

## Faktor Penentu Keberhasilan Implementasi Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) di Kabupaten Madiun

Anna Fiulaizi\*<sup>1</sup>, Juwita Pratiwi Lukman<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Makassar, Indonesia

Email: <sup>1</sup>[anna.fiulaizi@unm.ac.id](mailto:anna.fiulaizi@unm.ac.id), <sup>2</sup>[juwita.pratiwi.lukman@unm.ac.id](mailto:juwita.pratiwi.lukman@unm.ac.id)

### Abstrak

Implementasi Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) di tingkat kabupaten di Indonesia menghadapi tantangan struktural yang serius, namun studi empiris tentang faktor-faktor yang menentukan keberhasilannya pada level pemerintahan ini masih sangat terbatas. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi KPBU di tingkat kabupaten melalui studi kasus proyek Alat Penerangan Jalan (APJ) Kabupaten Madiun, yaitu proyek KPBU pertama di Indonesia pada sektor konservasi energi tingkat kabupaten yang berhasil mencapai operasi komersial. Pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus tunggal diterapkan; data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, analisis dokumen, dan observasi lapangan, kemudian dianalisis menggunakan analisis tematik dengan pencocokan pola. Kerangka analitis mengintegrasikan *Critical Success Factors* (CSF), teori privatisasi, dan paradigma *New Public Management*. Hasil penelitian mengidentifikasi tiga faktor dengan urgensi tertinggi, yaitu kejelasan tujuan dan sasaran, dukungan pemerintah lokal, dan kerangka hukum serta regulasi yang secara sinergis membentuk ekosistem *enabling conditions*. Secara empiris, ditemukan bahwa keberhasilan proyek APJ Madiun ditopang oleh tata kelola multi-level yang melampaui fungsi administratif konvensional, namun rentan terhadap risiko ketergantungan pada individu kunci. Penelitian ini berkontribusi pada pengembangan ilmu administrasi publik dengan memperluas proposisi teori privatisasi bahwa implementasi KPBU yang efektif di tingkat daerah membutuhkan *strong state facilitation*, bukan sekadar *state withdrawal*, serta menawarkan kerangka kebijakan infrastruktur yang dapat direplikasi oleh pemerintah kabupaten lain di Indonesia.

**Kata Kunci:** Faktor Penentu Keberhasilan, Infrastruktur Pelayanan Dasar, Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha, *New Public Management*, *Public-Private Partnership*.

### Abstract

*Government Cooperation with Business Entities (KPBU) implementation at the regency level in Indonesia faces serious structural challenges, yet empirical studies on the factors determining its success at this level of government remain scarce. This study aims to identify and analyze the critical success factors of KPBU implementation at the regency level through a case study of the Street Lighting Infrastructure project (APJ) in Madiun Regency, the first government-initiated KPBU in Indonesia's regency-level energy conservation sector to achieve commercial operation. A qualitative approach with a single case study design was employed, data were collected through in-depth interviews, document analysis, and field observation, then analyzed using thematic analysis with pattern matching. The analytical framework integrates the Critical Success Factors (CSF), privatization theory, and the New Public Management paradigm. The findings identify three high-urgency factors, namely clarity of goals and objectives, local government support, and the legal and regulatory framework, which synergistically form an ecosystem of enabling conditions. Empirically, the success of the APJ Madiun project was underpinned by multi-level governance that transcended conventional administrative functions, yet remained vulnerable to key person dependency risks. This study contributes to public administration scholarship by extending privatization theory to argue that effective PPP implementation at the subnational level requires strong state facilitation rather than mere state withdrawal, and offers a replicable policy framework for other regency governments across Indonesia.*

**Keywords:** Basic Service Infrastructure, Critical Success Factors, Government Cooperation With Business Entities, KPBU, New Public Management, Public-Private Partnership.

## 1. PENDAHULUAN

Indonesia menghadapi tantangan kesenjangan infrastruktur yang masif dan mendesak. Berdasarkan data Bappenas (2020), kebutuhan pembiayaan infrastruktur nasional periode 2020-2024 mencapai lebih dari Rp 6.400 triliun, sementara kemampuan APBN hanya mampu menutup sekitar 37 persen dari total kebutuhan tersebut. Kesenjangan pembiayaan (infrastructure financing gap) sebesar lebih dari 63 persen ini menempatkan skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sebagai instrumen strategis yang tidak dapat dielakkan. Kondisi ini sejalan dengan pengalaman negara berkembang lainnya, di mana KPBU telah menjadi respons kebijakan utama terhadap keterbatasan fiskal pemerintah (Grimsey & Lewis, 2004, Osei-Kyei & Chan, 2021). Investasi swasta dalam infrastruktur publik di kawasan Asia Timur dan Pasifik mengalami peningkatan signifikan sejak tahun 1990-an, meskipun dibarengi oleh tingkat kegagalan yang lebih tinggi dibandingkan negara maju, terutama akibat lemahnya kapasitas kelembagaan pemerintah dan ketidakpastian regulasi (Debela, 2022, Zatonatskiy & Lieonov, 2024).

Tantangan sesungguhnya bukan semata-mata pada dimensi pembiayaan. Persoalan yang kerap luput dari perhatian adalah bagaimana skema KPBU dapat diimplementasikan secara efektif di tingkat daerah, khususnya di kabupaten-kabupaten yang memiliki kapasitas kelembagaan, fiskal, dan teknis yang sangat bervariasi. Desentralisasi sejak tahun 1999 telah mendistribusikan kewenangan pembangunan infrastruktur ke daerah, namun tanpa distribusi kapasitas yang proporsional (Abdi Patu & Akhmadi, 2021). Kondisi ini menciptakan paradoks: pemerintah kabupaten memiliki mandat menyediakan layanan publik dan infrastruktur dasar, namun kapasitas mereka sebagai *public partner* yang kompeten masih jauh dari memadai. Kabupaten, sebagai unit pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, menjadi level yang paling strategis sekaligus paling rentan dalam ekosistem implementasi KPBU di Indonesia.

