

PELAKSANAAN PRINSIP AKUNTABILITAS PADA KERJASAMA ANTAR DAERAH DALAM PENGELOLAAN TERMINAL PURABAYA

Vidya Dwi Sulistyowati

S1 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya
E-mail: vidyadwis24@gmail.com

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

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

Abstrak

Kerjasama antar daerah dalam pengelolaan Terminal Purabaya merupakan wujud kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sebagai upaya Pemerintah Kota Surabaya dalam memperoleh lahan di wilayah Kabupaten Sidoarjo. Kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya ini bertujuan untuk melakukan pengembangan fasilitas transportasi publik di Kota Surabaya ke arah luar kota sehingga tidak terjadi pemusatan kendaraan di dalam kota. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan prinsip akuntabilitas pada kerjasama antar daerah dalam pengelolaan Terminal Purabaya. Pelaksana prinsip akuntabilitas adalah Dinas Perhubungan Kota Surabaya melalui UPTD Terminal Kota Surabaya, serta pihak yang bersangkutan dalam urusan kerjasama tersebut yaitu Pemerintah Kabupaten Sidoarjo melalui Sekretariat Daerah Kabupaten Sidoarjo Bagian Pemerintahan (Sub Bagian Kerjasama) dan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Sidoarjo. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini berfokus pada pelaksanaan prinsip akuntabilitas pada kerjasama antar daerah dalam pengelolaan Terminal Purabaya. Dengan menggunakan enam indikator yaitu Legitimasi Pembuat Kebijakan, Perilaku Moral, Responsivitas, Keterbukaan, Penggunaan Sumberdaya Secara Optimal, dan Perbaikan Efisiensi dan Efektivitas. Data yang dikumpulkan menggunakan teknik wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Teknik pengumpulan data tersebut digunakan untuk memperoleh data yang mendalam dari para informan dan kondisi sebenarnya di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan prinsip akuntabilitas pada kerjasama tersebut belum semua mampu dilaksanakan. Permasalahan muncul ketika defisit pendapatan yang diakui oleh pihak pengelola, menyebabkan pelaksanaan tanggungjawab lain untuk membayarkan bagi hasil ke Pemerintah Kabupaten Sidoarjo belum terlaksana dari tahun 2013-2018. Prinsip akuntabilitas yang belum terlaksana adalah dari segi penggunaan sumberdaya secara optimal, karena dalam isi perjanjian kerjasama (MoU) yang disepakati tidak mengatur dan melaksanakan keikutsertaan sumberdaya manusia dan lainnya dari pihak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sehingga pengelola utama dan satu-satunya adalah Pemerintah Kota Surabaya. Kerjasama yang dianggap berat sebelah oleh Pemerintah Kota Surabaya karena minimnya peran dari Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tersebut. Selain itu, dari segi pelaksanaan prinsip akuntabilitas yaitu perbaikan efisiensi dan efektivitas juga belum mampu dilaksanakan untuk menyelesaikan masalah bagi hasil tersebut. Upaya untuk merubah isi perjanjian yang dianggap sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini sulit dilakukan karena masing-masing pihak menuntut prosentasi bagi hasil yang berbeda. Namun dari segi legitimasi pembuat kebijakan, perilaku moral, responsivitas, serta keterbukaan masing-masing pihak pada hubungan kerjasama tersebut sudah sangat baik dan masalah yang belum terselesaikan hingga saat ini diakui pihak pengelola tidak mengganggu kinerja dan pelayanan kepada masyarakat di Terminal Purabaya.

Kata Kunci: Akuntabilitas, Terminal, KAD

Universitas Negeri Surabaya

Abstract

Intergovernmental Networks or cooperation between the regions in the management of Purabaya Terminal is the realization of cooperation was conducted between The City Government of Surabaya with The District Government of Sidoarjo as an effort to The City Government of Surabaya in obtaining the land in Sidoarjo. The cooperation to manage Purabaya Terminal is aimed at the development of facilities public transport in Surabaya throughout surabaya toward out of town so does not occur centralization of vehicles in the city. The purpose of this research is to analyze the implementation of the principle of accountability for cooperation between the regions in the management of Purabaya Terminal. Implementing the principle of accountability is Dinas Perhubungan Kota Surabaya (Surabaya Transport Department) through the UPTD Terminal Kota Surabaya , as well as parties concerned in cooperation affairs are The District Government of Sidoarjo through The Regional Secretariat of Sidoarjo part of Government Work Unit (sub-unit of cooperation) and Financial Management and Local Assets (BPPKAD) Sidoarjo. The research method used is deskriptif research with a qualitative approach. This study focused on implementation of accountability for cooperation between the regions in the management of Purabaya Terminal. Using the six indicators of the legitimacy policymakers, moral conduct, responsiveness, openness, use of resources optimally, and improved efficiency and effectiveness. The data collected used technique interview, observation, and study documentation .The data collection techniques used to

