

***POLICY IMPLEMENTATION DALAM PEMELIHARAAN
BERKALA JALAN POROS DESA:
Analisis Model Van Meter dan van Horn di Kabupaten Tuban***

Authors:

Arya Pratama Sagita Putri¹, Singgih Manggalou²

e-Mail:

arasagita57@gmail.com

Affiliation:

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, Indonesia^{1,2}

Received : Mei, 02, 2026

Revised : Mei 16, 2026

Accepted : Mei 26 ,2026

Available Online: Jni 30, 2026

Corresponding author

Arya Pratama Sagita Putri

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa

arasagita57@gmail.com

Abstract

Village trunk road infrastructure plays a crucial role in supporting regional connectivity and the local economy, particularly in the agricultural sector, which serves as the community's mainstay. Although administrative data from the Tuban Regency Government indicates that the condition of village trunk roads reached 95.18% in 2024, on-the-ground observations reveal a paradox. Previous research on regional infrastructure implementation has tended to focus on the administrative evaluation of the physical construction of new roads, leaving a theoretical research gap regarding the dynamics of periodic maintenance that lacks an adaptive governance approach. The novelty of this study lies in its policy implementation analysis, which specifically highlights the gap between top-down bureaucratic administrative achievements and the ecological-participatory reality at the village level. This study aims to describe and analyze in depth the implementation process of the periodic maintenance program for village main roads by the Tuban Regency Public Works and Spatial Planning Agency (PUPR-PRKP). Using a descriptive qualitative method, data were collected through in-depth interviews, observations, and documentation, and then analyzed using the Van Meter and Van Horn model. The results indicate that administrative implementation proceeds smoothly, supported by high commitment from implementers; however, on the ground, it is hindered by weak communication, budget fluctuations, and technical standards that overlook local drainage issues. The policy implications of this study underscore the need for decentralized oversight involving community participation (Karang Taruna and village officials) as well as the integration of drainage development as a form of adaptive and sustainable infrastructure.

Keywords: *Policy Implementation, Village Road Maintenance, Infrastructure, Van Meter and Van Horn*

Abstrak

Infrastruktur jalan poros desa memiliki peran krusial dalam mendukung konektivitas dan perekonomian daerah, khususnya pada sektor pertanian yang menjadi tumpuan masyarakat. Meskipun data administratif Pemerintah Kabupaten Tuban menunjukkan tingkat kemantapan jalan poros desa mencapai 95,18% pada tahun 2024, fenomena di lapangan menunjukkan sebuah paradoks. Penelitian terdahulu mengenai implementasi infrastruktur daerah cenderung berfokus pada evaluasi pembangunan fisik jalan baru secara administratif, menyisakan *research gap* teoretis terkait dinamika pemeliharaan berkala yang minim pendekatan tata kelola adaptif (*adaptive governance*). Kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini terletak pada analisis implementasi kebijakan yang secara spesifik menyoroti kesenjangan antara capaian administratif birokrasi *top-down* dan realitas ekologis-partisipatif di tingkat desa. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara mendalam proses implementasi program pemeliharaan berkala jalan poros desa oleh Dinas PUPR-PRKP Kabupaten Tuban. Menggunakan metode kualitatif deskriptif, data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi, kemudian dianalisis dengan model Van Meter dan Van Horn. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi secara administratif berjalan baik didukung komitmen pelaksana tinggi, namun secara kontekstual di lapangan terhambat oleh lemahnya komunikasi, fluktuasi anggaran, dan standar teknis yang mengabaikan persoalan drainase lokal. Implikasi kebijakan dari penelitian ini menegaskan perlunya desentralisasi pengawasan yang melibatkan partisipasi masyarakat (Karang Taruna dan aparat desa) serta integrasi pembangunan drainase sebagai wujud infrastruktur yang adaptif dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Pemeliharaan Jalan Desa, Infrastruktur, Van Meter dan Van Horn.

PENDAHULUAN

Infrastruktur jalan yang terpelihara memiliki kontribusi signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Investasi infrastruktur memiliki hubungan positif dengan pertumbuhan ekonomi Indonesia selama periode 2017–2022 (Rijal et al., 2025) . Pada tingkat lokal, kondisi jalan yang optimal menjadi katalisator ekonomi, meningkatkan daya saing daerah, serta memperlancar distribusi hasil pertanian (Rangkuti, 2024) . Penelitian oleh (Chen et al., 2023) juga mengonfirmasi bahwa konektivitas jalan pedesaan mendorong aktivitas ekonomi dan mempermudah distribusi komoditas pertanian.

Jalan poros desa merujuk pada jalan yang berfungsi sebagai penghubung antardesa dalam satu wilayah kabupaten, menjadi jalur distribusi hasil pertanian, akses layanan publik, dan konektivitas ekonomi masyarakat pedesaan. Berdasarkan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, 2022) , kewenangan pengelolaan jalan poros desa berada di tangan pemerintah kabupaten, sehingga Dinas PUPR Bidang Bina Marga berperan sebagai *leading sector* dalam menjamin pemeliharannya. Pemeliharaan berkala jalan didefinisikan sebagai kegiatan penanganan pencegahan kerusakan yang lebih luas dan setiap kerusakan yang diperhitungkan dalam desain agar penurunan kondisi jalan dapat dikembalikan pada kondisi kemantapan ((Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Nomor 13/PRT/M/2011 Tentang Tata Cara Pemeliharaan Dan Penilikan Jalan, 2011) . Kabupaten Tuban merupakan salah satu lumbung padi terbesar di Jawa Timur, dengan luas panen 84.211 hektare dan produksi 523.067 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 terpelihara dengan baik. Kabupaten Tuban berada di peringkat ke-6 dari 38 kabupaten/kota di Jawa Timur dengan tingkat kemantapan jalan 94,61%, sebuah posisi menengah-atas yang menarik dikaji.

Data kondisi jalan poros desa di Kabupaten Tuban periode 2020–2024 menunjukkan adanya peningkatan kualitas jalan hingga 2023, ditandai dengan naiknya persentase kondisi baik dari 80,65% menjadi 92,68%. Namun, tren tersebut tidak berlanjut pada 2024, di mana terjadi penurunan kondisi baik menjadi 86,75% yang disertai peningkatan jalan kondisi sedang dan rusak ringan (Rancangan Akhir RPJMD 2025-2029 KABUPATEN TUBAN, 2025) . Capaian administratif yang menggembirakan ini juga tercermin dalam tingkat kemantapan jalan yang secara nominal mencapai 95,18% dan Indeks Kualitas Layanan Infrastruktur (IKLI) sebesar 84,35 pada tahun 2024.

