



CELIOS

MODUL 4

Tata Kelola Kolaboratif dan *Co-Creation* dalam Transisi Energi

Nama Penyusun Modul

+123-456-7890

<https://celios.co.id/>



Modul 4

Tata Kelola Kolaboratif dan Co-Creation dalam Transisi Energi

Deskripsi Modul

Modul ini mengajak peserta memahami bagaimana berbagai pihak dapat bekerja bersama dalam mendorong transisi energi di daerah melalui *collaborative governance* dan *co-creation*. Dengan memperhatikan tujuan bersama, pembagian peran, ketimpangan kuasa, proses pengambilan keputusan, dan pengelolaan konflik, peserta akan membandingkan kondisi kolaborasi yang berlangsung dengan kondisi yang diharapkan serta menyusun usulan perbaikan yang inklusif dan dapat dijalankan.

Tujuan dan Capaian Pembelajaran

Setelah mempelajari modul ini, peserta diharapkan mampu:

- Menjelaskan kebutuhan *collaborative governance* dalam perencanaan dan pelaksanaan transisi energi.
- Menganalisis kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaborasi antarpihak.
- Menilai bagaimana ketimpangan kewenangan, sumber daya, dan legitimasi mempengaruhi kapasitas tindakan kolektif.
- Membedakan *co-creation* dan *co-production* berdasarkan tahap serta ruang keputusan yang melibatkan pengguna.
- Mengidentifikasi kesenjangan antara kondisi kolaborasi yang berlangsung dan kondisi yang diharapkan, kemudian menyusun usulan perbaikan dengan mempertimbangkan keterlibatan masyarakat, batas kewenangan, sumber daya, dan tindak lanjut.

Capaian pembelajaran ditunjukkan melalui rancangan ringkas sekitar satu halaman: tabel kesenjangan pada tiga aspek kolaborasi dan satu usulan perbaikan prioritas. Usulan menyebut pihak terkait, hasil antara, tenggat, dan bukti kemajuan secara singkat.

Glosarium

Istilah	Pengertian
<i>Collaborative governance</i>	Tata kelola yang mempertemukan lembaga publik dan pihak lain dalam proses pembentukan keputusan serta tindakan untuk persoalan yang saling bergantung.
<i>Co-creation</i>	Keterlibatan pengguna atau masyarakat ketika masalah dan alternatif solusi masih dapat dibentuk.
<i>Co-production</i>	Kontribusi pengguna atau masyarakat dalam pelaksanaan atau pengelolaan layanan. Batas istilah ini dan <i>co-creation</i> dapat berbeda antarpelelitian.
Deliberasi	Pembahasan pilihan melalui pertukaran alasan, informasi, dan pertimbangan atas kepentingan yang berbeda.
Konsensus	Kesepakatan yang dapat diterima para pihak melalui pembahasan; perbedaan yang belum selesai tetap perlu dicatat.
Kepemimpinan fasilitatif	Kepemimpinan yang menjaga keterbukaan informasi dan aturan pembahasan, memberi ruang bagi pihak yang kurang dominan, serta membantu para pihak menangani perbedaan dan merumuskan langkah bersama.
Desain kelembagaan	Aturan tentang peserta, kewenangan, keterbukaan informasi, cara mengambil keputusan, dan pertanggungjawaban.
Kapasitas tindakan kolektif	Kemampuan yang terbentuk ketika para pihak menggabungkan pengetahuan, sumber daya, kewenangan, dan komitmen untuk bertindak.
Hasil antara (small wins)	Capaian terbatas yang dapat diperiksa dan membantu membangun kepercayaan untuk langkah berikutnya.
RUEN	Rencana Umum Energi Nasional, yang memuat arah perencanaan energi pada tingkat nasional.
RUED	Rencana Umum Energi Daerah, yang menghubungkan perencanaan energi dengan kebutuhan dan kondisi daerah.
Akuntabilitas kolaborasi	Kejelasan siapa yang bertanggung jawab atas keputusan, penggunaan sumber daya, hasil, dan tindak lanjut dalam kerja sama.

Istilah	Pengertian
Analisis kesenjangan (gap analysis)	Cara membandingkan kondisi yang berlangsung dengan kondisi yang diharapkan untuk mengenali hal yang perlu diperbaiki. Dalam modul ini, analisis digunakan untuk menyusun perbaikan proses kolaborasi berdasarkan bukti dan kebutuhan kasus.
Koordinasi	Penyelarasan kegiatan antarlembaga tanpa keharusan membentuk keputusan bersama.
Konsultasi	Permintaan masukan dengan keputusan utama tetap pada pihak yang berwenang.
Legitimasi diskursif	Pengakuan terhadap pengetahuan atau alasan suatu pihak sebagai dasar pembahasan keputusan.
KEN	Kebijakan Energi Nasional, arah kebijakan energi nasional yang pada naskah ini dirujuk melalui PP Nomor 40 Tahun 2025.

Petunjuk Pembelajaran

Modul ini terdiri atas 60 menit sesi langsung, 30 menit belajar mandiri, dan 30 menit penugasan. Gunakan peta pihak dari Modul 2 dan prioritas perbaikan tata kelola dari Modul 3 sebagai bahan latihan.

Bentuk pembelajaran	Kegiatan	Waktu
Sesi langsung	Pembahasan konsep, diskusi kasus Indonesia, dan latihan analisis kesenjangan kolaborasi.	60 menit
Belajar mandiri	Membaca bagian inti dan satu bacaan utama, serta meninjau hasil Modul 2 dan Modul 3.	30 menit
Penugasan	Menyelesaikan tabel analisis kesenjangan dan satu usulan perbaikan prioritas.	30 menit
Total		120 menit

Sebelum sesi, gunakan 15 menit untuk membaca pengantar, uraian kondisi awal kolaborasi, dan satu kasus dengan subjudul yang dipilih; gunakan 15 menit untuk membaca bagian terpilih dari bacaan utama. Untuk Ansell dan Gash (2008), periksa gambar model di halaman 550 dan uraian ringkas yang mengikutinya pada halaman 550–551; peserta cukup mengidentifikasi

empat komponen besar. Tentukan keputusan yang tidak dapat diselesaikan oleh satu pihak, catat sumber daya yang dibutuhkan, lalu isi sebagai baris awal tabel kesenjangan sebelum sesi. Bagian lain dibaca setelah diskusi bila diperlukan.

Dalam sesi, kelompok membahas kondisi kolaborasi yang diharapkan dan mulai mengisi tabel kesenjangan. Setelah sesi, gunakan 30 menit untuk menuntaskan tiga baris tabel dan satu usulan perbaikan prioritas dalam butir ringkas, tanpa esai terpisah. Rancangan merupakan usulan pembelajaran; peran dan komitmen para pihak masih perlu dikonfirmasi.

Pengantar

Modul-modul sebelumnya telah membahas persoalan energi, pemangku kepentingan, tingkat partisipasi, serta distribusi kekuasaan dan manfaat dalam sistem energi. Pembahasan tersebut menjadi dasar bagi Modul 4. Ketika suatu persoalan energi sudah dikenali dan aktor yang terlibat sudah dapat dipetakan, persoalan berikutnya adalah bagaimana mereka bekerja sama ketika kewenangan, pengetahuan, dan sumber daya tersebar di antara beberapa pihak.

Kondisi semacam ini banyak ditemukan dalam transisi energi. Pemerintah memiliki kewenangan menetapkan kebijakan, tetapi tidak menguasai seluruh pembiayaan, teknologi, infrastruktur, dan kapasitas pelaksanaan. Badan usaha dapat menyediakan modal dan keahlian teknis, tetapi membutuhkan kepastian regulasi dan dukungan kelembagaan. Pemerintah daerah memiliki kepentingan terhadap pembangunan wilayah, sementara sebagian keputusan yang menentukan sistem energi berada pada pemerintah pusat atau badan usaha. Masyarakat dapat menggunakan dan mengelola program, memperoleh manfaatnya, atau menanggung dampaknya, tetapi posisi mereka dalam pengambilan keputusan tidak selalu sama dengan aktor lainnya.

Penyusunan rencana energi juga melibatkan hubungan antarpihak semacam itu. Rencana Umum Energi Nasional (RUEN) menjadi acuan penting bagi pengelolaan energi nasional, sementara Rencana Umum Energi Daerah (RUED) menghubungkan arah tersebut dengan kondisi masing-masing provinsi. Perpres Nomor 73 Tahun 2023 mengatur bahwa penyusunan RUEN dan RUED dilakukan secara transparan dan melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam penyusunan RUED, perangkat daerah provinsi yang membidangi energi (selanjutnya disebut perangkat daerah bidang energi) mengikutsertakan pemerintah pusat, pemerintah kabupaten/kota, serta masyarakat yang mempunyai pengetahuan atau keahlian terkait energi (Perpres Nomor 73 Tahun 2023, Pasal 15 ayat (1)). Masyarakat juga dapat menyampaikan gagasan, data, dan informasi secara tertulis dalam proses penyusunan, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1)–(3) peraturan tersebut.

