

EFEKTIFITAS KERJA SAMA ANTAR DAERAH (STUDI TENTANG KERJASAMA PEMERINTAH KOTA SURABAYA DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN SIDOARJO DALAM PENGELOLAAN TERMINAL PURABAYA)

Qur'anin Riedha Hidayati

S1 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya
quraninrida@gmail.com

Muhammad Farid Ma'ruf, S.Sos., M.AP

S1 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya
muhammadfarid@unesa.ac.id

Abstrak

Pentingnya kerjasama pada hakekatnya adalah sebuah interaksi yang bersifat dinamis untuk mencapai tujuan bersama. Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo telah bersepakat untuk melakukan kerjasama dalam hal pelayanan dan penyediaan Terminal Purabaya, bertujuan untuk mengisi konsep pengembangan wilayah GERBANGKERTOSUSILA. Pengelolaan atau penyediaan fasilitas umum diruang publik khususnya di perkotaan pada dasarnya terkendala ketersediaan lahan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif. Fokus penelitiannya menggunakan teori James Rosenau (1992), meliputi Transparansi (*Transparency*), Kekokohan dan Keluwesan (*Robustness*), Perubahan aturan (*Transformation Rules*), Kapasitas Pemerintah (*Capacity of Government*), Distribusi Kekuasaan (*Distribution of Powers*), Tingkat Ketergantungan antar Anggota (*Interdependence*), Ide Intelektual (*Intellectual order*). Metode analisis data dilakukan dengan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan atau verifikasi data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Efektifitas Kerjasama antar Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaan Terminal Purabaya terlaksana dengan tidak efektif. Karena selama masa kerjasama terjadi beberapa permasalahan dalam pengelolaan Terminal Purabaya khususnya dalam penerimaan bagi hasil. Sebagaimana sebelum adanya pergantian beberapa perubahan aturan terkait kerjasama tidak ada tuntutan perubahan nilai bagi hasil. Antara lain permintaan Bruto Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Setelah adanya permintaan tersebut membuat Pemerintah Kota Surabaya keberatan untuk memberikan bagi hasil yang dimaksud. Sehingga mulai tahun 2013-2016 belum memberikan bagi hasil dan nilainya sebesar Rp. 7.213.342.980,-. Hambatan yang muncul dalam kerjasama Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dikarenakan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo kurang memahami ketentuan yang ada dalam naskah perjanjian kerjasama.

Kata Kunci: Efektifitas, Kerjasama Antar Daerah

Abstract

The importance of cooperation is essentially a dynamic interaction to achieve a common goal. Surabaya City Government and Sidoarjo Regency Government have agreed to cooperate in service and provision of Terminal Purabaya, aims to fill the concept of development of GERBANGKERTOSUSILA region. The management or provision of public facilities in public spaces, especially in urban areas, is basically constrained by land availability. The research method used is qualitative descriptive method. His research focuses on the theory of James Rosenau (1992), including Transparency, Robustness, Transformation Rules, Capacity of Government, Distribution of Powers, Interdependence between Members (Interdependence), Intellectual Idea (Intellectual order). Data analysis method is done by data collection, data reduction, data presentation, conclusion or data verification. The results showed that the effectiveness of cooperation between the Government of Surabaya with the Government of Sidoarjo Regency in the management of Purabaya Terminal implemented ineffective. Because during the cooperation period there are some problems in the management of Purabaya Terminal especially in revenue sharing. As prior to the change of some changes in the rules related to cooperation there is no demand for changes in the value of profit sharing. Among others, the Gross Government of Sidoarjo Regency. After the request, the Surabaya City Government objected to giving the intended share. So that from 2013-2016 has not given the results and the value of Rp. 7.213.342.980, - The obstacles that arise in cooperation between the Government of Surabaya and the Government of Sidoarjo because the Government of Sidoarjo regency does not understand the provisions contained in the text of the cooperation agreement.

