

BAB I

PENDAHULUAN UMUM

1.1 Latar belakang

Pemanfaatan energi terbarukan merupakan agenda penting dalam menurunkan dampak perubahan iklim global sekaligus meningkatkan ketahanan energi, baik pada skala nasional maupun daerah. Di Indonesia, kerangka kebijakan energi terbarukan bertumpu pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi yang menegaskan pengelolaan sumber daya energi, kebijakan energi, serta ketahanan energi nasional sebagai mandat negara. Kerangka ini dilengkapi oleh regulasi sektoral, antara lain Peraturan Menteri ESDM Nomor 50 Tahun 2017 tentang pemanfaatan energi terbarukan untuk pembangkitan listrik, yang mengatur tata cara pemanfaatan, persyaratan teknis, serta mekanisme penghubungan pembangkit ke jaringan listrik nasional. Pada level daerah, kebijakan energi terbarukan diperkuat melalui dokumen perencanaan energi daerah, termasuk Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2022 tentang Rencana Umum Energi Daerah (RUED) 2021–2050 yang menempatkan pencapaian target RUED diprioritaskan melalui peran energi baru terbarukan dalam bauran energi.

Pada tingkat pusat, tantangan utama pengembangan energi terbarukan terkait konsistensi. persoalan mendasar tidak hanya terletak pada sentralisasi kewenangan, tetapi juga pada inkonsistensi dan tumpang tindih desain kebijakan. Institute for Essential Services Reform (IESR) (2020) menilai bahwa iklim kebijakan energi terbarukan di Indonesia belum sepenuhnya mendukung percepatan pengembangannya. Salah satu persoalan utama adalah ketidaksinkronan antara Rencana Umum Energi Nasional (RUEN) dan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) yang disusun oleh PT PLN. Perbedaan asumsi dan target antara kedua dokumen ini menimbulkan kebijakan yang berjalan dalam arah yang tidak selalu selaras, sehingga memunculkan ketidakpastian dalam prioritas pembangunan kapasitas energi terbarukan.

Ketidaksatuan target antara RUEN dan RUPTL tidak hanya berdampak pada perencanaan makro, tetapi juga menimbulkan implikasi langsung pada implementasi proyek di daerah. Ketika proyeksi permintaan energi dalam RUEN dan RUPTL menggunakan estimasi yang terlalu tinggi, waktu penambahan kapasitas pembangkit menjadi tidak pasti. Indonesian Parliamentary Center (2023) mencatat bahwa estimasi permintaan yang berlebihan menciptakan ketidakpastian terhadap jadwal pembangunan pembangkit baru, sehingga memengaruhi potensi pengembalian investasi proyek dan memperlambat minat investor dalam sektor energi terbarukan.

Selain itu, pemberian insentif energi terbarukan tidak selalu dibarengi dengan kesiapan sistem kelistrikan nasional untuk menyerap produksi energi tersebut. Kesiapan jaringan, fleksibilitas sistem, dan manajemen beban menjadi faktor krusial yang sering tidak terintegrasi secara utuh dalam desain kebijakan insentif. Dalam praktiknya, tanggung jawab implementasi energi terbarukan di lapangan juga belum

sepenuhnya jelas, sehingga memunculkan ruang abu-abu dalam pembagian peran antara kementerian, lembaga teknis, PLN, dan pemerintah daerah. Ketidakjelasan ini memperlemah kepastian tata kelola dan memperkuat kesan bahwa kebijakan energi terbarukan masih bergerak dalam kerangka yang belum sepenuhnya terkoordinasi.

Dengan demikian, pada tingkat pusat, problem energi terbarukan tidak hanya berkaitan dengan ambisi target bauran energi, tetapi juga pada konsistensi perencanaan, kejelasan pembagian tanggung jawab, kesiapan sistem kelistrikan, serta kepastian investasi. Ketidakterpaduan tersebut berimplikasi langsung terhadap efektivitas kebijakan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, karena daerah menjadi pelaksana dari desain kebijakan yang secara struktural belum sepenuhnya sinkron dan stabil.

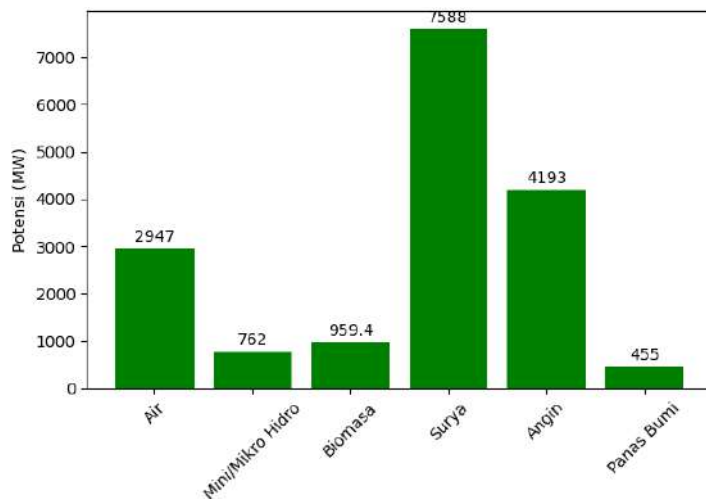
Pada tingkat pusat, perumusan kebijakan, target bauran energi, regulasi teknis, hingga pengesahan rencana penyediaan listrik nasional berada dalam kendali aktor-aktor pusat. Dalam struktur ini, PLN berperan sebagai offtaker tunggal dan pengelola jaringan listrik nasional, sehingga integrasi listrik dari pembangkit energi terbarukan ke sistem sangat ditentukan oleh mekanisme dan keputusan dalam sistem kelistrikan nasional.

Pada tingkat provinsi, persoalan sektoral energi terbarukan tampak pada kesenjangan antara potensi dan realisasi, serta keterbatasan peran provinsi dalam mengarahkan pengembangan proyek. Sulawesi Selatan disebut memiliki potensi energi terbarukan besar (IESR: 16.847 MW), namun kapasitas terpasang masih relatif rendah, yaitu 283 MW untuk beragam jenis pembangkit.

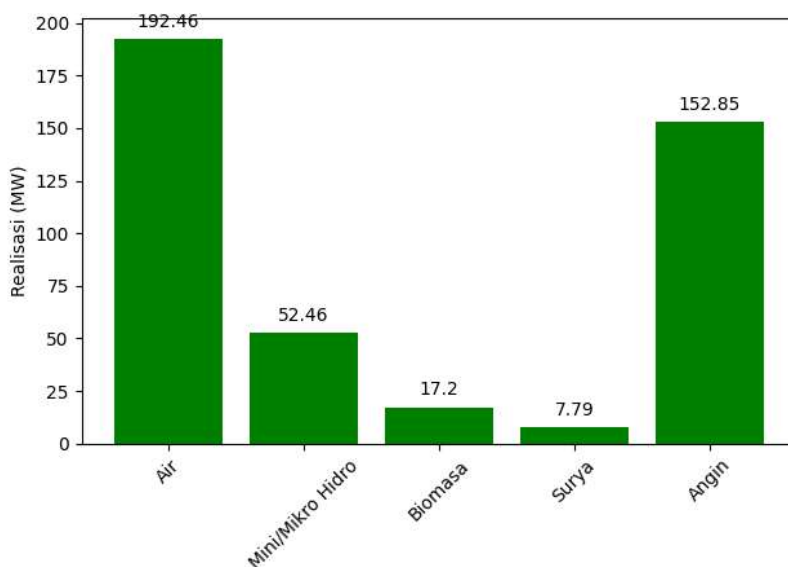
Pada saat yang sama, bauran EBT di wilayah sistem Sulselbar disebut telah mencapai 40% (September 2023). Konteks ini menunjukkan bahwa ukuran capaian bauran dan ukuran ketahanan sistem tidak selalu bergerak searah, karena ketahanan pasokan juga dipengaruhi kondisi pembangkitan, kesiapan jaringan, manajemen beban, dan variabilitas sumber energi.