Adanya keterlibatan banyak pihak belum berarti bahwa proses tersebut otomatis merupakan *collaborative governance*. Demikian pula, tersedianya ruang pemberian masukan kepada masyarakat belum dengan sendirinya menunjukkan adanya *co-creation*. Kedua konsep mempunyai tuntutan yang lebih jauh daripada sekadar menghadirkan banyak pemangku kepentingan.

Karena itu, modul ini tidak menggunakan *collaborative governance* dan *co-creation* sebagai istilah umum untuk setiap bentuk kerja sama. Keduanya digunakan untuk menelaah bagaimana keputusan dibentuk: mengapa para pihak membutuhkan satu sama lain, bagaimana proses kolaborasi dirancang, siapa yang mempunyai pengaruh di dalamnya, sejauh mana masyarakat ikut membentuk solusi, dan apakah proses tersebut menghasilkan kapasitas untuk melakukan tindakan kolektif.

Materi Pembelajaran

Collaborative Governance dalam Transisi Energi

Ansell dan Gash (2008) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai pengaturan ketika satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan nonpemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, deliberatif, dan berorientasi pada konsensus. Definisi ini dikembangkan dari telaah terhadap 137 kasus kolaborasi di berbagai sektor kebijakan. Dari telaah tersebut, mereka menunjukkan bahwa keberhasilan kolaborasi dipengaruhi oleh kondisi awal hubungan antaraktor, desain kelembagaan, kepemimpinan, serta proses kolaboratif yang berkembang melalui dialog, pembentukan kepercayaan, komitmen, pemahaman bersama, dan hasil antara.

Pengertian ini perlu dibedakan dari koordinasi dan konsultasi. Dalam koordinasi, beberapa organisasi dapat menyelaraskan kegiatan atau membagi pekerjaan tanpa harus membentuk keputusan secara kolektif. Dalam konsultasi, pemerintah dapat meminta pendapat dari masyarakat atau pelaku usaha, tetapi kewenangan membentuk pilihan utama tetap berada pada pemerintah. *Collaborative governance* diperlukan ketika ketergantungan antarpihak begitu besar sehingga penyelesaian persoalan menuntut adanya proses deliberasi dan pembentukan komitmen di antara mereka.

Dalam kebijakan energi, ketergantungan tersebut mudah ditemukan. Pemerintah provinsi dapat menetapkan program pengembangan energi terbarukan melalui RUED, tetapi tidak seluruh keputusan yang dibutuhkan berada dalam kewenangannya. Pelaksanaan proyek dapat bergantung pada dukungan pemerintah pusat dan kabupaten/kota, kesesuaian dengan rencana ketenagalistrikan, investasi, teknologi, serta kapasitas pengelola setempat. Persoalannya kemudian tidak cukup diselesaikan dengan membagi tugas. Para pihak perlu mempunyai pemahaman mengenai apa yang hendak dicapai, batas kewenangan masing-masing, sumber daya yang dapat diberikan, dan komitmen yang diperlukan untuk menjalankan program.

Ansell dan Gash menempatkan kondisi awal sebagai bagian penting karena para aktor tidak pernah memasuki proses kolaboratif dengan posisi yang benar-benar sama. Mereka membawa pengalaman hubungan sebelumnya, tingkat kepercayaan, sumber daya, serta insentif yang berbeda untuk berpartisipasi. Sejarah konflik dapat menjadi beban bagi kolaborasi berikutnya. Sebaliknya, pengalaman kerja sama yang berjalan baik dapat menjadi modal awal. Ketimpangan sumber daya juga menentukan karena kemampuan mengikuti proses, menghasilkan data, memobilisasi tenaga ahli, dan mempertahankan keterlibatan dalam jangka panjang berbeda di antara aktor.

Di sektor energi, kondisi awal ini berpengaruh besar. Pemerintah memiliki kewenangan formal. Pelaku usaha dapat menguasai modal, teknologi, dan informasi mengenai investasi. Perguruan tinggi mempunyai kapasitas penelitian. Masyarakat memiliki pengetahuan berdasarkan pengalaman tentang kebutuhan energi dan kondisi setempat. Semua sumber daya tersebut

dapat saling melengkapi, tetapi tidak otomatis menghasilkan posisi yang setara dalam pengambilan keputusan.

Di sinilah pembahasan mengenai kekuasaan tetap diperlukan, meskipun persoalan pemangku kepentingan telah dibahas pada modul sebelumnya. Purdy (2012) menunjukkan bahwa kekuasaan dalam *collaborative governance* dapat bersumber dari authority (kewenangan formal), resources (sumber daya), dan discursive legitimacy (legitimasi diskursif). Kewenangan formal memungkinkan suatu aktor menetapkan atau mengesahkan keputusan. Sumber daya dapat berupa dana, data, tenaga ahli, teknologi, jaringan, maupun kemampuan organisasi. Discursive legitimacy berkaitan dengan kemampuan suatu aktor atau bentuk pengetahuan memperoleh pengakuan sebagai sesuatu yang kredibel dan layak menjadi dasar keputusan. Purdy menunjukkan bahwa kekuasaan juga tampak dalam penentuan siapa yang berpartisipasi, bagaimana proses dirancang, dan substansi apa yang dianggap relevan untuk dibicarakan.

Kerangka ini penting karena sebuah forum dapat terlihat inklusif tetapi tetap menghasilkan pengaruh yang timpang. Pemerintah, perusahaan, akademisi, dan masyarakat dapat berada dalam satu pertemuan, tetapi kemampuan mereka membentuk agenda tidak sama. Pelaku usaha dapat membawa studi kelayakan dan kalkulasi investasi, sedangkan masyarakat membawa pengalaman penggunaan energi yang mungkin tidak disampaikan melalui bahasa teknis. Apabila hanya satu bentuk pengetahuan yang dipandang sah, partisipasi secara formal terbuka tetapi ruang pengaruh tetap sempit.

Ansell dan Gash menempatkan persoalan tersebut ke dalam desain kelembagaan. Desain kelembagaan menentukan batas partisipasi, aturan proses, keterbukaan informasi, dan cara keputusan dibentuk. Inklusivitas bukan sekadar persoalan berapa banyak pihak yang diundang. Yang lebih penting adalah apakah aktor yang mempunyai kewenangan, sumber daya, pengetahuan, atau terkena dampak benar-benar memperoleh ruang yang relevan dalam proses.

Waktu keterlibatan merupakan bagian dari desain tersebut. Pihak yang dilibatkan ketika persoalan dan alternatif masih terbuka mempunyai peluang mempengaruhi keputusan yang berbeda dari pihak yang baru diminta menanggapi rancangan yang hampir selesai. Perpres Nomor 73 Tahun 2023 membuka ruang bagi masyarakat yang memiliki pengetahuan atau keahlian terkait energi untuk berperan dalam penyusunan RUEN dan RUED, termasuk dengan menyampaikan gagasan, data, atau informasi secara tertulis. Dari perspektif demokrasi energi, pengalaman pengguna dan kelompok terdampak mengenai akses, tarif, serta keandalan layanan juga perlu diperhatikan sebagai pengetahuan yang relevan, meskipun tidak disajikan sebagai analisis teknis. Kualitas kolaborasi bergantung pada cara mereka dijangkau, cara masukan dipertimbangkan, dan alasan keputusan dijelaskan; tersedianya kanal tertulis saja belum membuktikan pengaruh warga atau deliberasi kolaboratif. Hambatan akses perlu diperiksa secara konkret: waktu pertemuan dan kerja perawatan, biaya perjalanan, akses fisik bagi penyandang disabilitas, bahasa teknis, serta cara kelompok adat mengambil keputusan dapat menghalangi kehadiran atau suara. Susun bahan dan jalur tanggapan yang dapat digunakan kelompok terkait sejak alternatif masih terbuka.

Hal lain yang menentukan adalah kepemimpinan fasilitatif. Kolaborasi mempertemukan organisasi yang tidak selalu berada dalam satu garis komando. Perangkat daerah bidang energi tidak dapat memperlakukan badan usaha, pemerintah kabupaten/kota, perguruan tinggi, atau masyarakat sebagai unit organisasi di bawahnya. Begitu pula pemerintah pusat tidak selalu dapat menyelesaikan perbedaan antarlembaga hanya melalui instruksi. Kepemimpinan dalam proses kolaboratif lebih banyak berfungsi menjaga integritas proses, memfasilitasi interaksi, mengelola konflik, dan membantu para pihak menemukan kepentingan yang dapat diselaraskan.

Fungsi fasilitasi sangat penting ketika terdapat ketimpangan kapasitas. Fasilitator dapat memastikan akses terhadap informasi, memperjelas persoalan teknis, memberi ruang kepada aktor yang kurang dominan, dan mencegah pembahasan sepenuhnya mengikuti agenda satu pihak. Kepemimpinan fasilitatif tidak menghilangkan perbedaan kewenangan, tetapi membantu agar perbedaan tersebut tidak menutup kemungkinan berlangsungnya deliberasi.

