



---

## KPBU Viaduct *by* Gubeng dalam Tata Kelola Kemitraan Berkelanjutan

Nafлах Hekshala Purwanto<sup>1</sup>, Arnelita Ayu Az-zahwa<sup>2</sup>, Cahya Amalia Zahra<sup>3</sup>, Nasywa Aulia Sabrina<sup>4</sup>, Vaneza Ayu Dwi Kirana<sup>5</sup>, Tjitjik Rahaju<sup>6</sup>, Ardiyansah<sup>7</sup> Universitas Negeri Surabaya, Indonesia<sup>1-7</sup>

Email Korespondensi: [24040674134@mhs.unesa.ac.id](mailto:24040674134@mhs.unesa.ac.id), [24040674133@mhs.unesa.ac.id](mailto:24040674133@mhs.unesa.ac.id), [24040674155@mhs.unesa.ac.id](mailto:24040674155@mhs.unesa.ac.id), [24040674141@mhs.unesa.ac.id](mailto:24040674141@mhs.unesa.ac.id), [24040674128@mhs.unesa.ac.id](mailto:24040674128@mhs.unesa.ac.id), [tjitjikrahaju@unesa.ac.id](mailto:tjitjikrahaju@unesa.ac.id), [ardiyansah@unesa.ac.id](mailto:ardiyansah@unesa.ac.id)

---

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Maret 2026, Article published: 02 Mei 2026

---

### ABSTRACT

*This study describes the Viaduct by Gubeng labor intensive housing program in Surabaya City to support the achievement of SDG Goal Seventeen regarding partnerships for the goals. The main issue examined is suboptimal coordination among actors. The study aims to analyze partnership implementation within the program. The method uses a qualitative descriptive approach with Public Private Partnership indicators namely time performance cost performance risk transfer and value for money. Findings show that the partnership has been implemented but not optimally because of role imbalance and weak coordination between government and private parties. The program provides initial benefits through job creation and public asset utilization yet its impacts remain unsustainable. These findings indicate that PPP success depends not only on policy design but also on management quality field implementation and periodic evaluation to strengthen program synergy for urban communities through consistent measurable inclusive adaptive responsive efficient transparent and accountable governance systems.*

**Keywords:** Implementation, Partnership, Sustainability

### ABSTRAK

*Penelitian ini mendeskripsikan program rumah padat karya Viaduct by Gubeng Kota Surabaya dalam mendukung pencapaian SDGs Tujuan 17 mengenai kemitraan untuk mencapai tujuan. Masalah utama yang diteliti adalah koordinasi antar aktor yang belum optimal. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kemitraan dalam program tersebut. Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif serta indikator keberhasilan Public Private Partnership yaitu kinerja waktu kinerja biaya transfer risiko dan value of money. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kemitraan telah terlaksana namun belum berjalan maksimal karena ketidakseimbangan peran serta lemahnya koordinasi pemerintah dan swasta. Program memberikan manfaat awal berupa pembukaan lapangan kerja dan pemanfaatan aset publik tetapi dampaknya belum berkelanjutan. Temuan ini menunjukkan bahwa keberhasilan KPBU tidak hanya bergantung pada desain kebijakan tetapi juga kualitas pengelolaan implementasi lapangan serta evaluasi berkala guna memperkuat sinergi program bagi masyarakat kota secara berkelanjutan inklusif adaptif responsif efisien transparan akuntabel melalui kolaborasi lintas sektor yang konsisten dan terukur bersama berkesinambungan.*

**Kata Kunci:** Implementasi, Keberlanjutan, Kemitraan

## PENDAHULUAN

Implementasi *Sustainable Development Goals (SDGs)* ke-17 yang menekankan kemitraan sebagai pilar utama pembangunan global pada kenyataannya masih menghadapi berbagai kendala struktural, khususnya di negara berkembang seperti Indonesia. Meskipun secara formal kerangka kemitraan telah dibangun melalui berbagai kebijakan dan program lintas sektor, praktik di lapangan menunjukkan bahwa kemitraan tersebut belum mampu menghasilkan dampak signifikan terhadap pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan. Bappenas (2024) mencatat bahwa tantangan utama terletak pada lemahnya integrasi antar lembaga, tumpang tindih kewenangan, serta ketimpangan kapasitas antar aktor yang terlibat dalam kemitraan. Selain itu, studi menunjukkan bahwa orientasi kemitraan seringkali masih bersifat administratif dan berorientasi pada pemenuhan indikator proyek, bukan pada transformasi sosial-ekonomi jangka panjang (Kurdi & Syafitri, 2025). Akibatnya, kemitraan yang dibangun tidak mampu menjawab akar permasalahan pembangunan seperti kemiskinan, ketimpangan, dan keterbatasan akses layanan dasar. Kondisi ini menegaskan bahwa kegagalan SDGs 17 di tingkat implementasi bukan disebabkan oleh ketiadaan regulasi, melainkan oleh lemahnya kualitas relasi dan desain kemitraan yang tidak adaptif terhadap kompleksitas masalah pembangunan.