obtain deep data from informants and the true conditions on the ground. The result showed that implimentation of accountability for the cooperation not all capable of being implemented. The problem appears while lower or deficit income recognized by the management, causing the other responsibility to pay for The District Government of Sidoarjo the not been undertaken from year 2013-2018. The accountability that have not yet done it is in terms of use of resources optimally, because in terms of cooperation (MoU) approved not regulate and implement the participation of human resources and other from The District Government of Sidoarjo so management that main and only is The City Government of Surabaya. Cooperation considered impartial by The City Government of Surabaya due to lack of the role of The District Government of Sidoarjo. In addition, in terms of implementation of the principle of accountability promised to supply for the improvement of efisiensi and effectiveness of also have not been able to be implemented in an attempt to resolve a problem for the result. However been several attempts to a matter of tuning up its terms with that is considered no appropriate for the conditions in right now it is hard to be done immediately since each of the parties demand of percentage a share of the revenue different. However from both legitimacy policymakers, moral conduct, responsiveness, and openness of each parties to the relationship has been very well and issue that unresolved until now recognized managers does not affect performance and public services in Purabaya Terminal.

Keywords: Accountability, Terminal, KAD (Intergovernmental Networks)

PENDAHULUAN

Dalam menyelenggarakan pemerintahannya, daerah diberi kewenangan untuk melakukan kerjasama dengan daerah lain dan pihak ketiga. Kerjasama merupakan sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterkaitan daerah yang satu dengan yang lain dalam kerangka NKRI, menyerasikan pembangunan daerah, mensinergikan potensi antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiskal. Selain itu, kerjasama daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan sumber pendapatan asli daerah.

Pelaksanaan kerjasama antar daerah yang melibatkan pihak atau instansi lain selain menyamakan prinsip, salah satunya perlu adanya sistem akuntabilitas agar terselenggaranya tujuan bersama yang dibuat sebelumnya. Akuntabilitas itu sendiri sebagai perwujudan kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang selalu ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodik.

Tetapi masalah dan kepentingan sering muncul sebagai persoalan yang terkait dengan praktik akuntabilitas dalam kerjasama akibat dari hubungan fungsional di bidang sosial ekonomi yang melewati batas wilayah administratif. Untuk itu perlu diperlukan kerjasama antara pemerintah daerah yang bersangkutan agar berbagai masalah lintas wilayah administratif dapat diselesaikan bersama dan potensi yang mereka miliki dapat dimanfaatkan atau dikembangkan untuk kepentingan bersama.

Dengan melihat keterbatasan kemampuan atau realitas fisik suatu daerah dalam meningkatkan pembangunan daerah serta menyelenggarakan pelayanan publik, maka pelaksanaan kerjasama antar daerah merupakan salah satu alternatif solusi yang dapat dilakukan. Namun seringkali di tengah pelaksanaannya, terdapat kendala atau masalah kerjasama yang menyangkut hubungan antar daerah yang terlibat mengenai tanggungjawab atas peran yang diemban.

Praktik kerjasama antar daerah juga telah lama dilaksanakan oleh pemerintah daerah di lingkup Provinsi Jawa Timur. Wujud nyata pelaksanaan kerjasama antar daerah yang belakangan ini menjadi sorotan publik adalah kerja sama antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaan Terminal Purabaya (Bungurasih).

Lokasi pembangunan Terminal Purabaya berada di Desa Bungurasih Kecamatan Waru Kabupaten Sidoarjo dengan luas ± 12 Ha. Dipilihnya lokasi tersebut karena mempunyai akses yang sangat baik dan strategis sebagai pintu masuk ke Kota Surabaya serta berada pada jalur keluar Kota Surabaya arah timur selatan dan barat. Walaupun lokasi Terminal Purabaya berada di Kabupaten Sidoarjo namun pengelolaan terminal dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Perihal tersebut berdasarkan perjanjian kerjasama (MoU) antara Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan Pemerintah Kota Surabaya.