Secara geografis, wilayah pesisir dan dataran tinggi Sulawesi Selatan memiliki potensi angin dan air yang signifikan untuk pengembangan energi terbarukan. Kabupaten Sidrap, Jeneponto, dan Pinrang menjadi lokasi strategis proyek-proyek EBT yang sekaligus menjadi fokus penelitian ini. Beberapa Contoh energi terbarukan di Sulawesi selatan yaitu Pembangkit Listrik Tenaga Bayu (PLTB) yang dibangun di areal seluas 100 hektar di perbukitan Pabbareng, Desa Mattirotasi, Kabupaten Sidrap dengan PT Binaték Energi Terbarukan yang merupakan lokal partner dari Perusahaan UPC Renewables Amerika Serikat dengan nilai investasi sebesar USD150 juta (Alhusain, 2023). Pembangkit Listrik Tenaga Bayu (PLTB) Sidrap memproduksi daya listrik sebesar 75 megawatt (MW). Daya listrik sebesar itu dihasilkan dari 30 turbin dan juga PLTA Bakar (126 MW) menempatkan Sulawesi Selatan sebagai pionir pengembangan energi terbarukan di luar Pulau Jawa.

Sulawesi Selatan menjadi konteks empiris yang relevan untuk menganalisis dinamika aktor dan tata kelola multi-level governance dalam pemanfaatan energi terbarukan. Berikut adalah gambaran potensi energi terbarukan dan realisasinya energi terbarukan di Sulawesi Selatan:



Gambar 1. 1 Potensi energi terbarukan Sulawesi Selatan
Sumber: Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan, 2024



Gambar 1. 2 Realisasi energi terbarukan di Sulawesi Selatan
Sumber: Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan, 2024

Diagram pertama menunjukkan bahwa potensi energi terbarukan Sulawesi Selatan sangat besar dan terdiversifikasi, dengan potensi tertinggi berada pada energi surya (7.588 MW), diikuti energi angin (4.193 MW) dan energi air skala besar (2.947 MW). Potensi biomassa (959,4 MW), mini/mikro hidro (762 MW), dan panas bumi (455 MW) juga menunjukkan peluang pengembangan yang signifikan. Secara struktural, komposisi ini memperlihatkan bahwa Sulawesi Selatan memiliki basis sumber daya alam yang kuat untuk mendukung transformasi energi berbasis EBT,

terutama pada sektor surya dan angin yang masih relatif belum dimanfaatkan secara optimal.

Namun, diagram kedua memperlihatkan bahwa realisasi pembangkit EBT masih jauh di bawah potensi yang tersedia. Realisasi terbesar berasal dari energi air (192,46 MW) dan energi angin (152,85 MW), sementara energi surya baru mencapai 7,79 MW meskipun memiliki potensi tertinggi. Jika dibandingkan secara proporsional, tingkat pemanfaatan potensi masih berada pada kisaran rendah (di bawah 10% untuk sebagian besar jenis energi). Kesenjangan ini menunjukkan adanya gap antara kapasitas sumber daya alam dan kapasitas implementasi kebijakan serta investasi. Sistem kelistrikan di Sulawesi bagian selatan sangat bergantung pada sumber listrik dari PLTA, pada tahun (2023) sebesar 33 % dari total pasokan listrik. Di sisi lain, Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) yang dimaksimalkan produksinya secara terus menerus juga perlu menjalani maintenance atau pemeliharaan sehingga manajemen beban harus dilakukan. Oleh karena itu sebagai solusi PLTU Punagawa akan memberikan penambahan 200 MW sebagai solusi yang akan maksimal pada Maret 2024. Selain itu, penambahan pembangkit PLN juga mengotimalkan interkoneksi sistem kelistrikan Sulbagsel yang terhubung mulai dari Sulawesi Selatan daratan, Sulawesi barat, Palu (Sulawesi Tengah) dan Sulawesi Tenggara daratan sehingga saling menopang.

Dari sisi administrasi publik terlihat pada tingkatan provinsi, Dinas ESDM Sulawesi selatan memiliki terlalu banyak program tapi tidak efektif terutama dalam hal pengawasan adapun program yang dilaksanakan pada tingkat pemerintah provinsi antara lain: melakukan studi keekonomian pembangkit listrik yang bersumber dari energi terbarukan sebagai masukan Pemerintah Pusat dalam merumuskan patokan harga serta skema pembelian tenaga listrik dari energi terbarukan, Melakukan monitoring pembangunan pembangkit listrik yang telah direncanakan dalam rencana umum penyediaan tenaga listrik nasional. Membangun Infrastruktur ketenagalistrikan tambahan melalui pendanaan APBN/APBD maupun skema kerjasama dengan Badan Usaha diluar dari yang telah diprogramkan dalam rencana penyediaan energi listrik dengan target ketersediaan kapasitas keseluruhan termasuk RUPTL sampai tahun 2050: PLTU, 2000 MW, PLTS : 600 MW PLTA/PLTMH 3200 MW, PLTB 300 MW, PLTBiomasa (termasuk PLTSA) 500 MW, PLTP 150 MW PLT Laut 50 MW. Melakukan koordinasi dengan Kementerian terkait, melakukan pengaturan pemakaian energi yang ramah lingkungan dan efisien pada kawasan pengguna energi terintegrasi. Menerapkan kebijakan izin satu pintu serta penyederhanaan perizinan dalam rangka meningkatkan investasi sektor energi. Melakukan identifikasi pengembangan industri peralatan penunjang dan pemanfaat energi terbarukan berdasarkan ketersediaan bahan baku dan besaran demand. Mengidentifikasi jumlah desa yang belum memiliki akses listrik secara handal serta potensi energi terbarukan di sekitar lokasi desa tersebut. Menyusun skema pembiayaan pembangunan energi terbarukan di setiap desa sampai dusun yang belum memiliki akses listrik. Permasalahan utama pada tingkat provinsi adalah kontrol yang dinilai tidak efektif hanya menjadi pekerjaan yang tidak punya arah yang jelas hal ini didukung dari sejumlah hasil penelitian (Anjulika, 2020; Yani, 2021) menunjukkan pengawasan yang

dilakukan Dinas energi provinsi tidak berjalan dengan baik. Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) PLN berjalan sendiri tanpa melibatkan koordinasi dengan pemerintah provinsi.

Masalah lain adalah akses penduduk terhadap listrik di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan belum merata. Walaupun beberapa daerah terpencil telah memiliki akses terhadap listrik, konsumsi energi listrik perkapita masyarakat setempat masih sangat rendah yaitu sekitar 20 kWh oleh karena itu memaksimalkan energi terbarukan adalah solusi untuk menambal konsumsi listrik masyarakat.

Kemudian masalah pada tingkat daerah adalah kekosongan kelembagaan pada level lokal, sehingga perencanaan, pengawasan, dan pengelolaan dampak sosial proyek energi terbarukan tidak lagi berada dalam struktur organisasi perangkat daerah (SKPD) kabupaten. Dalam perspektif administrasi publik, perubahan distribusi kewenangan ini berimplikasi pada melemahnya kapasitas institusional lokal dan terbatasnya ruang partisipasi pemerintah daerah dalam proses perumusan kebijakan maupun implementasi proyek energi terbarukan.

Selain persoalan kelembagaan, hasil kajian awal juga menunjukkan adanya masalah koordinasi dan asimetri interaksi antarlevel pemerintahan serta antara negara dan aktor non-negara. Pemerintah pusat memegang kendali regulasi dan arah kebijakan, sementara pemerintah provinsi dan kabupaten lebih berperan sebagai pelaksana administratif tanpa kewenangan strategis. Di sisi lain, hubungan antara pengembang pembangkit dan PLN bersifat kontraktual dan terpusat, sedangkan masyarakat lokal tidak terlibat dalam proses perencanaan kebijakan dan hanya berinteraksi pada tahap sosialisasi atau dampak proyek. Kondisi ini memperlihatkan adanya ketidakseimbangan dalam tata kelola lintas level.

