

# **BAB I**

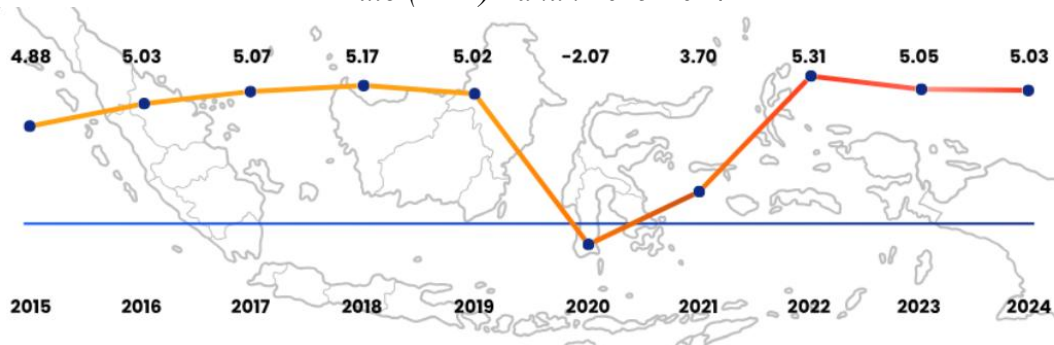
## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam konteks pembangunan daerah, pelaksanaan pembangunan saat ini semakin didorong oleh prinsip otonomi daerah, yang memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur, merencanakan, dan melaksanakan pembangunan secara mandiri (Rizki et al., 2023). Penerapan otonomi daerah ini diharapkan dapat mempercepat pembangunan infrastruktur dan mendorong pemerataan hasil pembangunan di seluruh wilayah Indonesia (Bahasoan et al., 2024). Namun, percepatan pembangunan tidak cukup hanya berfokus pada pembangunan fisik. Dalam era desentralisasi, pemerintah daerah juga memegang tanggung jawab penuh terhadap pengelolaan infrastruktur, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pemeliharaan. Pemeliharaan yang dilakukan secara berkelanjutan menjadi kunci keberlanjutan fungsi infrastruktur. Tanpa pemeliharaan yang memadai, kualitas infrastruktur akan menurun dalam waktu singkat meskipun pembangunan awalnya telah dilakukan dengan baik (Sahyana, 2022).

Pentingnya infrastruktur yang terpelihara dengan baik terkait erat dengan kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Indonesia menunjukkan adanya korelasi positif antara peningkatan investasi di sektor infrastruktur dengan pertumbuhan ekonomi. Penelitian empiris oleh (Rijal et al., 2025) menemukan bahwa investasi infrastruktur memiliki hubungan positif dengan pertumbuhan ekonomi Indonesia selama periode 2017-2022.

**Grafik 1.1** Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Berdasarkan Produk Domestik Bruto (PDB) Tahun 2015-2024



Sumber: (Kadin Indonesia (Indonesian Chamber of Commerce and Industry), 2024)

Berdasarkan *Grafik 1.1*, PDB Indonesia tahun 2015–2024 menunjukkan pertumbuhan stabil di kisaran 4,8–5,3 persen sebelum kontraksi tajam -2,07 persen pada 2020 akibat pandemi COVID-19. Pertumbuhan kemudian pulih bertahap, mencapai 5,31 persen pada 2022, dan stabil di 5,03–5,05 persen hingga 2024. Stabilitas ini mencerminkan pemulihan produktivitas nasional dan meningkatnya efektivitas kebijakan pembangunan, termasuk melalui sektor infrastruktur sebagai motor penggerak ekonomi.

Infrastruktur efisien, termasuk jalan terpelihara, menekan biaya transaksi, memperluas akses pasar, dan mempercepat arus barang serta jasa. Di tingkat daerah, infrastruktur jalan optimal menjadi katalisator ekonomi lokal, meningkatkan daya saing, menciptakan lapangan kerja, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Rangkuti, 2024). Infrastruktur terpelihara juga mengurangi kesenjangan antarwilayah serta memperkuat konektivitas dan aksesibilitas di daerah tertinggal.

Dalam sistem jaringan jalan nasional, (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38

Tahun 2004 Tentang Jalan, 2022), mengklasifikasikan jalan berdasarkan fungsi dan statusnya yang dijabarkan melalui Tabel 1.1.