Tabel 1.

Tingkat Kemantapan Jalan Poros Desa dan Indeks Kualitas Layanan Infrastruktur (IKLI) Kabupaten Tuban Tahun 2020–2024

Indikator	2020	2021	2022	2023	2024
------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Tingkat Kemantapan Jalan Poros Desa (%)	89,35	93,20	94,41	95,00	95,18
Indeks Kualitas Layanan Infrastruktur (IKLI)	75,80	78,90	80,40	82,15	84,35

Sumber: Rancangan Akhir RPJMD Tuban 2025–2029

Meskipun data administratif menunjukkan peningkatan konsisten, terdapat paradoks yang menjadi inti permasalahan penelitian ini. Di satu sisi, data menunjukkan peningkatan kemantapan dari 89,35% (2020) menjadi 95,18% (2024). Namun di sisi lain, jumlah kegiatan pemeliharaan berkala mengalami fluktuasi ekstrem: dari 17 kegiatan (2021) melonjak ke 103 kegiatan (2023), lalu anjlok ke 53 kegiatan (2024) dan 42 kegiatan (2025), menandai penurunan 59% dalam dua tahun. Pola serupa terjadi pada alokasi anggaran, sebagaimana terlihat pada Tabel 2.

Tabel 2.

Realisasi Anggaran Kegiatan Pemeliharaan Berkala Jalan Poros Desa Kabupaten Tuban Tahun 2021–2025

Tahun	Jumlah Kegiatan	Anggaran (Rp Miliar)	Perubahan Anggaran
2021	17	8,9	-
2022	25	13,3	+49,4%
2023	103	66,3	+398,5%
2024	53	23,5	-64,6%
2025	42	26,4	+12,3%

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

Di samping fluktuasi anggaran, berbagai keluhan masyarakat terkait kondisi jalan poros desa terus bermunculan, termasuk laporan kerusakan aspal hanya sehari setelah pengerjaan di Desa Margorejo (Detikjatim, 2024) , jalan yang tak kunjung diperbaiki di Desa Sokosari (Jawa Pos Radar Tuban, 2025a) , dan jalan poros yang berulang kali tergenang banjir di Desa Plandirejo (Jawa Pos Radar Tuban, 2025b) . Kondisi ini mengindikasikan bahwa capaian administratif yang tinggi belum sepenuhnya mencerminkan kondisi faktual di lapangan.

Diskursus akademis mengenai kebijakan infrastruktur perdesaan selama ini masih didominasi oleh evaluasi yang berorientasi pada target fisik pembangunan. Memetakan *state of the art* dari literatur terdahulu, studi seperti (Fauziah & Arif, 2021) lebih menitikberatkan pada implementasi pembangunan jalan baru (Jalan Lingkar Selatan) di Kabupaten Tuban. Di sisi lain, riset dari (Asnery et al., 2022) dan (Singal & Priambodo, 2024) berfokus pada efektivitas program rehabilitasi jalan yang diukur secara evaluatif

berdasarkan parameter ketepatan sasaran program dan kelancaran mobilitas warga. Secara kritis, kajian-kajian tersebut belum menyentuh perdebatan teoretis yang lebih luas, seperti teori ketergantungan sumber daya (*resource dependency theory*), di mana otonomi birokrasi kabupaten pada kenyataannya sering mengalami keterbatasan personel pengawas lapangan, sehingga mutlak memerlukan kolaborasi pengawasan dengan aparat pemerintah desa. Selain itu, belum ada kajian implementasi yang mengintegrasikan perspektif tata kelola adaptif (*adaptive governance*) dalam menyikapi kerentanan infrastruktur jalan desa terhadap ancaman kondisi ekologis lokal, seperti masalah ketiadaan drainase dan genangan banjir berulang yang mempercepat kerusakan aspal.

Oleh karena itu, *research gap* dalam penelitian ini bukan sekadar kesenjangan operasional mengenai belum adanya riset pemeliharaan jalan di Kabupaten Tuban, melainkan sebuah kesenjangan konseptual terkait implementasi kebijakan otonomi daerah. Penelitian ini menyoroti adanya paradoks teoretis antara tingginya klaim capaian keberhasilan administratif berbasis *top-down* dengan rendahnya responsivitas birokrasi terhadap masalah lingkungan fisik serta minimnya pelibatan fungsi kontrol dari partisipasi akar rumput. Kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini secara tegas terletak pada upaya membongkar paradoks tersebut dengan menempatkan pemeliharaan jalan poros desa bukan sekadar sebagai agenda kepatuhan kontrak fisik tahunan, melainkan sebagai wujud integrasi antara adaptasi ekologis dan pengelolaan modal sosial pedesaan yang kerap diabaikan oleh studi-studi terdahulu.

Untuk menjawab kesenjangan tersebut, penggunaan model implementasi kebijakan (Van Meter & Van Horn, 1975) menjadi sangat relevan secara spesifik untuk membedah masalah "pemeliharaan" berkala jalan, bukan pembangunan jalan baru. Berbeda dengan pembangunan jalan baru yang menitikberatkan pada ketersediaan eksekusi anggaran proyek dalam satu waktu, kegiatan pemeliharaan menuntut adanya siklus kesinambungan antara konsistensi kejelasan standar, ketersediaan pengawasan teknis yang konstan, serta komunikasi dua arah yang terus-menerus antara aparatur pelaksana dan pengguna jalan. Melalui enam dimensi dari model Van Meter dan Van Horn, penelitian ini secara komprehensif mampu memotret bagaimana disposisi/komitmen birokrasi yang reaktif serta tekanan kondisi lingkungan fisik sangat memengaruhi kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan kemantapan fungsi jalan pasca-pembangunan, sebuah dimensi keberlanjutan infrastruktur yang gagal dipotret secara holistik oleh literatur-literatur sebelumnya.

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 & Van Horn, 1975), mencakup enam variabel: standar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan, komunikasi antarorganisasi dan aktivitas penguatan, karakteristik organisasi pelaksana, kondisi lingkungan sosial-ekonomi-politik, serta disposisi implementor.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif untuk

memperoleh pemahaman mendalam tentang proses implementasi program pemeliharaan berkala jalan poros desa beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pendekatan kualitatif dipilih karena permasalahan yang dikaji bersifat kompleks, melibatkan interaksi antaraktor, dan memerlukan eksplorasi makna di balik data statistik administratif (Miles & Huberman, 2014). Penelitian dilaksanakan di Bidang Bina Marga Dinas PUPR-PRKP Kabupaten Tuban dan tiga desa lokasi program: Desa Ngadipuro (Kecamatan Widang), Desa Penidon (Kecamatan Plumpang), dan Desa Jegulo (Kecamatan Soko). Ketiga desa dipilih secara purposive berdasarkan variasi kondisi jalan, karakteristik penggunaan (pertanian intensif), dan adanya rekam jejak keluhan masyarakat.