Pada dokumen YIPD juga dipaparkan jika pelaksanaan pembangunan maupun pengelolaan Terminal Purabaya diarahkan dalam bentuk kerjasama antara Pemkot Surabaya dan Pemkab Sidoarjo, pada tabulasi berikut ini:

Tabel 1.1
Pembagian Tanggungjawab dalam Pelaksanaan
Pembangunan Terminal Terpadu Purabaya

Lingkup Kegiatan	Kotamadya Surabaya	Kabupaten Sidoarjo
Studi Kelayakan	Tanggungjawab penuh	Dukungan informasi
Pembebasan Tanah	Tanggungjawab pendanaan	Proses administrasi
Pelaksanaan Fisik	Penganggaran dan pengelolaan proyek	Ijin bangunan dan dukungan pengawasan
Retribusi	Pengusulan tarif (melalui Perda)	Pengusulan tarif (melalui Perda)

Sumber: www.yipd.or.id

Sedangkan dari aspek pembagian tanggungjawab yang lain disebutkan bahwa tanggungjawab operasional dan pelaksana dilakukan oleh Pemkot Surabaya, sementara Pemkab Sidoarjo melaksanakan kegiatan pengumpulan

pajaknya. Pembagian tanggungjawab bisa dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.2
Pembagian Tanggungjawab dalam Pengelolaan Terminal Terpadu Purabaya

Lingkup Kegiatan	Kotamadya Surabaya	Kabupaten Sidoarjo
Operasi dan Pemeliharaan	Tanggungjawab penuh	-
Retribusi	Pengumpul	-
Pajak	-	Pengumpul
Pemilikan	Pemilik	-
Pengelolaan Operasional	Tanggungjawab penuh	Penegak hukum
Pengawasan	Tanggungjawab penuh	Hak ikut mengawasi

Sumber: www.vipd.or.id

Pendanaan pembangunan terminal tersebut menggunakan dua sumber yaitu APBD dan bantuan pemerintah pusat, baik melalui APBN maupun mekanisme pembiayaan lainnya. Jangka waktu peminjaman adalah 10 tahun termasuk tenggang waktu 3 (tiga) tahun dengan bunga 3% per tahun. Sementara itu pendapatan (di luar pajak) dari kegiatan terminal tersebut dibagi antara Kotamadya Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo, dengan pengaturan sebagai berikut:

Tabel 1.3
Prosentasi Angka Bagi Hasil

	Pembagian Pendapatan	
	1-10 tahun	Setelah 10 tahun
Kabupaten Sidoarjo	5%	30%
Kotamadya Surabaya	95%, yang terbagi atas: <ul style="list-style-type: none"> • Biaya operasional 25% • Pengembalian pinjaman 50% • Penerimaan 20% 	70%, yang terbagi atas: <ul style="list-style-type: none"> • Biaya operasional 30% • Penerimaan 40%

Sumber: www.vipd.or.id

Konflik kerjasama Terminal Purabaya yang melibatkan dua daerah ini, terkait masalah sistem bagi hasil dengan nilai netto atau bruto serta masalah komposisi pembagian untuk pendapatan daerah. Apakah 90:10 seperti permintaan Surabaya atau 80:20 sebagaimana keinginan Sidoarjo pada pertemuan untuk penyelesaian konflik dalam Rapat Koordinasi Pembahasan Kerjasama Pengelolaan Terminal Purabaya, Januari 2017.

Pemerintah Kota Surabaya yang diwakili oleh Kasubag TU UPTD Terminal se-Surabaya, Ibu Heni menjelaskan bahwa pihaknya memang belum dapat melaksanakan MoU yang telah dibuat karena masalah kesepakatan bagi hasil sejak tahun 2013 hingga saat ini.

Di lain sisi, Pemerintah Kota Surabaya juga menginginkan komitmen dan keikutsertaan sumber daya

manusia (personel) dari pihak Kabupaten Sidoarjo untuk andil dalam pengelolaan Terminal Purabaya. Pimpinan Dinas Perhubungan Kota Surabaya, Bapak Djajawardana mengungkapkan bahwa sebagai pengelola mengharapkan apabila prosentase yang diminta Kabupaten Sidoarjo hampir sama besarnya dengan biaya operasional yang tinggi, setidaknya ada keikutsertaan personel seperti satpol pp, satuan linmas dari pihak Kabupaten Sidoarjo minimal. Hitung-hitung untuk keamanan dan sebagainya. Karena pengelolaan Terminal sebesar Purabaya tidak mudah, butuh biaya dan tenaga. Mungkin dari situ kami keberatan jika 30% yang diminta tidak menutupi biaya pengeluaran untuk operasional terminal itu sendiri.

Aspek akuntabilitas lain yang tidak kalah penting untuk diperhatikan pada kerjasama antar daerah adalah keseluruhan dari substansi kerjasama itu sendiri. Dari segi implementasi kesepakatan apakah berjalan sesuai dengan yang disepakati oleh dua daerah, dan masing-masing tidak ada yang menyalahi isi dari kesepakatan tersebut. Jika terjadi perubahan isi kesepakatan, kedua daerah saling terbuka dan menjalankan kembali sesuai komitmen dan perjanjian yang telah dibuat. Jika dalam suatu kerjasama terdapat masalah atau konflik diharapkan sikap saling terbuka dan responsif terhadap masalah yang tengah terjadi.

