

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Berdasarkan Surat Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 212/KD/Tahun 2002<sup>1</sup> bahwa lebih dari 20 tahun lamanya terminal Umbulharjo Yogyakarta digunakan, dan oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta sudah dianggap tidak layak lagi. Oleh karena itu Pemerintah Kota Yogyakarta merencanakan untuk memindahkan terminal penumpang ke Giwangan, yang masih berada dalam satu kecamatan Umbulharjo dikarenakan keterbatasan dana Pembangunan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang kurang memenuhi.

Pembangunan terminal yang telah di rencanakan sejak lama dan telah di rapatkan dalam sidang paripurna anggota dewan perwakilan rakyat daerah. Perencanaan Pembangunan Terminal yang dibuat oleh pemerintah ini mempunyai beberapa alternatif yaitu Alternatif I diperkirakan Rp 20.137.076.000, dengan gedung utama hanya satu lantai, dan akses keluar masuk serta keberangkatan bus Antar Kota Antar Provinsi (AKAP) dan Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP) sebidang. Alternatif II adalah membangun terminal dengan gedung utama dua lantai, akses keluar masuk bus AKAP dan AKDP sebidang, namun keberangkatannya terpisah (atas-bawah). Alternatif III diestimasikan Rp 33.994.034.000 dengan gedung utama tiga lantai, sedang biaya untuk alternatif IV

---

<sup>1</sup> Surat Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 212/KD/Tahun 2002 tentang Dasar-dasar Terminal. Sumber Dinas

sebesar Rp 86.035.284.000 dengan gedung utama tiga lantai serta ditunjang dengan jalan layang (fly over). Dari keempat alternatif yang diajukan, besarnya dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kota Yogyakarta tidak mencukupi dalam pembangunan terminal giwangan ini. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta ini, dana yang dialokasikan untuk pengeluaran pembangunan sebesar Rp. 33.998.000.000 dan yang dialokasikan untuk sektor transportasi hanya sebesar Rp. 2.600.700.000,00 sedangkan dana yang dibutuhkan untuk pembangunan terminal membengkak akibat tertundanya pembangunan serta krisis yang terjadi, dan menjadi sebesar Rp 119.396.912.917,00. Oleh sebab itu pemerintah memutuskan untuk menyerahkan kepada investor.

## ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH

**Tabel I.1 Penerimaan Pemerintah Kota Yogyakarta**

Uraian	Tahun 2001	Tahun 2002
<b>PENDAPATAN</b>	<b>243.769.300.000</b>	<b>319.306.110.000</b>
<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>40.352.590.000</b>	<b>56.377.000.000</b>
Pajak Daerah	22.886.370.000	30.517.590.000
Retribusi Daerah	11.773.900.000	14.193.460.000
Bagian Laba Usaha Daerah	2.249.570.000	2.509.230.000
Lain-lain Pendapatan Asli Daerah	3.442.750.000	9.157.180.000
<b>Dana Perimbangan</b>	<b>167.269.510.000</b>	<b>187.969.570.000</b>
Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	32.634.380.000	24.744.900.000
Dana Alokasi Umum	113.437.220.000	162.874.510.000
Dana Alokasi Khusus	20.714.250.000	0
<b>Lain-lain Pendapatan Yang Sah</b>	<b>203.490.000</b>	<b>23.007.480.000</b>
Bantuan Dana Kontijensi/Penyeimbang dr Pemerintah	0	0
Dana Penyesuaian Ad Hoc	0	0
<b>Surplus/(Defisit)</b>	<b>(44.736.930.383)</b>	<b>(37.572.064.510)</b>

**Tabel I.2 Pengeluaran Pemerintah Kota Yogyakarta**

<b>BELANJA</b>	<b>243.769.300.000</b>	<b>241.110.690.000</b>
<b>Belanja Rutin</b>	<b>175.960.710.000</b>	<b>190.827.000.000</b>
Belanja Pegawai/Personalia	142.333.810.000	135.393.680.000
Belanja Barang dan Jasa	21.597.110.000	27.899.630.000
Belanja Pemeliharaan	5.641.970.000	8.147.910.000
Belanja Perjalanan Dinas	2.672.410.000	2.110.630.000
Belanja Lain-lain	2.312.390.000	12.977.980.000
Angsuran Pinjaman/Hutang dan Bunga	662.900.000	2.225.800.000
Belanja Pensiun	0	0
Ganjaran Subsidi/Sumbangan	662.900.000	0
Pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain	632.460.000	1.577.800.000
Pengeluaran tak Terduga	107.660.000	495.780.000
<b>Pengeluaran Pembangunan</b>	<b>16.453.250.000</b>	<b>33.998.000.000</b>
Sektor Industri	57.990.000	75.050.000
Sektor Pertanian dan Kehutanan	57.990.000	75.050.000
Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi		
Sektor Tenaga Kerja	103.060.000	135.040.000
Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah	2.429.030.000	3.332.590.000
Sektor Transportasi	2.589.980.000	2.600.700.000
Sektor Pertambangan dan Energi		
Sektor Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi	167.840.000	154.940.000
Sektor Pembangunan Daerah dan Pemukiman	1.707.470.000	6.671.820.000
Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	350.260.000	338.900.000
Sektor Pendidikan, Budaya, Agama, dan Olahraga	1.769.260.000	4.371.850.000
Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	242.700.000	61.150.000
Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	1.371.670.000	1.924.170.000
Sektor Perumahan dan Pemukiman	703.790.000	4.948.300.000
Sektor Agama	157.200.000	148.200.000
Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	156.960.000	558.950.000
Sektor Hukum	213.280.000	190.080.000
Sektor Aparatur Pemerintah	3.819.670.000	7.322.540.000
Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa	22.010.000	169.800.000
Sektor Keamanan dan Ketertiban	191.830.000	477.860.000
Sektor subsidi Pembangunan Kepala Daerah		

