

**ANALISA FORMULASI KEBIJAKAN  
PENGOPERASIAN TERMINAL GIWANGAN  
KOTA YOGYAKARTA**

**SKRIPSI**



**Disusun oleh :**

**WIDIYANTO**  
**NIM. 20010520128**

**MANAJEMEN PUBLIK  
JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

0

**ANALISA FORMULASI KEBIJAKAN  
PENGOPERASIAN TERMINAL GIWANGAN  
KOTA YOGYAKARTA**

**SKRIPSI**

**Diajukan Guna Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana (S1)  
Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jurusan Ilmu Pemerintahan  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

**Disusun oleh :**

**WIDIYANTO  
NIM. 20010520128**

**MANAJEMEN PUBLIK  
JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA  
2005**

# SKRIPSI

Telah dipertahankan dan disahkan di depan Tim Penguji  
Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
Pada :

Hari/tanggal : Sabtu, 5 Februari 2005  
Tempat : Ruang Referensi II Fisipol Lt. I

## SUSUNAN TIM PENGUJI

Ketua

Drs. Muchamad Zaenuri, M.Si.

Penguji I

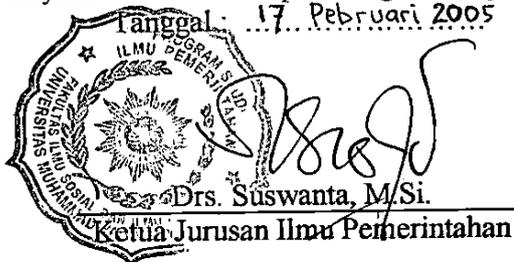
Dian Eka Rahmawati, S.IP., M.Si.

Penguji II

Drs. Suranto, M.Pol.

Skripsi ini telah diterima sebagai salah satu  
Persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana (S-1)

Tanggal: 17 Februari 2005

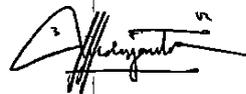


## HALAMAN PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi yang saya buat ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan pada suatu perguruan tinggi maupun sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya dan atau pendapat orang lain yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka. Selanjutnya apabila dikemudian hari terbukti duplikasi dan ada pihak lain yang merasa dirugikan dan menuntut maka saya akan bertanggungjawab dan menerima segala konsekuensi yang menyertainya.

Yogyakarta, 14 Februari 2005

Yang membuat Pernyataan



Widiyanto

HALAMAN MOTTO

*"Sesungguhnya Allah tidak akan merubah keadaan suatu kaum, sebelum mereka merubah apa-apa yang ada dalam jiwa mereka"*

(Surat Ar-Ra'ad : 11)

*"Sesungguhnya pekerjaannya itu tergantung kepada niat, dan sesungguhnya setiap orang akan memperoleh sesuai dengan niatnya"*

(Muttafaq' alaih)

*"Kejujuran dan menolong sesama dengan keikhlasan adalah amal keberkahan yang akan didapat dikemudian hari"*

(Widianto)

## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Kupersembahkan karyaku ini untuk orang-orang yang berarti dalam hidupku ini dan sangat aku cintai,*

- ❖ *Bapak dan Ibuku yang selalu kerja keras dan banting tulang membesarkan dan menyekolahkan anak-anaknya, anakmu ini akan selalu mendoakan dan melaksanakan apa yang telah dinasehatkan Bapak dan Ibu,*
- ❖ *Masku Wasono, ingat perjuangan Orang Tua kita,*
- ❖ *Masku Wahyudi dan Mbak Nana, semoga membentuk keluarga yang sakinah,*
- ❖ *Keponakanku Amelia Fajar Putri, jadilah engkau seorang muslimah yang berbakti pada Agamamu, Orang Tuamu, dan selalu berbuat baik kepada sesama,*
- ❖ *Adikku Yogowibowo, mas akan selalu menolongmu, dan giatlah belajar semoga tercapai semua keinginanmu,*
- ❖ *Seseorang yang akan menjadi pendamping hidupku nanti, yang kuinginkan kita membentuk keluarga sakinah kedepannya.*