**Tabel 1. 1 Klasifikasi Jalan Berdasarkan Fungsi dan Statusnya**

<b>Jalan Umum Berdasarkan Fungsi</b>		
<b>Jenis Jalan</b>	<b>Definisi</b>	<b>Kewenangan</b>
Jalan arteri	Jalan Umum yang berfungsi melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah Jalan masuk dibatasi secara efisien.	Pemerintah Pusat/Nasional
Jalan kolektor	Jalan Umum yang berfungsi melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang, dan jumlah Jalan masuk dibatasi.	Pemerintah Pusat/Nasional dan atau Pemerintah Provinsi
Jalan lokal	Jalan Umum yang berfungsi melayani angkutan setempat dengan ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah, dan jumlah Jalan masuk tidak dibatasi.	
Jalan lingkungan	Jalan Umum yang berfungsi melayani angkutan lingkungan dengan ciri perjalanan jarak dekat dan kecepatan rata-rata rendah.	
<b>Jalan Umum Berdasarkan Status</b>		
<b>Jenis Jalan</b>	<b>Ruas Jalan</b>	<b>Kewenangan</b>
Jalan nasional	1) Jalan arteri 2) Jalan kolektor tertentu dalam sistem jaringan jalan primer 3) Jalan strategis nasional 4) Jalan Tol	Pemerintah Pusat/Nasional
Jalan provinsi	1) Jalan kolektor primer yang menghubungkan antarkabupaten/kota dalam satu provinsi dan kabupaten/kota dengan pusat kegiatan provinsi; 2) Jalan strategis provinsi	Pemerintah Provinsi
Jalan kabupaten	1) Jalan lokal, yang menghubungkan: - ibu kota kabupaten dengan kecamatan - kabupaten dengan desa - antarkecamatan - kecamatan dengan desa - antardesa/poros desa 2) Jalan umum dalam jaringan sekunder kabupaten 3) Jalan strategis kabupaten	Pemerintah Kabupaten
Jalan kota	Jalan lokal, yang menghubungkan: - antarpusat pelayanan dalam kota - pusat pelayanan dengan persil	Pemerintah Kota

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- antarpersil</li> <li>- antarpusat permukiman yang berada di dalam kota</li> <li>- jalan poros desa dalam wilayah kota</li> </ul>	
Jalan desa	Jalan di dalam desa yang menghubungkan antar pemukiman	Pemerintah Desa

Sumber: (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, 2022)

Jalan poros desa dalam konteks penelitian ini merujuk pada jalan yang berfungsi sebagai penghubung antar desa dalam satu wilayah kabupaten, yang menjadi jalur distribusi hasil pertanian, akses layanan publik, dan konektivitas ekonomi masyarakat perdesaan. Kewenangan pengelolaan jalan poros desa diatur dalam Pasal 16 ayat (1) dan ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2022, yang menyatakan bahwa ”*Wewenang Pemerintah Daerah kabupaten dalam Penyelenggaraan Jalan meliputi Penyelenggaraan Jalan kabupaten*” dan ”*Wewenang Penyelenggaraan Jalan kabupaten meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan Jalan kabupaten/kota.*” Berdasarkan ketentuan tersebut, tanggung jawab penyelenggaraan jalan poros desa mulai dari perencanaan, pembangunan, hingga pemeliharaan berkala yang merupakan bagian dari preservasi jalan secara eksplisit berada di bawah kewenangan pemerintah kabupaten. Kewenangan ini menempatkan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Bidang Bina Marga sebagai leading sector dalam menjamin pembangunan dan keberlanjutan fungsi jalan poros desa.

Kerusakan jalan tidak hanya menimbulkan kerugian ekonomi secara makro, tetapi juga berdampak langsung terhadap kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat di tingkat lokal. Hal ini tercermin dari kesaksian warga yang terdampak langsung oleh buruknya kondisi infrastruktur jalan. Dalam publikasi resmi Kementerian

Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Setia Sembiring, seorang petani jeruk, menyatakan bahwa "*Kerusakan jalan yang parah menyebabkan kendaraan umum tidak dapat melintas, kecuali kendaraan offroad dengan kecepatan tidak lebih dari 10 km/jam.*" Kondisi tersebut memaksa petani menempuh waktu hingga satu sampai dua hari untuk mencapai jalan provinsi, sehingga sebagian hasil pertanian mengalami kerusakan sebelum dipasarkan dan menimbulkan kerugian ekonomi bagi petani (Kementerian PUPR, 2022).

Keluhan serupa disampaikan oleh Malam Pagi Ginting, petani jagung, yang menyebutkan bahwa "*waktu tempuh distribusi hasil panen meningkat hampir dua kali lipat akibat kondisi jalan yang rusak, dari sekitar 20 menit menjadi 45 menit. Selain meningkatkan biaya transportasi hasil pertanian, kerusakan jalan juga berdampak pada beban biaya rumah tangga, termasuk biaya transportasi anak ke sekolah yang mencapai Rp15.000 per hari untuk perjalanan pergi dan pulang menggunakan sepeda motor*" (Kementerian PUPR, 2022). Temuan ini memperkuat argumen bahwa kerusakan jalan berimplikasi langsung terhadap peningkatan biaya logistik, penurunan produktivitas ekonomi masyarakat, serta penurunan aksesibilitas layanan dasar, sehingga memperluas dimensi kerugian dari sekadar persoalan teknis infrastruktur menjadi persoalan kesejahteraan masyarakat.

Meskipun pembangunan jalan terus dilakukan, berbagai riset mencatat ketimpangan kualitas infrastruktur antarwilayah. Indonesia menghadapi kesenjangan pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur jalan yang menyebabkan tingginya biaya transportasi, mahalnya logistik, dan terbatasnya akses masyarakat terhadap layanan publik (Sabilillah et al., 2024). Sebagian besar wilayah pedesaan belum sepenuhnya terhubung dengan jaringan jalan memadai.