Kerjasama antar daerah dalam pengelolaan Terminal Purabaya di tengah pelaksanaannya memang terdapat masalah, dalam menangani beberapa masalah yang telah diuraikan sebelumnya akan dilihat apakah kedua daerah yang terlibat sudah akuntabel. Pemerintah Kota Surabaya, melalui Kepala TU UPTD Terminal Kota Surabaya, Ibu Heni mengatakan bahwa masalah bagi hasil yang masih stagnan seperti ini dari beberapa tahun kemarin sampai sekarang. Bukan berarti tidak ada upaya. Beberapa kali pertemuan dilaksanakan dulu, tapi ya begitu saja belum ada titik temu. Tetapi dari Pemkot Surabaya masih berharap dapat melakukan negosiasi terus. Sebagai bentuk tanggungjawab kami, kami setiap tahun selalu memberikan laporan kepada pihak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.

Atas dasar masalah atau konflik yang muncul, akan menjadi hal yang menarik jika dilakukan penelitian kembali terkait pengelolaan Terminal Purabaya. Penelitian bertujuan untuk mengkaji aspek akuntabilitas dalam pola kerjasama antar daerah, yakni antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaan Terminal Purabaya yang mana kerjasama ini telah terlaksana sudah sesuai dengan pelaksanaan akuntabilitas kerjasama antar daerah dan mampu menjawab kebutuhan di lingkup wilayah tersebut atau belum.

Sehingga peneliti tertarik untuk mengkaji pelaksanaan kerjasama yang sudah berlangsung sejak lama tersebut dengan mengkaitkan teori akuntabilitas sebagaimana dikemukakan oleh Haylar yang mencakup: a) legitimasi pembuat kebijakan, b) perilaku moral, c) responsivitas, d) keterbukaan, e) penggunaan sumberdaya secara optimal, serta f) perbaikan efisiensi dan efektivitas.

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih dalam mengembangkan pengetahuan tentang kerjasama antar daerah dalam penegelolan terminal. Untuk itu penelitian ini dilakuakn dengan mengambil judul “Pelaksanaan Prinsip Akuntabilitas pada Kerjasama Antar Daerah dalam Pengelolaan Terminal Purabaya”.

METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini dilakukandi Dinas Perhubungan Kota Surabaya, UPTD Terminal Purabaya, Sekretariat Daerah Kabupaten Sidoarjo (Bagian Pemerintahan – Sub Bagian Kerjasama), Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sidoarjo (BPKAD), dan DPRD Kabupaten Sidoarjo. Alasan mengapa peneliti mengambil lokasi ini karena masing-masing instansi memiliki tugas, fungsi, peran dan tanggungjawab sebagai pihak yang terlibat dalam kegiatan kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya.

Penelitian ini berfokus pada pelaksanaan prinsip akuntabilitas pada kerjasama antar daerah dalam pengelolaan Terminal Purabaya oleh Pemkot Surabaya dan Pemkab Sidoarjo. Dimana 6 faktor prinsip akuntabilitas yang menjadi fokus adalah teori dari Haylar (1991), yakni: Legitimasi Pembuat Kebijakan, Perilaku Moral, Responsivitas, Keterbukaan, Penggunaan Sumberdaya Secara Optimal, dan Perbaikan Efisiensi dan Efektivitas.

Subjek penelitian meliputi: unsur Pemerintah Kota Surabaya yang terdiri dari Pimpinan UPTD Terminal Kota Surabaya dan Pimpinan atau staf UPTD Terminal Purabaya. Serta unsur Pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang terdiri dari Pimpinan dan staf ahli dari Sekretariat Daerah Kabupaten Sidoarjo (Bagian Pemerintahan – Sub Bagian Kerjasama), Pimpinan dan staf ahli dari Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sidoarjo dan Ketua Komisi B DPRD Kabupaten Sidoarjo.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan kerjasama antar daerah antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaan Terminal Purabaya (Bungurasih) merupakan kerjasama aset dalam pengembangan kapasitas terminal angkutan umum. Pengoperasian atau pengelolaan Terminal Purabaya beralih pada isi perjanjian baru tahun 1998 berdasarkan perjanjian kerjasama (MoU) antara Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan Pemerintah Kota Surabaya yang tertuang dalam dokumen “Kesepakatan Bersama Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya dan Bupati Kepala Tingkat II Sidoarjo tentang Pengelolaan Terminal Angkutan Penumpang Umum Purabaya di Desa Bugurasih Kecamatan Waru Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo”.