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan segenap rasa kasih dan keagungan Sang Pencipta, Sang Penguasa dan Sang Pemelihara alam semesta, penyusun panjatkan syukur ke hadirat Allah SWT, Alhamdulillah, dengan segala rahmat, hidayah dan inayah-Nya, petunjuk dan perlindungan-Nya, dan atas kehendak-Nya maka penyusun dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini sebagai tugas akhir dari seluruh perkuliahan guna memperoleh Gelar Sarjana pada Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta yang berjudul "Analisis Formulasi Kebijakan Pengoperasian Terminal Giwangan Kota Yogyakarta". Dan tak lupa penyusun haturkan shalawat serta salam senantiasa tercurah dan terlimpahkan pada junjungan kita Nabi Besar Muhammad SAW yang telah membawa kita dari jaman jahiliah kepada jaman yang terang benderang penuh rahmat seperti sekarang ini.

Dalam pembuatan skripsi ini, tidak terlepas dari bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, sehingga pada kesempatan yang sangat berharga ini tidak lupa penyusun mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada yang terhormat:

1. Dr. H. Khoiruddin Bashori, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,
2. Bambang Eka Cahya Widodo, S.IP., M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,

3. Drs. Suswanta, M.Si., selaku Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol,
4. Drs. Muchamad Zaenuri M.Si., selaku Dosen Pembimbing Skripsi,
5. Dian Eka Rahmawati, S.IP., M.Si., selaku Dosen Penguji I
6. Drs. Suranto, M.Si, selaku Dosen Penguji II
7. Seluruh jajaran dosen Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY atas ilmu dan bimbingannya dalam penyusunan menyelesaikan studi di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,
8. Ibu Atik dosen favorit teman-teman pengurus KOMAP periode 2002-2003, trimakasih Bu atas pertolongan Ibu baik moril maupun materil kepada kami dan terutama pada saat Penulis (Ketua KOMAP II) mengalami kecelakaan lalu lintas bersama Nikmah (sekretaris KOMAP) beberapa hari sebelum acara Musyawarah Besar KOMAP, sehingga acara tersebut harus diundur.
9. Pak Arrohman yang telah memberikan sedikit masukan terhadap skripsiku,
10. Bapak dan Ibuku (kasih sayangmu takkan pernah kulupakan), masku Yudi dan mbak Nana, masku Sono, adikku Bowo, dan keponakanku Putri makasih supportnya.
11. Seluruh keluargaku di Jambi dan Klaten serta Sukoharjo,
12. Prima Pertiwi, mas Agni, Bapak dan Ibu beserta seluruh keluarga yang ada di Jambi dan Jogjakarta

13. Teman-teman di asrama Keluarga Pelajar Jambi (KPJ) Yogyakarta dan teman-teman mahasiswa/pelajar Jambi, payo kito bangun kota kito besamo-samo.
14. Ibu Mul beserta anak-anaknya, mas Joko, mbak Jati dan mas Tri (Stro) serta seluruh warga Jogokariyan, makasih selama 3 ½ tahun ini aku numpang tinggal di kampung yang penuh damai,
15. Kawan-kawanku di SEKBER, seperti Endik, Hendik, Upik, Cakra, Irwin, Haris, Asra, Kamto, Ungga', Iin (alias Yuli alias Sari and alias Indra), Rasminto, Eka, Arip, Reza, Kamto, Maimun (alias Nya'), Lukman, Manda, dan kawan-kawan SEKBER lainnya yang tidak dapat disebut satu persatu (kalian sahabatku yang paling mengerti aku, maafkan aku harus kembali kebarak, namun perjuangan belum berakhir sampai disini, aku disana kalian semua disini, terus berjuang demi terciptanya manusia-manusia yang terdidik dan tercerdaskan.
16. Teman-temenku di kelas C 2001: Erni, Nikmah, Iwan, Alex, Dodi, Doni, Dona, Deni, Yunus, Janu, Yusran, Tagor, Tam-tam, Napsi, Bayu, Upik, Nurul, Erly, Kotrek, Maya, Dian, Evi, Cahyo, Melly, dan yang lainnya, maaf 'gak bisa disebut satu persatu (terus berjuang teman demi masa depan, suatu saat nanti kita-kita bisa ngumpul lagi khan?)
17. Khusus buat Mas Yudi, Agung dan Wiwin (makasih atas pinjaman motornya selama ini), Haris dan Lina (makasih atas pinjaman komputernya dan maaf sampai printernya rusak),