Studi (Wahyuni et al., 2022) menunjukkan akses jalan di pedesaan, terutama kawasan timur Indonesia, masih rendah dengan banyak jalan rusak atau tidak terpelihara. Tantangan infrastruktur tidak hanya pada pembangunan jalan baru, tetapi juga mempertahankan kondisi jalan melalui kebijakan pemeliharaan berkelanjutan.

Pemerintah mengatasi ketimpangan infrastruktur antarwilayah melalui desentralisasi fiskal, dengan menyalurkan dana transfer ke daerah untuk mendukung pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur publik. Dana transfer merupakan bagian APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk mendanai penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai kewenangannya (Octolongerens & Hukom, 2024). Dalam (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, 2022) pasal 1 ayat 69 disebutkan bahwa ” *Transfer ke Daerah adalah dana yang bersumber dari APBN dan merupakan bagian dari belanja negara yang dialokasikan dan disalurkan kepada Daerah untuk dikelola oleh Daerah dalam rangka mendanai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.*”.

Dalam konteks penyelenggaraan jalan poros desa, pendanaan untuk pembangunan dan pemeliharaan bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten, yang terdiri dari dana transfer pusat (Dana Alokasi Umum/DAU dan Dana Alokasi Khusus/DAK) serta Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan adanya dana transfer, pemerintah daerah memiliki ruang fiskal untuk melaksanakan kegiatan pemeliharaan infrastruktur jalan melalui APBD, meskipun dalam praktiknya alokasi untuk kegiatan pemeliharaan berkala sering kali masih terbatas dibandingkan dengan kebutuhan di lapangan.

Kemantapan jalan merupakan indikator kunci dalam menilai kualitas infrastruktur jalan. Menurut (Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Nomor 13/PRT/M/2011 Tentang Tata Cara Pemeliharaan Dan Penilikan Jalan, 2011), kemantapan jalan adalah kondisi struktural dan fungsional jalan yang memungkinkan jalan memberikan pelayanan lalu lintas yang optimal. Jalan dikategorikan mantap apabila berada dalam kondisi baik atau sedang, sedangkan jalan dikategorikan tidak mantap apabila berada dalam kondisi rusak ringan atau rusak berat. Kondisi jalan diklasifikasikan berdasarkan nilai Road Condition Index yang tertera pada *Tabel 1.2*.

***Tabel 1. 2 Penentuan Kondisi Jalan Berdasarkan Road Condition Index (RCI)***

<b>Kondisi Jalan</b>	<b>Road Condition Index</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Baik (B)</b>	RCI 7 – 10	Permukaan sangat rata–baik, nyaman dilalui, kerusakan sangat minimal
<b>Sedang (S)</b>	RCI > 5 – < 7	Masih mantap, ada ketidakrataan kecil, fungsi jalan tetap baik
<b>Rusak Ringan (RR)</b>	RCI > 3 – ≤ 5	Kerusakan mulai mengganggu, berlubang/bergelombang lokal
<b>Rusak Berat (RB)</b>	RCI ≤ 3	Banyak lubang, tidak nyaman bahkan sulit dilalui

Sumber: (Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Nomor 13/PRT/M/2011 Tentang Tata Cara Pemeliharaan Dan Penilikan Jalan, 2011)

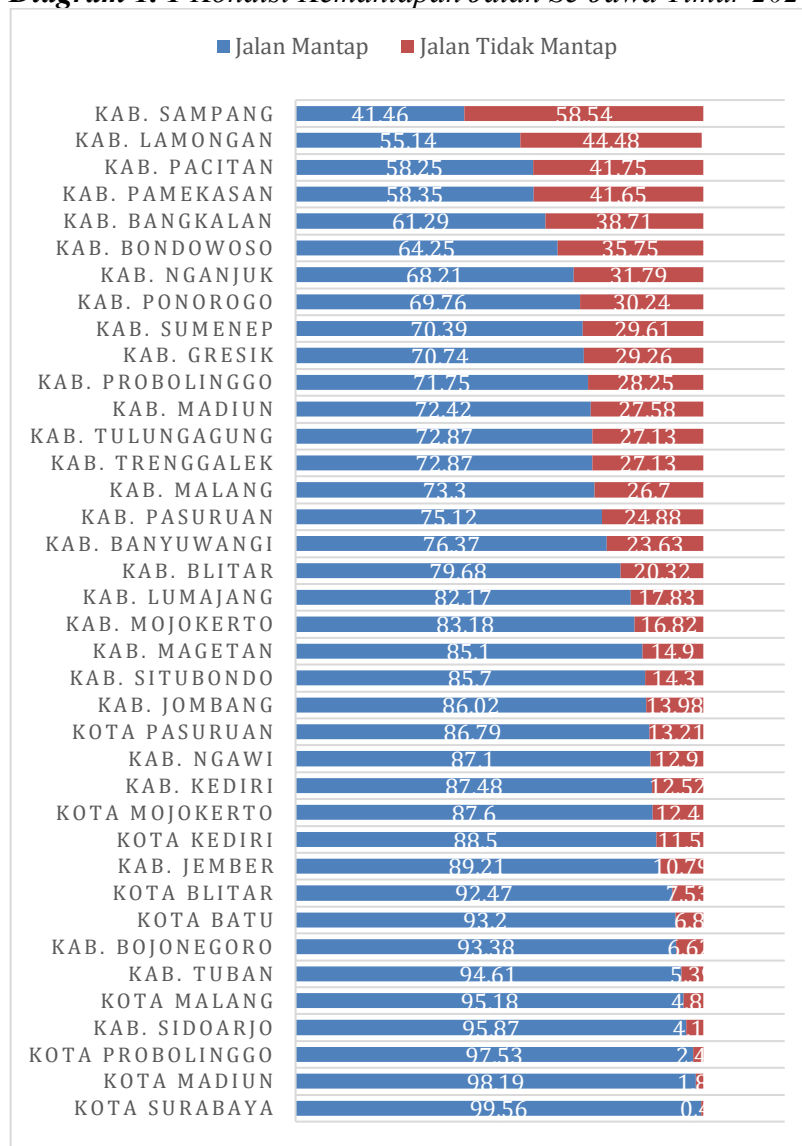
Tingkat kemantapan jalan menjadi salah satu indikator kinerja utama (IKU) dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah. Target kemantapan jalan yang tinggi mencerminkan komitmen pemerintah daerah dalam menjaga kualitas infrastruktur jalan dan mendukung konektivitas wilayah.

