

Jalan Daerah

■ Kondisi Buruk Jalan Daerah ■ Penyebab Penurunan Kualitas Jalan ■ Kebutuhan Perencanaan dan Penganggaran yang Lebih Baik ■ Tatangan Untuk Perbaikan

■ Sebuah Pendekatan Baru Berbasis Tata Kelola

ISI

■ Jaringan Jalan Daerah yang Rusak di Indonesia: Tantangan dan Peluang

Beberapa penyebab rusaknya jalan daerah terkait dengan pemeliharaan, pendanaan, alokasi pengeluaran, dan implementasi. Modalitas baru menawarkan harapan bahwa kesulitan tersebut dapat diatasi...HAL. 3

■ Kondisi Jalan Daerah

Jalan provinsi seringkali berada dalam kondisi buruk, yang berakibat pada tingginya biaya ekonomi dan sosial. Pendanaan yang memadai dan pendekatan-pendekatan baru sangat penting untuk meningkatkan jalan-jalan ini...HAL. 12

■ Tantangan Perencanaan dan Penganggaran Jalan di Tingkat Daerah

Di tingkat regional, aspek kunci perencanaan dan alokasi anggaran untuk jalan memerlukan perbaikan... HAL. 18

■ Mereformasi Pelaksanaan Pemeliharaan Jalan Daerah

Meskipun terjadi, atau terkadang sebagai akibat dari, reformasi selama dekade terakhir, pemeliharaan jalan provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia tidak memenuhi kebutuhan para pengguna jalan atau harapan para pembayar pajak. Kepercayaan merupakan kunci reformasi yang efektif...HAL. 22

■ Pengantar Tentang PRIM: Program Peningkatan dan Pengelolaan Jalan Provinsi

Sebuah pendekatan baru terhadap pemeliharaan jalan daerah menekankan pada tata kelola, akuntabilitas, dan pengawasan publik...HAL. 31

■ Pesan Editor: h.2

■ Infrastruktur dalam Angka: h.2

Ahli Lokal Tentang Jalan Daerah: h.40

■ Pandangan Para Ahli: h.44

■ Hasil: **h.47**

■ Prakarsa Edisi Mendatang: h.47

Jurnal triwulanan ini diterbitkan oleh Prakarsa Infrastruktur Indonesia, sebuah proyek yang didanai Pemerintah Australia untuk mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan meningkatkan relevansi, mutu, dan jumlah investasi di bidang infrastruktur. Pandangan yang dikemukakan belum tentu mencerminkan pandangan Kemitraan Australia Indonesia maupun Pemerintah Australia. Apabila ada tanggapan atau pertanyaan mohon disampaikan kepada Tim Komunikasi IndlI melalui telepon nomor +62 (21) 7278-0538, fax +62 (21) 7278-0539, atau e-mail **enquiries@indii.co.id**. Alamat situs web kami adalah **www.indii.co.id**



Pesan Editor

Banyak istilah yang digunakan oleh para ahli dalam bidang perencanaan dan manajemen jalan terdengar tak asing. Contohnya, kita tak perlu menjadi seorang insinyur untuk mengerti arti kata "pemeliharaan." Namun ketika para spesialis jalan menggunakan istilah-istilah ini, seringkali mereka memiliki definisi tertentu. Untuk membantu pembaca umum memahami istilah-istilah dalam *Prakarsa*, pesan editor kami kali ini berupa glosarium singkat yang memberikan definisi dari beberapa istilah yang muncul dalam artikel-artikel di edisi ini.

Perbaikan/Peningkatan – Kegiatan perbaikan atau peningkatan jalan dirancang untuk meningkatkan sebuah jalan ke standar yang lebih tinggi dari standar yang tercapai pada saat awal konstruksi. (Bandingkan dengan "rehabilitasi.")

Sedang – Kondisi jalan dinilai setiap enam bulan sekali, menggunakan peralatan yang mengukur tingkat kekasaran jalan. Kondisi jalan diklasifikasikan sebagai baik (*good*), sedang (*fair*), rusak (*poor*), atau rusak berat (*bad*) – semakin kasar permukaan jalan, semakin jelek kondisinya.

Baik - lihat "sedang."

Umur ekonomis – Umur ekonomis sebuah jalan adalah masa (tahun) jalan tersebut dapat dipelihara dan terus bermanfaat bagi pengguna tanpa memerlukan rehabilitasi besar-besaran atau penggantian jalan.

Pemeliharaan – Ada dua jenis pemeliharaan, rutin dan berkala. Pemeliharaan rutin biasanya terdiri atas kegiatan berskala kecil yang dilakukan secara mingguan atau bulanan, seperti pemotongan rumput, pembersihan gorong-gorong, dan perbaikan lubang jalan (pothole). Pemeliharaan berkala adalah kegiatan berskala besar, dan dilakukan pada selang waktu yang relatif panjang untuk menjaga integritas struktural. Perkerasan ulang (re-paving) merupakan contoh pemeliharaan berkala.

Preservasi atau Perawatan Jalan – Istilah ini digunakan dalam konteks pengambilan langkah pemeliharaan proaktif dan penerapan perawatan yang memperpanjang umur manfaat dari aset jalan dengan biaya minimum. Strategi preservasi mencakup serangkaian perawatan untuk menjaga permukaan, bahu jalan, drainase, dan hal lain yang, jika dibiarkan, akan memperpendek umur manfaat aset secara berarti.

Jaringan primer – Jaringan jalan primer (atau utama) menghubungkan pusatpusat kegiatan utama, seperti ibukota provinsi, dan menopang sebagian besar lalu lintas. Jaringan sekunder berfungsi mendukung jaringan primer dan biasanya menopang lebih sedikit lalu lintas.

Rehabilitasi – Rehabilitasi jalan dirancang untuk mengembalikan jalan ke standar yang tercapai pada saat awal konstruksi. (Bandingkan dengan "perbaikan/peningkatan.")

Rekonstruksi – Rekonstruksi adalah restorasi (atau pembangunan ulang secara substansial) sebuah aset untuk mengembalikannya ke kondisi operasional (bisa digunakan). Langkah ini memerlukan biaya yang signifikan setelah terjadi pengabaian, seringkali sebagai akibat pendanaan yang rendah atau prioritas yang dipilih secara buruk.

Stabil - Sebuah jalan dianggap stabil jika kondisinya "baik" atau "sedang."

Jaringan jalan daerah (sub-nasional) — Semua jalan yang dikelola oleh pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota. ■

Infrastruktur Dalam Angka

43%

Persentase kenaikan anggaran pemeliharaan jalan nasional oleh Kementerian Pekerjaan Umum (Kementerian PU) dari tahun 2012 hingga 2013.

90

Peringkat Indonesia dalam kualitas jalan di antara 144 negara di dunia berdasarkan Indeks Kompetitif Global (*Global Competitiveness Index*) tahun 2012–2013.

Rp 3,6 triliun

Anggaran yang dialokasikan untuk pemeliharaan jalan oleh Kementerian PU untuk jalan nasional sepanjang 3.600 km di wilayah Jawa Timur, Jawa Tengah, dan DI Yogyakarta pada tahun 2013.

213.505 km

Panjang jalan di Indonesia yang belum diaspal pada tahun 2011.

0,4 km/km²

Densitas jalan (*road density*, rasio panjang jalan dengan luas wilayah) di Nusa Tenggara Barat pada tahun 2010, yang lebih tinggi dari angka densitas jalan nasional sebesar di NTB 0,25 km/km².

Rp 3,7 triliun

Dana Alokasi Khusus (DAK) bagi infrastruktur jalan untuk kabupaten/kota di seluruh Indonesia dalam anggaran 2013.

86,07%

Persentase desa di Indonesia yang dapat dilalui kendaraan bermotor roda 4 atau lebih pada tahun 2011.

Jaringan Jalan Daerah yang Rusak di Indonesia: Tantangan dan Peluang

Beberapa penyebab rusaknya jalan daerah di Indonesia antara lain: keterlambatan dalam pemeliharaan, kurangnya dana, alokasi pengeluaran yang tidak efisien, dan masalah-masalah yang terkait dengan implementasi. Modalitas baru seperti kontrak berbasis kinerja memberikan harapan bahwa kesulitan tersebut dapat diatasi. • Oleh David Ray



Bila jalan dipelihara dengan baik, para pengguna jalan mendapat manfaat dari berkurangnya biaya pemeliharaan kendaraan dan waktu tempuh perjalanan yang lebih singkat. *Atas perkenan John Lee*

Kondisi jalan di tingkat provinsi dan kabupaten, yang merupakan 91 persen dari jaringan jalan utama, dalam dekade terakhir ini telah memburuk secara signifikan. Penyebabnya adalah gabungan antara tidak memadainya dana untuk pemeliharaan dan implementasi yang buruk dari pekerjaan pemeliharaan yang mendapat dana. Konsekuensinya adalah value-for-money atas pengeluaran untuk pemeliharaan jalan menjadi rendah (yakni tidak efisien), cepatnya penurunan atas aset jalan, dan biaya tinggi bagi para pengguna jalan. Semua konsekuensi ini menghambat upaya Pemerintah Indonesia untuk mempromosikan pembangunan yang lebih cepat, berkelanjutan, dan inklusif, terutama di wilayah bukan perkotaan.

Masalah-masalah yang mendasari keadaan ini telah dipahami dengan baik, tetapi upaya yang dilakukan untuk menanganinya selama 25 tahun terakhir ini sebagian besar tidak efektif. Negara-negara lain menghadapi masalah serupa, dan beberapa di antaranya saat ini menanganinya dengan cukup berhasil, menggunakan pendekatan berbasis kinerja. Selama Tahap I, Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai AusAID melakukan studi eksploratif di beberapa daerah, termasuk Nusa Tenggara Barat (NTB). Di daerah tersebut Dinas Pekerjaan Umum setempat menyatakan berminat bekerja sama dengan IndII dalam merancang dan menerapkan pendekatan baru untuk pemeliharaan jalan. Berdasarkan hasil dari studi ini, disertai temuan dari program berbasis kinerja di luar negeri, IndII saat ini mengembangkan program pemeliharaan jalan provinsi berbasis kinerja (*provincial roads maintenance program*, PRIM) untuk dijadikan percontohan di NTB, dan jika berhasil, akan digulirkan ke wilayah Pemda lainnya. (Lihat "Pengantar tentang PRIM: Program Peningkatan dan Pemeliharaan Jalan Provinsi" pada halaman 31 edisi ini).

Poin-Poin Utama

Jalan di tingkat provinsi dan kabupaten, yang merupakan 91 persen dari jaringan jalan utama, dalam dekade terakhir ini semakin rusak karena tidak memadainya investasi dan implementasi pekerjaan pemeliharaan yang buruk. Konsekuensinya adalah pengeluaran yang tidak efisien, kerusakan yang cepat, dan biaya tinggi bagi para pengguna jalan. Hal ini menghambat pertumbuhan ekonomi.

Pemeliharaan jalan cenderung tidak mendapatkan dana yang cukup, terlambat dirawat dan pelaksanaannya buruk, yang secara cepat mengakibatkan kerusakan. Hal ini menempatkan Pemda dalam lingkaran setan membangun-rusak-memperbaiki. Jalanan aspal sering kali mulai rusak dalam waktu dua sampai tiga tahun, bukan 10 tahun atau lebih yang biasa terjadi apabila jalan dikelola dengan lebih baik. Kurangnya investasi untuk pemeliharaan jalan membuat rekonstruksi akhirnya menjadi tiga sampai lima kali lebih mahal, dan menciptakan biaya yang lebih tinggi bagi pengguna jalan.

Ada beberapa penyebab mengapa pemeliharaan jalan daerah tidak dilakukan tepat waktu, antara lain tidak cukupnya alokasi dana untuk jalan di tingkat lokal; cara yang tidak efisien dalam pengalokasian pembelanjaan saat ini dan masalah implementasi. Pengaturan untuk pemeliharaan jalan daerah saat ini dilakukan berdasarkan modalitas tradisional "berbasis input" melalui penggunaan unit swakelola untuk pemeliharaan rutin, dan kontrak untuk pekerjaan perbaikan di lokasi yang rusak dan pemeliharaan berkala. Manajemennya buruk, manajer dan para pekerja swakelola tidak mendapat insentif yang memadai atas kinerjanya, pendanaan peralatan tidak dialokasikan dengan efisien, tidak terdapat cukup supervisi dan proses kontrak pun terpecah-pecah.

Sebelum desentralisasi, kriteria objektif diterapkan untuk mengidentifikasi dan memenuhi kebutuhan perencanaan dan pelaksanaan pemeliharaan jalan. Tetapi sekarang instansi pembuat jalan tidak diminta pertanggungjawaban atas kinerja mereka dalam pemeliharaan jaringan jalan dan peran pemerintah pusat belum sepenuhnya dipikirkan secara matang. Masyarakat madani berpotensi untuk memainkan peran penting dalam memberi pengawasan dan bimbingan.

Direktorat Jenderal Bina Marga dalam lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum mencantumkan perbaikan fasilitasi dan dukungan untuk pengelolaan jalan daerah yang lebih efektif sebagai salah satu dari lima tujuan untuk periode perencanaan 2010–14. Pengalaman internasional menyarankan agar strategi yang berguna untuk memenuhi tujuan ini mencakup peralihan dari swakelola dan penerapan pekerjaan kontrak, menggunakan cara kontrak berbasis kinerja (PBC). Apabila dilaksanakan dengan baik, PBC menawarkan penghematan biaya, kepastian yang lebih besar dalam perencanaan pengeluaran, berkurangnya kebutuhan akan tenaga kerja internal dan kondisi yang membaik atas aset jalan. Yang kini perlu diperhatikan adalah penanganan hal-hal yang rumit mengenai PBC, pemastian bahwa jalan memenuhi standar kualitas dasar minimum, pelatihan kontraktor dan penyelia, penetapan dan pemantauan standar kinerja, dan penanganan isu politis yang sulit dalam mengurangi tenaga kerja di sektor publik.

Pemeliharaan yang Terbengkalai

Sejak desentralisasi, jaringan jalan provinsi semakin rusak. Pada tahun 2010, hanya sekitar 59 persen jaringan jalan di ting-kat provinsi berada dalam keadaan stabil (diberi peringkat "baik" atau "sedang")¹ dibandingkan dengan kira-kira 72 persen pada tahun 2004. Semakin rusaknya jalan ini telah menghambat upaya untuk mengedepankan pengembangan sosial dan ekonomi secara luas, karena jalan daerah menyediakan bagi masyarakat hubungan yang sangat penting deng-an layanan dan pekerjaan, akses ke pasar dan sarana pengangkutan barang. (Lihat Gambar 3 di halampengindasssssan 15 untuk illustrasi mengenai hal ini.)

Pemeliharaan jalan, terutama tugas rutin seperti pembersihan saluran, pemotongan rumput, dan perbaikan lubang jalan, cenderung kurang mendapat dana dan implementasinya pun buruk. Kurangnya pemeliharaan mengakibatkan penyusutan yang cepat pada aset jalan, dan banyak Pemda kemudian terus-menerus terperangkap dalam lingkaran setan membangun-rusak-memperbaiki. Fokus pada "yang terburuk diperbaiki lebih dulu" ini, tidak memperhatikan stabilitas jaringan yang lebih luas, mengakibatkan value-for-money yang buruk bagi para pembayar pajak, karena aset yang mahal dan penting lantas dibiarkan terabaikan begitu saja.

Selain itu, analisis yang dilakukan IndII menunjukkan bahwa investasi yang tidak memadai untuk pemeliharaan pada akhirnya akan mengakibatkan rekonstruksi menjadi tiga sampai lima kali lebih mahal. Pengeluaran untuk konstruksi baru dan rehabilitasi seringkali jadi sia-sia, akibat kurangnya pemeliharaan jalan yang efektif (selain pekerjaan konstruksi awal yang buruk) telah mempersingkat umur ekonomis jalan. Jalan aspal sering kali mulai rusak dalam waktu dua sampai tiga tahun, bukan 10 tahun atau lebih seperti yang biasa terjadi apabila jalan dikelola dengan lebih baik.

Bahkan bila pekerjaan pemeliharaan dilakukan pun, biasanya terdapat keterlambatan. Tertundanya pemeliharaan jalan mengakibatkan biaya yang meningkat bagi para pengguna jalan dalam hal operasional kendaraan dan waktu tempuh perjalanan yang lebih lama. Analisis yang dilakukan IndII menunjukkan bahwa jika perbaikan tertunda dari dua bulan hingga menjadi 12 bulan, biaya tambahan bagi para pengguna jalan menjadi kurang lebih 10 kali lipat biaya tambahan bagi Dinas Pekerjaan Umum dalam melakukan perbaikan.

Mengapa Pemeliharaan Mengalami Keterlambatan

Ada berbagai penyebab mengapa pemeliharaan jalan daerah di Indonesia tidak dilakukan pada waktunya. Hal ini bukan masalah baru, dan telah cukup lama dipahami dengan baik. Masalah ini pun bukanlah sesuatu yang hanya terjadi di Indonesia.

Penyebab pertama terkait dengan alokasi dana yang tidak memadai untuk jalan pada tingkat daerah. Untuk jalan nasional, investasi per kilometer panjang jalan cenderung jauh lebih tinggi daripada jalan sub-nasional. Di NTT dan NTB, contohnya, pengeluaran per tahun per kilometer untuk jaringan jalan nasional dalam batasan provinsi berjumlah sekitar 10 kali lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah yang dikeluarkan pemerintah provinsi untuk jaringan jalan mereka sendiri. Tidak adanya pengeluaran untuk jalan daerah mengakibatkan beralihnya lalu lintas dari jalan daerah ke jalan nasional, sehingga memberi beban yang lebih besar pada sistem jalan raya nasional.

Bahwa Pemda tidak berinvestasi secara cukup dalam jaringan jalan daerah tercermin dari menumpuknya tunggakan kerja yang harus dilakukan agar seluruh jaringan jalan dapat mencapai tingkat stabilitas yang memadai. Dalam studi yang dilakukan IndII sebelumnya terhadap jalan daerah, ditemukan bahwa total dana yang diperlukan untuk pemeliharaan yang penting dan

menghilangkan tunggakan kerja atas rekonstruksi besar-besaran adalah antara tiga sampai lima kali tingkat pendanaan saat ini. Kebutuhannya berbeda-beda, tergantung pada tipe dan lokasi instansi. Kebutuhan instansi kabupaten diketahui lebih tinggi dan kebutuhan di Indonesia bagian timur ternyata paling besar.

Penyebab kedua berkaitan dengan cara alokasi pengeluaran biaya saat ini, yang tidak efisien. Sejak desentralisasi, Pemda telah meningkatkan pengeluaran mereka untuk layanan, tetapi hanya sedikit bukti yang menunjukkan bahwa peningkatan tersebut seimbang dengan kualitas layanan yang diberikan. Biaya administrasi masih mendominasi pengeluaran sub-nasional, dan pengaturan dana antar pemerintah saat ini lebih mengarah pada pengeluaran biaya yang berulang-ulang dibandingkan dengan pengeluaran modal (yaitu gaji dibandingkan dengan investasi pada infrastruktur).