G. Metode Penelitian .....	46
1. Jenis Penelitian .....	46
2. Lokasi Penelitian .....	47
3. Data dan Sumber Data .....	48
4. Teknik Pengumpulan Data .....	48
5. Unit Analisis .....	49
6. Teknik Analisa Data.....	49
H. Sistematika Penulisan .....	50
<b>BAB II DESKRIPSI OBYEK PENELITIAN.....</b>	<b>52</b>
A. Deskripsi Kota Yogyakarta .....	52
1. Kondisi Wilayah .....	52
2. Kondisi Sosial Ekonomi .....	55
3. Tata Guna Lahan .....	59
4. Kondisi Transportasi .....	60
B. Deskripsi Terminal Tipe A Giwangan Yogyakarta .....	66
1. Kondisi Terminal .....	66
2. Pembangunan Terminal .....	67
3. Pengoperasian Terminal.....	67

<b>BAB III TAHAPAN KEBIJAKAN TERMINAL TIPE A</b>	
<b>GIWANGAN/YOGYAKARTA .....</b>	<b>75</b>
A Kebijakan Penyusunan RUTRK .....	75
B Keputusan Menteri Perhubungan tentang Penetapan Lokasi Terminal Baru di Giwangan .....	78
C Kebijakan Penyusunan Rancang Bangun Terminal .....	79
D Tahap Pra Kontruksi .....	93
E Kebijakan Penyusunan ANDAL Lalu Lintas dan ANDAL Pembangunan Terminal .....	95
F Kebijakan Penyusunan DED .....	96
G Perda kota Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2000 tentang terminal Penumpang .....	96
H Kebijakan Menjaring/Mencari Investor .....	97
I Kebijakan Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan Terminal Oleh Pihak Ketiga (Tahap Kontruksi) .....	100
J Kebijakan Pengoperasian Terminal Giwangan oleh UPTD Terminal dan PT Perwita Karya .....	101
<b>BAB IV ANALISA FORMULASI KEBIJAKAN</b>	
<b>PENGOPERASIAN TERMINAL GIWANGAN KOTA</b>	
<b>YOGYAKARTA .....</b>	
A. Latar Belakang Permasalahan Kebijakan.....	104
1. Faktor Teknis .....	106
2. Faktor Ekonomi .....	112
3. Faktor sosial .....	115

B. Hasil Analisa Terhadap Formulasi Kebijakan .....	116
1. Rencana Kebijakan Pembangunan dan Pengelolaan Terminal Yogyakarta .....	117
2. Tahapan Kebijakan .....	124
a. Tahapan Kebijakan oleh Pemerintah (Eksekutif) .....	124
b. Tahapan Kebijakan oleh Dewan (Legislatif) .....	130
C. Implikasi Formulasi Kebijakan .....	155
D. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Formulasi Kebijakan .....	157
1. Proses Sosialisasi .....	157
2. Masukan Terhadap Kebijakan .....	159
E. Respon Pemerintah Atau Pihak Pihak Ketiga Terhadap Masukan dari Masyarakat .....	161
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	147
A. Kesimpulan .....	147
B. Saran/Rekomendasi .....	149
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	150
<b>LAMPIRAN</b> .....	153

