

COLLABORATIVE GOVERNANCE PADA PROGRAM JALAN MANTAP DAN ALUS “JAMULA” SEBAGAI UPAYA PERBAIKAN INFRASTRUKTUR JALAN DI KABUPATEN LAMONGAN

Rahmawati¹, Agus Sukristiyanto², Muhammad Roisul Basyar³

¹²³ Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

ARTICLE INFO

Article history:

Received Desember, 2025

Revised Desember, 2025

Accepted Desember, 2025

Available Desember, 2025

rahmawatisaja12345@gmail.com

m.agussukris@untag-sby.ac.id

roisulbasyar@untag-sby.ac.id

This is an open access article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.
Copyright © 2023 by Author. Published by Cahaya Ilmu Bangsa Institute

ABSTRAK

Pembangunan infrastruktur jalan merupakan faktor strategis dalam meningkatkan mobilitas masyarakat dan pertumbuhan ekonomi daerah. Kabupaten Lamongan sebagai wilayah dengan tingkat aktivitas transportasi tinggi menghadapi permasalahan serius terkait kerusakan jalan, di mana 44,86% ruas jalan tercatat dalam kondisi rusak. Pemerintah Kabupaten Lamongan merespons persoalan tersebut melalui Program Jalan Mantap dan Alus (JAMULA) yang diresmikan sejak tahun 2021 sebagai upaya percepatan perbaikan infrastruktur jalan. Namun, implementasi program ini mendapatkan kritik yang luas dari masyarakat serta pemberitaan media akibat lambatnya perbaikan, minimnya transparansi, dan rendahnya partisipasi publik. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses Collaborative Governance dalam pelaksanaan Program JAMULA dengan menggunakan teori Ansell dan Gash (2008), melalui empat indikator utama yaitu Starting Conditions, Institutional Design, Facilitative Leadership, dan Collaborative Process. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-

deskriptif melalui teknik pengumpulan data berupa wawancara, observasi, dan dokumentasi yang dilakukan pada Dinas PU Bina Marga, BPKAD Lamongan, kepala desa, pelaksana proyek, serta masyarakat. Hasil penelitian diharapkan mampu menggambarkan sejauh mana proses kolaborasi antaraktor pemerintah, swasta, dan masyarakat berjalan efektif dalam mewujudkan perbaikan infrastruktur jalan yang tepat sasaran dan berkelanjutan. Temuan penelitian ini juga diharapkan memberikan rekomendasi strategis untuk memperkuat partisipasi publik, meningkatkan transparansi pengelolaan anggaran, serta memperbaiki koordinasi antarlembaga guna mewujudkan tata kelola pembangunan jalan yang lebih responsif, akuntabel, dan kolaboratif.

Kata Kunci: Collaborative Governance, Infrastruktur Jalan, Program JAMULA.

ABSTRACT

Road infrastructure development is a strategic factor in improving community mobility and regional economic growth. Lamongan Regency, as an area with high transportation activity, faces serious issues related to road damage, where 44.86% of road segments are recorded in damaged condition. The Lamongan Regency Government responded to this problem through the Jalan Mantap dan Alus (JAMULA) Program, launched in 2021 as an effort to accelerate road infrastructure improvement. However, the implementation of this program has received wide public criticism and extensive media coverage due to slow progress, limited transparency, and low public participation. Therefore, this study aims to analyze the Collaborative Governance process in the implementation of the JAMULA Program using the theoretical framework proposed

*Corresponding author

E-mail addresses: rahmawatisaja12345@gmail.com

by Ansell and Gash (2008), which consists of four key indicators: Starting Conditions, Institutional Design, Facilitative Leadership, and Collaborative Process. This research employs a qualitative descriptive approach, using interview, observation, and documentation techniques conducted with the Public Works and Bina Marga Office, Regional Financial and Asset Management Agency (BPKAD), village heads, project contractors, and local communities. The results are expected to illustrate how collaboration among government actors, the private sector, and the community can effectively support road infrastructure improvement that is targeted and sustainable. The findings of this study are also expected to provide strategic recommendations to strengthen public participation, enhance budget transparency, and improve inter-agency coordination to realize more responsive, accountable, and collaborative road infrastructure governance.

Keywords: Collaborative Governance, Road Infrastructure, JAMULA Program.