Kemudian masalah sektoral tingkat lokal menunjukkan pemanfaatan energi terbarukan mengalami kendala. Berdasarkan statistik PLN (2019), tenaga listrik diproduksi lebih dari 24% menggunakan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA). Berdasarkan data tersebut, pemanfaatan energi terbarukan khususnya air telah cukup baik namun listrik di Sulawesi Selatan yang banyak mengandalkan EBT atau energi baru dan terbarukan yakni tenaga air, banyak terganggu oleh kemarau. Musim Kering yang berkepanjangan tersebut telah berdampak terhadap berkurangnya debit air sehingga menyebabkan kemampuan PLTA turun sekitar 75 persen dari 850 Megawatt (MW) menjadi 200 MW. Akibat penurunan kemampuan PLTA membuat Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) menanggung beban yang cukup tinggi.

Pada tingkat kabupaten/kota, perubahan distribusi kewenangan sektor energi berimplikasi pada melemahnya peran strategis pemerintah lokal. Kabupaten/kota cenderung berposisi pada ruang administratif seperti pengelolaan penggunaan lahan, pengawasan sosial, dan penanganan dampak, sementara fungsi perencanaan dan pengendalian kebijakan energi tidak lagi kuat sebagaimana sebelumnya.

Kondisi ini berkonsekuensi pada akuntabilitas dan efektivitas implementasi ketika kebijakan dan proyek ditentukan dari level yang jauh, sementara dampak sosial-lingkungan terjadi di tingkat lokal, maka kapasitas institusional lokal untuk mengarahkan, mengawasi, dan memastikan manfaat proyek menjadi terbatas.

Dalam konteks masyarakat, problem energi terbarukan tidak berhenti pada penerimaan manfaat listrik, tetapi juga pada posisi masyarakat dalam proses kebijakan. Masyarakat lokal sering berada pada ruang paling hilir: terlibat ketika sosialisasi, ketika terjadi perubahan penggunaan lahan, atau ketika dampak sosial-lingkungan muncul, sementara ruang partisipasi dalam perencanaan dan pengambilan keputusan strategis kebijakan maupun proyek relatif sempit. Situasi ini menjadikan relasi pusat–daerah–masyarakat tidak selalu setara, karena keputusan strategis berada pada struktur yang terpusat sementara risiko dan konsekuensi sosial lebih dekat ke komunitas lokal. Dalam kondisi demikian, energi terbarukan menjadi bukan hanya isu teknis, tetapi juga isu tata kelola: siapa yang memutuskan, siapa yang mengendalikan sumber daya, siapa yang mengawasi, dan siapa yang menanggung dampak.

Risiko penggunaan lahan, kebisingan, perubahan lanskap, atau ketidakpastian manfaat ekonomi lebih dekat dirasakan oleh komunitas lokal, sementara keputusan utama berada pada struktur yang terpusat. Ketimpangan ini menciptakan relasi yang tidak seimbang antara pusat, daerah, dan masyarakat dalam tata kelola energi terbarukan.

Persoalan energi terbarukan di Sulawesi Selatan bukan semata masalah teknis pembangkitan listrik, melainkan persoalan distribusi kewenangan, ketimpangan kontrol sumber daya, keterbatasan koordinasi lintas level, serta lemahnya posisi masyarakat. Problem inti terletak pada ketidakseimbangan tata kelola lintas tingkatan yang memengaruhi efektivitas, akuntabilitas, dan legitimasi kebijakan energi terbarukan.

Berdasarkan berbagai laporan dan dokumen kebijakan, pengembangan energi terbarukan di Indonesia masih menghadapi tantangan tata kelola yang melibatkan berbagai tingkatan pemerintahan dan aktor kebijakan. Institute for Essential Services Reform (IESR, 2024) menyebutkan bahwa percepatan transisi energi memerlukan koordinasi yang lebih kuat antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, sektor swasta, dan lembaga pendukung lainnya. Sementara itu, Dewan Energi Nasional (DEN, 2024) menunjukkan bahwa pencapaian target energi terbarukan nasional masih menghadapi berbagai kendala implementasi, termasuk sinkronisasi perencanaan dan pelaksanaan kebijakan di berbagai level pemerintahan.

Dalam konteks Sulawesi Selatan, dokumen Rencana Umum Energi Daerah (RUED) Provinsi Sulawesi Selatan 2021–2050 menunjukkan bahwa provinsi ini memiliki potensi energi terbarukan yang besar, meliputi energi surya, angin, air, biomassa, mini/mikro hidro, dan panas bumi. Namun demikian, data Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sulawesi Selatan (2024) menunjukkan bahwa sebagian besar potensi mencapai sekitar 16.847 MW yang berasal dari energi surya, angin, air, biomassa, mini/mikro hidro, dan panas bumi belum dimanfaatkan secara optimal. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara potensi sumber daya energi terbarukan dan tingkat pemanfaatannya di daerah.

Selain itu, pengembangan energi terbarukan melibatkan berbagai institusi dan pemangku kepentingan yang bekerja pada level pemerintahan yang berbeda.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral berperan dalam perumusan kebijakan nasional, PT PLN (Persero) bertanggung jawab terhadap sistem ketenagalistrikan dan penyediaan tenaga listrik, pemerintah provinsi menyusun perencanaan energi daerah melalui RUED, sementara pemerintah kabupaten/kota berperan dalam aspek perizinan, tata ruang, dan pengelolaan dampak sosial. Di luar aktor pemerintah, terdapat pula perusahaan pengembang energi, asosiasi industri, organisasi masyarakat sipil, lembaga keuangan, dan masyarakat lokal yang memiliki kepentingan terhadap pengembangan energi terbarukan.

Laporan Indonesia Energy Transition Outlook (IETO) 2024 juga menunjukkan bahwa berbagai tantangan masih dihadapi dalam pengembangan energi terbarukan, antara lain sinkronisasi kebijakan, kepastian investasi, kesiapan infrastruktur ketenagalistrikan, serta koordinasi antaraktor yang terlibat dalam proses pengembangan energi. Berbagai kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengembangan energi terbarukan tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis dan ekonomi, tetapi juga berkaitan dengan tata kelola lintas level pemerintahan dan hubungan antaraktor yang terlibat dalam proses implementasi pengelolaan energi terbarukan.

Berdasarkan kondisi tersebut, pengembangan energi terbarukan di Sulawesi Selatan menjadi menarik untuk dikaji dari perspektif Multi-Level Governance karena melibatkan berbagai tingkatan pemerintahan, organisasi publik, aktor non-negara, serta proses interaksi yang berlangsung dalam kerangka tata kelola energi terbarukan.

1.2 Justifikasi teori

Permasalahan pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa persoalan utama tidak hanya terletak pada aspek teknis pembangkitan listrik, tetapi pada distribusi kewenangan lintas tingkatan, relasi kekuasaan antaraktor, serta dinamika interaksi dalam proses kebijakan. Ketidaksinkronan antara kebijakan pusat dan daerah, dominasi aktor tertentu dalam pengambilan keputusan, terbatasnya diskresi pemerintah provinsi, melemahnya posisi kabupaten/kota, serta keterlibatan masyarakat yang minimal dalam perumusan kebijakan memperlihatkan bahwa persoalan penelitian ini bersifat struktural sekaligus interaksional. Oleh karena itu, dibutuhkan kerangka teoritik yang mampu menjelaskan konfigurasi tata kelola lintas level secara sistemik.

Teori Multi-Level Governance (MLG) sebagaimana dikembangkan oleh Hooghe dan Marks (2001) relevan karena menjelaskan bagaimana otoritas kebijakan tersebar di berbagai tingkatan pemerintahan yang saling bergantung. Pada perkembangannya MLG menolak asumsi bahwa negara pusat adalah satu-satunya pusat kendali, dan menekankan bahwa proses kebijakan berlangsung melalui interaksi antarlevel dalam struktur yang bertingkat hal ini diperluas oleh Bache dan Flinders (2004). Dalam konteks energi terbarukan, hubungan antara RUEN (nasional), RUED (provinsi), dan implementasi proyek di daerah mencerminkan konfigurasi yang tepat dianalisis melalui kerangka MLG.