Dalam konteks ini, pemeliharaan berkala jalan memainkan peran strategis. Berdasarkan Permen PUPR No. 13/2011 Pasal 1 Ayat (15), pemeliharaan berkala

jalan adalah "*kegiatan penanganan pencegahan terjadinya kerusakan yang lebih luas dan setiap kerusakan yang diperhitungkan dalam desain agar penurunan kondisi jalan dapat dikembalikan pada kondisi kemantapan sesuai dengan rencana.*". Pemeliharaan berkala jalan dilakukan pada ruas jalan yang mengalami kerusakan meluas akibat pengaruh cuaca atau repetisi beban lalu lintas, jalan yang masa layanannya telah memasuki waktu yang ditentukan dalam rencana, serta segmen jalan yang berada dalam kategori rusak ringan.

Penelitian menunjukkan bahwa peningkatan konektivitas jalan pedesaan mendorong aktivitas ekonomi dan mempermudah distribusi komoditas pertanian (Chen et al., 2023). Pengelolaan pemeliharaan yang baik terbukti memperpanjang umur perkerasan dan menekan biaya rehabilitasi jangka panjang (Asnery et al., 2022b), sementara praktik berbasis bukti, monitoring berkala, dan partisipasi komunitas meningkatkan keberlanjutan hasil pemeliharaan (Rintawati et al., 2024).

Dalam skala regional, kondisi infrastruktur jalan di Provinsi Jawa Timur menunjukkan variasi yang cukup mencolok antarwilayah. Berdasarkan data (Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2025) terdapat daerah yang memiliki tingkat kemantapan jalan sangat tinggi, sementara sebagian lainnya masih menghadapi kondisi jalan yang memprihatinkan.

**Diagram 1.1** Kondisi Kemantapan Jalan Se-Jawa Timur 2024

Sumber: (Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2025)

Berdasarkan *Diagram 1.1*, data kondisi jalan kabupaten/kota di Jatim 2024 menunjukkan ketimpangan besar antarwilayah. Daerah seperti Surabaya, Batu, dan Sidoarjo mencatat kemantapan jalan di atas 95 persen, menandakan tata kelola pemeliharaan sangat baik. Sebaliknya, beberapa kabupaten di Madura masih

memiliki persentase jalan mantap rendah yang menunjukkan lemahnya manajemen infrastruktur.

Kabupaten Tuban berada di posisi menengah-atas, peringkat ke-6 dengan jalan mantap 94,61 persen. Posisi ini menarik dikaji karena berada di "zona tengah" dengan tantangan unik berbeda dengan daerah berpencapaian sangat tinggi (>95%) yang memiliki sumber daya melimpah dan kapasitas teknis kuat, maupun daerah dengan kemantapan rendah (<80%) yang menghadapi keterbatasan infrastruktur dasar. Meski tergolong baik, angka 94,61 persen menunjukkan sekitar 5,39 persen jalan tidak mantap yang membutuhkan penanganan intensif.

Kabupaten Tuban memiliki karakteristik wilayah yang menempatkan jalan poros desa sebagai infrastruktur strategis. Sebagai salah satu lumbung padi terbesar di Jawa Timur, Tuban menempati peringkat kelima dengan luas panen 84.211 hektare dan produksi 523.067,49 ton pada 2023 (Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2025). Potensi pertanian ini hanya dapat dimaksimalkan jika jalan poros desa yang menghubungkan lahan pertanian dengan pasar dan pusat distribusi terpelihara baik. Jalan rusak dapat menimbulkan keterlambatan distribusi, biaya transportasi tinggi, dan penurunan kualitas hasil panen. Penelitian yang dilakukan oleh (Maulida et al., 2024) menunjukkan kualitas jalan berpengaruh signifikan terhadap produktivitas padi, sehingga pemeliharaan jalan yang berkelanjutan mendukung mobilitas ekonomi, produktivitas pertanian, dan kesejahteraan petani di Tuban.

