

Konflik Ekonomi dalam Tata Kelola Kewenangan Terminal Tipe B

*Fadhli Zul Fauzi**

ABSTRAK

Penelitian ini adalah studi yang membahas tentang konflik ekonomi dalam tata kelola kewenangan terminal tipe B di Kota Surabaya. Jika berlandaskan kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kewenangan pengelolaan terminal tipe B adalah milik Pemerintah Provinsi. Sementara pada kasus ini seluruh Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Jawa Timur sudah menyerahkan kewenangan pengelolaan terminal tipe B-nya kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur kecuali Pemerintah Kota Surabaya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan ekonomi politik dari Fadel Muhammad, yang berfokus kepada kinerja pemerintah daerah, dan metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Konflik ini pada awalnya terjadi karena Pemerintah Kota Surabaya sudah menyerahkan surat penyerahan kewenangan terminal kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur namun menarik kembali pernyataan tersebut. Pemerintah Kota Surabaya tidak ingin menyerahkan wewenang terminal tipe B-nya karena berbagai kepentingan seperti wacana pembangunan Terminal Intermoda di Kawasan Joyoboyo, dan sebagainya. Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga memiliki kepentingan untuk memasukkan *Bus Rapid Transit* (BRT) agar melengkapi rute yang sebelumnya sudah direncanakan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan untuk penyelesaian konflik kewenangan pengelolaan terminal tipe B di Kota Surabaya.

Kata kunci: Konflik kewenangan, Desentralisasi, UU Nomor 23 Tahun 2014, Pengelolaan terminal tipe B.

ABSTRACT

This study is a study that discusses the economic conflict in governance of terminal type B authority in Surabaya City. If it is based on Law Number 23 of 2014, authority of type B terminal management is owned by the Provincial Government. While in this case all districts / municipalities in the province of East Java has handed over the authority of its type B terminal management to East Java Provincial Government, except the Government of Surabaya City. The approach used in this research is the political economy approach of Fadel Muhammad, which focuses on the performance of local government, and the method used is qualitative descriptive. This conflict originally occurred because Surabaya City Government has submitted a letter of transfer of terminal authority to the East Java Provincial Government but withdraws the statement and considers the three terminals in question here are not classified as type B. Surabaya City Government doesn't want to hand over the authority of the type B terminal Because of various interests such as discourse of Intermoda Terminal development in Joyoboyo area, and so on. The Provincial Government of East Java also has an interest here to include Bus Rapid Transit (BRT) to complete the previously planned route. This research is expected to be a consideration for solving the conflict of authority of terminal type B management in Surabaya City.

Keywords: Authority conflict, Desentralitation, Law Number 23 of 2014, Management of terminal type B.

*Mahasiswa Program Sarjana Departemen Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga
fadhlizul@hotmail.com

PENDAHULUAN

Sejak adanya kebijakan tentang desentralisasi dan otonomi daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, secara implisit dijelaskan bahwa Pemerintah Pusat dengan signifikan telah menyerahkan berbagai wewenang kepada pemerintah daerah. Serta dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjelaskan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, pendistribusian kewenangan ini sering kali memunculkan konflik antar instansi pemerintah, baik antar Pemerintah Kabupaten/Kota (horizontal) maupun antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Provinsi (vertikal).

Contoh konflik antar instansi pemerintah yang sebelumnya juga pernah diteliti adalah konflik antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara dengan Pemerintah Kota Kendari dalam kasus pemberian izin investasi PT Artha Graha Group. Penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa Universitas Udayana ini berfokus kepada pemberian izin investasi PT Artha Group di Kota Kendari oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara. Namun, Pemerintah Kota Kendari disini merasa bahwa pemberian izin yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara justru memberikan banyak kerugian untuk Kota Kendari sehingga Pemerintah Kota Kendari menolak datangnya PT Artha Graha Group tersebut.¹

Penelitian yang membahas konflik antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara dengan Pemerintah Kota Kendari tersebut terjadi pada saat era Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dimana Pemerintah Kota Kendari juga masih memiliki kewenangan atas izin yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 14 juga menuliskan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota berhak atas perencanaan dan pengendalian

¹Muhammad Ali Azhar, 2012, *Jurnal Desentralisasi dan Konflik kewenangan*.

pembangunan, perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, serta pelayanan administrasi penanaman modal. Oleh karena itu Pemerintah Kota Kendari masih memiliki “alat” kewenangan yang kuat dalam permasalahan pemberian izin PT Artha Graha Group oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara.