Jika dibandingkan pendekatan new institutionalism (March & Olsen, 1984; Peters, 2012) yang menekankan pentingnya aturan formal dan norma kelembagaan dalam membentuk perilaku aktor. Namun, pendekatan ini lebih menyoroti stabilitas institusi dan logika kepatutan (*logic of appropriateness*), sementara persoalan energi terbarukan di Sulawesi Selatan menunjukkan dinamika konflik, negosiasi, dan koalisi yang lebih bersifat politis dan strategis. MLG, khususnya ketika diperkuat dengan dimensi Interaction (Westman, 2019), memungkinkan analisis terhadap dinamika kekuasaan dan ketegangan antarlevel yang tidak sepenuhnya dijelaskan oleh institusionalisme normatif.

Meskipun demikian, MLG dalam bentuk klasik lebih menekankan pada distribusi kewenangan formal dan belum secara mendalam mengurai dinamika kekuasaan substantif dan pembentukan koalisi. Oleh karena itu, penelitian ini memperkuat MLG dengan perspektif organized interests (Hassel, 2010) untuk menganalisis kontrol sumber daya dan kepentingan kolektif, serta dimensi Interaction (Westman, 2019) untuk melihat pola relasi vertikal–horizontal, struktur kekuasaan, konflik, dan koalisi politik–ekonomi. Integrasi ini menghasilkan kerangka analitis yang lebih komprehensif dibandingkan penggunaan satu teori tunggal.

Dengan mempertimbangkan karakter masalah penelitian yang bersifat lintas tingkatan, melibatkan aktor publik dan privat, serta diwarnai dinamika kekuasaan dan konflik kebijakan, sintesis Multi-Level Governance yang diperkuat oleh organized interests dan Interaction merupakan pendekatan yang paling tepat. Kerangka ini mampu menjelaskan struktur bertingkat, distribusi pengaruh substantif, serta proses interaksi yang membentuk efektivitas tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan.

Jika dibandingkan dengan teori policy network (Rhodes, 1997; Marsh & Rhodes, 1992), pendekatan jaringan memang menekankan interaksi antaraktor dan ketergantungan sumber daya. Namun, teori jaringan kebijakan cenderung berfokus pada relasi horizontal antaraktor dalam satu arena kebijakan dan kurang memberi perhatian pada dimensi teritorial dan pembagian kewenangan antarlevel pemerintahan. Dalam konteks energi terbarukan yang sangat dipengaruhi oleh struktur pusat–daerah, aspek vertikal menjadi krusial, sehingga MLG lebih tepat karena mengintegrasikan dimensi teritorial dan hubungan bertingkat secara eksplisit.

Dibandingkan dengan teori Collaborative Governance, seperti yang dirumuskan oleh Ansell dan Gash (2008) serta Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012), pendekatan tersebut memang menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah dan aktor non-negara dalam proses pengambilan keputusan publik. Collaborative Governance melihat kebijakan sebagai hasil dari proses dialog, konsensus, dan partisipasi antar pemangku kepentingan dalam forum bersama. Namun, teori ini cenderung berfokus pada proses deliberatif dan mekanisme kolaborasi horizontal, tanpa memberikan perhatian yang memadai pada struktur kewenangan bertingkat dan distribusi otoritas teritorial antarlevel pemerintahan. Dalam konteks energi terbarukan yang sangat dipengaruhi oleh relasi pusat–provinsi–kabupaten serta regulasi nasional yang mengikat daerah, dimensi vertikal menjadi krusial. Oleh karena itu, Collaborative Governance tidak sepenuhnya mampu

menjelaskan persoalan distribusi kewenangan lintas level sebagaimana dianalisis dalam kerangka Multi-Level Governance.

Sementara itu, Actor-Network Theory (ANT) sebagaimana dikembangkan oleh Latour (2005) dan Callon (1986) menawarkan pendekatan yang melihat kebijakan sebagai hasil dari jejaring relasi antara aktor manusia dan non-manusia (termasuk teknologi, regulasi, dan infrastruktur). ANT berguna untuk menjelaskan bagaimana teknologi pembangkit, jaringan listrik, dokumen kebijakan, dan aktor institusional saling membentuk dalam suatu jaringan. Namun, ANT cenderung mengaburkan struktur hierarki dan tidak secara eksplisit membedakan tingkatan kewenangan teritorial. Dalam analisis energi terbarukan yang berkaitan erat dengan pembagian otoritas pusat-daerah dan sistem perencanaan nasional, kejelasan mengenai struktur bertingkat menjadi sangat penting. Multi-Level Governance lebih mampu memetakan hubungan teritorial tersebut secara sistematis dibandingkan ANT yang lebih berorientasi pada relasi jaringan tanpa batas level formal.

Dengan demikian, dibandingkan Collaborative Governance yang lebih menekankan proses kolaboratif horizontal, dan Actor-Network Theory yang berfokus pada jejaring relasional tanpa penekanan pada struktur kewenangan bertingkat, Multi-Level Governance lebih tepat digunakan sebagai kerangka utama karena secara eksplisit mengintegrasikan dimensi vertikal dan horizontal serta interaksi lintas aktor dalam sistem pemerintahan bertingkat.

Konsep Multi-Level Governance (MLG) pertama kali berkembang dalam studi integrasi Eropa untuk menjelaskan bagaimana kewenangan pengambilan keputusan tidak lagi terkonsentrasi pada satu tingkat pemerintahan, melainkan tersebar pada berbagai level teritorial yang saling berinteraksi. Hooghe dan Marks (2001) mendefinisikan MLG sebagai sistem di mana otoritas pengambilan keputusan dibagi di antara berbagai tingkat pemerintahan supranasional, nasional, regional, dan local yang saling bergantung dalam proses kebijakan.

Multi Level Governance menawarkan keuntungan seperti fleksibilitas, daya tanggap, dan pemberdayaan, namun juga menghadirkan tantangan terkait koordinasi, akuntabilitas, dan potensi konflik. Efektivitas sistem pemerintahan multi-tingkat bergantung pada seberapa baik sistem tersebut mengatasi tantangan-tantangan ini dan mencapai keseimbangan antara desentralisasi dan sentralisasi.

Dalam perkembangan literatur, Bache dan Flinders (2004) menegaskan bahwa MLG muncul sebagai respons terhadap keterbatasan model intergovernmental yang terlalu berpusat pada negara. Mereka menyatakan bahwa satu level pemerintahan sering tidak cukup untuk menyelesaikan masalah kebijakan publik yang kompleks, sehingga dibutuhkan keterlibatan multi-aktor dan multi-level. Sementara itu, Bache, Bartle, dan Flinders (2016) memperluas pemahaman MLG sebagai pengaturan pengambilan keputusan yang melibatkan aktor publik dan privat yang secara formal independen tetapi secara fungsional saling bergantung dalam negosiasi dan implementasi kebijakan.

Lundqvist (2004) juga menekankan bahwa MLG bukan hanya soal distribusi kewenangan formal, tetapi tentang mekanisme koordinasi dan negosiasi antar entitas yang berdiri dalam relasi kompleks. Dengan demikian, MLG mencakup dimensi

vertikal (pusat–daerah) dan horizontal (antarinstansi, sektor swasta, masyarakat sipil). Dalam konteks kebijakan publik kontemporer, Benz (2010) menambahkan bahwa MLG harus dipahami sebagai sistem yang dinamis, di mana stabilitas dan perubahan berlangsung bersamaan. Struktur kewenangan bisa tampak terdistribusi, tetapi dinamika kekuasaan dan kontrol sumber daya sering kali tidak simetris. Artinya, meskipun terdapat pembagian formal antarlevel, kekuasaan substantif dapat tetap terkonsentrasi.

Tabel 1. 1 Tipe multi level governance

Type I	Type II
<i>general-purpose</i> jurisdictions	<i>task-specific</i> jurisdictions
<i>non-intersecting</i> memberships	<i>intersecting</i> memberships
jurisdictions organized on a <i>limited number of levels</i>	<i>no limit</i> to the number of jurisdictional levels
<i>system-wide architecture</i>	<i>flexible design</i>

Sumber: Hooghe, L., & Marks, G. (2001).