Kondisi tersebut semakin menguatkan urgensi pembahasan ketika dikaitkan dengan realitas pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak di Indonesia. Secara normatif, negara telah menjamin hak tersebut melalui UUD 1945, namun secara empiris masih terdapat kesenjangan yang signifikan antara norma dan realitas. Data Badan Pusat Statistik (2024) menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan nasional masih berada pada kisaran 9-10%, dengan proporsi pekerja informal yang mendominasi struktur ketenagakerjaan dan rentan terhadap guncangan ekonomi. Lebih jauh, fenomena setengah menganggur dan rendahnya produktivitas tenaga kerja menunjukkan bahwa banyak masyarakat belum memperoleh pekerjaan yang layak dan berkelanjutan (Marlina, 2025). Di kawasan perkotaan, masalah ini diperparah oleh keberadaan permukiman kumuh yang mencerminkan keterkaitan erat antara keterbatasan hunian layak dan rendahnya akses terhadap peluang ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan pembangunan yang berjalan masih bersifat sektoral dan belum mampu mengintegrasikan dimensi ekonomi, sosial, dan spasial secara simultan, sehingga memerlukan intervensi berbasis kemitraan yang lebih terintegrasi.

Dalam konteks keterbatasan tersebut, skema *Public Private Partnership (PPP)* atau Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) muncul sebagai instrumen alternatif yang diharapkan mampu menjembatani kesenjangan antara kebutuhan pembangunan dan kapasitas negara. Namun demikian, realitas implementasi KPBU di Indonesia menunjukkan bahwa skema ini tidak terlepas dari berbagai permasalahan mendasar. Penelitian menunjukkan bahwa hambatan utama KPBU meliputi kompleksitas birokrasi, panjangnya proses perencanaan proyek, serta ketidakjelasan dalam pembagian risiko antara pemerintah dan badan usaha (Azzahra & Herawati, 2024). Selain itu, isu transparansi dan akuntabilitas juga

---

menjadi perhatian penting, mengingat banyak proyek KPBU yang menghadapi kritik terkait kurangnya keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan (Alifa et al., 2025). Permasalahan lain seperti pengadaan lahan, disharmonisasi regulasi, serta rendahnya kapasitas pemerintah daerah turut memperbesar risiko kegagalan proyek (Wibowo et al., 2025). Meskipun terdapat beberapa praktik keberhasilan, fakta ini menunjukkan bahwa KPBU bukanlah solusi yang secara otomatis efektif, melainkan sangat bergantung pada kualitas tata kelola dan kesiapan institusional.

Di sisi lain, urgensi penerapan KPBU tetap tidak dapat dihindari dalam konteks pembangunan nasional. Keterbatasan kapasitas fiskal pemerintah dalam membiayai kebutuhan infrastruktur yang terus meningkat menjadi faktor utama yang mendorong keterlibatan sektor swasta. Bappenas (2025) memperkirakan bahwa kebutuhan pembiayaan infrastruktur nasional jauh melampaui kemampuan APBN dan APBD, sehingga diperlukan sumber pembiayaan alternatif yang berkelanjutan. Selain itu, dinamika pembangunan seperti urbanisasi yang cepat, backlog perumahan, serta meningkatnya kebutuhan layanan publik menuntut adanya inovasi dalam model pembiayaan dan penyelenggaraan pembangunan. Dalam konteks ini, KPBU menjadi pilihan strategis bukan karena tanpa kelemahan, tetapi karena merupakan respons rasional terhadap keterbatasan sumber daya negara. Dengan demikian, urgensi KPBU tidak hanya terletak pada aspek pembiayaan, tetapi juga pada kemampuannya dalam mendorong inovasi, efisiensi, dan kolaborasi lintas sektor.