Berbeda dengan kasus yang terjadi di Kota Kendari, konflik ekonomi dalam tata kelola kewenangan terminal tipe B yang terjadi antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Pemerintah Kota Surabaya ini merupakan konflik pada era undang-undang desentralisasi dan otonomi daerah terbaru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam undang-undang tersebut menuliskan dengan jelas pembagian kewenangan pengelolaan terminal, dimana terminal tipe B yang melayani Angkutan Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP) kewenangannya dimiliki oleh Pemerintah Provinsi.

Contoh penelitian lain adalah tentang efektivitas kewenangan antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Pemerintah Kabupaten Bone di bidang pekerjaan umum. Tetapi dalam penelitian ini lebih meneliti pada pembagian kewenangan pekerjaan umum Bina Marga yang ada di Kabupaten Bone, dimana dalam penelitian ini lebih mempertanyakan kepada implementasi hubungan kewenangan antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kabupaten Bone, dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi hubungan kewenangan tersebut dalam bidang Pekerjaan Umum Bina Marga. Penelitian tersebut lebih fokus terhadap pembagian wewenang Pekerjaan Umum yang ada di Kabupaten Bone.²

Penelitian tersebut juga lebih dilihat dari sudut pandang efisiensi Undang-Undang yang sudah ada dan bagaimana implementasinya. Berbeda dengan penelitian tentang terminal Tipe B yang lebih dilihat dari sudut pandang politiknya. Penelitian terminal tipe B yang ada di Kota

² Andi Izman Maulana Padjalangi, 2004, *Jurnal Efektifitas Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Pemerintah Kabupaten Bone di Bidang Pekerjaan Umum*.

Surabaya ini lebih mempermasalahkan kepentingan apa yang melatarbelakangi perebutan terminal tipe B di Kota Surabaya oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya.

Pemerintah Kota Surabaya tidak ingin menyerahkan kewenangan pengelolaan terminal tipe B-nya kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur, sama seperti kasus SMA/SMK sebelumnya yang tidak ingin diserahkan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Namun, perbedaannya disini adalah Pemerintah Kota Surabaya memang menuliskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surabaya beberapa rencana untuk pengembangan terminal-terminal tipe B yang ada di Kota Surabaya. Contohnya adalah pengembangan Kawasan Intermoda (*Transit City Logistic*) di Terminal Joyoboyo, dan tempat pengawasan CCTV di Terminal Bratang.

Salah satu pertimbangan dalam kasus ini adalah terminal tipe B di Kota Surabaya yang bisa dianggap sebagai lahan “basah” atau bisa memberikan keuntungan bagi pihak yang memiliki wewenang untuk mengelolanya. Tidak mungkin Pemerintah Kota Surabaya tidak ingin menyerahkan wewenang pengelolaan terminal tipe B tersebut jika tidak ada “keuntungan” didalamnya, apalagi Pemerintah Kota Surabaya adalah satu-satunya Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang belum menyerahkan wewenang pengelolaan terminal tipe B-nya kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Namun, jika dilihat dari kinerja Pemerintah Kota Surabaya tidak bisa dipungkiri bahwa memang Pemerintah Kota Surabaya pasti didukung oleh pihak-pihak lainnya, karena memiliki tempat tersendiri di hati masyarakatnya, terutama Walikota Surabaya yang sudah menajadi perhatian orang banyak.