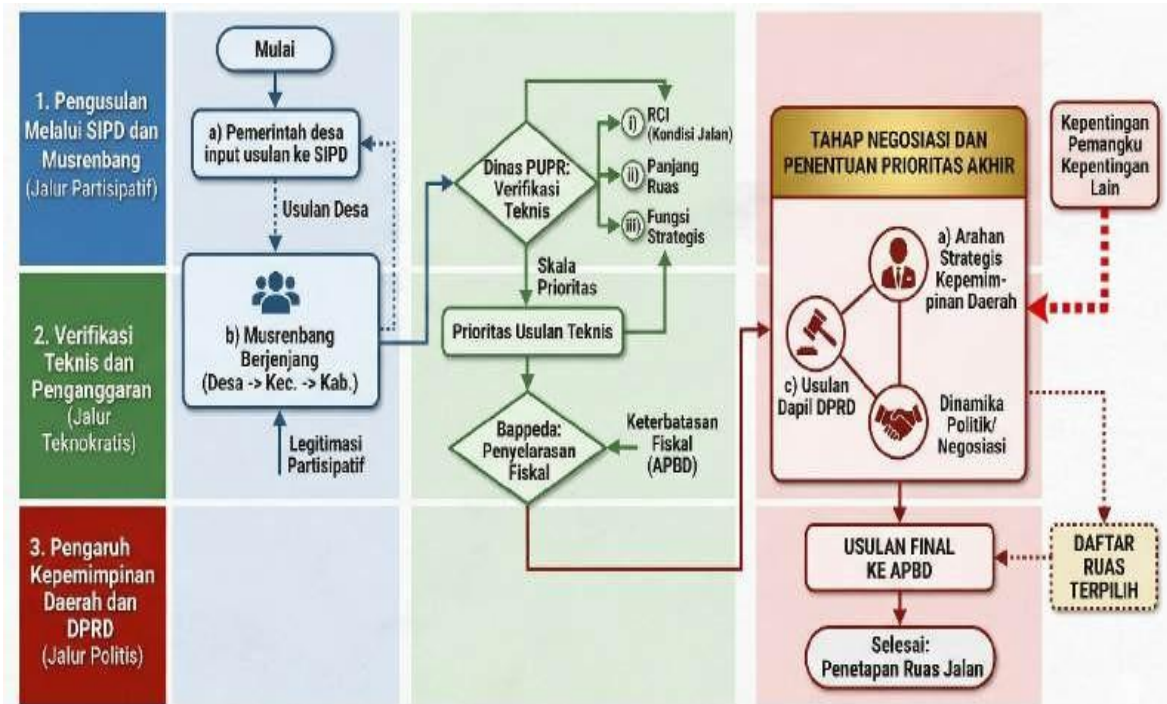
Data dikumpulkan melalui tiga teknik: (1) wawancara mendalam dengan sepuluh informan yang dipilih secara purposive, (2) observasi langsung kondisi jalan dan proses pelaksanaan di lapangan, serta (3) studi dokumentasi terhadap dokumen RPJMD, realisasi anggaran, dan regulasi terkait. Sepuluh informan terdiri dari: Supriyanto (PPTK Dinas PUPR-PRKP); dari Desa Ngadipuro Bambang Sumantri (Sekretaris Desa), Kariono (Petani, 78 tahun), dan Siti Aminah (Ibu Rumah Tangga); dari Desa Penidon Gatot Padmo Kuncoro (PJ Kepala Desa), Murtiah (Petani, 65 tahun), dan Reza (Ketua Karang Taruna, 22 tahun); serta dari Desa Jegulo Imam Asngari (Kaur Perencanaan), Seruni (Petani), dan Savira (Kader Posyandu).

Analisis data menggunakan model interaktif Miles S Huberman (2014) yang mencakup tiga tahap: (1) kondensasi data (data condensation), yaitu proses pemilihan, pemusatan, dan transformasi data kasar dari lapangan; (2) penyajian data (data display) dalam bentuk narasi deskriptif dan matriks; serta (3) penarikan kesimpulan dan verifikasi (conclusion drawing/verification). Keabsahan data diperkuat melalui triangulasi sumber dengan membandingkan informasi dari aparaturnya dinas, perangkat desa, dan masyarakat penerima manfaat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme Perencanaan dan Pengusulan Ruas

Pengusulan ruas jalan yang akan ditangani dalam program pemeliharaan berkala melibatkan tahapan berjenjang mulai dari tingkat desa hingga penetapan anggaran daerah. Proses ini tidak semata bersifat teknis-administratif, melainkan juga melibatkan dinamika negosiasi antaraktor dengan kepentingan yang beragam. Dan tersaji pada Gambar 1.



Gambar 1 Mekanisme Perencanaan dan Pengusulan Ruas

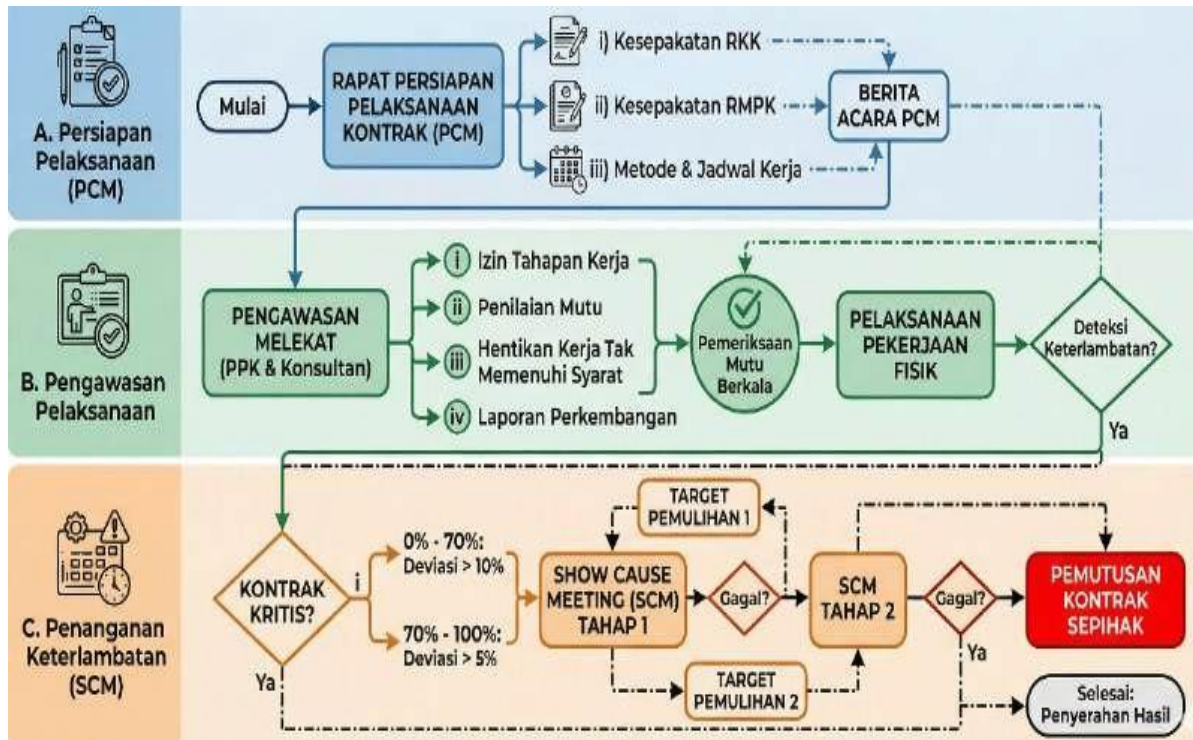
Sumber: (Hasil olahan penulis, 2026)