Terminal penumpang Umbulharjo yang memiliki luas 16.000m<sup>2</sup> dinilai tidak mampu menampung Bus AKAP, Bus AKDP, Bus Perkotaan dan Angkutan Desa, sehingga kurang mampu memenuhi standar pelayanan transportasi. Letak Terminal Umbulharjo yang berada di tengah kota menimbulkan dampak gangguan lalu-lintas di Kota Yogyakarta. Pada lokasi yang sama tidak mungkin lagi dikembangkan dikarenakan keterbatasan lahan dan padatnya bangunan di sekitar Terminal. Oleh sebab itu dibangunlah Terminal Giwangan yang luasnya 58.850 m<sup>2</sup> sehingga kapasitasnya juga lebih besar<sup>2</sup>. Dengan dibangunnya Terminal utama ini sektor selatan akan didukung dengan Jalan lintas yang memadai serta adanya lahan usaha yang mendukung, baik berupa aset tanah maupun sumber daya lainnya maka tidak lama lagi sektor selatan akan bangkit maka akan memacu pertumbuhan perekonomian Yogyakarta bagian selatan dan timur yang bisa mengimbangi pertumbuhan perekonomian di bagian utara kota Yogyakarta yang merupakan sentra aktivitas masyarakat.

Terwujudnya terminal tipe A yang mampu bersaing dengan kualitas pelayanan dan tersediannya fasilitas yang unggul, melalui pengembangan sistem jaringan jalan yang merata dan berimbang bagi zona-zona perdagangan, perumahan, industri dan fasilitas umum guna menunjang pengembangan sistem transportasi terpadu, serta mendorong pemakaian jasa angkutan umum, baik antar kota, dalam kota maupun antar propinsi. Bangunan instalasi yang ada meliputi instalasi air hujan, listrik, air bersih, pemadam kebakaran, air limbah, pengolahan

sampah dan komunikasi serta bangunan penunjang lainnya yang disediakan adalah: Pos Pemeriksaan TPR di pintu masuk, Pos keamanan, dan Pos kesehatan, Ruang penginapan awak bus, Musholla, kios, ruang pameran, shopping mall, toilet, taman, bak sampah, ruang informasi dan pengaduan, bengkel serta SPBU. Dengan berhasilnya pembangunan Terminal Giwangan ini diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Daerah, penyerapan tenaga kerja, pemerataan pendapatan, distribusi kepadatan penduduk, penyebaran tingkat keramaian dan akan ikut menyelesaikan masalah sosial lainnya yang berkaitan dengan perekonomian.

Pembangunan Terminal Giwangan ini menemui beberapa masalah, terutama dalam hal pembiayaan atau dana dalam pembangunan terminal. Diantaranya permintaan harga tanah dari masyarakat sekitar yang tidak realistis, anggaran pemerintah yang semakin terbatas serta Pemerintah belum mampu untuk membiayai Pembangunan terminal. Oleh karena itu Pemerintah memutuskan untuk menyerahkan pengelolaan pada pihak ketiga yang dalam hal ini adalah P.T Perwita Karya. Perjanjian kontrak antara Pemerintah dengan P.T Perwita Karya menyebutkan bahwa pengelolaan Terminal ditangani oleh pihak P.T Perwita Karya sampai jangka waktu 30 tahun selanjutnya diserahkan kembali oleh Pemerintah Daerah.

Pembangunan terminal melalui proses pembebasan tanah berdasarkan Kepres No 55 / 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan

Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Kepres No 34 / 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan<sup>3</sup>.

**Tabel 1.3 Tahapan Pembebasan tanah**

No	Tahun Anggaran	Luas Terbebaskan	Biaya Pembebasan
1	1991/1992	7.712 m <sup>2</sup>	Rp. 321.764.000
2	1993/1994	2.977 m <sup>2</sup>	Rp. 133.965.000
3	1994/1995	7.414 m <sup>2</sup>	Rp. 477.618.385
4	1995/1996	14.897 m <sup>2</sup>	Rp. 1.504.612.500
5	1996/1997	14.545 m <sup>2</sup>	Rp. 1.801.389.000
6	1997/1998	11.251 m <sup>2</sup>	Rp. 1.536.420.500
7	1998/1999	5.156 m <sup>2</sup>	Rp. 682.170.000

**Sumber: Tata Pemerintahan**

Pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah untuk Pembangunan Terminal Giwangan dilakukan beberapa tahap<sup>4</sup>:

1. Pemerintah mengeluarkan persetujuan penetapan lokasi pembangunan dengan jangka waktu ijin 12 bulan, setelah habis dapat diperpanjang tahun berikutnya.
2. Walikota membentuk Panitia pengadaan tanah dengan susunan keanggotaan terdiri dari Instansi terkait.
3. setelah terbentuk, panitia segera mengadakan sosialisasi kepada warga masyarakat yang tanahnya terkena proyek pembangunan terminal.
4. Panitia Melaksanakan inventarisasi dan pendataan untuk menetapkan batas lokasi pembangunan yang disertai dengan pengukuran dan pemetaan lapangan.