## DAFTAR TABEL

	<b>halaman</b>
Tabel 1.1 Keadaan Terminal Bus di Kota Yogyakarta .....	3
Tabel 1.2 Rerata Pelayanan Bus di Terminal Umbulharjo .....	3
Tabel 2.1 Pembagian Wilayah di Kota Yogyakarta .....	52
Tabel 2.2 Jumlah Penduduk di Kota Yogyakarta dan Sebarannya .....	55
Tabel 2.3 Kepadatan Penduduk Kota Yogyakarta .....	56
Tabel 2.4 PDRB menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan 1993 .....	57
Tabel 2.5 Distribusi PDRB menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan 1993 .....	58
Tabel 2.6 Pertumbuhan Ekonomi menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan 1993 .....	59
Tabel 2.7 Luas Lahan Bukan Sawah dan Jenis Penggunaan Lahan .....	60
Tabel 2.8 Panjang Jalan di Kota Yogyakarta .....	62
Tabel 2.9 Jumlah Armada Angkutan Perkotaan di Kota Yogyakarta .....	64
Tabel 2.10 Jumlah Kendaraan Bermotor di Kota Yogyakarta .....	64
Tabel 3.1 Data Bus Antar Kota Antar Propinsi Untuk Bus dan Penumpang Datang dan Berangkat di Terminal Bus Umbulharjo Tahun 1996 .....	80
Tabel 3.2 Data Bus Antar Kota Dalam Propinsi Untuk Bus dan Penumpang Datang dan Berangkat di Terminal Bus Umbulharjo Tahun 1996 .....	81
Tabel 3.3 Data Bus Perkotaan untuk Bus dan Penumpang Datang dan Berangkat di Terminal Bus Umbulharjo Tahun 1996 .....	81
Tabel 3.4 Prediksi Transportasi di Terminal Umbulharjo Tahun 1997 – 2012 .....	82

Tabel 3.5 Tim Kepanitiaan Pembebasan Tanah Calon Terminal .....	94
Tabel 4.1 Rerata Pelayanan Bus di Terminal Umbulharjo.....	106
Tabel 4.2 Keadaan Terminal Bus di Kota Yogyakarta Tahun 2000 .....	107
Tabel 4.3 Data Bus Antar Kota Antar Propinsi untuk Bus dan Penumpang Datang dan Berangkat di Terminal Bus Umbulharjo Tahun 1996 .....	107
Tabel 4.4 Data Bus Antar Kota Dalam Propinsi untuk Bus dan Penumpang Datang dan Berangkat di Terminal Bus Umbulharjo Tahun 1996 .....	108
Tabel 4.5 Data Bus Perkotaan untuk Bus dan Penumpang Datang dan Berangkat di Terminal Bus Umbulharjo Tahun 1996 .....	108
Tabel 4.6 Prediksi Transportasi di Terminal Umbulharjo Tahun 1997 – 2012 .....	109
Tabel 4.7 Aspek Rencana Umum Tata Ruang Kota Yogyakarta Kodya Dati II Yogyakarta .....	113
Tabel 4.8 Pendapat Pengemudi Bus di Terminal Umbulhadjo terhadap Rencana Pembangunan Terminal Tipe A Giwangan .....	143
Tabel 4.9 Pendapat Pemilik Bus di Terminal Umbulhardjo terhadap Rencana Pembangunan Terminal Tipe A Giwangan .....	143
Tabel 4.10 Pendapat Penghuni Kios di Terminal Umbulhardjo terhadap Rencana Pembangunan Terminal Tipe A Giwangan .....	144

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Struktur Organisasi Pengelola Terminal Penumpang Tipe A di Giwangan – Yogyakarta .....	74
Gambar 3.1 Mekanisme Penetapan Lokasi, Pembangunan dan Pengoperasian Terminal Tipe A	