1. PENDAHULUAN

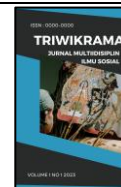
Pembangunan infrastruktur jalan merupakan komponen fundamental dalam mendukung peningkatan kualitas pelayanan publik dan pertumbuhan ekonomi daerah. Jalan berfungsi sebagai prasarana vital yang menghubungkan wilayah, mempermudah mobilitas masyarakat, memperlancar arus distribusi barang dan jasa, serta menciptakan konektivitas antar pusat kegiatan ekonomi, pendidikan, kesehatan, maupun pemerintahan. Berdasarkan laporan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR, 2022), sekitar 80% aktivitas transportasi barang dan penumpang di Indonesia mengandalkan jaringan jalan. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan infrastruktur jalan dalam kondisi yang layak dan mantap merupakan kebutuhan mendesak bagi percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, kondisi infrastruktur jalan di Indonesia masih menghadapi tantangan serius. Data Direktorat Jenderal Bina Marga tahun 2024 menunjukkan sepuluh provinsi dengan tingkat kerusakan jalan tertinggi, di mana Provinsi Riau menempati peringkat pertama dengan total 5.665 km jalan rusak, diikuti Sulawesi Selatan 5.075 km, serta Jawa Timur 3.502 km. Tingginya angka kerusakan jalan di wilayah-wilayah strategis tersebut mengindikasikan bahwa persoalan infrastruktur jalan bukan hanya menimpa daerah dengan kapasitas fiskal rendah, namun juga wilayah pendorong ekonomi nasional. Kondisi jalan yang tidak mantap berimbas pada peningkatan biaya transportasi, menurunnya efisiensi logistik, menghambat pertumbuhan ekonomi lokal, serta meningkatkan risiko kecelakaan yang berdampak pada keselamatan masyarakat. Permasalahan serupa terjadi di Kabupaten Lamongan, Provinsi Jawa Timur. Kabupaten dengan luas wilayah 1.782,05 km² dan terdiri dari 27 kecamatan serta 474 desa tersebut memiliki kontribusi penting sebagai jalur konektivitas antar wilayah, termasuk sebagai akses alternatif menuju pusat provinsi tanpa melalui jalan tol. Akan tetapi, Kabupaten Lamongan menghadapi tantangan signifikan dalam penyediaan infrastruktur jalan yang memadai. Berdasarkan data BPS Jawa Timur, Kabupaten Lamongan menempati posisi kedua daerah dengan kerusakan jalan tertinggi di Jawa Timur, yakni 44,86% jalan berada dalam kondisi rusak, sementara hanya 55,14% berada dalam kondisi mantap. Kondisi ini berdampak pada terganggunya mobilitas masyarakat, menurunnya efisiensi ekonomi, hingga hambatan dalam pelayanan publik. Kondisi jalan rusak tersebut memicu peningkatan keluhan masyarakat, baik melalui media sosial maupun aksi protes langsung di lapangan. Berbagai pemberitaan media sepanjang tahun 2025 merekam kekecewaan publik terhadap lambannya perbaikan jalan serta penilaian bahwa

pemerintah daerah belum serius menangani kerusakan infrastruktur. Beberapa media bahkan menyoroti bahwa Program Jalan Mantap dan Alus (JAMULA) dinilai gagal, dan publik menyindir bahwa kondisi jalan seolah “dipelihara” karena tidak segera diperbaiki. Kritik masyarakat memuncak melalui aksi kreatif seperti menanam pohon pisang di tengah lubang jalan sebagai simbol protes. Pemberitaan Kabar Destara News (2025) dan Global Jatim (2025) menyebut bahwa meskipun anggaran program JAMULA mencapai ratusan miliar rupiah, namun hasil perbaikan belum signifikan dan kerusakan masih terjadi di sebagian besar ruas jalan.



Gambar 1. 1 Berita Jalan Rusak
(Sumber : iNews Lamongan, 2023)

Keluhan masyarakat Kabupaten Lamongan terhadap kondisi infrastruktur jalan yang rusak semakin banyak disuarakan melalui berbagai media, baik media sosial maupun aksi protes secara langsung. Salah satu bentuk protes yang menarik perhatian publik adalah aksi menanam pohon di tengah lubang jalan sebagai simbol peringatan bahaya serta sindiran terhadap lambatnya respons pemerintah daerah. Fenomena ini mencerminkan tingkat kekecewaan masyarakat yang tinggi terhadap penanganan jalan rusak, yang kerap kali menjadi penyebab kecelakaan lalu lintas. Kerusakan jalan kabupaten di Lamongan sebagian besar disebabkan oleh akses kendaraan berat, termasuk truk dan bus, yang menjadi jalur utama antara Gresik dan Lamongan. Kebijakan pembangunan infrastruktur di Kabupaten Lamongan dikenal dengan sebutan program "Jamula" Jalan Mantap dan Alus Lamongan yang mana merupakan suatu program dan suatu proyek dari suatu kebijakan publik sebagai upaya untuk mewujudkan infrastruktur yang memadai dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di Kabupaten Lamongan. Kebijakan tersebut merupakan salah satu program pemerintahan Kabupaten Lamongan pada era kepemimpinan Bupati Lamongan, Bapak Yuhronur Efendi. Program tersebut merupakan suatu program unggulan Pemerintah Kabupaten Lamongan. Pembangunan Jalan Mantap dan Alus (Jamula) sudah terealisasi secara bertahap dan diresmikan pada tahun 2021 dengan dilanjutkan secara bertahap pembangunan infrastruktur jalan tersebut pada tahun berikutnya dengan memperhatikan segala aspek dari segi hambatan/faktor yang dihadapi dan peluang yang harus dimanfaatkan serta terpenuhinya