5. panitia mengumumkan hasil inventarisasi kepada para pemegang Hak Atas Tanah yang persisnya terkena Pembangunan Terminal.
6. Panitia mengadakan musyawarah dengan para pemegang Hak untuk menentukan besaran ganti rugi yang telah disepakati.
7. panitia menetapkan besaran dan bentuk ganti rugi atas tanah warga yang terkena pembangunan terminal.
8. panitia menaksir Nilai tanah berdasarkan jenis Hak dan Status Penguasaan serta menaksir ganti kerugian bangunan/tanaman segala tanam tumbuh yang diatas tanah pemegang.
9. panitia segera memberikan ganti rugi kepada para pemegang Hak dengan harga yang disepakati antar panitia dengan para pemegang Hak.
10. Panitia membuat berita Acara pelepasan Hak atas tanah yang dibebaskan.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian dari Latar Belakang diatas maka perumusan masalahnya adalah:

*"Bagaimana pola kerjasama Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dengan P.T*

## **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **C.1. Tujuan**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui pola Kerjasama Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program Pembangunan Terminal yang baru.
2. Untuk mengetahui kualitas pelayanan yang diberikan oleh PT. Perwita Karya selaku pengelola.

### **C.2. Manfaat Penelitian**

1. memberikan masukan kepada Pemerintah Kota agar dalam melakukan kerjasama ini tidak hanya memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak tetapi juga pihak lain yang terkait dengan pembangunan terminal giwangan ini.
2. memberi masukan kepada pihak swasta yaitu PT. Perwita Karya selaku Pemborong untuk lebih meningkatkan kualitas pelayanan yang mereka berikan kepada para customer.
3. memberikan lapangan pekerjaan baru bagi masyarakat sekitar Giwangan, dan dapat meningkatkan ekonomi masyarakat sekitar terminal pada khususnya dan masyarakat yogyakarta pada umumnya.

## **D. KONSEP DASAR TEORI**

### **D.1 Pemerintah Daerah**

Pemerintahan adalah segala aspek kegiatan atau usaha yang terorganisir, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan dasar negara,

..... (Gusman, 1998: 110) demi tercapainya



tujuan negara. Jadi kegiatan yang memenuhi syarat-syarat organisasi, sesuai dengan unsur-unsur organisasi, sesuai dengan unsur-unsur organisasi.

Pemerintahan adalah tidak lain daripada usaha bersama, karya bersama atau tugas bersama, dalam negara. Pembagian kerja menimbulkan suatu struktur atau sistem dari pelbagai fungsi. Maka ditinjau aspek struktural-fungsional, pemerintahan adalah suatu sistem (struktur atau organisasi) daripada pelbagai fungsi yang dilaksanakan atas dasar-dasar tertentu untuk mewujudkan tujuan negara.

Menurut Van Vollenhoven pengertian Pemerintah dibagi menjadi dua :

1. Pemerintah dalam arti luas menunjuk kepada aparatur negara, alat-alat perlengkapan negara seluruhnya (aparatur=seluruh aparat) sebagai kesatuan yang melaksanakan tugas/kekuasaan negara atau pemerintahan dalam arti luas.
2. Pemerintah dalam arti sempit menunjuk kepada aparat, organ atau alat perlengkapan negara yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam arti sempit.

Pemerintah daerah adalah satuan Organisasi Pemerintahan yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari

## Teori mengenai Pemerintah daerah

1. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan dinas-dinas daerah sebagai pelaksana teknis.<sup>5</sup>
2. Pemerintah daerah hak mengatur dan mengurus Rumah tangga sesuatu daerah dijalankan antara oleh alat-alat perlengkapan yang dinamakan Pemerintah Daerah.
3. pemerintah daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang menyelenggarakan segenap kepentingan sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah<sup>6</sup>.
4. Pemerintah Daerah adalah aparatur negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara. Jadi, yang dimaksud pemerintah daerah adalah organ yang memiliki hak dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerinthan di daerahnya.<sup>7</sup>

## D.2 Peran Pemerintah

Peran pemerintah daerah terhadap kemajuan pembangunan ekonomi di Kota Yogyakarta adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Daerah, penyerapan tenaga kerja, pemerataan pendapatan,

---

<sup>5</sup> pemerintah di daerah Mashuri Maschab seksi penerbitan Fisipol UGM Yogyakarta 1982)

<sup>6</sup> Ibid, hal 32

distribusi kepadatan penduduk, penyebaran tingkat keramaian dan akan ikut menyelesaikan masalah sosial lainnya yang berkaitan dengan perekonomian.

Secara umum terdapat dua pandangan dalam melihat peran pemerintah yaitu<sup>8</sup>

1. Affirmative Government memandang bahwa tuntutan-tuntutan dalam masyarakat modern berkembang semakin kompleks sehingga pemerintah melaksanakan tanggung jawab yang besar dan luas dalam kehidupan masyarakat, yang dilakukan secara adil, efisien, dan demokratis. Nicholas Recher dalam bukunya *Welfare : The social Issue in Philosophical Perspective (1976)* menyatakan bahwa peran pemerintah modern adalah menyediakan kebutuhan minimum mulai dari perannya dalam memberikan perlindungan dari berbagai kejahatan sampai dengan peran positif untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya.
2. minimalist Government memandang bahwa pemerintah mempunyai kedudukan yang mana dalam mekanisme pasar untuk menentukan tingkat produksi , konsumsi dan distribusi masyarakat.