Dalam sektor jalan Pemda, terdapat bukti bahwa sumber daya tidak dialokasikan secara optimal antara konstruksi baru dan perbaikan jalan dibandingkan dengan pemeliharaan berkala (periodic maintenance), dan pemeliharaan rutin (routine maintenance). Analisis yang dilakukan IndII menunjukkan bahwa di provinsi Jawa Barat dan Jawa Tengah yang lebih maju, komitmen pengeluaran untuk pemeliharaan sudah mendekati aturan yang berlaku internasional. Namun, di provinsi NTB, Sulawesi, dan tempat lainnya, komitmen untuk pemeliharaan berkala maupun rutin ternyata jauh di bawah tingkat yang diperlukan untuk memelihara jaringan jalan secara memadai. Hal ini mengakibatkan penumpukan tunggakan kerja yang setara dengan kira-kira 40–50 persen dari nilai aset. Dari semua provinsi yang diambil sampelnya, rata-rata kebutuhan adalah sekitar 50 persen lebih tinggi dari pengeluaran pemeliharaan berkala dan pemeliharaan rutin. Harap dicatat bahwa sejumlah besar pendapatan mengalir untuk simpanan dana provinsi dari para pengguna jalan, dari Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Tetapi hanya sedikit sekali pendapatan dari para pengguna jalan yang mengalir kembali untuk pemeliharaan jalan.

Penyebab ketiga dan yang menyebabkan dilalaikannya pemeliharaan jalan melibatkan masalah implementasi. Pengaturan penyediaan pekerjaan pemeliharaan jalan di daerah saat ini didasarkan pada modalitas tradisional yang "berdasarkan masukan" melalui penggunaan unit swakelola untuk pemeliharaan rutin, sementara pekerjaan perbaikan di lokasi yang rusak (spot improvement) dan pemeliharaan berkala dilakukan oleh pihak ketiga (kontrak). Besarnya porsi pekerjaan yang dilaksanakan dengan cara ini berbeda dari tahun ke tahun, karena adanya perubahan dalam jumlah dana yang tersedia, yang berasal dari berbagai sumber, dan masingmasing perlu dipertanggungjawabkan secara terpisah.

Temuan utama dari penilaian IndII mengenai mekanisme penyediaan pemeliharaan jalan daerah menggarisbawahi sejumlah masalah implementasi, termasuk tidak adanya insentif kinerja dan produktivitas untuk manajer swakelola dan para pekerjanya. Masalah utama lainnya termasuk pendanaan peralatan dan prosedur manajemen yang tidak efisien, pemantauan pekerjaan dan kontrak oleh konsultan penyelia yang

tidak memadai, terpecah-pecahnya proses kontrak (melibatkan sejumlah besar kontrak kecil dalam jangka waktu yang terbatas), serta kapasitas dan ukuran kontraktor yang terbatas. Masalah ini semakin bertambah dengan tingkat motivasi yang rendah dan tingginya tingkat penghindaran risiko di kalangan staf Bina Marga.

Mengintegrasikan Pertimbangan Gender ke dalam Program Pengelolaan dan Peningkatan Jalan Provinsi

Semua kegiatan Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) mempertimbangkan kesetaraan gender dalam rancangan mereka, termasuk Program Pengelolaan dan Peningkatan Jalan Provinsi (PRIM, Provincial Road Improvement and Maintenance Program). Analisis gender diintegrasikan ke dalam PRIM untuk memberikan sarana yang diperlukan pelaksana program untuk menjamin bahwa PRIM menawarkan manfaat yang setara bagi setiap orang, termasuk perempuan.

Analisis ini mempertimbangkan bagaimana perempuan dan laki-laki menggunakan jalan di wilayah setempat dengan cara yang sama atau berbeda. Bagi kedua gender, kualitas jalan penting bagi mobilitas dan kegiatan komunitas, serta memiliki dampak yang signifikan terhadap kehidupan keluarga. Ketika jalan yang rusak mengakibatkan terjadinya kecelakaan, maka hal ini akan berdampak pada kesejahteraan ekonomi keluarga secara keseluruhan. Kualitas jalan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung, yang mengakibatkan semakin sulit atau semakin mudahnya seseorang mengakses pekerjaan, pendidikan, dan pelayanan kesehatan.

Cara orang berinteraksi dengan jalan juga dapat berbeda berdasarkan gender. Contohnya, laki-laki dan anak laki-laki lebih sering menggunakan jalan dibandingkan dengan perempuan atau anak perempuan, sehingga risiko laki-laki terlibat dalam kecelakaan menjadi lebih tinggi. Di sisi lain, risiko kecelakaan meningkat bagi perempuan dan anak perempuan jika mereka kurang berpengalaman berkendara di jalan yang rusak.

Memahami persamaan dan perbedaan dalam cara orang menggunakan jalan merupakan dimensi yang penting dalam menganalisis dampak dan manfaat PRIM, terutama dalam konteks lebih luas yang terkait dengan keselamatan, akses terhadap kesempatan, dan peningkatan kesejahteraan.

Dari sudut pandang teknis, terdapat beberapa kesempatan untuk menyertakan pertimbangan gender dalam pelaksanaan program, seperti:

- I. Kesempatan yang setara untuk mendapatkan pekerjaan: kesempatan kerja yang terkait dengan peningkatan dan pemeliharaan jalan harus diberikan secara setara bagi kedua gender.
- Representasi yang proporsional sebagai pemangku kepentingan: ketika berupaya mendapatkan masukan dari pemangku kepentingan, PRIM harus mendorong perempuan untuk mengekspresikan pandangan mereka dan bertindak sebagai wakil resmi masyarakat.
- 3. Representasi proporsional dari institusi yang berpartisipasi: berbagai institusi termasuk Pemda, polisi lalu lintas, dan Indll sendiri terlibat dalam pelaksanaan PRIM. Perempuan yang bekerja dalam institusi-institusi tersebut harus secara proporsional terwakili dalam menjalankan kegiatan PRIM.
- 4. Partisipasi yang proporsional dalam pengembangan kapasitas: kesempatan untuk berpartisipasi dalam pelatihan, lokakarya, dan kegiatan pengembangan kapasitas lainnya harus diberikan kepada perempuan serta laki-laki. Ini merupakan kunci untuk meningkatkan kualitas dari partisipasi perempuan, bukan hanya dari segi kuantitas.
- 5. Akses yang setara terhadap informasi: berbagi informasi dengan komunitas melalui semua fase PRIM. Hal ini penting, agar masyarakat memahami manfaatnya dan dapat mengantisipasi kemungkinan adanya dampak negatif sejak dini. Informasi ini harus disebarkan dengan menggunakan cara yang efektif dalam menjangkau perempuan maupun laki-laki.

PRIM masih berada dalam tahap awal, sehingga kesempatan untuk mengintegrasikan gender ke dalam kegiatan program masih terbuka luas. Seiring dengan pelaksanaan program, PRIM akan berfokus tidak hanya dalam menjamin bahwa perempuan dapat berpartisipasi, tetapi juga dalam mengukur bagaimana program ini memberikan manfaat bagi perempuan dan laki-laki dengan cara yang sama atau berbeda. —Eko Setyo Utomo

Penyebab keempat dan terakhir adalah pengaturan tata kelola yang berlaku saat ini tidak membuat instansi pembuat jalah bertanggung jawab atas kinerja mereka dalam memelihara jaringan jalah yang dibangunnya. Hasil cenderung dinilai dari apa yang tampak dan bukan dari kestabilah dan kualitas keseluruhan (yang memerlukan kegiatan pemeliharaan yang kurang terlihat, seperti membersihkan saluran dan memotong rumput).

Pascadesentralisasi, perencanaan dan penganggaran jalan daerah hanya memiliki segelintir kriteria objektif, tetapi tekanan politik dan manipulasi yang ada sangatlah besar. Instansi setempat bukan saja tidak memiliki kerangka kerja yang mampu memberikan pengarahan, tetapi juga tidak memiliki kemampuan untuk mengindentifikasi kebutuhan pemeliharaan jalan, merencanakannya, dan membuat program tentang pekerjaan apa saja yang perlu dilakukan. Pemerintah pusat menyadari adanya masalah ini, tetapi belum menentukan bagaimana memainkan peran yang sesuai untuk memastikan terlaksananya penganggaran dan perencanaan lokal yang efektif. Dengan tidak adanya pengawasan dan panduan dari pusat, masyarakat madani berpotensi untuk memainkan peran penting tersebut. Namun, Pemda lambat dalam melibatkan pengguna jalan, LSM, industri, kelompok masyarakat, akademisi, dan media, walaupun perundang-undangan yang dikeluarkan baru-baru ini mensyaratkan dibentuknya forum lalu lintas dan angkutan jalan.

Upaya yang Tengah dan Telah Dilakukan

Sebelum adanya otonomi daerah, pemerintah pusat menerapkan struktur dan disiplin yang tinggi pada penganggaran dan perencanaan Pemda untuk jalan, termasuk komitmen pada pemeliharaan jalan. Sebagai bagian dari proses persetujuan anggaran tahunan mereka, instansi setempat diharuskan mematuhi standar dan tata cara yang ditetapkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dalam desain, pengumpulan/analisis data, dan perencanaan/pembuatan program terkait dengan jalan kabupaten. Tata cara dan standar ini, sebagaimana dijabarkan dalam surat keputusan SK 77 yang sangat dikenal (diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri pada tahun 1993), dibuat "untuk memungkinkan staf setempat melakukan survei mereka sendiri, menganalisa dan melakukan evaluasi proyek sesuai dengan tata cara yang sistematis; untuk membantu dalam persiapan program pekerjaan tahunan yang sesuai standar secara tepat waktu; untuk memastikan bahwa alokasi sumber daya antara beberapa kategori pekerjaan jalan (mis. pembangunan, rehabilitasi, pemeliharaan) ditentukan dengan cara yang rasional; untuk memastikan bahwa pemilihan prioritias untuk pekerjaan yang besar berdasarkan pada kriteria ekonomi yang sederhana tetapi rasional; dan untuk mendokumentasikan dan membangun basis data informasi mengenai jaringan jalan daerah untuk memantau dan merencanakan hal-hal yang akan dilakukan di waktu yang akan datang."

Tata Cara pada SK 77 memberikan pendekatan yang komprehensif untuk mengawasi dan memperkuat tata kelola jalan daerah. Selama proses pembuatan SK77, dilakukan banyak kajian jejaring dan kajian di antara sesama instansi serta diskusi mengenai penganggaran dan perencanaan Pemda. Namun, dengan akan dilaksanakannya otonomi daerah, jalan provinsi kini merupakan tanggung jawab pemerintah provinsi sepenuhnya, dan peran serta wewenang pemerintah pusat berkurang secara substansial. Tata cara SK77

tidak lagi diikuti dan basis data pusat mengenai jalan-jalan kabupaten yang dipelihara terbatas jumlahnya dan tidak lengkap. Pemerintah pusat saat ini bukan saja tidak memiliki informasi, tetapi juga tidak memiliki wewenang untuk memastikan hasil pemeliharaan jalan yang lebih baik di tingkat lokal.

Direktorat Jenderal Bina Marga dalam lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum bermaksud untuk meningkatkan keterlibatannya pada jalan sub-nasional. *Renstra* (Rencana Strategis) Direktorat Jenderal Bina Marga yang ada saat ini mencantumkan perbaikan fasilitasi dan dukungan untuk pengelolaan jalan daerah yang lebih efektif, sebagai salah satu dari lima tujuan utama untuk periode perencanaan 2010–14. Selain itu, dalam Renstra terdapat rencana pengembangan unit Pengelola Dana Pemeliharaan Jalan (PDPJ), dengan memberikan insentif keuangan bagi Pemda untuk melaksanakan praktik pemeliharaan jalan yang efektif dan berkelanjutan. Walaupun unit tersebut dan pendanaannya belum ditetapkan, tercantumnya rencana itu dalam Renstra, bersamaan dengan perundang-undangan yang baru diterbitkan, mencerminkan komitmen yang lebih tinggi dari Direktorat Jenderal Bina Marga dalam menangani isu pemeliharaan jalan daerah.

Pembelajaran dari Pengalaman Internasional

Tren internasional belakangan ini dalam reformasi manajemen jalan ditujukan pada dua perubahan transformasi penting dalam layanan pemeliharaan jalan.

Yang pertama adalah untuk tidak lagi menggunakan swakelola (atau setidaknya menuju pada diversifikasi) dan memilih pekerjaan kontrak. Keuntungan menggunakan kontraktor adalah: pekerjaan dibayar hanya bila spesifikasi dipenuhi; biayanya diketahui, yang membuat penganggaran dan perencanaan menjadi lebih mudah; risiko beralih dari sektor publik ke sektor swasta; dan motif mendapatkan keuntungan akan meningkatkan efisiensi dan mengurangi dana yang terbuang percuma.

Perubahan kedua adalah peralihan menuju pengaturan berbasis kinerja (atau "hasil") dalam pemberian kontrak untuk pemeliharaan dan pengelolaan jalan. Kontrak berbasis kinerja dimaksudkan untuk memastikan bahwa kondisi jalan memenuhi kebutuhan pengguna selama jangka waktu beberapa tahun, dengan memperluas peran kontraktor dari pelaksanaan pekerjaan sampai kepada pengelolaan dan pemeliharaan aset jalan. Kontrak ini biasanya diberikan kepada kontraktor yang berhasil memenangkan persaingan. Kepada para kontraktor diberikan imbalan biaya tertentu untuk per kilometer jalan yang dikelola. Dengan kata lain, mereka tidak dibayar berdasarkan "input" (pekerjaan fisik yang dilaksanakan), tetapi berdasarkan "hasil" final, berupa pencapaian tingkat kualitas layananan yang telah ditentukan sebelumnya, yang diukur berdasarkan tingkat kehalusannya, kecepatan perjalanan, tidak adanya lubang, tingkat endapan sistem drainase, dan sebagainya.

Pertama kali diterapkan di Kanada pada akhir 1980-an, kontrak berbasis kinerja untuk jalan (*Performance Based Contracting*, PBC) sekarang banyak diterapkan di berbagai negara anggota Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Perekonomian (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) lainnya. Di negara-negara berkembang, Amerika Selatan adalah pionir dalam mengembangkan dan mengadopsi model PBC pada pertengahan tahun 1990-an, dan sejak itu tren tersebut menyebar ke Afrika

dan Asia (contohnya, Chad, Afrika Selatan, dan Filipina). Jika dilihat secara proporsional, hasil yang dicapai sampai saat ini cukup menggembirakan. Hal ini mencakup penghematan biaya untuk instansi pembuat jalan sebesar 10 sampai 40 persen; kepastian yang lebih tinggi dalam perencanaan pengeluaran; berkurangnya kebutuhan akan tenaga kerja internal; dan peningkatan kondisi aset jalan yang dikerjakan melalui kontrak, yang mengarah pada meningkatnya kepuasan pengguna jalan. Instansi pembuat jalan juga menikmati komitmen politik yang lebih kuat dan lebih bertahan lama pada program pemeliharaan, karena kewajiban pembayaran jangka panjang bersifat mengikat secara hukum.

Meskipun demikian, tantangannya signifikan dan pembelajaran penting dari berbagai pengalaman internasional dapat diperoleh dari banyak literatur yang tersedia. Pembelajaran ini mencakup antara lain:

Tingkat kerumitan PBC harus disesuaikan dengan tingkat pengembangan sektor jalan di masing-masing negara. Negara-negara berkembang dengan industri pemberian kontrak dan kerangka kerja hukum/instansi yang masih relatif lemah harus memulai dengan bentuk PBC yang lebih sederhana, seperti pemeliharaan rutin untuk jangka waktu satu tahun.

Agar PBC dapat berlangsung secara efektif, jalan harus sekurang-kurangnya memenuhi standar kualitas dasar minimum. Rehabilitasi dan pemeliharaan jalan melalui PBC pada umumnya tidak sesuai untuk diterapkan pada jalan dengan kondisi sangat buruk, karena tidak adanya kepastian mengenai sifat dan seberapa jauh pekerjaan perlu dilakukan agar jalan tersebut mencapai standar yang dapat dipelihara. Terlebih lagi, perlu adanya keseimbangan yang sesuai antara pekerjaan rehabilitasi dan pemeliharaan. Semakin besar proporsi biaya rehabilitasi dibandingkan dengan biaya pemeliharaan, semakin besar kecenderungan kontraktor untuk tidak memenuhi kontraknya setelah rehabilitasi selesai.

Kontraktor dan supervisor yang mampu dan berkualifikasi penting bagi keberhasilan PBC. Berbagai negara melaporkan manfaat pelaksanaan pelatihan pelengkap dan program pengembangan kapasitas untuk membantu kontraktor berskala kecil dan kontraktor yang belum berpengalaman dalam PBC, selain pelatihan untuk konsultan pengawas.

Pemantauan kinerja yang benar dan penerapan yang ketat terhadap penalti atas ketidakpatuhan sangat penting dilakukan. Tema yang berulang disebutkan dalam literatur adalah, apabila instansi pembuat jalan tidak memantau kinerja kontraktor dengan semestinya atau tidak menerapkan penalti atas ketidakpatuhan, maka kinerja kontraktor pun menurun.

Spesifikasi kinerja yang tepat perlu diidentifikasi dan ditetapkan dengan jelas. Berbagai upaya diperlukan untuk menetapkan kondisi sesungguhnya (dasar) dan yang diinginkan dari aset jalan, agar dapat menetapkan indikator kinerja yang dapat dicapai dan realistis bagi kontraktor, serta memungkinkan dilakukannya pembayaran.

Instansi pembuat jalan perlu secara efektif membuat strategi dan mengelola proses pengurangan karyawan sektor publik, yang secara politis cukup menantang untuk diterapkan. Transisi dari swakelola dan pemberian kontrak tradisional ke PBC berarti berkurangnya kebutuhan staf serta adanya perubahan

lain dalam struktur instansi. Pengalaman internasional memberi serangkaian strategi untuk menangani masalah pengurangan jumlah staf (termasuk pengunduran diri sukarela, pengurangan, pensiun dini, pemindahan kepada kontraktor, dan pelatihan kembali) serta modalitas instansi baru (termasuk otonomi lembaga yang lebih besar, penguatan struktur yang ada untuk menangani manajemen kontrak, penggunaan unit manajemen kontrak dan kemitraan pemerintahan swasta).

Pelaksanaan Selanjutnya

Jaringan jalan daerah yang semakin rusak merupakan hambatan besar, yang kebanyakan tidak diakui, bagi pembangunan Indonesia secara luas. Pengaturan yang ada tidak memberikan value-for-money untuk wajib pajak, sementara konektivitas bagi pengguna jalan kian memburuk. Artikel-artikel dalam edisi *Prakarsa* ini menguraikan secara terperinci berbagai masalah yang menghambat penyediaan dan pengelolaan jalan daerah di Indonesia, serta menyarankan sejumlah alat bantu baru untuk perencanaan dan implementasi. Hal ini mencakup penerapan pengaturan pemberian dana antar lembaga pemerintah, penyediaan layanan jalan melalui pengaturan berbasis kinerja dan pelibatan para pengguna jalan yang lebih besar melalui pengembangan forum berbasis masyarakat. Sekarang sudah tiba saatnya untuk mempertimbangkan modalitas baru ini untuk pengelolaan dan pemeliharaan jaringan jalan daerah.

CATATAN

1. Lihat "Pesan Editor" pada halaman 2 untuk membahas hal ini dan istilah-istilah teknis lain terkait dengan manajemen jalan.