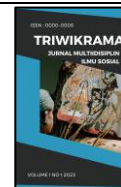
tuntutan masyarakat sebagai sasaran kebijakan terkait infrastruktur jalan di Kabupaten Lamongan. (lamongankab.go.id, 2025)

Sejak diresmikan pada tahun 2021, Program JAMULA merupakan kebijakan strategis Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk mempercepat penanganan kerusakan jalan melalui kolaborasi lintas pemangku kepentingan. Program ini melibatkan berbagai aktor: Bank Jatim sebagai penyedia pendanaan melalui pinjaman daerah, Dinas PU Bina Marga sebagai pelaksana teknis, kontraktor sebagai pelaksana pembangunan fisik, kepala desa sebagai fasilitator lokal, serta masyarakat sebagai pengguna dan pengawas hasil pembangunan. Kolaborasi multipihak tersebut sangat penting mengingat kompleksitas persoalan, kebutuhan koordinasi, dan keterbatasan sumber daya. Namun pelaksanaan program masih menghadapi hambatan di lapangan. Laporan Kinerja Dinas PU Bina Marga (2023) mencatat kesenjangan signifikan antara target dan realisasi kemantapan jalan. Target kemantapan jalan sebesar 94,55% pada 2019 hanya terealisasi 92,35%, dan pada tahun 2021 realisasi turun tajam menjadi 89,61%, angka terendah dalam lima tahun terakhir. Pada tahun 2023, target kemantapan jalan tetap 93,66%, tetapi realisasi hanya 89,25%. Ketidaktercapaian target tersebut menunjukkan adanya hambatan teknis, administratif, maupun koordinatif dalam pelaksanaan program, serta menegaskan perlunya evaluasi tata kelola dan sinergi antarpihak. Melihat kompleksitas tersebut, dibutuhkan pendekatan tata kelola kolaboratif (Collaborative Governance) untuk memahami dinamika interaksi, koordinasi, dan kontribusi masing-masing aktor dalam implementasi kebijakan. Collaborative Governance menurut Ansell dan Gash (2008) menekankan proses kerja sama dalam pengambilan keputusan antara pemerintah dan aktor non-pemerintah melalui dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, serta pencapaian hasil bersama. Model ini menawarkan kerangka analitis yang komprehensif untuk mengevaluasi sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Dengan demikian, penelitian ini penting untuk menganalisis bagaimana Collaborative Governance dijalankan dalam Program JAMULA, bagaimana peran para aktor terlibat, apa hambatan yang muncul, serta sejauh mana proses kolaborasi menghasilkan perbaikan infrastruktur jalan yang efektif, akuntabel, dan berkelanjutan bagi masyarakat.

TINJAUAN PUSTAKA

Government to Governance

Pergeseran paradigma dari government menuju governance muncul sebagai respons terhadap meningkatnya kompleksitas masalah publik dan keterbatasan pemerintah dalam menyelesaikan persoalan secara sepihak. Pada pendekatan tradisional (government), pemerintah dipandang sebagai aktor tunggal yang memiliki kewenangan penuh, bersifat hierarkis, otoritatif, dan sentralistik dalam proses pengambilan keputusan (Eko, 2007). Model pemerintahan lama tersebut



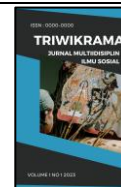
identik dengan dominasi kekuasaan, penggunaan pendekatan komando, serta ketergantungan pada struktur birokrasi yang kaku. Namun, dinamika perkembangan sosial, ekonomi, dan politik menuntut adanya perubahan pada cara pandang mengenai penyelenggaraan pemerintahan.

Sejak awal tahun 1990-an, konsep governance mulai banyak dikembangkan oleh ilmuwan administrasi publik dan kebijakan untuk menggantikan pendekatan lama. Rhodes (1996 dalam Astuti, 2020) menyatakan bahwa governance dipahami sebagai perubahan fundamental dalam tata kelola pemerintahan yang menekankan *new process of governing*, perubahan kaidah dan cara pengaturan, serta metode baru dalam mengelola masyarakat. Governance tidak lagi dipahami sebagai sinonim dari pemerintah, melainkan sebagai proses interaksi antar berbagai aktor dalam sistem sosial yang lebih luas dan bersifat horizontal (Serensen, 2002).