Inti dari model Ansell dan Gash berada pada proses kolaboratif. Dialog langsung menjadi titik awal karena para pihak perlu memahami kepentingan, posisi, dan keterbatasan masing-masing. Dialog tidak identik dengan upaya menghasilkan kesepakatan secepat mungkin. Pada persoalan yang kompleks, fungsinya justru dapat berupa penjernihan perbedaan: data mana yang digunakan, kepentingan apa yang tidak dapat dinegosiasikan, serta wilayah mana yang masih memungkinkan kompromi.

Kepercayaan berkembang dari proses tersebut. Kepercayaan tidak dapat dibentuk hanya dengan membentuk forum atau menandatangani kesepakatan. Ia tumbuh ketika informasi diberikan secara terbuka, aturan dijalankan secara konsisten, dan komitmen dipenuhi. Dalam konteks energi, sejarah proyek yang gagal, konflik lahan, ketidaksesuaian antara janji dan manfaat, ataupun perubahan kebijakan dapat membuat pembangunan kepercayaan menjadi proses yang cukup panjang.

Komitmen terhadap proses muncul ketika para aktor mulai mengakui bahwa ketergantungan mereka bersifat nyata. Mereka tidak harus mempunyai kepentingan yang sama. Pelaku usaha tetap mempunyai pertimbangan ekonomi, pemerintah membawa kepentingan publik dan target kebijakan, sementara masyarakat mempunyai kebutuhan serta kepentingannya sendiri. Yang diperlukan adalah penerimaan bahwa penyelesaian persoalan membutuhkan proses yang melibatkan pihak lain.

Dari situ dapat berkembang pemahaman bersama. Pemahaman bersama tidak perlu berarti keseragaman pandangan. Dalam penyusunan rencana energi, ia dapat berupa kesepakatan mengenai data dasar, definisi persoalan, sasaran yang akan dicapai, atau kriteria yang digunakan untuk membandingkan alternatif. Pada persoalan yang sangat teknis dan politis seperti energi, kesepakatan mengenai dasar analisis sering kali merupakan capaian penting sebelum kesepakatan mengenai kebijakan dapat dibentuk.

Ansell dan Gash juga menekankan pentingnya *small wins* atau hasil antara. Kolaborasi yang berhadapan dengan sasaran jangka panjang membutuhkan capaian yang dapat menunjukkan

bahwa kerja kolektif menghasilkan sesuatu. Kesepakatan menggunakan satu basis data, penyelesaian hambatan perizinan, pembentukan satu skema pembiayaan, atau keberhasilan proyek percontohan dapat memperkuat kepercayaan dan komitmen. Dalam model Ansell dan Gash, hasil antara inilah yang dapat menciptakan siklus positif antara kepercayaan, komitmen, dan kemampuan melanjutkan kolaborasi.

Pembahasan tersebut menjadi sangat relevan ketika RUEN dan RUED dipandang tidak hanya sebagai dokumen, melainkan sebagai proses yang harus menghasilkan pelaksanaan. Sebuah RUED dapat disusun melalui proses konsultatif yang luas, tetapi pencapaian targetnya tetap bergantung pada hubungan yang berlanjut setelah dokumen ditetapkan. Persoalan pembiayaan, integrasi program, data, teknologi, maupun pengelolaan proyek membutuhkan hubungan lintas organisasi yang sering berlangsung selama bertahun-tahun.

Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) memperluas pembahasan ini melalui kerangka integratif *collaborative governance*. Mereka melihat dinamika kolaborasi melalui principled engagement (pelibatan berbasis prinsip), shared motivation (motivasi bersama), dan capacity for joint action (kapasitas untuk tindakan bersama). Unsur terakhir sangat penting untuk melihat hubungan antara proses dan implementasi. Dalam kerangka tersebut, capacity for joint action dibangun melalui pengaturan kelembagaan dan prosedur, kepemimpinan, pengetahuan, serta sumber daya.

Dalam modul ini, *capacity for joint action* dipahami sebagai kapasitas untuk melakukan tindakan kolektif. Pilihan istilah ini penting karena yang hendak dilihat bukan sekadar kemampuan masing-masing organisasi, melainkan kemampuan yang muncul karena para aktor dapat menggabungkan sumber daya dan kewenangannya. Sebuah forum mempunyai arti ketika keberadaannya membuat sesuatu yang sebelumnya sulit dilakukan menjadi mungkin: data dapat digunakan bersama, kebijakan dapat diselaraskan, sumber pembiayaan dapat dihimpun, hambatan antarlembaga diselesaikan, atau program dapat dijalankan lintas organisasi.

Dengan pengertian ini, *collaborative governance* tidak perlu dipandang sebagai tujuan tersendiri. Kolaborasi diperlukan ketika ketergantungan memang ada dan prosesnya mampu menghasilkan kapasitas yang lebih besar untuk menyelesaikan persoalan publik. Dalam konteks RUEN dan RUED, ukuran tersebut jauh lebih substantif daripada jumlah rapat, jumlah pemangku kepentingan yang hadir, atau banyaknya kesepakatan yang ditandatangani.

Co-Creation dalam Transisi Energi

Collaborative governance membantu menjelaskan hubungan antarpemangku kepentingan ketika suatu keputusan membutuhkan keterlibatan lintas organisasi. Namun konsep tersebut belum sepenuhnya menjawab seberapa jauh masyarakat atau pengguna ikut membentuk isi keputusan. Sebuah forum dapat mempunyai hubungan yang baik antara pemerintah, badan usaha, dan organisasi lain, sementara masyarakat baru dilibatkan ketika pilihan program telah ditentukan. Karena itu, pembahasan perlu dilanjutkan pada *co-creation*.

Bovaird (2007) berangkat dari kritik terhadap pandangan yang menempatkan organisasi publik sebagai produsen tunggal layanan dan masyarakat sebagai penerima. Dalam kenyataan, banyak hasil publik bergantung pada pengetahuan, tindakan, dan sumber daya yang diberikan oleh pengguna maupun komunitas. Karena itu, hubungan pemerintah dan masyarakat dapat bergerak dari pemberian layanan secara sepihak menuju *co-production*, ketika keduanya memberikan kontribusi terhadap proses maupun hasil layanan.

Voorberg, Bekkers, dan Tummers (2015) memperluas pembahasan tersebut melalui tinjauan sistematis terhadap 122 publikasi mengenai *co-creation* dan *co-production*. Salah satu temuan penting mereka justru menunjukkan bahwa kedua istilah tersebut sering dipakai secara tumpang tindih. Literatur menggambarkan masyarakat antara lain sebagai pihak yang ikut melaksanakan (*co-implementer*), ikut merancang (*co-designer*), atau menjadi penginisiasi. Karena penggunaan istilahnya tidak seragam, tidak tepat apabila *co-creation* dan *co-production* diperlakukan seolah mempunyai satu batas yang disepakati seluruh literatur.

Untuk keperluan modul ini, perbedaan digunakan secara operasional. *Co-creation* terutama merujuk pada keterlibatan masyarakat atau pengguna ketika persoalan dan solusi masih dibentuk, terutama pada tahap inisiasi dan perancangan. *Co-production* lebih dekat dengan keterlibatan dalam pelaksanaan atau pengelolaan. Perbedaan ini membantu melihat kedalaman keterlibatan tanpa menganggap satu bentuk selalu lebih baik daripada bentuk lainnya.

Perbedaan tersebut dapat dilihat pada sebuah program energi terbarukan. Dalam pola pertama, pemerintah atau penyedia program telah menentukan bahwa suatu wilayah membutuhkan teknologi tertentu. Kapasitas, lokasi, dan desain dasar proyek telah ditentukan. Masyarakat kemudian memperoleh sosialisasi, pelatihan, dan tanggung jawab dalam pengoperasian. Masyarakat memiliki peran dalam pelaksanaan, tetapi ruang untuk membentuk solusi relatif terbatas.

Pada pola yang lain, proses dimulai dari persoalan yang hendak diatasi. Dalam pemanfaatan energi surya untuk irigasi, misalnya, persoalan yang dialami petani perlu dipahami lebih dahulu: apakah persoalan utamanya biaya bahan bakar, keterbatasan air, pola pembagian penggunaan pompa, kemampuan kelompok mengelola aset, atau biaya perawatan. Pilihan teknologi kemudian dibahas setelah kebutuhan dan kapasitas pengelola dipahami. Pada proses semacam ini, pengguna ikut mempengaruhi definisi masalah dan karakter solusi sehingga posisinya lebih dekat dengan *co-creation*.

