

**Kerjasama Antar Daerah Dalam Hal Pengelolaan Pelayanan Publik dan Kaitannya dengan Pendapatan Asli Daerah (Kerjasama Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam Pengelolaan Terminal Purabaya)**

**Inter-regional Cooperation in Terms of Management of Public Services and Their Relation to Local Revenue**

Vina Zahirotul Husna

<sup>a,b</sup> Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Indonesia

<sup>1</sup> vinazaaa@gmail.com

\*korespondensi penulis

**Informasi artikel**

Sejarah artikel:  
Diterima : 20 Juni 2020  
Revisi : 17 Agustus 2020  
Dipublikasikan : 28 Agustus 2020

**Kata kunci:**

Kerjasama antar daerah  
Pelayanan Publik  
Pendapatan Asli Daerah

**ABSTRAK**

*Diadakannya kerjasama pada hakekatnya sangat penting karena kerjasama dalam hal ini 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 serta pengelolaan terminal purabaya untuk kepentingan publik. Hal ini bertujuan salah satunya adalah untuk mengisi konsep pengembangan wilayah GERBANGKERTOSUSILA. Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif. Metode analisis data dilakukan dengan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan atau verifikasi data. Kerjasama yang dilakukan oleh kedua daerah ini menghasilkan dampak yang positif salah satunya adalah berdampak pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah kedua daerah yang bekerjasama.*

**Keywords:**

*Cooperation between regions  
Public services  
Regional Original Revenue*

**ABSTRACT**

*Establishment of cooperation is essentially very important because cooperation in this case is a dynamic interaction to achieve common goals. The Surabaya City Government and the Sidoarjo Regency Government have agreed to collaborate on services and the provision and management of the Surabaya terminal for public use. One of the aims of this is to fill the concept of developing the GERBANGKERTOSUSILA region. The research method used is descriptive qualitative method. Data analysis method is done by data collection, data reduction, data presentation, drawing conclusions or data verification. The collaboration between the two regions has had a positive impact, one of which is the impact on increasing the Regional Revenue of the two regions that are cooperating.*

Copyright © 2020 Vina Zahirotul Husna. All Right Reserved

**Pendahuluan**

Kerjasama antar Pemerintah Daerah adalah suatu bentuk pengaturan kerjasama yang dilakukan antar pemerintahan daerah dalam bidang-bidang yang disepakati untuk mencapai nilai efisiensi dan kualitas pelayanan yang lebih baik. (Bappenas, 2020). Untuk mengoptimalkan potensi daerah, kerjasama antar daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi atau konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama pada bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Sebuah kerjasama

diharapkan dapat menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antardaerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan.

Kerjasama antar daerah di Indonesia dalam perspektif otonomi daerah dapat dicermati dalam UU No 32 Tahun 2004 yang kemudian direvisi menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 363 yang isinya adalah sebagai berikut (1) Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan

daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan; (2) kerjasama sebagaimana yang dimaksud pada ayat 1 dapat dilakukan oleh daerah dengan (a) daerah lain; (b) pihak ketiga; dan/atau (c) lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) kerjasama dengan daerah lain sebagaimana yang dimaksud pada ayat 2 huruf *a* dikategorikan menjadi kerjasama wajib dan sukarela. Sedangkan kerjasama daerah pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat 2 huruf *b* meliputi kerjasama dalam penyediaan pelayanan publik; kerjasama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi daerah; kerjasama investasi; dan kerjasama lainnya yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana yang dijelaskan pada pasal 363, dapat disimpulkan bahwa kerjasama antar daerah dilakukan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah, terutama dalam hal pelayanan publik. Terkait dengan permasalahan kerjasama pengelolaan infrastruktur publik antar daerah, posisi pemerintah provinsi adalah menyelenggarakan pengawasan dan melakukan pemantauan pelaksanaan penyediaan infrastruktur publik dengan memperhatikan kondisi wilayah daerah, kebijakan pengelolaan infrastruktur publik, menyusun dan merumuskan wadah koordinasi pengelolaan infrastruktur publik dengan mengacu pada penyusunan kebijakan kerjasama pengelolaan infrastruktur publik pada tingkat kabupaten atau kota.

Pelayanan publik sendiri merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga Negara atau penduduk atas suatu barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Contoh salah satu dari pelayanan publik yaitu pemberian pelayanan di bidang transportasi. Pelayanan transportasi adalah salah satu kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan yang prima dan masyarakat memiliki hak untuk menerima kualitas pelayanan yang baik. Salah satu dari jenis atau contoh dari pelayanan transportasi itu sendiri adalah berupa terminal bus.