Dalam sektor energi, khususnya energi terbarukan, MLG menjadi relevan karena kebijakan energi selalu melibatkan beberapa tingkatan sekaligus: tingkat pusat: tingkat provinsi, tingkat kabupaten/kota dan LSM/NGO masyarakat dan swasta. Secara konseptual, konfigurasi ini menyerupai kombinasi Type I dan Type II MLG. Pada satu sisi, terdapat pembagian kewenangan formal yang bersifat hierarkis (Type I). Pada sisi lain, sektor energi melibatkan aktor swasta (IPP), PLN sebagai offtaker, lembaga keuangan, serta masyarakat lokal yang membentuk jaringan kebijakan sektoral (Type II).

Walaupun terdapat dua type tapi kajian MLG klasik ini lebih banyak menekankan pada distribusi kewenangan antarlevel pemerintahan dan belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana kontrol sumber daya dan kepentingan ekonomi memengaruhi arah kebijakan. Dalam praktik energi terbarukan, relasi antara negara, pasar, dan masyarakat tidak selalu setara. PLN sebagai pengelola sistem dan offtaker tunggal memiliki posisi strategis dalam menentukan integrasi pembangkit ke jaringan. Pengembang swasta memiliki kontrol atas teknologi dan investasi. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab administratif, tetapi tidak selalu memiliki kewenangan substantif.

Hal pertama yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah substansi Multi-Level Governance perlu diperdalam dengan melihat secara teroitis dari parameter aktor negara Hooghe dan Marks (2001) yang secara konsisten menegaskan bahwa analisis tata kelola lintas level harus memperhatikan: (1) pembagian kewenangan antar level pemerintahan, (2) koordinasi vertikal dan horizontal, serta (3) pemisahan fungsi regulasi dan implementasi. Namun seperti yang dijelaskan sebelumnya, teori ini memiliki keterbatasan karena tidak memotret secara utuh keseluruhan aktor yang terlibat dalam Multi-Level Governance khususnya aktor non-negara.

Kemudian keterbatasan ini dapat dijembatani dengan teori yang dikemukakan oleh Hassel (2010) yang secara khusus menekankan bahwa aktor kolektif dapat dianalisis berdasarkan kontrol sumber daya, stabilitas organisasi, tujuan serta akses terhadap pengambilan keputusan. Pendekatan ini membantu menjelaskan bagaimana aktor swasta, asosiasi, dan kelompok masyarakat

berinteraksi dalam arena kebijakan energi. Dengan kata lain, kepentingan terorganisir adalah aktor kolektif non-negara yang berpartisipasi dalam pemerintahan. Organisasi masyarakat sipil dan kelompok kepentingan korporasi merupakan subkelompok utama kepentingan terorganisir dalam tata kelola pemerintahan. Meskipun keduanya berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan yang demokratis, mereka mempunyai peran dan fungsi yang berbeda: organisasi masyarakat sipil berpartisipasi dalam pengembangan alternatif kebijakan dan posisi kebijakan yang sah. Pelaku korporasi menyumbangkan keahlian, sumber daya, dan kapasitas manajerial, sekaligus mengejar kepentingan individual korporasi. Hassel (2010) membagi kelompok menjadi empat kategori yaitu Club, Associations, Social Movements dan Coalitions dengan memfokuskan kepentingan terorganisir aktor non-negara ini melalui 6 aspek antara lain: (1) keterlibatan aktor, (2) tujuan, (3) mengendalikan sumber daya, (4) stabilitas, (5) struktur organisasi, (6) akses terhadap proses pembuatan kebijakan.

Penelitian ini juga mengintegrasikan dimensi Interaction sebagaimana dikemukakan oleh Westman (2019) sebagai teori pendukung. Pendekatan ini digunakan untuk memperdalam analisis dinamika hubungan antaraktor dalam sistem tata kelola lintas tingkatan. Teori ini membantu menjembatani kesenjangan antara struktur formal dan dinamika aktual di lapangan yang melibatkan interaksi masing-masing aktor negara dan non-negara terkait Multi-Level Governance pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan. Westman (2019) menekankan bahwa dalam tata kelola lintas level ditentukan oleh kualitas interaksi yang mencakup beberapa dimensi utama: (1) Pola Relasi Vertikal–Horizontal; (2) Struktur Kekuasaan; (3) Konflik dan Ketegangan Antaraktor; dan (4) Peran Koalisi Politik–Ekonomi.

Dengan demikian, sintesis antara MLG baik aktor negara dan non-negara serta dimensi interaction menghasilkan konfigurasi model Multi-Level Governance yang lebih efektif, yakni model yang tidak hanya terstruktur secara administratif, tetapi juga mampu mengelola relasi kekuasaan, koordinasi, dan negosiasi antaraktor secara seimbang dan akuntabel dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan.

1.3 Urgensi penelitian

Penelitian ini memiliki urgensi yang kuat baik secara akademik maupun praktis. Secara akademik, kajian mengenai Multi-Level Governance (MLG) dalam sektor energi terbarukan di Indonesia, khususnya pada level subnasional, masih relatif terbatas dan cenderung berfokus pada aspek normatif desentralisasi atau capaian teknis bauran energi. Belum banyak penelitian yang secara komprehensif menganalisis bagaimana distribusi kewenangan, struktur kekuasaan, dinamika interaksi, dan koalisi politik–ekonomi bekerja secara simultan dalam tata kelola energi terbarukan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk memperkaya literatur administrasi publik dan tata kelola energi dengan menawarkan sintesis antara Multi-Level Governance dan dimensi Interaction dalam konteks empiris Indonesia.

Secara kebijakan, urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk memastikan bahwa transisi energi tidak hanya berhasil secara kuantitatif melalui

peningkatan kapasitas pembangkit, tetapi juga efektif secara tata kelola. Ketidaksinkronan perencanaan pusat–daerah, keterbatasan diskresi provinsi, melemahnya peran strategis kabupaten/kota, serta posisi masyarakat yang relatif marginal dalam proses pengambilan keputusan menunjukkan adanya tantangan struktural dalam implementasi energi terbarukan. Tanpa perbaikan desain tata kelola lintas tingkatan, percepatan energi terbarukan berpotensi menghadapi resistensi sosial, ketidakpastian investasi, dan inefisiensi koordinasi kebijakan.

Secara praktis dan sosial, penelitian ini menjadi penting karena energi terbarukan bukan hanya isu teknis pembangkitan listrik, melainkan menyangkut akses masyarakat terhadap energi, keberlanjutan lingkungan, stabilitas sistem kelistrikan, dan pembangunan ekonomi daerah. Sulawesi Selatan sebagai salah satu wilayah strategis di Kawasan Timur Indonesia membutuhkan model tata kelola yang mampu mengintegrasikan kepentingan pusat, daerah, sektor swasta, dan masyarakat secara seimbang. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual dan rekomendasi kebijakan dalam merumuskan model Multi-Level Governance yang lebih efektif, adaptif, dan akuntabel dalam pemanfaatan energi terbarukan.

Dalam perspektif administrasi publik, energi terbarukan bukan sekadar persoalan teknis penyediaan listrik, tetapi merupakan isu tata kelola publik yang melibatkan berbagai aktor, tingkatan pemerintahan, serta kepentingan yang saling berinteraksi. Transisi menuju energi terbarukan menuntut kemampuan pemerintah dalam merumuskan kebijakan, mengoordinasikan berbagai lembaga, mengelola konflik kepentingan, serta memastikan distribusi manfaat pembangunan secara adil kepada masyarakat. Dengan kata lain, keberhasilan pengembangan energi terbarukan tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan sumber daya alam dan teknologi, tetapi juga oleh efektivitas sistem administrasi publik yang mengatur proses perencanaan, implementasi, pengawasan, dan evaluasi kebijakan.