Co-creation karena itu tidak sekadar berarti menambah jumlah pertemuan dengan masyarakat. Perbedaannya terletak pada pilihan yang masih terbuka ketika masyarakat dilibatkan. Apabila masyarakat diundang setelah masalah dan solusi didefinisikan oleh pemerintah, keterlibatannya dapat bersifat konsultatif. Apabila pengalaman mereka ikut membentuk persoalan yang hendak ditangani, menilai alternatif, dan menentukan desain pengelolaan, prosesnya mempunyai unsur *co-creation* yang lebih kuat.

Hal ini relevan ketika membaca mekanisme RUEN dan RUED. Perpres Nomor 73 Tahun 2023 telah memberi dasar formal bagi masyarakat untuk berperan melalui pemberian gagasan, data, atau informasi secara tertulis. Dalam penyusunan RUEN 2026–2035, Kementerian ESDM pada 20 April 2026 mengumumkan penerimaan masukan tertulis masyarakat melalui surat atau pos elektronik (Kementerian ESDM, 2026). Ini merupakan perkembangan penting dalam keterbukaan perencanaan energi. Namun secara analitis, mekanisme tersebut lebih tepat dilihat sebagai ruang partisipasi yang dapat menjadi pintu menuju *co-creation*, bukan bukti bahwa *co-creation* otomatis telah terjadi.

Agar bergerak lebih dekat pada *co-creation*, keterlibatan perlu terjadi ketika persoalan, asumsi, dan alternatif masih dapat dipengaruhi. Masukan perlu dibahas dalam proses deliberasi, bukan sekadar diterima sebagai dokumen administratif. Pada tahap daerah, kebutuhan ini semakin penting karena RUED harus menerjemahkan arah nasional ke dalam kondisi yang berbeda antarwilayah. Analisis teknis mengenai potensi energi perlu dipadukan dengan pengetahuan tentang struktur ekonomi, penggunaan ruang, kebutuhan sektor produktif, kemampuan fiskal, dan kapasitas masyarakat.

Di sisi lain, *co-creation* tidak berarti seluruh keputusan harus dibuat secara kolektif. Pemerintah tetap mempunyai kewenangan yang ditentukan oleh peraturan. Standar keselamatan, kelayakan teknis, dan berbagai keputusan profesional tetap memerlukan kompetensi tertentu. *Co-creation* membantu menentukan bagian keputusan yang perlu dirumuskan bersama agar hasilnya lebih sesuai dengan kebutuhan pengguna.

Pada tahap ini hubungan antara *collaborative governance* dan *co-creation* menjadi lebih jelas. *Collaborative governance* menyediakan kerangka hubungan lintas organisasi agar aktor yang saling bergantung dapat membentuk keputusan dan tindakan. *Co-creation* memperdalam proses dengan memastikan bahwa pengetahuan dan pengalaman pengguna dapat masuk ketika solusi masih dibentuk. Keduanya dapat saling mendukung, tetapi tidak selalu hadir bersamaan.

Sebuah forum energi daerah, misalnya, dapat mempunyai proses kolaboratif yang relatif kuat antara perangkat daerah, PLN, dunia usaha, perguruan tinggi, dan lembaga lainnya, tetapi masih menempatkan masyarakat sebagai penerima program. Sebaliknya, suatu proyek lokal dapat dikembangkan melalui *co-creation* yang baik bersama masyarakat tetapi kesulitan memperoleh anggaran, izin, atau dukungan jaringan karena kolaborasi antarlembaga di tingkat yang lebih tinggi lemah.

Transisi energi memerlukan hubungan antara perencanaan lintas lembaga dan pelaksanaan program di tingkat lokal. Keputusan perencanaan membutuhkan kolaborasi lintas kewenangan, sementara penerjemahannya ke tingkat program memerlukan pemahaman tentang kebutuhan pengguna dan kondisi setempat. *Co-creation* menjadi penting terutama ketika keberhasilan program bergantung pada tindakan pengguna setelah pembangunan selesai, seperti pada pengelolaan fasilitas energi terbarukan skala lokal.

Pengalaman di Indonesia menunjukkan relevansi persoalan tersebut. Fathoni, Setyowati, dan Prest (2021) menemukan bahwa pendekatan proyek energi berbasis komunitas yang tetap terpusat di Sumba dapat mempertahankan eksklusi ketika dinamika sosial-politik setempat kurang dipahami. Sementara itu, Pratiwi dan Juerges (2022) menunjukkan bahwa kepemimpinan komunitas di Kasepuhan Ciptagelar, pengetahuan lokal, serta dukungan aktor luar saling melengkapi dalam pengembangan mikrohidro. Kedua penelitian tersebut menegaskan perlunya memeriksa hubungan antara pengetahuan lokal, keputusan teknis, dan dukungan kelembagaan; pengalaman salah satu daerah tidak dapat langsung diterapkan di daerah lain.

Karena itu, *co-creation* sebaiknya tidak diperlakukan sebagai slogan bahwa masyarakat harus terlibat pada semua keputusan. Pertanyaan yang lebih berguna adalah pada bagian mana keterlibatan masyarakat memperbaiki kualitas keputusan, bentuk pengetahuan apa yang mereka bawa, dan bagaimana pengetahuan tersebut dapat digunakan bersama dengan kewenangan serta keahlian teknis yang dimiliki aktor lain.

Analisis Kesenjangan Kolaborasi

Setelah memahami prinsip *collaborative governance* dan *co-creation*, peserta perlu menelaah bagaimana prinsip tersebut diterapkan dalam kasus yang dipelajari. Analisis kesenjangan membantu peserta membandingkan kondisi kolaborasi yang berlangsung dengan kondisi yang diharapkan, kemudian menentukan perbaikan yang diperlukan.

Analisis dimulai dengan menjelaskan kondisi yang dapat diketahui dari sumber kasus. Bukti dapat berupa tahapan pelibatan masyarakat, catatan pembahasan, pembagian kewenangan, tanggapan terhadap usulan, atau tindak lanjut kesepakatan. Jika informasi belum tersedia, tuliskan hal yang perlu dikonfirmasi. Ketiadaan informasi belum cukup untuk menyimpulkan bahwa suatu proses tidak dilakukan.

Selanjutnya, peserta merumuskan kondisi yang diharapkan dengan menggunakan konsep dalam modul dan mempertimbangkan kebutuhan kasus. Misalnya, masyarakat mempunyai kesempatan mempengaruhi pilihan ketika rancangan masih terbuka, informasi dapat diakses, dan masukan memperoleh tanggapan yang disertai alasan. Prinsip tersebut sejalan dengan panduan partisipasi warga dari OECD (2022).

Kondisi yang diharapkan perlu cukup konkret untuk dibandingkan dengan bukti. Pernyataan “kolaborasi harus lebih baik” belum memberikan arah penilaian. Peserta perlu menjelaskan bagian yang ingin diperbaiki, seperti kesempatan pengguna menyampaikan kebutuhan sebelum teknologi dipilih atau kejelasan pihak yang menindaklanjuti kesepakatan.

Dalam latihan ini, perbandingan dilakukan pada tiga aspek:

- Tujuan dan keterlibatan masyarakat: bagaimana masalah dirumuskan, siapa yang dilibatkan, dan pilihan apa yang masih dapat dipengaruhi.
- Pembahasan dan pengambilan keputusan: bagaimana informasi dibagikan, alternatif dibahas, perbedaan ditangani, dan keputusan dijelaskan.
- Peran dan tindak lanjut: bagaimana kewenangan, sumber daya, tanggung jawab, serta kemajuan pekerjaan diperjelas.

Kesenjangan menunjukkan perbedaan antara kondisi yang berlangsung dan kondisi yang diharapkan. Penyebab kesenjangan masih perlu ditelaah. Misalnya, terbatasnya keterlibatan masyarakat dapat berkaitan dengan waktu pelibatan, akses informasi, biaya kehadiran, atau ketimpangan pengaruh. Peserta perlu menggunakan bukti untuk menjelaskan kemungkinan penyebabnya.

Tabel dalam modul ini merupakan adaptasi untuk latihan pembelajaran. Peserta menggunakannya untuk menyusun penilaian dan usulan yang beralasan, tanpa memberikan skor baku atas kualitas kolaborasi.

Studi Kasus

Kolaborasi dalam RUEN dan RUED

Pada April 2026, pemerintah memulai penyusunan RUEN 2026–2035 dengan melibatkan kementerian dan lembaga terkait serta membuka ruang pemberian masukan dari masyarakat. RUEN tersebut dirancang untuk memuat kebutuhan dan penyediaan energi, potensi sumber daya, strategi pemenuhan energi, target dekarbonisasi, indikator, serta kebutuhan investasi dan pembiayaan. Dalam siaran 20 April 2026, Kementerian ESDM menyebut Oktober 2026 sebagai target penetapan RUEN baru; status penerbitannya perlu diperiksa kembali sebelum bahan ini digunakan ([Kementerian ESDM, 2026](#)).