Menurut Undang-Undang Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Umum, terminal adalah pelayanan transportasi jalan untuk keperluan memuat dan menurunkan orang dan/atau barang serta mengatur kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum yang merupakan salah satu wujud simpul jaringan ekonomi. Dalam hal ini, di Surabaya, Penyelenggara pelayanan transportasi adalah Dinas Perhubungan, salah satu UPTD Dinas Perhubungan di Surabaya berada di Terminal Purabaya Surabaya (Dishub Purabaya). Dishub Kota Surabaya ini bekerjasama dengan Pemkab Sidoarjo dalam hal pelayanan publik berupa pelayanan transportasi di Terminal Purabaya.

Dilihat dari kondisi geografisnya, antara Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo dinilai berdekatan, kedua daerah ini sejak tahun 2002 sudah menjalin hubungan kerjasama yang tertuang dalam kesepakatan bersama di berbagai bidang yakni Tata Ruang, Transportasi, Sosial, Lingkungan Hidup, Persampahan, Perindustrian dan Perdagangan, Pertanian, Perkebunan dan Perikanan, Pendidikan, Kesehatan dan bidang lain sesuai dengan kebutuhan daerah. Kerjasama tersebut terbangun atas dasar adanya saling ketergantungan antara kedua daerah. Salah satu bentuk kerjasama pengelolaan transportasi antara kedua daerah ini adalah berkaitan dengan Pengelolaan terminal purabaya. Secara fungsional, keberadaan Terminal Purabaya merupakan prasarana yang digunakan untuk memberikan pelayanan transportasi publik baik untuk jalur AKDP (Antar Kota dalam Propinsi) maupun AKAP (Antar Kota Antar Propinsi). Terminal Purabaya yang berada di wilayah perbatasan antara Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo faktanya juga memberikan dampak/eksternalitas bagi daerah-daerah yang berhubungan dengan terminal tersebut. Diantara daerah-daerah yang terdampak atas keberadaan Terminal Purabaya secara spesifik yang paling merasakan adalah daerah yang punya kepentingan langsung dengan Terminal Purabaya dan daerah yang ketempatan Terminal Purabaya. Daerah tersebut adalah Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo. Dampak/eksternalitas tersebut dapat berupa dampak/eksternalitas positif maupun negatif bagi kedua daerah tersebut.

Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai bagaimana kerjasama yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya dengan Pemkab Sidoarjo mengenai pengelolaan Terminal Purabaya dan dampaknya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) kedua daerah yang bersangkutan. Kerjasama ini merupakan implementasi dari konsep pengembangan regional kawasan metropolitan di Jawa Timur dan menggantikan lokasi terminal regional lama milik Pemerintah Kota Surabaya di Joyoboyo.

### **Metode**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Difokuskan pada dampak dari adanya kerjasama antara Pemkot Surabaya dan Pemkab Sidoarjo dalam hal pengelolaan Pelayanan Publik berupa pengelolaan Terminal Purabaya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Data dalam penelitian ini diperoleh dari sumber-sumber jurnal, internet dan dokumentasi-dokumentasi lain. Analisis data dilakukan dengan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan kemudian penarikan kesimpulan atau verifikasi.

### **Hasil dan pembahasan**

#### **Hasil**

#### ***Gambaran Umum Terminal Purabaya***

Terminal Purabaya merupakan terminal yang terletak di desa Bungurasih Kecamatan Waru Kabupaten Sidoarjo dengan luas kurang lebih 12 Ha. Walaupun lokasi terminal Purabaya berada di Kabupaten Sidoarjo namun pengelolaannya dilakukan oleh Dinas Perhubungan Pemerintah Kota Surabaya. Hal tersebut berdasarkan perjanjian kerjasama (MOU) antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Dalam skala Kota Surabaya, letak terminal Purabaya berada di sisi selatan Kota Surabaya. Terminal Purabaya merupakan terminal tipe A dengan luas lahan 120.000 m<sup>2</sup>, melayani Angkutan Antar Kota Antar Propinsi (AKAP), Angkutan Antar Kota Dalam Propinsi (AKDP), dan Angkutan Kota.