Tentang penulis:

Sebagai Direktur IndII, **David Ray** bertanggung jawab atas keseluruhan kepemimpinan teknis dan strategis. Ia seorang ekonom dengan lebih dari 10 tahun pengalaman kerja dalam konteks pembangunan, terutama di Indonesia dan Vietnam. Sebelum bergabung dengan IndII pada bulan April 2009, David adalah Wakil Direktur proyek SENADA yang didanai USAID, yang berfokus pada daya saing sektor manufaktur Indonesia. Selama periode 2003–06, ia bekerja untuk Asia Foundation di Vietnam, mengelola program tata kelola ekonomi USAID untuk perbaikan iklim investasi di tingkat lokal. Sebelummya, ia adalah penasihat di Kementerian Industri dan Perdagangan Indonesia yang didanai USAID, terutama pada bidang perdagangan, investasi, dan reformasi peraturan.

David memiliki keterampilan dan latar belakang teknis yang meliputi berbagai bidang, termasuk reformasi peraturan dan mikro ekonomi, kebijakan infrastruktur (terutama transportasi dan air minum/sanitasi), perdagangan internasional dan dalam negeri, desentralisasi dan penyediaan layanan pemerintah daerah, metode riset dan statistik, serta manajemen proyek.

David memiliki beberapa gelar akademis, termasuk PhD dengan fokus pada pembangunan ekonomi dan institusi di Indonesia. Ia adalah penulis sejumlah artikel jurnal yang telah teruji di kalangan terentu (refereed journal articles) dan bab-bab dalam buku mengenai pembangunan Indonesia. Ia adalah pembaca, penulis, dan pembicara yang fasih berbahasa Indonesia, dan telah banyak menulis dalam penerbitan berbahasa Indonesia.

Kondisi Jalan Daerah

Jalan provinsi di wilayah seperti Indonesia bagian timur seringkali berada dalam kondisi buruk, yang berakibat pada biaya ekonomi dan sosial yang tinggi. Pendanaan yang memadai di masa depan sangat penting untuk meningkatkan jalan, namun diperlukan juga pendekatan-pendekatan baru. • Oleh Tyrone Toole



Jalan provinsi sangat penting untuk menopang kegiatan ekonomi. Atas perkenan John Lee

Secara bersamaan jalan provinsi dan jalan kabupaten membentuk jaringan jalan daerah di Indonesia. Pada tahun 2010, panjang jaringan ini berkisar 434.000 km, 90 persen dari 477.000 km jaringan primer¹. Jalan kabupaten dan kota mencakup 79,9 persen dari angka tersebut (385.000 km) sementara jalan provinsi 9,7 persen (49.000 km). Jaringan jalan provinsi menopang sekitar 19 persen dari keseluruhan kilometer-kendaraan (*vehicle-kilometer*) lalu lintas. Jalan provinsi menghubungkan ibukota kabupaten dan pusat kegiatan ekonomi besar lainnya di dalam provinsi, dan merupakan penghubung yang sangat penting antara jaringan kabupaten dan nasional.

Meski ada peningkatan pendanaan jalan dalam dekade terakhir, kondisi jalan provinsi belum membaik. Di banyak provinsi jalan justru memburuk. Secara keseluruhan, kondisi jalan provinsi jauh lebih buruk daripada jaringan nasional. Sekitar 86 persen jalan nasional berada dalam kondisi yang baik atau sedang ("stabil") pada tahun 2010, tetapi hanya sekitar 63 persen jalan provinsi berada dalam kondisi yang sama. Namun, ada perbedaan yang signifikan antara satu provinsi dengan yang lain. Jalan di provinsi yang kurang berkembang berada dalam kondisi kurang stabil, dan di situ terdapat lebih banyak jalan dari tanah yang tidak beraspal dan jalan berkerikil. Gambar 1 menunjukkan proporsi jalan yang stabil berkisar antara 24 hingga 95 persen, dan panjang jalan yang tidak diaspal dan tidak dibangun hampir tidak ada di Bali dan 63 persen di Sulawesi.

Di Nusa Tenggara Barat (NTB), provinsi tempat Program Peningkatan dan Pemeliharan Jalan Provinsi (PRIM, *Provincial Road Improvement and Maintenance Program*) sedang diuji cobakan (lihat "Pengantar tentang PRIM: Program Peningkatan dan Pemeliharaan Jalan Provinsi" di 31), kondisi jaringan provinsi telah menunjukkan sedikit perbaikan dalam beberapa tahun terakhir, menyusul peningkatan pendanaan yang signifikan dengan adanya dukungan dari Gubernur dan DPRD. Bila tren pendanaan ini berlanjut, panjang jalan yang berada dalam kondisi stabil akan meningkat dari sekitar 51 persen pada tahun 2011 menjadi sekitar 80 persen di akhir dekade ini. Namun, bahkan dengan pendanaan yang cukup mendukung, meningkatkan kondisi jalan dan mempertahankan kondisi ini di masa mendatang akan memerlukan komitmen jangka panjang dan penerapan yang efektif.

Kondisi permukaan jalan juga dirugikan oleh kurangnya kualitas sisi jalan, termasuk bahu jalan, drainase, dan tepi jalan yang landai. Faktor-faktor tersebut memperpendek masa perawatan permukaan jalan yang mungkin sesungguhnya memadai. Kerusakan yang terlokalisasi sering terjadi, umumnya dengan interval 2–3 km, karena berbagai alasan. Alasan-alasan yang paling umum adalah kerusakan aspal jalan dan fasilitas sisi jalan yang tidak memadai, banyak di antaranya dapat

Poin-Poin Utama

Jalan provinsi mencakup 10 persen dari jaringan jalan daerah Indonesia, tetapi menopang sekitar 20 persen arus lalu lintas. Meski ada peningkatan pendanaan jalan dalam satu dekade terakhir, kondisi jalan ini belum meningkat dan dalam banyak kasus justru memburuk. Di Nusa Tenggara Barat (NTB), kondisi jaringan provinsi telah menunjukkan sedikit peningkatan dalam beberapa tahun terakhir, menyusul adanya peningkatan pendanaan yang signifikan. Namun, bahkan dengan pendanaan yang cukup mendukung, meningkatkan kondisi jalan dan mempertahankan perbaikan ini akan memerlukan komitmen jangka panjang.

Kondisi permukaan jalan juga dirugikan oleh kurangnya kualitas kondisi tepi jalan. Hal ini memperpendek masa perawatan permukaan jalan yang mungkin sesungguhnya memadai. Kerusakan yang terlokalisasi sering terjadi, seringkali karena alasan yang bisa diatasi dengan langkah-langkah pencegahan yang sederhana.

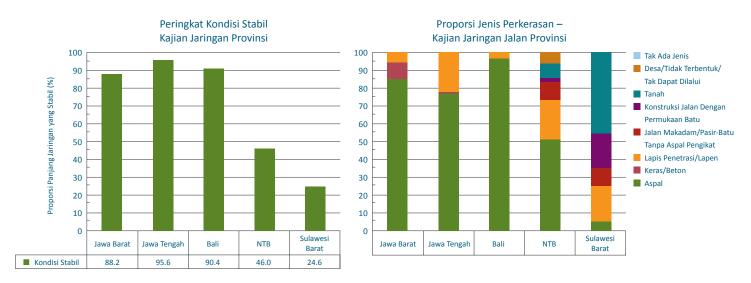
Selain itu, sejumlah sepanjang jalan utama di Lombok bagian selatan dan di seluruh Sumbawa bukan jalan yang tahan terhadap segara cuaca. Ini mempengaruhi pengoperasian hampir sebanyak 25 persen jalan dan berdampak pada akses terhadap layanan sosial, wisata dan industri, serta potensi untuk pembangunan.

Diperlukan pendekatan keseluruhan-jaringan yang lebih luas untuk pengelolaan dan peningkatan. Untuk jalan dalam kondisi wajar, pembelajaran pentingnya adalah bahwa pemeliharaan rutin dan berkala perlu dilakukan secara tepat waktu untuk meminimalisir biaya untuk Dinas PU, dan untuk setiap jalan terdapat tingkat layanan tertentu (tidak terlalu tinggi, dan tidak terlalu rendah) yang meminimalisir biaya pada masyarakat.

Untuk jalan yang sangat buruk sehingga mungkin tidak bisa dilalui untuk jangka waktu yang lama, pembelajaran pentingnya adalah bahwa lebih bermanfaat memulihkan jalan yang benar-benar memerlukan perbaikan daripada melakukan peningkatan signifikan pada kondisi jalan yang masih berfungsi – dan lebih baik lagi, jika sejak awal mencegah jalan tersebut masuk ke kondisi yang memerlukan perbaikan.

Penting agar solusi perencanaan dan penyampaian ditujukan untuk menjawab persoalan macam itu. Diperlukan baik pengetahuan lokal yang terperinci maupun pemahaman yang luas akan jaringan.

diatasi dengan dengan langkah-langkah pencegahan sederhana yang akan meningkatkan kinerja jalan. Di NTB, drainase dan kondisi bahu jalan yang kualitasnya di bawah standar terdapat di seluruh jalan provinsi sebanyak masing-masing sekitar 75 dan 57 persen.



Gambar 1: Distribusi Kondisi dan Tipe Perkerasan Jalan di Provinsi Tertentu

Selain itu, akses segala-cuaca tidak dimungkinkan di sejumlah jalan utama di sepanjang jalan di Lombok bagian selatan dan di seluruh Sumbawa. Ini mempengaruhi pengoperasian hampir sebanyak 25 persen jalan dan berdampak pada akses terhadap layanan sosial, wisata dan industri, serta potensi untuk pembangunan.

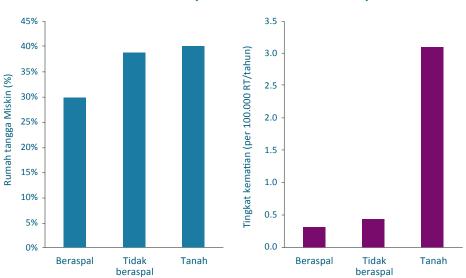


Gambar 2: Manajemen Jalan di Nusa Tenggara Barat

Peran Jalan Daerah

Komponen di tingkat provinsi dari jaringan daerah melengkapi jaringan nasional dengan cara mengumpulkan dan menyalurkan lalu lintas antar pusat-pusat populasi dan produksi. Komponen di tingkat kabupaten memperluas jangkauan ini dengan cara menyediakan akses terhadap sawah, peternakan dan pasar, dan terhadap layanan dasar, seperti sekolah dan pusat kesehatan.

Di banyak tempat di Indonesia bagian timur, kondisi jalan provinsi yang buruk merupakan hambatan besar terhadap pembangunan. Diperlukan pendekatan keseluruhan-jaringan yang lebih luas untuk pengelolaan dan perbaikan. Ini diilustrasikan di NTB dengan perluasan tanggung jawab nasional untuk mencakup proporsi jaringan provinsi (dinamakan Jalan Strategis Nasional), yang di wilayah Lombok menghubungkan ke pusat wisata dan industri. Di Sumbawa, jalan tertentu didukung oleh industri sumber daya. (Lihat Gambar 2.)



Gambar 3: Kaitan Antara Tipe Perkerasan Jalan dan Dampak Sosial²

Biaya Ekonomi dan Sosial Akibat Pemeliharaan yang Buruk

Jalan yang buruk dan pemeliharaan jalan yang kurang memadai berdampak pada efisiensi transportasi secara keseluruhan, biaya masa pakai untuk pemeliharaan, dan indikator sosial.

Untuk jalan yang berada dalam kondisi wajar, dan hampir selalu dapat dilalui oleh kendaraan bermotor, pembelajaran pentingnya antara lain:

- A stitch in time saves nine (mengatasi persoalan kecil sesegera mungkin akan memperkecil kemungkinan persoalan menjadi besar): pemeliharaan rutin dan berkala harus dilakukan secara tepat waktu untuk meminimalisir biaya yang harus dikeluarkan oleh Dinas PU. Analisis IndII telah menunjukkan bahwa jika waktu tanggap (untuk memperbaiki jalan) ditunda dari 2 bulan menjadi 12 bulan, maka biaya tambahan keseluruhannya pada pengguna jalan menjadi sekitar 10 kali lipat dari biaya penambahan yang dimiliki Dinas PU. Untuk program perawatan besar, manfaat ekonomi dari program preemtif (mendahului) dengan gabungan antara pekerjaan preservasi dan rekonstruksi telah terbukti sangat bermanfaat. Tergantung dari hambatan anggaran yang ada, manfaat bagi masyarakat adalah antara tiga hingga lima kali lipat biaya tambahan investasi.
- *The Goldilocks principle* (prinsip yang menegaskan untuk menempatkan sesuatu di dalam rentang batas tertentu secara tidak berlebihan): untuk setiap jalan terdapat tingkat

layanan tertentu yang meminimalisir biaya bagi masyarakat (jumlah biaya pengguna jalan dan biaya pekerjaan jalan). Perawatan yang optimal merupakan salah satu cara meminimalisir keseluruhan biaya, dengan memberikan tingkat layanan yang tidak terlalu rendah dan juga tidak terlalu tinggi, melainkan "pas."

Inti Persoalan Pemeliharaan

Tanggung jawab administratif untuk pemeliharaan tergantung dari kelas jalan daerah (SNR, *Sub National Roads*). Dalam hal jalan provinsi, tanggung jawab ada pada provinsi, dan jalan kabupaten, tanggung jawab ada pada kabupaten. Pemerintah provinsi dan kabupaten bertanggung jawab atas pendanaan, perencanaan, pemrograman, penganggaran, dan penerapan pekerjaan pemeliharaan. Pemeliharaan berkala, rehabilitasi, dan pekerjaan perbaikan biasanya dijalankan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten dengan menggunakan jasa konsultan dan kontraktor; pemeliharaan rutin biasanya dilakukan secara swakelola. Standar pemeliharaan ditentukan oleh Direktorat Jenderal Bina Marga di Kementerian Pekerjaan Umum. Pemerintah Pusat juga menyediakan dana hibah bagi pemeliharaan dan membantu dalam mendapatkan pendanaan asing.

UU Lalu Lintas & Angkutan Jalan tahun 2009 memberikan dasar untuk pembentukan forum lalu lintas jalan dan transportasi untuk mengawasi pengadaan peningkatan layanan, dengan keanggotaan yang mencakup perwakilan dari masyarakat sipil, lembaga pemerintahan yang berkepentingan, dan pengguna jalan. Dinas terkait dapat dimintai pertanggungjawaban ketika terjadi kecelakaan terkait dengan kondisi jalan yang buruk (dengan kata lain, pejabat terpilih/tertunjuk di Pemda secara pribadi dapat diminta tanggung jawabnya). Hal ini seharusnya dapat mengarah pada pemeliharaan jalan yang lebih baik, namun penerapannya selama ini sulit.

Kondisi jaringan jalan daerah yang buruk diakibatkan oleh masalah dana dan kelembagaan, yang bisa diringkas sebagai berikut:

- Alokasi dana untuk pekerjaan jalan secara keseluruhan kurang memadai.
- Dana yang tersedia difokuskan pada proyek-proyek besar (jalan baru dan rehabilitasi), sehingga mengabaikan pemeliharaan (terutama pemeliharaan rutin).
- Pekerjaan pemeliharaan yang dijalankan berkualitas buruk; hal ini diperparah dengan buruknya kualitas konstruksi jalan baru yang memperpendek umur manfaat aset dan meningkatkan kebutuhan akan pemeliharaan dan rehabilitasi.
- Dinas-dinas PU yang dipercaya untuk melakukan pemeliharaan jalan memiliki kapasitas yang terbatas dan kekurangan personel yang cukup terlatih.
- Sejak desentralisasi, penilaian teknis standar atas kondisi SNR tidak lagi dilakukan, jadi pengembangan program pemeliharaan berdasarkan penilaian kebutuhan yang objektif tidak mungkin bisa dilakukan.

Untuk jalan dalam kondisi buruk yang mungkin tidak dapat dilalui selama periode waktu yang lama:

- A little goes a long way (meski kecil tetapi bermanfaat): lebih bermanfaat untuk memperbaiki jalan yang benar-benar rusak ke kondisi semula daripada melakukan perbaikan signifikan pada kondisi jalan yang masih berfungsi dan lebih baik lagi jika dari awal mencegah jalan itu rusak. Secara umum tingkat pengembalian investasi sangat tinggi, biasanya melebihi 50 persen.
- Roads are good for you (kualitas jalan dikaitkan dengan manfaat hasil sosial tertentu lihat Gambar 3): meski hal ini tidak membuktikan hubungan sebab-akibat, tetapi pengkaitan tersebut sangat disarankan. Jalan yang telah sangat rusak atau tidak dapat dilalui juga memerlukan penaksiran yang menyeluruh terhadap kebutuhannya, termasuk pertimbangan akan fungsinya, dan kegiatan serta kesejahteraan sosial masyarakat penggunanya.

Penting agar solusi perencanaan dan penyampaian ditujukan untuk menjawab persoalan macam itu, dan mempertimbangkan kondisi-kondisi tertentu dari setiap jaringan, fungsinya, dan tingkat layanan yang perlu dihasilkan. Untuk ini, diperlukan baik pengetahuan lokal terperinci maupun pemahaman yang luas akan jaringan.

CATATAN

- 1. Untuk definisi istilah ini dan istilah-istilah teknis lainnya terkait pengelolaan jalan, lihat Pesan Editor di halaman 2.
- 2. Data diambil dari Survei Gaya Hidup Keluarga Indonesia (IFLS4, Indonesian Family Lifestyle Survey) tahun 2008. Temuan yang serupa dapat diambil dari Sensus Infrastruktur Desa (VIC, Village Infrastructure Census) tahun 2012 dari Bank Dunia yang menyediakan data kesehatan, pendidikan, dan transportasi (jalan, jembatan, dan transportasi umum) di tingkat desa. Menurut Laporan Kuartal Indonesia oleh Bank Dunia (Desember 2012, World Bank's Indonesian Economic Quarterly), VIC menemukan bahwa "terdapat korelasi positif yang jelas antara indikator transportasi dengan indikator ketersediaan kesehatan dan pendidikan."

Tentang penulis:

Tyrone Toole adalah Penasihat Kepala Pengelolaan Infrastruktur Berkelanjutan di ARRB Group Ltd., Australia (dulu dikenal sebagai Australian Road Research Board). Ia memiliki pengalaman lebih dari 30 tahun dalam serangkaian luas proyek rekayasa dan pengelolaan jalan, dan dalam pengembangan dan pelatihan kelembagaan di lebih dari 20 negara, dan memiliki spesialisasi dalam memberikan saran berbasis penelitian terkait pengelolaan dan perancangan jalan bervolume rendah dan tinggi di negara maju, negara berkembang, dan negara berkekuatan ekonomi baru. Tyrone bergabung ke ARRB pada tahun 2001 setelah lebih dari 20 tahun bergabung dengan Unit Luar Negeri di Transport Research Laboratory milik Inggris, dan telah menulis dan ikut menulis pedoman-pedoman pengelolaan jalan dan penerapan perencanaan jalan serta sistem dan prosedur pengelolaan. Beberapa proyek besarnya baru-baru ini antara lain pengembangan kebijakan pengelolaan pemeliharaan jalan dan prosedur untuk jalan daerah di Indonesia, pendanaan pemerintah daerah di Australia Barat, pengembangan model kerusakan dan pemeliharaan jalan untuk jalan daerah, serta sistem pengelolaan jalan untuk jalan daerah.