Pendekatan governance menekankan pentingnya kolaborasi, kesetaraan peran, dan partisipasi masyarakat serta sektor swasta dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Dengan demikian, pemerintah tidak lagi diposisikan sebagai satu-satunya aktor utama, tetapi sebagai enabler dan fasilitator untuk menciptakan ruang dialog dan kerja sama lintas pemangku kepentingan. Pergeseran paradigma ini menjadi dasar dalam reformasi tata kelola sektor publik yang menekankan nilai transparansi, akuntabilitas, responsivitas, dan efisiensi.

Tata Kelola Infrastruktur Jalan

Tata kelola infrastruktur jalan merupakan proses penyelenggaraan pembangunan yang mencakup tahapan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan konstruksi, pengawasan, hingga evaluasi pemeliharaan dengan mengedepankan prinsip *good governance*. Infrastruktur jalan memiliki fungsi strategis sebagai sarana konektivitas wilayah, memperlancar distribusi barang dan jasa, membuka akses ekonomi, dan mendukung pelayanan publik. Oleh karena itu, keberhasilan pembangunan jalan memiliki pengaruh langsung terhadap stabilitas ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. UNDP (1997) menegaskan bahwa tata kelola yang baik harus mencakup prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, responsivitas, dan keadilan. Prinsip-prinsip tersebut sangat penting dalam konteks pembangunan infrastruktur jalan, karena tanpa tata kelola yang baik, pembangunan fisik tidak akan memberikan manfaat optimal bagi masyarakat. Grindle (2007) menyatakan bahwa tata kelola infrastruktur bukan hanya terkait aspek teknis pekerjaan konstruksi, tetapi juga aspek politik, sosial, dan kelembagaan yang melibatkan interaksi banyak aktor. Dalam konteks pembangunan infrastruktur, partisipasi masyarakat menjadi faktor kunci. Arnstein (1969) melalui teori *Ladder of Citizen Participation* menegaskan bahwa semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, semakin besar kemungkinan pembangunan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan aspirasi publik. Selain itu, pembangunan jalan harus mempertimbangkan aspek keberlanjutan (*sustainable development*) sebagaimana dikemukakan dalam Brundtland Report (1987), yaitu pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang. World Bank (2017) menekankan bahwa tata kelola infrastruktur yang baik mencakup siklus penuh (*life cycle*), mulai dari perencanaan hingga pemeliharaan rutin. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan jalan bukan hanya persoalan teknis konstruksi, tetapi juga kemampuan pemerintah mengelola anggaran, mengawasi pelaksanaan, mencegah korupsi, serta menjamin kualitas hasil pekerjaan. Dengan demikian, tata kelola infrastruktur jalan harus dilaksanakan secara sinergis melalui kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.



Model Collaborative Governance

Collaborative Governance merupakan pendekatan tata kelola publik yang menekankan kerja sama antara pemerintah dan aktor non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan kebijakan, dan penyelesaian masalah publik. Ansell dan Gash (2008) mendefinisikan Collaborative Governance sebagai *forum formal yang melibatkan aktor pemerintah dan non-negara dalam pengambilan keputusan secara kolektif berdasarkan proses deliberatif dan konsensus*. Konsep ini lahir dari kebutuhan untuk mengatasi keterbatasan model pemerintahan hierarkis dan untuk mendorong efektivitas kebijakan publik melalui kolaborasi.

Model Collaborative Governance Ansell & Gash terdiri dari empat komponen utama, yaitu:

1. Starting Conditions - kondisi awal yang mencakup riwayat hubungan antaraktor, tingkat kepercayaan, dan distribusi sumber daya.
2. Institutional Design - struktur kelembagaan, aturan kerja, mekanisme koordinasi, dan forum komunikasi yang menjamin proses kolaboratif berjalan adil dan transparan.
3. Facilitative Leadership - kepemimpinan yang berfungsi sebagai fasilitator untuk menyatukan kepentingan, mengelola konflik, dan menjaga komitmen kolaborasi.
4. Collaborative Process - proses interaksi yang berlangsung secara bertahap melalui dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan (*trust building*), komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan pencapaian hasil kolaboratif (*intermediate outcomes*).

Kirk Emerson et al. (2012) menambahkan bahwa kolaborasi membutuhkan tiga dimensi, yaitu dinamika kolaborasi, tindakan kolaboratif, dan dampak serta adaptasi. Sementara Weber et al. (2005) menekankan pentingnya integrasi vertikal dan horizontal sebagai kunci keberhasilan kolaborasi multipihak.