Penelitian tentang Critical Success Factors (CSF) dalam KPBU telah berkembang pesat secara internasional. Osei-Kyei dan Chan (2021) mengidentifikasi 18 CSF dalam empat klaster: (1) politik-kelembagaan, (2) ekonomi-finansial, (3) teknis-operasional, dan (4) relasional-komunikasi. Studi di Ethiopia menemukan bahwa kejelasan tujuan berbasis kebutuhan riil masyarakat merupakan prasyarat fundamental (Debela, 2022), sementara Fathi dan Shrestha (2023) menegaskan bahwa ambiguitas kontrak merupakan risiko utama kegagalan PPP. Di Indonesia, studi KPBU telah dilakukan dari perspektif biaya transaksi (Wijanarko & Ye, 2023), tata kelola (Wijaya et al., 2023), dan evaluasi proyek nasional (Abdi Patu & Akhmadi, 2021). Namun, seluruh penelitian tersebut berfokus pada proyek yang dikelola oleh kementerian teknis atau BUMN sebagai PJPK. Belum ada penelitian yang secara spesifik mengkaji implementasi KPBU di mana pemerintah kabupaten bertindak sebagai PJPK, padahal Perpres No. 38 Tahun 2015 telah secara eksplisit membuka ruang tersebut.

Kekosongan penelitian ini sangat signifikan mengingat karakteristik pemerintah kabupaten sebagai PJPK yang berbeda dari pemerintah pusat, yaitu: (1) keterbatasan kapasitas fiskal, (2) kapasitas SDM teknis yang terbatas, (3) tekanan politik lokal yang khas, serta (4) minimnya pengalaman kelembagaan dalam mengelola kontrak investasi jangka panjang. Tanpa pemahaman yang memadai tentang faktor penentu keberhasilan pada konteks ini, replikasi KPBU di kabupaten lain di Indonesia akan menghadapi risiko kegagalan yang tinggi.

Penelitian ini bertumpu pada tiga pilar teoritis yang saling menguatkan. Pertama, paradigma New Public Management (NPM) yang menempatkan pemerintah sebagai steering, bukan rowing, dalam penyediaan layanan publik (Denhardt & Denhardt, 2015). Kedua, teori privatisasi Savas (2000) tentang distingsi fungsi arranging dan producing, di mana kelemahan mendefinisikan *output specification* secara stabil menjadi sumber risiko khas KPBU di tingkat kabupaten. Ketiga, kerangka CSF Osei-Kyei dan Chan (2021) yang menyediakan operasionalisasi empiris faktor penentu keberhasilan PPP lintas konteks.

Berdasarkan gap penelitian di atas, penelitian ini bertujuan mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi KPBU di tingkat kabupaten di Indonesia. Secara spesifik, penelitian ini menjawab tiga pertanyaan:

- 1) Faktor-faktor apa yang secara dominan menentukan keberhasilan implementasi KPBU di tingkat kabupaten?

- 2) Bagaimana interaksi antar faktor membentuk ekosistem implementasi KPBU di daerah?
- 3) Adaptasi kelembagaan apa yang diperlukan agar KPBU dapat berfungsi efektif dalam konteks tata kelola pemerintah kabupaten?
  - a. Teori New Public Management dan Logika Kemitraan Publik-Swasta  
 Landasan teoretis penelitian ini bertumpu pada landasan teoritis yang saling menguatkan. Pertama adalah paradigma *New Public Management* (NPM) yang dikembangkan oleh Denhardt dan Denhardt (2007). NPM menempatkan pemerintah bukan sebagai pelaksana langsung layanan publik, melainkan sebagai pengarah yang mengontrak sektor swasta melalui mekanisme pasar yang kompetitif. Prinsip *steering rather than rowing* menjadi kerangka normatif yang menjelaskan mengapa KPBU merupakan pilihan strategis yang konsisten dengan arah reformasi administrasi publik kontemporer. Dalam kerangka ini, efisiensi fiskal, profesionalisasi aparatur, pengelolaan kontrak yang ketat, dan orientasi pada *value for service* menjadi prinsip panduan yang membedakan KPBU dari sekadar pengalihan aset ke sektor swasta.
  - b. Teori Privatisasi dan Fungsi *Arranger*  
 Teori privatisasi Savas (2000), yang menegaskan bahwa pemerintah memiliki sepuluh modalitas kelembagaan dalam menyediakan layanan publik. Kontribusi teoritis utama Savas yang relevan adalah distingsi antara fungsi *arranging* (pengaturan) dan *producing* (pelaksanaan): pemerintah yang efektif dalam KPBU adalah pemerintah yang mampu melepas fungsi produksi kepada swasta sambil mempertahankan dan memperkuat fungsi pengaturannya. Fungsi *arranger* yang kompeten mencakup kemampuan merumuskan spesifikasi layanan dengan presisi, menyeleksi mitra secara kompetitif dan transparan, memantau kinerja kontrak secara berkelanjutan, dan menegakkan akuntabilitas publik. Kelemahan pada kemampuan mendefinisikan spesifikasi output secara stabil menjadi sumber risiko yang paling khas pada KPBU di tingkat kabupaten.
  - c. *Critical Success Factors* dalam PPP  
 Kerangka *Critical Success Factors* (CSF) yang dikembangkan oleh Osei-Kyei dan Chan (Osei-Kyei & Chan, 2021). Dari 18 CSF yang diidentifikasi, penelitian ini memfokuskan analisis pada tiga faktor dengan urgensi tertinggi dalam konteks sub-nasional, yaitu: (1) *clear goals and objectives*, yaitu kejelasan tujuan dan sasaran proyek yang terukur dan berbasis kebutuhan riil, (2) *local government support*, yaitu komitmen kelembagaan pemerintah lokal yang mencakup kepemimpinan strategis dan pembangunan kapasitas, serta (3) *legal and regulatory framework*, yaitu kerangka hukum yang memberikan kepastian sekaligus fleksibilitas mengakomodasi inovasi kelembagaan. Ketiga faktor ini bersifat *enabling*: kegagalan pada satu faktor akan menghambat bekerjanya faktor lainnya. Grimsey dan Lewis (2004) serta Yescombe (2010) memperkuat kerangka ini dengan menegaskan bahwa *value for money* dan *collaborative governance* dalam PPP hanya dapat terwujud apabila ketiga kondisi penggerak tersebut hadir secara simultan. Tabel 1 menyajikan pemetaan lengkap 18 CSF ke dalam empat kluster beserta penanda tiga faktor yang menjadi fokus penelitian ini.