Dari rangkaian permasalahan tersebut akhirnya dalam penelitian ini ingin membahas kepentingan ekonomi apa saja dan bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur terhadap terminal tipe B yang ada di Kota Surabaya, dan bagaimana kinerja/pengaruh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah

Kota Surabaya terhadap perkembangan terminal tipe B yang ada di Kota Surabaya. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif, dimana analisisnya dibantu oleh pemikiran dari Fadel Muhammad yang berfokus kepada kinerja dari pemerintah daerah.

Fadel Muhammad disini menjelaskan, jika ekonomi politik dikaitkan dengan konteks otonomi daerah di Indonesia, harus memperhitungkan empat faktor yang menentukan dinamika dan kinerja pemerintah daerah. Faktor-faktor yang dimaksudkan oleh Fadel disini adalah kapasitas manajemen, budaya organisasi, lingkungan yang bersifat makro (dorongan atau hambatan dari luar daerah), dan lingkungan mikro (dorongan atau hambatan dari dalam daerah). Fadel disini membagi menjadi empat faktor tersebut karena untuk mengukur sejauh mana tingkat kemampuan dari pemerintah daerah untuk mengembangkan daerah mereka sendiri.³

Kepentingan ekonomi dalam tata kelola kewenangan terminal tipe B

Permasalahan konflik ekonomi antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Pemerintah Kota Surabaya ini pada awalnya terjadi setelah munculnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dimana Pemerintah Kota Surabaya menyerahkan surat rekomendasi/surat penyerahan wewenang pengelolaan terminal kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang ditandatangani oleh Sekertaris Daerah Kota Surabaya. Dalam surat tersebut Pemerintah Kota Surabaya juga menuliskan bahwa Terminal Tipe B yang ada di Kota Surabaya adalah Terminal Joyoboyo, Terminal Bratang, dan Terminal Joyoboyo. Namun, setelah pemberian surat tersebut Pemerintah Kota Surabaya tidak ingin menyerahkan terminal tipe B yang ada di kotanya kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Padahal per-tanggal 1 Januari 2017 seluruh Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur sudah menyerahkan wewenang pengelolaan terminal tipe B-nya kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur kecuali Pemerintah Kota Surabaya.

Namun, dibalik semua itu tidak bisa dipungkiri bahwa Pemerintah Kota Surabaya memang

³ Fadel Muhammad, *Reinventing Local Government: Pengalaman Dari Daerah*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2008.

mempunyai rencana lain terhadap pengembangan ketiga terminal tipe B yang ada di Kota Surabaya. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surabaya tertulis bahwa Terminal Joyoboyo akan dijadikan Terminal Intermoda, dimana nantinya akan ada Angkutan Masal Cepat (AMC) di dalamnya. Pemerintah Kota Surabaya juga sudah mendapatkan investor dari perusahaan Prancis yang ingin mendanai rencana ini, dan PT Kereta Api Indonesia yang ingin ikut bekerjasama dalam proyek tersebut. Namun, jelas rencana ini tidak dapat terealisasi karena adanya permasalahan konflik tata kelola kewenangan terminal tipe B. Pemerintah Kota Surabaya juga berencana untuk mengembangkan *Surabaya Intelligent Transportation System (SITS)*.

SITS merupakan salah satu rencana besar yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya, yang sekarang sudah beroperasi di Terminal Bratang. SITS adalah ruang CCTV yang memantau seluruh lalu lintas di Kota Surabaya, dimana CCTV tersebut dipasang disetiap lampu lalu lintas diseluruh Kota Surabaya. SITS yang sudah ada di Terminal Bratang ini direncanakan akan diperluas ke Terminal Joyoboyo dan Terminal Kedung Cowek (ketiga terminal yang dipermasalahkan dalam kasus ini), agar dapat mencangkup seluruh kawasan yang ada di Kota Surabaya.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur memiliki rencana memasukkan *Bus Rapid Transit (BRT)* kedalam ketiga terminal tersebut yang sebelumnya memang ditolak oleh Pemerintah Kota Surabaya. BRT adalah bantuan dari Pemerintah Pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk menambah pilihan transportasi umum yang ada di daerah. Pemerintah Kota Surabaya sebelumnya diberikan bantuan BRT oleh Pemerintah Pusat untuk nantinya digunakan melalui rute Sidoarjo-Surabaya-Gresik, namun bantuan ini ditolak oleh Pemerintah Kota Surabaya. Setelah BRT yang di distribusikan sebanyak 30 unit ini ditolak oleh Pemerintah Kota Surabaya, BRT akhirnya digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Namun tidak semua BRT digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, melainkan hampir 50% dari BRT mangkrak atau tak