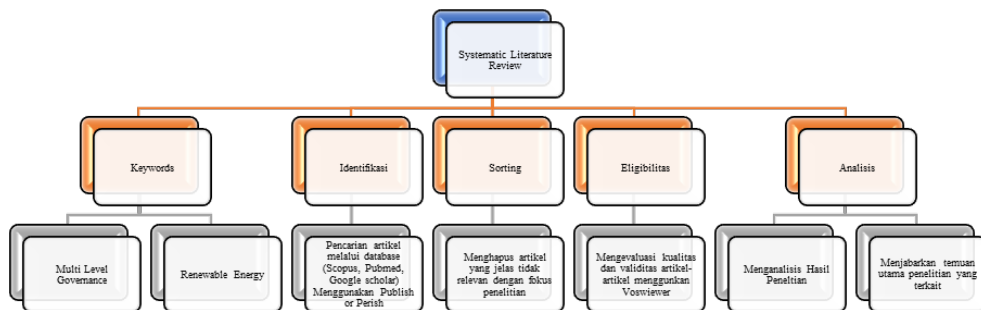
Urgensi energi terbarukan dalam kajian administrasi publik semakin meningkat karena sektor ini melibatkan kompleksitas hubungan antarlevel pemerintahan yang tidak dapat dijelaskan hanya melalui pendekatan teknis atau ekonomi. Pemerintah pusat memiliki kewenangan dalam penetapan kebijakan dan regulasi nasional, sementara pemerintah daerah berperan dalam perencanaan pembangunan daerah, pengelolaan dampak sosial, serta fasilitasi investasi. Di sisi lain, badan usaha milik negara, perusahaan swasta, organisasi masyarakat sipil, dan komunitas lokal juga memiliki kepentingan serta pengaruh yang berbeda dalam proses pengambilan keputusan. Kondisi tersebut menciptakan kebutuhan akan tata kelola yang mampu mengintegrasikan berbagai aktor dan tingkatan pemerintahan secara efektif.

Selain itu, energi terbarukan berkaitan langsung dengan prinsip-prinsip utama administrasi publik seperti efektivitas kebijakan, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, koordinasi antarorganisasi, dan pengelolaan sumber daya publik. Berbagai permasalahan seperti tumpang tindih kewenangan, lemahnya koordinasi lintas sektor, ketimpangan akses terhadap proses kebijakan, serta konflik kepentingan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat menunjukkan bahwa tantangan utama

pengembangan energi terbarukan tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga administratif dan kelembagaan. Oleh karena itu, kajian mengenai tata kelola energi terbarukan menjadi penting untuk memahami bagaimana sistem pemerintahan mampu merespons tuntutan transisi energi secara efektif, demokratis, dan berkelanjutan.

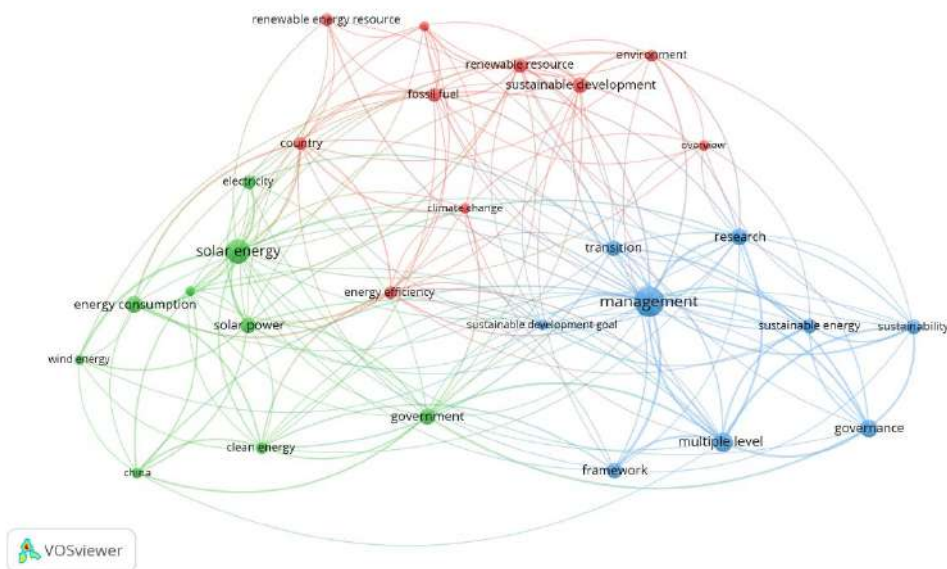
Dalam konteks Sulawesi Selatan, urgensi tersebut semakin relevan karena provinsi ini memiliki potensi energi terbarukan yang besar, namun realisasi pemanfaatannya masih menghadapi berbagai kendala tata kelola. Kesenjangan antara potensi dan realisasi menunjukkan bahwa persoalan utama tidak semata-mata terletak pada ketersediaan sumber daya energi, melainkan pada bagaimana aktor-aktor yang terlibat berinteraksi, berkoordinasi, dan berbagi kewenangan dalam proses kebijakan. Dengan demikian, penelitian mengenai Multi-Level Governance dalam pemanfaatan energi terbarukan menjadi penting untuk menjelaskan dinamika tata kelola lintas level pemerintahan serta menghasilkan rekomendasi kebijakan yang dapat meningkatkan efektivitas pengelolaan energi terbarukan di Sulawesi Selatan.

Dari sisi literatur penelitian terdahulu masih terbatas berikut hasil penelusurannya:



Gambar 1. 3 Bagan penelusuran penelitian terdahulu

Artikel tersebut ditarik menggunakan Publish or Perish. Dalam pengambilan artikel ini terdapat 282 artikel merupakan duplikat. 205 artikel teks tidak lengkap dari ketiganya database dihapus dan 113 artikel dipertahankan karena itu adalah artikel teks lengkap. Kemudian, artikel teks lengkap dibaca dan disaring kembali atau dinilai kelayakannya, jadi 91 artikel dihapus karena artikel tersebut tidak relevan. Hal tersebut tidak sesuai dengan topik atau tidak sesuai dengan pertanyaan penelitian dan ada beberapa metode artikel tinjauan sistematis. Dari teks lengkap dan artikel non-duplikat, 26 studi bertemu kriteria inklusi untuk analisis dalam membahas Multi Level Governance and Renewable energy.



Gambar 1. 4 VosViewer analisis

Penelitian sebelumnya telah mengeksplorasi titik temu antara Multi Level Governance dan energi terbarukan dari berbagai sudut pandang, dengan fokus pada bagaimana berbagai tingkat pemerintahan berkolaborasi, dampak kebijakan dan peraturan, dan peran aktor lokal dalam penerapan energi terbarukan.

Penelitian telah menyoroti pentingnya kolaborasi dan koordinasi antar berbagai tingkat pemerintahan dalam mendorong penerapan energi terbarukan. Telah diamati bahwa kerangka Multi Level Governance yang efektif memfasilitasi pertukaran praktik terbaik, informasi, dan sumber daya, sehingga menghasilkan kebijakan dan inisiatif energi terbarukan yang lebih sukses.

Penelitian telah mengkaji peran kebijakan dan kerangka peraturan dalam memberikan insentif pengembangan energi terbarukan. Penelitian telah menunjukkan bahwa kebijakan tingkat nasional, seperti feed-in tariff dan standar portofolio energi terbarukan, dapat secara signifikan mempengaruhi penerapan teknologi energi terbarukan di tingkat daerah.

Pemerintah daerah memainkan peran penting dalam pengelolaan energi terbarukan. Penelitian sebelumnya telah mengeksplorasi bagaimana pemerintah daerah dapat melaksanakan proyek energi terbarukan, mengembangkan rencana energi berkelanjutan, dan melibatkan masyarakat untuk mendorong adopsi energi terbarukan (Bai et al., 2010).

Para peneliti telah menganalisis transisi energi dan tantangan tata kelolanya. Peralihan dari sistem energi terpusat berbasis bahan bakar fosil ke sumber energi terbarukan yang terdesentralisasi telah menimbulkan pertanyaan tentang kemampuan adaptasi struktur tata kelola yang ada dan perlunya pendekatan Multi Level Governance yang inovatif (Kern & Smith, 2008).

Penelitian telah mengkaji pengaruh perjanjian internasional, seperti Perjanjian Paris, terhadap Multi Level Governance di sektor energi terbarukan. Para peneliti telah mengeksplorasi bagaimana komitmen nasional untuk mengurangi emisi gas rumah kaca berinteraksi dengan upaya subnasional untuk memperluas kapasitas energi terbarukan.