#### ***Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Terminal Purabaya Pemkot Surabaya dan Pemkab Sidoarjo***

Secara faktual Kerjasama antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah

Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaan Terminal Purabaya sudah dilaksanakan sejak tahun 1991. Pelaksanaan kerjasama tersebut tertuang dalam keputusan bersama antara Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sidoarjo nomor 30 dan 32 tahun 1991 yang ditandatangani pada tanggal 11 Maret 1991. Keputusan bersama antara kedua kepala daerah tersebut merupakan tindak lanjut dari perjanjian kerjasama antara kedua daerah yang sudah terjalin sejak tahun 1982 dengan ditandatanganinya naskah perjanjian tersebut pada tanggal 2 September 1982.

#### ***Pendapatan Asli Daerah (PAD)***

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Dana perimbangan yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain pendapatan asli daerah dan dana perimbangan yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Kementerian Keuangan Republik Indonesia :Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan).

#### ***Pembahasan***

Melalui kerjasama, kelebihan suatu daerah akan dapat dimanfaatkan oleh daerah lain, sedangkan kekurangannya dapat dibantu oleh daerah lainnya. Dengan demikian, pemanfaatan sumberdaya yang tersedia akan menjadi lebih baik dan efisien sehingga pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di masing-masing daerah akan dapat pula ditingkatkan.

#### ***Kondisi Sosial dan Ekonomi Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo***

Kota Surabaya merupakan Ibukota Propinsi Jawa Timur yang tergabung dalam kawasan metropolitan

GERBANGKETOSUSILA<sup>1</sup>. Kota Surabaya turut menjadi pusat dari berbagai kegiatan baik itu ekonomi, keuangan, dan bisnis lainnya di daerah Jawa Timur dan sekitarnya. Kota Surabaya dan kawasan lain di sekitarnya merupakan kawasan yang pesat dalam hal pembangunan ekonominya di Jawa Timur dan salah satu yang paling maju di Indonesia.

Wujud dari pengembangan kawasan perekonomian di Kota Surabaya dan sekitarnya salah satunya adalah dengan melalui terwujudnya pembangunan Terminal Purabaya. Dalam perkembangannya, Pemkot Surabaya menggandeng Pemkab Sidoarjo untuk bekerjasama dalam bentuk kerjasama antar daerah dalam mengelola Terminal Purabaya sejak tahun 1991 guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan Publik.

Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu bagian dari kota metropolitan GERBANGKERTOSUSILA di Jawa Timur yang kerap mengalami perkembangan yang pesat. Keberhasilan ini dapat dicapai salah satunya adalah karena berbagai potensi yang ada di wilayahnya dapat dikemas dengan baik dan terarah. Nilai PDRB Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) Kabupaten Sidoarjo terus meningkat dari tahun ke tahun, sejalan dengan membaiknya kondisi perekonomian di Kabupaten Sidoarjo.

PDRB Kabupaten Sidoarjo Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir masing-masing sebesar; 117,74 trilyun rupiah (2013), 131,64 trilyun rupiah (2014), 146,08 trilyun rupiah (2015), 160,020 trilyun rupiah (2016) dan 174,280 trilyun rupiah (2017). Sedangkan nilai PDRB Kabupaten Sidoarjo Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir masing-masing sebesar; 99,99 trilyun rupiah (2013), 106,43 trilyun rupiah (2014), 112,01 trilyun rupiah (2015), 118,18 trilyun rupiah (2016) dan 125,04 trilyun rupiah (2017).<sup>2</sup>

Dilihat dari aspek transportasi, bandara Internasional Juanda dan Terminal Bus Purabaya yang dianggap sebagai "milik" Surabaya, sebagian besar pengelolaan merupakan tugas dari Pemkot Surabaya, namun letaknya berada di wilayah kabupaten Sidoarjo. Terminal Purabaya merupakan gerbang utama Surabaya dari arah selatan, dan salah satu terminal bus terbesar di Asia Tenggara. Kereta komuter Surabaya Gubeng-Sidoarjo-Porong menghubungkan kawasan Sidoarjo dengan Surabaya. Sidoarjo juga memiliki sistem transportasi massal BRT (Bus Rapid Transit) yaitu Trans Sidoarjo yang menjadi kebanggaan warga Sidoarjo. Sistem ini menggunakan shelter tetapi tanpa jalur khusus seperti halnya Transjakarta. Sebagai pelengkap fasilitas Trans Sidoarjo Pemkab Sidoarjo juga menyediakan Halte Trans Sidoarjo yang berjumlah 8 halte yang mana melayani rute Bus Trans Sidoarjo mengarah ke Terminal Purabaya ke Terminal Porong.

#### ***Pelaksanaan Kerjasama Antara Pemkot Surabaya dan Pemkab Sidoarjo dalam Pengelolaan Terminal Purabaya***

Dalam rangka pengelolaan fasilitas publik dan pemecahan masalah 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 dilihat lebih mampu menjalankan pengoperasian Terminal Purabaya. Hal itu dapat dilihat dari perbandingan data Pendapatan Daerah antara Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo di bawah ini. Berikut adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2018.