Keywords: Effectiveness, Inter-Regional Cooperation

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan otonomi pemerintah daerah memberikan manfaat adanya otoritas pemerintah daerah menjalin pemerintahan diatur dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada pasal 363 Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan tentang kebebasan pemerintah daerah untuk menjalin hubungan pemerintahan:

“Ayat (1) dinyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

Ayat (2), kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah yakni dengan : daerah lain, pihak ketiga, dan/atau lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Ayat(3) Kerja sama dengan daerah lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf dikategorikan menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela”

Sebagai upaya untuk mengelola fasilitas publik dan permasalahan transportasi publik. Pemerintah daerah merespon permasalahan meliputi keluar masuknya Cargo dan Angkutan Umum yang berada di perbatasan wilayah. Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo telah bersepakat untuk melakukan kerjasama dalam hal pelayanan dan penyediaan Terminal Purabaya. Dari sisi kemampuan pendanaan Pemerintah Kota Surabaya mampu menjalankan Terminal Purabaya. Sedangkan untuk ketersediaan lahan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo lebih memiliki otoritas

Tujuan dari diselenggarakan kerjasama tersebut untuk mengisi konsep pengembangan wilayah GERBANGKERTOSUSILA, memantapkan jaringan transportasi umum yang berfungsi menghubungkan secara timbal balik antara aktivitas-aktivitas Kota Surabaya dengan kota-kota dan daerah-daerah hinterlandnya. Jaringan transportasi umum lintas selatan dari dan ke jurusan Mojokerto, Malang dan Pasuruan Terminal Purabaya. Masalah timbul berawal dari terjadinya hubungan dua daerah yang berkaitan dengan isu-isu pemanfaatan maupun pengelolaan.

Bagan 1.1

Grafik Perbandingan Jumlah Penumpang Datang dan Pergi 2016-2017



Sumber: www.dishub.surabaya.go.id

Dari grafik diketahui jumlah penumpang tiap tahunnya mengalami kenaikan. Puncak kenaikan penumpang datang terdapat pada hari – hari besar. Menimbulkan antusias para pemilik jaringan trayek di setiap tahunnya.

Kepemilikan aset Pemerintah Kota Surabaya dalam Terminal Purabaya perawatan fasilitas menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Surabaya. Pembenahan infrastruktur di Terminal Purabaya dioperasikan oleh UPTD Terminal Purabaya dibawah Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Pembangunan gedung baru di Terminal Purabaya mengacu pada Konsep Bandara convenience and care terminal (C2 terminal):

Tabel 1.2
Pengelompokkan Fasilitas di Terminal Purabaya

No.	Fasilitas <i>Convience</i>	Fasilitas <i>Care</i>
1	Ruang tunggu keberangkatan	LingkunganSelasar kanopi
2	Lobby	Jalur pejalan kaki
3	Selasar penghubung	<i>Rest room</i>
4	<i>Bridge connection</i> ventilasi alam	<i>Medical care</i>
5	Kolam air mancur	<i>Guide signage</i>
6	Taman <i>art sculpture</i>	Relaksasi Asrama awak bus/angkutan umum
7	<i>Art building</i>	Tempat cuci bis
8	<i>Stand commersial</i>	<i>Closed /transparent wall Main Building</i>
9	Panggung hiburan(<i>stage</i>)	<i>Playground & Laktasi</i>
10	Eskalator/travelator	<i>Unable/handycaped toilet</i>
11	Terminal <i>Information Display & Board</i>	<i>Smoking area</i>

Sumber: Data Sub Unit Terminal Purabaya 2017

Perbaikan fasilitas Terminal Purabaya merupakan hasil program kerja birokrasi Sub Unit Terminal Purabaya. Kesepakatan bersama antara Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan Pemerintah Kota Surabaya dalam perjanjian kerjasama (MoU) dilakukan pada tanggal 2 September 1982.

Retribusi pendapatan dari tahun 2014-2017 Sub Unit Terminal Purabaya dari tahun ke tahun target yang dibebankan semakin tinggi. Sehingga perlunya Sub Unit Terminal Purabaya untuk mengoptimalisasi pendapatannya. Potensi Pendapatan pada Terminal Purabaya diperoleh dari TPR Bus Ekonomi& Non Ekonomi, Parkir (2 jam pertama & Progresif): Bus (Bus Kota, AKDP, AKAP), MPU, Taksi/ Anggana, Mobil Pribadi, Sepeda Motor, Tempat Istirahat Awak Kendaraan Umum, Fasilitas Pencucian Bus, Kios, Kamar Kecil / WC dan Tempat Reklame yang termasuk Pajak daerah Terminal Purabaya merupakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.