Secara historis, Kabupaten Tuban pernah mengalami periode pembangunan infrastruktur jalan yang masif pada dekade 2000-an, di mana hampir seluruh wilayah termasuk desa-desa terpencil terhubung melalui pembangunan jalan baru

maupun peningkatan kualitas jalan yang sudah ada. Investasi infrastruktur besar-besaran tersebut kini memasuki fase kritis, di mana banyak ruas jalan telah berusia 15-20 tahun dan memerlukan pemeliharaan berkala intensif untuk mempertahankan fungsinya. Kondisi ini menempatkan Kabupaten Tuban pada situasi di mana beban pemeliharaan infrastruktur sangat besar, namun harus dikelola dengan sumber daya fiskal yang terbatas.

Pelaksanaan pemeliharaan berkala jalan poros desa di Kabupaten Tuban menjadi tanggung jawab Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Perumahan Rakyat, dan Kawasan Permukiman (PUPR-PRKP) melalui Bidang Bina Marga. Bidang ini memiliki mandat sesuai (Peraturan Bupati Tuban Nomor 59 Tahun 2016 Tentang Uraian Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Kabupaten Tuban, 2016) Pasal 14 ayat (2) menjelaskan ”*Bidang Bina Marga mempunyai tugas merumuskan kebijakan, melaksanakan koordinasi dengan perangkat daerah dalam menyusun program, petunjuk teknis dan melaksanakan pembinaan, pengawasan, pengendalian, pelaporan serta pelayanan administratif di bidang pembangunan jalan dan jembatan, pengendalian dan pemanfaatan jalan, sarana dan prasarana jalan, serta rehabilitasi, pemeliharaan jalan dan jembatan.*”

Kondisi jalan poros desa di Kabupaten Tuban selama 2020-2024 menunjukkan pencapaian pembangunan dan pemeliharaan yang signifikan:

**Tabel 1.3** Kondisi Jalan Poros Desa di Kabupaten Tuban Tahun 2019-2024

No.	Kondisi Jalan	2020		2021		2022		2023		2024	
		Km	Bobot	Km	Bobot	Km	Bobot	Km	Bobot	Km	Bobot
JALAN POROS DESA											
1	BAIK	856,08	80,65%	961,59	90,59%	978,35	92,17%	983,77	92,68%	920,78	86,75%
2	SEDANG	92,38	8,70%	27,65	2,61%	23,80	2,24%	24,49	2,31%	89,48	8,43%
3	RUSAK RINGAN	59,53	5,61%	25,79	2,43%	18,74	1,77%	15,89	1,50%	31,99	3,01%
4	RUSAK BERAT	53,44	5,04%	46,38	4,37%	40,52	3,82%	37,27	3,51%	19,27	1,81%
<b>Jumlah</b>		<b>1.061,42</b>	<b>100%</b>	<b>1.061,42</b>	<b>100%</b>	<b>1.061,42</b>	<b>100%</b>	<b>1.061,42</b>	<b>100%</b>	<b>1.061,51</b>	<b>100%</b>

Sumber: (Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2021-2026, 2021)

Tabel 1.3 menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2020–2024 kondisi jalan poros desa di Kabupaten Tuban didominasi oleh kategori baik, dengan persentasenya terus meningkat hingga mencapai lebih dari 90 persen pada 2022 dan 2023. Pada periode yang sama, jalan dalam kondisi sedang maupun rusak hanya mencakup porsi kecil dan cenderung menurun. Namun, *Grafik 1.2* memperlihatkan perubahan penting pada tahun 2024. Setelah mencapai kondisi terbaiknya pada 2022–2023, persentase jalan dalam kondisi baik kembali turun, sementara proporsi jalan rusak ringan meningkat. Peningkatan rusak ringan pada 2024 bersamaan dengan penurunan jumlah kegiatan pemeliharaan mengindikasikan adanya permasalahan dalam keberlanjutan implementasi pemeliharaan berkala jalan poros desa.

**Grafik 1. 2** Jalan Poros Desa dalam Kondisi Baik dan Rusak Ringan di Kabupaten Tuban Tahun 2019-2024



Sumber: (Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2021-2026, 2021)

Capaian perbaikan kondisi jalan tersebut juga tercermin dalam indikator kinerja daerah sebagai berikut:

**Tabel 1. 4** Tingkat Kemantapan Poros Desa dan Indeks Kualitas Layanan Infrastruktur Kabupaten Tuban Tahun 2020-2024

Tahun	Tingkat Kemantapan Jalan Poros Desa (%)	Indeks Kualitas Layanan Infrastruktur (IKLI) (%)
2020	89.35	75.8
2021	93.20	n/a
2022	94.41	78.86
2023	94.99	81.06
2024	95.18	84.35

Sumber: (Rancangan Akhir RPJMD Tuban 2025-2029, 2025)