Tantangan Perencanaan dan Penganggaran Jalan di Tingkat Daerah

Di tingkat regional, aspek kunci perencanaan dan alokasi anggaran untuk jalan memerlukan perbaikan. Strategi yang membantu antara lain pemanfaatan Sistem Manajemen Jalan yang lebih baik dan alat bantu yang dapat menunjang para pengambil keputusan dalam mempertimbangkan semua sisi biaya dan manfaatnya. • Oleh Efi Novara Nefiadi dan M. Hatta Latief



Hampir separuh dari seluruh jalan sub-nasional di Indonesia dalam kondisi rusak berat. *Atas perkenan John Lee*

Di setiap tingkat pemerintahan – nasional, provinsi, dan kabupaten/kota – perencanaan dan penganggaran yang tepat untuk pembangunan jalan sangatlah penting. Terutama dalam kondisi dana terbatas dan pemerintah harus memilih di antara beberapa proyek alternatif.

Di tingkat nasional, kondisi jaringan jalan cukup memuaskan: 91 persen dari seluruh panjang jalan berada dalam kondisi stabil (Baik/Sedang)¹, mendekati target 94 persen sebagaimana tercantum dalam rencana strategis lima tahun 2010–2014 dari Direktorat Jenderal Bina Marga (DJBM). Namun, di tingkat regional hanya 55 persen jalan provinsi dan 52 persen jalankabupaten/kota berada dalam kondisi stabil.Target DJBM adalah 60 persen pada tahun 2014. Pemerintah provinsi hanya mengeluarkan sekitar 5 persen dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk jalan. Mereka banyak mengandalkan pada Dana Alokasi Khusus (DAK) dari pemerintah pusat. Di tingkat yang lebih rendah, kabupaten/kota, belanja pemerintah terutama digunakan untuk membayar gaji dan biaya operasional.

Di masa lampau, sebelum desentralisasi, DJBM menggunakan Sistem Manajemen Jalan Terpadu (IRMS – Integrated Road Management System) guna mengoptimalkan alokasi belanja untuk jalan. Alat bantu ampuh dan canggih ini menggunakan data kondisi jalan terkini dan hubungan yang terbentuk antara beban lalu lintas dan penurunan mutu jalan untuk menguji dampak kualitas jaringan jalan pada setiap pilihan tingkat anggaran dan alokasi anggaran. Sepanjang seluruh jaringan jalan, dan untuk ruas-ruas jalan secara terpisah, masih ada kemungkinan untuk memaksimalkan manfaat ekonomis dari setiap tingkat belanja modal dan pemeliharaan yang ditetapkan. DJBM masih menggunakan IRMS untuk jaringan jalan nasional: itu sebabnya jaringan jalan tersebut berada dalam kondisi yang relatif baik.

Akuntabilitas dan Pengawasan Publik terhadap Dinas Bina Marga

Pemerintah berinteraksi dengan masyarakat saat pengambilan keputusan dengan tiga cara!:

Informasi: dialog satu arah. Pemerintah menyampaikan informasi kepada masyarakat. Dinas Bina Marga memberitahukan kepada masyarakat rencananya, kapan atau apakah akan dilaksanakan. Tidak ada kesempatan bagi masyarakat untuk mempengaruhi prioritas atau hasil.



Konsultasi: dialog dua arah memberi kesempatan masyarakat memberikan tanggapan kepada pemerintah. Dinas Bina Marga menghimpun masukan dari masyarakat sebagai pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan, kemudian menyesuaikan rencana dan prioritasnya.



Partisipasi Aktif: hubungan berbasis kemitraan. Masyarakat secara aktif turut serta dalam proses pengambilan keputusan. Terdapat peran masyarakat yang diakui dalam mengusulkan solusi, dan menyempurnakan rencana – tetapi tanggung jawab atas hasil akhir tetap berada pada pemerintah.



Pemerintah yang terbuka dan transparan semakin diperhatikan – bahkan dituntut – sebagai ciri penting dalam tata kelola pemerintah yang demokratis. Hal ini sangat membantu dalam menjamin kestabilan dan pembangunan, serta menumbuhkan kepercayaan pada pemerintah. Masyarakat selalu ingin tahu keputusan apa yang diambil pemerintah dan apa alasannya. Mereka ingin berkonsultasi terkait keputusan yang berdampak bagi mereka. Selain itu administrasi pemerintahan yang baik semakin ingin mengetahui harapan masyarakat agar dapat memenuhinya secara lebih efektif. Jika mereka lebih terbuka, akan lebih besar kemungkinan mereka akan terpilih kembali.

Pemerintah yang terbuka dan partisipasi aktif akan saling memberi manfaat pada pemerintah maupun masyarakat. Masyarakat akan merasa bahwa kebutuhan mereka ikut dipertimbangkan. Mereka dapat memeriksa apakah target yang disepakati telah tercapai. Bagi sebuah instansi jalan, partisipasi aktif tidak perlu bertentangan: hal ini sangat bermanfaat mengetahui apakah rencana mereka memenuhi kebutuhan masyarakat dan kinerja mereka dianggap memuaskan. Pengawasan publik membantu agar program memiliki fokus yang lebih baik, dan mengurangi pemborosan.

Mencapai partisipasi publik yang efektif bukanlah hal yang mudah. Ini membutuhkan pengambilan keputusan yang transparan, akuntabilitas atas kinerja, keadilan dalam menanggapi kebutuhan, efisiensi dan efektivitasdalam menyediakan solusi yang tepat, dan sering kali juga perubahan dalam budaya. Di bawah program PRIM IndII, Forum Lalu Lintas Jalan dan Transportasi (FLAJ) – dengan bantuan Pemda dan IndII – akan dimanfaatkan sebagai forum bagi partisipasi masyarakat dalam kemitraan tersebut. —John Lee

Namun, di tingkat regional, IRMS sudah tidak digunakan lagi sejak desentralisasi. Provinsi dan kabupaten/kota tidak lagi menerima instruksi dari DJBM mengenai harus seperti apa program mereka. Mereka menentukan sendiri² program yang akan dijalankan; DJBM tidak berperan menetapkan prioritas³, kecuali dalam menentukan standar teknis. Mereka tidak memiliki sumber daya untuk memelihara dan menggunakan alat bantu canggih seperti IRMS. Selain itu tidak ada lagi keharusan untuk membuat peringkat proyek berdasarkan manfaat ekonomis: prioritas pembangunan strategis dan pertimbangan politis (kepala pemerintah daerah sekarang bertanggung jawab kepada DPRD) memiliki pengaruh yang lebih besar dalam menentukan prioritas belanja pemerintah daerah.

Namun demikian, langkah-langkah menuju akuntabilitas sosial yang lebih besar (lihat boks), seperti yang dianjurkan oleh PRIM [lihat "Pengantar tentang PRIM: Program Peningkatan dan Pemeliharaan Jalan Provinsi" pada halaman 31], tidak dapat dihindari akan menuntut alasan yang lebih kuat atas prioritas rencana dan belanja yang dipilih. Pemerintah daerah masih memerlukan alat bantu perencanaan yang mampu menunjang keputusan perencanaan yang rasional. Alat bantu tersebut tidak perlu secanggih IRMS. Mereka dapat menggabungkan hubungan-hubungan yang disederhanakan yang dapat memberikan jawaban serupa mengenai dampak dari tingkat belanja dan alokasi yang berbeda-beda di antara beberapa proyek. Alat bantu semacam itu, yang telah dikembangkan oleh para konsultan IndII, telah digunakan dalam menyusun program kerja awal PRIM di NTB. Alat bantu tersebut akan disempurnakan dan dibuat agar lebih mudah dipakai selama berlangsungnya program PRIM. Ini akan dipadukan dengan proses perencanaan NTB sehingga dapat memberikan jaminan yang lebih baik terhadap value-for-money yang dibelanjakan. Masyarakat akan disosialisasikan mengenai kriteria dan hasilnya. Mereka pun akan menjadi lebih percaya bahwa tidak akan ada pemborosan uang. Pada akhirnya alat bantu ini mungkin akan diluncurkan di semua provinsi dan pada tingkat kabupaten/kota.

CATATAN

- 1. Untuk definisi ini dan istilah teknis lain terkait dengan pengelolaan jalan, lihat Pesan Editor di halaman 2.
- 2. Lihat UU no. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan ini memberikan otonomi kepada setiap tingkat pemerintahan dalam penyediaan, pembangunan, peraturan, dan pengawasan atas jaringan jalan mereka sendiri.
- 3. Semua ini ditetapkandalam Rencana Program Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Tentang para penulis:

Efi Novara Nefiadi adalah Staf Senior Program Transportasi di Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII). Ia memiliki pengalaman 25 tahun di bidang pembangunan infrastruktur, ekonomi/keuangan, dan manajemen proyek. Sebelum bergabung dengan IndII ia menjabat sebagai Spesialis Transportasi PPP pada Layanan Penasihat Teknis Bank Pembangunan Asia, bekerja pada Proyek Pembangunan Sektor Reformasi Infrastruktur yang dilaksanakan melalui Bappenas. Ia juga menjadi spesialis Transportasi PPP/Infrastruktur, Ekonom bidang Transportasi, Manajer Penilaian Proyek, dan Perencana transportasi untuk berbagai proyek infrastruktur besar Bank Dunia. Pekerjaan yang pernah ditangani antara lain jalan Trans-Jawa dan Proyek-Proyek Infrastruktur Jalan Strategis (di bawah Kementerian Pekerjaan Umum), Proyek Bantuan Teknis untuk Penyediaan Infrastruktur oleh Pemerintah dan Swasta (di bawah Bappenas), dan Proyek Bantuan Teknis Penyediaan Infrastruktur Swasta (di bawah Kementerian Koodinator Bidang Perekonomian dan

Kementerian Perhubungan). Ia berpengalaman dalam melaksanakan studi kelayakan bagi proyek teknis, ekonomi, dan keuangan, mengembangkan strategi pendanaan di sektor angkutan, menyusun perencanaan strategis jangka menengah, membantu penyelenggaraan tender jalan tol, merancang program pembangunan regional, dan menyusun proposal teknis proyek. Ia lulus dari Fakultas Teknik Sipil, Institut Teknologi Bandung, tahun 1987. Ia memperoleh gelar Master di bidang Jalan dan Transportasi dari ITB pada tahun 1990 dan Master dalam bidang Manajemen Keuangan dari Universitas Indonesia tahun 2003.

M. Hatta Latief adalah lulusan University of New South Wales, Sydney, Australia tahun 1993 dan memperoleh gelar Master di bidang Rekayasa Geoteknik (*Geotechnical Engineering*) dengan spesialisasi di bidang teknik perkerasan jalan. Sejak bergabung dengan Direktorat Jenderal Bina Marga (DJBM) pada Kementerian Pekerjaan Umum tahun 1984, ia bekerja di bidang pembangunan jalan dan jembatan serta dalam perencanaan dan penyusunan program. Ia pernah menjadi Pejabat Penanggung Jawab untuk proyek-proyek Bank Dunia di lingkungan DJBM dari 2001 hingga 2006. Ia sekarang menjabat sebagai Spesialis Pemeliharaan Jalan Program Perbaikan dan Pemeliharaan Jalan Provinsi IndlI.

Apakah Anda masuk dalam daftar pengiriman IndII?

Jika Anda saat ini belum menerima terbitan jurnal triwulan **Prakarsa** dan ingin berlangganan, silakan mengirimkan e-mail ke: enquiries@indii.co.id. Nama Anda akan kami masukkan dalam daftar pengiriman **Prakarsa** versi elektronik dan e-blast IndII. Jika Anda ingin menerima kiriman jurnal **Prakarsa** versi cetak, silakan menyertakan alamat lengkap pada e-mail Anda.

Tim Redaksi Prakarsa

Carol Walker, Managing Editor

carol.walker@indii.co.id

Eleonora Bergita, Senior Program Officer

eleonora.bergita@indii.co.id

Pooja Punjabi, Communications Consultant

pooja.punjabi@indii.co.id

Annetly Ngabito, Communications Officer

annetly.ngabito@indii.co.id

David Ray, IndII Facility Director

david.ray@indii.co.id

Jeff Bost, Deputy Facility Director

jeff.bost@indii.co.id

Jim Coucouvinis, Technical Director – Water and Sanitation

jim.coucouvinis@indii.co.id

John Lee, Technical Director – Transport

john.lee@indii.co.id

Lynton Ulrich, Technical Director – Policy & Investment

lynton.ulrich@indii.co.id

Mereformasi Pelaksanaan Pemeliharaan Jalan Daerah

Meskipun terjadi, atau pada beberapa kasus sebagai akibat dari, serangkaian reformasi selama dekade terakhir, pemeliharaan jalan provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia tidak memenuhi kebutuhan para pengguna jalan atau harapan para pembayar pajak. Hal ini terutama dapat dikaitkan dengan kurangnya kepercayaan antar pemangku kepentingan, yang pada akhirnya menghasilkan kegagalan klien dalam memastikan pengakuan dan penghargaan atas kinerja yang baik. • Oleh Hamish Goldie-Scot



Tanpa pemeliharaan terhadap area tepi jalan, konstruksi pada pinggiran jalan akan cepat retak. *Atas perkenan Max Antameng*

Diakui secara luas adanya masalah akut dalam hal kualitas dan ketepatan waktu pembangunan dan pemeliharaan jalan di Indonesia, termasuk sebagian besar jalan daerah, terlepas dari mekanisme penyerahan hasil yang digunakan. (Lihat *Prakarsa* edisi "Pembangunan Jalan", yang diterbitkan pada bulan Januari 2011, sebagai latar belakang). Terkecuali pada segmen pasar tingkat paling atas (yang dapat lebih mudah menerapkan standar profesional bagi klien di sektor swasta) dan segmen pasar bawah (yang hanya terdapat sedikit akuntabilitas bagi para pemangku kepentingan setempat di tingkat kabupaten), pembangunan dan pemeliharaan jalan ditandai oleh kurangnya mekanisme akuntabilitas teknis yang efektif.

Pengaturan pelaksanaan pemeliharaan jalan provinsi dan kabupaten yang ada saat ini didasarkan pada penggunaan unit satuan swakelola untuk pemeliharaan rutin (seperti pekerjaan

membersihkan area di sekitar badan jalan dan tambal jalan berlubang), dan melalui kontrak kerja dengan mitra swasta untuk pemeliharaan berkala (seperti pengaspalan ulang [re-sealing]).

Akuntabilitas, Kapasitas, Kepercayaan

Sebuah kerangka kerja analitis yang disebut sebagai Akuntabilitas, Kapasitas dan Kepercayaan (ACT, Accountability, Capacity, and Trust)² telah digunakan oleh Prakarsa Infrastuktur Indonesia (IndII) yang didanai oleh AusAID untuk mencapai pemahaman yang lebih baik terhadap faktorfaktor utama yang mempengaruhi kinerja semua pihak yang bertanggung jawab atas pemeliharaan jalan daerah (badan-badan yang melakukan layanan pengadaan, satuan pemeliharaan rutin secara swakelola, kontraktor, dan konsultan pengawas).

Poin-Poin Utama

Terdapat permasalahan akut dalam hal kualitas dan ketepatan waktu pembangunan dan pemeliharaan jalan di sebagian besar jalan daerah Indonesia. Kerangka kerja analitis yang disebut Akuntabilitas, Kapasitas, dan Kepercayaan ACT – Accountability, Capacity, and Trust dapat dipakai untuk memahami faktor-faktor utama yang mempengaruhi kinerja semua pihak yang bertanggung jawab untuk pemeliharaan jalan.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki pangsa pasar sebanyak 40 persen berdasarkan nilai di industri pembangunan jalan Indonesia. Sisa pasar terbagi pada sekitar 2.000 perusahaan lain yang sebagian besar adalah perusahaan sangat kecil. Industri ini terpecah-pecah dan tidak berkembang. Dengan harga yang terutama ditentukan oleh klien, tidak ada penghargaan/sanksi untuk kinerja, dan penyertaan BUMN sebagai pesaing, bisa dikatakan sebagian besar industri ini belum beroperasi di dalam pasar yang efektif.

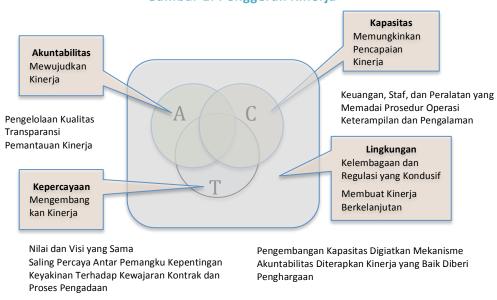
Tantangan paling serius terletak pada kurangnya tenaga ahli profesional. Selain itu juga, tidak ada mekanisme yang efektif untuk mendefinisikan dan menegakkan standar profesional. Konsultasi teknik telah sangat dipengaruhi oleh kendala ini, yang mengakibatkan sangat rendahnya kualitas pengawasan lapangan. Banyak usaha skala kecil tidak memiliki alasan yang cukup kuat untuk mengembangkan keterampilan atau berinvestasi dalam bentuk staf spesialis dan peralatan. Sebagian besar kontraktor yang lebih besar mampu menghasilkan pekerjaan berkualitas ketika disyaratkan. Namun ketika mengerjakan jalan umum, mereka umumnya tidak dimintai pertanggungjawaban oleh para tenaga ahli pengawas.

Situasi ini diperparah dengan prosedur operasional klien yang tidak selaras dengan praktik yang baik yang diakui secara internasional, dan kenyataan bahwa klien tidak memantau kinerjanya sendiri.

Reformasi telah diperkenalkan sebelumnya untuk mengatasi permasalahan ini. Langkah-langkah tersebut tidak berhasil. Terkadang konsekuensi yang tidak diinginkan dari reformasi tersebut melemahkan kinerja. Reformasi tersebut berdasarkan anggapan yang salah bahwa sektor swasta tidak dapat dipercaya untuk berinvestasi pada kapasitasnya sendiri. Sejalan dengan ACT, sebuah pendekatan alternatif adalah dengan berfokus pada penciptaan lingkungan yang bertujuan membangun mekanisme akuntabilitas yang efektif yang akan mengarahkan pada peningkatan kepercayaan.

Dalam jangka pendek, ini berarti membuang segala proses yang tidak langsung menghasilkan peningkatan kinerja, dan sebaliknya berfokus pada dukungan penguatan pengawasan lapangan. Prinsip yang sama berlaku dalam kasus unit pemeliharaan rutin secara swakelola.

Pada setiap kasus, persyaratan paling dasar adalah kapasitas, yang memungkinkan tercapainya suatu kinerja yang diharapkan. Namun fakta bahwa seseorang atau suatu organisasi mampu melakukan pekerjaannya dengan layak bukan jaminan bahwa hal itu akan tercapai dalam praktiknya. Mekanisme akuntabilitas teknis diperlukan untuk mewujudkannya. Namun, pekerjaan ini pun belum tentu dilaksanakan secara optimal. Agar kualitas dan volume hasil dapat berkembang, diperlukan kepercayaan. Komponen penting dari kepercayaan ini adalah keyakinan bahwa kinerja yang baik akan dihargai secara adil. Interaksi antar faktor ini diperlihatkan di Gambar 1 di bawah ini. Lingkungan kelembagaan dan regulasi yang kondusif juga penting untuk memastikan bahwa peningkatan kinerja sangat didukung, dan secara realistis dapat dipertahankan dalam jangka panjang.