Namun di tengah pelaksanaan kerjasama tersebut yang dilakukan hingga saat ini, sejak tahun 2013 terdapat masalah yang dihadapi oleh pihak pengelola yakni Pemerintah Kota Surabaya karena tidak melaksanakan

kewajiban memebayarakan bagi hasil kepada pihak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang menjadi inti dari isi kesepakatan bersama (MoU). Pembayaran bagi hasil yang belum terbayarkan bisa dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.4
Bagi Hasil Pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang Belum Terbayarkan

Th.	Total Pendapatan	Besaran Bagi Hasil		
		Biaya Operasional (30%)	Pemkot Surabaya (40%)	Pemkab Sidoarjo (30%)
2013	5.657.164.200	1.697.149.260	2.262.865.680	1.697.149.260
2014	6.106.260.500	1.831.878.150	2.442.504.200	1.831.878.150
2015	6.054.666.700	1.816.400.010	2.421.866.680	1.816.400.010
2016	6.226.385.200	1.867.915.560	2.490.554.080	1.867.915.560
TOTAL				7.213.342.980

Sumber: Dokumen Sekretariat Daerah Kota Surabaya

Berdasarkan tabel di atas Pemerintah Kota Surabaya belum memenuhi kewajiban membayarkan bagi hasil pendapatan pengelolaan Terminal Purabaya kepada Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk pendapatan pengelolaan terminal sejak tahun 2013-2016 dan hingga saat ini.

Atas permasalahan tersebut penting untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan prinsip-prinsip kerjasama antar daerah telah dilakukan kedua pihak yang saling bekerjasama. Salah satu prinsip kerjasama antar daerah adalah pelaksanaan akuntabilitas yang harus dilakukan oleh pihak-pihak yang melaksanakan kegiatan kerjasama tersebut guna mengetahui sejauh mana kegiatan kerjasama dapat berjalan dengan baik sesuai isi kesepakatan, mampu menjaga hubungan antar daerah dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Enam indikator yang dapat mempengaruhi pelaksanaan prinsip akuntabilitas dalam kegiatan kerjasama antar daerah menurut Haylar (1991) yang meliputi legitimasi pembuat kebijakan, perilaku moral, responsivitas, keterbukaan, penggunaan sumberdaya secara optimal, dan perbaikan efisiensi dan efektivitas. Untuk mengetahui pelaksanaan prinsip akuntabilitas pada kerjasama antar daerah dalam pengelolaan Terminal Purabaya, maka setiap indikator yang mendukung pelaksanaan akuntabilitas akan dilihat dalam bentuk nyata melalui kegiatan yang dilakukan oleh pelaksana. Berikut ini penjelasan mengenai analisis dari masing-masing indikator.

Pelaksanaan prinsip akuntabilitas pada kerjasama antar daerah dalam pengelolaan Terminal Purabaya di tengah konflik atau masalah yang ada, sebagai berikut:

1) Legitimasi Pembuat Kebijakan

Legitimasi pembuat kebijakan terkait dengan dukungan, baik dari pemerintah maupun masyarakat (Haylar, 1991). Kepastian hukum dalam melaksanakan kerjasama dapat mengikat secara hukum bagi para pihak yang terlibat. Pada kerjasama antar daerah dalam pengelolaan Terminal Purabaya memiliki beberapa aturan atau landasan hukum yang dipakai sebagai pedoman untuk melaksanakan kerjasama.

Kepastian hukum yang didapat masing-masing pihak telah dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan sejak pertama disahkan. Namun di tengah perjalanan atau pelaksanaan kerjasama, ada tuntutan yang tidak bisa dilaksanakan oleh salah satu pihak karena dirasa isi perjanjian memberatkan dan tidak sesuai dengan kondisi saat ini.

Pada kerjasama antar daerah dalam pengelolaan Terminal Purabaya memiliki beberapa aturan atau landasan hukum yang dipakai sebagai pedoman untuk melaksanakan kerjasama berdasarkan peraturan perundang-undangan nasional (pusat) maupun yang dibawa oleh masing-masing daerah. Kemudian adanya kesepakatan bersama yang dituangkan ke dalam bentuk surat perjanjian (MoU) yaitu Kesepakatan Bersama antara Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya dengan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sidoarjo tentang Pengelolaan Terminal Angkutan Penumpang Umum Purabaya di Desa Bungurasih Kecamatan Waru Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo tanggal 13 Agustus 1998, sehingga kerjasama yang dilaksanakan semakin kuat kepastian hukumnya.

Pemerintah Kota Surabaya sebagai pengelola utama Terminal Purabaya mengakui sejak tahun 2013-2016, hingga saat ini belum melaksanakan kewajiban yang harus dibayarkan kepada Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Tentunya kondisi tersebut perlu dilakukan peninjauan dan penyelesaian masalah secepatnya yang melibatkan Pemkot Surabaya dan Pemkab Sidoarjo yang saling bekerjasama dalam pengelolaan terminal.

