Surat Nomor 640 didasarkan atas:
 1. Surat Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya Nomor 648/6771/436.6.2/2013, tanggal 25 November 2013, perihal : Peringatan (Surat Nomor 648) ;
 2. Surat Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya Nomor 648/7169/436.6.2/2013, tanggal 9 Desember 2013, perihal : Bantuan Penertiban Bangunan Tanpa Izin di Persil Jalan Kenjeran Nomor 118;
30. Bahwa menurut Pasal 15 ayat 2 Perwali 37 Tahun 2012 disebutkan Kepala Satuan Polisi Pamong Praja berwenang memberikan sanksi



administratif berupa pembongkaran bangunan dengan syarat yang diatur dalam Pasal 15 ayat (3) Perwali 37 Tahun 2012 yaitu dilaksanakan setelah mendapatkan pemberitahuan mengenai pelanggaran Peraturan Daerah dan/atau peraturan pelaksanaannya dari Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang;

31. Bahwa Surat Nomor 640 didasarkan atas Surat Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang kota Surabaya Nomor 648/7169/436.6.2/2013, tanggal 9 Desember 2013, perihal : Bantuan Penertiban Bangunan Tanpa Izin di Persil Jalan Kenjeran Nomor 118 dan bukan Surat Pemberitahuan seperti yang diatur dalam Pasal 15 ayat (3) Perwali 37 Tahun 2012. Oleh karena itu surat Nomor 640 bertentangan dengan Pasal 15 ayat (3) Perwali 37 Tahun 2012;
32. Bahwa dalam Pasal 15 ayat (3) Perwali 37 Tahun 2012 disebutkan secara tegas dan limitatif hanya Surat dari Kepala Dinas Cipta Karya, bukan Wakil Kepala Dinas, Sekretaris, yang mewakili Dinas Cipta Karya, atau Pelaksana Tugas (Plt). Oleh karena itu Surat Nomor 640 yang didasarkan atas Surat Nomor 648 yang ditandatangani oleh Plt. Kepala Dinas Cipta Karya Kota Surabaya bertentangan dengan Pasal 15 ayat (3) Perwali 37 Tahun 2012;
33. Bahwa Pasal 15 ayat (3) Perwali 37 Tahun 2012 mengatur pemberitahuan dimaksud mengenai pelanggaran peraturan daerah dan/atau peraturan pelaksanaannya dari Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang. Sementara Tergugat II sudah mendapatkan tembusan Somasi tertanggal 27 November 2013 dari Penggugat kepada Tergugat I bahwa tidak ada Peraturan Daerah Kota Surabaya yang dilanggar oleh Penggugat, selain itu sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, tidak ada Peraturan Daerah Kota Surabaya yang dilanggar oleh Penggugat. Oleh sebab itu, maka Surat Nomor 640 bertentangan dengan Pasal 15 ayat (3) Perwali 37 Tahun 2012;
34. Bahwa menurut Pasal 91 ayat (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (PP Nomor 36 Tahun 2005), mengatur bahwa bangunan gedung yang hendak dibongkar karena tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan, dibongkar dengan Surat Penetapan Pembongkaran. Sementara Surat Nomor 640 adalah Surat Pemberitahuan dan bukan surat penetapan pembongkaran sebagaimana dimaksud Pasal 91 ayat (6) PP Nomor 36 Tahun 2005. Oleh karena itu



Surat Nomor 640 bertentangan dengan Pasal 91 ayat (6) PP Nomor 36 Tahun 2005;