Penelitian telah mengidentifikasi hambatan dan faktor pendukung penerapan energi terbarukan dalam sistem Multi Level Governance. Hambatan dapat mencakup tujuan kebijakan yang bertentangan, kendala peraturan, dan sumber daya keuangan yang tidak memadai. Faktor pendukung mencakup kebijakan yang mendukung, inisiatif peningkatan kapasitas, dan kerja sama antar pemerintah (Petrova & Vasseur, 2017).

Banyak penelitian yang memberikan analisis kasus spesifik mengenai Multi Level Governance dan penerapan energi terbarukan di berbagai kawasan dan negara. Studi kasus ini memberikan wawasan tentang tantangan dan peluang unik yang dihadapi oleh beragam yurisdiksi (Devine-Wright et al, 2017).

Penelitian telah menekankan pentingnya melibatkan masyarakat lokal dan pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan energi terbarukan. Penelitian telah mengeksplorasi pendekatan dan mekanisme partisipatif untuk melibatkan masyarakat dalam proyek energi terbarukan, yang dapat meningkatkan penerimaan sosial dan keberhasilan proyek (Walker & Devine-Wright, 2008).

Multi Level Governance dalam pengelolaan energi terbarukan seringkali memerlukan upaya peningkatan kapasitas. Para peneliti telah mengkaji bagaimana program berbagi pengetahuan dan bantuan teknis dapat mendukung pemerintah daerah dalam menerapkan inisiatif energi terbarukan secara efektif (Hildén & Jordan, 2015).

Analisis komparatif telah dilakukan untuk menilai efektivitas berbagai model Multi Level Governance dalam mendorong penerapan energi terbarukan. Studi-studi ini bertujuan untuk mengidentifikasi praktik terbaik dan pembelajaran dari berbagai wilayah (Lacey-Barnacle et al., 2014).

Penelitian mengenai titik temu Multi Level Governance dan energi terbarukan telah memberikan kontribusi wawasan berharga terhadap dinamika kompleks pengembangan kebijakan, implementasi, dan koordinasi di berbagai tingkat pemerintahan. Studi-studi ini telah memberikan informasi kepada para pembuat kebijakan, praktisi, dan akademisi tentang strategi efektif untuk memajukan adopsi energi terbarukan sekaligus mengatasi tantangan dan peluang tata kelola pada skala lokal, regional, nasional, dan internasional.

Meskipun berbagai penelitian telah membahas hubungan antara Multi-Level Governance dan energi terbarukan mulai dari kolaborasi antarlevel pemerintahan, desain kebijakan dan regulasi, peran pemerintah daerah, partisipasi masyarakat, hingga analisis komparatif lintas negara (Kern & Smith, 2008; Bai et al., 2010; Walker & Devine-Wright, 2008; Petrova & Vasseur, 2017) sebagian besar studi tersebut berfokus pada konteks negara maju, pendekatan normatif kolaborasi, atau evaluasi kebijakan sektoral secara terpisah. Belum banyak penelitian yang secara integratif menganalisis distribusi kewenangan lintas tingkatan, struktur kekuasaan substantif,

dinamika konflik dan koalisi politik–ekonomi, serta posisi masyarakat dalam satu kerangka analitis yang utuh pada konteks subnasional Indonesia.

Penelitian mengenai tata kelola energi terbarukan telah berkembang di berbagai negara dengan karakteristik kelembagaan dan sistem pemerintahan yang berbeda. Berbagai studi menunjukkan bahwa keberhasilan pengembangan energi terbarukan tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan sumber daya dan teknologi, tetapi juga oleh pola hubungan antaraktor, distribusi kewenangan, serta mekanisme koordinasi yang dibangun dalam sistem tata kelola.

Di Jerman, pengembangan energi terbarukan ditopang oleh peran pemerintah lokal yang kuat dalam proses perencanaan dan pengelolaan energi. Schönberger (2013) menjelaskan bahwa pemerintah daerah memiliki ruang yang luas dalam pengambilan keputusan sehingga mampu menjadi aktor penting dalam mendorong transisi energi. Penguatan kapasitas pemerintah daerah dan perusahaan utilitas lokal menjadi salah satu faktor yang mendukung keberhasilan tata kelola energi terbarukan di negara tersebut.

Berbeda dengan Jerman, Denmark menunjukkan keberhasilan pengembangan energi terbarukan melalui keterlibatan aktif masyarakat dalam kepemilikan proyek energi. Gorroño-Albizu (2019) menjelaskan bahwa model *community ownership* memungkinkan masyarakat tidak hanya berperan sebagai penerima manfaat, tetapi juga sebagai pemilik dan pengelola proyek energi terbarukan. Keterlibatan tersebut berkontribusi terhadap meningkatnya penerimaan sosial dan keberlanjutan pengembangan energi terbarukan.

Sementara itu, Inggris mengembangkan tata kelola energi terbarukan melalui kombinasi antara regulasi pemerintah dan mekanisme pasar. Lockwood (2016) menunjukkan bahwa sistem energi di Inggris ditandai oleh pembagian fungsi yang relatif jelas antara regulator, operator sistem, dan pelaku pasar. Struktur tersebut menciptakan tata kelola yang lebih kompetitif sekaligus mendorong efisiensi dalam pengembangan sektor energi.

Pada konteks yang berbeda, Tiongkok menerapkan model tata kelola yang lebih terpusat. Zhang dan Gallagher (2016) menjelaskan bahwa pemerintah pusat memiliki peran dominan dalam menentukan arah kebijakan, investasi, serta pengembangan teknologi energi terbarukan. Namun demikian, keberhasilan pengembangan energi terbarukan di Tiongkok juga ditunjang oleh koordinasi yang kuat antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga pembiayaan, dan perusahaan energi. Westman et al. (2019) menegaskan bahwa interaksi yang efektif antarlevel pemerintahan menjadi faktor penting dalam mendorong inovasi dan implementasi kebijakan energi di tingkat lokal.

Berbagai pengalaman internasional tersebut menunjukkan bahwa tidak terdapat satu model tata kelola energi terbarukan yang berlaku secara universal. Setiap negara mengembangkan konfigurasi hubungan antarlevel pemerintahan, aktor non-negara, serta mekanisme koordinasi yang berbeda sesuai dengan konteks politik, kelembagaan, dan sosial-ekonomi masing-masing. Temuan-temuan tersebut sekaligus menegaskan pentingnya pendekatan *Multi-Level Governance* sebagai kerangka analisis untuk memahami bagaimana berbagai aktor dan tingkat

pemerintahan berinteraksi dalam proses pengembangan energi terbarukan. Oleh karena itu, kajian mengenai Multi-Level Governance dalam sektor energi terbarukan masih memiliki relevansi yang tinggi, terutama untuk memahami dinamika tata kelola energi di negara berkembang yang memiliki karakteristik kelembagaan, distribusi kewenangan, dan pola interaksi aktor yang berbeda dari negara-negara yang selama ini mendominasi literatur.

Selain itu, studi-studi sebelumnya cenderung menekankan keberhasilan kolaborasi atau mekanisme partisipatif tanpa secara mendalam menguji ketimpangan relasi pusat–daerah dalam sistem energi yang masih terpusat. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki urgensi akademik dan kebijakan karena tidak hanya mereplikasi diskursus MLG dalam energi terbarukan, tetapi mensintesis kerangka struktural dan interaksional untuk menjelaskan secara kontekstual dinamika tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan sebagai wilayah strategis di Indonesia.

1.4 Model penelitian (rangkaian studi)

Penelitian ini dirancang dalam bentuk rangkaian studi yang saling terintegrasi untuk membangun sintesis model Multi-Level Governance yang efektif dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan. Setiap studi memiliki fokus analitis yang berbeda, namun secara konseptual terhubung melalui kerangka teoritis yang sama, yaitu Multi-Level Governance, organized interests, dan Interaction.