Pertama, pemerintah desa menyampaikan usulan kebutuhan pemeliharaan jalan melalui Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD), yang kemudian dibahas secara berjenjang dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dari tingkat desa, kecamatan, hingga kabupaten. Kedua, Bidang Bina Marga Dinas PUPR-PRKP melakukan verifikasi teknis sebagai dasar penentuan prioritas, dengan mempertimbangkan kondisi jalan berdasarkan Road Condition Index (RCI), panjang ruas, serta fungsi strategis jalan. Tidak seluruh usulan dapat direalisasikan dalam satu tahun anggaran akibat keterbatasan fiskal, sehingga Bappeda berperan menyalurkan usulan teknis dengan kerangka APBD.

Ketiga, penentuan prioritas ruas juga dipengaruhi oleh kepemimpinan daerah yang memberikan arahan strategis terkait fokus pembangunan infrastruktur, serta DPRD yang turut berperan dalam pembahasan anggaran. Anggota legislatif terkadang menyampaikan usulan ruas jalan berdasarkan kepentingan daerah pemilihannya, namun tetap melalui verifikasi teknis sebelum ditetapkan sebagai prioritas. Dinamika ini menempatkan penentuan prioritas ruas sebagai proses yang bersifat politis sekaligus teknis.

Mekanisme Pelaksanaan dan Pengawasan Kontrak

Pelaksanaan program diselenggarakan melalui mekanisme yang mengikat Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) pada Bidang Bina Marga dan penyedia jasa konstruksi terpilih, mencakup tiga tahap utama tersaji pada Gambar 2.



Gambar 2 Mekanisme Pelaksanaan dan Pengawasan Kontrak

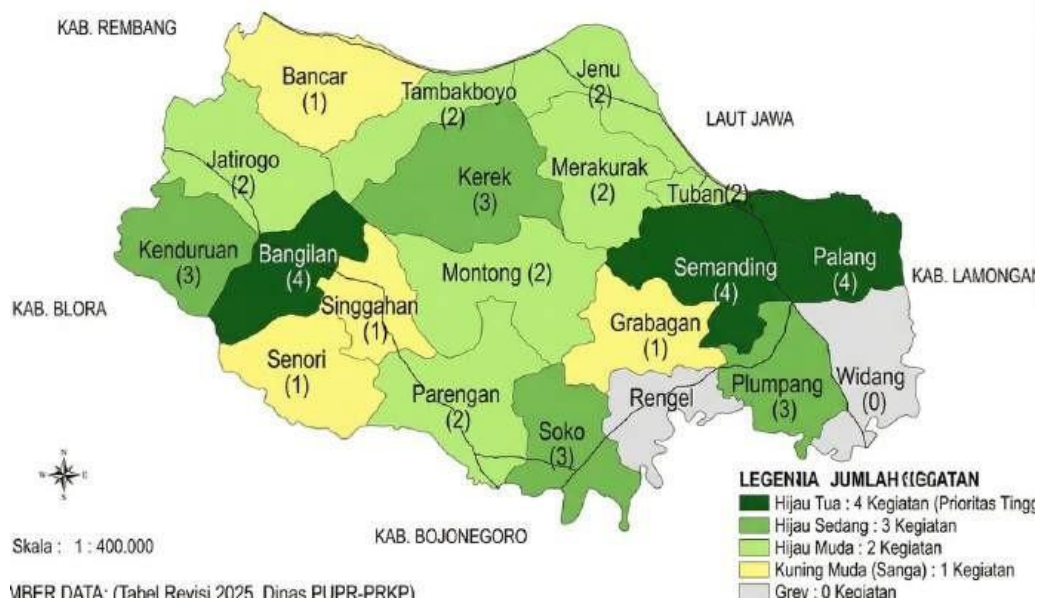
Sumber: (Hasil olahan penulis, 2026)

Tahap pertama adalah Pra-Construction Meeting (PCM), yaitu rapat persiapan sebelum pekerjaan dimulai. Dalam forum ini disepakati Rencana Keselamatan Konstruksi (RKK), Rencana Mutu Pekerjaan Konstruksi (RMPK), metode dan jadwal pelaksanaan, serta organisasi kerja antarpihak. Tahap kedua adalah pengawasan pelaksanaan secara melekat oleh Pengawas Pekerjaan, mencakup pemberian izin dimulainya setiap tahapan pekerjaan, pemeriksaan mutu hasil pekerjaan secara berkala, penghentian pekerjaan yang tidak memenuhi persyaratan teknis, serta uji core drill untuk memastikan ketebalan dan kepadatan lapisan aspal (minimal 3–6 cm) sebelum serah terima pekerjaan (BAST).

Tahap ketiga adalah penanganan keterlambatan melalui Show Cause Meeting (SCM). Kontrak dinyatakan kritis apabila pada periode realisasi fisik 0–70% terdapat selisih keterlambatan lebih dari 10%, atau pada periode 70–100% melampaui 5% dari rencana. SCM dilaksanakan dua tahap dengan target kemajuan fisik yang harus dipenuhi penyedia sebagai uji coba pemulihan kinerja; kegagalan pada kedua tahap memberikan kewenangan PPK untuk melakukan pemutusan kontrak secara sepihak.