Gambar 1: Penggerak Kinerja

Situasi apapun yang tidak memiliki atau lemah dalam akuntabilitas, kapasitas, dan/atau kepercayaan merupakan halangan untuk menciptakan kinerja yang baik. Situasi seperti ini juga menimbulkan risiko korupsi, karena korupsi cenderung berakar pada tidak adanya sistem pengelolaan yang efektif.



Kontrak Pemeliharaan Berbasis Kinerja¹

Di Indonesia, pemeliharaan rutin jalan hampir selalu dilakukan secara swakelola. Pada jalan nasional, contohnya, Balai-Balai Direktorat Jenderal Bina Marga (DJBM) mengelola peralatan, mengendalikan dana, mempekerjakan tenaga kerja, dan memantau perkembangan. Di sebagian besar negara lain, pemeliharaan rutin dilakukan melalui kontrak kerja dengan pihak lain, sebagaimana diterapkan pada jalan tol Indonesia.

Permasalahan utama dengan pendekatan swakelola yang digunakan di Indonesia mencakup kurangnya akuntabilitas atas hasil, serta sulitnya mengukur keluaran, biaya pelaksanaan pekerjaan, dan tingkat produktivitas. Secara umum, pengelolaan tenaga kerja lemah – ada sedikit insentif untuk meningkatkan kinerja. Teknik yang terbukti meningkatkan produktivitas di tempat lain tidak dilaksanakan.

Sebaliknya, negara-negara lain makin beralih ke Kontrak Berbasis Kinerja (*Performance-Based Contract*, atau PBC). Berdasarkan PBC, kontraktor dibayar untuk memelihara bagian jaringan jalan yang menjadi tanggung jawabnya sesuai standar kinerja atau tingkat layanan yang telah ditentukan. Mereka akan dikenakan pengurangan pembayaran jika standar tersebut tidak dicapai. Kontraktor memiliki kendali penuh atas pengelolaan sumber daya untuk mencapai standar kinerja yang disyaratkan.

DJBM sudah mencoba pendekatan PBC. Bank Dunia mendanai Pinjaman Kebijakan Pembangunan Infrastruktur (*Infrastructure Development Policy Loan*, atau IDPL), sebagai contoh, termasuk program percontohan PBC untuk jalan nasional. Namun, sementara PBC di tempat lain digunakan terutama untuk pemeliharaan jalan, program percontohan ini dan penerapan percobaan-percobaan lain di Indonesia lebih fokus pada pekerjaan rehabilitasi yang sifatnya sekali saja. Semua pekerjaan tersebut belum memungkinkan untuk dilakukan pengukuran yang efektif terhadap kinerja sepanjang waktu sesuai tingkat pelayanan yang telah ditentukan.

Pendekatan PBC memerlukan pergeseran fundamental dalam hal pelaksanaan pekerjaan pemeliharaan, persiapan penganggaran, menetapkan orang yang menentukan pekerjaan yang akan dilaksanakan, dan prosedur penilaian dan pembayaran kontraktor. Manfaat PBC mencakup biaya yang lebih rendah, kualitas yang lebih baik, dan akuntabilitas langsung atas kinerja. Supaya manfaat-manfaat ini dapat diwujudkan, dan memungkinkan tadanya keuntungan, ruas-ruas jalan PBC tidak boleh kurang dari sekitar 100 km. Kondisi jalan harus memungkinkan untuk dipelihara (stabil atau mantap) dengan pekerjaan perbaikan atau peningkatan yang hanya mengambil sebagian kecil dari nilai kontrak. Standar kinerja harus mudah dipahami dan mampu diukur secara obyektif. Risiko-risiko yang tidak perlu atau tidak terkendalikan tidak boleh dialihkan ke kontraktor. Masa kontrak tidak boleh kurang dari lima tahun. Di tempattempat dilakukannya percontohan PBC, kontraktor yang bersangkutan, yang belum terbiasa dengan pendekatan ini, pada awalnya harus diberikan dukungan dalam memenuhi standar kinerjanya.

Contoh dokumen penawaran untuk pengadaan proyek² PBC telah disediakan oleh Bank Dunia. Dokumen penawaran harus mencakup rancangan dasar untuk setiap pekerjaan rehabilitasi agar memungkinkan para peserta lelang dapat menetapkan harga pekerjaan yang dilakukannya³ dengan benar. Spesifikasi standar umumnya diperlukan guna memastikan konsistensi di antara proposal. Spesifikasi ini juga memberikan dasar yang sudah terbukti dan konsisten untuk memantau kinerja keluaran.

Diperlukan proses prakualifikasi yang dirancang dengan baik untuk memastikan bahwa hanya peserta lelang yang memenuhi syarat, dengan tingkat kapasitas teknis, kapasitas manajerial dan keuangan yang diperlukan, untuk berpartisipasi dalam proses penawaran. Kontraktor yang efektif tidak harus berupa sebuah perusahaan konstruksi yang konvensional; seringkali konsultan atau perusahaan patungan memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai cara mengoptimalkan pengelolaan masa guna jaringan jalan. Biasanya, diperlukan keterampilan seorang ahli pengelolaan pengerasan jalan. Proses pengadaan juga harus mencakup pengarahan pralelang dan kunjungan lapangan untuk memastikan peserta lelang memahami perbedaan penting antara PBC dengan kontrak pemeliharaan konvensional, kontrak pemeliharaan berbasis masukan (*input-based maintenance contract*), terutama dalam hal alokasi risiko antara kontraktor dengan klien publik.—*Hamish Goldie-Scot dan John Lee*

CATATAN

- Indll, Support to DGH to Review Procurement and Contracting, including Potential Use of Performance Based Contracting (PBC), Final Report, (Dukungan bagi Bina Marga untuk Kajian Pengadaan Barang dan Jasa dan Terkait Kontrak, termasuk penggunaan PBC Secara Potensial, Laporan Akhir) Activity 207, Road Sector Development Program (RSDP), Cardno Emerging Markets in association with ARRB, June 2011.
- World Bank, Sample Bidding Documents for Procurement of Works and Services under Output- and Performance-based Road Contracts (OPRC)
 (Contoh Dokumen Tender untuk Pengadaan Barang dan Jasa Bagi Pengerjaan dan Layanan di bawah Kontrak Berbasis Hasil dan Kinerja),
 October 2006 (updated May 2011). Tersedia di:
 - http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20646773~menuPK:84284~pagePK:84269~piPK:600 01558~theSitePK:84266~isCURL:Y,00.html.
- 3. Alternatif lain adalah mengambil kontrak rehabilitasi yang terpisah terlebih dahulu sebelum memulai PBC.

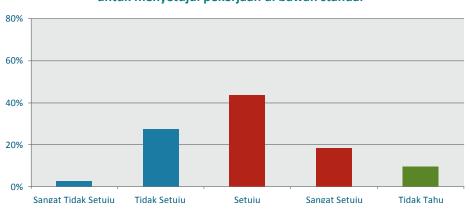
Industri Pembangunan Jalan

Analisis³ tahun 2011 terhadap industri pembangunan jalan di Indonesia menunjukkan bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki 40 persen pangsa pasar berdasarkan nilai. Sisanya terterbagi pada sekitar 2.000 perusahaan lainnya, yang sebagian besar adalah perusahaan sangat kecil, yang biasanya hanya terlibat dalam satu kontrak jalan dalam waktu tertentu.

Pola yang serupa, dan bahkan lebih jelas, tercermin pada kasus kontrak untuk jalan daerah, yang mencapai lebih dari 91 persen panjang jalan Indonesia.

Rata-rata, jalan provinsi mencapai sekitar 10 persen jalan sub-nasional. Keadaan dapat berbedabeda antara daerah yang satu dengan yang lain, tapi skenario yang disajikan di Gambar 2 merupakan skenario pada umumnya. Data dari kontrak perbaikan atau pemeliharaan jalan provinsi yang diberikan di Provinsi Nusa Tenggara Barat selama 2008–2010 menunjukkan keterlibatan 21 badan pemegang kontrak secara total. Masing-masing diwakili oleh balok vertikal, dan tinggi balok menandakan ukuran rata-rata kontrak yang dimenangkan. Hanya enam dari kontraktor jalan yang aktif ini berhasil mendapatkan nilai kontrak rata-rata melebihi Rp 5 miliar. Lima dari enam kontraktor tersebut adalah BUMN atau bermitra dengan BUMN.

Hal yang menonjol dari data ini adalah sebagian besar dari 21 kontraktor ini hanya memenangkan satu kontrak jalan di provinsi tersebut selama periode tiga tahun pengamatan data. Hal ini memperkuat gambaran industri pembangunan jalan yang terpecah-pecah dan tidak berkembang. Sangat sedikit kontraktor yang memiliki peralatan pembangunan jalan; mereka justru bekerjasama dengan kontraktor lain, atau menyewa sumber daya setelah mereka memenangkan kontrak.



Gambar 3: Tanggapan Survei untuk "Staf pengawas lapangan mudah dibujuk untuk menyetujui pekerjaan di bawah standar"

Dengan harga yang terutama ditentukan oleh klien dan bukan kontraktor, tidak ada penghargaan untuk kinerja yang baik atau sanksi untuk kinerja yang buruk⁵, dan penyertaan BUMN sebagai pesaing potensial, bisa dikatakan bahwa sebagian besar industri pembangunan jalan di Indonesia

belum beroperasi di dalam pasar yang efektif. Pandangan itu diperkuat oleh hubungan yang tidak sejajar antara klien dan kontraktor, dengan kontraktor yang tidak memiliki banyak pilihan selain menerima ketentuan kontrak yang jelas tidak adil.

Gambar 4: Pentingnya Pengawasan Lapangan yang Efektif

Tenaga Ahli Pengawas	Kontraktor	
Profesional dalam Pengawasan	Kompeten dalam Konstruksi	Hasil
V	V	
X	X	A
X	V	A
V	X	

Persoalan Kapasitas

Sebagaimana telah dirangkum dalam Gambar 1 di atas, kapasitas terdiri atas tiga unsur: (1) sumber daya yang memadai dari sisi keuangan, staf, dan peralatan; (2) prosedur operasional yang terperinci untuk mendefinisikan bagaimana sumber daya tersebut dimanfaatkan dalam praktiknya; dan (3) keterampilan dan pengalaman yang diperoleh staf pelatihan dalam implementasi praktis prosedur operasional tersebut.

Dalam hal sumber daya yang tersedia, tantangan paling serius terletak pada kurangnya tenaga ahli profesional yang bekerja di sektor ini. Profesi insinyur di Indonesia belum pulih sepenuhnya dari dampak Krisis Ekonomi Asia tahun 1997–8, ketika satu generasi insinyur memilih karier alternatif. Selain itu, tidak ada mekanisme yang efektif untuk mendefinisikan dan menegakkan standar profesional. Meski ada upaya dari beberapa organisasi, termasuk beberapa kontraktor yang lebih besar, untuk mengembangkan pendekatan yang lebih profesional, penilaian baku yang berlaku terhadap kualifikasi insinyur tetap didasarkan terutama pada tahun pengalaman, tanpa pengujian profesional, tanpa pembimbingan, dan tidak ada penerapan kode etik yang berlaku umum.

Konsultasi teknik selama ini sangat dipengaruhi oleh keterbatasan kapasitas yang mengakibatkan sangat rendahnya kualitas pengawasan lapangan. Meskipun tidak semua, namun banyak insinyur disain dan pengawasan yang terlibat dalam kontrak jalan umum kurang memiliki rasa percaya diri secara teknik, memiliki status profesionalisme yang rendah, remunerasi yang tidak memadai, dan dalam praktiknya mudah digantikan oleh klien pemerintah, yang pada akhirnya tetap bertanggung jawab atas penyaluran finansial.

Banyak usaha skala kecil yang membentuk industri pembangunan jalan tidak memiliki alasan yang cukup kuat untuk mengembangkan keterampilan yang relevan atau berinvestasi untuk meningkatkan kapasitas dalam bentuk staf spesialis maupun peralatan. Sebagian besar kontraktor yang lebih besar mampu

menghasilkan pekerjaan berkualitas ketika disyaratkan. Namun ketika dikontrak untuk melakukan pekerjaan jalan umum, mereka umumnya tidak dimintai pertanggungjawaban oleh para insinyur pengawas. Dalam kasus jalan daerah, yang relatif terpencil dan kecil kemungkinannya mendapatkan dukungan pengelolaan, hal ini merupakan masalah akut. Dalam banyak kasus, kontraktor akan menetapkan harga di luar harga pasar jika mereka harus menyertakan dana yang cukup dalam harga penawaran untuk mematuhi spesifikasi yang ditetapkan di dalam kontrak. Sebagaimana digambarkan melalui survei tahun 2011⁶ (lihat Gambar 3), bukan merupakan hal yang tidak wajar bahwa persetujuan telah diberikan untuk pekerjaan yang belum selesai, atau tidak memenuhi spesifikasi.

Situasi ini juga mencerminkan kapasitas klien yang rendah, diperparah dengan prosedur operasi klien yang tidak sistematis maupun lengkap. Terutama:

Prosedur pengadaan tidak selaras dengan praktik yang baik⁷ yang diakui secara internasional. Tidak ada perhatian terhadap kinerja sebelumnya dari kontraktor, atau terhadap kapasitas yang dimilikinya saat ini dalam hal prosedur operasi internal yang relevan untuk mekanisme pengelolaan kualitas, kesehatan dan keselamatan, atau anti-suap.

Klien tidak memantau kinerjanya sendiri seperti anggapan kontraktor dan konsultan, atau bahkan publik. Kriteria kinerja yang relevan dapat meliputi waktu yang diperlukan untuk pembayaran kepada kontraktor setelah diberikan sertifikasi bahwa pekerjaan telah selesai sesuai spesifikasi, dan sejauh mana dilakukan pengungkapan publik atas informasi penting terkait proyek.⁸

Kekurangan dari Reformasi Sebelumnya

Temuan ini bukan hal baru. Reformasi yang diperkenalkan sebagai respon terhadap diagnosa serupa selama dekade terakhir mencakup serangkaian persyaratan yang menentukan yang dikenakan baik terhadap klien, kontraktor, dan konsultan. Sebagian besar persyaratan ini berfokus pada penanganan hambatan kapasitas yang dirasakan. Ini mencakup:

Meningkatkan kapasitas: Definisi persyaratan minimum untuk kapasitas dalam hal tahun pengalaman, akses terhadap peralatan, dan akses terhadap keuangan.

Menaikkan persaingan: Pelelangan terbuka, termasuk baru-baru ini beralih ke pengadaan elektronik (*e-procurement*).

Bekerja dalam batas anggaran: Penolakan penawaran yang melebihi perkiraan berdasarkan harga satuan yang ditentukan pemerintah.

Memastikan mendapatkan yang terbaik dari setiap nilai uang yang dibelanjakan: Penerimaan penawaran terendah yang memenuhi syarat.

Meningkatkan kualitas konstruksi: Kriminalisasi terhadap kegagalan konstruksi.

Meski reformasi ini mungkin tampak logis saat awal muncul, namun tidak ada yang berhasil, dan semua pihak, pada saat memiliki kesempatan, turut menyumbang pada konsekuensi yang tidak diharapkan akibat dari melemahkan (bukannya meningkatkan) kinerja. Hal ini dikarenakan reformasi yang dilakukan berdasarkan anggapan yang salah bahwa sektor swasta tidak dapat dipercaya untuk berinvestasi pada kapasitasnya sendiri. Sikap klien semacam itu meningkatkan rasa ketidakpercayaan lebih jauh di antara para pemangku kepentingan. Sebagaimana telah diakui di dalam sektor swasta, rasa tidak percaya semacam itu menimbulkan penundaan waktu, peningkatan biaya, rendahnya moral, dan buruknya kinerja.⁹

Contoh paling ekstrem dari reformasi yang dianggap buruk meliputi kriminalisasi terhadap kegagalan konstruksi (yang menghambat identifikasi dan perbaikan kesalahan) dan kriteria evaluasi penawaran yang kurang memperhitungkan kapasitas internal sebenarnya yang ada saat ini serta kinerja terdahulu. Hal ini mengurangi atau menghilangkan insentif yang membuat kontraktor bisa atau sebaliknya memaksa kontraktor untuk bekerja dengan baik, atau berinvestasi pada peningkatan kapasitas.

Membangun Kepercayaan

Sejalan dengan kerangka kerja ACT, sebuah pendekatan alternatif untuk pemerintah provinsi seharusnya akan berfokus pada penciptaan lingkungan kelembagaan dan regulasi yang terutama bertujuan membangun mekanisme akuntabilitas yang efektif yang pada saatnya nanti menimbulkan peningkatan kepercayaan.

Dalam jangka pendek, ini berarti membuang segala mekanisme akuntabilitas atau proses administrasi yang tidak menunjukkan hasil dalam hal peningkatan kinerja, dan sebaliknya berfokus pada dukungan terhadap penguatan pengawasan lapangan. Dalam kasus pemeliharaan berkala, hal ini berarti mengakui dan mendukung peran penting yang dijalankan oleh tenaga ahli pengawas. Sebagaimana digambarkan di Gambar 4, bahkan dalam kasus kontraktor yang tidak kompeten, seorang tenaga ahli pengawas yang berpengalaman dan profesional, jika didukung oleh klien, mampu memastikan terlaksananya pekerjaan yang berkualitas.

Prinsip yang sama berlaku dalam kasus unit pemeliharaan rutin secara swakelola. Dengan fokus pada pembangunan kepercayaan melalui sistem pengelolaan, akuntabilitas, dan penghargaan yang terbukti adil dan transparan, peningkatan¹⁰ yang nyata dalam kinerja bisa dicapai. Peningkatan tersebut mungkin pada akhirnya tidak akan bisa menyaingi apa yang bisa dicapai oleh sektor swasta, yang mampu menawarkan struktur penghargaan yang lebih baik untuk peningkatan kinerja. Namun dalam jangka pendek, dalam kondisi lemahnya pasar pemeliharaan jalan dan industri yang melayaninya saat ini, hal ini tidak dapat diartikan sebagai sebuah konklusi yang sudah pasti bahwa kontraktor swasta akan mampu bersaing secara efektif dengan unit swakelola yang dikelola dan termotivasi dengan baik.

CATATAN

- 1. Badan jalan (carriageway) adalah lebar jalan tanpa adanya pembatas atau pemisahan secara fisik yang menghalangi kendaraan untuk bergerak dari sisi satu ke sisi yang lain.
- 2. Kerangka kerja ACT diperkenalkan pertama kali dalam Naskah Pengarahan 2008 (Briefing

Paper 2008) yang diterbitkan oleh UK Institution of Civil Engineers. ACT berhasil diterapkan sebagai sarana studi korupsi oleh Bank Dunia di Etiopia dan kinerja industri pembangunan jalan di Indonesia. Kemudian dikembangkan lebih lanjut di bawah studi jalan daerah IndII di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Pada tahun 2013, ACT digunakan untuk menganalisis kendala kinerja kontrak pemeliharaan jalan di Mongolia.