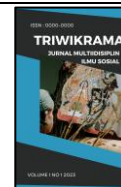
Berdasarkan kajian teori di atas, Collaborative Governance menjadi kerangka konseptual yang tepat untuk menganalisis Program Jalan Mantap dan Alus (JAMULA) di Kabupaten Lamongan, mengingat program tersebut melibatkan banyak aktor dengan kepentingan berbeda.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2017), penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang serta perilaku yang diamati. Penelitian kualitatif bertujuan memahami fenomena secara mendalam, menafsirkan makna, serta menggambarkan realitas sosial sebagaimana adanya. Herdiansyah (2014) menambahkan bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian lapangan yang menghasilkan data mengenai kelompok manusia dalam konteks sosial yang alami. Metode deskriptif digunakan untuk menggambarkan secara sistematis dan faktual mengenai objek penelitian berdasarkan data yang ditemukan di lapangan. Menurut Anggito dan Setiawan (2018), metode deskriptif bertujuan mendeskripsikan fenomena atau kondisi sosial secara naratif melalui pengumpulan data berbentuk kata-kata, bukan angka. Whitney dalam Nazir (2013) menyatakan bahwa metode deskriptif merupakan pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat terhadap kondisi dan proses yang sedang berlangsung..

Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini berperan penting untuk mendukung keakuratan informasi dan memperkuat hasil analisis. Menurut Edi Riadi (2016:48), sumber data adalah segala sesuatu yang dapat memberikan informasi untuk menjawab pertanyaan penelitian. Penelitian ini menggunakan dua jenis sumber data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh secara langsung dari sumber pertama melalui wawancara mendalam dan observasi di lapangan. Sugiyono (2020) menjelaskan bahwa data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari pihak yang



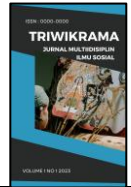
terkait dengan objek penelitian. Pada penelitian ini, data primer dihimpun melalui proses wawancara dan observasi dengan informan yang memiliki keterlibatan langsung dalam pelaksanaan Program Jalan Mantap dan Alus (JAMULA), meliputi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Lamongan, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Lamongan, kepala desa, kontraktor pelaksana proyek, serta masyarakat atau pengguna jalan sebagai penerima manfaat. Selain data primer, penelitian ini juga menggunakan data sekunder sebagai pelengkap dan penguat hasil temuan lapangan. Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung melalui dokumen, laporan, buku, jurnal, artikel ilmiah, dan sumber informasi lain yang relevan (Sugiyono, 2020). Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui kajian literatur, data publikasi resmi, dan dokumen kebijakan pemerintah, termasuk Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2016 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas, serta data dan laporan yang diakses melalui situs resmi BPK RI. Kehadiran data sekunder berfungsi memberikan dasar teoritis, memperkuat argumentasi, dan memperluas konteks analisis kebijakan pembangunan infrastruktur jalan, sehingga hasil penelitian menjadi lebih komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan untuk memperoleh informasi yang akurat dan relevan sebagai dasar analisis. Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama, yaitu wawancara, observasi, dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara terstruktur dengan menggunakan pedoman pertanyaan dan alat perekam untuk memperoleh data langsung dari informan yang berperan dalam pelaksanaan Program Jalan Mantap dan Alus (JAMULA), yaitu Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Lamongan, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Lamongan, kepala desa, kontraktor, serta masyarakat sebagai pengguna jalan. Teknik wawancara ini digunakan untuk menggali informasi mendalam mengenai proses pelaksanaan program dan peran masing-masing aktor di lapangan. Selanjutnya, observasi dilakukan dengan mengamati secara langsung kondisi lapangan dan situasi pelaksanaan program untuk memperoleh gambaran nyata mengenai koordinasi dan kondisi infrastruktur jalan. Sementara itu, dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan bukti tertulis, foto kegiatan, arsip kebijakan, serta dokumen resmi pemerintah yang mendukung data hasil wawancara dan observasi. Dokumentasi juga digunakan untuk keperluan triangulasi data guna memperkuat keabsahan temuan penelitian. Dengan ketiga teknik tersebut, data yang diperoleh menjadi lebih objektif, komprehensif, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Analisi Data

Metode analisis data dalam penelitian ini dilakukan untuk menguraikan, memilah, mengelompokkan, dan menafsirkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi sehingga dapat menjawab rumusan masalah penelitian. Data yang diperoleh kemudian disajikan dalam bentuk penjelasan naratif berdasarkan fokus penelitian. Penelitian ini menggunakan teknik analisis model Miles dan Huberman, yang menekankan proses analisis kualitatif secara bertahap untuk menemukan tema, pola, dan hubungan antar konsep. Model ini terdiri dari empat tahap, yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Pengumpulan data dilakukan sejak awal penelitian melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Selanjutnya, reduksi data dilakukan untuk memilah dan menyederhanakan data agar menjadi lebih terarah dan relevan dengan tujuan penelitian. Data yang telah direduksi kemudian disajikan dalam bentuk narasi terstruktur sehingga memudahkan peneliti dalam memahami pola



dan hubungan antar temuan. Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan, yaitu proses menafsirkan makna dari data yang telah dianalisis untuk menjawab pertanyaan penelitian secara jelas dan komprehensif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini mengkaji Collaborative Governance dalam Program Jalan Mantap dan Alus (JAMULA) di Kabupaten Lamongan menggunakan lima indikator menurut Ansell & Gash (2008), yaitu kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, proses kolaboratif, dan intermediate outcomes. Pembahasan didasarkan pada hasil wawancara, observasi lapangan, dan dokumentasi bersama aktor yang terlibat dalam program.