Seiring berjalannya waktu nampaknya dalam kerjasama antar dua daerah terindikasi perubahan aturan bagi hasil penerimaan pengelolaan pendapatan Terminal Purabaya. Dalam penerimaan pendapatan retribusi pengelolaan Terminal Purabaya meminta bruto. Bruto yang dimaksudkan ialah pendapatan sebelum dikurangi biaya operasional. Kerjasama tidak efektif jika terjadi perubahan aturan. Keefektivitasan melemah karna adanya peluang bagi anggota untuk selalu merubah aturan yang dipandang memberatkan.

Berdasarkan Perjanjian disepakati pemasukan bersumber pada retribusi Terminal Purabaya. Hal ini tidak sesuai dengan pasal-pasal yang telah disebutkan dalam Mou Kerjasama Terminal Purabaya. Menurut Kepala T.U UPTD Terminal Dinas Perhubungan Kota Surabaya:

“Pemerintah Kabupaten Sidoarjo meminta bagi hasil dari pendapatan sebelum dikurangi pengeluaran atau bruto. Pemerintah kota Surabaya merasa kkeberatan karena pengeluaran operasional terminal Purabaya melebihi pendapatan”.
Sumber: Wawancara Kepala T.U UPTD Terminal Dinas Perhubungan Kota Surabaya Ibu Henny Trisnowati Handayani, SE Senin, 19 Februari 2018 Pukul 10.00. Kantor UPTD Terminal Joyoboyo

Ketidaksesuaian terkait Kerjasama antar kedua daerah dalam pengelolaan Terminal Purabaya. Adanya negosiasi antar kedua daerah untuk menyelesaikan kesalahpahaman. Pada dasarnya tujuan dari Pemerintah Kota Surabaya adalah Memberikan Pelayanan Publik. Sedangkan Pihak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo menginginkan Pengelolaan terminal sesuai dengan Implementasi Perda Sidoarjo Nomer 3 tahun 2011 tentang penyelenggaraan terminal penumpang. Pada kenyataannya untuk biaya operasional Terminal Purabaya yang didanai Dinas Perhubungan Kota Surabaya masih kurang.

Pada Tahun 2013 Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Mengirimkan Surat kepada Walikota Surabaya dengan nomor: 130/2882/404.1.1.2/2013 tanggal 12 Juni 2013 perihal persetujuan DPRD Kabupaten Sidoarjo. Adapun pokok surat dimaksud antara lain:

1. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo menghendaki bagi hasil pendapatan Terminal Purabaya didasarkan pada Bruto.
2. Proporsi bagi hasil pendapatan terminal adalah 0% pendapatan (Kota Surabaya):20% pendapatan (Kabupaten Sidoarjo)
3. Tidak menghendaki adanya jangka waktu pada perubahan perjanjian kerjasama pengelolaan terminal Purabaya

Tidak sesuai dengan kesepakatan awal pada Perjanjian Kerjasama antara Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya dengan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sidoarjo tentang pemangunan dan pengelolaan Terminal Angkutan Umum pada tanggal 2 September 1982 . Berikut data perubahan bagi hasil pendapatan kerjasama

Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo:

Tabel 1.11
Presentase Pembagian Hasil Pengelolaan Terminal Purabaya

Tahun	Biaya Operasional	Biaya pengembalian modal investasi	Pemkot Surabaya	Pemkab Sidoarjo
1988-1998	25%	50%	20%	5%
1998-2008-sekarang	30%		40%	30%

Sumber: Naskah perjanjian kerjasama

Pada Tabel kita lihat adanya perubahan presentase pembagian pendapatan dari Terminal Purabaya. Periode 10 Tahun pertama Pemerintah Kota Surabaya mendapatkan 20% dan 5% untuk Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Sebanyak 50% dari total pendapatan dipergunakan untuk pengembalian modal investasi. Periode kedua 10 Tahun hingga sekarang jumlah presentasi pembagian pendapatan berubah 40% Pemerintah berdampak pada optimalisasi pengelolaan Terminal Purabaya.

Berdasarkan latar belakang diatas dari berbagai permasalahan penelitian tersebut, diperlukan adanya kajian lebih lanjut untuk mengidentifikasi Efektifitas Kerjasama Antar Daerah (Studi tentang Kerjasama Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah

Tahun	Total Pendapatan	Pengeluaran	Besaran bagi hasil (Rp)		
			Biaya Operasional (30%)	Pemkot Surabaya (40%)	Pemkab Sidoarjo(30%)
2013	5.657.164.200	5.434.295.103	1.697.149.260	2.262.865.680	1.697.149.260
2014	6.106.260.500	6.035.712.817	1.831.878.150	2.442.504.200	1.831.878.
2015	6.054.666.700	9.715.158.778	1.816.400.010	2.421.866.680	151.816.400.0100
2016	6.226.385.200	6.779.382.738	1.867.915.560	2.490.554.080	1.867.915.560

Kabupaten Sidoarjo dalam Pengelolaan Terminal Purabaya)”. Karena peneliti menemukan beberapa masalah terkait dengan kerjasama tersebut.