- 3. Sumber: Road Construction Industry Assessment, Indonesia (Penilaian Industri Pembangunan Jalan, Indonesia). Bank Dunia. 2011.
- 4. Sumber: Provincial and Kabupaten Road Maintenance Management Phase 2: Interim report on maintenance implementation delivery mechanisms (Pengelolaan Pemeliharaan Jalan Provinsi dan Kabupaten Tahap 2: Laporan sementara mengenai mekanisme pelaksanaan implementasi pemeliharaan). AARB untuk IndII. 2011.
- 5. Selain dari ancaman dimasukkan ke dalam daftar hitam, yang dengan mudah bisa dihindari melalui pendaftaran perusahaan alternatif.
- 6. Sumber: Road Construction Industry Assessment, Indonesia (Penilaian Industri Pembangunan Jalan, Indonesia). Bank Dunia. 2011.
- 7. Standar internasional yang diakui untuk pengadaan sektor konstruksi adalah ISO 10845.
- 8. Munculnya praktik yang baik secara internasional dalam hal ini diuraikan di bawah prakarsa Transparansi Sektor Konstruksi (Construction Sector Transparency, atau CoST) internasional, lihat www.constructiontransparency.org
- 9. Situs online khusus yang melayani permintaan sektor swasta untuk peningkatan tingkat kepercayaan adalah www.myspeedoftrust.com
- 10. Studi Substitusi Tenaga Kerja oleh Bank Dunia yang dilakukan di Asia dan Afrika pada tahun 1970-an mengidentifikasi potensi peningkatan yang signifikan dalam kualitas dan dalam produktivitas tenaga kerja melalui peningkatan praktik pengelolaan dalam program pekerjaan umum. Peningkatan tersebut biasanya meliputi penyediaan dan pemeliharaan sarana yang memiliki kualitas yang baik, upah tunai, tugas harian yang terdefinisi dengan jelas (yang setelahnya pekerja atau tim yang bersangkutan bebas untuk pulang ke rumah), dan kondisi kerja yang baik. Studi banding informal yang dilakukan oleh penulis mengenai proyek pembangunan jalan berbasis tenaga kerja di Afrika pada tahun 1980-an menemukan banyak kasus bahwa peningkatan pengelolaan memakan biaya harian secara keseluruhan menjadi lebih dari dua kali lipat, tapi menghasilkan kualitas tinggi secara konsisten dan mengarah pada peningkatan yang cukup besar dari sisi produktivitas.

Tentang penulis:

Hamish Goldie-Scot telah bekerja sebagai konsultan internasional selama 33 tahun, setelah dua tahun bekerja sebagai seorang guru di Afrika. Ia memiliki pengalaman yang kuat terutama di bidang pengembangan dan pengkajian prakarsa tata kelola yang baik secara partisipatif, di bidang konstruksi dan pemeliharaan jalan berbasis tenaga kerja, dan yang lebih umum di bidang peningkatan dampak pembangunan yang berpihak pada rakyat miskin untuk investasi infrastruktur oleh sektor publik dan swasta. Ia pernah bekerja sebagai Insinyur Sipil, Perencanaan yang berpihak pada rakyat miskin, Insinyur Lingkungan, Pelatih, dan seorang ahli di bidang Pemantauan & Evaluasi/Tata Kelola di 26 negara berkembang dalam berbagai penugasan. Jangkauan pekerjaannya meliputi prakarsa akses pedesaan tingkat desa hingga memfasilitasi diskusi internasional tingkat menteri mengenai investasi infrastruktur dan risiko korupsi terkait. Kualifikasi dan pengalamannya yang luas memungkinkannya menerapkan keterampilannya secara luas serta lintas disiplin dan sektor. Ia merupakan anggota (fellow) UK Institution of Civil Engineers.

Pengantar Tentang PRIM: Program Peningkatan dan Pengelolaan Jalan Provinsi

Sebuah pendekatan baru terhadap pemeliharaan jalan daerah mengacu pada pembelajaran yang diperoleh dari program-program sebelumnya dan menekankan pada tata kelola, akuntabilitas, dan pengawasan publik untuk menjamin bahwa dana dipergunakan secara efisien. • Oleh John Lee



Pejabat di Nusa Tenggara Barat telah menunjukkan minat yang besar untuk ikut berpartisipasi dalam program percontohan PRIM. *Atas perkenan Max Antameng*

Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai oleh AusAID sedang menjalankan program percontohan pendekatan baru terhadap pemeliharaan jalan daerah yang menunjukkan harapan bagi peningkatan akuntabilitas dan transparansi, membuat penggunaan dana lebih efisien, dan menghasilkan jalan yang lebih terpelihara. Program Peningkatan dan Pengelolaan Jalan Provinsi (Provincial Road Improvement and Maintenance Program, [PRIM]) akan dijadikan percontohan di Nusa Tenggara Barat (NTB) mulai tahun 2013. Program ini akan dilaksanakan dengan kontribusi Hibah Infrastruktur Australia-Indonesia (Australia Indonesia Infrastructure Grant [AIIG]) untuk mendorong peningkatan pemeliharaan dan tata kelola pemerintahan yang baik dalam hal jalan provinsi. Bekerja dengan prosedur pemerintah yang telah ada, PRIM akan meningkatkan cara pemerintah provinsi mengelola dan memelihara jaringan jalan mereka dan mendorong pengawasan publik terhadap efektivitas perencanaan dan penyelenggaraan pemeliharaan. Hibah AIIG akan diberikan apabila pekerjaan pemeliharaan telah dipastikan bahwa pekerjaan telah direncanakan dan dilaksanakan dengan menggunakan prosedur yang disepakati serta memenuhi standar. Pemerintah Provinsi akan membiayai program kerjanya terlebih dahulu, dan akan menerima dana hibah AIIG setelah keberhasilan dalam memenuhi persyaratan program diverifikasi.

Rancangan PRIM mengacu pada pembelajaran yang diperoleh dari program-program donor sebelumnya, yang sebagian besar berfokus pada rekonstruksi¹, rehabilitasi, dan pemeliharaan jalan berkala. Program PRIM unik karena menentukan sasaran pada pemeliharaan rutin, yang sering kali terabaikan tetapi paling mendesak. Sebagian besar program telah melibatkan mekanisme penerapan khusus dan membantu meningkatkan kapasitas kelembagaan melalui dukungan teknis (technical assistance [TA]), perangkat perencanaan, dan pelatihan; PRIM akan memberikan jaminan keberlanjutan yang lebih besar dengan memberikan insentif untuk kinerja lebih baik kepada lembaga yang ada, serta peningkatan prosedur. PRIM juga menekankan transparansi dan akan memperkuat peran forum publik dalam menuntut pertanggungjawaban Dinas Bina Marga atas kinerjanya dalam mencapai hasil yang telah ditentukan.

Komponen-Komponen PRIM

Program di NTB tersebut akan diselesaikan dalam dua tahap: Tahap 1, mulai tahun 2013 sampai dengan bulan Juni 2015 (yang mencakup tahap yang sedang berjalan saat ini dari pendanaan IndII dan AIIG), akan berkonsentrasi pada peningkatan kapasitas kelembagaan dan tata kelola pemerintahan serta memperkenalkan pemeliharaan yang efektif; Tahap 2, mulai bulan Juli 2015 sampai dengan 2018, akan melanjutkan dan memperluas pekerjaan pemeliharaan dan rehabilitasi.

Total biaya yang diperkirakan untuk program di NTB adalah A\$ 130 juta, dan AIIG akan memberikan hibah sampai dengan A\$ 52 juta. Pendanaan hibah ini akan dilengkapi dengan TA yang didukung oleh IndII, termasuk penguatan kelembagaan, dukungan pengembangan kapasitas dan pengelolaan program, verifikasi hasil serta pemantauan dan evaluasi, (M&E) senilai A\$ 15,3 juta. A\$ 2,6 juta tambahan akan tersedia sebagai insentif untuk memperkuat prosedur perencanaan, pemrograman, dan penganggaran (planning, programming, and budgeting, [PPB]) dan untuk melibatkan masyarakat melalui Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (FLAJ) yang ada. Total pendanaan Australia akan mencapai A\$ 69,8 juta, di antaranya A\$ 17,2 juta (hibah AIIG sebesar A\$ 11,4 juta dan TA AusAID sebesar A\$ 5,8 juta) akan dialokasikan untuk Tahap 1.

Tingkat pengembalian ekonomis yang diperkirakan (economic internal rate of return, [EIRR]) untuk tujuh paket pemeliharaan dan pekerjaan rehabilitasi² berkala awal pada Tahap 1 adalah 88 persen dengan seluruh jalan dan paketnya memberikan nilai bersih saat ini (net present values, [NPV]) positif. EIRR untuk program PRIM secara keseluruhan adalah 98 persen, dengan NPV sebesar A\$ 43,5 juta. PRIM juga memungkinkan Dinas Bina Marga untuk memperoleh penghematan bersih sebesar sekitar A\$ 25,3 juta.

Poin-Poin Utama

IndlI tengah menjalankan percontohan pendekatan baru terhadap pemeliharaan jalan daerah yang menunjukkan harapan bagi peningkatan akuntabilitas dan transparansi, menjadikan penggunaan dana lebih efisien, dan menghasilkan jalan yang lebih terpelihara. Program Peningkatan dan Pengelolaan Jalan Provinsi (*Provincial Road Improvement and Maintenance Program*,[PRIM]) akan dijadikan percontohan di Nusa Tenggara Barat (NTB) pada tahun 2013. Program ini akan mempergunakan kontribusi Hibah Infrastruktur Australia-Indonesia (*Australia Indonesia Infrastructure Grant*, [AIIG]) untuk mendorong peningkatan pemeliharaan dan tata kelola pemerintahan yang baik terkait dengan jalan provinsi. Melalui prosedur pemerintah yang ada, PRIM akan meningkatkan cara pemerintah provinsi mengelola dan memelihara jaringan jalan dan mendorong pengawasan publik terhadap efektivitas perencanaan dan penyelenggaraan pemeliharaan. Hibah AIIG akan diberikan apabila pekerjaan pemeliharaan telah diverifikasi bahwa pekerjaan telah direncanakan dan dilaksanakan dengan menggunakan prosedur yang ditetapkan dan memenuhi standar yang telah disepakati. Provinsi akan membiayai terlebih dahulu program kerjanya, dan akan menerima kontribusi hibah AIIG setelah dinilai berhasil mematuhi syarat program.

PRIM unik karena menentukan sasaran pada pemeliharaan rutin, yang sering kali terabaikan. Tahap I, mulai tahun 2013 sampai dengan bulan Juni 2015, akan berkonsentrasi pada peningkatan kapasitas kelembagaan dan tata kelola pemerintahan dan memperkenalkan pemeliharaan yang efektif; Tahap 2, mulai bulan Juli 2015 sampai dengan 2018, akan melanjutkan dan memperluas pekerjaan pemeliharaan dan rehabilitasi.

Total biaya yang diperkirakan untuk program di NTB adalah A\$ 130 juta, AllG akan memberikan hibah sampai dengan A\$ 52 juta. Pendanaan hibah ini akan dilengkapi dengan TA (technical assistance) yang didukung IndII dan dana tambahan yang akan disediakan sebagai insentif untuk memperkuat prosedur perencanaan, pemrograman, dan penganggaran (planning, programming, and budgeting, [PPB]) dan untuk melibatkan masyarakat melalui Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (FLAJ).

Kondisi jalan provinsi yang tidak memuaskan merupakan akibat dari buruknya kualitas konstruksi dan kurangnya pemeliharaan. Proyek tidak selalu dipilih menurut kriteria yang rasional dan berdasarkan kebutuhan, pekerjaan seringkali ditetapkan dan diawasi dengan cara yang tidak memadai, dan korupsi bukan hal yang tidak biasa. Akar masalah tersebut tidak lain adalah kurangnya insentif untuk tata kelola pemerintahan yang efektif. Dinas Bina Marga tidak dimintai pertanggungjawaban dan tidak mendapat pengawasan publik.

PRIM mengikutsertakan pembelajaran dari pengalaman sebelumnya: Masukan jangka pendek dari TA dan sumber daya lain hanya akan memberikan dampak jangka pendek, kecuali apabila pengaruhnya dapat dilembagakan dan menjadi bagian dari kegiatan sehari-hari Dinas Bina Marga. Ini berarti melembagakan penggunaan perangkat perencanaan rasional ke dalam proses alokasi anggaran, meningkatkan akuntabilitas, memberi insentif terhadap kinerja yang baik, dan mengenakan sanksi terhadap kinerja yang buruk.

Hasil PRIM akan diverifikasi secara independen oleh tim teknis DJBM, dan akan menjadi dasar persetujuan pencairan hibah. Verifikasi akan mencakup tiga bidang, yaitu: penyusunan program pekerjaan pemeliharaan, pelaksanaan pekerjaan fisik, dan peningkatan kinerja kelembagaan.

Pendekatan berbasis hasil dan hibah insentif merupakan inovasi terpenting dalam rancangan PRIM. Hal yang juga penting adalah penentuan indikator-indikator anti-korupsi dan FLAJ yang akan meningkatkan tata kelola pemerintahan dan transparansi dengan menangani persoalan yang menjadi perhatian publik dan memberikan tekanan kepada Dinas Bina Marga untuk merencanakan dan melaksanakan program pemeliharaan yang efektif.

Mengatasi Penyebab Mendasar

Kondisi jalan provinsi yang tidak memuaskan merupakan akibat dari buruknya kualitas konstruksi dan kurangnya pemeliharaan. Bahkan dengan peningkatan jumlah jalan yang tidak memuaskan tersebut baru-baru ini, anggaran untuk pekerjaan jalan secara keseluruhan tetap tidak memadai dan cenderung dialokasikan untuk proyek-proyek yang menyangkut permodalan (capital

projects) yang lebih kasat mata, sementara pemeliharaan – khususnya pemeliharaan rutin – diabaikan. Proyek tidak selalu dipilih menurut kriteria yang rasional dan berdasarkan kebutuhan. Pekerjaan seringkali ditetapkan dan diawasi dengan cara yang tidak memadai. Dinas-Dinas Bina Marga memiliki kapasitas terbatas; dengan staf yang tidak dilatih secara memadai. Korupsi bukan hal yang tidak biasa.

Akar permasalahan tersebut adalah kurangnya insentif untuk tata kelola yang efektif. Institusi di bawah Dinas Bina Marga tidak dimintai pertanggungjawaban atas kinerja mereka dalam mengelola jaringan jalan secara efisien. Institusi tersebut tidak mendapat tekanan pengawasan publik untuk menentukan prioritas yang tepat dan memberikan hasil yang lebih baik. Tidak ada pemeriksaan apakah mereka melaksanakan pekerjaan dengan memperhatikan nilai manfaat dari setiap rupiah yang dibelanjakan (*value-for-money*) dan tidak ada sanksi jika mereka gagal.

Akibatnya, jalan mengalami kerusakan lebih dini, sehingga pada akhirnya memerlukan biaya rehabilitasi atau rekonstruksi yang jauh lebih mahal. Pemerintah Indonesia memperoleh nilai manfaat yang rendah dari pengeluarannya. Biaya yang dikeluarkan pengguna jalan jauh lebih tinggi dari yang diperlukan, sehingga mengganggu upaya Pemerintah dalam pembangunan sosial dan ekonomi.

Strategi Pemerintah Indonesia

Direktorat Jenderal Bina Marga (DJBM) di Kementerian Pekerjaan Umum (Kementerian PU) memiliki tanggung jawab untuk membantu menjamin kualitas jalan provinsi dan kabupaten yang lebih baik. Tetapi, upaya untuk meningkatkan pemeliharaan jalan terutama hanya fokus pada rekonstruksi dan rehabilitasi. Negara-negara lain telah berhasil menerapkan alih daya (outsourcing) terhadap tanggung jawab pengelolaan jaringan jalan dengan menggunakan kontrak berbasis hasil atau kinerja. Ini telah dicoba di Indonesia, tetapi dengan hasil yang beragam.

Undang-Undang no. 22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menunjukkan perhatian Pemerintah Indonesia terhadap kondisi infrastruktur jalan. Diprakarsai oleh Kementerian Perhubungan – yang tidak memiliki tanggung jawab secara langsung terhadap jalan dan pemeliharaannya – Undang-Undang ini memuat beberapa ketentuan yang dirancang untuk meningkatkan kondisi jalan, yaitu: institusi di bawah Dinas Bina Marga harus bertanggung jawab atas kecelakaan yang timbul akibat kegagalan dalam memelihara standar yang memadai; dana khusus untuk jalan harus ditetapkan untuk menjamin ketersediaan sumber daya yang memadai untuk pemeliharaan jalan; dan FLAJ harus dibentuk di tingkat nasional, provinsi, dan kota/kabupaten – melapor secara langsung kepada Gubernur, untuk tingkat provinsi – untuk membantu menjamin perencanaan dan penyelenggaraan layanan infrastruktur jalan, lalu lintas, dan angkutan yang lebih efektif. Keanggotaan forum ini terdiri dari anggota masyarakat sipil, badan pemerintah terkait, dan pengguna jalan.

Memverifikasi Kinerja Berbasis Hasil

PRIM dirancang untuk memperkuat kinerja dari:

- Pemerintah provinsi, dalam memaksimalkan nilai manfaat dari setiap rupiah yang dibelanjakan (*value-for-money*) dalam pendanaan, penyusunan program, dan penugasan pemeliharaan jalan
- · Kontraktor swasta, dalam melaksanakan pemeliharaan jalan sesuai dengan spesifikasi
- · Konsultan swasta dalam merancang pekerjaan dan mengawasi kontraktor secara efektif
- Masyarakat sipil, dalam menuntut pertanggungjawaban semua pihak atas layanan yang diberikan.

Untuk mencapai hal ini, PRIM fokus pada:

- · Penggunaan hibah bersyarat, dengan pencairan yang ditentukan oleh hasil fisik dan kelembagaan yang memuaskan
- Pengungkapan informasi program dan peningkatan peluang terhadap pengawasan publik.

Akuntabilitas juga akan diperkuat melalui:

- Pengawasan lapangan yang lebih efektif, yang difasilitasi dengan indikator-indikator peningkatan status dan remunerasi insinyur pengawas (supervising engineers)
- Penerapan yang lebih baik dari prosedur pengadaan barang dan jasa yang adil
- Prosedur perencanaan dan pemantauan yang menyajikan rencana dengan jelas, menunjukkan kemajuan, memfasilitasi kajian, dan tindakan perbaikan
- Keterlibatan FLAJ untuk mengawasi rencana dan hasil serta menyalurkan pengaduan masyarakat
- Penggunaan verifikator independen untuk memeriksa kepatuhan hasil pekerjaan.

Kementerian teknis yang berwenang untuk menjalankan verifikasi adalah Kementerian Pekerjaan Umum. Tim Teknis, didukung oleh konsultan, akan melakukan verifikasi terhadap hasil pekerjaan serta memberikan penilaian teknis dan keuangan selama pelaksanaan pekerjaan untuk memaksimalkan peluang keberhasilan verifikasi.