2) Perilaku Moral

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus berlandaskan nilai sosial yang berkembang di masyarakat, adil dan mengutamakan kepentingan umum (Haylar, 1991).

Menurut Albarranci Dolores, dkk (dalam The Handbook of Attitude, Routledge (2005)) perilaku adalah kecenderungan manusia untuk melakukan sesuatu yang dipengaruhi oleh adat, sikap, emosi, nilai, etika, kekuasaan, persuasi dan/ atau genetika. Sedangkan moral berasal dari bahasa latin yaitu mos, yang menjadi dasar untuk mengukur apakah perbuatan seseorang baik atau buruk. Dapat dikatakan baik atau buruk suatu perbuatan secara moral tersebut bersifat lokal atau sesuai norma atau aturan yang berlaku. (Lukman Hakim, 2005:69). Sehingga akuntabilitas pada suatu kerjasama antara daerah harus berlandaskan nilai-nilai profesional antar lembaga yang terlibat, nilai-nilai sosial yang berkembang di masyarakat, adil dan memmentngkan kepentingan umum dalam pelaksanaan akuntabilitas pada kerjasama tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan suatu sikap, komitmen serta profesional pihak-pihak yang terlibat kerjasama dalam menjalankan peran masing-masing. Baik sebagai pengelola yang berusaha memberikan pelayanan sesuai tujuan organisasi maupun pemilik wilayah hukum saja.

Pemkot Surabaya dan Pemkab Sidoarjo sepakat melaksanakan kerjasama dengan menjalankan peran dan tuntutan masing-masing daerah dengan melakukan informasi dan koordinasi bersama. Hal tersebut dilakukan tidak lain adalah untuk kepentingan bersama, baik untuk organisasi maupun masyarakat.

3) Responsivitas

Suatu pelaksanaan suatu kebijakan atau kegiatan untuk publik adanya partisipasi dan konsultasi publik baik sebelum dan sesudahnya sangat dibutuhkan, hal ini sebagai bentuk daya tanggap terhadap keinginan maupun kebutuhan masyarakat (Haylar, 1991). Selain itu, adaptasi terhadap perubahan keadaan di lapangan juga harus diperhatikan dalam menyampaikan atau melaksanakan proses akuntabilitas.

Berdasarkan hasil penelitian pihak dapat diketahui bahwa Pemerintah Kota Surabaya memiliki sarana partisipasi dan konsultasi pada permasalahan kerjasama antar daerah dalam pengeolaan Terminal Purabaya. Selain itu adapun upaya Pemerintah Kota Surabaya memberikan laporan secara rutin kepada pihak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sebagai wujud tanggungjawab, serta penyelenggaraan rapat koordinasi yang dirasa perlu sebagai salah satu bagian dari usaha penyelesaian maupun pemeliharaan hubungan atau komunikasi antar kedua belah pihak.

4) Keterbukaan

Mardiasmo (2004:30) yang mengatakan bahwa transparansi berarti keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa keterbukaan merupakan suatu sikap dan perilaku terbuka individu maupun organisasi dalam beraktivitas atau menjalankan kegiatannya kepada siapa-siapa saja yang membutuhkan informasi.

Keterbukaan pada akuntabilitas publik maupun suatu kerjasama tidak hanya terkait dengan dana melainkan juga spirit bagi setiap proses dan tahapan pengelolaan kerjasama (Haylar, 1991). Kerjasama tersebut disampaikan ke publik melalui adanya laporan.

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa Pemerintah Kota Surabaya sebagai pengelola utama Terminal Purabaya sudah cukup terbuka dengan akses informasi, keterbukaan dalam hal sarana fasilitasi penyelesaian masalah dengan adanya rapat koordinasi, serta laporan keuangan tahunan tentang pendapatan dan retribusi kepada Pemerintah Kabupaten Sidoarjo serta diketahui bahwa keterbukaan informasi tentang hal paling utama atau krusial pada kerjasama dalam pengelolaan Terminal Purabaya tetap dilakukan di tengah belum terlaksananya masalah pembayaran bagi hasil tersebut.

5) Penggunaan Sumberdaya Secara Optimal

Akuntabilitas terhadap penggunaan sumberdaya secara optimal pada penyelenggaraan aktivitas

organisasi publik yang melibatkan seluruh aspek harus dilakukan. Karenanya keberhasilan suatu proses pelaksanaan suatu kegiatan atau kebijakan sangat tergantung dalam kemampuan organisasi memanfaatkan sumberdaya yang tersedia.