Lebih lanjut, kemitraan dalam pembangunan perlu dipahami sebagai kebutuhan struktural, bukan sekadar konsep normatif yang ideal. Kompleksitas permasalahan publik yang semakin meningkat membuat pemerintah tidak lagi mampu bekerja secara mandiri tanpa dukungan aktor lain, khususnya sektor swasta. Namun, dalam praktiknya, kemitraan seringkali diwarnai oleh ketimpangan kapasitas, kepentingan, dan akses terhadap sumber daya yang menyebabkan hubungan antar aktor menjadi tidak seimbang (Rahmawati & Al Hazmi, 2024). Ketimpangan ini berpotensi menghasilkan kemitraan yang eksploitatif atau tidak berkelanjutan, terutama ketika salah satu pihak memiliki dominasi yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, kemitraan yang efektif memerlukan desain kelembagaan yang mampu mengelola perbedaan kepentingan dan memastikan adanya distribusi manfaat yang adil. Tanpa hal tersebut, kemitraan justru berpotensi memperkuat ketimpangan yang sudah ada dalam struktur sosial dan ekonomi.

Berbagai permasalahan tersebut pada akhirnya mengarah pada satu isu mendasar, yaitu kualitas relasi dalam kemitraan itu sendiri. Kegagalan berbagai proyek KPBU, khususnya pada sektor perumahan dan pemberdayaan masyarakat, menunjukkan bahwa persoalan utama tidak hanya terletak pada aspek teknis seperti pembiayaan atau regulasi, tetapi juga pada bagaimana hubungan antar aktor dibangun dan dikelola. Studi menunjukkan bahwa praktik kemitraan di Indonesia seringkali diwarnai oleh asimetri kekuasaan dan informasi, dominasi aktor tertentu, serta ketergantungan yang tidak seimbang antara pemerintah dan sektor swasta (Wardana & Kistyanto, 2025; Alifa et al., 2025). Akibatnya, banyak kemitraan yang

bersifat pragmatis dan berorientasi jangka pendek, sehingga gagal menciptakan dampak pembangunan yang berkelanjutan. Dengan demikian, problem utama kemitraan di tingkat nasional bukan lagi soal ada atau tidaknya kolaborasi, melainkan kualitas relasi antar aktor yang sering timpang dan pragmatis. Banyak kerja sama publik dan swasta dibangun di atas kebutuhan proyek jangka pendek, bukan visi transformasi jangka panjang, sehingga rentan terhadap konflik kepentingan, asimetri kekuasaan, dan ketergantungan sepihak. Dalam literatur tata kelola kolaboratif, kemitraan berkelanjutan mensyaratkan interdependensi yang riil, distribusi otoritas yang jelas, serta mekanisme akuntabilitas yang mampu menjaga kepercayaan antar pihak. Tanpa fondasi institusional tersebut, kemitraan cenderung menjadi kontrak teknokratis yang efisien secara prosedural, tetapi lemah dalam membangun kapasitas kolektif dan keberlanjutan dampak.

Problem utama kemitraan di tingkat nasional bukan lagi soal “ada atau tidaknya kolaborasi”, melainkan soal kualitas relasi antar aktor yang sering timpang dan pragmatis. Banyak kerja sama publik dan swasta dibangun di atas kebutuhan proyek jangka pendek, bukan visi transformasi jangka panjang, sehingga rentan terhadap konflik kepentingan, asimetri kekuasaan, dan ketergantungan sepihak. Dalam literatur tata kelola kolaboratif, kemitraan berkelanjutan mensyaratkan interdependensi yang riil, distribusi otoritas yang jelas, serta mekanisme akuntabilitas yang mampu menjaga kepercayaan antar pihak. Tanpa fondasi institusional tersebut, kemitraan cenderung menjadi kontrak teknokratis yang efisien secara prosedural, tetapi lemah dalam membangun kapasitas kolektif dan keberlanjutan dampak.