---

<sup>8</sup> · *Internasional Encyclopedia Government and Politic*, Volume 1, Salem Press Inc, 1996, Hal 537-

Peran dari pemerintah berjalan seiring fungsi yang dilakukan oleh Pemerintah maka dikelompokkan menjadi <sup>9</sup>

#### a. Fungsi Pengaturan

Fungsi pengaturan atau Regulasi ini merupakan fungsi pemerintahan dalam membuat peraturan perundang-Undangan yang mengatur kehidupan bersama. Adanya fungsi regulasi adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum dan tidak memihak. Fungsi pengaturan ini dilakukan baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun di Pemerintahan daerah. Fungsi regulasi maupun pengaturan ini secara umum terwujud dengan adanya lembaga legislatif yang salah satu fungsinya adalah membuat peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kemajuan suatu pemerintahan dapat dilihat dari 3 hal:

1. kemampuannya membuat perundang-undangan yang jangkauan peraturannya sampai ke berbagai segi kehidupan. Semakin banyak peraturan semakin luas jangkauan penegakan hukum, semakin tinggi tingkat kepastian dalam masyarakat.
2. Tersedianya lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan yang cukup untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsisten.
3. Adanya pelaku atau aparat yang mengemban kewenangan dari lembaga-lembaga ini demi melaksanakan peraturan perundang-undangan yang

## b. Fungsi Pemberdayaan

Fungsi pemberdayaan merupakan fungsi yang dilakukan pemerintah untuk memberdayakan masyarakatnya, sehingga setiap masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam pembangunan pemerintahan. Fungsi pemberdayaan salah satunya adalah di bidang ekonomi yaitu upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga setiap orang mampu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Ken Blainchard<sup>7</sup> menyatakan bahwa jika pemberdayaan ini tidak dimulai dari atas, maka pemberdayaan itu tidak akan terjadi.

## c. Fungsi Pelayanan

Fungsi pelayanan merupakan fungsi esensiil dari pemerintah dan banyak dilakukan oleh eksekutif yang menyangkut kebutuhan masyarakat banyak. Dalam memberikan pelayanan ini bisa berarti *civil services* maupun *public service*, hanya saja dalam *civil services* pasti dilaksanakan oleh Pemerintah sementara *public services* bisa dikerjakan oleh Pemerintah yang bekerja sama dengan swasta ataupun dikerjakan oleh swasta itu sendiri. Dengan *civil services* dimaksudkan pelayanan diberikan kepada masyarakat sebagai warganegara tanpa memandang kelas sosial yang dimilikinya ataupun besar imbalan yang mampu diberikannya.

*Menurut Osborne dan Gabler* untuk dapat memperkokoh perekonomian daerah perspektif baru Pemerintah terbagi menjadi<sup>10</sup>.

1. Pemerintahan katalis: fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik. Pemerintah wirausaha memfokuskan diri pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diserahkan pada pihak swasta dan/atau sektor ketiga (lembaga swadaya masyarakat dan nonprofit lainnya). Pemerintah hanya memproduksi pelayanan publik yang belum dapat dilakukan oleh pihak non-pemerintah.
2. Pemerintah milik masyarakat: memberdayakan masyarakat daripada melayani . Pemerintah memberikan wewenang kepada (memberdayakan) masyarakat sehingga mereka mampu menjadi masyarakat yang dapat menolong dirinya sendiri (self-help community). Sebagai misal, untuk dapat lebih mengembangkan usaha kecil, pemerintah memberikan wewenang yang optimal pada asosiasi pengusaha kecil untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi.
3. Pemerintah yang kompetitif: menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik Pemerintah wirausaha berusaha menciptakan kompetisi karena kompetisi adalah satu-satunya cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan kompetisi,

---

<sup>10</sup> Osborne, David and Ted Gaebler (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Penguins Books, New York. web-master: webmaster@ekonomirakyat.org ([Artikel - Th. I - No. 4 - Juni 2002] Mardiasmo OTONOMI

banyak pelayanan publik yang dapat ditingkatkan kualitasnya tanpa harus memperbesar biaya.

4. Pemerintah yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi  
Apa yang dapat dan tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah diatur dalam mandatnya. Namun tujuan pemerintah bukanlah mandatnya tetapi misinya.

5. Pemerintah yang berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan masukan  
Pemerintah wirausaha berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif dengan cara membiayai hasil dan bukan masukan. Pemerintah mengembangkan suatu standar kinerja yang mengukur seberapa baik suatu unit kerja mampu memecahkan permasalahan yang menjadi tanggungjawabnya. Semakin baik kinerjanya, semakin banyak pula dana yang akan dialokasikan untuk mengganti semua dana yang telah dikeluarkan oleh unit kerja tersebut.

6. Pemerintah berorientasi pada pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.  
Pemerintah wirausaha akan berusaha mengidentifikasi pelanggan yang sesungguhnya. Dengan cara seperti ini, tidak berarti bahwa pemerintah tidak bertanggungjawab pada dewan legislatif, tetapi sebaliknya, ia menciptakan sistem pertanggungjawaban ganda (dual accountability): kepada legislatif dan masyarakat.

7. Pemerintahan wirausaha: mampu menciptakan pendapatan dan tidak

mengembangkan beberapa pusat pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik; pemberian hak guna usaha yang menarik kepada para pengusaha dan masyarakat; penyertaan modal; dan lain-lain.

8. Pemerintah antisipatif: berupaya mencegah daripada mengobati. Pemerintah wirausaha tidak reaktif tetapi proaktif. Pemerintah tidak hanya mencoba untuk mencegah masalah, tetapi juga berupaya keras untuk mengantisipasi masa depan melalui perencanaan strategisnya.

9. Pemerintah desentralisasi: dari hierarki menuju partisipatif dan tim kerja. Pemerintah wirausaha memberikan kesempatan pada masyarakat, asosiasi-asosiasi, pelanggan, dan lembaga swadaya masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan.