35. Bahwa Surat Nomor 640, didasarkan atas Surat Nomor 648. Oleh karena Surat Nomor 648 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik seperti yang telah diuraikan di atas, maka Surat Nomor 640 menjadi tidak punya dasar hukum karena didasarkan atas Surat Nomor 648. Oleh karena itu, Surat Nomor 640 juga bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yaitu "Asas Kepastian Hukum" sesuai dengan Pasal 53 ayat (2) b UU PTUN sebagaimana dirubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU PTUN jo. Pasal 3 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
36. Bahwa Tergugat II telah mendapatkan tembusan dari Somasi Penggugat tanggal 27 November 2013 kepada Tergugat I atas dikeluarkannya Surat Nomor 648, yang salah satu isinya adalah memberitahukan kepada Tergugat I bahwa tidak ada Pasal 5 ayat (1) dalam Perda Nomor 6 Tahun 2013, dan agar Tergugat I menghormati proses sengketa kepemilikan tanah yang sedang berjalan di Pengadilan Negeri Surabaya. Oleh karena Tergugat II mengetahui Surat Nomor 648 tidak mempunyai landasan hukum dan kasus ini masih terjadi sengketa di Pengadilan Negeri Surabaya tetapi masih mengeluarkan Surat Nomor 640 yang berisi perintah untuk membongkar bangunan milik Penggugat, maka hal ini menunjukkan Tergugat II telah bertindak sewenang-wenang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk melakukan pemaksaan kehendak terhadap Penggugat dan tidak menghormati lembaga peradilan dan proses yang sedang berlangsung di Pengadilan Negeri Surabaya (Tergugat II merupakan pihak yang turut digugat di Pengadilan Negeri Surabaya). Oleh sebab itu Surat Nomor 640 bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yaitu Asas Larangan Bertindak Sewenang-Wenang (*Willekeur*);
37. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, Surat Nomor 640 sangat layak dan patut untuk dinyatakan batal atau tidak sah karena:
 - a. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) a UU PTUN yang dirubah dalam



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU PTUN yaitu:

- Pasal 15 ayat (3) Perwali Nomor 37 Tahun 2012;
- Pasal 91 ayat (6) PP Nomor 36 Tahun 2005;

b. Bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) b UU PTUN yang dirubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU PTUN yaitu:

- Asas Kepastian Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 3 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; dan;
- Asas Larangan Bertindak Sewenang-Wenang (*Willekeur*);

38. Bahwa bangunan milik Penggugat di Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya merupakan usaha dan mata pencaharian utama Penggugat. Selain itu Penggugat masih menanggung 50 orang karyawan dan mengkoordinir ratusan pemulung dan pengepul skala kecil kertas bekas di wilayah sekitar Surabaya. Apabila bangunan tersebut dibongkar, maka Penggugat, karyawan Penggugat, dan ratusan pemulung dan pengepul skala kecil kertas bekas di wilayah sekitar Surabaya akan kehilangan mata pencahariannya. Usaha Penggugat harus ditutup, 50 orang karyawan harus di PHK dan akhirnya ekonomi keluarga Penggugat akan berantakan karena Penggugat adalah kepala keluarga yang menjadi tulang punggung ekonomi keluarga. Apabila bangunan tersebut dibongkar, maka kerusakan yang terjadi menyangkut nasib hidup orang banyak termasuk Penggugat tidak dapat begitu saja diperbaiki, sebab Penggugat memulai usahanya sudah sekitar tiga puluh tahun yang lalu dan tentu pula tidak semudah membalik telapak tangan untuk memperbaikinya;
39. Bahwa, oleh karena itu untuk mencegah berlanjutnya pelanggaran hukum yang nantinya akan berdampak negatif dan menimbulkan preseden buruk di masyarakat terkait dengan arogansi dan kesewenang-wenangan penguasa yang akan melakukan eksekusi/pembongkaran paksa atas bangunan yang berdiri di atas tanah di Jalan Kenjeran Nomor 118, Surabaya, milik Penggugat, dan demi menghindari kerugian Penggugat yang jauh lebih besar serta dampak yang tidak bisa diperbaiki apabila bangunan milik Penggugat akan dibongkar paksa dalam waktu dekat, maka menjadi sangat penting dan beralasan apabila Penggugat memohon

Halaman 14 dari 27 halaman. Putusan Nomor 292 K/TUN/2015



kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya cq. Majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara *a quo* terlebih dahulu memberikan putusan penundaan/*schorsing* terhadap kedua objek sengketa Tata Usaha Negara dan tindakan lebih lanjut yang ditimbulkan akibat adanya kedua objek sengketa Tata Usaha Negara *a quo* sebagaimana diatur dalam Pasal 67 UU PTUN;

40. Bahwa untuk itu sangat beralasan apabila Majelis Hakim Yang Terhormat mewajibkan kepada Para Tergugat untuk menunda kedua objek sengketa Tata Usaha Negara dan tindakan lebih lanjut yang ditimbulkan akibat adanya kedua objek sengketa Tata Usaha Negara *a quo* sampai dengan adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*);

Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas Penggugat mohon kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya agar memberikan putusan sebagai berikut:

Dalam Penundaan:

Mengabulkan permohonan penundaan (*schorsing*) terhadap kedua objek sengketa Tata Usaha Negara yaitu:

1. Surat Keputusan Tata Usaha Negara Nomor 648/6771/436.6.2/2013, tertanggal 25 November 2013, perihal Peringatan yang diterbitkan oleh Tergugat I;
2. Surat Keputusan Tata Usaha Negara Nomor 640/5445/436.8/2013, tertanggal 19 Desember 2013, perihal Pemberitahuan yang diterbitkan oleh Tergugat II;

Dan tindakan lebih lanjut yang ditimbulkan akibat adanya kedua objek sengketa Tata Usaha Negara *a quo*;

Dalam Pokok Perkara:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal atau tidak sah Surat Keputusan Tata Usaha Negara Nomor 648/6771/436.6.2/2013, tertanggal 25 November 2013, perihal Peringatan yang diterbitkan oleh Tergugat I;
3. Menyatakan batal atau tidak sah Surat Keputusan Tata Usaha Negara Nomor 640/5445/436.8/2013, tertanggal 19 Desember 2013, perihal Pemberitahuan yang diterbitkan oleh Tergugat II;
4. Mewajibkan Tergugat I untuk mencabut Surat Keputusan Tata Usaha Negara Nomor 648/6771/436.6.2/2013, tertanggal 25 November 2013, perihal Peringatan yang dikeluarkan oleh Tergugat I;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

5. Mewajibkan Tergugat II untuk mencabut Surat Keputusan Tata Usaha Negara Nomor 640/5445/436.8/2013, tertanggal 19 Desember 2013, perihal Pemberitahuan yang diterbitkan oleh Tergugat II;
6. Menghukum Tergugat I dan Tergugat II secara tanggung renteng untuk membayar segala biaya yang timbul akibat perkara ini;

Menimbang, bahwa terhadap gugatan tersebut Tergugat I dan Tergugat II telah mengajukan eksepsi yang pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut:

Tergugat I:

1. Bahwa, Tergugat I menolak dengan tegas seluruh dalih gugatan Penggugat kecuali yang diakui Tergugat I secara tegas dalam dalil jawaban ini;
2. Bahwa, objek sengketa yang dialihkan Penggugat dalam perkara ini adalah:
 - a. Surat Tergugat I (Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya), Nomor 648/6771/436.6.2/2013, tanggal 25 November 2013, perihal Peringatan (untuk selanjutnya disebut objek sengketa I);
 - b. Surat Tergugat II (Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya), Nomor 640/5445/436.8/2013, tanggal 19 Desember 2013, perihal Pemberitahuan (untuk selanjutnya disebut objek sengketa II);
3. Penggugat Tidak Memiliki *Legal Standing*;
Bahwa Penggugat tidak memiliki *legal standing* untuk mengajukan gugatan perkara *a quo*, sebab:
 - a. Bahwa adalah tidak benar dalih Penggugat yang menyatakan sebagai pemilik tanah Jalan Kenjeran Nomor 118. Faktanya tanah tersebut adalah Aset Pemerintah Kota Surabaya yang merupakan bagian dari bekas *Eigendom* 10515 seluas 54.510 M² dan telah tercatat dalam Daftar Inventaris Pemerintah Kota Surabaya;
 - b. Berdasarkan data yang dimiliki Tergugat I, dasar pemanfaatan Penggugat atas tanah adalah Izin Pemakaian Sementara Tanah Sempadan Nomor 593.108/112/402.5.08/1999, tanggal 3 Mei 1999 atas nama Penggugat (Sdr. Holidi) dan telah dicabut/dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Surat Kepala Dinas PU Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya Nomor 593.1/41/402.4.1/2003 tanggal 21 Februari 2003, perihal Pencabutan Surat Izin pemakaian Sementara Tanah Sempadan;
 - c. Bahwa fakta hukum selanjutnya adalah Penggugat pernah mengirim Surat kepada Walikota Surabaya yang diterima tanggal 18 April 2013

Halaman 16 dari 27 halaman. Putusan Nomor 292 K/TUN/2015



perihal Permohonan Pemanfaatan Tanah Aset Pemkot Surabaya di Jalan Kenjeran 118 RT 06 RW 09, Kelurahan Tambakrejo. Dalam surat tersebut, Penggugat secara langsung mengakui bahwa tanah yang didalihkan Penggugat adalah Aset Pemerintah Kota Surabaya dan Penggugat secara sadar memohon kepada Walikota Surabaya untuk memberikan kebijakan menyewakan lahan tersebut kepada Penggugat;