Komitmen membangun kemitraan yang terstruktur di tingkat kabupaten/kota diwujudkan melalui Peraturan Walikota (Perwali) Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 tentang Program Padat Karya yang kemudian diperbarui menjadi Perwali Surabaya Nomor 6 Tahun 2025. Perubahan ini tidak hanya memperluas sasaran program dari keluarga miskin menjadi mencakup keluarga miskin dan pra sejahtera, tetapi juga memperjelas mekanisme pembentukan kelompok usaha, membuka ruang kemitraan dengan pihak lain, serta memperkuat sistem pelaporan dan monitoring. Secara normatif, regulasi tersebut menunjukkan upaya pemerintah daerah untuk membangun tata kelola program yang lebih akuntabel dan berkelanjutan, sekaligus memberikan dasar hukum bagi kolaborasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Salah satu implementasi konkret dari kebijakan tersebut adalah Program Rumah Padat Karya (RPK) Viaduct by Gubeng yang berlokasi di Jalan Nias Nomor 110, Kecamatan Gubeng, Kota Surabaya. Memanfaatkan bangunan heritage yang dialih fungsikan menjadi ruang ekonomi produktif ini dikelola melalui kolaborasi antara pemerintah kota, pihak swasta profesional, dan masyarakat berpenghasilan rendah sebagai penerima manfaat (Ansell & Gash, 2008). Program ini dirancang tidak hanya untuk menciptakan lapangan kerja sementara, tetapi untuk mendorong pemberdayaan ekonomi warga melalui aktivitas usaha yang produktif. Namun, dalam praktiknya, dinamika hubungan antar aktor menunjukkan tantangan keberlanjutan, seperti ketergantungan pada dukungan fiskal pemerintah, dominasi

---

peran operasional oleh swasta, serta keterbatasan kapasitas usaha masyarakat untuk berkembang secara mandiri (Bryson et al., 2006). Situasi ini menguji apakah kemitraan yang terbentuk telah mencerminkan interdependensi yang setara atau masih berada dalam pola relasi yang asimetris.

Sejalan dengan Program Rumah Padat Karya Viaduct by Gubeng di Surabaya, isu keberlanjutan justru terlihat pada dinamika hubungan antara pemerintah kota, sektor swasta, dan masyarakat di wilayah padat penduduk. Program ini tidak sekadar bertujuan memperbaiki kondisi ekonomi jangka pendek, tetapi menguji sejauh mana kolaborasi mampu menciptakan kemandirian ekonomi warga setelah intervensi fisik dan dukungan awal diberikan. Keberlanjutan hanya dapat dicapai ketika terdapat pembagian peran yang adaptif, transfer kapasitas kepada komunitas, serta komitmen jangka panjang yang melampaui siklus anggaran (United Nations, 2015). Tantangannya bukan hanya menyukseskan proyek, melainkan memastikan bahwa pola kemitraan yang terbangun berkembang menjadi ekosistem kolaboratif yang stabil dan produktif.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini memposisikan diri untuk menganalisis kemitraan dalam Program Rumah Padat Karya Viaduct by Gubeng dari perspektif keberlanjutan kolaboratif. Fokus penelitian tidak hanya pada efektivitas program dalam menurunkan pengangguran secara jangka pendek, tetapi pada bagaimana distribusi peran, pembagian risiko, dan kapasitas antar aktor memengaruhi keberlanjutan dampak ekonomi bagi masyarakat (Raisbeck et al., 2009). Penelitian ini berupaya menilai apakah kemitraan di Viaduct by Gubeng telah bergerak menuju model kemitraan yang berkelanjutan, atau masih berada dalam kerangka intervensi sementara yang rentan terhadap ketergantungan struktural.

## METODE

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis metode penelitian kualitatif deskriptif. Jenis penelitian ini digunakan untuk meneliti fenomena sosial secara mendalam melalui pengumpulan data mengenai KPBU Viaduct *by* Gubeng dalam tata kelola kemitraan berkelanjutan. Penelitian kualitatif digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami makna dibalik berbagai permasalahan sosial melalui proses pengumpulan data secara mendalam (Creswell, 2014). Adapun desain penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan secara sistematis dan mendalam mengenai kondisi, proses, serta dinamika yang terjadi pada objek penelitian (Sugiyono, 2022). Penelitian dilakukan di Rumah Padat Karya Viaduct *by* Gubeng yang terletak di Jalan Nias No. 10, Kecamatan Gubeng, Kota Surabaya. Lokasi tersebut menjadi salah satu contoh nyata pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat yang melibatkan kolaborasi antara pemerintah dan berbagai pihak dalam pengembangan ekonomi lokal di Kota Surabaya. Penelitian ini berlangsung pada 24 Februari hingga 4 Mei 2026.