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Difokuskan pada pengukuran Efektifitas Kerjasama Antar Daerah pada

penerapan Kerjasama Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaan Terminal Purabaya. Teori Efektifitas Kerjasama Antar Daerah dikemukakan oleh James Rosenau (1992) meliputi: *Transparansi (Transparency)*, Kekokohan dan Keluwesan (*Robustness*), Perubahan aturan (*Transformation Rules*), Kapasitas Pemerintah (*Capacity of Government*), Distribusi Kekuasaan (*Distribution of Powers*), Tingkat Ketergantungan antar Anggota (*Interdependence*), Ide Intelektual (*Intellectual order*). Teknik penelitian yang digunakan yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi. Kemudian dianalisis menggunakan teknis analisis data diantaranya: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian Efektifitas Kerjasama Antar Daerah penerapan Kerjasama Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaan Terminal Purabaya Berperan sebagai pelaksana teknis memantau dan koordinasi kelancaran sirkulasi arus lalu lintas di terminal.

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo berperan membantu segala perijinan dan menerima bagi hasil. Membantu pelaksanaan pembebanan tanah menyangkut aspek-aspek administrasi. Tertuang dalam MoU yang dilakukan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sidoarjo dan Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya. Sebagai bentuk akuntabilitas pemerintah Kota Surabaya adalah memberikan pelayanan dan kemudahan akses pelayanan transportasi yang menjadi kebutuhan masyarakat sehingga tercapai kesejahteraan masyarakat.

Ruang lingkup kerjasama ini meliputi:

- Lokasi,
- Pembebasan Tanah,
- Pelaksanaan dan Pembeayaan pembangunan,
- Pemilikan tanah dan bangunan,
- Pengelolaan dan manajemen,
- Investasi dan pendapatan,
- Penetapan tarif retribusi,
- Penggunaan pendapatan dan pembagian hasil,

Sebagai bahan untuk mengetahui pelaksanaan kerjasama dalam pengelolaan Terminal Purabaya. Peneliti menggunakan 7 variabel kerjasama antar daerah menurut James Rosenau (1992) *Transparansi (Transparency)*, Kekokohan dan Keluwesan (*Robustness*), Perubahan aturan (*Transformation Rules*), Kapasitas Pemerintah (*Capacity of Government*), Distribusi Kekuasaan (*Distribution of Powers*), Tingkat Ketergantungan antar Anggota (*Interdependence*), Ide Intelektual (*Intellectual order*):

1. *Transparansi (Transparency)*

James Rosenau (1992) mendefinisikan bahwa *Transparansi (Transparency)* dalam kerjasama berupa kemudahan proses pengawasan atau penegasan kepatuhan anggota dengan prinsip utama kerjasama. Sebuah institusi kerjasama akan efektif jika anggotanya memahami aturan yang tercantum didalam hak-hak dan kewajiban mereka. Pelaksanaan *transparansi kerjasama pengelolaan Terminal*

Purabaya peneliti menemukan sejumlah temuan terkait *transparansi pada pengelolaan Terminal Purabaya*:

- Bentuk *transparansi pengelolaan pendapatan Terminal Purabaya Pendapatan Terminal Purabaya* pada tahun 2014-2017 selalu mencapai target. Namun, dari hasil wawancara menyatakan biaya operasional masih kurang. Berdasarkan pengamatan peneliti jika pendapatan yang selalu mencapai hingga melampaui target justru untuk melakukan pembiayaan operasional dinilai kurang.
- Pada *transparansi pelaporan pendapatan Terminal Purabaya* pada hasil wawancara memaparkan pendapatan Terminal Purabayamasuk pada bu Walikota Surabaya. Apakah bentuk kapasitas Walikota Surabaya hanya menerima laporan saja terkait hasil pengelolaan. Peneliti mencoba untuk menggali data dan informasi tersebut dari bentuk *transparansi* tapi tidak berhasil mendapatkannya dengan alih-alih takut timbul permasalahan.
- Pemaparan mengenai *transparansi pendapatan yang diperiksa oleh BPK RI laporan keuangan Terminal Purabaya*. Memperkeruh kondisi hubungan antar kedua daerah. Menurut perspektif peneliti pemberian informasi tersebut dapat mengadu domba antar kedua pihak.
- Pemaparan mengenai *transparansi hak dan kewajiban, pada hasil wawancara pada BPKAD Kabupaten Sidoarjo kewajibannya untuk mensejahterakan kondisi sosial pada area Terminal Purabaya*. Pada hasil observasi, peneliti masih menemukan bentuk infrastruktur yang kumuh.
- Bentuk *transparansi melalui open management*. Peneliti tidak menemukan bentuk open management yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Pada aspek *transparansi* terdapat 3 hal yang dianalisis oleh James Rosenau yaitu kemudahan untuk mendeteksi pelanggaran yang dilakukan, dalam pelaksanaan pengelolaan Terminal Purabaya Pemkab Sidoarjo mendeteksi adanya pelanggaran melalui BPK RI. Sehingga dengan adanya laporan BPK Pemkab Sidoarjo merespon dengan mengirimkan surat. Kedua kemungkinan pelanggar akan menerima sanksi, Pada kenyataannya pemberian sanksi tidak dipaparkan pada awal perjanjian.

2. *Kekokohan dan Keluwesan (Robustness)*

James Rosenau (1992), mendefinisikan kekokohan dan keluwesan (*robustness*) digunakan untuk mengukur keefektifitasan sebuah lembaga kerjasama tergantung kepada adanya kekokohan dan keluwesan (*robustness*) dalam menyelesaikan persoalan yang timbul dalam kerjasama. Sebuah kerjasama yang timbul dalam kerjasama, Sebuah kerjasama yang telah rapuh (*fragile*) ataupun terlalu kaku (*brittle*) akan menjadi tidak efektif, persoalan antar anggota dan perubahan yang terjadi dalam lingkungan social dapat menjadikan kerjasama tidak efektif