1. Kondisi Awal

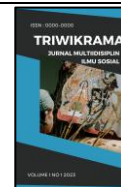
Kondisi awal Program JAMULA menunjukkan situasi yang kompleks, ditandai dengan tingginya tingkat kerusakan jalan dan keterbatasan sumber daya pemerintah untuk melakukan perbaikan. Sebelum adanya Jamula, anggaran pemeliharaan jalan sangat terbatas sehingga perbaikan dilakukan secara bertahap dan tidak menjangkau seluruh titik kerusakan. Akibatnya, banyak ruas jalan tetap rusak dalam waktu lama dan memicu keresahan publik, terbukti melalui aksi protes masyarakat berupa pemasangan papan sindiran “Selamat Datang di Wisata Gelombang”. Keterbatasan anggaran dari BPKAD serta meningkatnya tuntutan masyarakat melalui kecamatan menciptakan ketegangan antara kebutuhan dan kemampuan pemerintah. Kondisi mendesak tersebut menjadi dorongan kuat bagi berbagai pihak untuk bekerja bersama, karena masalah kerusakan jalan tidak dapat ditangani oleh satu aktor saja. Oleh karena itu, insentif dan motivasi kolaboratif mulai terbentuk, baik dari pemerintah, kontraktor, maupun warga, yang memiliki kepentingan bersama dalam meningkatkan aksesibilitas dan keselamatan jalan. Hal ini menunjukkan bahwa kolaborasi lahir dari kebutuhan kolektif untuk menyelesaikan masalah publik secara lebih efektif.

2. Desain Kelembagaan

Desain kelembagaan dalam Program JAMULA dibangun melalui pembagian peran antarinstansi yang jelas namun fleksibel. Dinas PU Bina Marga menjadi pelaksana teknis pembangunan, BPKAD mengatur aspek pendanaan dan rekonsiliasi anggaran, sementara kecamatan dan desa berperan sebagai penghubung kepada masyarakat dan penyampai aspirasi dari bawah. Koordinasi dilakukan melalui forum tahunan untuk menetapkan prioritas ruas jalan, serta rapat informal atau koordinasi teknis langsung di lapangan untuk mengatasi hambatan pelaksanaan. Masyarakat terlibat melalui musyawarah desa, pelaporan kerusakan jalan, serta pemberian masukan mengenai kondisi lapangan. Pola koordinasi ini tidak terpusat pada satu forum besar, tetapi terdistribusi berdasarkan kebutuhan proses. Desain seperti ini memungkinkan aktivitas pembangunan berjalan lebih adaptif dan responsif, sesuai situasi lapangan dan karakter wilayah. Struktur kelembagaan ini menjadi dasar bagi transparansi, pengawasan bersama, dan pengambilan keputusan kolektif.

1. Kepemimpinan Fasilitatif

Kepemimpinan fasilitatif berperan penting dalam menjaga keberlangsungan kolaborasi. Pemerintah daerah, kecamatan, dan desa berperan sebagai mediator yang menjembatani komunikasi antaraktor, mendorong keterbukaan informasi, dan menjaga kepercayaan publik. BPKAD yang memberikan akses transparansi anggaran menunjukkan bahwa pemimpin tidak hanya memberikan instruksi teknis, tetapi juga memastikan akuntabilitas proses pembangunan. Di



tingkat kecamatan dan desa, musyawarah dilakukan untuk menyelesaikan perbedaan pandangan dan mengurangi potensi konflik, bahkan melalui pendekatan sosial informal yang menciptakan rasa kedekatan dengan masyarakat. Pendekatan ini memperlihatkan bahwa pemimpin memfasilitasi ruang partisipasi yang setara, mengarahkan diskusi untuk mencapai kesepakatan, dan memastikan bahwa semua pihak merasa memiliki kontribusi terhadap program.

4. Proses Kolaboratif

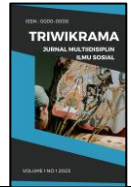
Proses kolaboratif berjalan melalui interaksi rutin antaraktor dalam berbagai bentuk komunikasi formal maupun informal. Forum koordinasi tahunan menjadi titik utama untuk menentukan prioritas pembangunan, sedangkan rapat teknis, kunjungan lapangan, dan komunikasi personal digunakan untuk menyelesaikan masalah operasional. Masyarakat menyampaikan aspirasi melalui musyawarah desa, laporan kerusakan, atau program dialog warga dengan camat. Proses komunikasi berjenjang ini menciptakan pemahaman bersama (shared understanding) serta mendorong komitmen bersama sehingga hambatan teknis dapat diselesaikan lebih cepat. Walaupun terdapat perbedaan pandangan, komunikasi yang terbuka membantu menghindari konflik besar dan memperkuat rasa tanggung jawab kolektif.