Penelitian ini berfokus pada pelaksanaan KPBU dalam Program Rumah Padat Karya Viaduct *by* Gubeng di Kota Surabaya. Untuk memperjelas arah penelitian, analisis dalam penelitian ini menggunakan indikator keberhasilan *Public*

*Private Partnership* (PPP) yang dikemukakan oleh Peter Raisbeck (2009). Menurut Raisbeck, keberhasilan suatu kerja sama antara sektor publik dan sektor swasta dapat dilihat dari beberapa aspek utama, yaitu kinerja waktu (*time performance*), kinerja biaya (*cost performance*), transfer risiko (*risk transfer*), dan *value for money*. Keempat aspek tersebut digunakan untuk menilai sejauh mana pelaksanaan KPBU pada Program Rumah Padat Karya Viaduct by Gubeng dapat berjalan secara efektif serta memberikan manfaat yang optimal. Adapun sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini diperoleh melalui data primer melalui observasi dan wawancara dan data sekunder melalui berbagai sumber penelitian terdahulu berupa jurnal ilmiah, laporan, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan arah penelitian. Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian berupa wawancara dengan manajer Viaduct by Gubeng dan karyawan Rumah Padat Karya; observasi dengan mengamati secara langsung pelaksanaan program di lapangan; serta dokumentasi berupa pengumpulan dokumen yang relevan seperti laporan program, catatan kegiatan, foto kegiatan, serta dokumen kebijakan terkait KPBU. Penulis melakukan analisis data menggunakan model analisis data interaktif dari Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johny Saldana. Terdapat empat model analisis, meliputi pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Pengumpulan data meliputi proses wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan program Rumah Padat Karya. Kondensasi data meliputi proses penyederhanaan data dan pengelompokan data yang linier dengan penelitian. Data yang telah dikondensasi, disajikan dalam bentuk deskriptif naratif yang runtut dan mudah dipahami. Setelah data disajikan, peneliti melakukan analisis sistematis untuk menafsirkan informasi yang diperoleh.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Raisbeck menempatkan evaluasi kemitraan pemerintah dan badan usaha pada empat indikator utama, yaitu *time performance*, *cost performance*, *risk transfer*, dan *value for money*. KPBU sering diposisikan sebagai instrumen reformasi tata kelola yang dianggap lebih adaptif dibanding birokrasi tradisional. Melalui KPBU, negara diharapkan tidak lagi bekerja sebagai pelaksana tunggal, melainkan sebagai pengarah, regulator, dan pengelola jejaring aktor. Dalam praktiknya, perubahan bentuk kelembagaan tidak otomatis menghasilkan perubahan kualitas layanan yang optimal. Kasus Rumah Padat Karya Viaduct by Gubeng menunjukkan bahwa desain kolaboratif belum sepenuhnya diikuti kapasitas koordinasi, distribusi tanggung jawab yang adil, dan mekanisme akuntabilitas berbasis hasil.

Indikator *time performance* menunjukkan bahwa kemitraan belum mampu menghasilkan percepatan implementasi sebagaimana klaim utama model KPBU. Pemerintah Kota Surabaya menyediakan aset, legitimasi kebijakan, dan dukungan awal. Operator swasta menjalankan kegiatan usaha sehari-hari. Secara teoritis, konfigurasi ini seharusnya memangkas prosedur birokratis dan mempercepat respons operasional karena keputusan teknis berada pada aktor yang lebih lincah. Fakta lapangan memperlihatkan gejala sebaliknya. Dukungan birokrasi tidak hadir

---

secara konsisten setelah fase peluncuran. Kehadiran pemerintah lebih dominan dalam forum administratif, kunjungan simbolik, dan pelaporan prosedural dibanding penyelesaian hambatan implementasi. Masalah tersebut mencerminkan gejala klasik, yaitu kuat pada desain kebijakan tetapi lemah pada *delivery system*. Negara berhasil menciptakan program, namun tidak cukup efektif mengawal jalannya program. Ketika muncul persoalan tenaga kerja, pemasaran, kualitas layanan, atau efisiensi operasional, operator menjadi aktor yang bekerja sendiri. Ketiadaan mekanisme respons cepat antarperangkat daerah menunjukkan koordinasi horizontal belum berjalan matang. Dalam konteks *governance*, kemitraan kehilangan fungsi utamanya sebagai ruang kolaborasi *problem solving*.