terpakai.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur akhirnya ingin memberdayakan BRT yang mangkrak tersebut agar bisa digunakan di dalam Kota Surabaya dan bisa memiliki rute melalui ketiga terminal tipe B yang ada di Kota Surabaya. Memasukkan BRT ke Kota Surabaya ini bisa dianggap sebagai salah satu tujuan utama dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur, karena memang menurut Pemerintah Provinsi Jawa Timur BRT yang tidak terpakai tadi seharusnya bisa digunakan di dalam Kota Surabaya agar banyak pilihan angkutan umum yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Menurut Pemerintah Provinsi Jawa Timur, BRT ini bisa menjadi salah satu upaya mengembalikan minat masyarakat untuk kembali menggunakan transportasi umum. Memasukkan BRT juga diniatkan untuk melengkapi rute yang sebelumnya sudah direncanakan melewati Sidoarjo, Surabaya, dan Gresik.

Namun rencana memasukkan BRT ini dianggap oleh beberapa pihak sebagai pertimbangan yang kurang matang. Seperti menurut Ketua III DPP Organda Indonesia, bahwa masuknya BRT ini justru akan berbenturan dengan trayek-trayek yang sebelumnya sudah melewati rute-rute dari BRT tersebut. Disini ditekankan juga memang untuk memasukkan BRT ke Kota Surabaya harus melakukan beberapa pertimbangan yang matang, karena memang harus dilakukan pertimbangan-pertimbangan tertentu agar BRT ini nantinya terpakai dengan baik dan menarik perhatian masyarakat Kota Surabaya. Seharusnya jika akan ada langkah menaruh BRT di Kota Surabaya, Pemerintah Provinsi Jawa Timur harus siap untuk mensubsidi kendaraan-kendaraan BRT ini agar murah dan dilirik oleh masyarakat Kota Surabaya. Selain itu juga dapat menarik investor supaya ingin ikut bekerjasama dalam proyek BRT, mengingat BRT memang tidak diberikan secara cuma-cuma melainkan harus ada angka yang dibayar ke Pemerintah Pusat oleh pihak penerima BRT.

Disamping wacana memasukkan BRT, Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga harus mempertimbangkan dan memberikan kepercayaan kepada pekerja/pegawai terminal-terminal tipe B yang sebelumnya menjadi pegawai Dinas Perhubungan Kota Surabaya agar bersedia diangkat menjadi pegawai Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur. Karena beberapa pegawai yang ada di terminal, termasuk dengan kepala-kepala terminal membuat surat pernyataan bahwa mereka tidak ingin dipindahkan ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan ditandatangani secara resmi diatas materai oleh pegawai-pegawai yang ada di terminal tersebut.

Padahal sebenarnya menurut Kepala Terminal Bratang dan Kepala Terminal Kedung Cowek, pegawai di terminal tidak masalah jika memang keputusannya mereka harus dipindahkan ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur, asalakan memang mereka masih bisa tetap dipekerjakan di terminal-terminal di Kota Surabaya dan tidak dipindah tugaskan ke tempat-tempat lainnya, khususnya diluar Kota Surabaya. Mereka juga berharap jika memang nantinya terminal-terminal tipe B ini benar diambil oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, pengelolaan terminal-terminal tipe B yang ada di Kota Surabaya bisa menjadi lebih baik lagi atau setidaknya mengalami peningkatan setiap tahunnya.