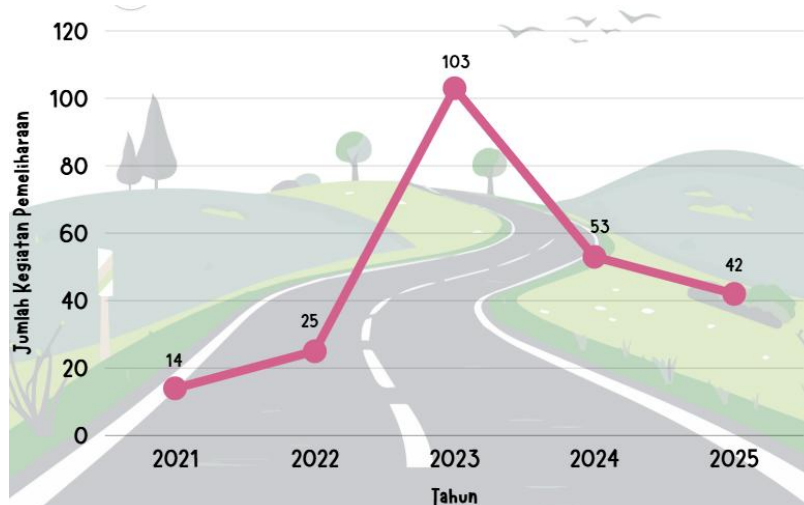
Berdasarkan *Tabel 1.4*, tingkat kemantapan jalan poros desa meningkat secara konsisten dari 89,35% pada 2020 menjadi 95,18% pada 2024, menunjukkan efektivitas pemeliharaan berkala oleh Dinas Bina Marga Kabupaten Tuban. Peningkatan ini seiring dengan naiknya Indeks Kualitas Layanan Infrastruktur (IKLI) dari 75,8 menjadi 84,35, mencerminkan peningkatan kualitas pelayanan

infrastruktur publik dan keberhasilan program pemeliharaan jalan secara administratif.

Meskipun data administratif menunjukkan pencapaian yang menggembirakan, terdapat paradoks yang menjadi inti permasalahan penelitian ini. Di satu sisi, data administratif menunjukkan peningkatan kemandapan jalan poros desa dari 89,35% (2020) menjadi 95,18% (2024) dan kenaikan IKLI dari 75,8 menjadi 84,35. Angka-angka ini secara nominal menggambarkan keberhasilan program pemeliharaan jalan. Namun di sisi lain, berbagai indikator menunjukkan permasalahan serius dalam implementasi program penanganan pemeliharaan berkala jalan poros desa:

*Pertama*, penurunan drastis jumlah kegiatan dan anggaran pemeliharaan. Data realisasi kegiatan pemeliharaan berkala jalan poros desa yang dilaksanakan oleh Bidang Bina Marga Dinas PUPR-PRKP menunjukkan fluktuasi yang sangat signifikan.

**Grafik 1. 3** Jumlah Kegiatan Pemeliharaan Berkala Jalan Poros Desa Tahun 2021-2025





Sumber: (Bidang Bina Marga Dinas PUPR-PRKP, 2025) diolah

Berdasarkan *Grafik 1.3*, terlihat bahwa Jumlah kegiatan mengalami peningkatan bertahap dari 17 kegiatan pada tahun 2021 menjadi 25 kegiatan pada tahun 2022, kemudian melonjak drastis menjadi 103 kegiatan pada tahun 2023. Namun, pada tahun 2024 terjadi penurunan tajam menjadi 53 kegiatan, dan terus menurun menjadi 42 kegiatan pada tahun 2025. Ini berarti terjadi penurunan sebesar 59% dalam dua tahun sejak puncaknya di 2023.

Pola fluktuatif jumlah kegiatan tersebut juga tercermin dalam alokasi anggaran pemeliharaan berkala jalan poros desa. Data realisasi anggaran dari Bidang Bina Marga Dinas PUPR-PRKP menunjukkan variasi yang sangat besar antartahun:

**Tabel 1. 5** *Realisasi Anggaran Kegiatan Pemeliharaan Berkala Jalan Poros Desa Tahun 2021-2025*

 Tahun	 Anggaran (Rp)
2021	8.953.000.000
2022	13.311.196.531
2022	66.288.042.410
2024	23.508.822.000
2025	26.387.252.000




Sumber: (Bidang Bina Marga Dinas PUPR-PRKP, 2025) diolah

*Tabel 1.5* menunjukkan bahwa anggaran meningkat dari Rp 8,9 miliar (2021) menjadi Rp 13,3 miliar (2022), kemudian melonjak drastis menjadi Rp 66,3 miliar (2023). Namun, pada tahun 2024 anggaran turun tajam menjadi Rp 23,5 miliar dan sedikit naik menjadi Rp 26,4 miliar pada 2025. Ketidakstabilan baik dalam jumlah kegiatan maupun alokasi anggaran mengindikasikan adanya permasalahan dalam konsistensi perencanaan dan pelaksanaan pemeliharaan jalan.

Dokumen RPJMD 2025-2029 Kabupaten Tuban sendiri mengakui bahwa "beberapa ruas jalan mengalami kerusakan yang mengakibatkan perubahan kondisi dari baik menjadi sedang, bahkan rusak," dan bahwa "dampaknya terasa pada pengurangan anggaran untuk pemeliharaan jalan." (Rancangan Akhir RPJMD Tuban 2025-2029, 2025).