Persoalan waktu juga terkait dengan kapasitas sumber daya manusia. Mayoritas pekerja berasal dari kelompok rentan dengan pengalaman kerja terbatas. Program berhasil membuka akses kerja, tetapi belum sepenuhnya membangun kesiapan kerja. Disiplin waktu, budaya pelayanan, etos kerja, dan kemampuan adaptasi masih lemah. Tingkat kehadiran berfluktuasi. Pergantian pekerja terjadi berulang. Penurunan tenaga kerja dari sekitar 30 orang menjadi sekitar 8 orang menunjukkan bahwa *output* penyerapan kerja tidak bertransformasi menjadi stabilitas ketenagakerjaan. Kebijakan belum mampu mengubah penerima manfaat menjadi pelaksana produktif yang berkelanjutan.

*Cost performance* memperlihatkan persoalan pada desain pembiayaan program. Pemerintah menanggung biaya awal melalui penyediaan bangunan, fasilitas dasar, dan pelatihan. Setelah itu, beban keberlangsungan usaha bergeser ke operator. Dalam logika birokrasi fiskal, model ini sering dibaca sebagai efisiensi karena mengurangi tekanan terhadap APBD. Pandangan tersebut terlalu sempit. Efisiensi sektor publik tidak cukup diukur dari kecilnya pengeluaran negara, tetapi dari kemampuan belanja publik menghasilkan layanan dan manfaat yang berkelanjutan. Pendapatan usaha bersifat fluktuatif karena bergantung pada pasar. Ketika omzet menurun, operator menanggung seluruh tekanan keuangan: biaya bahan baku, pembayaran pekerja, pemeliharaan sarana, dan kebutuhan inovasi layanan. Pemerintah tidak menyiapkan instrumen penyangga yang memadai, seperti dukungan pemasaran, insentif transisi, akses pembiayaan lanjutan, atau skema subsidi berbasis kinerja. Negara menarik diri terlalu cepat dari fase konsolidasi usaha. Hal ini menunjukkan lemahnya strategi *post-startup governance*. Biaya tersembunyi juga cukup besar. Tingginya *turnover* pekerja meningkatkan biaya pelatihan ulang. Rendahnya produktivitas memperbesar biaya tenaga kerja per *output*. Keputusan usaha berbasis *trial and error* memunculkan inefisiensi manajerial. Semua biaya ini jarang tercatat dalam dokumen formal, tetapi nyata memengaruhi performa program. Penghematan APBD tidak identik dengan efisiensi publik. Negara mungkin menghemat anggaran, tetapi sistem menanggung biaya sosial dan ekonomi yang lebih besar di level pelaksana.

*Risk transfer* menjadi titik paling kritis dalam tata kelola Viaduct by Gubeng. Risiko operasional, risiko pasar, risiko tenaga kerja, dan risiko keberlanjutan usaha bertumpu pada sektor swasta. Pemerintah memegang posisi dominan saat inisiasi melalui penyediaan aset dan legitimasi politik. Ketika risiko aktual muncul,

keterlibatan negara menyusut. Penurunan omzet ditangani operator. Keluar-masuk pekerja ditangani operator. Penyesuaian model bisnis ditangani operator. Stagnasi usaha juga menjadi beban operator. Situasi ini menunjukkan salah kaprah umum dalam praktik KPBU daerah: transfer risiko dipahami sebagai pemindahan beban pemerintah kepada mitra usaha. Negara tidak dapat melepaskan tanggung jawab hanya karena fungsi operasional dialihkan. Negara tetap memegang kewajiban *steering*, mitigasi kegagalan pasar, dan perlindungan tujuan sosial kebijakan. Ketika fungsi tersebut tidak dijalankan, kemitraan berubah menjadi kontrak sepihak yang menguntungkan pemerintah secara fiskal tetapi membebani mitra secara operasional.

Distribusi risiko yang timpang berdampak langsung pada perilaku organisasi. Operator cenderung fokus pada kelangsungan kas jangka pendek daripada inovasi jangka panjang. Tujuan sosial program, seperti penyerapan tenaga kerja rentan, berpotensi dianggap sebagai biaya tambahan. Dalam kondisi tertentu, rasionalitas bisnis dapat berbenturan dengan mandat sosial. Jika operator mengurangi pekerja demi efisiensi, maka tujuan pemberdayaan melemah. Hal ini dipahami sebagai konflik antara logika pasar dan logika pelayanan publik yang gagal dimediasi negara.