RUEN dan RUED menjadi konteks untuk menelaah collaborative governance dan co-creation karena secara kelembagaan perencanaan energi Indonesia memang mengharuskan adanya hubungan antaraktor. Perpres Nomor 73 Tahun 2023 menyatakan RUEN dan RUED disusun secara efisien, transparan, dan melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam penyusunan RUED, perangkat daerah bidang energi harus mengikutsertakan pemerintah pusat, pemerintah kabupaten/kota, serta masyarakat yang memiliki pengetahuan atau keahlian terkait energi. RUED juga disusun dengan mengacu pada RUEN sambil memperhatikan perubahan strategis daerah seperti pertumbuhan ekonomi dan penduduk, kemampuan keuangan, perkembangan teknologi, serta perubahan kebijakan.

Ketentuan tersebut menyediakan desain dasar bagi keterlibatan lintas aktor, tetapi kualitas kolaborasinya tetap ditentukan oleh praktik. Penelitian Setyowati dan Quist (2022) menunjukkan hal ini dengan cukup jelas. Melalui studi mengenai perencanaan energi daerah di Bali dan Kalimantan Selatan, mereka menemukan bahwa hasil perencanaan tidak hanya dibentuk oleh peraturan nasional, tetapi juga oleh kepemimpinan politik, keterlibatan masyarakat sipil, struktur ekonomi-politik, serta hubungan kekuasaan yang bekerja pada masing-masing daerah. Mereka melihat proses RUED sebagai ruang tempat aktor nasional dan daerah bernegosiasi di tengah perubahan pembagian kewenangan energi.

Bali

Bali memberikan gambaran tentang bagaimana ruang perencanaan dapat digunakan secara lebih aktif. Organisasi masyarakat sipil ikut terlibat dalam negosiasi penyusunan RUED dan mendorong agenda energi bersih yang lebih ambisius. Namun, penelitian Setyowati dan Quist (2022) mencatat perbedaan antara aspirasi pemerintah dan pemangku kepentingan di Bali dengan rencana ketenagalistrikan PLN. Perbedaan ini berujung pada kompromi yang membuat target energi terbarukan dalam RUED yang ditetapkan lebih terbatas daripada aspirasi semula. Kasus tersebut menunjukkan bahwa ruang partisipasi dapat membuka negosiasi, sementara hasilnya tetap dibentuk oleh kewenangan dan kepentingan para pihak.

Dari perspektif Ansell dan Gash, situasi tersebut memperlihatkan kebutuhan akan proses kolaboratif yang mampu menghasilkan pemahaman bersama dan negosiasi. Pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan penuh terhadap sistem ketenagalistrikan, sementara tujuan daerah tidak dapat diwujudkan tanpa berinteraksi dengan aktor nasional. Keterlibatan masyarakat sipil juga menunjukkan bahwa RUED dapat berfungsi lebih luas daripada penyusunan dokumen administratif ketika tersedia aktor yang mempunyai kapasitas dan ruang untuk mempengaruhi pembahasan.

Kalimantan Selatan

Kondisi yang berbeda ditemukan di Kalimantan Selatan. Setyowati dan Quist menggambarkan proses RUED di daerah tersebut sebagai lebih satu arah dan, dalam penilaian mereka, cenderung berfungsi sebagai pemenuhan administratif terhadap regulasi nasional. Struktur ekonomi yang kuat bergantung pada batu bara, keterbatasan ruang bagi aktor lokal, serta posisi masyarakat sipil yang lebih lemah terhadap jaringan kepentingan batu bara ikut membentuk proses dan hasil perencanaan.

Perbandingan ini penting karena menunjukkan bahwa desain formal yang sama tidak menghasilkan kualitas kolaborasi yang sama. Kedua provinsi sama-sama berada dalam kerangka perencanaan energi nasional dan sama-sama menyusun RUED, tetapi kondisi awal, kepemimpinan, struktur kepentingan, dan kapasitas aktornya berbeda. Temuan ini sejalan dengan Ansell dan Gash: kolaborasi sangat dipengaruhi oleh situasi yang dibawa para aktor sebelum proses dimulai.

Perbedaan Bali dan Kalimantan Selatan juga menjelaskan keterbatasan pendekatan yang hanya menilai partisipasi dari keberadaan forum. Dalam satu konteks, forum dapat menjadi ruang negosiasi yang mempengaruhi arah kebijakan. Dalam konteks lain, forum dapat berjalan tanpa secara berarti mengubah distribusi pengaruh. Di sinilah kerangka Purdy menjadi relevan: kewenangan, sumber daya, dan legitimasi menentukan kemampuan para aktor menggunakan ruang yang secara formal tersedia.

Jawa Tengah

Perkembangan yang lebih baru dapat diamati di Jawa Tengah. Pada 16 Oktober 2025, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah membentuk Forum Energi Daerah Provinsi Jawa Tengah melalui Keputusan Gubernur Nomor 100.3.3.1/398 Tahun 2025. Keputusan tersebut memberikan forum tugas untuk mengakselerasi implementasi RUED dan mendukung transisi energi yang berkeadilan. Fungsinya meliputi harmonisasi dan sinkronisasi kebijakan, percepatan investasi energi terbarukan, peningkatan kapasitas, penyusunan rekomendasi berbasis data, serta peningkatan literasi dan partisipasi masyarakat.

Struktur forum menunjukkan upaya untuk menyatukan berbagai sumber daya. Keputusan Gubernur Nomor 100.3.3.1/398 Tahun 2025 menetapkan empat kelompok kerja: Kebijakan, Regulasi, dan Data; Investasi, Pendanaan, dan Kemitraan Usaha; Teknologi, Infrastruktur, dan

Industri Hijau; serta Sosialisasi, Edukasi, dan Pemberdayaan Masyarakat. Dokumen resminya juga memuat perguruan tinggi, organisasi masyarakat sipil, asosiasi, dan organisasi lain dalam struktur keanggotaan.

Dari perspektif *collaborative governance*, pembentukan forum ini merupakan langkah awal dalam desain kelembagaan. Pemerintah daerah telah membangun struktur yang memungkinkan persoalan regulasi, data, investasi, teknologi, dan keterlibatan masyarakat tidak seluruhnya ditangani secara terpisah. Namun keberadaan struktur belum cukup untuk menyimpulkan bahwa kolaborasi telah berhasil. Yang perlu diamati justru proses setelah struktur tersebut dibentuk: bagaimana agenda ditentukan, siapa yang aktif mempengaruhi pembahasan, apakah data benar-benar digunakan bersama, bagaimana konflik antarkepentingan diselesaikan, serta apakah forum menghasilkan komitmen yang dapat dilaksanakan.

Pada 8 Juli 2026, Forum Energi Daerah digunakan untuk memulai penyusunan atau revisi RUED Jawa Tengah dan sekaligus membahas pemanfaatan energi terbarukan untuk mendukung ketahanan pangan. Kegiatan melibatkan unsur pemerintah, akademisi, lembaga riset, dan mitra pembangunan. Pemerintah daerah juga menempatkan revisi RUED sebagai upaya menyesuaikan kebijakan energi dengan Kebijakan Energi Nasional (KEN) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2025, perkembangan teknologi, kondisi energi, serta arah pembangunan Jawa Tengah (Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah, 2026).

Kasus ini menarik bagi pembahasan *co-creation*. Hubungan energi dengan ketahanan pangan menghasilkan persoalan yang tidak dapat diselesaikan hanya melalui perencanaan energi. Program pompa air tenaga surya, misalnya, membutuhkan pengetahuan tentang teknologi energi, ketersediaan air, pola pertanian, kebutuhan petani, kelembagaan pengguna, dan mekanisme pemeliharaan. Jika desainnya hanya dibentuk oleh aktor teknis lalu diserahkan kepada pengguna, ruang *co-creation* relatif terbatas. Jika kelompok pengguna ikut membahas kebutuhan dan model pengelolaan sejak awal, *co-creation* menjadi lebih mungkin.

Namun bukti yang tersedia saat ini belum cukup untuk menyimpulkan bahwa Forum Energi Daerah Jawa Tengah atau program yang dikembangkan melalui forum tersebut telah menjalankan *co-creation* dalam pengertian tersebut. Sumber resmi menunjukkan adanya desain forum, pelibatan sejumlah pemangku kepentingan, dan proses revisi RUED yang sedang berjalan. Karena forum masih baru, kualitas deliberasi, distribusi pengaruh, keterlibatan pengguna, serta kapasitas tindakan kolektifnya masih perlu diamati. Menempatkannya sebagai contoh keberhasilan yang telah selesai akan melampaui bukti yang tersedia.

Justru kondisi ini membuat Jawa Tengah berguna sebagai bahan pembelajaran. Bali dan Kalimantan Selatan memberikan bukti empiris tentang bagaimana kondisi politik dan kekuatan aktor dapat menghasilkan proses RUED yang berbeda, sementara Jawa Tengah menunjukkan upaya terbaru membangun struktur kolaborasi yang lebih formal. Ketiga kasus tersebut menunjukkan bahwa kualitas *collaborative governance* tidak dapat dinilai hanya dari peraturan atau daftar peserta.