5. Intermediate Outcomes

Intermediate outcomes dalam Program JAMULA terlihat dari meningkatnya koordinasi lintas sektor, tumbuhnya rasa percaya antaraktor, dan munculnya hasil nyata perbaikan infrastruktur di beberapa wilayah. Peran masyarakat sebagai pengawas pembangunan dan pemberi usulan menunjukkan perubahan dari posisi pasif menjadi partisipatif. Pemerintah daerah juga menjadi lebih responsif dalam menindaklanjuti laporan kerusakan jalan, sedangkan kontraktor lebih cepat dalam berkoordinasi ketika diperlukan penyesuaian teknis. Hasil nyata berupa perbaikan ruas jalan menjadi momentum awal (small wins) yang memperkuat legitimasi program dan motivasi untuk menjaga keberlanjutan kolaborasi. Meskipun capaian antar kecamatan tidak merata, proses kolaborasi menunjukkan kemajuan dan berdampak positif pada efektivitas kebijakan perbaikan jalan.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian, Program JAMULA di Kabupaten Lamongan menunjukkan bahwa kerja kolaboratif antaraktor—termasuk Dinas PU Bina Marga, BPKAD, kecamatan, desa, kontraktor, dan masyarakat—terbentuk sebagai respons terhadap kondisi awal infrastruktur jalan yang kritis, keterbatasan anggaran, dan tekanan sosial dari masyarakat. Desain kelembagaan yang fleksibel memungkinkan pembagian peran yang jelas, di mana forum formal digunakan untuk penentuan prioritas, sedangkan koordinasi teknis dan komunikasi harian berlangsung secara situasional di lapangan. Kepemimpinan fasilitatif di tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa juga menjadi kunci dalam membangun kepercayaan,

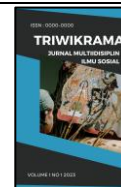


Berdasarkan hasil penelitian, Program JAMULA di Kabupaten Lamongan menunjukkan bahwa kerja kolaboratif antaraktor—termasuk Dinas PU Bina Marga, BPKAD, kecamatan, desa, kontraktor, dan masyarakat—terbentuk sebagai respons terhadap kondisi awal infrastruktur jalan yang kritis, keterbatasan anggaran, dan tekanan sosial dari masyarakat. Desain kelembagaan yang fleksibel memungkinkan pembagian peran yang jelas, di mana forum formal digunakan untuk penentuan prioritas, sedangkan koordinasi teknis dan komunikasi harian berlangsung secara situasional di lapangan. Kepemimpinan fasilitatif di tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa juga menjadi kunci dalam membangun kepercayaan, memfasilitasi partisipasi, serta memastikan setiap keputusan pembangunan memiliki legitimasi sosial. Proses kolaboratif yang terjadi melalui forum resmi, komunikasi langsung, serta jalur aspirasi masyarakat menghasilkan intermediate outcomes berupa meningkatnya koordinasi lintas sektor, terbentuknya shared understanding, dan tumbuhnya kepercayaan serta komitmen antarpemangku kepentingan.

Keberhasilan Program JAMULA tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan anggaran dan pelaksanaan teknis yang baik, tetapi juga oleh kualitas hubungan kolaboratif antaraktor, transparansi informasi, dan keterlibatan masyarakat dalam pengawasan serta pengambilan keputusan. Program ini menjadi contoh bahwa pembangunan infrastruktur yang efektif memerlukan kombinasi strategi teknis dan sosial, di mana kolaborasi, komunikasi, dan kepemimpinan fasilitatif menjadi faktor penentu tercapainya tujuan pembangunan secara berkelanjutan, termasuk peningkatan kualitas jalan, keselamatan pengguna, dan responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat.

Saran

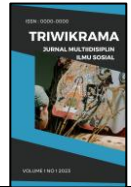
1. Pemerintah Kabupaten Lamongan perlu meningkatkan transparansi pengelolaan anggaran dan progres pembangunan jalan melalui publikasi data yang terbuka dan mudah diakses masyarakat.
2. Memperkuat koordinasi lintas aktor melalui forum komunikasi rutin yang melibatkan Dinas PU Bina Marga, BPKAD, kecamatan, desa, kontraktor, dan masyarakat.
3. Mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan pembangunan melalui mekanisme pelaporan kerusakan jalan dan pengawasan langsung di lapangan.
4. Meningkatkan peran kepemimpinan fasilitatif pada tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa untuk menjaga komunikasi, mengelola konflik, dan membangun kepercayaan antar pemangku kepentingan.
5. Mengoptimalkan sistem kontrol kualitas pembangunan jalan melalui inspeksi teknis berkala dan penerapan sanksi bagi kontraktor yang tidak memenuhi spesifikasi.