*Value for money* menunjukkan bahwa program tetap menghasilkan manfaat publik yang tidak kecil. Aset kota yang sebelumnya kurang produktif berhasil diaktifkan menjadi ruang ekonomi baru. Kelompok masyarakat berpenghasilan rendah memperoleh akses kerja. UMKM lokal mendapatkan ruang pemasaran. Kawasan memperoleh aktivitas ekonomi dan sosial yang sebelumnya terbatas. Pada level simbolik, program berhasil menunjukkan inovasi pemanfaatan aset publik. Masalah muncul pada kedalaman dan keberlanjutan manfaat. Penurunan jumlah pekerja menunjukkan manfaat ketenagakerjaan belum stabil. Kinerja usaha belum cukup kuat menghasilkan efek berganda ekonomi lokal. Pengawasan pemerintah berjalan rutin, terutama melalui kecamatan, tetapi lebih menekankan kepatuhan administratif daripada evaluasi kinerja substantif. Laporan dikumpulkan, namun tidak terlihat penggunaan data untuk memperbaiki model bisnis, meningkatkan kompetensi pekerja, atau menilai rasio manfaat terhadap biaya publik. Ini mencerminkan budaya birokrasi yang masih berorientasi prosedur, belum berorientasi hasil. Perspektif *public value* menyatakan nilai program seharusnya diukur dari peningkatan pendapatan peserta, kesinambungan pekerjaan, penguatan UMKM, dan tumbuhnya kapasitas komunitas. Jika manfaat berhenti pada *output* awal berupa berdirinya usaha dan terserapnya tenaga kerja sementara, maka *value for money* masih terbatas. Investasi publik belum sepenuhnya dikonversi menjadi dampak sosial-ekonomi jangka panjang. Negara berhasil menciptakan proyek, tetapi belum sepenuhnya membangun institusi pemberdayaan yang tahan lama.

Empat indikator Raisbeck menunjukkan bahwa KPBU Viaduct *by* Gubeng masih lebih kuat sebagai inovasi programatik daripada model tata kelola kemitraan yang matang. Kinerja waktu tersendat akibat lemahnya kapasitas koordinasi. Kinerja biaya tampak efisien di atas kertas, tetapi menekan pelaksana di lapangan.

---

Transfer risiko tidak proporsional dan berpotensi menggerus tujuan sosial. Nilai manfaat publik hadir, tetapi belum optimal karena belum ditopang evaluasi berbasis kinerja dan strategi keberlanjutan. Kasus ini menegaskan bahwa KPBU dalam administrasi publik tidak cukup dibangun melalui *MoU*, peresmian program, atau pembagian peran formal. Negara harus tetap hadir sebagai metagovernor: mengoordinasikan aktor, menyeimbangkan kepentingan pasar dan sosial, membagi risiko secara rasional, serta memastikan setiap rupiah anggaran menghasilkan nilai publik maksimal. Tanpa kapasitas tersebut, KPBU berisiko berubah menjadi instrumen devolusi beban negara kepada swasta, bukan kemitraan berkelanjutan yang memperkuat kesejahteraan masyarakat.

## SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kemitraan dalam Program Rumah Padat Karya Viaduct by Gubeng belum sepenuhnya mencerminkan kemitraan yang berkelanjutan seperti yang diharapkan dalam kerangka SDGs 17. Meskipun secara formal kerja sama antara pemerintah dan badan usaha sudah terbentuk, namun dalam praktiknya masih terdapat ketimpangan relasi antar aktor. Berdasarkan analisis menggunakan indikator Raisbeck, terlihat bahwa koordinasi belum berjalan optimal, pembagian risiko cenderung tidak seimbang, serta kapasitas SDM yang masih terbatas turut memengaruhi kinerja program. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan utama bukan pada keberadaan kemitraan, tetapi pada kualitas pengelolaan relasi dan implementasinya di lapangan.