Tabel 1. Pemetaan *Critical Success Factors* (CSF) KPBU berdasarkan Osei-Kyei dan Chan (2021)

Kluster	<i>Critical Success Factor</i>	Dipilih	Alasan Urgensi
Politik-Kelembagaan	<i>Stabilitas politik</i> <i>Dukungan pemerintah</i> <i>Tata kelola yang baik (good governance)</i> <i>Dukungan pemerintah lokal</i>	Ya *	Kritis dalam konteks desentralisasi, menentukan kesiapan PJPK kabupaten Penentu kepastian kontrak dan perlindungan investor swasta
	<i>Kerangka hukum dan regulasi yang jelas</i>	Ya *	
Ekonomi-Finansial	<i>Kebijakan ekonomi yang sehat</i> <i>Stabilitas makroekonomi</i> <i>Kematangan pasar keuangan</i> <i>Dukungan finansial pemerintah</i> <i>Transparansi proses pengadaan</i>		

<b>Teknis-Operasional</b>	<i>Kualitas studi kelayakan Inovasi teknologi Kapabilitas konsorsium swasta Alokasi dan manajemen risiko yang tepat Tujuan dan sasaran yang jelas</i>	Ya *	Fondasi legitimasi seluruh siklus implementasi KPBU
<b>Relasional-Komunikasi</b>	<i>Keterbukaan dan komunikasi antarpihak Komitmen tinggi dari kedua pihak Kepercayaan dan pembagian risiko</i>		

Sumber: Diadaptasi dari Osei-Kyei dan Chan (2021). Tanda (\*) menunjukkan tiga faktor yang dianalisis dalam penelitian ini

Tabel tersebut menunjukkan pemetaan *Critical Success Factors* (CSFs) implementasi Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) yang diadaptasi dari model Osei-Kyei dan Chan (2021), yang mengelompokkan faktor keberhasilan ke dalam empat klaster utama, yaitu politik–kelembagaan, ekonomi–finansial, teknis–operasional, dan relasional–komunikasi. Dari keseluruhan faktor tersebut, penelitian ini secara khusus memfokuskan analisis pada tiga faktor yang ditandai dengan simbol (\*), yaitu dukungan pemerintah lokal, kerangka hukum dan regulasi yang jelas, serta tujuan dan sasaran yang jelas. Pemilihan ketiga faktor tersebut didasarkan pada karakteristik implementasi KPBU di tingkat pemerintah daerah di Indonesia, khususnya pada konteks Kabupaten Madiun, yang masih sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan daerah, kepastian regulasi, dan kejelasan orientasi kebijakan. Dukungan pemerintah lokal dipandang sebagai faktor krusial karena implementasi KPBU pada era desentralisasi sangat bergantung pada komitmen kepala daerah, koordinasi antarorganisasi perangkat daerah, serta kesiapan PJKP dalam mengelola proyek secara berkelanjutan. Kerangka hukum dan regulasi yang jelas dipilih karena menjadi instrumen utama dalam menjamin kepastian kontrak, distribusi kewenangan, serta perlindungan terhadap kepentingan pemerintah dan investor swasta. Sementara itu, tujuan dan sasaran yang jelas diposisikan sebagai fondasi legitimasi implementasi KPBU karena menentukan arah kebijakan, indikator keberhasilan, serta konsistensi pengambilan keputusan sepanjang siklus proyek. Dengan demikian, ketiga faktor tersebut dipandang paling relevan untuk menjelaskan dinamika keberhasilan implementasi KPBU pada level kabupaten, yang dalam banyak penelitian sebelumnya masih lebih dominan dianalisis pada level nasional atau proyek berskala besar.

## 2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus tunggal (*single case study*). Pemilihan ini didasarkan pada tiga pertimbangan: pertama, pertanyaan penelitian bersifat "bagaimana" dan "mengapa" yang menurut Yin (2014) merupakan wilayah paling tepat bagi desain studi kasus. Selanjutnya, fokus pada fenomena kontemporer dalam konteks kehidupan nyata yang batas antara fenomena dan konteksnya tidak dapat ditarik secara tegas, ketiga, keunikan karakteristik pemerintah kabupaten sebagai PJKP menuntut pemahaman mendalam dan kontekstual, bukan generalisasi statistik. Orientasi bersifat *descriptive-explanatory*: deskriptif dalam memetakan proses dan aktor, eksplanatoris dalam menganalisis relasi kausal antara faktor penentu dengan tingkat keberhasilan proyek.

Penelitian menggunakan strategi triangulasi sumber data yang menggabungkan tiga jalur secara paralel: (a) wawancara mendalam terhadap informan menggunakan panduan semi-terstruktur berbasis kerangka CSF Osei-Kyei dan Chan (2021), berlangsung 60-90 menit per sesi, (b) studi dokumen primer (perjanjian KPBU, FBC, laporan pemantauan, dokumen pengadaan) dan sekunder (regulasi nasional/daerah, laporan APBD, pemberitaan media), serta (c) observasi langsung terhadap kondisi fisik-operasional proyek dan mekanisme koordinasi antarpihak.

Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana (2014) yang berlangsung secara simultan dalam tiga alur kegiatan yang saling terhubung.

1) Kondensasi data (*data condensation*): seluruh data hasil wawancara, dokumen, dan observasi disederhanakan dan difokuskan pada informasi yang relevan dengan faktor-faktor penentu

keberhasilan KPBU. Proses ini berlangsung terus-menerus sepanjang penelitian, bukan hanya setelah pengumpulan data selesai.

- 2) Penyajian data (*data display*): data yang telah dikondensasi disusun dan diorganisasikan dalam bentuk uraian naratif, matriks, dan tabel tematik untuk memudahkan penarikan kesimpulan. Penyajian data dirancang agar keterkaitan antar faktor CSF dapat terlihat secara sistematis.
- 3) Penarikan dan verifikasi kesimpulan (*conclusion drawing and verification*): kesimpulan ditarik secara bertahap berdasarkan pola-pola yang muncul dari data, kemudian diverifikasi melalui triangulasi sumber untuk memastikan keabsahannya. Ketiga alur ini berlangsung secara interaktif dan berulang sepanjang proses penelitian hingga diperoleh kesimpulan yang komprehensif dan kredibel.

Kredibilitas dijaga melalui empat prosedur: (a) triangulasi sumber, setiap temuan dikonfirmasi dari minimal dua sumber berbeda, (b) *member checking*, hasil analisis dikembalikan kepada tiga informan kunci PJKK untuk verifikasi, (c) *audit trail*, seluruh proses analisis didokumentasikan dalam lembar kodifikasi dan catatan analitik yang dapat ditelusuri, dan (d) *peer debriefing*, temuan awal didiskusikan dengan rekan sejawat yang ahli dalam kebijakan publik dan PPP..