*Kedua*, capaian konektivitas wilayah tidak mencapai target RPJMD dan cenderung menurun sejak 2020. Meskipun tingkat kemantapan jalan menunjukkan angka tinggi (95,18%), indikator konektivitas wilayah menunjukkan pola berbeda:

**Tabel 1. 6** Tingkat Konektivitas Wilayah Jalan Kabupaten Tuban Tahun 2016-2025

 Tahun	 Target	 Capaian
2016	83.41	84.12
2017	85	92.30
2018	87	93.30
2019	89	93.8
2020	91	88.88
2021	93	90.19
2022	92.18	81.03
2023	94.61	89.07
2024	96.43	85.25

Sumber: Dokumen Perencanaan Pembangunan Dinas PUPR-PRKP

*Tabel 1.6* menunjukkan sejak tahun 2020, capaian konektivitas tidak pernah mencapai target dan bahkan menunjukkan tren penurunan. Pada tahun 2022, target konektivitas wilayah adalah 93% namun realisasi hanya mencapai 81,63% (gap 11,37%). Pada tahun 2024, target meningkat menjadi 96% namun realisasi hanya 84,35% (gap 11,65%). Penurunan capaian ini tidak hanya menunjukkan keterlambatan pembangunan, tetapi juga mencerminkan tantangan dalam menjaga kualitas jalan yang sudah dibangun.

*Ketiga*, keluhan masyarakat tentang kondisi jalan poros desa terus bermunculan, yang mengindikasikan adanya kesenjangan antara data administratif dan kondisi faktual di lapangan. Salah satu berita (Jawa Pos Radar Tuban, 2025a) menyebutkan bahwa:

*“jalan poros desa di Desa Sokosari, Kecamatan Soko, kondisinya semakin rusak karena tak kunjung diperbaiki, dari aspal mengelupas hingga berlubang cukup dalam.”*

Sumber: ([https://radartuban.jawapos.com/daerah/865966981/jalan-di-desa-sokosari-tuban-semakin-rusak-karena-tak-kunjung-diperbaiki-begini-kata-camat?utm\\_source=chatgpt.com#google\\_vignette](https://radartuban.jawapos.com/daerah/865966981/jalan-di-desa-sokosari-tuban-semakin-rusak-karena-tak-kunjung-diperbaiki-begini-kata-camat?utm_source=chatgpt.com#google_vignette) diakses pada 10 November 2025).

Pernyataan ini menunjukkan keterlambatan penanganan dan kualitas jalan di bawah standar. Kerusakan aspal dan lubang membahayakan mobilitas warga, termasuk transportasi pertanian, sekolah, dan kesehatan.

Kondisi serupa juga terjadi di Desa Plandirejo, Kecamatan Plumpang, di mana berita (Jawa Pos Radar Tuban, 2025b) menyebutkan:

*“jalan poros penghubung antarkecamatan kembali digenangi banjir, dan dalam enam bulan terakhir ruas jalan ini sudah belasan kali ‘tenggelam.’*

Sumber: ([https://radartuban.jawapos.com/daerah/866158584/jalan-poros-plandirejo-kecamatan-plumpang-nyaris-tak-pernah-kering-warga-minta-segera-dinaikkan?utm\\_source=chatgpt.com#google\\_vignette](https://radartuban.jawapos.com/daerah/866158584/jalan-poros-plandirejo-kecamatan-plumpang-nyaris-tak-pernah-kering-warga-minta-segera-dinaikkan?utm_source=chatgpt.com#google_vignette) diakses pada 10 November 2025).

Kerusakan jalan poros desa bukan hanya akibat beban lalu lintas, tetapi juga sistem drainase yang buruk. Genangan berulang mempercepat kerusakan, menurunkan daya dukung, dan meningkatkan biaya perbaikan. Pemeliharaan memerlukan pengaspalan dan penataan drainase yang berkelanjutan.

Keluhan juga muncul dalam konteks mutu pengerjaan jalan. Sebuah berita (Detikjatim, 2024) menyebutkan bahwa:

*“aspal jalan kabupaten di Dusun Kentong, Desa Margorejo, Kecamatan Parengan, mengelupas sehari setelah diaspal karena tergenang banjir.”*

Sumber: ([https://www.detik.com/jatim/berita/d-7694436/dinas-pupr-tuban-buka-suara-soal-jalan-kabupaten-terkelupas-kena-banjir?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.detik.com/jatim/berita/d-7694436/dinas-pupr-tuban-buka-suara-soal-jalan-kabupaten-terkelupas-kena-banjir?utm_source=chatgpt.com) diakses pada 10 November 2025).

Kerusakan yang terjadi hanya satu hari setelah pengerjaan menunjukkan dua kelemahan serius yaitu rendahnya kualitas pelaksanaan teknis dan minimnya pengawasan terhadap kontraktor.

*Keempat*, terdapat indikasi masalah dalam kualitas perencanaan dan pelaksanaan pemeliharaan jalan. Kerusakan berulang pada ruas yang sama, jalan yang tidak tahan lama, dan kasus aspal mengelupas sehari setelah pengerjaan menunjukkan bahwa permasalahan bukan hanya pada keterbatasan anggaran, tetapi juga pada aspek perencanaan teknis, pengawasan pelaksanaan, dan akuntabilitas pelaksana.