- a) Bentuk kekokohan dan keluwesan dalam permintaan bagi hasil, permintaan Bruto yang disahkan oleh DPRD Sidoarjo berasal dari Naskah Perjanjian. Pada dasarnya dalam naskah perjanjian menyebutkan definisi 30% (tiga puluh perseratus) dari total penerimaan/pendapatan adalah setelah dikurangi biaya operasional. Dalam wawancara tersebut peneliti mencoba beberapa kali meluruskan mengenai pernyataan tersebut. Namun bersikukuh tanpa dikurangi biaya operasional adalah bruto.
- b) Bentuk kekokohan dan keluwesan naskah perjanjian kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya hasil wawancara ibu Vanda selaku kasubag kerjasama menuturkan dasar kerjasama adalah naskah perjanjian. Pelaksanaan perjanjian kerjasama berdasarkan prinsip efisien, efektifitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, persamaan kedudukan, transparansi dan kepastian hukum. Namun, menurut pengamatan peneliti pada wawancara dengan pak Nyoto selaku staff bagian kerjasama Pemkot Surabaya yang menuturkan belum adanya titik temu karena masing-masing sama-sama egois dan mempertahankan pendapatnya.
- c) Bentuk kekokohan dan keluwesan prinsip kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya. Meskipun kedua daerah memegang prinsip mengenai naskah tetapi adanya perbedaan paham butir naskah perjanjian membuat kerjasama tidak efektif.
3. Perubahan aturan (*transformation rules*)
- James Rosenau (1992) mendefinisikan dalam mengukur efektifitas perubahan dalam kerjasama menjadikan kerjasama tidak efektif, perubahan aturan justru akan melemahkan keefektifitasnya karena ada peluang bagi anggota untuk selalu merubah aturan yang dipandang memberatkan.
- a) Perkembangan perubahan aturan kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya merujuk hasil wawancara dengan bu Vanda selaku Kasubag dalam negeri adm. kerjasama menyebutkan perubahan perjanjian melalui mekanisme addendum perjanjian. Pada pengamatan peneliti terdapat 3 kali perubahan perjanjian. Pertama, dengan berpedoman pada naskah perjanjian tahun 1982. Kedua, adanya kesepakatan bersama adalah pemberitahuan mengenai pengembalian pinjaman sebagai modal investasi. Ketiga berbentuk perda merupakan tindak lanjut pembebanan tarif retribusi parkir.
- b) Perubahan aturan pembebanan tarif retribusi pada Terminal Purabaya merujuk pada hasil wawancara dengan pak Fadli berdasarkan Perda nomor 3 tahun 2011. Dari penggalan data peneliti menemukan aturan mengenai retribusi terminal berdasarkan usulan dari pemerintah Kota Surabaya.
- c) Perubahan aturan terkait Terminal Penumpang merujuk hasil wawancara pada BPKAD mengenai aturan yang terbaru Terminal type A dialih fungsi kan oleh pemerintah pusat antara lain Kementerian Perhubungan. Namun, pada kenyataanya peneliti menggali data pada stakeholders kewenangan pengelolaan Terminal Purabaya mereka belum mengetahui tentang rencana tersebut.
4. Kapasitas Pemerintah (*capacity of governments*)
- James Rosenau (1992) mendefinisikan, bahwa pada indikator kapasitas pemerintah digunakan untuk mengukur keefektifitasan dalam kerjasama.
- a) Kapasitas pengelolaan pendapatan Terminal Purabaya pada wawancara dengan staff bagian kerjasama menuturkan seringnya pihak Terminal mengalami kerugian. Berdasarkan pengamatan tidak sepenuhnya Pemerintah Kota Surabaya mengalami kerugian. Pada dasarnya dengan adanya Terminal membantu masyarakat Kota Surabaya melanjutkan roda perekonomian.
- b) Berdasarkan hasil pengamatan mengenai kapasitas Pemerintah Kota Surabaya untuk mengembangkan pelayanan publik. Pada aplikasi parkir elektrik berdasarkan observasi dilapangan aplikasi terminal tidak tercover dengan baik.
- c) Bentuk kapasitas Pemerintah Kota Surabaya dalam peningkatan jasa Transportasi merujuk hasil pak Fadli selaku kepala bidang pendapatan. Kapasitasnya melakukan peningkatan pelayanan publik jasa transportasi. Melalui pengamatan peneliti memang benar terjadi, adanya permasalahan antara kedua daerah tidak mengurangi petugas Terminal tetap meningkatkan pelayanan bagi masyarakat.
- d) Terkait kapasitas pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaan Terminal Purabaya peneliti pada BPKAD Kabupaten Sidoarjo oleh Ibu Astri Hapsari memaparkan pihak Sidoarjo hanya menunggu pendapatan saja. Dalam pemaparan pembagian kewenangan terdapat hambatan sebagai berikut:
- a) Terlalu dominan peran pada salah satu pihak menjadikan melemahkan aturan.
- b) Pembagian fungsi peran pelaksana seharusnya ditimbang sama rata.
- c) Pendapatan hasil Terminal selalu mencapai target. Namun tidak membayarkan bagi hasil pendapatan pengelolaan Terminal.
5. Distribusi Kekuasaan (*distribution of powers*)
- James Rosenau (1992) Ketimpangan yang tajam dalam distribusi kekuasaan (*distribution of*

powers) membatasi keefektifitasan kerjasama, karena aka nada anggota yang dominan yang memaksakan kemauan. Kekuasaan yang terlalu besar cenderung bias mengabaikan aturan yang tidak sesuai dengan kepentingannya, memicu hambatan berjalannya kerjasama.

- a) Bentuk distribusi kekuasaan kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya pada kutipan wawancara dengan ibu Vanda selaku Kasubag kerjasama menuturkan pembagian kekuasaan antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dilakukan secara seimbang antara dua pihak. Berdasarkan pengamatan, peneliti menemukan Pemerintah Kota Surabaya lebih dominan berperan mengatur, mengelola operasional Terminal Purabaya.
- b) Distribusi kekuasaan dalam naskah perjanjian pada wawancara dengan bapak Imam selaku Kasub pemerintahan umum kerjasama menuturkan pihak Pemkab Sidoarjo dalam pengelolaan Terminal Purabaya tidak berperan.
- c) Distribusi kekuasaan perubahan aturan pendapatan Terminal wawancara Ibu Astri Hapsari memaparkan bahwa permintaan bruto dari pihak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo merupakan hasil kesepakatan dengan DPRD.