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Gambaran Umum Proyek KPBU APJ Kabupaten Madiun

Proyek KPBU Alat Penerangan Jalan (APJ) Kabupaten Madiun merupakan proyek KPBU *solicited* pertama di Indonesia pada sektor infrastruktur konservasi energi tingkat kabupaten yang berhasil mencapai operasi komersial. Proyek ini menggunakan model *Design-Build-Finance-Operate-Maintenance-Transfer* (DBFOMT) dengan skema *Availability Payment* (AP) sebesar Rp 20,8 miliar per tahun, mencakup 7.459 titik lampu yang tersebar di jalan nasional, jalan kabupaten utama, dan jalan perkotaan. Mitra swasta yang ditetapkan adalah PT. Tri Tunggal Madiun Terang sebagai Badan Usaha Pelaksana (BUP), dengan penjaminan dari PT. Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT. PII). Kondisi yang melatarbelakangi proyek ini sangat signifikan: pada tahun 2019, dari total 12.914 titik lampu di Kabupaten Madiun, sebanyak 90,13% berstatus non-standar dan hanya 13,5% menggunakan teknologi hemat energi. Sebagian besar penerangan jalan dipasang secara swadaya oleh masyarakat dengan menempel pada tiang listrik PLN tanpa standar teknis yang baku. Dalam perspektif Denhardt dan Denhardt (2015).

#### 3.2. Tujuan dan Sasaran yang Jelas (*Clear Goals and Objectives*)

Kejelasan tujuan proyek KPBU APJ Kabupaten Madiun terwujud dalam empat dimensi utama, meliputi: (1) meningkatkan keselamatan dan keamanan pengguna jalan, (2) mendorong pertumbuhan aktivitas ekonomi masyarakat, (3) mendukung konservasi energi melalui penggunaan teknologi LED, dan (4) mewujudkan pemerataan akses energi di wilayah kabupaten. Kejelasan tujuan tersebut tercermin dalam dokumen *Final Business Case* (FBC) yang disusun berbasis *real demand survey* dengan melibatkan 700 responden masyarakat dan 90 pelaku usaha, sehingga mampu mengidentifikasi kebutuhan minimum sebanyak 7.400 titik lampu. Menurut peneliti, kondisi ini menunjukkan bahwa perumusan tujuan proyek tidak hanya bersifat administratif, tetapi telah diarahkan pada kebutuhan riil masyarakat dan orientasi pelayanan publik jangka panjang. Dalam konteks implementasi KPBU di daerah, kejelasan tujuan menjadi faktor penting karena mampu memberikan arah kebijakan, memperkuat legitimasi proyek, serta mempermudah koordinasi antaraktor yang terlibat selama siklus implementasi berlangsung. Temuan ini memperkuat proposisi Osei-Kyei dan Chan (2021) bahwa kejelasan tujuan merupakan fondasi yang menentukan arah keseluruhan implementasi KPBU. Selain itu, Trebilcock dan Rosenstock (2015) menegaskan bahwa pada negara berkembang, kejelasan tujuan proyek infrastruktur berpengaruh terhadap kemampuan pemerintah menjaga keberlanjutan investasi dan menarik dukungan pembiayaan jangka panjang.

Namun demikian, penelitian ini menemukan adanya *tension* penting antara kejelasan tujuan makro dengan stabilitas spesifikasi teknis proyek. Desain awal sebanyak 7.400 titik lampu berubah menjadi 7.459 titik pada tahap lelang karena Badan Usaha Pelaksana (BUP) menawarkan tambahan 59 titik

lampu. Perubahan tersebut menunjukkan adanya dualisme desain antara PJKP dan BUP yang mengindikasikan belum terkuncinya *locked specification* pada tahap pra-tender. Menurut peneliti, kondisi ini mencerminkan masih adanya kesenjangan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam spesifikasi teknis yang stabil dan terukur. Temuan ini sejalan dengan Savas (2000) yang menegaskan bahwa kelemahan mendasar pemerintah dalam skema kemitraan publik-swasta terletak pada ketidakmampuan mendefinisikan spesifikasi layanan secara rinci dan konsisten. Selain itu, Wijanarko dan Ye (2023) menunjukkan bahwa perubahan spesifikasi pada tahap implementasi dapat meningkatkan transaction costs proyek dan memperbesar risiko ketidakefisienan kontraktual. Fathi dan Shrestha (2023) juga mengonfirmasi bahwa kejelasan spesifikasi dan minimnya ambiguitas kontrak merupakan faktor penting dalam menjaga keberhasilan proyek PPP infrastruktur.

Penelitian ini juga menemukan bahwa kejelasan tujuan tidak dapat dipisahkan dari kualitas perumusan indikator layanan dan standar output proyek. Grimsey dan Lewis (2004) menjelaskan bahwa value for money dalam skema PPP hanya dapat dicapai apabila spesifikasi output ditetapkan secara jelas sejak awal dan dipertahankan konsisten selama proses pengadaan. Hal serupa ditegaskan oleh Bel, Fageda, dan Warner (2010) yang menunjukkan bahwa efisiensi layanan publik berbasis kemitraan sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah menetapkan indikator pelayanan dan standar output yang jelas sejak tahap perencanaan. Dalam konteks Kabupaten Madiun, penggunaan real demand survey menjadi praktik baik karena membantu pemerintah daerah merumuskan kebutuhan proyek berdasarkan kondisi empiris masyarakat, bukan semata-mata asumsi birokratis. Temuan ini memperkuat studi Debela (2022) yang menyatakan bahwa kejelasan tujuan berbasis kebutuhan riil masyarakat merupakan prasyarat fundamental sebelum faktor teknis dan finansial dapat bekerja secara efektif dalam proyek PPP. Dengan demikian, kejelasan tujuan dalam KPBU tidak cukup hanya berada pada level kebijakan makro, tetapi juga harus diterjemahkan ke dalam spesifikasi teknis yang rinci, konsisten, dan terkunci sejak tahap awal proyek.

Implikasinya, kejelasan tujuan KPBU di tingkat kabupaten harus beroperasi dalam dua lapisan sekaligus, yaitu kejelasan outcomes di tingkat kebijakan dan kejelasan *output specification* di tingkat kontrak. Daerah yang mampu merumuskan tujuan proyek secara spesifik, terukur, dan terintegrasi dengan kebutuhan pembangunan daerah cenderung memiliki proses implementasi yang lebih terarah dan minim konflik interpretasi antaraktor. Kejelasan tujuan juga berfungsi sebagai acuan penting dalam negosiasi dengan pihak swasta, penyusunan indikator kinerja, dan pengambilan keputusan strategis selama pelaksanaan proyek berlangsung. Sebaliknya, ketidakjelasan tujuan berpotensi menimbulkan perbedaan interpretasi antara pemerintah dan badan usaha yang pada akhirnya menghambat efektivitas implementasi. Oleh karena itu, menurut peneliti, penyusunan *output specification* yang rinci dan terkunci harus menjadi prasyarat utama sebelum dokumen pengadaan diterbitkan. Selain itu, pemerintah pusat perlu mengembangkan panduan teknis KPBU yang lebih adaptif terhadap kapasitas aparatur daerah agar pemerintah kabupaten mampu menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam desain teknis proyek yang lebih stabil dan akuntabel.