10. Pemerintah berorientasi pada (mekanisme) pasar: mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan) Pemerintah wirausaha menggunakan mekanisme pasar sebagai dasar untuk alokasi sumberdaya yang dimilikinya. Pemerintah wirausaha tidak memerintahkan dan mengawasi tetapi mengembangkan dan menggunakan sistem insentif agar orang tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan masyarakat.

Peran pemerintah harus mampu memberikan arahan kepada para masyarakat untuk mengembangkan usahanya agar mereka dapat mandiri tidak bergantung kepada produk pelayanan Pemerintah. Dan dalam menjalin kerjasama



terhadap jalannya pembangunan sehingga masyarakat penghuni kios tidak dirugikan dan dalam pembangunannya dapat berjalan dengan lancar dan tepat waktu.

Disini peran Pemerintah menjadi bergeser dan digantikan oleh pihak swasta hal ini disebabkan karena menurut teori ekonomi kebanyakan sektor swasta dapat memberikan pelayanan secara lebih efisien dan efektif daripada sektor publik<sup>11</sup>.

1. Sektor swasta memiliki fleksibilitas yang lebih besar dalam mengelola sumberdayanya daripada sektor publik, khususnya dalam hal jumlah staf. Hal ini membuat mereka lebih mampu menanggapi dengan cepat perubahan permintaan pasar.
2. Persaingan antara penyedia pelayanan mendorong peningkatan efisiensi, sehingga mutu pelayanan menjadi lebih baik dengan harga yang lebih murah bagi pelanggan. Karena sektor publik tidak merasakan tekanan persaingan, maka hasilnya kurang efisien.

Namun demikian, kepentingan pelanggan tidak selamanya mesti dipenuhi oleh pelayanan swasta. Ada beberapa pengecualian dalam hal ini, yaitu<sup>12</sup>:

1. *Pelanggan tidak mampu menilai mutu pelayanan.* Jika hal ini terjadi,

2. *Tidak terjadi persaingan antara para pemberi pelayanan.* Jika terjadi monopoli secara alamiah (karena kecilnya pasar atau diperlukannya investasi yang besar untuk memasuki pasar), maka sektor swasta kurang mendapat insentif untuk beroperasi secara efisien. Ini berarti bahwa sektor swasta tidak mesti lebih efisien daripada sektor publik. Ini berarti pula bahwa intervensi publik sekali lagi dibutuhkan untuk menjamin terpenuhinya standar harga, mutu dan persaingan.
3. *Terdapat faktor luar negatif yang mempengaruhi pelayanan.* Contoh paling umum dari pengaruh faktor luar. Jika pemberian suatu pelayanan atau produk mempunyai dampak (positif atau negatif) terhadap orang lain yang bukan produsen ataupun konsumen barang atau pelayanan, maka itulah yang disebut faktor luar. Apabila faktor luar itu negatif, maka pemerintah berperan mengintervensi untuk menghilangkan faktor tersebut, atau paling tidak menjamin bahwa orang-orang yang terkena dampaknya diberi gantirugi yang pantas.

Dalam kasus semacam ini, pemerintah harus menimbang antara biaya relatif dan manfaat dari mengontrol pemberian pelayanan / barang oleh sektor swasta atau langsung diberikan oleh sektor publik. Misalnya, dalam kasus dimana mutu pelayanan sulit diukur, kerap kali akan lebih murah jika pemerintah

### **D.3 Pembangunan**

Pembangunan perkotaan mengenal berbagai tingkatan wilayah, yaitu kota megapolitan, metropolitan, kota, kota sedang, dan kota kecil. Dilihat dari fungsinya, dikenal juga kota atau daerah perkotaan yang berfungsi sebagai pusat kegiatan nasional, pusat kegiatan lokal, dan pusat yang mempunyai fungsi khusus dalam menunjang sektor ekonomi tertentu. Selain itu, tiap-tiap kota mempunyai ciri sosio-kultural tersendiri, meskipun ada kesamaan kultur kosmopolitan yang berkembang di kota-kota.

Pembangunan daerah bertujuan meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat di daerah melalui pembangunan yang serasi dan terpadu baik antar sektor melalui perencanaan oleh daerah yang efisien dan efektif menuju tercapainya kemandirian daerah dan kemajuan.

Berbagai hal itu merupakan unsur yang perlu diperhatikan dalam pendekatan pembangunan di tiap-tiap kota terutama dalam mendorong pertumbuhan kota, sebagai simpul-simpul utama dalam keseluruhan proses. Dalam penyelenggaraan pembangunan kawasan perkotaan Pemerintah Daerah perlu mengikutsertakan masyarakat dan pihak swasta. Pemerintah Daerah perlu memfasilitasi pembentukan forum perkotaan untuk menciptakan sinergi Pemerintah Daerah, masyarakat, dan pihak swasta. Pengikutsertaan masyarakat adalah pengikutsertaan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemilikan

Pembangunan adalah suatu proses perubahan yang berkelanjutan menuju peningkatan kualitas kehidupan yang menempatkan manusia sebagai

berkelanjutan serta berwawasan lingkungan. Dengan demikian pelaksanaan pembangunan harus dapat memberikan pilihan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pembangunan adalah dari dan untuk seluruh rakyat, dalam upaya mencapai sasaran-sasaran pembangunan yang dituju harus melibatkan dan pada gilirannya dapat dinikmati oleh segenap lapisan masyarakat<sup>12</sup>. Suatu pembangunan dapat berkesinambungan apabila ekonomi rakyat berkembang.