Verifikasi akan mencakup tiga indikator yang menjadi syarat pencairan hibah:

- Penyusunan program pekerjaan pemeliharaan: Ini akan memastikan bahwa program pekerjaan tahunan disusun berdasarkan prosedur perencanaan, pemrograman, dan penganggaran (planning, programming, and budgeting, [PPB]) yang telah disetujui, pekerjaan yang diusulkan tercakup dalam anggaran provinsi, dan anggaran pemeliharaan diumumkan di situs internet.
- Pelaksanaan pekerjaan fisik: Ini akan memastikan penyelesaian hasil fisik dan kepatuhan terhadap spesifikasi teknis, pedoman pengadaan, dan pengamanan lingkungan dan sosial.
- Peningkatan kinerja kelembagaan: Ini akan memastikan kemampuan provinsi dalam menyusun program kerja tahunan dengan dukungan eksternal yang semakin berkurang, mengadopsi prosedur operasional standar menurut FLAJ, mengadakan forum dan konsultasi publik, dan menyebarluaskan hasilnya kepada masyarakat, menerapkan pelatihan yang telah disepakati dan program pengembangan tenaga kerja dengan baik, serta menyusun dan mengajukan laporan pemantauan dan evaluasi (M&E) tahunan.

Proses verifikasi dapat menimbulkan peluang terjadinya pungutan liar (*pungli*) yang mengarah pada perilaku korup. Upayaupaya penanggulangan berdasarkan PRIM mencakup pengembangan dan penerapan rencana tindak anti-korupsi, dengan merekrut konsultan verifikasi independen, yang ditugaskan pada Tim Teknis, dan dukungan bagi FLAJ yang akan mendorong transparansi dan pengawasan oleh anggota masyarakat yang berkepentingan. Hal ini akan mengurangi risiko pengadaan dan kinerja buruk dari kontraktor dan konsultan.

Penggunaan nilai acuan pekerjaan (NAP, reference unit costs/RUCs) akan membantu menghindari kolusi dalam penetapan harga. NAP akan dipergunakan untuk memperkirakan nilai pekerjaan yang diverifikasi dan pencairan yang harus dilakukan dari hibah. NAP akan mencerminkan harga pasar di provinsi dan akan dimutakhirkan setiap tahun.

Perlu dicatat pula bahwa apabila terjadi kinerja yang buruk, hibah tidak akan dibayarkan. Ini merupakan insentif terbesar yang mendorong pelaksanaan pekerjaan yang efektif. Selain itu, dana hibah akan diserahkan kembali apabila terdapat bukti adanya pengeluaran yang tidak memenuhi syarat setelah pencairan hibah.

Pelajaran untuk Rancangan PRIM

Pelajaran yang diperoleh dari pengalaman sebelumnya adalah bahwa masukan jangka pendek dari TA dan sumber-sumber lain untuk mendukung pemeliharaan jalan, baik untuk perencanaan, rancangan, pelaksanaan, atau penguatan kelembagaan, kemungkinan tidak akan memberikan dampak jangka panjang, kecuali apabila pengaruhnya dapat dilembagakan dan menjadi bagian dari kegiatan sehari-hari Dinas Bina Marga. Ini berarti memasukkan perangkat perencanaan rasional ke dalam proses penetapan penganggaran dan prioritas belanja, dan menuntut Dinas Bina Marga untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya dalam menangani jaringan jalan dan memperoleh nilai manfaat dari setiap rupiah yang dibelanjakan dari anggaran yang sudah dialokasikan. Ini berarti mendorong Dinas Bina Marga, konsultan, dan kontraktor untuk mencapai kinerja yang diharapkan — dan juga mendorong mereka untuk mencapai hal tersebut, dengan menerapkan sanksi kontrak dan tekanan dari pengawasan publik. Dan untuk rancangan program percontohan seperti PRIM, membutuhkan fokus lebih besar terhadap peningkatan berkelanjutan dalam tata kelola dibandingkan dengan hasil fisik.

Sebuah Pendekatan Baru

Rancangan PRIM mencerminkan pembelajaran yang diperoleh dari pengalaman sebelumnya. Berbeda dari upaya-upaya sebelumnya, fokus PRIM adalah pemeliharaan dan bukan rekonstruksi, rehabilitasi, atau perluasan kapasitas jaringan jalan, dan PRIM akan menerapkan persyaratan yang disertakan dalam dukungan hibah AIIG (dan diharapkan bentuk dukungan pemerintah pusat lainnya di masa yang akan datang) untuk memperkuat tata kelola pemerintahan yang lebih berkelanjutan.

Dengan fokus pada pemeliharaan rutin, yang saat ini nyaris benar-benar terabaikan, PRIM akan mendorong Dinas Bina Marga provinsi untuk meningkatkan baik hasil fisik maupun tata kelola program. PRIM akan memberikan kontribusi hibah sampai dengan 40 persen dari pengeluaran untuk pemeliharaan apabila pekerjaan yang selesai telah mendapatkan verifikasi bahwa pekerjaan tersebut telah memenuhi indikator kinerja teknis dan PPB yang telah disepakati. PRIM juga akan memberikan sampai dengan 5 persen dana hibah tambahan sebagai imbalan atas peningkatan kinerja kelembagaan. Untuk menjamin keberlanjutan, PRIM akan bekerja dengan menggunakan, dan sedang dalam proses memperkuat, prosedur pemerintah yang ada, dengan menggunakan konsultan lokal untuk rancangan dan pengawasan dan kontraktor daerah untuk penerapannya. Dengan meningkatkan peran, profil, dan kemampuan FLAJ provinsi, PRIM akan menuntut Dinas Bina Marga Provinsi untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya secara terbuka. PRIM akan memperkenalkan prosedur PPB yang obyektif dan memberi imbalan atas penerapan prosedur secara permanen sebagai bagian dari siklus perencanaan tahunan. Prosedur ini termasuk dorongan yang kuat terhadap anti korupsi.

Verifikasi Keluaran dan Pencairan Dana Hibah

Verifikasi keluaran teknis dan tata kelola menjadi dasar persetujuan pencairan hibah. Verifikasi akan dilakukan secara independen yang tidak terkait dengan para pihak yang terlibat.

DJBM akan mewakili Kementerian teknis, dalam hal ini adalah Kementerian PU, yang berkewajiban melaksanakan verifikasi. Tim Teknis DJBM, yang didukung konsultan, akan memverifikasi hasil akhir dan menjalankan penilaian teknis dan keuangan sebelum pekerjaan selesai untuk mengurangi kemungkinan pekerjaan tersebut gagal dalam verifikasi. Verifikasi akan mencakup tiga indikator yang berkaitan dengan pencairan dana hibah, yaitu:

Penyusunan program pekerjaan pemeliharaan: Ini akan memastikan bahwa program pekerjaan tahunan disusun berdasarkan prosedur PPB yang telah disetujui, pekerjaan yang diusulkan tercakup dalam anggaran provinsi, dan anggaran pemeliharaan diumumkan di situs internet. Setelah program tersebut diverifikasi, pembayaran di muka hingga sebesar 30 persen dari kontribusi hibah terhadap biaya (atau 12 persen dari biaya program kerja tahunan) dapat dicairkan.

Pelaksanaan pekerjaan fisik: Ini akan menyatakan penyelesaian hasil fisik dan kepatuhan terhadap spesifikasi teknis, pedoman pengadaan, dan pengamanan lingkungan dan sosial. Pekerjaan yang telah diverifikasi akan memenuhi syarat untuk pencairan sampai dengan 70 persen dari kontribusi hibah terhadap biaya (atau sampai dengan 28 persen dari biaya program kerja tahunan).

Peningkatan kinerja kelembagaan: Hal ini akan menunjukkan kemampuan NTB dalam menyusun program kerja tahunan dengan semakin berkurangnya dukungan eksternal yang, mengadopsi prosedur operasional standar menurut FLAJ, mengadakan forum dan konsultasi publik dan menyebarluaskan hasilnya kepada masyarakat, menerapkan pelatihan yang telah disepakati dan program pengembangan tenaga kerja dengan baik, serta menyusun dan mengajukan laporan M&E tahunan.

Mendorong Kinerja

Pendekatan berbasis hasil dan hibah insentif merupakan inovasi terpenting dalam rancangan PRIM. Tidak ada program setara yang pernah menerapkan pendekatan ini sebelumnya. Unsur utama yang diperlukan untuk mengubah perilaku secara berkesinambungan adalah dengan keberadaan FLAJ yang melakukan pengawasan eksternal secara efektif dan menuntut transparansi yang lebih besar terkait rencana dan kinerja. PRIM akan memberikan insentif keuangan untuk mendorong perubahan kelembagaan dan pelatihan; dukungan PRIM kepada FLAJ akan membuat pengaruh mereka menjadi lebih efektif. PRIM juga akan melibatkan pihak ketiga yang independen untuk memverifikasi bahwa pekerjaan yang telah diselesaikan memenuhi kriteria yang disepakati, dan memberikan insentif untuk mengurangi peluang penipuan dan korupsi. Lebih lanjut, PRIM telah dirancang menjadi program yang berkelanjutan dengan penekanan pada penyelesaian dan

penguatan sistem dan prosedur pemerintah yang ada, dengan menggunakan konsultan dan kontraktor lokal, melatih staf provinsi, dan meningkatkan tekanan akuntabilitas kinerja.

Korupsi

Berbagai langkah dalam PRIM untuk mengurangi risiko korupsi mencakup rencana tindak anti-korupsi, memperkerjakan verifikasi independen, dukungan untuk FLAJ, dan tentu saja ancaman untuk menolak pembayaran (non-reimbursement) dari fasilitas AIIG. FLAJ, dengan fokusnya pada transparansi dan keterlibatan masyarakat sipil, akan membantu mencegah suap dan kualitas pekerjaan yang rendah. Perjanjian hibah akan mencakup mekanisme untuk menarik kembali dana dari NTB apabila terdapat bukti adanya pengeluaran yang tidak memenuhi syarat setelah pencairan hibah.

Peran FLAJ

FLAJ akan memegang peran penting dalam PRIM, melalui peningkatan tata kelola pemerintahan dan transparansi dengan menangani persoalan yang menjadi perhatian publik dan memberikan tekanan kepada Dinas Bina Marga untuk merencanakan dan melaksanakan program pemeliharaan yang efektif. FLAJ NTB didirikan pada tahun 2010, dengan tugas memecahkan masalah lalu lintas jalan dan angkutan, mengkoordinasi badan-badan provinsi terkait dan melaporkan hasilnya kepada Gubernur. Dengan diketuai oleh Gubernur sendiri, keanggotaan FLAJ termasuk kepala dinas pekerjaan umum provinsi, kepolisian dan dinas perhubungan darat, perwakilan penyelenggara transportasi, perwakilan universitas, pakar bidang transportasi, perwakilan LSM yang fokus pada transportasi dan pengamat transportasi. PRIM akan memperkuat perannya dalam menangani pengaduan masyarakat serta meningkatkan tata kelola pemerintahan dan transparansi dengan melakukan pengawasan terhadap rencana dan program Dinas Bina Marga. Dukungan PRIM kepada FLAJ termasuk memberikan dukungan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap persoalan pemeliharaan jalan dan peran FLAJ melalui pesan SMS, pengembangan situs internet, dan rapat komunitas mengenai rencana dan proyek (misalnya, mengenai prioritas keseluruhan pekerjaan, serta persoalan daerah terkait proyek seperti akses terhadap properti, keberlangsungan sistem drainase, dll.). PRIM juga akan mendukung FLAJ untuk menangani persoalan lintas sektoral seperti akses yang setara terhadap transportasi bagi penyandang cacat dan melaporkan pengelolaan pengaduan masyarakat. Program pelatihan bagi anggota FLAJ akan dikembangkan berdasarkan studi kebutuhan pelatihan yang dilakukan PRIM.

Mengapa Jalan Provinsi NTB?

Jalan provinsi menghubungkan jalan nasional dan jalan kabupaten. Jalan provinsi menanggung seperlima dari total kebutuhan penggunaan jalan. Provinsi yang bertanggung jawab atas jalan tersebut biasanya memiliki kapasitas lebih besar daripada tingkat kabupaten. Menjalankan program percontohan di tingkat provinsi memiliki peluang keberhasilan yang lebih besar.

Jaringan jalan provinsi NTB sepanjang 1.772 km memerlukan pemeliharaan lebih baik yang mendesak: hanya 49 persen dari panjang seluruh jalan berada dalam kondisi stabil. Pada tahun 2010 dan 2011, IndII memberi dukungan dalam menyusun program pemeliharaan untuk NTB dengan menggunakan prosedur PPB yang lebih baik dan menggali potensi untuk mendorong pelaksanaan program pemeliharaan berbasis hasil. Pemerintah Provinsi menunjukkan minat yang besar dan mengakui peningkatan tata kelola pemerintahan sebagai fokus utamanya. Gubernur dan DPRD memberikan wewenang atas pendanaan tahun jamak dan kontrak kerja untuk memfasilitasi penerapannya. NTB telah membentuk FLAJ yang efektif dan meningkatkan anggaran pemeliharaan jalan untuk tahun 2012. Pada bulan Februari dan Maret, dan juga pada bulan Agustus, September, dan Oktober 2012, FLAJ mendesak DJBM dan IndII untuk mempercepat pelaksanaan PRIM. NTB juga merupakan salah satu dari provinsi termiskin di Indonesia.

Apabila program percontohan di NTB ini berhasil, program ini dapat diperluas ke provinsi-provinsi lainnya, dan bahkan diterapkan pada sistem jalan kabupaten. Bappenas, Kemenkeu, dan DJBM semua berharap dapat memperluas PRIM. ■

CATATAN

- 1. Lihat Pesan Editor pada halaman 2 untuk diskusi dan istilah-istilah teknis lain terkait manajemen jalan.
- 2. Pekerjaan tersebut diperlukan agar beberapa ruas jalan berada dalam kondisi yang dapat dipelihara.

Tentang penulis:

John Lee adalah Direktur Teknik untuk Transportasi pada Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII). Ia memiliki pengalaman lebih dari 40 tahun sebagai spesialis sektor transportasi, termasuk 15 tahun bekerja di Indonesia. Ia berpengalaman mengelola berbagai macam proyek kebijakan dan perencanaan transportasi, menangani semua moda transportasi, baik nasional maupun regional, di seluruh Asia, Afrika, Timur Tengah, dan wilayah Pasifik. Ia memahami dengan baik persyaratan semua badan hibah internasional utama. Sebelum bergabung dengan IndII, John menjadi Penasihat Departemen Transportasi yang baru di Abu Dhabi, di sana ia mendukung pembentukan Highways and Public Transport Division (Divisi Jalan dan Transportasi Publik) mulai dari nol. John memiliki keahlian dalam pengembangan kelembagaan, studi kelayakan investasi, perencanaan transportasi multi moda, penyelenggaraan proyek berbasis kinerja (termasuk PPP/KPS), dan pengelolaan aset.

Ahli Lokal Tentang Jalan Daerah

Prakarsa mewawancarai dua pejabat yang memiliki pemahaman yang baik tentang berbagai pilihan yang harus diambil para pembuat kebijakan daerah untuk mengelola jaringan jalan.



Ir H. Dwi Sugiyanto, MM (kiri) dan Dr H. Rosyadi Sayuti, M.Sc (kanan) Atas perkenan Annetly Ngabito

Kesan pertama yang terlintas dalam pikiran ketika bertemu dengan Dr. H. Rosyadi Rangkuti, M.Sc (Kepala Bappeda Nusa Tenggara Barat [NTB]) dan Ir. H. Dwi Sugiyanto, MM (Kepala Dinas PU Nusa NTB) adalah: pendekar. Bukan "pendek" dan "kekar", melainkan "prajurit" – bukan dalam arti pejuang, melainkan seseorang dengan pemahaman yang dalam terhadap suatu subyek. Jadi bukan pendekar dalam hubungan dengan ilmu silat, melainkan dalam urusan program Provincial Road Improvement and Maintenance Program (PRIM, Program Pengelolaan dan Peningkatan Jalan Provinsi), yang sedang menjadi proyek percontohan di NTB. Dr. Rosyadi Rangkuti menangani perencanaan dan program infrastruktur di NTB, sedangkan Ir. H. Dwi Sugiyanto menangani aspek teknis PRIM. Keduanya sangat mengenal PRIM dan bersedia berbagi pengetahuan; terbukti pada saat *Prakarsa* mengajukan permintaan wawancara, mereka bersedia diwawancarai saat itu juga.

Kedua pejabat tersebut memberikan keterangan dan observasi yang jelas mengenai peran PRIM, proses pengambilan keputusan pengelolaan jalan, serta ekspansi PRIM ke provinsi lainnya. Di bawah ini adalah cuplikan perbincangan Prakarsa dengan kedua ahli tersebut. Teks wawancara lengkap tersedia di di kolom "Sosok dan Pemikiran" di situs website IndII (www.indii.co.id).

Prakarsa: Apa manfaat yang ditawarkan program PRIM dan dampak positif apa yang Bapak rasakan dengan terpilihnya daerah NTB sebagai proyek percobaan program ini?

Dr. Rosyadi Sayuti, M.Sc: Program PRIM datang tepat waktu untuk NTB, karena kami baru menyelesaikan program percepatan peningkatan pemantapan jalan provinsi 2011–2012¹, Program tersebut meliputi panjang jalan 350 km dan meningkatkan kemantapan jalan² dari awalnya 44 persen menjadi hampir 70 persen. Hakikat dari program PRIM dan program percepatan peningkatan jalan ini sama, yakni memperkenalkan pemeliharaan jalan tepat waktu dan berdasarkan output. Persyaratan awal program, dengan meningkatkan dana daerah untuk pemeliharaan jalan, merupakan pembelajaran bagi kami di masa mendatang agar dalam memasukkan dana pemeliharaan jalan, haruslah dalam jumlah yang cukup. Selain itu dipandang dari sisi Bappeda, program PRIM tersebutdatang pada pertengahan 2013, dan kita akan memulai RPJMD baru terhitung 2014 sampai 2018, dan ini adalah alasan saya menyebut program ini tepat waktu. Berkenaan dengan alokasi dana pemeliharaan, akan kami sampaikan kepada rekan-rekan DPRD, bahwa untuk mengikuti program PRIM diperlukan dana yang cukup untuk membiayai program pemeliharaan jalan yang sudah kami perbaiki sebelumnya.

Di masa lalu, alokasi dana untuk pemeliharaan jalan di sektor jalan lebih didasarkan pada alasan politik. Apa kriteria terbaik pengalokasian dana pemeliharaan untuk program PRIM?

Kami harus mengakui, di masa lalu sampai dengan sekarang dana yang dialokasikan untuk pemeliharaan sangat sedikit, karena fokus kami lebih tertuju ke pemantapan jalan. Di masa lalu, kondisi kemantapan jalan provinsi hanya kurang dari 50 persen dan itu merupakan perhatian utama provinsi. Oleh karena itu, apabila selama ini kami katakan keputusan itu "politis" mungkin artinya pengaruh legislatif dalam penetapan pengalokasian anggaran pemeliharaan lebih besar dibanding Bappeda.

Di masa yang akan datang, kami akan lebih realistis lagi. Mungkin pengaruh politis tidak bisa kami kurangi, tetapi dana untuk pemeliharaan akan diperbesar mengingat jumlah jalan yang akan kami pelihara dengan merujuk hasil akselerasi bertambah besar, yakni hampir 70 persen, dan pemantapan jalan ini harus dijaga dengan program pemeliharaan jalan yang tepat waktu dan cukup dananya, supaya tidak terjadi kerusakan dini.