### 3.3. Dukungan Pemerintah Lokal (*Local Government Support*)

Dukungan pemerintah lokal dalam implementasi KPBU APJ Kabupaten Madiun terbukti melampaui fungsi administratif konvensional dan menjadi faktor sentral dalam menjaga keberlanjutan proyek. Inisiatif KPBU mulai bergulir bahkan sebelum tersedianya landasan hukum yang sepenuhnya matang, didorong oleh kondisi empiris bahwa hanya sekitar 38% lampu penerangan jalan di Kabupaten Madiun yang memenuhi standar pelayanan. Dukungan Bupati sebagai PJKP termanifestasi melalui beberapa langkah strategis, yaitu pembentukan Simpul KPBU lintas-OPD melalui Keputusan Bupati Nomor 188.45/278/KPTS/402.013/2020, pelaksanaan capacity building bagi DPRD dan perangkat daerah yang difasilitasi Bappenas dan PT. PII, persetujuan Availability Payment melalui sidang paripurna DPRD, serta koordinasi intensif dengan pemerintah provinsi dan kementerian teknis. Menurut peneliti, pola dukungan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan KPBU di tingkat kabupaten tidak dapat dicapai hanya melalui pendekatan prosedural, tetapi membutuhkan komitmen politik, koordinasi kelembagaan, dan kemampuan membangun sinergi lintas level pemerintahan secara simultan. Temuan ini memperluas proposisi Osei-Kyei dan Chan (2021) bahwa dukungan pemerintah dalam KPBU tidak

hanya dimaknai sebagai komitmen pemerintah pusat, tetapi juga keterlibatan aktif pemerintah daerah sebagai penggerak utama implementasi. Dalam konteks Indonesia yang terdesentralisasi, dukungan pemerintah lokal beroperasi dalam struktur multi-level yang kompleks, meliputi komitmen kepala daerah, dukungan DPRD, fasilitasi pemerintah provinsi, serta pendampingan kementerian teknis, di mana koordinasi antaraktor menjadi faktor penentu keberhasilan implementasi PPP (Wijaya et al., 2023).

Dalam perspektif *New Public Management* (NPM), transformasi peran pemerintah dari producer menjadi arranger menuntut kemampuan pemerintah daerah dalam merumuskan spesifikasi layanan, mengelola pengadaan yang kompetitif, memantau pelaksanaan kontrak, serta menjamin akuntabilitas publik. Penelitian ini menemukan bahwa keberhasilan Pemerintah Kabupaten Madiun tidak hanya ditentukan oleh aspek pembiayaan proyek, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah daerah membangun tata kelola kolaboratif yang melibatkan berbagai institusi pendukung. Pandangan ini selaras dengan Brinkerhoff dan Brinkerhoff (2011) yang menegaskan bahwa PPP bukan sekadar instrumen pembiayaan infrastruktur, tetapi juga mekanisme *collaborative governance* yang membutuhkan kapasitas koordinasi dan fasilitasi negara yang kuat. Kehadiran PT. PII dalam proyek APJ Madiun menjadi contoh konkret bagaimana dukungan kelembagaan pemerintah diterjemahkan ke dalam bentuk jaminan finansial yang meningkatkan kepercayaan badan usaha terhadap proyek KPBU daerah (Alteneji et al., 2019, Dulaimi et al., 2010). Selain itu, Casady (2020) menegaskan bahwa keberhasilan PPP sangat dipengaruhi oleh tingkat kematangan kelembagaan pemerintah dalam membangun legitimasi, koordinasi, dan kepercayaan antaraktor. Dengan demikian, dukungan pemerintah lokal dalam KPBU tidak lagi dapat dipahami hanya sebagai dukungan administratif formal, tetapi sebagai kapasitas pemerintah dalam membangun ekosistem kelembagaan yang mendukung keberlangsungan kemitraan publik-swasta.

Meskipun demikian, penelitian ini juga menemukan adanya kelemahan struktural dalam aspek pengembangan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. *Capacity building* yang dilakukan masih bersifat reaktif dan *project-specific*, sehingga belum menjadi bagian dari sistem pengembangan kapasitas kelembagaan yang permanen dan berkelanjutan. Kondisi tersebut menciptakan *key person dependency*, yaitu ketergantungan implementasi proyek terhadap figur atau individu tertentu yang memiliki pengetahuan dan pengalaman lebih besar dibandingkan aparatur lainnya. Menurut peneliti, kondisi ini menjadi risiko institusional yang serius karena keberlanjutan implementasi KPBU dapat terganggu ketika terjadi pergantian pejabat atau perubahan kepemimpinan daerah. Temuan ini sejalan dengan Patu dan Akhmadi (2021) yang menemukan bahwa kesiapan organisasi PJKP dan pemahaman aparatur menjadi kendala utama dalam penyiapan proyek KPBU di daerah. Syahrudin, Riyadi, dan Wijaya (2023) juga menegaskan bahwa Simpul KPBU seharusnya berkembang menjadi pusat kompetensi kelembagaan yang permanen, bukan hanya tim ad hoc berbasis proyek. Dengan demikian, keberhasilan KPBU daerah memerlukan institusionalisasi pengetahuan dan kapasitas organisasi agar implementasi proyek tidak bergantung pada aktor tertentu semata.

Penelitian ini juga menunjukkan bahwa dukungan kepala daerah dan elite politik lokal memiliki pengaruh besar dalam memberikan legitimasi kebijakan, mempercepat proses pengambilan keputusan, serta meminimalisasi resistensi birokrasi terhadap implementasi KPBU. Pada konteks negara berkembang, keberhasilan PPP sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah lokal membangun koordinasi lintas aktor dan menjaga stabilitas komitmen politik selama siklus proyek berlangsung. Namun demikian, ketergantungan yang terlalu besar terhadap figur politik tertentu berpotensi menimbulkan ketidakstabilan implementasi ketika terjadi perubahan kepemimpinan daerah atau dinamika politik lokal. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan KPBU tidak cukup hanya ditopang oleh dukungan politik jangka pendek, tetapi memerlukan institusionalisasi kebijakan yang lebih kuat agar proyek tetap berlanjut secara berkelanjutan. Oleh karena itu, menurut peneliti, model pendampingan intensif yang berhasil diterapkan di Kabupaten Madiun perlu dilembagakan menjadi program nasional yang lebih sistematis, memiliki kurikulum terstandarisasi, dan dapat diakses oleh seluruh pemerintah kabupaten di Indonesia sebagai bagian dari penguatan kapasitas kelembagaan KPBU daerah.