Jika memang tidak bisa seperti itu pegawai-pegawai yang ada di terminal-terminal tipe B lebih memilih untuk ikut dengan Pemerintah Kota Surabaya dan bersedia ditempatkan dimanapun oleh Pemerintah Kota Surabaya, walaupun ditempatkan di kelurahan atau yang lainnya. Pegawai-pegawai yang ada di terminal tipe B merasa akan sangat disayangkan jika mereka dipindah tugaskan ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan nantinya harus ikut di rotasi ke kota/kabupaten yang lain. Apalagi jika menurut pihak Organda selaku pakar transportasi, Pemerintah Provinsi Jawa Timur terkenal sebagai salah satu penyumbang tenaga honorer terbanyak di pemerintahan. Hal ini mungkin saja bisa dimanfaatkan oleh Pemerintah Provinsi untuk menyalurkan tenaga-tenaga honorer mereka ke terminal-terminal tersebut.

Jika memang itu benar-benar terjadi, maka jelas nasib dari pegawai-pegawai tetap yang sudah ada di terminal tipe B ini akan dipertanyakan. Karena jika memang Pemerintah Provinsi Jawa Timur memasukan tenaga-tenaga baru ke dalam pengelolaan terminal tersebut, maka akan terlalu banyak pegawai yang ada di dalam terminal itu sehingga mengakibatkan harus adanya rotasi atau perpindahan pegawai dari terminal yang ada di Kota Surabaya ke tempat lainnya. Untuk itulah Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga tidak bisa begitu saja mengambil wewenang pengelolaan terminal tipe B yang ada di Kota Surabaya, karena adanya pertimbangan-pertimbangan untuk memasukkan BRT yang bisa saja justru menjadi “bumerang” bagi Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dan juga Pemerintah Kota Surabaya yang memang didukung oleh pegawai-pegawai yang mengelola ketiga terminal tipe B.

Mayoritas dari Pegawai-pegawai yang ada di terminal tidak ingin dipindahkan ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur, karena mereka memiliki pertimbangan masing-masing dan mereka membuat pernyataan resmi bahwa mereka tidak ingin dipindahkan ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Memang tidak bisa dipungkiri kalau kualitas Pemimpin yaitu Walikota Surabaya sangat berpengaruh kepada pegawai-pegawai yang ada di terminal tersebut. Terbukti dari beberapa pegawai yang memang tidak ingin pindah ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur karena mereka tetap ingin bekerja dibawah arahan Walikota Surabaya yang ada pada saat ini.

Kinerja Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur

Fadel Muhammad disini membagi kinerja pemerintah daerah menjadi prestasi aksi (*action performance*) dan prestasi hasil (*achivement performance*).⁴ Jika dilihat dari prestasi aksi, dimana fadel disini mengukur dengan relevansi dan keekonomian, Pemerintah Kota Surabaya bisa dianggap sudah menjalankan prestasi aksi dengan baik. Pemerintah Kota Surabaya sudah menjalankan tugasnya dalam pengelolaan terminal tipe B sesuai dengan kebutuhan yang

⁴ Ibid.

dibutuhkan oleh masyarakat (tingkat relevansi), walaupun faktanya terminal-terminal tersebut sekarang sepi/tidak ramai, dan banyak surat-surat angkutan yang mati. Hal itu memang bukan sepenuhnya salah dari Pemerintah Kota Surabaya, karena memang perkembangan zamanlah yang berubah dengan sangat pesat sehingga transportasi-transportasi umum tersebut sekarang dikalahkan dengan adanya pilihan transportasi baru lainnya seperti transportasi online.

Pemerintah Kota Surabaya juga disini berupaya dengan merencanakan beberapa pengembangan untuk mengembalikan minat masyarakat (tingkat keekonomian) terhadap angkutan umum dengan rencana-rencana AMC, lyn yang nyaman, dan sebagainya. Salah satu pengembangan yang sangat berguna bagi masyarakat Kota Surabaya adalah SITS di Terminal Bratang yang menarik perhatian banyak daerah lainnya untuk mempelajari CCTV Room tersebut (*Achievement Performance*). SITS ini sangat berguna untuk memantau lalu lintas lewat CCTV yang dipasang di setiap lampu lalu lintas di Kota Surabaya, dan juga rencananya pengembangan SITS akan dilakukan ke Terminal Joyoboyo dan Kedung Cowek. Ditambah lagi dengan rencana Kawasan Intermoda di daerah Joyoboyo yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya. Rencana pengembangan Pemerintah Kota Surabaya ini memang dianggap “menarik” karena wacana hadirnya angkutan masal cepat (AMC) di Kota Surabaya.