Terminal adalah prasarana 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 transportasi

Pembangunan seharusnya merupakan suatu proses yang saling terkait antara proses pertumbuhan ekonomi, perubahan sosial dan demokrasi politik yang terjadi dalam lingkaran sebab akibat kumulatif<sup>13</sup>

Pembangunan merupakan suatu perbaikan yang menyeluruh dalam kesejahteraan penduduk yang dicapai melalui proses pertumbuhan dan modernisasi. Permasalahan-permasalahan pokok yang terdapat di dalam upaya pembangunan adalah

- (1) Pertumbuhan ekonomi,
- (2) Lapangan Kerja,
- (3) Lalu lintas perdagangan Internasional, dan
- (4) Kestabilan dan perkembangan harga dalam negeri.

---

<sup>12</sup> file [http://www.sidoarjo.go.id/perangkat/poldas/BAB\\_I.PDF](http://www.sidoarjo.go.id/perangkat/poldas/BAB_I.PDF)

Modal-modal dalam pembangunan adalah<sup>14</sup>.

1. Sumber Daya Manusia (Ketersediaan tenaga kerja, pendidikan, motivasi, dsb).
2. Sumber Daya Alam (tanah, mineral, bahan bakar).
3. Pembentukan Modal (mesin, pabrik, jalan raya).
4. Teknologi (pengetahuan, rekayasa, manajemen, kewiraswastaan)

#### **D.4. Kerjasama pemerintah Dengan Swasta**

Kerjasama adalah bentuk sebuah persekutuan antara sebuah Badan, Organisasi, yang memiliki kesamaan kepentingan<sup>15</sup>.

##### **Bentuk-Bentuk Kerjasama dengan swasta<sup>16</sup>**

###### **1. Kerjasama Konsesi (Consession Contract)**

Yaitu pemberian hak secara utuh yang dalam hal ini pemegang hak konsesi diberi hak dalam mengembangkan investasinya, melakukan pembangunan, pengelolaan dan pengoperasian, melakukan penjualan atas jasa/produk yang dihasilkan, memperoleh keuntungan yang wajar serta menanggung segala resiko atas kegiatan investasi dan produksi yang dilakukan.

Pada umumnya, pemerintah/Badan Usaha Milik Pemerintah (BUMP) memberikan hak atas aset yang dimilikinya (berupa lahan, hak

---

<sup>14</sup> file [http://www.sidoarjo.go.id/perangkat/poldas/BAB\\_I.PDF](http://www.sidoarjo.go.id/perangkat/poldas/BAB_I.PDF)

<sup>15</sup> Kamus Politik, Marbun BN, Pustaka sinar Harapan

<sup>16</sup> "Pedoman Penyiapan Kerjasama Investasi dalam Pengembangan Kawasan"

oleh DIK Direktorat Pengembangan Kawasan, Ditjen Penataan Ruang, Depkimpraswil,

pengelolaan, sarana dan prasarana) untuk dikembangkan oleh swasta sesuai dengan kesepakatan dalam kontrak kerjasama.

Berjangka waktu panjang dan setelah masa kontrak berakhir maka semua aset yang dibangun dan dikelola swasta akan dikembalikan kepada pemerintah/BUMP kecuali ditentukan lain sesuai kontrak kerjasama.

## 2. Kerjasama Operasi (Operating Contract)

Yaitu kerjasama dimana pemerintah memberikan hak pengelolaan atas aset yang dimilikinya untuk dikelola dan dioperasikan dalam jangka waktu tertentu kepada swasta.

Perbedaannya Konsesi dengan KSO terletak pada lingkup proyek dan sistem pembagian hasil keuntungan untuk kegiatan yang dikerjakasikan.

KSO dilakukan untuk kerjasama pengoperasian/pengelolaan kegiatan yang memerlukan teknologi dan keahlian tertentu dan banyak dijumpai dalam kegiatan pertambangan, kehutanan, pengelolaan sarana dan prasarana lainnya.

Pihak swasta bertanggungjawab menyediakan modal kerja, keahlian dan teknologi tertentu, melakukan pengoperasian dan pemeliharaan, menjual produk atau jasa pelayanan serta memenuhi kewajiban memberi kompensasi kepada pemerintah dalam bentuk imbal jasa yang diperoleh

Variasi lainnya adalah Product Sharing Contract (PSC) yang biasa digunakan pada sektor pertambangan namun tidak populer lagi karena sulit mengendalikan pengoperasian proyeknya.

### 3. Kerjasama Pengelolaan (Management Contract)

Yaitu bentuk kerjasama dimana pihak swasta diberi tanggungjawab atas pengelolaan suatu proyek atau aset yang dimiliki oleh pemerintah yang berkaitan dengan penyediaan jasa untuk mengelola baik sebagian atau seluruh aset tersebut, termasuk penyediaan modal kerja, pengoperasian, pemeliharaan serta pemberian layanan kepada masyarakat pengguna jasa layanan tersebut.

Umumnya digunakan untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan suatu instalasi prasarana dan sarana kepada masyarakat pengguna.

### 4. Kerjasama Patungan (Joint Venture Contract)

Yaitu kerjasama dimana pemerintah bersama-sama pihak swasta membentuk suatu badan usaha patungan dalam bentuk perseroan.

Perusahaan patungan ini diberi tanggungjawab atas pembangunan/pengelolaan suatu aset yang dimiliki oleh perusahaan patungan tersebut, termasuk segala kegiatan yang menjadi lingkup usaha perusahaan patungan.