### 3.4. Kerangka Hukum dan Regulasi yang Jelas (*Legal and Regulatory Framework*)

Kerangka hukum dalam implementasi KPBU APJ Kabupaten Madiun dibangun melalui struktur regulasi yang berlapis dan saling terhubung antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Proyek ini bertumpu pada Perpres Nomor 38 Tahun 2015 tentang KPBU, Permen PPN/Bappenas Nomor 4 Tahun 2015 beserta perubahannya, serta Permendagri Nomor 96 Tahun 2016 yang menjadi dasar pelaksanaan KPBU di daerah. Pada tingkat lokal, Pemerintah Kabupaten Madiun mengadaptasi regulasi nasional melalui Peraturan Bupati Madiun Nomor 22 Tahun 2017 sebagai instrumen operasional implementasi proyek. Menurut peneliti, keberadaan regulasi yang berlapis tersebut menunjukkan bahwa implementasi KPBU daerah tidak hanya membutuhkan legitimasi administratif, tetapi juga harmonisasi kewenangan antar level pemerintahan karena proyek melibatkan irisan kewenangan sedikitnya enam kementerian dan lembaga. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kerangka hukum berfungsi bukan sekadar sebagai instrumen legal formal, tetapi juga sebagai mekanisme koordinasi antaraktor dalam menjaga keberlanjutan implementasi proyek. Temuan ini memperkuat pandangan Osei-Kyei dan Chan (2021) bahwa keberhasilan KPBU sangat dipengaruhi oleh kemampuan regulasi dalam memberikan kepastian hak investasi, mekanisme kompensasi, penyelesaian sengketa, dan perlindungan terhadap risiko implementasi proyek.

Penelitian ini menemukan bahwa salah satu aspek paling signifikan dalam proyek APJ Madiun adalah penggunaan model *Design-Build-Finance-Operate-Maintenance-Transfer* (DBFOMT) yang tidak secara eksplisit tercantum dalam spektrum teori PPP klasik yang dikembangkan Savas (2000). Berdasarkan informasi dari informan kunci Kementerian Keuangan, model DBFOMT pada praktiknya merupakan modifikasi dari skema BOT yang berkembang secara pragmatis untuk menyesuaikan kebutuhan lapangan dan karakteristik proyek daerah. Menurut peneliti, kondisi ini menunjukkan bahwa praktik implementasi KPBU di Indonesia berkembang lebih cepat dibandingkan perkembangan konseptual teorinya, sehingga daerah sering kali melakukan inovasi kelembagaan secara adaptif untuk menjawab kebutuhan implementasi. Arsitektur tiga perjanjian simultan, yaitu Perjanjian KPBU, Perjanjian Penjaminan, dan Perjanjian Regres, menjadi solusi pragmatis dalam mengatasi ketidakpastian hukum dan memperjelas hubungan kewajiban antar pihak yang terlibat. Temuan ini sejalan dengan Cruz dan Marques (2013) yang menegaskan bahwa kepastian dan fleksibilitas regulasi merupakan faktor penting dalam menjaga stabilitas kontrak dan mengurangi potensi renegotiasi proyek infrastruktur daerah. Selain itu, Syahrudin, Riyadi, dan Wijaya (2023) juga menemukan bahwa fleksibilitas sistem hukum merupakan salah satu faktor dominan keberhasilan implementasi PPP di Indonesia, terutama pada proyek yang melibatkan inovasi model kontrak dan pembiayaan.

Kerangka hukum yang jelas juga berperan penting dalam menciptakan rasa aman bagi investor dan badan usaha pelaksana selama siklus proyek berlangsung. Osei-Kyei dan Chan (2021) menekankan bahwa regulasi yang kuat harus mampu menjawab pertanyaan mendasar investor terkait kepastian investasi, rezim perpajakan, mekanisme pembayaran, dan penyelesaian sengketa kontraktual. Dalam konteks APJ Madiun, keberadaan PT. PII sebagai lembaga penjamin menjadi bagian penting dari penguatan kepastian hukum dan finansial proyek. Menurut peneliti, kombinasi antara regulasi formal dan mekanisme penjaminan menunjukkan bahwa keberhasilan KPBU daerah tidak hanya ditentukan oleh keberadaan aturan tertulis, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah menghadirkan instrumen kelembagaan yang mampu membangun kepercayaan investor. Hal ini sejalan dengan Grimsey dan Lewis (2004) yang menegaskan bahwa tanpa fondasi hukum yang memadai, proyek PPP berisiko mengalami *financing gap*, sengketa kontraktual, hingga kegagalan operasional. Keers dan van Fenema (2018) juga menambahkan bahwa kepastian regulasi berfungsi sebagai instrumen mitigasi risiko yang sangat penting pada fase pembentukan kemitraan publik-swasta, khususnya pada proyek infrastruktur dengan kontrak jangka panjang dan tingkat kompleksitas tinggi. Dengan demikian, kerangka hukum dalam KPBU harus mampu mengintegrasikan kepastian regulasi dengan fleksibilitas implementasi agar tetap adaptif terhadap dinamika proyek di lapangan.

Dalam perspektif komparatif, penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi KPBU daerah memerlukan harmonisasi regulasi yang konsisten antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Zatonatskiy dan Leonov (2024) menemukan bahwa negara-negara yang berhasil mengembangkan PPP, seperti Inggris dan Jerman, memiliki kerangka hukum adaptif yang terintegrasi

di seluruh tingkatan pemerintahan. Temuan tersebut relevan dengan kondisi Kabupaten Madiun, di mana keberhasilan implementasi proyek sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah daerah menerjemahkan regulasi nasional ke dalam konteks lokal secara fleksibel namun tetap akuntabel. Yescombe (2007) juga menegaskan bahwa PPP merupakan model tata kelola yang menekankan *risk sharing*, *value for money*, dan *collaborative governance*, sehingga keberadaan kerangka hukum yang jelas menjadi enabler utama tata kelola kolaboratif tersebut. Menurut peneliti, keberhasilan APJ Madiun menunjukkan bahwa regulasi yang efektif bukan hanya regulasi yang lengkap secara administratif, tetapi regulasi yang mampu memberikan ruang inovasi bagi pemerintah daerah dalam menyesuaikan desain proyek dengan kebutuhan riil lapangan. Oleh karena itu, pemerintah pusat perlu mengembangkan panduan operasional yang secara eksplisit mengakui model-model KPBU inovatif seperti DBFOMT agar keberhasilan proyek APJ Madiun dapat direplikasi secara lebih sistematis oleh pemerintah kabupaten lain di Indonesia.