Berdasarkan fakta-fakta hukum tersebut di atas, terbukti bahwa Penggugat bukanlah pemilik tanah yang terletak di Jalan Kenjeran Nomor 118. Dengan demikian Penggugat tidak memiliki *legal standing* untuk mengajukan gugatan perkara *a quo*, sehingga mohon kepada Majelis Hakim Yang Terhormat untuk menolak gugatan Penggugat secara keseluruhan atau setidaknya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);

4. Gugatan Penggugat Terlalu Dini (*Premature*);

Bahwa, sebagaimana dalih Penggugat pada angka 8, Penggugat mengakui terdapat sengketa kepemilikan tanah antara Penggugat dengan Pemerintah Kota Surabaya yang telah didaftarkan di Pengadilan Negeri Surabaya dengan Register Perkara Nomor 942/Pdt.G/2013/PN.Sby pada tanggal 14 November 2013;

Bahwa, dikarenakan permasalahan dalam perkara *a quo* adalah berkaitan dengan Aset Pemerintah Kota Surabaya yang juga diklaim oleh Penggugat, hal ini menunjukkan telah terjadi permasalahan sengketa kepemilikan/sengketa perdata. Berdasarkan ketentuan Yurisprudensi Mahkamah Agung RI yakni Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 7 September 1994, Nomor 88 K/TUN/1993 yang menyatakan:

“Meskipun sengketa itu terjadi akibat dari adanya Surat Keputusan Pejabat, tetapi jika dalam perkara tersebut menyangkut pembuktian hak pemilihan atas tanah, maka gugatan atas sengketa tersebut harus dijatuhkan terlebih dahulu ke Pengadilan Umum karena merupakan sengketa kepemilikan hak atas tanah;”

Bahwa, oleh karena gugatan diajukan sebelum ada kejelasan terkait dengan sengketa siapakah yang berhak atas suatu objek tanah, maka dengan mendasarkan pada Yurisprudensi Mahkamah Agung RI yakni Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 7 September 1994, Nomor 88 K/TUN/1993 maka dapat disimpulkan gugatan Penggugat adalah terlalu dini (*premature*) sehingga mohon kepada Majelis Hakim Yang Terhormat



untuk menyatakan menolak gugatan Penggugat atau setidaknya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);

5. Gugatan Kabur dan Tidak Jelas (*Obscuur Libell*);

Bahwa, gugatan Penggugat kabur dan tidak jelas (*obscur libell*) karena Penggugat dalam menguraikan dalih-dalih posita gugatan saling tumpang tindih dan tidak merinci tindakan Tergugat I yang mana saja yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Bahwa, dalih Penggugat dalam gugatannya tidak sesuai dengan fakta dan tidak berdasar hukum. Dalih-dalih Penggugat tersebut antara lain:

- a. Penggugat pada angka 1 gugatannya mendalihkan sebagai pemilik atas tanah di Jalan Kenjeran Nomor 118. Namun dalam gugatannya Penggugat sama sekali tidak dapat menjelaskan alas hak kepemilikan Penggugat atas tanah tersebut;
- b. Penggugat pada angka 2 gugatannya mendalihkan bahwa Penggugat membeli tanah tersebut dari sembilan orang yang mendiami tanah rawa-rawa dibelakang terminal angkot, dan Penggugat membelinya satu persatu antara Tahun 1980 sampai dengan Tahun 1982. Dalih Penggugat tersebut kabur dan tidak jelas karena Penggugat tidak menjelaskan alas hak kepemilikan tanah, penjual yang tanahnya dibeli oleh Penggugat, siapakah pemilik tanah sebelumnya, kapan tepatnya Penggugat membeli tanah dari orang-orang yang mendiami rawa-rawa dan berapa luas tanah dari masing-masing penjual tanah tersebut sebagaimana yang didalihkan Penggugat ?;
- c. Penggugat pada angka 3 gugatannya mendalihkan bahwa Penggugat telah menggunakan tanah di Jalan Kenjeran Nomor 118 sejak Tahun 1982 untuk berdagang barang-barang bekas dan secara bertahap Penggugat mulai melakukan pengurukan karena faktanya tanah tersebut masih berupa rawa-rawa yang lebih rendah daripada jalan sampai dengan Tahun 1999. Dalih Penggugat tersebut kabur dan saling bertolak belakang, bahwa secara logika awam yang tidak perlu dibuktikan (*notoir feiten*) tidak mungkin Penggugat bisa memanfaatkan sejak Tahun 1982, padahal tanah tersebut masih berupa rawa-rawa yang lebih rendah daripada jalan sampai dengan Tahun 1999;