Sementara untuk kinerja dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur dianggap masih kurang “pas” dalam perkembangan sektor perhubungan di Kota Surabaya (khususnya di area terminal dan trayek), karena dari kebijakan-kebijakan yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur justru tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kota Surabaya. Terbukti dengan izin trayek yang sebelumnya diberikan Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk masuk kedalam Kota Surabaya, hal ini justru memperpadat kondisi jalanan yang ada di Kota Surabaya. Juga rencana memasukkan BRT ke Kota Surabaya yang dianggap pihak Organda adalah rencana yang kurang matang, karena memang sudah ada trayek damri yang melalui rute-rute tersebut sebelumnya.

Pemerintah Kota Surabaya memang tidak ingin memasukkan trayek-trayek AKDP ke dalam ketiga terminal tipe B, karena memang Pemerintah Kota Surabaya tidak menginginkan trayek-trayek besar masuk ke dalam Kota Surabaya, cukup sampai ke lingkaran perbatasan kota dan pengguna harus berganti moda ke kendaraan yang lebih kecil jika memang ingin masuk ke dalam Kota Surabaya agar tidak terjadi kepadatan. Serta masuknya BRT dalam permasalahan ini juga justru akan menambah permasalahan yang ada di terminal, karena memang kondisi terminal yang sudah sepi dan angkutan-angkutan umum yang sudah ada sebelumnya akan tambah tidak “terlirik” oleh pengguna transportasi umum, karena BRT akan mengambil beberapa rute yang dimiliki oleh angkutan umum yang ada sebelumnya.

Fadel Muhammad juga disini berpendapat bahwa ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah daerah yaitu kapasitas manajemen kewirausahaan, faktor budaya organisasi, faktor daerah (faktor endowment/mikro), dan faktor lingkungan makro.⁵ Pemerintah Kota Surabaya jika dilihat dalam empat faktor kinerja tersebut memang lebih unggul dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur, kecuali dari faktor lingkungan mikro karena memang Pemerintah Pusat disini membuat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan terminal tipe B kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Jika dilihat dari kapasitas manajemen kewirausahaan, Pemerintah Kota Surabaya memiliki walikota yang memang mampu menjalankan fungsi-fungsi manajemen dengan baik, sehingga hal ini mempengaruhi faktor budaya organisasi dari Pemerintah Kota Surabaya yang menjadikan lingkup Pemerintah Kota Surabaya lebih memiliki kesan “kekeluargaan”. Terbukti dengan pegawai-pegawai di terminal tipe B Kota Surabaya yang tidak ingin dipindahkan ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur, karena memang pegawai-pegawai tersebut sudah merasa “nyaman” dengan kondisi yang ada didalam Pemerintahan Kota Surabaya.

⁵ Ibid.

Serta untuk faktor lingkungan mikro (endowment) tidak bisa dipungkiri bahwa Pemerintah Kota Surabaya kembali lebih unggul, karena tidak bisa dipungkiri bahwa Pemerintah Kota Surabaya yang paling dekat dan lebih mengerti bagaimana keadaan daerahnya sendiri. Terbukti dengan adanya investor yang ingin bekerjasama dengan Pemerintah Kota Surabaya dalam beberapa rencana pengembangan terminal tipe B di Kota Surabaya, serta LSM seperti Organda pun ikut serta mendukung kebijakan-kebijakan dari Pemerintah Kota Surabaya, dan Pemerintah Kota Surabaya lebih mengerti bagaimana daerah Kota Surabaya sehingga melarang trayek AKDP masuk ke pusat Kota Surabaya dan menolak BRT karena memang pertimbangan dalam penerimaan BRT yang nantinya justru dianggap akan menambah “beban” dari Pemerintah Kota Surabaya.