### 3.5. Menuju Model Kelembagaan KPBU yang Adaptif di Tingkat Daerah

Ketiga faktor yang dianalisis membentuk ekosistem *enabling conditions* yang saling bergantung: kejelasan tujuan memberikan legitimasi dan arah, dukungan pemerintah lokal menyediakan kapasitas dan komitmen kelembagaan, sementara kerangka hukum menghadirkan kepastian dan perlindungan. Brinkerhoff dan Brinkerhoff (2011) menegaskan bahwa keberhasilan PPP sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah membangun keseimbangan antara fungsi regulasi, fasilitasi, dan kolaborasi dengan sektor swasta dalam kerangka good governance.

Tabel 2. Sintesis Temuan: Faktor CSF, Temuan Empiris, dan Implikasi Teoritis

Faktor CSF	Temuan Empiris Utama	Implikasi Teoritis
<b>Tujuan dan Sasaran yang Jelas</b>	Tujuan makro empat dimensi terdefinisi baik, namun ditemukan gap kritis antara kejelasan kebijakan dan ketidakstabilan spesifikasi teknis (dualisme desain, perubahan 7.400 menjadi 7.459 titik). Keterlibatan 700 responden dalam real demand survey menjadi praktik baik.	Memperluas Savas (1999): fungsi arranger efektif menuntut dua lapisan kejelasan simultan, yaitu <i>outcomes</i> di tingkat kebijakan dan <i>output specification</i> yang terkunci di tingkat kontrak. Spesifikasi tidak stabil meningkatkan <i>transaction costs</i> (Wijanarko & Ye, 2023).
<b>Dukungan Pemerintah Lokal</b>	Dukungan beroperasi multi-level (bupati, DPRD, provinsi, kementerian) melampaui fungsi administratif. Simpul KPBU lintas-OPD efektif sebagai institutional hub. Namun, <i>capacity building</i> masih reaktif dan <i>project-specific</i> , menciptakan <i>key person dependency</i> .	Mengoreksi Savas (1999) dalam konteks desentralisasi: privatisasi daerah membutuhkan <i>strong state facilitation</i> , bukan <i>state withdrawal</i> . Kesiapan kelembagaan harus terlembaga secara sistemis, tidak bergantung pada individu kunci (Syahrudin et al., 2023)
<b>Kerangka Hukum dan Regulasi</b>	Regulasi berlapis (Perpres 38/2015 hingga Perbup 22/2017) menyediakan basis legitimasi. Namun model DBFOMT tidak memiliki pijakan eksplisit dalam teori PPP Savas (2000). Arsitektur tiga perjanjian simultan (KPBU, Penjaminan, Regres) menjadi solusi inovatif.	Kerangka hukum yang enabling bukan sekadar soal keberadaan regulasi, melainkan fleksibilitasnya mengakomodasi inovasi kelembagaan dari praktik lapangan. Harmonisasi regulasi pusat-daerah diperlukan agar keberhasilan APJ Madiun dapat direplikasi (Zatonatskiy & Lieonov, 2024).

Sumber: Diolah peneliti, 2026

Tabel 2 menunjukkan bahwa ketiga faktor beroperasi secara sinergis: kejelasan tujuan menyediakan legitimasi, dukungan pemerintah lokal menerjemahkan komitmen menjadi tindakan konkret, sementara kerangka hukum memberikan kepastian yang dibutuhkan investor. Kegagalan pada satu faktor akan melemahkan bekerjanya dua faktor lainnya (Patu & Akhmadi, 2021, Debela, 2022). Secara teoritis, penelitian ini menegaskan bahwa dalam konteks pemerintahan daerah di negara berkembang yang terdesentralisasi, negara tidak dapat sekadar mundur (*state withdrawal*), melainkan

harus hadir lebih kuat sebagai fasilitator (*strong state facilitation*), selaras dengan perkembangan literatur *collaborative governance* (Wijaya et al., 2023, Zatonatskiy & Lieonov, 2024).

Penelitian ini menegaskan relevansi argumen Savas (1999) bahwa kualitas kemitraan publik-swasta tidak ditentukan semata oleh regulasi atau modal, melainkan oleh kemampuan pemerintah menjalankan fungsi arranger yang kompeten. Penelitian ini merekomendasikan tiga prasyarat simultan, meliputi: (1) *clarity of purpose* pada dua lapisan (kebijakan dan kontrak), (2) *institutional readiness* yang terlembaga, bukan bergantung pada individu kunci, dan (3) *regulatory enablement* yang memberikan kepastian sekaligus fleksibilitas mengakomodasi inovasi kelembagaan. Secara keseluruhan, ketiga faktor berinteraksi membentuk ekosistem *enabling conditions* yang sinergis: kekuatan di satu dimensi tidak dapat mengkompensasi kelemahan di dimensi lainnya. Secara teoritis, penelitian ini memperluas literatur CSF dalam KPBU dengan perspektif pemerintahan daerah di negara berkembang yang terdesentralisasi. Secara praktis, penelitian ini menawarkan peta jalan bagi pemerintah kabupaten dengan menekankan kesiapan kelembagaan sebagai prasyarat utama di samping kesiapan teknis dan finansial. Penelitian ini memiliki keterbatasan pada desain studi kasus tunggal yang membatasi generalisasi statistik. Penelitian lanjutan disarankan menggunakan desain *multiple case comparative* di beberapa kabupaten dengan karakteristik beragam, serta penelitian longitudinal untuk mengevaluasi keberlanjutan ekosistem KPBU dalam fase operasi jangka panjang.

#### 4. KESIMPULAN

Penelitian ini mengkaji faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi KPBU di tingkat kabupaten melalui studi kasus proyek APJ Kabupaten Madiun. Dengan mengintegrasikan kerangka CSF, teori privatisasi Savas, dan paradigma NPM, ditemukan bahwa tiga faktor, yaitu kejelasan tujuan dan sasaran, dukungan pemerintah lokal, dan kerangka hukum serta regulasi, beroperasi secara sinergis membentuk ekosistem *enabling conditions* yang tidak dapat dioptimalkan secara parsial.