Gap ini menunjukkan capaian administratif tinggi belum mencerminkan kondisi lapangan dan belum dirasakan masyarakat. Kesenjangan antara input kebijakan (alokasi anggaran, regulasi jelas) dengan outcome (kepuasan publik, keberfungsian jalan berkelanjutan) mengindikasikan masalah implementasi pemeliharaan jalan poros desa. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi program penanganan pemeliharaan berkala jalan poros desa tidak hanya dipengaruhi oleh faktor teknis-administratif, tetapi juga oleh dinamika kepentingan berbagai aktor yang terlibat.

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kajian implementasi program penanganan pemeliharaan berkala jalan di Kabupaten Tuban masih terbatas. Penelitian oleh (Fauziah & Arif, 2021) yang menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn merupakan salah satu penelitian yang secara spesifik mengkaji implementasi kebijakan pembangunan jalan di lokus Kabupaten

Tuban, yaitu pada pembangunan Jalan Lingkar Selatan. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum berjalan optimal akibat keterbatasan sumber daya finansial, ketidaksesuaian standar pembangunan, lemahnya komunikasi antarorganisasi, serta kurangnya dukungan masyarakat. Meskipun memiliki kesamaan lokus dan fokus pada pembangunan infrastruktur jalan, penelitian tersebut hanya menitikberatkan pada pembangunan jalan baru dan belum mengkaji aspek pemeliharaan berkala jalan yang menjadi bagian penting dalam keberlanjutan infrastruktur jalan.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh (Asnery et al., 2022a) mengenai efektivitas program rehabilitasi dan pemeliharaan jalan dan jembatan pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Tata Ruang Provinsi Sumatera Selatan menunjukkan bahwa pelaksanaan program tergolong efektif dengan faktor dominan berupa sosialisasi, kejelasan target kerja, dan kesesuaian sasaran kerja. Namun demikian, penelitian tersebut dilakukan pada konteks dan lokus yang berbeda serta lebih menekankan pada pengukuran efektivitas program, sehingga belum secara khusus menganalisis proses implementasi program penanganan pemeliharaan berkala jalan menggunakan indikator model Van Meter dan Van Horn sebagaimana digunakan dalam penelitian ini.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi program penanganan pemeliharaan berkala jalan poros desa oleh Dinas PUPR-PRKP Bidang Bina Marga Kabupaten Tuban menggunakan model implementasi Van Meter dan Van Horn. Fokus analisis mencakup enam variabel: standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi dan

aktivitas pelaksanaan, karakteristik organisasi pelaksana, kondisi lingkungan sosial-ekonomi-politik, dan disposisi atau sikap pelaksana.

Pemilihan model Van Meter dan Van Horn Model karena memberikan kerangka sistematis untuk menganalisis kesenjangan antara capaian administratif dengan kondisi faktual di lapangan. Model ini tidak hanya mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi, tetapi juga menjelaskan bagaimana interaksi antarvariabel menciptakan kondisi implementasi yang efektif atau tidak efektif. Dalam kasus Kabupaten Tuban, model ini dapat menjelaskan bagaimana standar kebijakan yang jelas, ketersediaan sumber daya yang memadai, komunikasi yang efektif, karakteristik pelaksana yang kompeten, kondisi lingkungan yang mendukung, dan disposisi implementor yang positif secara bersama-sama menentukan keberhasilan pemeliharaan berkala jalan poros desa.

Melalui analisis tersebut, penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan paradoks antara capaian administratif yang tinggi dengan kondisi lapangan dan keluhan masyarakat, mengidentifikasi penyebab penurunan jumlah kegiatan dan anggaran pemeliharaan meskipun kebutuhan meningkat, serta menganalisis pengaruh beban pemeliharaan berlapis dan ketergantungan ekonomi pertanian terhadap implementasi kebijakan. Penelitian ini juga bertujuan mengungkap hambatan dan pendukung dalam pemeliharaan berkala jalan poros desa serta menyusun rekomendasi berbasis bukti untuk memperbaiki sistem implementasi agar lebih efektif, efisien, dan berkelanjutan dalam mendukung konektivitas dan kesejahteraan masyarakat perdesaan di Kabupaten Tuban.

## **1.2 Perumusan masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana implementasi program penanganan pemeliharaan berkala jalan poros desa oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (Bidang Bina Marga) Kabupaten Tuban?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses implementasi program penanganan pemeliharaan berkala jalan poros desa oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (Bidang Bina Marga) Kabupaten Tuban.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Akademik**

Secara akademik, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian ilmu administrasi publik, khususnya dalam bidang implementasi kebijakan publik dan manajemen infrastruktur daerah. Penelitian ini juga memperluas penerapan teori implementasi Van Meter dan Van Horn dalam konteks kebijakan pemeliharaan infrastruktur jalan di tingkat daerah, sehingga dapat menjadi referensi empiris bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji kebijakan publik di sektor pekerjaan umum dan penataan ruang.

### **1.4.2 Manfaat Praktik**

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Tuban, khususnya Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (Bidang Bina Marga), dalam mengevaluasi dan meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan pemeliharaan jalan poros desa. Temuan penelitian ini juga dapat digunakan sebagai dasar dalam penyusunan kebijakan, pengalokasian sumber daya, serta penguatan sistem pengawasan dan perencanaan pemeliharaan jalan yang lebih terintegrasi dan berkelanjutan, guna mendukung peningkatan konektivitas dan kesejahteraan masyarakat pedesaan.