Pembagian resiko dan keuntungan sebagai hasil dari usaha patungan

modal dari masing-masing pihak, setelah dikurangi dengan penyusutan, biaya modal kerja, biaya operasi dan pemeliharaan, pembayaran hutang, dll.

Setelah masa berakhirnya kontrak, aset atau modal yang dikuasakan kepada perusahaan patungan akan dikembalikan kepada masing-masing pihak sesuai kondisi sebagaimana yang ditetapkan dalam kontrak.

#### 5. Kerjasama Kontrak Bangun (Build/Rehabilitation Contract)

##### *a. Bangun, Kelola, Alih Milik (Build, Operate, Transfer)*

Yaitu bentuk kerjasama dimana pihak swasta diberi tanggungjawab dan hak untuk membangun proyek/kegiatan usaha, termasuk membiayai, mengelola/memelihara untuk jangka waktu tertentu. Dapat digunakan untuk kerjasama di bidang penyediaan prasarana kawasan dengan investasi yang besar dan jangka waktu kerjasama yang lama, misalnya penyediaan jalan/jembatan, pelabuhan, bandara, air bersih, listrik, telepon, dll.

##### *b. Bangun dan Alih Milik (Build and Transfer) atau Turn-Key Project*

Yaitu bentuk kerjasama dimana pihak swasta bertanggungjawab membangun suatu proyek/kegiatan usaha termasuk membiayai pembangunannya kemudian menyerahkan kepemilikannya kepada pemerintah/BUMP yang bersangkutan.

Dikenal pula sebagai Turn-Key Project yang memiliki kesamaan umum dengan kegiatan pemborongan biasa namun pembayarannya dilakukan



Umumnya digunakan untuk proyek dengan nilai investasi yang besar dan teknologi tertentu untuk meningkatkan efisiensi kegiatan jasa pelayanan atau produk yang dihasilkan.

*c. Bangun, Milik dan Kelola (Build, Own, Operate)*

Yaitu bentuk kerjasama dimana pihak swasta diberi tanggungjawab dan hak untuk membangun, membiayai dan selanjutnya mengoperasikan dan memelihara, memperoleh keuntungan serta menanggung resiko proyek/kegiatan usaha yang dilakukan. Banyak dilakukan di sektor privat seperti industri, pertanian, perikanan, perkebunan, perdagangan dan jasa lainnya sehingga keterlibatan pemerintah kurang terlihat kecuali dalam hal perijinan dan pemberian kemudahan. Setelah kerjasama dan pengoprasian berakhir, seluruh aset yang dimiliki oleh pihak swasta tetap menjadi milik ybs dan apabila diperlukan pengoperasiannya dapat diperpanjang sesuai kesepakatan kontrak.

*d. Bangun, Alih Milik dan Kelola (Build, Transfer and Operate)*

Yaitu bentuk kerjasama dimana pihak swasta bertanggungjawab membangun, termasuk membiayai proyek kemudian menyerahkan kepemilikannya kepada pemerintah/BUMP. Selanjutnya, pihak swasta diberi hak untuk mengoperasikan dan memelihara proyek dalam jangka waktu tertentu untuk pengembalian modal investasinya serta memperoleh keuntungan yang wajar. Umumnya digunakan untuk proyek yang membutuhkan biaya yang besar dan pengembalian investasi yang panjang,

lainnya, dll. Karena kepemilikan telah diserahkan kepada pemerintah/BUMP, resiko pengembalian investasi/ proyek akan menjadi tanggungjawab pemerintah. Dalam hal ini pemerintah berkewajiban untuk membeli/membayar idle capacity yang tidak terjual kepada pihak pengelola swasta, yang dikenal dengan sistem pembayaran Take or Pay Contract.

*e. Bangun, Sewa, Alih Milik (Build, Lease, Transfer)*

Merupakan bentuk lain dari BTO, namun dalam hal ini pihak swasta bertanggungjawab untuk membangun proyek termasuk pembiayaannya dan setelah selesai pembangunannya disewakan untuk dikelola dan dioperasikan pemerintah dengan jangka waktu tertentu. Setelah perjanjian kontrak berakhir, aset proyek yang bersangkutan menjadi milik pemerintah.

*f. Tambahan, Kelola dan Alih Milik (Add, Operate Transfer)*

Yaitu bentuk kerjasama dimana pihak swasta memperoleh hak untuk melakukan perluasan/ penambahan suatu fasilitas prasarana atau sarana yang sudah ada yang dimiliki oleh pemerintah, termasuk melakukan rehabilitasi yang dilakukan. Pemberian hak pengelolaan kepada swasta dapat dilakukan sebatas prasarana dan sarana yang diperluas/ditambah

## **E. DEFINISI**

### **E.1. DEFINISI KONSEPTUAL**

#### **E.1.1. Pemerintah daerah**

Adalah Kepala Daerah yang berkerjasama dengan DPRD untuk menjalankan fungsinya.

#### **E.1.2 Peran Pemerintah Dalam Pembangunan**

Peran pemerintah daerah terhadap kemajuan pembangunan ekonomi di Kota Yogyakarta adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Daerah, penyerapan tenaga kerja, pemerataan pendapatan, distribusi kepadatan penduduk, penyebaran tingkat keramaian dan akan ikut menyelesaikan masalah sosial lainnya yang berkaitan dengan perekonomian.

#### **E.1.3 Pembangunan**

Pembangunan adalah dari dan untuk seluruh rakyat, dalam upaya mencapai sasaran-sasaran pembangunan yang dituju harus melibatkan dan pada gilirannya dapat dinikmati oleh segenap lapisan masyarakat. Suatu pembangunan dapat berkesinambungan apabila ekonomi rakyat berkembang.