---

<sup>1</sup> Akronim dari Gresik-Bangkalan-Mojokerto-Surabaya-Sidoarjo-Lamongan.

<sup>2</sup> (Indikator Ekonomi Kabupaten Sidoarjo, 2017)

Tabel 1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2018

No	Daerah	Pendapatan Daerah	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Dana Perimbangan	Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah
1.	Kota Surabaya	8.128.207.032.782	4.712.856.394.887	2.200.611.081.799	1.214.739.556.096
2.	Kabupaten Sidoarjo	4.046.261.300.437	1.431.052.747.437	1.833.192.381.000	782.016.172.000

Sumber : Dokumen yang dikirim masing-masing daerah ke DPJK (Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan).

Data diatas menunjukkan bahwa Kota Surabaya dinilai dapat melakukan pengelolaan lebih terhadap pelayanan publik Terminal Purabaya dibanding dengan Kabupaten Sidoarjo. Kabupaten Sidoarjo sendiri bekerjasama dalam hal ketersediaan lahan yang mana Pemkab Sidoarjo yang lebih memiliki otoritas. Potensi pendapatan pada Terminal Purabaya diperoleh dari TPR Bus Ekonomi dan Non Ekonomi, Parkir (2 jam pertama dan progresif), Bus, MPU, Taksi, Mobil Pribadi, Sepeda Motor, Tempat Peristirahatan 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. Adapun kepemilikan aset Pemerintah Kota Surabaya dalam Terminal Purabaya dan perawatan fasilitas menjaditanggungjawab Pemerintah Kota Surabaya. Begitu juga dengan pembenahan infrastruktur di Terminal Purabaya yang mana dioperasikan oleh UPTD Terminal Purabaya dibawah Dinas Perhubungan Kota Surabaya.

Tujuan dari diselenggarakan kerjasama tersebut adalah untuk mengisi konsep pengembangan wilayah GERBANGKERTOSUSILA yang merupakan sebuah kawasan metropolitan di Provinsi Jawa Timur. Wilayah metroplitan ini adalah yang kedua terbesar di Indonesia setelah Jabodetabek yang berpusat di Jakarta. Kerjasama ini dimaksudkan untuk memantapkan jaringan transportasi umum yang berfungsi untuk 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.

Diketahui penumpang di Terminal Purabaya selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya. Penumpang datang dari berbagai daerah di Indonesia terutama pada saat hari-hari besar. Adapun data arus kendaraan dan penumpang yang datang dan berangkat melalui Terminal Purabaya antara tahun 2013 hingga tahun 2017 tervisualisasi pada gambar table sebagai berikut:

Tabel 2. Arus kendaraan dan penumpang yang datang dan berangkat melalui Terminal Purabaya tahun 2013-2017.

Tahun	Kendaraan		Penumpang	
	Berangkat	Datang	Datang	Berangkat
2013	538.671	546.266	16.660.215	16.243.336
2014	435.213	439.757	16.960.186	16.270.977
2015	531.771	532.244	16.299.175	16.362.644
2016	575.794	577.820	16.151.715	16.071.055
2017	532.777	546.306	14.691.572	16.158.310

Sumber : Informasi Data Pokok Surabaya 2017 – Perhubungan dan Transportasi

Perjanjian kerjasama tersebut tertuang dalam keputusan bersama Wali Kota Madya Dati II Kota Surabaya dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Ssidoarjo No. 30 dan No. 32 tentang Pengelolaan Terminal Penumpang Angkutan Umum Antar-Kota Madya Dati II di Desa Bungurasih Kecamatan Waru, Kabupaten Dati II Sidoarjo. Berikut adalah presentasi pembagian hasil dalam perkembangannya mulai dari tahun 1988 hingga sekarang.