Sejauh mana Bapak antisipasi adanya masalah kualitas dan korupsi dalam implementasi penyelenggaraan jalan di NTB? Apakah Bapak sadar akan konsekuensinya bagi pengguna jalan?

Di zaman transparansi seperti sekarang, agak riskan kalau orang bermain-main di proyek, di mana semua mata dapat melihat dan semua lembaga dapat melapor. Sekarang ini makin sempit ruang bagi mereka yang ingin melakukan korupsi di dalam pelaksanaan pekerjaan.

Sehingga menurut saya ada ataupun tidak ada proyek PRIM, dengan semakin meningkatnya tingkat pemahaman dan kewaspadaan masyarakat, serta tuntutan masyarakat, secara alamiah

korupsi akan turun dengan sendirinya.

Dengan adanya proyek PRIM, saya berharap proses penurunan tindak pidana korupsi akan dipercepat, khususnya dalam hal pembangunan ataupun pemeliharaan jalan. Memang sudah menjadi rahasia umum, pembangunan jalan memudahkan orang untuk melakukan tindak korupsi.

* * *

Prakarsa: Provincial Road Improvement and Maintenance (PRIM) adalah program pemerintah Australia yang bertujuan mendorong program pemeliharaan jalan provinsi berdasarkan kinerja. Dampak positif apa yang Bapak harapkan pada perencanaan, pemrograman, penganggaran dan pelaksanaan program ini?

Ir. H. Dwi Sugiyanto, MM: Pertama-tama perkenankanlah saya menyampaikan apresiasi kepada pemerintah pusat atas ditunjuknya provinsi NTB menjadi proyek percobaan dari program PRIM. Panjang jalan di Provinsi NTB adalah sebagai berikut: Jalan nasional 632 km dengan kondisi per akhir Desember 2012 mantap 99,14%. Jalan provinsi 1.772 km kondisi mantap 66.2% dan jalan kabupaten 2.540 km dengan kondisi mantap 35 sampai 40 persen.

Berkaitan dengan hal tersebut, terutama sehubungan dengan jalan provinsi, pemerintah provinsi telah melakukan upaya untuk mendukung pemantapan jalan, dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Berkat program PRIM, kami mendapat keuntungan ganda, yakni alokasi anggaran untuk jalan provinsi, dan pengelolaan jalan itu sendiri. Hibah PRIM bukan semata-mata berarti tambahan alokasi dana, melainkan juga *transfer* pengetahuan tentang manajemen program, termasuk perencanaan, identifikasi, pemrograman dan langkah-langkah strategis, sesuai tata ruang provinsi. Keuntungan penting lain adalah, program ini memungkinkan kami untuk menyelesaikan pekerjaan jalan yang memang harus kami lakukan, terutama perkerasan, pembuatan struktur teknis, dan berbagai perlengkapan jalan².

Diciptakannya Forum Lalu Lintas sebagai pemangku kepentingan jalan juga merupakan hal yang positif bagi NTB. Prosedur Pengoperasian Standar (SOP – Standard Operating Procedures) preservasi jalan nantinya akan diberlakukan secara nasional. Dengan adanya proyek percobaan, optimalisasi organisasi forum lalu lintas provinsi juga dapat terlaksana, dan nantinya hasil dari proyek percontohan ini dapat diimplementasikan secara nasional.

Inisiatif pemerintah daerah NTB untuk menindaklanjuti program hibah Pemerintah Australia juga positif sekali. Hubungan antara NTB dengan pemerintah Australia sudah dimulai, Pertama, pada saat NTB menerima pinjaman dari proyek EINRIP. Sekarang berlanjut dengan PRIM, yang membuat biaya pemeliharaan jadi lebih ringan. Langkah berikut adalah transfer pengetahuan tentang cara pengelolaan jalan setelah program PRIM selesai.

Di masa lalu, alokasi dana untuk pemeliharaan jalan lebih didasarkan pada alasan politik. Di bawah program PRIM, menurut Bapak, apa kriteria terbaik untuk pengalokasian dana?

Pemeliharaan jalan sebenarnya berkait langsung dengan penganggaran, dan penganggaran sebaiknya tidak dilakukan berdasarkan alasan politis melainkan mengacu pada kebutuhan untuk melayani masyarakat secara optimal. Namun karena keterbatasan alokasi dana untuk provinsi, jumlah dana yang dibutuhkan tak dapat terpenuhi sepenuhnya. Kebijakan pemerintah provinsi dalam pengalokasian anggaran yang lalu lebih difokuskan pada aksesibilitas, mobilitas, kemantapan permukaan jalan untuk mendorong arus barang dan jasa.

Memang pembiayaan jalan nasional berbeda jauh dengan pembiayaan jalan provinsi. Jalan nasional lebarnya 7 meter, dilengkapi utilitas jalan, sehingga harga pembangunannya sekitar Rp 5 sampai 6 miliar per km. Sedangkan untuk jalan provinsi, yang lebarnya 4,5 sampai 5 m, karena yang kita utamakan lebih dulu lapis permukaan dan badan jalan, biayanya hanya sebesar Rp 2,5 miliar. Kalau berbicara anggaran, memang tidak bisa disandingkan dengan alokasi yang disiapkan oleh pemerintah pusat, yang didasarkan pada standar jalan nasional.

Pemerintah Daerah saat ini masih lebih memprioritaskan rehabilitasi dan peningkatan jalan, untuk mendorong kemantapan permukaan, tapi dampaknya adalah penurunan umur ekonomis jalan.² Pemeliharaan jalan provinsi rata-rata hanya Rp 7 sampai 10 juta per km, sementara untuk jalan nasional, pekerjaan pemeliharaan rutin biayanya sekitar Rp 50 juta per km. Ini suatu perbedaan mencolok yang perlu diperhatikan dalam program PRIM.

Prioritas PRIM adalah layanan. Kami belum berencana untuk menambah jalan, akan tetapi akan menambah jalan-jalan layang yang menghubungkan wilayah satu ke wilayah lain, dan daerah terisolir yang strategis dari sudut pandang ekonomi atau produksi kerajinan.

Pada program PRIM ini selain pemeliharaan rutin, kami juga berharap bisa meningkatkan standar perlengkapan dan utilitas jalan untuk memperpanjang umur ekonomis jalan, supaya tidak segera rusak. Dengan demikian kami perkirakan, untuk pemeliharaan rutin, akan meningkat Rp 25−40 juta per km. ■

-Wawancara ini dilakukan oleh Max Antameng, PhD, analis finansial PRIM di Indll.

Pandangan Para Ahli

Pertanyaan: Program donor telah lama difokuskan pada rehabilitasi jalan dan penguatan institusi, akan tetapi pemeliharaan jalan selama ini tetap bermasalah. IndII mencoba mendorong kinerja pemeliharaan yang lebih baik dengan memberi insentif melalui dana hibah. Apakah ini dapat dijalankan dan apakah manfaatnya dapat dirasakan dalam jangka waktu lama?

Prof. Suyono Dikun

Mantan Deputi Infrastruktur Bappenas, mantan Deputi Infrastruktur dan Pembangunan Regional Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, dan Pakar Transportasi

"Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk memberikan dana hibah (Inpres Peningkatan Jalan Provinsi dan Inpres Peningkatan Jalan Kabupaten) untuk program pemeliharaan jalan daerah kepada Pemerintah Daerah dalam mendukung rencana pembangunan lima tahun (REPELITA) selama masa Orde Baru tahun 1970–1997. Pada era tersebut, dana hibah untuk jalan provinsi dan kabupaten efektif untuk memelihara jalan daerah agar tetap dalam keadaan baik. Terdapat sistem pemberian penghargaan dan penalti, di mana Pemerintah Pusat, melalui Bappenas, memiliki akses penuh dan dapat mengontrol data dan informasi jalan daerah, melalui laporan berkala dari Pemerintah Daerah dan rapat teratur yang efektif.

Setelah desentralisasi tahun 2001, Pemerintah Indonesia tidak lagi memiliki kendali atas penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang mereka berikan kepada Pemerintah Daerah (Pemda). Pemda cenderung mengabaikan pemeliharaan jalan, dan sejak saat itu kondisi jalan daerah (terutama jalan kabupaten) terus memburuk. Direktorat Jenderal Bina Marga hanya menangani pemeliharaan jaringan jalan nasional. Praktis tidak ada informasi mengenai kondisi jalan daerah dan program pemeliharaan yang dilaporkan kepada Pemerintah Indonesia di tingkat pusat. Program hibah IndII untuk jalan daerah akan berhasil, dan memberikan manfaat jangka panjang, hanya apabila ditetapkan indikator kinerja yang jelas dan diterapkan sistem pemberian penghargaan dan penalti. IndII juga harus mengamati dan memantau secara ketat aspek tata kelola lembaga publik dari lembaga daerah yang menangani jalan."

Gandhi Harahap, M.Sc Penasihat Senior bidang Kebijakan Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum

"Jalan daerah penting untuk meningkatkan kondisi sosial dan ekonomi wilayah pedesaan. Pemeliharaan jalan diperlukan untuk memastikan bahwa jalan selalu dalam keadaan terawat. Pemeliharaan ini terkait dengan upaya mencegah terjadinya kerusakan akibat faktor lingkungan seperti air, melakukan perbaikan terhadap area yang rusak seperti jalan berlubang dan mengambil langkah untuk menjaga agar tidak terjadi kerusakan lebih lanjut, serta memastikan bahwa penunjuk jalan dapat terlihat dengan baik oleh pengguna jalan.

Agar dapat melakukan pemeliharaan jalan dengan baik, lembaga terkait dan kontraktor perlu memahami aspek konstruksi jalan dan teknik pemeliharaan yang memungkinkan jalan lebih tahan lama. Masalah-masalah teknis ini mudah dipelajari, dan Direktorat Jenderal Bina Marga telah mengeluarkan suatu panduan teknis dan buku petunjuk yang mencakup informasi ini.

Tetapi karena pemeliharaan yang benar memerlukan upaya yang dilakukan secara terus-menerus dan penuh disiplin, kunci keberhasilan terletak pada pengaturan kelembagaan: bagaimana Dinas Bina Marga dapat terorganisir; metode yang digunakan; bagaimana mereka didanai; dan bagaimana kondisi jalan, serta hasil kegiatan pemeliharaan dipantau dan dievaluasi. Di balik kata "disiplin" terdapat gagasan tentang budaya yang mendorong kerja keras dan tanggung jawab.

Karena kita berbicara mengenai jalan kabupaten, maka perlu dicari institusi penyedia jasa pembangunan dan pemeliharaan jalan yang terbaik di kabupaten yang sesuai untuk kondisi di Indonesia. Untuk melakukan ini kita dapat belajar dari pengalaman Australia dalam pemeliharaan jalan di pedesaan – contohnya pada tingkat daerah, di mana bahkan jalan berbatu (gravel) atau jalan tanah dapat dipelihara dengan baik! Saya rasa bantuan dari Australia akan berguna sejalan dengan peningkatan yang kita lakukan terhadap tatanan kelembagaan."

Ir Susalit Alius, CES

Kepala Sub Direktorat Wilayah II C Direktorat Bina Pelaksanaan Wilayah II Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum

"Semua program jalan baik yang berkaitan dengan pemeliharaan jalan maupun penguatan institusi menurut saya bagus, apalagi program-program dari IndII yang terkait dengan program keselamatan jalan, dan demikian halnya dengan program dari EINRIPP (program peningkatan jalan Indonesia Timur). Semua itu luar biasa, dan perlu dilanjutkan. Saya kira program PRIM, (Program Peningkatan dan Pengelolaan Jalan Provinsi) sebagai proyek percontohan, akan memberikan hasil yang baik dan memberikan manfaat bagi upaya pemeliharaan jalan di NTB sebagai proyek uji coba.

Namun jika kita melihat sejauh mana output dari program ini di kemudian hari, saya melihat cukup banyak faktor yang tidak bisa kita kendalikan dalam pemeliharaan jalan, misalnya kendaraan bermuatan melampaui batas yang melewati jalan provinsi, perilaku pengendara dan juga perilaku masyarakat pengguna jalan secara umum.

Dari segi teknis misalnya, jalan provinsi lebarnya secara substandar rata-rata 4,5m. Lebar truk 2,25m. Ketika ada dua truk berpapasan, salah satu harus melewati bahu jalan. Hal seperti ini sering terjadi sehingga bahu jalan rusak. Bila kerusakan tersebut tidak segera ditangani maka kerusakannya akan melebar. Pengemudi truk atau pengusaha atau pemilik truk sering memaksakan truk dengan beban total di atas 10 ton melewati jalan provinsi, meskipun jalan provinsi hanya memiliki batas beban maksimum 10 ton.

Selain itu masih terdapat banyak permasalahan lainnya, seperti truk-truk yang parkir di wilayah kota, bengkel kendaraan yang dibuka di tepi jalan (yang menggunakan peralatan seperti dongkrak yang dapat merusak aspal), PKL di tepi jalan, genangan air di jalan, penggalian jalan untuk pemasangan pipa atau kabel, perilaku masyarakat yang melintas pembatas jalan dan sebagainya. Halhal tersebut sebenarnya telah diatur dalam UU yang dirancang untuk melindungi jalan, namun karena lemahnya penegakan hukum, jalan yang telah diperbaiki kemudian menjadi rusak terbengkalai.

Saya kira perlu dibangkitkan kesadaran di antara para pemangku kepentingan terkait jalan seperti bupati/walikota, gubernur, dinas perhubungan setempat, kepolisian, pengusaha, KADIN, ORGANDA, dan masyarakat umum. Pemerintah harus mendorong para pemangku kepentingan ini untuk mendukung upaya pemeliharaan jalan, misalnya dengan menegakkan hukum, menciptakan budaya penggunaan dan pemeliharaan jalan yang baik, dan tertib berlalu lintas."

Yayan Cahyana, ST Jafung Teknik Jalan dan Jembatan Inspektorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum

"Kondisi jalan daerah di Indonesia – khususnya sekitar 48.000km jalan provinsi – kini sangat memprihatinkan. Tingkat kenyamanan jalan menurun karena tingginya persentase kerusakan jalan. Kerusakan jalan disebabkan karena kurangnya pemeliharaan jalan secara rutin. Kelemahan perawatan ini menurunkan umur manfaat dan umur ekonomis jalan tersebut.

Di setiap provinsi, kelemahan pemeliharaan jalan disebabkan karena alokasi dana untuk pemeliharaan jalan yang tidak mencukupi. Dana yang tersedia umumnya diprioritaskan untuk membangun jalan baru, bukan untuk pemeliharaan jalan yang sudah ada. Oleh karena itu diperlukan terobosan baru dalam menangani pemeliharaan jalan provinsi. Dengan adanya program peningkatan dan pemeliharaan jalan provinsi berbasis kinerja yang didanai oleh pemerintah Australia melalui AusAID, saya kira dapat membantu memecahkan permasalahan yang terjadi selama ini sehingga program pemeliharaan jalan secara rutin pada jalan provinsi dapat terlaksana. Namun demikian agar program tersebut dapat berjalan dengan baik dan bermanfaat dalam pelaksanaannya, diperlukan pengawasan yang akurat sejak tahap perencanaan hingga implementasinya, sehingga sistem jaringan jalan yang tepat sasaran, dan berdaya guna untuk mendukung terselenggaranya sistem transportasi yang andal dan prima dapat terwujud."

Hasil:

RENCANA INDUK BARU MENJADI PANDUAN DALAM REVITALISASI SISTEM PELABUHAN DI INDONESIA

Undang-Undang Pelayaran tahun 2008 menggantikan monopoli negara atas pelabuhan dengan Otoritas Pelabuhan yang bertanggung jawab atas pengaturan operasi pelabuhan komersial, serta memberikan visi untuk peningkatan semua aspek sistem pelabuhan di Indonesia, termasuk pelayaran, navigasi, perlindungan lingkungan hidup, kesejahteraan para pelaut, kecelakaan maritim, pengembangan sumber daya manusia, dan keterlibatan masyarakat. Namun UU tersebut



tidak menyediakan semua aturan pendukung dan struktur kelembagaan yang diperlukan. Pada awal 2009, dengan dukungan dari Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai oleh AusAID, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (DJPL) menyusun Rencana Induk Pelabuhan Nasional (Renduk Pelnas) yang komprehensif sebagai dokumen rujukan legislatif untuk semua keputusan terkait dengan pembangunan dan pengoperasian pelabuhan, termasuk rencana investasi. IndII mendukung upaya ini melalui pembuatan naskah akademis, laporan teknis, dan kegiatan sosialisasi regional yang telah diselesaikan pada bulan Maret 2012. IndII juga memfasilitasi Tim Teknis Renduk Pelnas (yang terdiri dari Kementerian Perhubungan (Kemenhub), Bappenas, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Keuangan, dan Kementerian BUMN) yang menyusun rencana pembangunan pelabuhan jangka panjang, strategi, dan Renduk Pelnas final. Pada tanggal 17 April 2013, Menteri Perhubungan menerbitkan Keputusan Nomor KP414 tentang Rencana Induk Pelabuhan Nasional/Renduk Pelnas dan keputusan ini sedang dalam proses pengesahan oleh Biro Hukum Kemenhub, agar Indonesia dapat menerapkan Rencana Induk tersebut dan mengubah sistem pelabuhan Indonesia menjadi jaringan yang modern dan efisien.

Prakarsa Edisi Mendatang: Pengelolaan Sampah

Penanganan sampah yang tepat terkait dengan kesehatan masyarakat yang lebih baik. Namun tingkat layanan sampah di kota-kota di Indonesia masih rendah. Diperkirakan 85.000 ton sampah dihasilkan setiap hari, yang kurang dari separuhnya dikumpulkan dan dibuang di tempat pembuangan akhir (TPA). Sampah yang tidak terangkut dibakar secara terbuka (yang menyumbang pada pencemaran udara), atau dibuang secara sembarangan, sehingga menyumbat drainase dan sistem pembuangan air limbah serta menjadi tempat berkembang-biaknya kuman penyakit. Rendahnya tingkat pengumpulan dan penanganan terjadi karena beberapa sebab. Pemerintah Daerah (Pemda) bertanggung jawab sepenuhnya atas pengelolaan sampah sejak desentralisasi, tetapi mereka berada di bawah tekanan anggaran yang berat dalam hal penyediaan dana untuk penyediaan layanan, dan secara umum tidak mampu, atau tidak punya kemauan, untuk mengalokasikan dana yang diperlukan untuk tetap menyelenggarakan operasional pengangkutan dan pengolahan sampah yang memadai. Koordinasi antar instansi sangat minim, TPA yang ada cepat terisi penuh, sedangkan perluasan atau pembuatan tempat pembuangan sampah baru sangat sulit. Rancangan dan pengelolaan TPA yang buruk telah mengakibatkan pencemaran dan sistem pembuangan yang tidak efisien. Upaya untuk memakai ulang dan mendaur ulang material sampah sangat terbatas.

Pemerintah Indonesia sudah semakin menyadari pentingnya pengelolaan sampah dan telah memperkuat kerangka kerja kebijakan dan perundang-undangan sehingga tantangan dapat ditangani. Edisi *Prakarsa* Oktober 2013 akan mengulas bagaimana Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai oleh AusAID berkoordinasi dengan Pemerintah Indonesia dan Pemda sebagai mitra untuk mengatasi tantangan tersebut dan meningkatkan layanan.