Bahwa setiap gugatan yang diajukan haruslah jelas karena apabila tidak jelas maka gugatan tersebut menjadi kabur dan mengakibatkan gugatan tersebut tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), sebagaimana



dinyatakan oleh Yuriprudensi Mahkamah Agung RI dalam putusannya Nomor 1149 K/Sip/1970, tertanggal 17 April 1979 dalam perkara antara Durasis U. Simpei melawan Albert Dulin Duha, yang menyebutkan bahwa gugatan kabur (*obscurum libelum*) mengakibatkan tersebut tidak dapat diterima;

Berdasarkan uraian-uraian hukum tersebut di atas, maka tampak bahwa gugatan Penggugat kabur dan tidak jelas dan hal tersebut mengakibatkan gugatan Penggugat secara keseluruhan harus dinyatakan gugur demi hukum atau setidaknya dinyatakan tidak dapat diterima. Oleh karena gugatan Penggugat kabur, maka kami mohon dengan hormat kepada Majelis Hakim Yang Terhormat untuk menolak gugatan Penggugat atau setidaknya menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);

Tergugat II:

1. Bahwa Tergugat II menolak dengan tegas seluruh dalih gugatan Penggugat kecuali yang diakui Tergugat II secara tegas dalam dalil jawaban ini;
2. Bahwa objek sengketa yang dialihkan Penggugat dalam perkara ini adalah:
 - a. Surat Tergugat I (Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya) Nomo 648/6771/436.6.2/2013, tanggal 25 November 2013 perihal Peringatan (untuk selanjutnya disebut objek sengketa I);
 - b. Surat Tergugat II (Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya) Nomor 640/5445/436.8/2013 tanggal 19 Desember 2013 perihal Pemberitahuan (untuk selanjutnya disebut objek sengketa II);
3. Objek sengketa II bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara; Bahwa Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1996 tentang Peradilan Tata Usaha menyatakan:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum;”

Bahwa objek sengketa II dalam perkara *a quo* bukanlah Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN) sebagaimana dimaksud dalam



Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Objek sengketa II tersebut tidak memenuhi beberapa unsur yang ditetapkan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yaitu:

a. Bukan merupakan suatu Penetapan Tertulis;

Objek sengketa II bukan merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Tergugat II, melainkan suatu pemberitahuan melalui Surat kepada Penggugat sebagai tindak lanjut dari Surat Peringatan yang sebelumnya diterbitkan oleh Tergugat I, yakni Nomor 648/6771/436.6.2/2013 tanggal 25 November 2013 perihal Peringatan;

Surat peringatan yang diterbitkan Tergugat I kepada Penggugat tersebut merupakan bentuk sanksi administratif kepada Penggugat karena bangunan Penggugat tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB), sedangkan objek sengketa II adalah suatu pemberitahuan pada Penggugat untuk membongkar sendiri bangunannya dan apabila tidak dilaksanakan maka Tergugat II akan melaksanakan tindakan sanksi administrasi berikutnya. Dengan demikian objek sengketa II yang diterbitkan Tergugat II bukanlah suatu penetapan tertulis;

b. Unsur bersifat final yang menimbulkan akibat hukum;

Objek sengketa II tidak bersifat final dan tidak menimbulkan akibat hukum bagi Penggugat. Bahwa objek sengketa merupakan suatu pemberitahuan kepada Penggugat untuk membongkar sendiri bangunan di Jalan Kenjeran 118, Surabaya. Apabila Penggugat tidak mengindahkan pemberitahuan tersebut maka Tergugat II akan melaksanakan tindakan pengenaan sanksi berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2013;

Lebih lanjut bahwa objek sengketa II tersebut hanya memberikan informasi dan pemberitahuan kepada Penggugat yaitu bahwa Penggugat telah melakukan pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2013. Bahwa, Penggugat telah mendirikan bangunan tanpa memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan terhadap pelanggaran Penggugat



tersebut diminta kepada Penggugat untuk membongkar sendiri bangunannya yang berada di Jalan Kenjeran Nomor 118;

Berdasarkan uraian tersebut di atas, surat tersebut bukan merupakan KTUN yang bersifat final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum;