6. Mengembangkan inovasi pendanaan dan teknologi perawatan jalan guna mendukung keberlanjutan pembangunan di tengah keterbatasan anggaran daerah.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, & Suriyani, E. (2022). Implementasi program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) dalam mengatasi permukiman kumuh di Kelurahan Belimbing Raya Kecamatan Murung Pudak Kabupaten Tabalong. *Jurnal Administrasi Publik dan Bisnis (JAPB)*, 5(1), 1-14.
- Alim, I. T. H., Hariyoko, Y., & Puspaningtyas, A. (2022).
- Aslur, S. S., & Tukiman. (2023). Implementasi program Jalan Mantap dan Alus Lamongan (Jamula). *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(1), 78-85.
- Astuti, R. S., Warsono, H., & Rachim, A. (2020). *Collaborative Govenance Dalam Perspektif Administrasi Publik*. Universitas Diponegoro Press.
- Bila, A., & Saputra, B. (2019). Strategi Collaborative Governance dalam Pemerintahan. *Jurnal Transformasi Administrasi*, 9(2), 196-210.
- Febrian, R. A. (2016). Collaborative Governance dalam Pembangunan Kawasan Perdesaan (Tinjauan Konsep dan Regulasi). *WEDANA: Jurnal Pemerintahan, Politik Dan Birokrasi*, 2(1), 200-208.
- Implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Lamongan. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, 1(1), 1-12.
- Jehudat, V. K., Novaria, R., & Soesiantoro, A. (2024). Collaborative Governance dalam Mewujudkan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Surabaya. *Journal of Governance and Public Administration (JoGaPA)*, 1(3), 451-461.
- Kristian. (n.d.). *Kebijakan publik dan tantangan implementasi di Indonesia*. [PDF document].
- Lomazov, V., Lomazov, A., Petrosov, D., & Akupiyani, O. (2022). Intelligent evaluation of implementation road infrastructure development program. *Transportation Research Procedia*, 63, 1089-1094.
<https://doi.org/10.1016/j.trpro.2022.06.111>
- Mashyur, A. (2020). *Collaborative Governance dalam Pelaksanaan Program Kota Sehat (Studi pada Pemerintah Kota Batu)*. Universitas Brawijaya.
- Melisyannah, N., & Murtini, S. (n.d.). Faktor-faktor yang mempengaruhi kerusakan jalan berdasarkan bentuk lahan di Kabupaten Lamongan. *Universitas Negeri Surabaya*. [PDF document].



- Permatasari, L., Kariem, M. Q., & Nofrima, S. (2025). Collaborative Governance Dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan Antar Desa Muara Lematang - Rantau Tahun 2022. *Governance: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 13(1), 1-16.
- Robbani, M. R., & Nadhif, F. F. (2024). Implementasi kebijakan Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang dalam transparansi dan kendala pengelolaan proyek jalan raya di Kota Semarang. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(12), 570-584. <https://doi.org/10.5281/zenodo.12542063>
- Royali, A. S., Ardhana, V., Awalia, M. N., & Sholiha, F. U. (2024). Apakah program “Jamula” berdampak terhadap perubahan sosial ekonomi masyarakat Kabupaten Lamongan? Ditinjau dari teori Merilee Grindle. *Administrasi dan Layanan Sosial*, 14(2), 317-322.
<https://doi.org/10.37478/als.v14i02.4526>
- Saputra, D., Sunarto, I., & Asmuni. (2024). Implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur jalan dalam upaya pemerataan pembangunan di Desa Kemiri Kecamatan Panti Kabupaten Jember. *Jurnal Politik dan Pemerintahan Daerah*, 6(2), 214-225.
- Sinta, A. P., & Situmorang, L. (2022). Infrastruktur jalan sebagai kelangsungan kehidupan sosial ekonomi masyarakat (Studi kasus di Desa Long Nawang Kecamatan Kayan Hulu Kabupaten Malinau). *eJournal Pembangunan Sosial*, 1(1), 1-14.
- Sriwati, E., Setiawati, B., & Tahir, N. (2024). Peran pemerintah daerah dalam pembangunan infrastruktur. *KIMAP: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Administrasi Publik*, 5(1), 105-111.
- Wang, Y., Wang, H., Wang, W., Song, S., & Fu, X. (2024). Architecture, application, and prospect of digital twin for highway infrastructure. *Journal of Traffic and Transportation Engineering (English Edition)*, 11(5), 835-852. <https://doi.org/10.1016/j.jtte.2024.03.00>