Cakupan dan Capaian Program

Pada tahun anggaran 2025, program pemeliharaan berkala jalan poros desa di Kabupaten Tuban mencakup 42 paket pekerjaan yang tersebar di 20 kecamatan. Penetapan ruas yang ditangani merupakan hasil proses perencanaan berjenjang dengan mempertimbangkan kondisi fisik jalan, fungsi strategis, serta ketersediaan anggaran. Distribusi paket per kecamatan tersaji pada Gambar 3.



Gambar 3 Distribusi Paket Pemeliharaan Berkala Jalan Poros Desa per Kecamatan Kabupaten Tuban Tahun 2025

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

Distribusi paket terbesar berada di Kecamatan Bangilan, Palang, Semanding, dan Jatirogo yang masing-masing mendapat 4 paket penanganan, sementara Kecamatan Bancar, Grabagan, Kenduruan, dan Senori masing-masing hanya mendapat 1 paket. Sebaran spasial mencakup kecamatan di bagian utara, tengah, dan selatan Kabupaten Tuban, mencerminkan upaya pemerataan penanganan infrastruktur meskipun intensitas penanganan antarkecamatan masih bervariasi bergantung pada kondisi lapangan dan keterbatasan anggaran.

Analisis Implementasi Berdasarkan Model Van Meter dan Van Horn

1. Standar dan Tujuan Kebijakan

Tujuan program pemeliharaan jalan poros desa telah dirumuskan secara jelas di tingkat internal Dinas PUPR-PRKP, yaitu menjaga kemantapan dan kelayakan jalan untuk mendukung aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat.

"Tujuan program ini sudah jelas sejak awal penugasan, yaitu menjaga kondisi jalan poros desa agar tetap mantap dan layak digunakan oleh masyarakat. Kami mendapatkan briefing dari pimpinan terkait tujuan dan target program, sehingga pelaksanaan pemeliharaan dilakukan untuk mendukung kelancaran aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat desa." (Supriyanto – PPTK Dinas PUPR-PRKP Kabupaten Tuban)

Namun, pencapaian target program bergantung pada ketersediaan anggaran tahunan sehingga belum seluruh kebutuhan dapat terpenuhi secara bersamaan. Di sisi lain, tujuan kebijakan belum tersosialisasi secara optimal kepada pemerintah desa, yang umumnya hanya menerima informasi secara umum tanpa penjelasan rinci:

"Tujuan program tidak disosialisasikan secara khusus. Pemerintah desa hanya menerima informasi bahwa akan ada kegiatan pemeliharaan, tanpa penjelasan

rinci mengenai tujuan dan perencanaan program." (Bambang Sumantri –Sekretaris Desa Ngadipuro, Kec. Widang)

Dari aspek standar pelaksanaan, kebijakan mengacu pada ketentuan umum konstruksi jalan dengan pengendalian kualitas melalui uji teknis. Namun, keterbatasan transparansi standar kepada masyarakat menimbulkan persepsi ketidakpuasan terhadap hasil pekerjaan:

"Belum sepenuhnya. Soalnya udah mulai keliatan retak-retak lagi di beberapa bagian, padahal kayaknya belum lama." (Savira – Kader Posyandu Desa Jegulo, Kec. Soko)

2. Sumber Daya Kebijakan

Dari aspek sumber daya manusia, Dinas PUPR-PRKP telah memiliki pembagian tugas yang jelas sehingga secara administratif kapasitas SDM dinilai memadai, namun efektivitas pengawasan di lapangan masih lemah, menunjukkan adanya kesenjangan antara kapasitas formal dan praktik implementasi.

"Secara umum jumlah dan kompetensi SDM yang ada sudah cukup untuk mengawasi kegiatan pemeliharaan. Pembagian tugas sudah jelas sehingga pengawasan dapat berjalan dengan baik sesuai tanggung jawab masing-masing." (Supriyanto – PPTK Dinas PUPR-PRKP Kabupaten Tuban)

"Ini yang menjadi perhatian kami. Selama proses pengerjaan, kami jarang sekali melihat ada pengawas yang standby di lokasi. Pekerja mengerjakan sendiri tanpa ada yang memantau secara intensif." (Reza – Ketua Karang Taruna Desa Penidon, Kec. Plumpang (22 tahun))

Dari aspek anggaran, keterbatasan dana menyebabkan penanganan dilakukan secara bertahap melalui mekanisme prioritas, sehingga belum mampu menjangkau seluruh kebutuhan dan menimbulkan backlog perbaikan di beberapa wilayah.

"Anggaran yang tersedia belum sepenuhnya mampu mengakomodasi seluruh kebutuhan penanganan jalan yang rusak dalam satu tahun anggaran. Oleh karena itu, dilakukan mekanisme prioritas berdasarkan tingkat kerusakan dan fungsi strategis jalan." (Supriyanto – PPTK Dinas PUPR-PRKP Kabupaten Tuban)

"Program dinilai belum berjalan maksimal karena masih banyak ruas jalan poros desa yang sejak tahun 2015 belum tertangani sama sekali." (Gatot Padmo Kuncoro – PJ Kepala Desa Penidon, Kec. Plumpang)

3. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Penguatan

Komunikasi dalam implementasi program pemeliharaan jalan poros desa secara formal telah difasilitasi melalui mekanisme seperti Musrenbang dan Pra Construction Meeting (PCM), terutama dalam koordinasi teknis antara dinas dan kontraktor. Namun, komunikasi kepada pemerintah desa dan masyarakat cenderung bersifat terbatas dan tidak sistematis, sehingga informasi yang diterima sering kali tidak utuh dan tidak tepat waktu.

"Koordinasi awal dilakukan melalui Pra Construction Meeting (PCM) sebelum pekerjaan dimulai. Dalam forum tersebut dijelaskan spesifikasi teknis, target waktu, dan rencana pelaksanaan kepada kontraktor serta tim pengawas." (Supriyanto – PPTK Dinas PUPR-PRKP Kabupaten Tuban)

"Biasanya desa baru tahu saat informasi disampaikan di forum koperasi. Tidak

ada koordinasi teknis sebelumnya dengan desa." (Bambang Sumantri –Sekretaris Desa Ngadipuro, Kec. Widang)

Selain itu, koordinasi antarorganisasi cenderung bersifat vertikal dan terbatas, tanpa adanya mekanisme pelaporan formal maupun komunikasi dua arah antara dinas, desa, dan masyarakat. Kondisi ini menyebabkan rendahnya keterlibatan masyarakat serta lemahnya fungsi umpan balik dalam pelaksanaan program.