Oleh karena objek sengketa II yang dialihkan oleh Penggugat tidak memenuhi unsur-unsur sebagai KTUN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, maka berdasarkan ketentuan pada Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Pengadilan Tata Usaha Negara tidak memiliki kewenangan absolut untuk mengadili perkara ini, oleh karena itu Tergugat II mohon kepada Majelis Hakim Yang Terhormat untuk menolak gugatan Penggugat atau setidaknya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima;

4. Penggugat tidak memiliki *Legal Standing*;

Bahwa Penggugat tidak memiliki *legal standing* untuk mengajukan gugatan perkara *a quo*, sebab:

- a. Tanah yang diklaim sebagai tanah milik Penggugat adalah Aset Pemerintah Kota Surabaya yang merupakan bagian dari bekas *Eigendom* 10515 seluas 54.510 M² dan telah tercatat dalam Daftar Inventaris Pemerintah Kota Surabaya;
- b. Berdasarkan data yang dimiliki Tergugat II, dasar pemanfaatan Penggugat atas tanah adalah berdasarkan Izin Pemakaian Sementara Tanah Sempadan Nomor 593.108/112/402.5.08/1999, tanggal 3 Mei 1999 atas nama Penggugat (Sdr. Holidi) dan telah dicabut/dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Surat Kepala Dinas PU Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya Nomor 593.1/41/402.4.1/2003, tanggal 21 Februari 2003 perihal Pencabutan Surat Izin pemakaian Sementara Tanah Sempadan;
- c. Bahwa fakta hukum selanjutnya adalah Penggugat pernah mengirim Surat kepada Walikota Surabaya terkait Permohonan Pemanfaatan Tanah Aset Pemkot Surabaya di Jalan Kenjeran 118 RT 06 RW 09, Kelurahan Tambakrejo. Dalam surat dimaksud, Penggugat mengakui bahwa tanah yang dialihkan Penggugat adalah Aset Pemerintah Kota Surabaya dan Penggugat secara sadar memohon kepada Walikota



Surabaya untuk memberikan kebijakan menyewakan lahan tersebut kepada Penggugat;

Selanjutnya, Walikota Surabaya telah menanggapi Surat Penggugat tersebut di atas melalui Surat Nomor 593/2878/436.6.18/2013, tanggal 2 Mei 2013, perihal Tanggapan, intinya tanah yang ditempati Penggugat adalah tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya serta permohonan Penggugat tidak dapat dikabulkan karena tanah dimaksud masih dibutuhkan oleh Pemerintah Kota Surabaya;

Berdasarkan fakta-fakta hukum tersebut di atas, terbukti bahwa Penggugat bukanlah pemilik tanah sebagaimana didalihkan Penggugat. Dengan demikian Penggugat tidak memiliki *legal standing* untuk mengajukan gugatan perkara *a quo*, sehingga mohon kepada Majelis Hakim Yang Terhormat untuk menolak gugatan Penggugat secara keseluruhan atau setidaknya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);

5. Gugatan Penggugat terlalu dini (*Premature*);

Bahwa sebagaimana dalih Penggugat pada angka 8, Penggugat mengakui terdapat sengketa kepemilikan tanah antara Penggugat dengan Pemerintah Kota Surabaya yang telah didaftarkan di Pengadilan Negeri Surabaya dengan Register Perkara Nomor 942/Pdt.G/2013/PN.Sby, pada tanggal 14 November 2013;

Bahwa dikarenakan permasalahan dalam perkara *a quo* adalah berkaitan dengan Aset Pemerintah Kota Surabaya yang diklaim oleh Penggugat, hal ini menunjukkan telah terjadi permasalahan sengketa kepemilikan/sengketa perdata;

Berdasarkan ketentuan Yurisprudensi Mahkamah Agung RI yakni Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 7 September 1994, Nomor 88 K/TUN/1993 yang menyatakan:

“Meskipun sengketa itu terjadi akibat dari adanya surat keputusan pejabat, tetapi jika dalam perkara tersebut menyangkut pembuktian hak pemilikan atas tanah, maka gugatan atas sengketa tersebut harus dijatuhkan terlebih dahulu ke Pengadilan umum karena merupakan sengketa kepemilikan hak atas tanah;”