6. Tingkat Ketergantungan antar anggota (*interdependence*)

James Rosenau (1992) bahwa Efektivitas kerjasama akan tergantung pada tingkat ketergantungan (*interdependence*) antar anggotannya. Ketergantungan timbul apabila aksi dari satu anggota mempengaruhi kesejahteraan anggota lain dalam kerjasama. Dari hasil pengamatan, peneliti menemukan beberapa hal antara lain:

- a) Tingkat ketergantungan dalam pengelolaan Terminal Purabaya. Merujuk pernyataan pak Nyoto Surabaya sebenarnya banyak rugi dari pengelolaan Terminal. Berdasarkan pengamatan peneliti Pemerintah Kota Surabaya tidak sepenuhnya merasa rugi adanya kerjasama menjadikan perluasan lahan pengembangan Terminal.
- b) Tingkat ketergantungan dari pihak Pemkab Sidoarjo peneliti menggali informasi dengan kasubbid akuntansi ibu Astri Hapsari beliau menyatakan dengan ada atau tidaknya terminal sebenarnya tidak berpengaruh.

7. Ide Intelektual (*Intellectual Order*)

Menurut James Rosenau (1992) Kerjasama antar daerah tidak dapat bertahan efektif dalam jangka waktu lama apabila substruktur intelektual yang mendasarinya runtuh atau mengalami pengikisan. Efektifitas kerjasama sangat dipengaruhi oleh kekuatan ide dan gagasan yang mendasarinya. Sebuah bentuk kerjasama tidak akan efektif dan tahan lama apabila ide intelektual yang mendasarinya telah roboh.

- a) Ide intelektual pembangunan Terminal Purabaya merujuk pada wawancara dengan pak Nyoto selaku staff kerjasama fundamental dari adanya kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya adalah pengembangan jaringan transportasi gerbangkertosusilo dan menyesuaikan mandat kebijaksanaan Gubernur pada masa itu.
- b) Ide intelektual peraturan pengelolaan Terminal Purabaya hasil wawancara dengan Ibu Astri Hapsari mengalihkan pertanyaan pada sebuah peraturan baru. Peraturan terbaru adalah perubahan operasi Terminal Purabaya pada Kementrian Perhubungan. Sedangkan menurut pengamatan peneliti perubahan terjadi sebagai upaya pembatalan bagi hasil.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan data peneliti, mengenai Efektifitas Kerjasama Antar Daerah Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaan Terminal Purabaya disimpulkan bahwa terlaksana tidak efektif. Hal ini dilihat dari analisis pengukuran efektifitas kerjasama antar daerah yang dikemukakan oleh James Rosenau (1992) dalam variabel ini terdapat 7 indikator yang meliputi:

Dari variabel efektifitas transparansi dapat dijabarkan bahwa dalam proses kerjasama dalam kerjasama ini tidak efektif karena tidak adanya laporan secara periodik kepada Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.

Selanjutnya, dilihat dari variabel kekokohan dan keluwesan (*robustness*) Adapun kedua belah pihak saling kokoh terhadap perjanjian. Dari pemaparan kita simpulkan dari indikator kekokohan dan keluwesan (*robustness*) dalam kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya efektif, karena kedua belah pihak masih menganggap naskah perjanjian yang lama sebagai acuan dalam kerjasama tersebut.

Pada indikator Perubahan aturan, dalam perkembangan kerjasama antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo selama menjalankan kerjasama terdapat perubahan aturan kerjasama yang signifikan. Dari pemaparan kita analisis dari segi perubahan aturan kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya adalah efektif.

Sedangkan, pada indikator kapasitas pemerintah, setidaknya mematuhi aturan yang ditetapkan yakni pembagian pendapatan selalu dikurangi biaya operasional. Maka dari pemaparan diatas dapat kita kaji dari segi kapasitas pemerintah dalam kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya tidak efektif.

Selanjutnya indikator distribusi kekuasaan, kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya terjadi ketimpangan dalam kekuasaan untuk pengelolaan Terminal. Maka dalam pemaparan diatas dari segi distribusi kekuasaan pada kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya tidak efektif.

Pada indikator tingkat ketergantungan antar anggota (*interdependence*). Terkait kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya kedua pihak sering merasa rugi. Maka dari pemaparan diatas dari segi tingkat ketergantungan pada kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya tidak efektif.

Selanjutnya pada indikator efektifitas dalam menentukan ide atau *intellectual order* kerjasama pengelolaan terminal purabaya. Pihak yang berperan ialah pemerintah pusat atau pejabat level top. Maka dari pemaparan dari segi ide intelektual pengelolaan Terminal Purabaya adalah tidak efektif.