Namun tidak bisa dipungkiri bahwa faktor lingkungan makro sangat berpengaruh pada kinerja Pemerintah Daerah, terbukti dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengharuskan terminal tipe B dikelola oleh Pemerintah Provinsi, mengakibatkan pemerintah daerah seperti Pemerintah Kota Surabaya menjadi terganggu kinerjanya. Apalagi rencana-rencana Pemerintah Kota Surabaya seperti pembangunan Kawasan Intermoda di Joyoboyo tidak mendapatkan izin dari Pemerintah Pusat, sehingga mengakibatkan pembangunan rencana ini menjadi sulit terealisasi. Padahal Pemerintah Kota Surabaya disini sudah mendapatkan investor dari luar negeri dan PT Kereta Api Indonesia yang ingin bekerja sama didalam rencana tersebut, namun hal ini belum bisa terealisasi karena belum ada izin yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.

Terlepas dari ketidakkonsistenan Pemerintah Kota Surabaya terhadap Pemerintah Provinsi Jawa Timur, memang harus dipertanyakan pembuatan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dirumuskan oleh Pemerintah Pusat. Memang kebijakan yang bersifat *one size fits all* ini dianggap oleh banyak pihak sebagai pandangan Pemerintah Pusat semata tanpa mempertimbangkan realitas keadaan yang ada di daerah, karena memang tidak semua pemerintah daerah belum bisa mengurus daerah mereka sendiri.

Daerah yang terbilang sukses seperti Pemerintah Kota Surabaya seharusnya sudah tidak perlu diambilalih wewenangnya ke Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi. Karena tidak bisa dipungkiri Pemerintah Kota Surabaya memang sudah punya rencana untuk mengembangkan sumber daya dan pembangunan yang ada di kota mereka, dan Pemerintah Kota Surabaya dianggap mampu dalam menjalankan urusan yang ada di daerah mereka, justru dengan adanya undang-undang yang lebih bersifat resentralisasi ini akan menghambat kinerja pemerintah daerah dan perkembangan kota-kota seperti Kota Surabaya.

Upaya penyelesaian konflik

Setelah beberapa pertimbangan dari Pemerintah Kota Surabaya, akhirnya pada bulan Januari 2017 dimana semua kabupaten/kota yang ada di Jawa Timur sudah memberikan kewenangan pengelolaan terminalnya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kota Surabaya justru mengajukan surat permohonan kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur agar tetap diberikan kewenangan untuk mengelola ketiga terminal tipe B di Kota Surabaya. Namun, Pemerintah Provinsi Jawa Timur menolak karena memang pada awalnya Pemerintah Kota Surabaya sudah merekomendasikan ketiga terminal tersebut. Akhirnya pada bulan Februari 2017 Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengajukan surat pengaduan ke Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang berisikan bahwa seluruh kabupaten/kota sudah memberikan terminal tipe B-nya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur kecuali Pemerintah Kota Surabaya dan meminta adanya tindakan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat terhadap permasalahan kewenangan pengelolaan terminal tipe B di Kota Surabaya.

Setelah adanya pengaduan Pemerintah Provinsi Jawa Timur kepada Kementerian Dalam Negeri, akhirnya diadakan pertemuan antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya melalui tim P3D. Namun dalam hal ini tanggapan dari hasil pertemuan tersebut juga berbeda antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pemerintah