Tabel 3. Presentasi Pembagian Hasil Pengelolaan Terminal Purabaya

Tahun	Biaya Operasional	Biaya Pengembalian Modal Investasi	Pemkot Surabaya	Pemkab Sidoarjo

1998- 2008 - Sekarang	30 %	40 %	30 %	daerah hinterland-nya Surabaya (sebagai Ibukota Provinsi Jawa Timur) harus mendukung sepenuhnya implementasi konsepsi pengembangan Kawasan GERBANGKERTOSUSILA tersebut dengan membantu pembebasan lahan untuk pembangunan terminal tersebut.
-----------------------------	------	------	------	--

Sumber : Naskah Perjanjian Kerjasama

Tabel perjanjian bagi hasil diatas, disebutkan bahwa Pemkot Surabaya harus melakukan bagi hasil pendapatan kepada Pemkab Sidoarjo sebesar 30% dari total pendapatan tahunan. Pada periode awal, dapat diidentifikasi bahwa pembiayaan dibebankan kepada Pemerintah kota Surabaya dan dibantu oleh pemerintah pusat, dimana pembiayaan ini berasal dari APBD Kota Surabaya dan dana pinjaman APBN pemerintah pusat. Sedangkan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo secara finansial tidak memberikan kontribusi sama sekali dalam pembiayaan Terminal Purabaya.

Adapun bagi hasil pendapatannya pada periode awal yakni sepuluh tahun pertama, pihak Pemkot Surabaya mendapat bagian sebesar 95% dengan perincian 50% untuk pengembalian biaya investasi, 25% untuk menutupi biaya operasional, dan 20% sebagai pendapatan bersih bagi Pemerintah Kota Surabaya. Sedangkan pihak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo mendapatkan bagian sebesar 5%. Dalam pelaksanaannya pemenuhan periode awal ini lebih cepat dua tahun, dimana pada tanggal 8 Agustus 1998 biaya pengembalian pinjaman sebagai modal investasi dinyatakan sudah lunas/selesai.

Pada periode kedua, aspek pembiayaan tetap menjadi kewajiban Pemkot Surabaya, sedangkan dari aspek bagi hasil pendapatan mengalami perubahan yang mana berbeda dengan pada saat periode awal, yakni pihak Pemerintah Kota Surabaya mendapat 70% dengan perincian 30% untuk menutupi biaya operasional dan 40% sebagai pendapatan bersih. Sedangkan pihak Pemkab Sidoarjo mendapatkan bagian bersih sebesar 30%.

Pengaturan pembagian peran bagi masing-masing pemerintah daerah dalam keputusan bersama tersebut, mengandung makna bahwa pihak yang berkepentingan langsung dengan keberadaan Terminal Purabaya adalah Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Sedangkan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo yang notabene L sebagai

Pada tanggal 13 Februari 2012 kedua pemerintah daerah mengadakan rapat koordinasi di kantor Walikota Surabaya yang menghasilkan kesepakatan untuk mengadakan perubahan terhadap kerjasama pengelolaan Terminal Purabaya. Dalam draft baru perjanjian kerjasama yang telah disepakati oleh kedua pihak diatur beberapa klausul sebagai bentuk kesepakatan baru, yakni

- 1 Pasal 1 ayat 4 yang menjelaskan bahwa manajemen terbuka dalam pengelolaan Terminal Purabaya memberikan kewenangan bagi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk mengikuti perkembangan, pengembangan, pengelolaan, operasional, dan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo di terminal termasuk mengetahui pendapatan dan pengeluaran.
- 2 Pasal 1 ayat 6 menjelaskan tentang system bagi hasil pendapatan yang didasarkan pendapatan netto.
- 3 Pasal 5 yang mengatur kewajiban dan hak masing-masing pihak dimana kewajiban Pemerintah Kota Surabaya adalah (a) melakukan perencanaan, pengelolaan, dan operasional terminal dengan menganut sistem manajemen terbuka; (b) menyampaikan pemberitahuan pendapatan dan pengeluaran dari pengelolaan terminal setiap bulan kepada Pemerintah Kabupaten Sidoarjo; (c) membayar bagi hasil pendapatan yang menjadi bagian Pemerintah Kabupaten Sidoarjo; (d) menanggung biaya audit BPKP. Sedangkan kewajiban Pemerintah Kabupaten Sidoarjo adalah (a) menertibkan tariff seluruh retribusi yang dipungut di kawasan terminal dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo; (b) membantu penertiban dan pengamanan di kawasan terminal.

Adapun hak Pemerintah Kota Surabaya (a) membentuk struktur organisasi pengelolaan terminal beserta susunan personalianya; (b) memberikan usulan terhadap rencana penetapan retribusi di kawasan terminal yang akan

dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo; (c) melakukan pemungutan terhadap seluruh retribusi di terminal termasuk juga pemungutan atas penggunaan fasilitas di terminal dan pungutan yang sah lainnya. Sedangkan hak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo adalah (a) memperoleh pemberitahuan setiap jenis pendapatan dan pengeluaran dari pengelolaan terminal setiap bulan dari Pemerintah Kota Surabaya; (b) memperoleh pembayaran bagi hasil pendapatan yang menjadi hak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo; (c) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo; (d) bersama dengan Pemerintah Kota Surabaya melaksanakan penanganan hal-hal yang terkait dengan keamanan dan ketertiban lalu lintas untuk kelancaran operasional terminal.