#### **E.1.4 Kejasama Pemerintah dengan Swasta**

Kerjasama adalah bentuk sebuah persekutuan antara sebuah Badan,

## **E.2. DEFINISI OPERASIONAL**

- a. Kerjasama Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dengan Pihak Swasta berupa:
  - 1. Isi Perjanjian Kontrak antara Pemerintah Daerah dengan P.T Perwita Karya
  - 2. Pelaksanaan Pembangunan Terminal Giwangan
  - 3. Dampak Pembangunan Terminal Tersebut
- b. Hambatan Kerjasama Dalam Pembangunan Terminal Giwangan

## **F. METODE PENELITIAN**

### **F.1. Jenis penelitian**

Pada dasarnya sebuah penelitian bertujuan untuk menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran suatu pengetahuan. Hal ini senada dengan pendapat Kartini Kartono<sup>17</sup> yang mengklasifikasikan penelitian berdasarkan tujuannya menjadi tiga yaitu:

- a. Ekploratif Research yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan sesuatu yang baru yang sebelumnya belum pernah ditemukan atau belum ada.
- b. Developmental Research yaitu penelitian bertujuan untuk memperluas dan menggali lebih sesuatu yang ada.

c. Verifikatif Research yaitu penelitian bertujuan untuk menguji sekali lagi suatu kejadian atau peristiwa yang ada karena dirasakan adanya data yang masih diragukan kebenarannya.

Jenis Penelitian ini menggunakan Developmental research yaitu memperluas dan menggali sebuah penelitian yang sudah ada dan dikembangkan melalui sebuah data dan informasi yang didapatkan dari sumber Instansi yang terkait.

## **F.2. Jenis Data dan Sumber Data**

a. *Data Primer* yaitu data yang langsung diperoleh dari sumber data oleh penelitian untuk tujuan yang khusus itu. Data ini didapat dari sumber asli. Data berupa informasi melalui wawancara secara langsung dengan instansi terkait.

1. Data atau informasi yang didapat dari hasil wawancara dengan Dinas Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta mengenai Pembebasan tana Terminal Giwangan.
2. Data atau informasi yang didapat dari hasil wawancara dengan Dinas Hukum Pemerintahan Yogyakarta berupa Perjanjian Kontrak dan perubahan Undang-Undang perjanjian Kontrak.
3. Data atau informasi yang didapat dari hasil wawancara dengan Dinas

4. Data dan Informasi hasil wawancara Dinas Perhubungan dan Tata Kota dan Pembangunan.

5. Data dan Informasi hasil wawancara dengan P.T. Perwita Karya mengenai pengelolaan dan Pembangunan Terminal Giwangan.

6. Data dan Informasi hasil wawancara dengan masyarakat yang terkena dampak pembebasan tanah dan masyarakat pemakai atau penghuni kios.

b. *Data Sekunder* yaitu data yang lebih dulu dikumpulkan dan dilaporkan oleh orang di luar diri penelitian sendiri walaupun sesungguhnya adalah data asli (tangan asli). Data yang didapat dari buku-buku, arsip, media cetak seperti koran dan majalah serta media elektronik seperti Televisi dan pencarian informasi melalui internet.

### **F.3. Unit Analisis**

Dalam penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif, untuk mencapai validitas dan realibilitas ini menggunakan cross-checking analisis dimana data primer di cross-check-kan dengan hasil wawancara dari sumber data lain dan data hasil wawancara di cross-check-kan dengan data hasil pengamatan atau observasi. Data sekunder di cross-check-kan dengan hasil wawancara Pemerintah Daerah Dinas Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta, PT. Perwita Karya, masyarakat penghuni kios terminal dan masyarakat yang terkena dampak pembebasan tanah dengan data hasil wawancara dan pengamatan. Dari sini akan dapat diketahui ada tidaknya

perbedaan yang didapat, dilakukan rekonstruksi terhadap realita yang diteliti dan ditarik kesimpulan umum.

#### **F.4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan

##### ***a. Observasi***

Teknik observasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah observasi langsung. Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data dimana peneliti mengadakan pengamatan secara langsung terhadap obyek yang diteliti untuk menjangkau informasi yang diperlukan.

##### ***b. Interview atau Wawancara***

*Interview atau wawancara* adalah proses tanya jawab lisan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang berhadap-hadapan secara fisik untuk diarahkan pada suatu masalah tertentu. Interview bertujuan untuk:

- (1) Memastikan dan mengecek informasi yang diperoleh dari sumber sekunder
- (2) Mengungkapkan latar belakang sosial, attitude, keinginan, dan interpretasi mengenai suatu masalah sosial.
- (3) Memberikan data kuantitatif dan kualitatif yang meliputi skope yang luas.

... ..

### *c. Dokumentasi*

Data yang berdasarkan dokumen yang dimiliki pihak pengelola, penelitian sebelumnya sehingga dapat digunakan sebagai data tambahan.

## **F.5. Teknik Analisa Data**

Teknik yang digunakan untuk menganalisa data pada penelitian ini adalah teknik analisa kualitatif yang meliputi tahap-tahap sebagai berikut:

- a. data dikumpulkan dan dinilai untuk diambil yang relevan dan sesuai dengan masalah yang diteliti.
- b. Data dibaca, dipahami dan diorganisir berdasarkan pola tertentu atau kategori tertentu yang dipakai dalam penelitian ini.
- c. Data diinterpretasikan dengan berbekal pada teori-teori tertentu yang dipakai dalam penelitian ini.

• Teknik analisis berdasarkan data data yang telah