Proses penyusunan dan pelaksanaan RUEN serta RUED dapat menjadi arena collaborative governance apabila para aktor mempunyai ruang untuk membahas perbedaan, membangun pemahaman bersama, dan menghubungkan sumber daya bagi pelaksanaan. Co-creation memperdalam proses tersebut ketika masyarakat atau pengguna ikut merumuskan persoalan dan mengembangkan solusi. Kapasitas tindakan kolektif merupakan salah satu ukuran keberhasilan kolaborasi. Kualitas demokratisnya juga perlu diperiksa melalui pengaruh warga terhadap keputusan, keterbukaan alasan, dan pertanggungjawaban atas hasilnya.

Kotak kasus kabupaten: kesinambungan PLTS di Kepulauan Tanimbar

Kasus PLTS Bomaki, Tutukembong, dan Adaut di Maluku menghubungkan pembahasan kepemilikan pada Modul 3 dengan persoalan kolaborasi di tingkat kabupaten. Survei NZMATES pada 2023 mendapati ketiga instalasi tidak beroperasi, tanpa operator, dengan sejumlah komponen hilang atau rusak. Laporan itu menyebut Bomaki sempat dioperasikan PLN secara off-grid setelah rancangan hibrida dengan diesel tidak dapat diinterkoneksi. PLN kemudian menghentikan operasi; laporan mencatat tidak ada dokumen tertulis dari Kementerian ESDM yang menetapkan tanggung jawab pengelolaan aset kepada PLN. Ini adalah gambaran berdasarkan sumber pada masa survei, bukan verifikasi kondisi terbaru atau putusan siapa yang bersalah (NZMATES, 2024, <https://nzmates.org/node/205>).

Bagi ASN kabupaten, masalah yang dapat dirumuskan ialah belum jelasnya keputusan bersama tentang status aset dan kewajiban operasi. Pihak yang perlu diajak memeriksa dokumen mencakup pemberi dana/aset pusat, perangkat pengelola aset daerah, dinas terkait, pemerintah desa, PLN sesuai riwayat operasi, operator atau calon pengelola, serta pengguna. Forum tidak cukup hanya menghasilkan daftar hadir: ia perlu menyepakati siapa memeriksa inventaris, siapa berwenang memutuskan revitalisasi atau penonaktifan, bagaimana biaya dan risiko ditanggung, dan bagaimana pengguna ikut menilai opsi layanan. Usulan ini adalah rancangan pembelajaran; komitmen dan kewenangan spesifik perlu dikonfirmasi kepada masing-masing lembaga.

Lembar Kerja

Rancangan Perbaikan Kolaborasi

Gunakan satu prioritas perbaikan tata kelola dari Modul 3 dan peta pihak dari Modul 2. Batasi pembahasan pada satu keputusan yang memerlukan kerja lintas pihak. Hasil telaah layanan komunitas pada Modul 3 menjadi dasar untuk mengidentifikasi kebutuhan dan bukti setempat; RUED adalah rencana tingkat provinsi dengan pengampu dan cakupan berbeda. Jika persoalan memerlukan perubahan pada RUED, jelaskan bagaimana masukan pengguna dan kabupaten/kota dibawa kepada perangkat provinsi yang menyusun rencana, serta bagian yang tetap dapat ditindaklanjuti di daerah. Keikutsertaan dalam penyusunan belum sama dengan keputusan atau anggaran (Perpres 73/2023, Pasal 15).

Gunakan lima pertanyaan refleksi berikut untuk membahas siapa yang perlu terlibat, ruang pengaruh masyarakat, proses pengambilan keputusan, dan kemampuan para pihak menjalankan kesepakatan. Hubungkan jawaban dengan kebutuhan kasus serta konsep dalam modul. Pertanyaan ini menjadi bahan diskusi untuk merumuskan kondisi yang diharapkan; tugas tertulis peserta berupa tabel dan satu usulan perbaikan prioritas.

Langkah 1. Refleksi

1. Untuk satu prioritas tata kelola yang Anda bawa dari Modul 3, keputusan bersama apa yang diperlukan, siapa yang perlu terlibat, pada tahap apa mereka masuk, dan bagaimana keputusan tersebut dibentuk? Jelaskan kaitannya dengan pemerintah kabupaten/kota dan, bila perlu, jalur usulan ke RUED provinsi.
2. Dalam suatu forum energi, apakah semua aktor perlu mempunyai pengaruh yang sama? Jika tidak, bagaimana proses dapat tetap adil ketika pemerintah, badan usaha, tenaga ahli, dan masyarakat memiliki kewenangan serta sumber daya yang berbeda?
3. Pada bagian mana co-creation menurut Anda paling diperlukan dalam transisi energi? Apakah masyarakat perlu ikut merumuskan masalah, memilih teknologi, merancang model pengelolaan, menentukan pembiayaan, atau cukup pada tahap tertentu? Jelaskan alasannya.
4. Menurut Anda, apa yang membedakan forum kolaborasi yang benar-benar bekerja dengan forum yang hanya menjadi tempat koordinasi atau pemenuhan kewajiban partisipasi?
5. Jika Anda diminta merancang satu proses kolaboratif di daerah, apa prinsip yang paling penting agar proses tersebut dapat menghasilkan tindakan kolektif dan bertahan setelah program awal selesai?

Jawaban peserta tidak harus sama. Perbedaan pandangan dapat digunakan untuk membahas batas antara kewenangan pemerintah, keahlian teknis, kepentingan pemangku kepentingan, serta ruang masyarakat dalam pembentukan keputusan.

Langkah 2. Analisis Kesenjangan

Isi tiga baris tabel secara ringkas dan cantumkan bukti pada kondisi saat ini. Pada baris yang relevan, tandai komponen Ansell dan Gash yang menjelaskan kesenjangan—kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, atau proses kolaborasi. Periksa siapa menentukan agenda dan pilihan melalui kewenangan, sumber daya, atau legitimasi pengetahuan, lalu jelaskan akibatnya bagi kapasitas tindakan kolektif dan ruang co-creation. Untuk kasus penelitian terdahulu, sebutkan periode kajiannya. Tidak perlu menambah baris atau esai. Baris pertama, Tujuan dan keterlibatan masyarakat, diisi ringkas sebelum sesi sebagai bahan perbandingan; baris lain dituntaskan dalam penugasan.

Aspek kolaborasi	Kondisi saat ini dan bukti	Kondisi yang diharapkan	Kesenjangan	Usulan perbaikan
Tujuan dan keterlibatan masyarakat				
Pembahasan dan pengambilan keputusan				
Peran dan tindak lanjut				

Jika bukti belum cukup, tuliskan “belum dapat dinilai” dan sebutkan informasi yang perlu diperoleh. Hindari mengisi kekosongan informasi dengan dugaan.

Contoh Pengisian

Penelitian Setyowati dan Quist (2022), dengan pengumpulan data pada Desember 2020–April 2021, menemukan keterlibatan masyarakat sipil dan aktor lokal yang terbatas dalam perencanaan energi di Kalimantan Selatan. Penelitian tersebut juga menunjukkan posisi masyarakat sipil yang kurang menguntungkan ketika berhadapan dengan jaringan kepentingan batu bara. Contoh berikut menggunakan temuan pada periode penelitian tersebut.

Aspek kolaborasi	Kondisi dalam penelitian dan bukti	Kondisi yang diharapkan	Kesenjangan	Usulan perbaikan
Tujuan dan keterlibatan masyarakat	Penelitian menemukan keterlibatan masyarakat sipil dan aktor lokal yang terbatas dalam perencanaan energi.	Kelompok terdampak mempunyai kesempatan membahas kebutuhan dan pilihan energi sebelum keputusan ditetapkan.	Berdasarkan perbandingan tersebut, ruang keterlibatan aktor lokal belum memadai untuk mendukung kondisi yang diharapkan.	Mengusulkan pembahasan alternatif bersama kelompok terdampak, dengan bahan yang mudah dipahami serta pencatatan masukan dan tanggapannya.

Kondisi yang diharapkan, kesimpulan kesenjangan, dan usulan perbaikan pada tabel merupakan contoh analisis untuk latihan. Pelaksanaan usulan masih memerlukan pemeriksaan kewenangan, sumber daya, dan kesediaan para pihak.

Langkah 3. Prioritas Perbaikan

Pilih satu usulan yang paling penting bagi persoalan kasus dan layak mulai dikerjakan. Jelaskan:

- Kesenjangan yang ditangani dan alasan memilihnya.
- Perubahan yang ingin dicapai serta langkah awal yang diperlukan.
- Pihak yang diusulkan terlibat, batas kewenangannya, dan sumber daya yang dibutuhkan.
- Cara masyarakat mempengaruhi pembahasan serta cara menangani perbedaan pendapat. Pilih setidaknya satu kelompok yang jarang terdengar—misalnya perempuan, penyandang disabilitas, pekerja terdampak, atau pengguna jauh dari pusat pertemuan—sesuai kasus. Sebut hambatan aksesnya, perubahan forum atau saluran yang diperlukan, tahap ketika pilihannya masih terbuka, serta siapa mencatat dan menanggapi masukan.
- Satu hasil antara, penanggung jawab yang diusulkan, tenggat, dan bukti kemajuan.