Bahwa oleh karena gugatan Penggugat diajukan sebelum ada kejelasan terkait dengan sengketa kepemilikan hak atas tanah, maka dengan berdasar pada Yurisprudensi Mahkamah Agung RI yakni Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 7 September 1994, Nomor 88 K/TUN/1993



maka gugatan Penggugat adalah terlalu dini (*premature*) sehingga mohon kepada Majelis Hakim Yang Terhormat untuk menyatakan menolak gugatan Penggugat atau setidaknya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena belum ada putusan pengadilan yang tetap terkait status kepemilikan atas tanah di persil Jalan Kenjeran 118, Surabaya tersebut;

6. Gugatan kabur dan tidak jelas (*Obscuur Libell*);

Bahwa gugatan Penggugat kabur dan tidak jelas (*obscur libell*) karena Penggugat dalam menguraikan dalih-dalih posita gugatan saling tumpang tindih dan tidak merinci tindakan Tergugat II yang mana saja yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; Bahwa dalih Penggugat dalam gugatannya tidak sesuai dengan fakta dan tidak berdasar hukum. Dalih-dalih Penggugat tersebut antara lain:

- a. Penggugat pada angka 1 gugatannya mendalihkan sebagai pemilik atas tanah di Jalan Kenjeran Nomor 118. Namun dalam gugatannya Penggugat sama sekali tidak dapat menjelaskan alas hak kepemilikan Penggugat atas tanah tersebut;
- b. Penggugat pada angka 2 gugatannya mendalihkan bahwa Penggugat membeli tanah tersebut dari sembilan orang yang mendiami tanah rawa-rawa di belakang terminal angkot, dan Penggugat membelinya satu persatu antara tahun 1980 sampai dengan Tahun 1982. Dalih Penggugat tersebut kabur dan tidak jelas karena Penggugat tidak menjelaskan alas hak kepemilikan tanah, penjual yang tanahnya dibeli oleh Penggugat, siapakah pemilik tanah sebelumnya, kapan tepatnya Penggugat membeli tanah dari orang-orang yang mendiami rawa-rawa dan berapa luas tanah dari masing-masing penjual tanah tersebut sebagaimana yang didalihkan Penggugat ?;
- c. Penggugat pada angka 3 gugatannya mendalihkan bahwa Penggugat telah menggunakan tanah di Jalan Kenjeran Nomor 118 sejak Tahun 1982 untuk berdagang barang-barang bekas dan secara bertahap Penggugat mulai melakukan pengurukan karena faktanya tanah tersebut masih berupa rawa-rawa yang lebih rendah daripada jalan sampai dengan Tahun 1999. Dalih Penggugat tersebut kabur dan saling bertolak belakang, bahwa secara logika awam yang tidak perlu dibuktikan (*notoir feiten*) tidak mungkin Penggugat bisa memanfaatkan sejak Tahun 1982, padahal tanah tersebut masih berupa rawa-rawa yang lebih rendah daripada jalan sampai dengan Tahun 1999;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Bahwa setiap gugatan yang diajukan haruslah jelas karena apabila tidak jelas maka gugatan tersebut menjadi kabur dan mengakibatkan gugatan tersebut tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), sebagaimana dinyatakan oleh Yuriprudensi Mahkamah Agung RI dalam Putusannya Nomor 1149 K/Sip/1970, tertanggal 17 April 1979 dalam perkara antara Durasis U. Simpei melawan Albert Dulin Duha, yang menyebutkan bahwa gugatan kabur (*obscurum libelum*) mengakibatkan tersebut tidak dapat diterima;

Berdasarkan uraian-uraian hukum tersebut di atas, maka tampak bahwa gugatan Penggugat kabur dan tidak jelas dan hal tersebut mengakibatkan gugatan Penggugat secara keseluruhan harus dinyatakan gugur demi hukum atau setidaknya dinyatakan tidak dapat diterima. Oleh karena gugatan Penggugat kabur, maka kami mohon dengan hormat kepada Majelis Hakim Yang Terhormat untuk menolak gugatan Penggugat atau setidaknya menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);

Bahwa terhadap gugatan tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya telah mengambil putusan, yaitu Putusan Nomor 242/G/2013/PTUN.SBY. Tanggal 19 Juni 2014 yang amarnya sebagai berikut:

Dalam Penundaan:

- Menolak permohonan penundaan pelaksanaan objek sengketa yang dimohonkan Penggugat;

Dalam Eksepsi:

- Menyatakan eksepsi Tergugat tidak diterima;