Kota Surabaya berargumen bahwa hasil dari pertemuan tim P3D adalah ketiga terminal tipe B yang ada di Kota Surabaya tetap dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan penyertaan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Timur diberikan wewenang pengelolaan Terminal Tambak Osowilangun. Jika memang Pemerintah Provinsi Jawa Timur masih menginginkan pengelolaan terminal, Pemerintah Kota Surabaya akan memberikan pengelolaan Terminal Tambak Osowilangun ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Pemerintah Kota Surabaya memang tetap berusaha untuk mempertahankan ketiga terminal tipe B ini, sehingga muncul argumen bahwa Pemerintah Kota Surabaya dapat mengelola ketiga terminal tersebut dan sudah disetujui oleh pihak Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Namun Pihak Pemerintah Kota Surabaya berargumen bahwa belum ada kesepakatan secara tertulis setelah pertemuan tim P3D yang juga dihadiri Gubernur Jawa Timur tersebut, tetapi dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya tegas berbicara bahwa memang sudah ada kesepakatan secara lisan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur terkait pengelolaan terminal tipe B yang nantinya tetap dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Pernyataan dari pihak Pemerintah Kota Surabaya disini berbeda dengan pihak Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pihak Pemerintah Provinsi Jawa Timur memberikan bukti yang “nyata” dengan memperlihatkan lampiran surat hasil dari pertemuan tim P3D. Dalam surat berita acara hasil pertemuan tim P3D ini justru tertulis kesepakatan antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, yang isinya adalah Pemerintah Kota Surabaya siap untuk menyerahkan pengelolaan ketiga terminal tersebut kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur. dalam surat lampiran hasil pertemuan P3D tersebut memang jelas dituliskan hasil pembicaraan pertemuan ini adalah kesepakatan bahwa pengelolaan terminal-terminal tipe B di Kota Surabaya diberikan ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Walaupun ada beberapa personil/pegawai dari terminal tipe B yang tidak ingin pindah ke

Pemerintah Provinsi Jawa Timur karena sudah membuat surat pernyataan yang sebelumnya sudah dijelaskan oleh peneliti. Lampiran berita acara pertemuan P3D tersebut memang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya, dan mereka sudah menyepakati hal itu dalam forum pertemuan tim P3D. Tetapi hingga saat ini memang lampiran tersebut belum ditandatangani oleh Sekertaris Daerah/Walikota Surabaya sebagai perwakilan Pemerintah Kota Surabaya.

Kesimpulan

Konflik kewenangan pengelolaan terminal tipe B di Kota Surabaya terjadi karena berbagai kepentingan ekonomi yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pemerintah Kota Surabaya secara tidak langsung diuntungkan karena Pemerintah Kota Surabaya-lah yang lebih dekat dengan daerah mereka sendiri. Sehingga jika diukur dari kinerja pemerintah daerah, Pemerintah Kota Surabaya bisa dianggap lebih mengerti bagaimana perkembangan yang ada di Kota Surabaya. Terbukti dengan penolakan terkait izin trayek besar dan masuknya BRT, yang keduanya menjadi rencana dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Masuknya trayek besar dan BRT justru akan menyebabkan kemacetan di pusat Kota Surabaya, dan hal ini sebelumnya sudah pernah terjadi pada saat Pemerintah Provinsi Jawa Timur memberikan izin trayek-trayek besar masuk ke Kota Surabaya.

Pemerintah Kota Surabaya juga didukung oleh pegawai-pegawai yang ada di terminal tipe B Kota Surabaya. Pegawai-pegawai tersebut tidak ingin dipindahkan karena sudah merasa nyaman dengan "suasana" yang ada di Pemerintah Kota Surabaya. Akhirnya pegawai-pegawai yang ada di terminal tersebut membuat surat pernyataan untuk tidak dipindahkan ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan siap ditempatkan dimana saja asalkan tetap ikut dengan Pemerintah Kota Surabaya.

Penelitian ini diharapkan bisa berpengaruh dalam perkembangan politik di Indonesia, khususnya terkait kinerja pemerintah daerah. Karena dalam penelitian ini memperlihatkan

sebenarnya bagaimana kinerja dari pemerintah daerah (khususnya dalam kasus ini Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya), apa saja kepentingan yang mereka libatkan, dan bagaimana pengaruhnya terhadap masyarakat yang ada di daerah tersebut.

Daftar Pustaka

Muhammad, F. (2008). *Reinventing Local Government: Pengalaman Dari Daerah*. Jakarta: Kompas Gramedia.

Jurnal Andi Izman Maulana Padjalangi (2008), *Efektifitas Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Pemerintah Kabupaten Bone di Bidang Pekerjaan Umum*.

Jurnal Muhammad Ali Azhar (2012), *Desentralisasi dan Konflik kewenangan*.