Hasil antara perlu menunjukkan kemajuan yang dapat diperiksa. Misalnya, tersedia daftar kebutuhan pengguna beserta tanggapan dan tindak lanjutnya. Pelaksanaan rapat perlu dihubungkan dengan hasil yang hendak dicapai tersebut.

Luaran

Kumpulkan rancangan sekitar satu halaman yang memuat tabel tiga aspek dan lima butir singkat untuk satu perbaikan prioritas: kesenjangan, perubahan dan langkah awal, pihak serta sumber daya, pengaruh warga dan penanganan keberatan, serta hasil antara berikut penanggung jawab, waktu, dan bukti kemajuan. Informasi yang belum diketahui dapat dicatat untuk konfirmasi. Catat pula pihak, peran, batas kewenangan, sumber daya, dan status komitmen dalam tabel serah terima di bawah; gunakan tabel ini untuk menguji kelayakan usulan pada Modul 5–8.

Pihak	Peran	Kewenangan/batas	Sumber daya	Status usulan/terkonfirmasi

Penutup

Collaborative governance diperlukan ketika kewenangan dan sumber daya yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu persoalan berada pada beberapa aktor yang saling bergantung. Ansell dan Gash menunjukkan bahwa kualitasnya tidak ditentukan oleh keberadaan forum semata. Kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, dialog, kepercayaan, komitmen, pemahaman bersama, dan hasil antara mempengaruhi kemampuan para pihak untuk mengelola perbedaan dan bertindak bersama.

Dalam proses tersebut, kekuasaan tetap bekerja. Kewenangan formal, sumber daya, dan legitimasi pengetahuan mempengaruhi siapa yang dapat membentuk agenda dan keputusan. Karena itu, desain kolaborasi perlu memberikan ruang yang cukup bagi bentuk pengetahuan dan kepentingan yang memang relevan terhadap persoalan.

Co-creation memperdalam keterlibatan dengan melihat kapan masyarakat dan pengguna masuk ke dalam proses pembentukan solusi. Keterlibatan yang baru muncul setelah teknologi atau program ditentukan mempunyai konsekuensi yang berbeda dari keterlibatan ketika kebutuhan dan alternatif masih terbuka. Pada program yang keberhasilannya sangat bergantung pada pengelolaan lokal, perbedaan tersebut dapat menentukan keberlanjutan.

RUEN dan RUED memperlihatkan bahwa persoalan tersebut bukan pembahasan yang abstrak. Perencanaan energi di Indonesia telah menyediakan mekanisme partisipasi dan melibatkan berbagai tingkat pemerintahan serta pemangku kepentingan. Pengalaman daerah menunjukkan bahwa kualitas proses tetap sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan, struktur kepentingan, kapasitas aktor, dan kemampuan menggunakan ruang yang tersedia.

Karena itu, kolaborasi dalam transisi energi perlu dinilai dari kualitas keputusan, komitmen, keterhubungan sumber daya, dan kapasitas tindakan kolektif yang dihasilkan. Dari perspektif demokrasi energi, penilaian juga perlu menunjukkan siapa yang dapat membentuk agenda dan mempengaruhi pilihan, bagaimana pelaksanaan diawasi, serta bagaimana keberatan dan dampak yang tidak merata ditanggapi. Bawa rancangan perbaikan kolaborasi ke Modul 5 untuk menilai konsekuensinya terhadap lahan, air, pangan, dan penghidupan.

Evaluasi Pembelajaran

Gunakan tiga pertanyaan berikut saat diskusi kasus dan latihan analisis kesenjangan. Pada penutup, minta satu atau dua tanggapan yang disertai konsep dan bukti. Nilai lembar kerja setelah penugasan selesai; peserta tidak perlu menyerahkan jawaban tertulis tambahan.

Pertanyaan 1

Apa perbedaan koordinasi, konsultasi, dan *collaborative governance*? Kapan suatu masalah energi memerlukan proses kolaboratif?

Pertanyaan 2

Warga diberi pelatihan mengoperasikan pompa surya setelah teknologi, lokasi, dan aturan penggunaannya ditetapkan. Informasi apa yang diperlukan untuk menilai unsur *co-creation* dan *co-production*?

Pertanyaan 3

Pilih satu kesenjangan dari lembar kerja Anda. Sumber kuasa apa yang paling mempengaruhi keputusan—kewenangan, sumber daya, atau legitimasi pengetahuan—dan apa akibatnya bagi kemampuan bertindak bersama? Sebutkan bukti, satu perbaikan yang menjawab kesenjangan, serta tanda kemajuannya.

Rubrik Penilaian

Aspek	Perlu diperbaiki (1)	Memadai (2)	Baik (3)
Kondisi kasus dan bukti	Penilaian didominasi dugaan atau pernyataan umum.	Kondisi dijelaskan dengan sumber yang relevan.	Bukti, interpretasi, dan informasi yang belum tersedia dibedakan dengan jelas.
Kondisi yang diharapkan	Harapan masih umum dan sulit dibandingkan.	Harapan cukup konkret dan sesuai persoalan kasus.	Harapan memakai komponen <i>collaborative governance</i> yang relevan, memberi kelompok yang sulit terwakili ruang mempengaruhi pilihan, serta mempertimbangkan ketimpangan pengaruh dan batas kewenangan.

Aspek	Perlu diperbaiki (1)	Memadai (2)	Baik (3)
Analisis kesenjangan	Perbedaan antara kondisi kasus dan harapan belum jelas.	Kesenjangan dijelaskan melalui perbandingan pada aspek yang sama.	Kesenjangan ditautkan pada kondisi awal, desain, kepemimpinan atau proses yang relevan; sumber kuasa dan akibatnya bagi tindakan kolektif atau <i>co-creation</i> dijelaskan dengan bukti dan batas informasi.
Usulan perbaikan	Usulan belum berhubungan dengan kesenjangan atau belum memiliki tindak lanjut.	Usulan menjawab kesenjangan dan memuat pihak, langkah, hasil antara, tenggat, serta bukti kemajuan; kelompok yang suaranya jarang terdengar dan hambatan aksesnya dikenali.	Usulan realistis, mengubah hambatan partisipasi kelompok yang jarang terdengar, menunjukkan bagaimana masukan mempengaruhi pilihan, serta menyebut hasil antara, penanggung jawab, tenggat, dan bukti kemajuan.

Peserta tidak dinilai berdasarkan kesamaan pendapat tentang bentuk kolaborasi ideal. Penilaian memperhatikan ketepatan penggunaan konsep, hubungan antara bukti dan kesimpulan, serta kelayakan usulan perbaikan. Gunakan rubrik untuk memberi umpan balik per aspek. Rancangan dibawa ke Modul 5 untuk menelaah hubungan energi dengan lahan, pangan, dan ekonomi lokal. Evaluasi ini tidak menggantikan post-test program pada akhir sesi langsung Modul 8. Setiap aspek diberi skor 1–3; skor maksimum 12. Skor digunakan untuk umpan balik formatif.

Bahan Bacaan

Pilih satu bacaan utama untuk bagian membaca terarah. Bacaan pengayaan membantu menelaah konteks dan pilihan desain; tidak semuanya harus dibaca sebelum sesi.

Bacaan Utama

Ansell dan Gash (2008), [Collaborative Governance in Theory and Practice](#). Untuk jatah 15 menit, amati gambar model pada halaman 550 dan baca uraian awal halaman 550–551 tentang kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, dan proses; bagian lain adalah

pengayaan. Pertanyaan panduan: kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, atau proses kolaborasi mana yang perlu diperiksa dalam kasus Anda?

Setyowati dan Quist (2022), [Contested Transition? Exploring the Politics and Process of Regional Energy Planning in Indonesia](#). Fokuskan pada perbandingan Bali dan Kalimantan Selatan. Pertanyaan panduan: apa yang membantu menjelaskan perbedaan ruang keterlibatan aktor lokal dalam perencanaan energi di Bali dan Kalimantan Selatan?

Bacaan Pengayaan

OECD (2022), [OECD Guidelines for Citizen Participation Processes](#). Telusuri desain proses, akses peserta, dan umpan balik. Pertanyaan panduan: bagaimana usulan warga dapat ditelusuri hingga keputusan dan tindak lanjut?

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah (2025), [Keputusan Gubernur Nomor 100.3.3.1/398 tentang Forum Energi Daerah](#). Periksa tugas dan komposisi forum sebagai dokumen desain kelembagaan. Pertanyaan panduan: bukti pelaksanaan apa yang masih diperlukan sebelum menilai keberhasilan kolaborasi?