Dalam Pokok Perkara:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan tidak sah Surat Tergugat Nomor 648/6771/436.6.2/2013 tertanggal 25 November 2013, perihal Peringatan;
3. Menolak gugatan Penggugat untuk selain dan selebihnya;
4. Membebaskan biaya perkara ini kepada Tergugat yang dalam peradilan tingkat pertama adalah sebesar Rp 238.000,00 (dua ratus tiga puluh delapan ribu rupiah);

Menimbang, bahwa dalam tingkat banding atas permohonan Tergugat I Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut telah dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dengan Putusan Nomor 184/B/2014/PT.TUN.SBY. Tanggal 25 November 2014, dengan amar sebagai berikut:



- Menerima permohonan banding dari Tergugat I/Pembanding;
- Membatalkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 242/G/2013/PTUN.SBY tanggal 19 Juni 2014 yang dimohonkan banding;

MENGADILI SENDIRI

Dalam Penundaan:

- Menolak permohonan penundaan pelaksanaan objek sengketa yang dimohonkan Penggugat/Terbanding;

Dalam Eksepsi:

- Menolak eksepsi Tergugat I/Pembanding dan Tergugat II/Turut Terbanding seluruhnya;

Dalam Pokok Perkara:

- Menolak gugatan Penggugat/Terbanding seluruhnya;
- Menghukum Penggugat/Terbanding untuk membayar biaya perkara di kedua tingkat peradilan yang untuk tingkat banding sebesar Rp 250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah);

Menimbang, bahwa sesudah putusan terakhir ini diberitahukan kepada Terbanding/Penggugat pada tanggal 19 Desember 2014, kemudian terhadapnya oleh Terbanding/Penggugat dengan perantaraan kuasanya, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 5 Januari 2015 diajukan permohonan kasasi secara lisan pada tanggal 12 Januari 2015, sebagaimana ternyata dari Akta Permohonan Kasasi Nomor 242/G/2013/PTUN.SBY. jo. Nomor 184/B/2014/PT.TUN.SBY. yang dibuat oleh Panitera Muda Perkara Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. Permohonan tersebut diikuti dengan Memori Kasasi yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut pada tanggal 26 Januari 2015;

Bahwa setelah itu, oleh Termohon Kasasi I, II yang pada tanggal 10 Februari 2015 telah diberitahu tentang Memori Kasasi dari Pemohon Kasasi, diajukan Jawaban Memori Kasasi yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya pada tanggal 3 Maret 2015;

PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang, bahwa oleh karena ternyata Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa diterbitkan oleh Termohon Kasasi dalam lingkup kewenangan desentralisasi yang bersifat regional, maka Majelis Hakim Kasasi berpendapat bahwa objek gugatan dalam sengketa *a quo* termasuk ke dalam perkara-perkara yang dibatasi pengajuan kasasinya, sebagaimana diatur dalam Pasal 45 A ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009. Karenanya permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi : HOLID, tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima;

Menimbang, bahwa oleh karena permohonan kasasi dinyatakan tidak dapat diterima, maka memori kasasi tidak relevan lagi untuk dipertimbangkan;

Menimbang, bahwa oleh karena permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi dinyatakan tidak dapat diterima, maka Pemohon Kasasi dihukum untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini;

Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait;

MENGADILI,

Menyatakan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi: **HOLID** tersebut tidak dapat diterima;

Menghukum Pemohon Kasasi untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi sebesar Rp500.000,00 (lima ratus ribu Rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Jumat, tanggal 31 Juli 2015 oleh Dr. H. Imam Soebechi, S.H., M.H., Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, Is Sudaryono, S.H., M.H. dan Dr. H. Supandi, SH., M.Hum Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota Majelis, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim Anggota Majelis tersebut dan dibantu oleh Agus Budi Susilo, S.H., M.H., Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak.

Anggota Majelis:
ttd./Is Sudaryono, S.H., M.H.
ttd./Dr. H. Supandi, SH., M.Hum

Ketua Majelis,
ttd./Dr. H. Imam Soebechi, S.H., M.H.



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia
putusan.mahkamahagung.go.id

Panitera Pengganti,
ttd./Agus Budi Susilo, S.H., M.H.

Biaya-biaya:

1. Meterai	Rp 6.000,00
2. Redaksi	Rp 5.000,00
3. <u>Administrasi</u>	<u>Rp 489.000,00</u>
Jumlah	Rp 500.000,00

Untuk salinan
Mahkamah Agung RI
atas nama Panitera
Panitera Muda Tata Usaha Negara,

H. Ashadi, S.H.
NIP. : 19540827 198303 1 002