**Dampak Positif adanya Kerjasama Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Keberadaan bandara internasional Juanda dan Terminal Purabaya sampai sekarang masih menjadi polemik antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Perkembangan terakhir bahwa sejak era desentralisasi dan otonomi daerah diberlakukan, posisi pengelolaan terminal Purabaya menjadi rebutan antara kedua pemerintah daerah tersebut. Meskipun terjadi konflik kepentingan antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaannya, secara faktual keberadaan Terminal Purabaya yang berlokasi di Kecamatan Waru Kabupaten Sidoarjo memberikan implikasi positif dalam perkembangan industrialisasi di kawasan Kecamatan Waru, dimana dibanding kecamatan yang lain di wilayah Kabupaten Sidoarjo merupakan kecamatan yang sangat pesat pertumbuhan industrinya. Hal itu dapat dilihat dari data dibawah ini

Tabel 4. Jumlah Industri Besar dan Sedang Menurut Kecamatan Tahun 2018.

Kecamatan <i>District</i>	Jumlah Perusahaan/ <i>Sum of Industry</i>		
	Industri Besar <i>Large-Scale Industry</i>	Industri Sedang <i>Medium-Scale Industry</i>	Jumlah <i>Total</i>
(1)	(2)	(3)	(4)

010. Tarik	1	3	1
020. Prambon	1	10	1
030. Krembung	2	18	2
040. Porong	1	11	1
050. Jabon	3	20	3
060. Tanggulangin	10	32	10
070. Candi	19	40	19
080. Tulangan	1	26	1
090. Wonoayu	13	26	13
100. Sukodono	6	16	6
110. Sidoarjo	13	50	13
120. Buduran	27	47	27
130. Sedati	16	4	16
140. Waru	60	138	60
150. Gedangan	39	73	39
160. Taman	45	93	45
170. Krian	20	41	20
180. Balongbendo	20	16	20
Jumlah/Total	297	664	297

Sumber : Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka 2019.

Disimpulkan dari data diatas, dapat dilihat bahwa Kecamatan Waru yang merupakan tempat dimana Terminal Purabaya berada memiliki industri terbanyak jika dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan lainnya di Kabupaten Sidoarjo. Dengan banyaknya industri yang berkembang ini secara tidak langsung memberikan kontribusi yang besar terhadap pendapatan daerah Kabupaten Sidoarjo. Selain menyumbang PAD, juga memberika lapangan pekerjaan bagi masyarakat Sidoarjo. Hal ini dapat dilihat dari adanya perbedaan penerimaan tenaga kerja di Kecamatan Waru dengan kecamatan lainnya seperti yang terlihat dalam tabel berikut.

Tabel.5 Jumlah Tenaga Kerja yang Terserap di Industri Besar dan Sedang Menurut Kecamatan Tahun 2018

Kecamatan <i>District</i>	Jumlah Perusahaan/ <i>Sum of Industry</i>		
	Industri Besar <i>Large-Scale Industry</i>	Industri Sedang <i>Medium-Scale Industry</i>	Jumlah <i>Total</i>
(1)	(2)	(3)	(4)

010. Tarik	10090	151	151
020. Prambon	200	373	373
030. Krembung	789	605	605
040. Porong	1655	361	361
050. Jabon	3126	540	540
060. Tanggulangin	1984	1314	1314
070. Candi	16346	1659	1659
080. Tulangan	135	790	790
090. Wonoayu	8075	1102	1102
100. Sukodono	1588	543	543
110. Sidoarjo	6814	1794	1794
120. Buduran	13031	2378	2378
130. Sedati	8078	154	154
140. Waru	22126	5870	5870
150. Gedangan	19431	2785	2785
160. Taman	12547	3727	3727
170. Krian	6504	1732	730
180. Balongbendo	5523	730	730
Jumlah/Total	138042	26608	26608

Sumber : Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka 2019.

Secara umum pengoperasian terminal Purabaya-Bungurasih ini berpengaruh terhadap peningkatan PDRB Kabupaten Sidoarjo. Hal ini disebabkan meningkatnya sector perdagangan, di mana berdasarkan data dari BPS, sector perdagangan terbesar terdapat di Kecamatan Waru. Artinya secara tidak langsung kondisi tersebut disebabkan oleh keberadaan terminal Purabaya. Kota Surabaya sendiri juga diuntungkan PAD nya melalui pembagian hasil yang didapatkan dari pengoperasionalan terminal Purabaya yang mana Kota Surabaya mendapat bagian yang lebih dominan daripada yang didapatkan oleh Kabupaten Sidoarjo.