350.org Indonesia dan CELIOS (2024), [Peluang dan Tantangan Pendanaan Energi Terbarukan Berbasis Komunitas](#). Baca hambatan pembiayaan dan dukungan kelembagaan. Gunakan untuk mengidentifikasi sumber daya yang perlu dihubungkan melalui kerja sama.

Daftar Pustaka

350.org Indonesia & Center of Economic and Law Studies (CELIOS). (2024). Peluang dan Tantangan Pendanaan Energi Terbarukan Berbasis Komunitas. <https://350.org/id/pendanaan-energi-komunitas/>

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.

Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>.

Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Jawa Tengah. (2026). [Forum Energi Daerah: Kick-Off Penyusunan/Revisi RUED Jawa Tengah](#). Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>.

NZMATES. (2024). Survei Keberlanjutan dan Penilaian Teknis PLTS Offgrid-Hybrid di Kabupaten Kepulauan Tanimbar. <https://nzmates.org/node/205>.

Fathoni, H. S., Setyowati, A. B., & Prest, J. (2021). Is community renewable energy always just? Examining energy injustices and inequalities in rural Indonesia. *Energy Research & Social Science*, 71, 101825. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101825>.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. (2026). [Pemerintah Mulai Penyusunan RUEN 2026–2035. Masyarakat Dapat Beri Masukan](#). Kementerian ESDM.

OECD. (2022). [OECD Guidelines for Citizen Participation Processes](https://doi.org/10.1787/f765caf6-en). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. (2025). [Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 100.3.3.1/398 Tahun 2025 tentang Forum Energi Daerah Provinsi Jawa Tengah](#).

Pratiwi, S., & Juerges, N. (2022). Addressing energy injustice in rural landscapes: Community leadership, indigenous villages, and micro-hydro diffusion in Indonesia. *Energy Research & Social Science*, 85, 102395. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102395>.

Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409–417. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x>.

Republik Indonesia. (2023). [Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Umum Energi Nasional dan Rencana Umum Energi Daerah](#).

Republik Indonesia. (2025). [Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2025 tentang Kebijakan Energi Nasional](#).

Setyowati, A. B., & Quist, J. (2022). Contested transition? Exploring the politics and process of regional energy planning in Indonesia. *Energy Policy*, 165, 112980. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.112980>.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>.

Panduan Pengajar

A. Catatan untuk Pengajar

Modul ini membahas cara para pihak bekerja ketika kewenangan, pengetahuan, dan sumber daya yang diperlukan tersebar pada beberapa organisasi atau kelompok. Gunakan prioritas perbaikan dari Modul 3 untuk memperjelas kebutuhan kolaborasinya.

Bantu peserta membedakan koordinasi, konsultasi, dan *collaborative governance*. Perhatikan apakah para pihak hanya menyelaraskan kegiatan, diminta memberi masukan, atau terlibat dalam pembentukan keputusan dan komitmen.

Dalam pembahasan *co-creation*, telusuri kapan masyarakat masuk dan pilihan apa yang masih terbuka. Sesuai perbedaan operasional dalam modul, keterlibatan dalam perumusan masalah dan perancangan solusi dibedakan dari kontribusi dalam pelaksanaan atau *co-production*.

Pembentukan forum merupakan bagian dari desain kelembagaan. Penilaian kualitas kolaborasi perlu dilanjutkan pada proses pembahasan, pengelolaan perbedaan, pemenuhan komitmen, dan tindakan yang dihasilkan.

Gunakan analisis kesenjangan untuk membantu peserta menerapkan konsep *collaborative governance* dan *co-creation* pada kasus. Saat membahas isi tabel, gali hubungan antara keterlibatan masyarakat, ketimpangan pengaruh, desain kelembagaan, dan kapasitas tindakan kolektif.

Bantu peserta membedakan bukti, interpretasi, dan usulan. Jika suatu informasi tidak tersedia dalam bahan kasus, peserta dapat menjelaskan kebutuhan konfirmasi. Keterbatasan informasi perlu tercermin dalam kesimpulannya.

B. Jadwal Sesi Langsung (60 menit)

Alokasi 60 menit: 5 menit menghubungkan prioritas Modul 3 dan peta pihak Modul 2; 10 menit membedakan koordinasi, konsultasi, *collaborative governance*, dan *co-creation*; 10 menit mendiskusikan satu kasus RUED; 10 menit menelaah kotak kasus kabupaten; 15 menit kelompok mengisi satu baris tabel kesenjangan; 5 menit umpan balik serta satu atau dua pertanyaan evaluasi lisan; dan 5 menit pengarahan penyelesaian tugas serta pengantar ke Modul 5.

C. Panduan Diskusi

Gunakan empat pertanyaan pertama untuk mendiskusikan konsep kolaborasi, lalu empat pertanyaan berikutnya untuk memeriksa tabel kesenjangan. Minta peserta menyebutkan alasan dan bukti yang mendasari jawabannya.

- **Apa yang tidak dapat diselesaikan oleh satu pihak?** Minta peserta menunjukkan kewenangan atau sumber daya yang perlu dihubungkan.

- **Bagaimana proses tetap adil ketika kewenangan para pihak berbeda?** Gali akses terhadap informasi, kesempatan mempengaruhi agenda, dan cara menanggapi keberatan.
- **Pada bagian mana pengetahuan pengguna dapat mengubah rancangan program?** Hubungkan dengan perumusan kebutuhan, penilaian alternatif, serta aturan pengelolaan.
- **Bagaimana mengetahui bahwa kolaborasi menghasilkan kemajuan?** Minta contoh hasil yang dapat diperiksa dan pihak yang bertanggung jawab.
- Apa dasar Anda menentukan kondisi kolaborasi yang diharapkan?
- Bukti apa yang menunjukkan adanya kesenjangan? Adakah penjelasan lain yang perlu diperiksa?
- Siapa yang paling terdampak oleh kesenjangan tersebut, dan bagaimana mereka dapat mempengaruhi perbaikannya?
- Apa yang dapat mulai diperbaiki oleh pihak yang terlibat, dan apa yang memerlukan keputusan lembaga lain?

Perbedaan jawaban dapat digunakan untuk menelaah konsekuensi setiap pilihan. Apabila peserta mengusulkan konsensus, tanyakan bagaimana proses dilanjutkan ketika kesepakatan belum tercapai dan siapa yang berwenang menetapkan keputusan.

Untuk kelas daring, gunakan kelompok 4–5 orang dan tabel bersama; setiap kelompok mengisi satu baris berikut sumber buktinya sebelum diskusi pleno. Pada kelas besar, pilih contoh berbeda lalu minta peserta lain menguji bukti dan batas kewenangan. Jika peserta menyamakan rapat koordinasi dengan kolaborasi, tanyakan apakah opsi dan komitmen dibentuk bersama. Bila jawabannya normatif, minta satu keputusan, aktor, tenggat, dan hasil antara yang terukur. Jika kasus belum memberi bukti, tulis informasi yang perlu diperoleh dan jangan mengubah dugaan menjadi fakta.

D. Panduan Lembar Kerja

Minta peserta menggunakan prioritas perbaikan tata kelola dari Modul 3 dan peta pihak dari Modul 2. Bantu mereka membatasi rancangan pada satu persoalan yang cukup jelas.

1. Batasi persoalan. Minta peserta memilih satu prioritas dari Modul 3 dan menghubungkannya dengan peta pihak dari Modul 2.
2. Perjelas kondisi yang diharapkan. Gunakan pertanyaan refleksi untuk merumuskan kondisi yang konkret dan sesuai kasus.
3. Periksa perbandingan. Pastikan kondisi kasus dan kondisi yang diharapkan membahas aspek yang sama. Tanyakan sumber bukti dan informasi yang belum tersedia.
4. Uji usulan prioritas: apakah komponen kolaborasi dan ketimpangan kuasa yang ditemukan sungguh dijawab, kelompok terdampak mempunyai ruang mengubah pilihan, dan langkahnya berada dalam kewenangan yang memungkinkan?
5. Perjelas tindak lanjut. Minta satu hasil antara, penanggung jawab yang diusulkan, tenggat, dan bukti kemajuan. Ingatkan peserta untuk menandai komitmen yang masih perlu dikonfirmasi.

Hasil yang diharapkan berupa tabel kesenjangan tiga aspek dan satu usulan prioritas dalam sekitar satu halaman; cukup butir singkat yang merujuk tabel. Peran dan komitmen para pihak masih perlu dikonfirmasi. Hasilnya dibawa ke Modul 5 untuk menelaah hubungan energi dengan lahan, pangan, dan ekonomi lokal.

Gunakan rubrik untuk menilai kondisi kasus dan bukti, kondisi yang diharapkan, analisis kesenjangan, serta usulan perbaikan. Contoh umpan balik: “Usulan Anda sudah memberi ruang bagi warga untuk menyampaikan kebutuhan. Pada tahap apa masukan itu masih dapat mengubah pilihan, siapa yang memberi tanggapan, dan bagaimana tindak lanjutnya bisa diperiksa?”