## SINOPSIS

Melihat kondisi terminal lama Umbulharjo yang secara teknis luas terminal tidak sebanding dengan jumlah armada bus yang masuk ke terminal sedangkan terminal tidak dapat diperluas lagi karena lokasi sekitar terminal sudah semakin padat. Disamping itu lokasi terminal Umbulharjo sudah sangat mengganggu masyarakat baik disekitar terminal maupun sepanjang jalan yang dilalui bus besar untuk menuju ke terminal, karena polusi yang ditimbulkannya dan ancaman kecelakaan lalu lintas akibat pengemudi bus yang sering *ugal-ugalan* dalam membawa kendaraan. Pemindahan terminal ke Kelurahan Giwangan secara faktor ekonomi untuk menyeimbangkan antara kawasan Utara dengan Selatan perlu dibuat suatu pembangkit (generator) di kawasan Yogyakarta bagian Selatan. Maka terminal Umbulharjo diganti dengan terminal baru Tipe A yang berlokasi di Kelurahan Giwangan. Namun, dari kebijakan tersebut perlu kita cermati lebih lanjut, karena melihat *kegetolan* Pemda Kota Yogyakarta untuk mendirikan Terminal yang menurut SK Menteri Perhubungan bahwa untuk wilayah DIY ada dua alternatif lokasi yaitu di Kota Yogyakarta dan di Wonosari. Yang menjadi masalah adalah ketakutan dari masyarakat bahwa kebijakan ini nantinya akan menimbulkan dampak yang sangat berarti dikemudian hari akibat pemaksaan berdirinya terminal Giwangan tersebut. Untuk itu perlu bagi kita mengetahui *bagaimana formulasi kebijakan tersebut berlangsung*, hingga kita (penulis) nantinya dapat memberi masukan terhadap kelanjutan dari kebijakan tersebut atau untuk kebijakan-kebijakan yang akan datang.

Untuk mengetahuinya penulis mengadakan penelitian melalui data primer dan data sekunder. Data primer didapatkan melalui wawancara dengan Kabag. Pengarsipan DPRD, Kepala Dinas Perhubungan, Kepala UPTD Terminal, Kabag. Teknik PT. Perwita Karya, dan Kabag. Prasarana dan Infrastruktur Bappeda Kota Yogyakarta. Sedangkan data sekunder penelitian diperoleh di Kantor Dinas Perhubungan, DPRD, Kantor Pengelola Terminal, UPTD Terminal, dan Bappeda Kota Yogyakarta. Teknik analisa data yang penulis gunakan yaitu teknik analisa data kualitatif.

Sepanjang pembahasan dalam skripsi ini melalui analisa data, diperoleh suatu kesimpulan bahwa proses formulasi kebijakan melalui beberapa tahapan, dan peran aktif Eksekutif sangat tinggi dibanding dengan anggota DPRD Kota Yogyakarta, karena usulan kebijakan ini berasal dari Eksekutif. Tetapi ada beberapa anggota dari fraksi PDIP yang dimotori oleh Cideralas secara aktif ikut berperan mengawasi dan mengkritik secara pedas dalam pelaksanaan proses maupun tahapan-tahapan yang dilaksanakan guna tercipta dan terlaksananya kebijakan tersebut dengan baik.

Dari hasil analisa tersebut, rekomendasi yang dapat penulis berikan yaitu perlu adanya peningkatan SDM di Eksekutif maupun Legislatif agar dapat lebih baik dalam menghasilkan kebijakan pelayanan bagi masyarakat. Serta perlunya adanya kajian-kajian lebih lanjut kedepannya baik itu kebijakan secara umum untuk Kota Yogyakarta maupun kebijakan transportasi yang begitu banyak kendala baik dari luas kota dan jalan yang sempit karena kepadatan penduduk semakin meningkat maupun jumlah transportasi yang semakin lama semakin banyak.