Kerjasama ini turut memberikan dampak positif bagi kedua daerah yakni Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo. Beberapa sisi positif yang bisa diambil diantaranya adalah (a) Terminal Purabaya ini dapat dijadikan sebagai alat atau moda transportasi yang memudahkan bagi masyarakat baik itu yang berasal dari Kota Surabaya maupun Kabupaten Sidoarjo untuk melakukan perjalanan baik ke dalam maupun luar kota; (b) Jika ditinjau dari segi ekonomi dan letak yang sangat strategis baik untuk warga Kota

Surabaya maupun warga Kabupaten Sidoarjo dikarenakan akses jalan yang mudah baik mobil maupun bus. Sedangkan secara ekonomi adanya terminal ini bisa mengkatkan baik perekonomian warga sekitar yakni warga Kabupaten Sidoarjo. (c) dibangun pula pusat perbelanjaan di sekitar terminal yaitu Mall Ramayana dan pabrik yang dimana karyawan juga banyak dan yang diuntungkan bukan Pemerintah Kota Surabaya melainkan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. (d) warga sekitar juga dapat diuntungkan dengan adanya terminal Purabaya sebagai sarana penghasil penghidupan sehari-hari misalnya dengan membuka kedai, kios, tempat makan, tempat peristirahatan, jasa, dan masih banyak lagi. Sebagian besar penduduk diuntungkan oleh hal ini. Selain dengan membuka layanan-layanan tersebut masyarakat sekitar juga dapat memanfaatkan sarana dan prasarana yang sedang menjadi tren saat ini yaitu pemanfaatan ojek online seperti grab, gojek, dll. Hal ini tidak menjadi kekurangan karena penumpang yang datang dan pergi dari dan ke terminal Purabaya setiap harinya tidak pernah sepi akan penumpang dan pengunjung.

### Simpulan

Terminal Purabaya adalah salah satu bentuk wujud dari adanya kerjasama antar daerah dalam hal pelayanan publik berupa pelayanan transportasi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya dan Pemkab Sidoarjo sejak tahun 1991. Hal itu berdasarkan perjanjian kerjasama (MOU) antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Dalam hal pendanaan Dinas Perhubungan Kota Surabaya yang menanggung sedangkan Pemkab Sidoarjo bertanggung jawab atas penyediaan lahan. Tujuan dari diselenggarakan kerjasama tersebut adalah untuk mengisi konsep pengembangan wilayah GERBANGKERTOSUSILA serta dimaksudkan untuk memantapkan jaringan transportasi umum yang berfungsi untuk menghubungkan secara timbal balik antara aktivitas-aktivitas Kota Surabaya dengan kota-kota dan daerah-daerah hinterlandnya.

Saran yang dapat diberikan oleh peneliti terhadap penelitian ini adalah dalam membentuk sebuah kerjasama diperlukan intervensi keterbukaan serta kepercayaan antar sesama



daerah agar permasalahan layaknya mengenai pembagian hasil dapat terjadi. Permasalahan mengenai pajak dan pembagian hasil tidak akan terjadi jika tidak ada kesalahpahaman antara kedua daerah. Pemkab Sidoarjo juga seharusnya memiliki kewajiban dalam hal pendanaan atas fasilitas di Terminal Purabaya agar beban pendanaan tidak diserahkan sepenuhnya kepada Pemkot Surabaya agar benar-benar dapat tercipta suasana kerjasama antar daerah yang harmonis dan berkelanjutan.