- 1) Pertama, kejelasan tujuan terbukti sebagai prasyarat mendasar implementasi KPBU. Penelitian menemukan gap kritis antara kejelasan di tingkat kebijakan dan ketidakstabilan spesifikasi di tingkat teknis-operasional yang terwujud sebagai dualisme desain. Temuan ini memperluas teori privatisasi Savas: fungsi *arranger* yang efektif menuntut dua lapisan kejelasan simultan, yaitu kejelasan outcomes di tingkat kebijakan dan output specification yang harus dipastikan dan disetujui semua pihak di tingkat kontrak.
- 2) Kedua, dukungan pemerintah lokal beroperasi dalam struktur multi-level yang melampaui fungsi administratif konvensional. Keberhasilan Simpul KPBU sebagai institutional hub menunjukkan bahwa transformasi dari producer menjadi arranger memerlukan rekonstruksi arsitektur kelembagaan. Namun, key person dependency yang teridentifikasi menegaskan bahwa implementasi KPBU di daerah tidak cukup dengan state withdrawal, melainkan membutuhkan *strong state facilitation* sebagai koreksi penting terhadap teori privatisasi konvensional dalam konteks negara berkembang yang terdesentralisasi.
- 3) Ketiga, kerangka hukum berlapis berhasil menyediakan basis legitimasi yang memadai, namun ditemukan ketidaksesuaian antara model DBFOMT dan spektrum teori PPP yang ada. Arsitektur tiga perjanjian simultan terbukti sebagai inovasi kelembagaan yang efektif, menegaskan bahwa kerangka hukum yang enabling ditentukan oleh fleksibilitasnya mengakomodasi inovasi, bukan sekadar kelengkapan regulasi.

Implikasi kebijakan penelitian ini bersifat tiga lapis. Bagi pemerintah kabupaten, kesiapan kelembagaan merupakan prasyarat utama sebelum menginisiasi KPBU. Bagi pemerintah pusat, diperlukan standarisasi panduan teknis dan pengakuan formal terhadap model kontrak inovatif seperti DBFOMT. Bagi kebijakan infrastruktur nasional, model pendampingan intensif yang terbukti berhasil di Kabupaten Madiun perlu dilembagakan sebagai program sistematis yang dapat diakses seluruh kabupaten di Indonesia.

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada desain studi kasus tunggal, sehingga temuan bersifat generalisasi analitik yang terikat konteks Kabupaten Madiun dan tidak dapat digeneralisasi secara langsung ke kabupaten lain dengan karakteristik yang berbeda. Penelitian lanjutan disarankan menggunakan desain *multiple case comparative* di beberapa kabupaten dengan variasi kapasitas fiskal

dan kelembagaan yang beragam, serta studi longitudinal untuk mengevaluasi keberlanjutan ekosistem KPBU dalam fase operasi jangka panjang. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan menjadi titik awal bagi pengembangan kerangka kebijakan KPBU yang lebih adaptif dan inklusif bagi seluruh lapisan pemerintahan daerah di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdi Patu, A. S. P., & Akhmadi, M. H. (2021). Evaluasi Penyiapan Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha (KPBU) Kereta Api Makassar-Parepare. *Jurnal Kebijakan Pembangunan*, 16(2), 221–235. <https://doi.org/10.47441/jkp.v16i2.200>
- Alteneji, K., Alkass, S., & Abu Dabous, S. (2019). Critical success factors for public–private partnerships in affordable housing in the United Arab Emirates. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 13(5), 753–768. <https://doi.org/10.1108/IJHMA-06-2019-0061>
- Bel, G., Fageda, X., & Warner, M. E. (2010). Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3), 553–577. <https://doi.org/10.1002/pam.20509>
- Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2011). Public–private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, 31(1), 2–14. <https://doi.org/10.1002/pad.584>
- Casady, C. B., Eriksson, K., Levitt, R. E., & Scott, W. R. (2020). (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, 22(2), 161–183. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577909>
- Cruz, C. O., & Marques, R. C. (2013). Endogenous Determinants for Renegotiating Concessions: Evidence from Local Infrastructure. *Local Government Studies*, 39(3), 352–374. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.783476>
- Debela, G. Y. (2022). Critical success factors (CSFs) of public–private partnership (PPP) road projects in Ethiopia. *International Journal of Construction Management*, 22(3), 489–500. <https://doi.org/10.1080/15623599.2019.1634667>
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Expanded ed). M.E. Sharpe.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. In *Public Administration Review* (Vol. 75, Number 5). Taylor and Francis. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>
- Dulaimi, M. F., Alhashemi, M., Ling, F. Y. Y., & Kumaraswamy, M. (2010). The execution of public–private partnership projects in the UAE. *Construction Management and Economics*, 28(4), 393–402. <https://doi.org/10.1080/01446191003702492>
- Fathi, M., & Shrestha, P. P. (2023). Identification of Critical Success and Risk Factors for Public–Private Partnership Highway Projects. *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, 15(1). [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)LA.1943-4170.0000587](https://doi.org/10.1061/(ASCE)LA.1943-4170.0000587)
- Grimsey, Darrin., & Lewis, Mervyn. (2004). *Public private Partnerships : the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Edward Elgar.
- Keers, B. B. M., & van Fenema, P. C. (2018). Managing risks in public-private partnership formation projects. *International Journal of Project Management*, 36(6), 861–875. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.05.001>
- Miles, M., Huberman, M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis* (3rd ed.). Sage Publications, Inc.
- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. C. (2021). *International Best Practices of Public-Private Partnership*. Springer Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-33-6268-0>
- Savas, E. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. Clatham House Publisher.

- Syahrudin, Wijaya, A. F., Suryono, A., & Riyadi, B. S. (2023). A Qualitative Study : Critical Success Factors of Public Private Partnerships in Indonesia. *International Journal of Membrane Science and Technology*, 10(2), 511–521. <https://doi.org/10.15379/ijmst.v10i2.1263>
- Trebilcock, M., & Rosenstock, M. (2015). Infrastructure Public–Private Partnerships in the Developing World: Lessons from Recent Experience. *The Journal of Development Studies*, 51(4), 335–354. <https://doi.org/10.1080/00220388.2014.959935>
- Wijanarko, N., & Ye, Z. (2023). Transaction Cost Economics Perspectives on Indonesian Public-Private Partnership (PPP): Case Study on Umbulan Water Supply System PPP (Working Paper). *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4391643>
- Wijaya, A. F., Riyadi, B. S., & Syahrudin, A. S. (2023). The Relationship Between Supporting Factors and Public-Private Partnership In Indonesia: A Policy Perspective. *Journal of Southwest Jiaotong University*, 58(2). <https://doi.org/10.35741/issn.0258-2724.58.2.68>
- Yescombe, E. R. . (2010). *Public-Private Partnerships: principles of policy and finance*. Elsevier.
- Yin, R. (2014). *Case Study Research: Design and Methods* (Fifth Edit). Sage Publications, Inc.
- Zatonatskiy, D., & Lieonov, S. (2024). Progressive Practices of Implementing Public-Private Partnership Projects In Critical Infrastructure. *Socio-Economic Relations in the Digital Society*, 1(51), 59–72. <https://doi.org/10.55643/ser.1.51.2024.554>