"Tidak terdapat mekanisme pelaporan formal dari pemerintah desa ke Dinas PUPR-PRKP. Penyampaian kondisi jalan dan usulan dilakukan melalui forum Musrenbang desa dan Musrenbang kecamatan, bukan melalui laporan teknis pelaksanaan." (Gatot Padmo Kuncoro – PJ Kepala Desa Penidon, Kec. Plumpang)

4. Karakteristik Organisasi Pelaksana

Struktur organisasi pelaksana di Dinas PUPR-PRKP telah tersusun secara jelas dengan pembagian tugas yang tidak tumpang tindih antar aparat, sehingga secara internal pelaksanaan program dapat berjalan terkoordinasi dengan baik, namun dari sisi eksternal masih terdapat keterbatasan koordinasi dengan pemerintah desa yang menyebabkan keterlibatan antarorganisasi belum optimal dalam pelaksanaan di lapangan.

"Sejauh ini tidak ada rapat koordinasi khusus yang melibatkan kami dari pemerintah desa dengan kontraktor atau pengawas dari Dinas. Koordinasi lebih banyak dilakukan di tingkat kabupaten, sedangkan kami di desa hanya menerima informasi melalui kecamatan." (Bambang Sumantri – Sekretaris Desa Ngadipuro, Kec. Widang)

Kapasitas teknis aparat dinas secara umum dinilai memadai dan didukung oleh mekanisme pengendalian pekerjaan yang terstruktur, namun dalam praktiknya keberadaan aparat di lapangan belum sepenuhnya terlihat oleh masyarakat, sehingga pengawasan belum dirasakan secara langsung dalam pelaksanaan kegiatan.

"Kendala lebih sering muncul dalam koordinasi dengan penyedia jasa atau kontraktor, serta faktor kondisi alam di lapangan. Namun dari sisi kompetensi teknis internal, secara umum masih dapat dilaksanakan dengan baik." (Supriyanto – PPTK Dinas PUPR-PRKP Kabupaten Tuban)

5. Kondisi Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik

Karakteristik sosial masyarakat menunjukkan bahwa jalan memiliki peran penting dalam menunjang mobilitas dan keselamatan aktivitas sehari-hari, namun keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan dan pengawasan program masih terbatas, sehingga partisipasi belum optimal meskipun terdapat kebutuhan dan kepedulian yang tinggi terhadap kondisi jalan.

"Selama ini nggak pernah dilibatkan mbak, biasanya langsung dari kabupaten yang ngerjain." (Savira – Kader Posyandu Desa Jegulo, Kec. Soko)

Kondisi sosial ekonomi masyarakat sangat bergantung pada keberadaan jalan sebagai sarana distribusi utama, terutama dalam mendukung aktivitas pertanian, sehingga kualitas jalan secara langsung mempengaruhi efisiensi biaya, waktu distribusi, dan hasil produksi masyarakat.

"Sebelum jalan diperbaiki, ongkos angkut dari sawah ke pasar bisa Rp 500 per kg karena harus pindah-pindah kendaraan. Sekarang truk bisa masuk langsung ke

pinggir sawah, ongkos turun jadi Rp 300 per kg.” (Kariono – Petani Desa Ngadipuro, Kec. Widang (78 tahun))

Kondisi lingkungan fisik seperti cuaca, tanah, dan drainase turut mempengaruhi ketahanan jalan, sementara dukungan pemangku kepentingan terlihat melalui koordinasi perencanaan dan penganggaran, meskipun faktor lingkungan tetap menjadi tantangan utama dalam menjaga keberlanjutan hasil pemeliharaan.

"Kerusakan dipengaruhi oleh kondisi lingkungan dan perlunya saluran pembuangan air di kanan-kiri jalan sebagai pendukung." (Gatot Padmo Kuncoro – PJ Kepala Desa Penidon, Kec. Plumpang)

6. Disposisi atau Sikap Pelaksana (Disposition of Implementors)

Tingkat penerimaan pelaksana terhadap kebijakan pemeliharaan jalan poros desa tergolong tinggi, ditunjukkan dengan tidak adanya hambatan dalam pemahaman maupun penerimaan kebijakan di internal dinas, serta keselarasan persepsi antar pelaksana; kondisi ini juga didukung oleh penerimaan positif dari pemerintah desa dan masyarakat yang menilai program memberikan manfaat nyata.

"Tidak terdapat hambatan dalam penerimaan kebijakan. Kendala yang muncul lebih bersifat teknis di lapangan atau terkait koordinasi, bukan pada aspek pemahaman atau penerimaan terhadap kebijakan itu sendiri." (Supriyanto –PPTK Dinas PUPR-PRKP Kabupaten Tuban)

Komitmen pelaksana dalam menjalankan kebijakan terlihat dari konsistensi pelaksanaan program serta upaya menjaga kualitas pekerjaan melalui mekanisme pengawasan dan pengendalian, meskipun masih terdapat harapan dari masyarakat agar komitmen tersebut ditingkatkan melalui penguatan pengawasan, transparansi, dan pelibatan masyarakat dalam pelaksanaan program.

"Komitmen seluruh tim dalam melaksanakan tugas sangat tinggi. Tujuan utamanya adalah memastikan jalan poros desa dalam kondisi mantap untuk kepentingan masyarakat, sehingga motivasi kerja selalu terjaga." (Supriyanto –PPTK Dinas PUPR-PRKP Kabupaten Tuban)

PEMBAHASAN

1. Standar dan Tujuan Kebijakan

Temuan riset menunjukkan bahwa tujuan dan standar teknis kebijakan (seperti uji *core drill*) telah dirumuskan secara jelas di tingkat Dinas PUPR-PRKP. Namun, standar tersebut gagal dikomunikasikan ke tingkat pemerintahan desa dan kurang responsif terhadap kondisi ekologis lokal, khususnya ketiadaan fasilitas drainase yang menyebabkan jalan tergenang air dan cepat rusak. Secara teoretis menurut kerangka Van Meter dan Van Horn, tujuan dan standar teknis kebijakan yang tidak dipahami dengan presisi oleh sasaran di tingkat bawah akan menyebabkan terjadinya penyusutan makna (*distortion*) dan memicu minimnya legitimasi pelaksanaan. Fenomena ini merupakan manifestasi dari *infrastructure budgeting paradox in Indonesian districts*, di mana tingginya capaian kemantapan jalan secara administratif sering kali gagal bertahan lama di lapangan akibat pengabaian faktor ekologis lokal. Temuan ini kontras dengan studi Asnery et al. (2022) di mana efektivitas program pemeliharaan jalan justru sangat ditentukan oleh masifnya sosialisasi standar kerja

kepada publik, bukan sekadar penerapan standar elitis birokrasi. Implikasinya, pemerintah daerah wajib mereformasi Standar Operasional Prosedur (SOP) agar tidak hanya fokus pada spesifikasi aspal, melainkan terintegrasi dengan penanganan ekologis (drainase) dan wajib disosialisasikan secara teknis hingga ke tingkat desa.