### Referensi

- Abror, M. Daimul. (2017). *Model Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Infrastruktur Publik (Studi Tentang Kerjasama Antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam Pengelolaan Terminal Purabaya)*. Disertasi. Universitas Brawijaya Malang, Indonesia.
- TIM LIPI. 2006. *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*. Yogyakarta (ID) : Yayasan Obor Indonesia.
- Wulandari, Phaureula Artha dan Emy Iryanie. 2018. *Pajak Daerah dalam Pendapatan Asli Daerah*. Sleman (ID) : Penerbit Deepublish.
- Firdausy, Carunia Mulya. 2017. *Kebijakan dan Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta (ID) : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Sjafrizal. 2008. *Ekonomi Regional : Teori dan Aplikasi*. Jakarta (ID) : Niaga Swadaya.
- Sedayu, Agung, Harnen. S, Agoes. S, & Achmad Wicaksono. 2014. *Standar Pelayanan Minimal Terminal Bus Tipe A*. (Malang (ID) : Universitas Brawijaya Press.
- Dwiyanto, Agus. 2017. *Manajemen Pelayanan Publik : Peduli Inklusif dan Kolaborasi*. Yogyakarta (ID) : Gajah Mada University Press.
- Ekowanti, Mas Roro Lilik. 2017. *Kemitraan dalam Otonomi Daerah*. Malang (ID) : Intelegensia Media.
- Domai, Tjahjanulin. 2011. *Sound Governance*. Malang (ID) : Universitas Brawijaya Press.
- Undang-Undang RI No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*. 2007. (Visi Media).
- Rina Mei Mirnasari. 2013. Inovasi Pelayanan Publik UPTD Terminal Purabaya – Bungurasih. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik 1(1)*.
- Qur'anin Riehdha Hidayati. 2018. Efektivitas Kerjasama Antar Daerah. *Jurnal Publika 6(7)*.
- Siti Nuurlaily Rukmana, Lilatul Maghfiroh dan Sofyan Efendi, 2017. Konsep Penataan Transportasi (Studi Kasus : Terminal Purabaya, Surabaya-Sidoarjo). *Jurnal Teknik WAKTU 15(2)*
- Ni Wayan Ratna Dewi dan I Dewa Gede Dharma Suputra. Pengaruh Pendaatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, dan Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi. *Jurnal Akuntansi 18(3)*
- Richy Priyambodo, Sugito & Suparti. 2012. Analisis Antrean Bus Kota Di Terminal Induk Purabaya Surabaya. *Jurnal Gaussian 1(1)*
- Rina Meri Mirnasari. 2013. Inovasi Pelayanan Publik UPTD Terminal Purabaya-Bungurasih. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik 1(1)*
- Monikah Indah Pratiwi, Atik Wahyuni & Julistyana Tistogondo. Analisa Kepuasan Penumpang Terhadap Kualitas Sistem Pelayanan Terminal Purabaya (Bungurasih) Surabaya. *Jurnal "MITSU" Media Informasi Teknik Sipil UNIJA 8(1)*.
- Slamet Hadi Purnomo. (2019) Legislator Soroti Bagi Hasil Pendapatan Terminal Purabaya, [Online] Diambil dari : <https://jatim.antaranews.com>
- Jee Jaini. (2019). Surabaya Masih Utang Bagi Hasil Terminal Purabaya 2018, [Online] Diambil dari <https://surabayainside.com>

- Kementrian Keuangan Replubik Indonesia .  
*Pendapatan Asli Daerah* .2020.  
[Internet]. Diakses pada 18 Juni 2020.  
Tersedia pada :  
<https://djpk.kemenkeu.go.id>
- Kementrian PPN/Bappenas .*Kerjasama Antar Daerah di Era Otonomi*. 2020. [Internet].  
Diakses pada 18 Juni 2020.Tersedia pada :  
<https://www.bappenas.go.id>.
- [PemkotSurabaya]. *Dinas Perhubungan Kota Surabaya*. 2020. [Internet]. Diakses pada 18 Juni 2020. Tersedia pada :  
<https://dishub.surabaya.go.id/portal>.
- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. *Kota Surabaya Dalam Angka 2019*. 2019.[Internet] Diakses pada 18 Juni 2020. Tersedia pada :  
<https://surabayakota.bps.go.id>.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidoarjo. *Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka 2019*. 2019. [Internet]. Diakses pada 18 Juni 2020. Tersedia pada :  
<https://sidoarjokab.bps.go.id>.
- [PemkotSurabaya] Pemerintah Kota Surabaya. 2017. *Informasi Data Pokok Surabaya 2017*. [Internet]. Pemerintah Kota Surabaya. Diakses pada 18 Juni 2020. Tersedia pada : <https://surabaya.go.id>.
- Indikator Ekonomi Kabupaten Sidoarjo 2017*. 2017. Data Kabupaten Sidoarjo. [Internet]. Diakses pada 18 Juni 2020. Tersedia pada :  
<https://dataku.sidoarjokab.go.id>.
- Fasilitas Transportasi. 2017. *Fasilitas Transportasi Kabupaten Sidoarjo*. [Internet]. Diakses pada 18 Juni 2020. Tersedia pada :  
<http://portal.sidoarjokab.go.id/fasilitas-transportasi>.