Dari hasil penelitian sumber daya yang dibutuhkan untuk pelaksanaan akuntabilitas pada kerjasama antar dalam pengelolaan Terminal Purabaya dirasa berat sebelah. Karena perjanjian hanya pada kerjasama aset, dimana pengelola utama Terminal Purabaya adalah hanya oleh Pemerintah Kota Surabaya sedangkan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sebagai pemilik wilayah hukum yang berhak atas penarikan retribusi yang ada dalam dana bagi hasil. Berdasarkan kondisi tersebut, alokasi sumberdaya baik sumber daya manusia, finansial, perencanaan formal pada pembangunan dan pengembangan terminal hanya dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Kurang partisipasi langsung dari pihak Pemerintah Kabupaten dalam hal pengalokasian sumber daya yang dibutuhkan, hal ini dikarenakan sesuai dengan isi perjanjian (MoU).

6) Perbaikan Efisiensi dan Efektivitas

Sesuai tanggungjawab dalam melaksanakan kegiatan publik perlu adanya perbaikan efisiensi dan efektivitas sesuai kebutuhan dan perubahan kondisi yang terjadi saat ini. Hal tersebut harus dilakukan guna menyesuaikan pemenuhan kebutuhan kegiatan pelayanan publik itu sendiri dan tuntutan pihak terkait maupun kelompok sasaran, serta penyesuaian kondisi saat ini.

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa ada pengaruh mempertahankan kepentingan dari masing-masing pihak yang terlibat pada pelaksanaan kerjasama tersebut. Pemerintah Kota Surabaya dengan keinginan kuat untuk merubah isi perjanjian tentang prosentase bagi hasil yang dinilai sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini, dimana besaran 30 persen bagi hasil dari total pendapatan kotor (tanpa dikurangi biaya operasional Terminal Purabaya) untuk Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sebagai pemilik wilayah hukum saja terlalu besar. Sehingga kemudian itu penyelesaian masalah atau konflik tidak mudah dilakukan dan upaya perbaikan efisiensi serta efektivitas juga menjadi terhambat dalam hubungan kerjasama itu sendiri.

Terlepas dari konflik atau perdebatan mengenai tidak terlaksananya isi perjanjian terkait bagi hasil antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tersebut diakui oleh pengelola Terminal Purabaya tidak mengganggu kinerja serta pelayanan di terminal. Dan diakui oleh kedua pihak bahwa masalah yang sedang terjadi merupakan masalah antar instansi dan tidak mengganggu jalannya aktivitas atau hubungan antar kedua pihak tersebut di bidang atau urusan yang lain.

PENUTUP

Simpulan

Apabila ditarik kesimpulan secara menyeluruh, Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan prinsip akuntabilitas pada kerjasama tersebut belum semua mampu dilaksanakan. Permasalahan muncul ketika defisit pendapatan yang diakui oleh pihak pengelola, menyebabkan pelaksanaan tanggungjawab lain untuk membayarkan bagi hasil ke Pemerintah Kabupaten Sidoarjo belum terlaksana dari tahun 2013-2018. Prinsip akuntabilitas yang belum terlaksana adalah dari segi penggunaan sumberdaya secara optimal, karena dalam isi perjanjian kerjasama (MoU) yang disepakati tidak mengatur dan melaksanakan keikutsertaan sumberdaya manusia dan lainnya dari pihak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sehingga pengelola utama dan satu-satunya adalah Pemerintah Kota Surabaya. Kerjasama yang dianggap berat sebelah oleh Pemerintah Kota Surabaya karena minimnya peran dari Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tersebut. Selain itu, dari segi pelaksanaan prinsip akuntabilitas yaitu perbaikan efisiensi dan efektivitas juga belum mampu dilaksanakan untuk menyelesaikan masalah bagi hasil tersebut. Upaya untuk merubah isi perjanjian yang dianggap sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini sulit dilakukan karena masing-masing pihak menuntut prosentasi bagi hasil yang berbeda. Namun dari segi legitimasi pembuat kebijakan, perilaku moral, responsivitas, serta keterbukaan masing-masing pihak pada hubungan kerjasama tersebut sudah sangat baik dan masalah yang belum terselesaikan hingga saat ini diakui pihak pengelola tidak mengganggu kinerja dan pelayanan kepada masyarakat di Terminal Purabaya.