Saran

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan yang telah dijelaskan sebelumnya, maka peneliti dapat memberikan saran sebagai berikut:

1. Indikator Transparansi, UPTD Terminal harus melakukan pelaporan secara periodek kepada Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dan Pemerintah Kota Surabaya
2. Indikator Kekokohan dan Keluwesan mengajukan adanya norma baru dalam peraturan perundang-undangan, berkaitan dengan prinsip kerjasama, antara lain sinergi dan saling menguntungkan.
3. Indikator Perubahan aturan usulan perubahan/pembatalan perjanjian Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.
4. Indikator Kapasitas Pemerintah, dalam pelaksanaan pengelolaan Terminal Purabaya Pemerintah Kabupaten Sidoarjo lebih meningkatkan kapasitasnya dalam mengevaluasi Perda no. 3 tahun 2011.
5. Indikator Distribusi kekuasaan, perlunya peninjauan ulang komposisi pengelolaan Terminal Purabaya.
6. Indikator Tingkat ketergantungan, Sebaiknya antara kedua daerah menimbangkan keuntungan satu sama lain.
7. Indikator Ide Intelektual, dalam kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya para pihak sebaiknya diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan..

Ucapan Terima Kasih

Peneliti ucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada pihak-pihak yang berkontribusi dalam penulisan jurnal ini diantaranya:

- a. Para dosen S1 Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum UNESA,
- b. M. Farid Ma'ruf, S.Sos., M.AP selaku dosen pembimbing dan yang telah membimbing dan menelaah jurnal yang ditulis peneliti,
- c. Tjitjik Rahaju, S.Sos., M.Si dan Badruddin Kurniawan, S.AP., M.AP., MA selaku dosen penguji,
- d. Para narasumber yang membantu memberikan data serta informasi sehingga dapat terselesaikannya proposal skripsi ini,
- e. Dan pihak-pihak lainnya yang memberi dukungan baik secara finansial maupun dukungan moral kepada peneliti sehingga penulisan jurnal ini dapat terselesaikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agranoff, Robert A. Radin. 2014. *Deil Wright Overlapping Model Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships*. Paper presented ASPA 2014 Confrence, March, 2014.
- Agranoff, Robert, *A New Look at the Value-Adding Functions of Intergovernmental Networks*, Paper presented for Seventh National Public Management Conference, Georgetown University, October 9-11, 2003.
- Agustino. 2008. *Proses Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Dunn, N Willian. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta; Gadjah Mada University Press
- Dr. Tjahjanulin Domai, 2011, *Sound Governance*, Malang, Universitas Brawijaya Press
- Dr. Ir. Antonius Tarigan, M.Si, Buletin Tata Ruang, Maret-April 2009 (Edisi: Meningkatkan Daya Saing Wilayah)
- James N Rosenau dan Ernst-Otto Czempiel, ed, *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, 1992
- Meleong, Lexy J. 2013. *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Edisi Revisi). Bandung. PT. Remaja
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah
- Peraturan Wali Kota Surabaya 77/2008 tentang Organsasi Uptd terminal pada dinas perhubungan Kota Surabaya.
- Pratikno, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, Yogyakarta: PLOD-Departemen Dalam Negeri, 2004.
- Suaedi, Bintoro, 2010, *Revitalisasi Administrasi Negara (Reformasi Birokrasi dan e-Governance)*, Yogyakarta, Penerbit Graha Ilmu
- Sugiono, 2013. *Metodologi Penelitian Administrasi*. Bandung, Alfabeta.
- Widodo, Joko. 2008. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia
- Wahab, Solichin Abdul. 2001. *Analisis Kebijakan dan Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta; Bumi Aksara.
- dishub.surabaya.go.id (Diakses pada Tanggal 18 November 2017)
- www.jawapos.com/baca/artikel/9082/sudah-konsultasi-pusat-risma-tak-akan-lepas-purabaya (Diakses pada Tanggal 20 November 2017)
- www.humas-protokol.sidoarjo.kab.go.id/berita-650-sidak-terminal-purabaya-komisi-a-dan-b-bersama-eksekutif-pantau-lahan-milik-

[pembab.html10](#) Ibid. Surya Pagi. (Diakses pada 20 November 2017)
Moleong, Lexy J. 2005. *Metode Penelitian Kualitatif (edisi revisi)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