Program ini tetap memberikan manfaat awal seperti pemanfaatan aset publik dan pembukaan akses kerja bagi masyarakat. Namun, manfaat tersebut belum cukup kuat untuk menciptakan dampak ekonomi yang berkelanjutan. Dengan demikian, temuan ini menegaskan bahwa kemitraan dalam konteks KPBU tidak cukup hanya dibangun secara administratif, tetapi membutuhkan peran aktif pemerintah dalam menjaga keseimbangan peran, memperkuat koordinasi, serta memastikan keberlanjutan program. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah perlu meningkatkan keterlibatan dalam proses pelaksanaan, khususnya dalam pendampingan, pembagian risiko, dan penguatan kapasitas SDM. Selain itu, sistem evaluasi perlu diarahkan pada pendekatan berbasis kinerja agar dapat menjadi dasar pengambilan keputusan yang lebih tepat. Untuk penelitian selanjutnya, disarankan untuk mengkaji lebih dalam perbandingan model KPBU di berbagai konteks atau mengeksplorasi strategi dalam membangun kemitraan yang lebih setara dan berkelanjutan.

## UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis menyampaikan terimakasih kepada Tuhan Yang Maha Esa atas kelancaran selama proses penelitian ini. Ucapan terimakasih juga ditujukan kepada pihak pengelola Program Rumah Padat Karya Viaduct by Gubeng yang telah memberikan izin serta membantu dalam proses pengumpulan data di lapangan. Selain itu, penulis berterimakasih pada instansi terkait, rekan rekan, dan pihak

akademik yang telah memberikan dukungan dan masukan selama penyusunan penelitian ini hingga dapat terselesaikan dengan baik.

## DAFTAR RUJUKAN

- Alifa, N., Permata, A. E., & Junizar, S. R. (2025). Akuntabilitas dan transparansi dalam kemitraan pemerintah dan sektor privat di era keterbukaan informasi. *Brawijaya Journal of Social Science*. <https://bjss.ub.ac.id/index.php/bjss/article/view/326>
- Azzahra, A. S., & Herawati, A. R. (2024). Implementasi public private partnership dalam pengelolaan proyek PSEL di Surakarta. *Journal of Public Policy and Management Review*. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jppmr/article/view/47495>
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2024). *Laporan perkembangan Sustainable Development Goals (SDGs) Indonesia*. Jakarta, Indonesia: Author.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2025). *Proyeksi pembiayaan infrastruktur nasional Indonesia*. Jakarta, Indonesia: Author.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2024). *Profil kemiskinan di Indonesia tahun 2024*. Jakarta, Indonesia: Author.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Kurdi, K., & Syafitri, C. Z. (2025). ESG dalam regulasi hukum KPBU: Upaya peningkatan efektivitas pembangunan infrastruktur di Indonesia. *Diversi: Jurnal Hukum*. <https://ejournal.uniska-kediri.ac.id/index.php/Diversi/article/view/5926>
- Marlina, M. (2025). Mitigasi permasalahan permukiman kumuh dalam mendukung pencapaian SDGs. *Geosfera*. <https://ejurnal.ung.ac.id/index.php/geojpg/article/view/35766>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook (3<sup>rd</sup> ed.)*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Rahmawati, A., & Al Hazmi, R. A. (2024). Hambatan implementasi kerja sama pemerintah dengan badan usaha dalam pembangunan infrastruktur. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/a736/0e8e4d71111d1ba570ece40d1c7b518cfbb7.pdf>
- Raisbeck, P., Duffield, C., & Xu, M. (2009). *Comparative performance of PPPs and traditional procurement in Australia*. *Construction Management and Economics*, 27(3), 231-244. <https://doi.org/10.1080/01446190902796059>
- Sugiyono. (2022). *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta, Indonesia: Alfabeta.
- Wardana, L. I. S. F., & Kistyanto, A. (2025). Collaborative governance antara pemerintah dan sektor privat: Studi tentang asimetri kekuasaan dalam

kemitraan. *SIBATIK*

*Journal.* [https://publish.ojs-](https://publish.ojs-indonesia.com/index.php/SIBATIK/article/view/4067)

[indonesia.com/index.php/SIBATIK/article/view/4067](https://publish.ojs-indonesia.com/index.php/SIBATIK/article/view/4067)

Wibowo, R. A., Fatah, A. A., Jibril, M., & Pertiwi, M. K. (2025). *Dinamika hukum dan kelembagaan dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia*. Universitas Gadjah Mada. <https://ir.lib.ugm.ac.id/id/eprint/24242/>