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, peneliti memberikan beberapa saran dan masukan yang diharapkan dapat menjadi alternatif untuk peningkatan pelaksanaan prinsip akuntabilitas pada kerjasama antar daerah dalam pengelolaan Terminal Purabaya adlah sebagai berikut:

1. Untuk masalah penyesuaian dan legitimasi aturan hukum sesuai dengan kondisi saat ini agar meninjau kembali kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya dalam rangka penyelesaian masalah dengan cara tetap konsisten berusaha melakukan pertemuan atau rapat koordinasi oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sampai dengan dicapainya kesepakatan baru yang sesuai dengan kondisi saat ini.
2. Tanggap atas kondisi dan kebutuhan layanan terminal diharapkan akan terus dilakukan oleh pengelola Terminal Purabaya, baik pembangunan secara fisik dan responsivitas petugas. Selain itu penyelesaian atas tuntutan pihak yang bekerjasama dengan Terminal Purabaya yakni Pemerintah Kabupaten Sidoarjo bisa ditanggapi dan diselesaikan dengan baik tanpa mengganggu kegiatan pelayanan di terminal itu sendiri.
3. Keterbukaan atas partisipasi publik dalam bentuk kotak saran bisa digunakan di Terminal Purabaya, sehingga memungkinkan masyarakat enggan untuk

- membuat laporan yang masalah kecil ke ruang pengaduan petugas.
4. Upaya dalam hal perubahan isi perjanjian atau kesepakatan baru harus berimbang atau tidak berat sebelah dalam pelaksanaan tanggungjawab dan hak dalam pengelolaan Terminal Purabaya. Hal tersebut bisa diwujudkan dengan pembuatan isi perjanjian baru yang memungkinkan dilakukannya pembagian petugas yang berjaga dan memberikan pelayanan di Terminal Purabaya, baik dari pihak Pemerintah Kota Surabaya da Pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang terkoordinir dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Benveniste, Guy. 1997. *Birokrasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Dokumen Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (LAN dan BPKP). 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta: LAN. Diakses pada laman http://www.LAN.or.id/files/Best_Practice/short.pdf, tanggal 9 Januari 2018.
- Dokumen Yayasan Inovasi Pelayanan Daerah. 1999. *Laporan Pengelolaan Terminal Purabaya*. Diakses pada [laman http://www.yipd.or.id/files/Best_Practice/purabaya-short.pdf](http://www.yipd.or.id/files/Best_Practice/purabaya-short.pdf), tanggal 25 April 2017.
- Hasan, M.Iqbal. 2002. *Pokok-pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Herry. 2016. *Suara Surabaya news*, diakses pada laman <http://bicasurabaya.com/read/pemkot-surabaya-diingatkan-soal-pengelolaan-terminal-purabaya>, tanggal 24 April 2017.
- Karim, Abdul Gaffar. 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Kumrotomo, Wahyudi. 2013. *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Permendagri No. 22 tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis Kerjasama Antar Daerah.
- PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama.
- Pramudji. 1983. *Kerjasama Antar Daerah dalam rangka pembinaan Wilayah; Suatu Tinjauan dari Segi Administrasi Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Pratikno. 2007. *Kerjasama Antar Daerah: Kompleksitas dan Tawaran Format Kelembagaan*. Yogyakarta: Jogja Global Media.
- , 2005. "Good Governance dan Governability". *Jurnal Sosial dan Politik*, Vol.8, Nomor 3, Maret 2005, Fisipol UGM
- , 2004. *Mengelola Dinamika Politik dan Sumber daya Daerah*. Yogyakarta: PLOD-Depatemen Dalam Negeri, hal. 134-135.
- Sugiyono. 2014. *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, da R&D*. Bandung: Alfabeta.
- , 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif da R&D*. Bandung: Alfabeta.
- , 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif da R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Syaukani, dkk. 2012. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tribunnews. *Tiga Tahun Merugi, DPRD Sidoarjo Pertanyakan Bagi Hasil Pengelolaan Terminal Purabaya*. Januari 2017. Diakses pada laman <http://surabaya.tribunnews.com/2017/01/04/tiga-tahun-merugi-dprd-sidoarjo-pertanyakan-bagi-hasil-pengelolaan-terminal-purabaya>, tanggal 24 April 2017.
- UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (OTODA 2015).
- Website resmi Terminal Purabaya, diakses pada laman <https://purabayabusterminal.wordpress.com/profil/>, tanggal 24 April 2017.
- Website resmi Dinas Perhubungan Kota Surabaya, e-dishub, UPTD Terminal. Surabaya. Diakses pada laman <http://dishub.surabaya.go.id/index.php/post/id/1297>, tanggal 24 April 2017.
- Y.T. Keban. *Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip*. Jurnal UGM

Ucapan Terima Kasih

Terima kasih kepada dosen pembimbing Muhammad Farid Ma'ruf, S.Sos., M.AP., dosen penguji Eva Hany Fanida, S.AP., M.AP., dan Galih Wahyu Pradana., S.AP., M.Si., yang telah membantu dalam proses penyelesaian penelitian ini.