2. Sumber Daya Kebijakan

Pada aspek sumber daya kebijakan, alokasi anggaran untuk pemeliharaan berkala mengalami fluktuasi tajam yang menyebabkan penumpukan (*backlog*) antrean perbaikan jalan. Dari segi sumber daya manusia, kehadiran personel pengawas lapangan dari dinas sangat minim karena eksekusi fisik diserahkan sepenuhnya kepada pihak ketiga atau kontraktor. Model Van Meter dan Van Horn menegaskan bahwa keberhasilan implementasi mutlak bergantung pada kelancaran sumber daya finansial serta kecukupan dan efektivitas personel pengawas di lapangan; defisit pada pengawasan riil ini secara langsung melemahkan kontrol kualitas. Kondisi tersebut memperkuat perdebatan literatur terkait *road maintenance policy implementation in decentralised regions*. Keterbatasan anggaran dan minimnya pengawasan lapangan ini sejalan dengan temuan Fauziyah & Arif (2021) serta Sahyana (2022) yang menyatakan bahwa otonomi daerah sering kali terhambat oleh keterbatasan fiskal dan ketimpangan antara luas wilayah dengan jumlah personel pengawas. Menghadapi defisit pengawas dinas ini, implikasi manajerial yang harus diambil adalah mendelegasikan wewenang pengawasan secara partisipatif kepada aparat desa guna menambal celah keterbatasan sumber daya manusia di lapangan.

3. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Penguatan

Transmisi informasi kebijakan berjalan elitis hanya di antara Dinas PUPR-PRKP dan kontraktor melalui forum *Pre-Construction Meeting* (PCM) dan *Show Cause Meeting* (SCM). Sebaliknya, komunikasi teknis dengan desa terputus dan tidak tersedia kanal pengaduan resmi bagi masyarakat. Menurut kerangka Van Meter dan Van Horn, transmisi informasi yang tidak utuh dan elitis akan menciptakan bias pemahaman serta melumpuhkan aktivitas penguatan (*enforcement activities*) berupa partisipasi kontrol sosial dari masyarakat. Terputusnya rantai komunikasi ini berbanding terbalik dengan studi Singal & Priambodo (2024) di Kabupaten Sidoarjo, di mana keberhasilan rehabilitasi jalan di daerah tersebut justru sangat ditopang oleh komunikasi evaluatif yang terbuka dan tingginya partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, implikasi strategis dari temuan ini menuntut pelebagaan forum komunikasi dua arah yang inklusif serta pembuatan kanal pengaduan masyarakat secara resmi dan transparan.

4. Karakteristik Organisasi Pelaksana

Karakteristik organisasi pelaksana di Dinas PUPR-PRKP menunjukkan struktur yang sudah sangat tertata secara hierarkis dengan pembagian tugas yang jelas (PA, PPK, PPTK). Namun, tata kelolanya berjalan sangat sentralistis di tingkat kabupaten dan mengisolasi kewenangan teknis dari instrumen aparat desa di bawahnya. Dalam pandangan Van Meter dan Van Horn, karakteristik birokrasi yang terlalu kaku dan sentralistis akan menciptakan jarak birokrasi (*bureaucratic distance*), yang pada akhirnya menyebabkan respons organisasi terhadap dinamika maupun keluhan di lapangan menjadi sangat lambat. Temuan ini memperkaya wacana literatur desentralisasi dari Sahyana (2022), yang membuktikan bahwa otonomi daerah sering kali hanya memindahkan

sentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat ke tingkat kabupaten, tanpa benar-benar mendesentralisasikan wewenang teknis ke level terbawah (desa). Implikasinya, rentang kendali pengawasan pemeliharaan infrastruktur harus segera didekatkan dengan melibatkan instrumen tata kelola kolaboratif bersama perangkat desa secara struktural.

5. Kondisi Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik

Kondisi lingkungan memberikan realitas empiris di mana perbaikan jalan terbukti memberikan dampak ekonomi nyata dengan menurunkan biaya angkut panen secara signifikan. Namun, ketahanan aspal terus digempur oleh kondisi alam (ketiadaan drainase saat hujan) dan tingginya tonase kendaraan berat pengangkut hasil pertanian. Berdasarkan teori Van Meter dan Van Horn, dukungan lingkungan sosial-ekonomi yang kuat dapat dilemahkan oleh hambatan lingkungan fisik, yang pada akhirnya berubah menjadi kendala struktural dalam menjaga kualitas hasil kebijakan secara jangka panjang. Realitas ini memperkuat studi Chen et al. (2023) dan Wahyuni et al. (2022) yang menegaskan bahwa konektivitas perdesaan merupakan motor utama perekonomian lokal, namun kerentanannya memicu ketimpangan spasial jika infrastruktur tidak dirawat dengan spesifikasi yang adaptif. Keberhasilan infrastruktur pedesaan pada akhirnya tidak dapat bertahan hanya dengan dukungan anggaran politis, melainkan membawa implikasi pada kewajiban integrasi desain spesifikasi teknis jalan yang lebih tangguh terhadap beban logistik berat dan iklim lokal.

6. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Aparatur dinas memiliki tingkat penerimaan dan komitmen yang tinggi dalam menindak penyimpangan kontraktor demi memenuhi target administratif. Meskipun demikian, komitmen ini masih bersifat reaktif, yakni menunggu aspal rusak parah, sementara masyarakat mengharapkan pemeliharaan preventif dan terjadwal. Van Meter dan Van Horn berargumen bahwa disposisi pelaksana yang sekadar memprioritaskan penyelesaian kepatuhan formal administratif (*administrative compliance*) di atas kontinuitas perawatan akan menyusutkan efektivitas kebijakan jangka panjang. Disposisi yang bersifat administratif-reaktif ini mengonfirmasi temuan Fauziyah & Arif (2021) di mana minimnya inisiatif birokrasi untuk menjalin pendekatan kolaboratif menyebabkan melemahnya rasa tanggung jawab bersama dari masyarakat untuk ikut serta merawat hasil pembangunan. Implikasinya, harus ada pergeseran disposisi dan mentalitas aparatur dari paradigma 'penyelesaian proyek fisik reaktif tahunan' menjadi 'komitmen pemeliharaan preventif yang proaktif dan kolaboratif'.

KESIMPULAN

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program pemeliharaan berkala jalan poros desa oleh Dinas PUPR-PRKP Kabupaten Tuban telah berjalan dengan baik pada tataran administratif, namun belum optimal secara partisipatif dan kontekstual di lapangan. Meskipun tujuan dan standar teknis telah terumuskan dengan jelas di tingkat dinas dan didukung oleh komitmen pelaksana yang tinggi, pelaksanaannya masih dihadapkan pada berbagai kendala struktural dan operasional. Keterbatasan sumber daya, terutama fluktuasi anggaran dan minimnya kehadiran pengawas lapangan, diperparah oleh komunikasi yang bersifat elitis dan satu arah, sehingga informasi teknis tidak

tersosialisasi dengan baik kepada pemerintah desa dan masyarakat. Selain itu, struktur pelaksana yang sangat sentralistis menghambat kecepatan respons birokrasi terhadap keluhan lokal. Meskipun kebijakan ini didukung penuh oleh tingginya legitimasi ekonomi masyarakat agraris, implementasi di lapangan masih berbenturan dengan tantangan lingkungan fisik, seperti ketiadaan fasilitas drainase, serta orientasi pelaksana yang masih mengedepankan pola pemeliharaan reaktif ketimbang preventif.

Sebagai kontribusi keilmuan, artikel ini mengisi kekosongan literatur (*research gap*) kebijakan infrastruktur perdesaan dengan membuktikan bahwa tingginya capaian keberhasilan administratif berbasis *top-down* dapat mengalami paradoks apabila mengabaikan pendekatan tata kelola adaptif (*adaptive governance*) di lapangan. Secara teoretis, kajian ini memperluas penerapan dimensi-dimensi Van Meter dan Van Horn dengan menyoroti kelemahan struktur tersentralisasi dan pentingnya teori ketergantungan sumber daya dalam membangun pengawasan kolaboratif antara elite birokrasi dan masyarakat lokal. Adapun kontribusi praktis dan implikasi kebijakan dari penelitian ini adalah memberikan rekomendasi strategis bagi Pemerintah Kabupaten Tuban untuk mentransformasi tata kelola pemeliharaannya melalui pelembagaan komunikasi dua arah, desentralisasi kewenangan pengawasan kepada aparatur desa, integrasi pembangunan drainase sebagai bentuk adaptasi ekologis, serta pergeseran orientasi menuju pemeliharaan preventif dan kolaboratif.

REFERENSI

- Asnery, R., Lionardo, A., & Wulandari, N. (2022). Efektivitas Program Pemeliharaan Jalan Dan Jembatan Pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Dan Tata Ruang Provinsi Sumatera Selatan Dimasa Pandemi Covid-19. *Jurnal Tanah Pilih*, 2, 100–115. <https://doi.org/https://doi.org/10.30631/tpj.v2i2.1153>
- Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur. (2025). *Provinsi Jawa Timur Dalam Angka 2025* (Vol. 48). Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur.
- Chen, L., Lu, Y., & Nanayakkara, A. (2023). Rural road connectivity and local economic Activity: Evidence from Sri Lanka's iRoad program. *Transport Policy*, 144, 49–64. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2023.09.022>
- Detikjatim. (2024). *Dinas PUPR Tuban Buka Suara Aspal Jalan Kabupaten Terkelupas Kena Banjir*. Detikjatim.Com. https://www.detik.com/jatim/berita/d-7694436/dinas-pupr-tuban-buka-suara-soal-jalan-kabupaten-terkelupas-kena-banjir?utm_source=chatgpt.com
- Fauziyah, W. E., & Arif, L. (2021). Model Implementasi Kebijakan Van Meter Dan Van Horn Dalam Tinjauan Pembangunan Jalan Lingkar Selatan (Ring Road) Di Kabupaten Tuban. *Journal Publicuho*, 4(2), 672–691. <https://doi.org/10.35817/jpu.v4i2.18573>
- Jawa Pos Radar Tuban. (2025a). *Jalan di Desa Sokosari Tuban Semakin Rusak karena Tak Kunjung Diperbaiki, Begini Kata Camat*. Jawa Pos Radar Tuban. 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
- Jawa Pos Radar Tuban. (2025b). *Jalan Poros Plandirejo Kecamatan Plumpang Nyaris Tak Pernah Kering, Warga Minta Segera Dinaikkan*. Jawa Pos Radar Tuban. <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
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2014). *Qualitative Data Analysis: a Methods Sourcebook* (3rd ed.). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Publications, Inc.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Nomor 13/PRT/M/2011 Tentang Tata Cara Pemeliharaan Dan Penilikan Jalan (2011).
- Rancangan Akhir RPJMD 2025-2029 KABUPATEN TUBAN (2025).
- Rangkuti, Z. (2024). Kebijakan Pembangunan Infrastruktur dan Dampaknya terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah. *Journal Universitas Medan Area*, 1–8. <https://www.bing.com/search?q=%09Infrastruktur+yang+baik+meningkatkan+mobilitas+masyarakat+dan+mendukung+pemerataan+pembangunan+pdf&form=ANNTH1&refig=68d3242b61494a45b181a094efc7c70b&pc=LCTS>
- Rijal, S., S, M., & Iwang, B. (2025). Analysis of The Effect of Infrastructure Investment on Economic Growth in Indonesia: Linear Regression Model Approach. *IJBLE: International Journal of Business, Law, and Education*, 4(2), 1282–1294. <https://doi.org/https://doi.org/10.56442/ijble.v4i2.319>
- Singal, A. N. H., & Priambodo, B. (2024). Pembangunan dan Rehabilitasi Pemeliharaan Jalan : Dinas PU Bina Marga dan SDA Kabupaten Sidoarjo. *NeoRespublica : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(2), 879–891. <https://doi.org/10.52423/neores.v5i2.273>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, Pemerintah Republik Indonesia (2022).
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Sahyana, Y. (2022). Problematika Pengelolaan Jalan Di Era Otonomi Daerah: Kewenangan Versus Kemampuan. *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, 12(1), 54–70.
- Singal, A. N. H., S Priambodo, B. (2024). Pembangunan dan Rehabilitasi Pemeliharaan Jalan: Dinas PU Bina Marga dan SDA Kabupaten Sidoarjo. *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(2), 879–891.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan. (2022). Pemerintah Republik Indonesia.
- Van Meter, D. S., S Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration S Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Wahyuni, R. N. T., Ikhsan, M., Damayanti, A., S Khoirunurrofik, K. (2022). Inter-District Road Infrastructure and Spatial Inequality in Rural Indonesia. *Economies*, 10(9). <https://doi.org/10.3390/economies10090229>