Studi Pertama: Fokus pada Aktor Negara dalam Struktur Multi-Level Governance

Studi pertama berfokus pada analisis konfigurasi aktor negara dalam tata kelola energi terbarukan lintas tingkatan pemerintahan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Studi ini memetakan distribusi kewenangan formal, peran kelembagaan, serta hubungan vertikal antarlevel dalam kerangka Multi-Level Governance. Fokus analisis diarahkan pada bagaimana kebijakan nasional (RUEN, regulasi teknis, RUPTL) diterjemahkan dalam kebijakan daerah (RUED) serta bagaimana ruang diskresi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dibentuk dalam praktik.

Studi ini berkontribusi dalam menjelaskan struktur kewenangan dan batas institusional dalam tata kelola energi terbarukan.

Studi Kedua: Fokus pada Aktor Non-Negara (organized interests) dalam Struktur Multi-Level Governance

Studi kedua menganalisis posisi dan peran aktor non-negara, termasuk pengembang swasta, asosiasi energi, LSM/NGO dan masyarakat. Dengan menggunakan perspektif organized interests, studi ini menelaah keterlibatan aktor, tujuan, mengendalikan sumber daya, stabilitas, struktur organisasi dan akses terhadap proses pembuatan kebijakan yang memiliki relevansi terhadap tata Kelola energi terbarukan.

Fokus studi ini adalah mengidentifikasi bagaimana distribusi kekuasaan substantif terbentuk di luar struktur formal pemerintahan dan bagaimana kepentingan terorganisir membentuk dinamika tata Kelola multi-level.

Studi Ketiga: Dinamika Interaksi dan Sintesis Model Multi-Level Governance

Studi ketiga menganalisis dimensi interaksi kebijakan berdasarkan pendekatan Interaction (Westman, 2019), yang mencakup pola relasi vertical-horizontal, struktur kekuasaan, konflik dan ketegangan antaraktor, serta peran koalisi politik-ekonomi. Studi ini melihat bagaimana interaksi nyata antaraktor membentuk efektivitas atau hambatan dalam implementasi energi terbarukan.

Melalui analisis ini, penelitian menyusun sintesis model Multi-Level Governance yang lebih kontekstual dan operasional, yang tidak hanya berbasis pembagian kewenangan formal, tetapi juga mempertimbangkan distribusi kekuasaan, mekanisme koordinasi, dan dinamika aktor didalam MLG.

Integrasi Rangkaian Studi

Ketiga studi tersebut saling melengkapi dalam membangun model analitis yang komprehensif. Studi pertama memetakan struktur kewenangan; studi kedua mengidentifikasi distribusi kepentingan dan kontrol sumber daya; studi ketiga menjelaskan dinamika interaksi dan pembentukan koalisi. Integrasi ketiganya menghasilkan model Multi-Level Governance yang mampu menjelaskan tata kelola energi terbarukan secara dinamis.

Dengan desain rangkaian studi ini, penelitian tidak hanya menghasilkan analisis parsial, tetapi membangun sintesis konseptual dan praktis yang berkontribusi terhadap pengembangan teori Multi-Level Governance dalam konteks kebijakan energi terbarukan di tingkat subnasional. Berikut model penelitian yang tertuang dalam kerangka pemikiran:



Gambar 1. 5 Kerangka Model Penelitian

Penelitian ini terdiri atas tiga topik utama yang saling terintegrasi dalam menganalisis tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan dalam perspektif Multi-Level Governance. Adapun topik penelitian ini:

1. Topik pertama adalah Multi-Level Governance dari perspektif parameter aktor negara dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan
2. Topik kedua adalah Multi-Level Governance dari perspektif aktor non-negara dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan
3. Topik ketiga adalah interaksi Multi-Level Governance dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan

1.6. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan topik penelitian yang telah dirumuskan, penelitian ini dapat mengajukan beberapa pertanyaan penelitian sesuai masing-masing topik yang terintegrasi dalam satu tema besar yaitu *Multi-Level Governance* dalam pemanfaatan energi terbarukan.

1. Bagaimana konfigurasi Multi-Level Governance dari perspektif parameter aktor negara dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan?
2. Bagaimana konfigurasi Multi-Level Governance dari perspektif aktor non-negara (*organized interest*) dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan?
3. Bagaimana interaksi Multi-Level Governance dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan?

1.5 Metode penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus dalam tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan memahami proses, interaksi, dan makna yang dibangun oleh para aktor dalam konteks kebijakan publik (Creswell, 2014). Desain studi kasus digunakan karena penelitian berfokus pada fenomena kontemporer dalam konteks kehidupan nyata yang batas antara fenomena dan konteksnya tidak sepenuhnya jelas (Yin, 2018). Dalam konteks ini, tata kelola energi terbarukan dianalisis sebagai satu sistem yang memiliki dinamika dengan melibatkan berbagai level pemerintahan dan berbagai aktor.

Lokasi penelitian mencakup beberapa wilayah yang merepresentasikan tingkatan tata kelola dan lokasi proyek energi terbarukan, yaitu: Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan sebagai representasi aktor kebijakan tingkat nasional (Kementerian dan lembaga); Makassar sebagai Lokasi Kantor Dinas Energi dan Mineral Sulawesi Selatan dan PLN Parepare sebagai pusat koordinasi dan sistem kelistrikan regional; serta Kabupaten Pinrang, Jeneponto, dan Sidenreng Rappang (Sidrap) sebagai lokasi proyek dan wilayah terdampak pengembangan energi terbarukan. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan pada pertimbangan representasi struktur kebijakan (pusat), fungsi koordinatif (provinsi/kota), serta implementasi dan dampak kebijakan di tingkat kabupaten.

Sumber data terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan informan kunci dari instansi pemerintah, BUMN, pengembang swasta, asosiasi energi, dan perwakilan masyarakat. Data sekunder diperoleh dari dokumen kebijakan (RUEN, RUED, RUPTL), peraturan perundang-undangan, laporan institusi, dan publikasi ilmiah. Dalam penelitian ini, pemilihan informan dilakukan secara purposive dengan mempertimbangkan keterlibatan aktor dalam dinamika MLG pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan. Key informan dalam penelitian ini berasal dari aktor yang memiliki posisi strategis dalam perumusan dan koordinasi kebijakan energi di tingkat nasional dan daerah, yaitu pejabat di Direktorat Jenderal Energi Baru, Terbarukan, dan Konservasi Energi dan anggota Dewan Energi Nasional, serta pejabat pada Dinas Energi dan Sumber Daya

Mineral Provinsi Sulawesi Selatan yang memiliki kewenangan dalam perencanaan dan pengelolaan energi daerah. Sementara itu, informan lain meliputi aktor pemerintah daerah di tingkat kabupaten, pelaku usaha dan pengembang proyek energi terbarukan seperti PT UPC Sidrap Bayu Energi, PT UPC Renewables Indonesia, Vena Energy dan PT PLN Nusantara Power, serta organisasi asosiasi dan masyarakat sipil seperti Asosiasi Energi Surya Indonesia, Asosiasi Energi Angin Indonesia, dan WALHI Sulawesi Selatan, termasuk tokoh masyarakat dan pemerhati lingkungan. Keterlibatan berbagai aktor tersebut memungkinkan penelitian ini memperoleh informasi yang komprehensif mengenai interaksi lintas level pemerintahan, peran sektor swasta, serta perspektif masyarakat dalam tata kelola pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, studi dokumentasi, dan penelusuran arsip kebijakan. Analisis data dilakukan secara kualitatif melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan secara iteratif sebagaimana dikemukakan oleh Miles, Huberman, dan Saldaña (2014). Analisis diarahkan pada tiga dimensi utama: distribusi kewenangan lintas level, kontrol sumber daya dan kepentingan terorganisir, serta dinamika interaksi antaraktor yang mencakup pola relasi vertical-horizontal, struktur kekuasaan, konflik, dan koalisi politik–ekonomi. Rancangan metodologi ini memungkinkan penelitian untuk menangkap kompleksitas tata kelola energi terbarukan sebagai sistem lintas tingkatan dan lintas aktor yang terlibat dalam pemanfaatan energi terbarukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anjulika, A. P. (2020). *Pengawasan Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral terhadap pelaksanaan kewajiban reklamasi dan pascatambang oleh perusahaan tambang batubara di Kabupaten Kutai Timur Provinsi Kalimantan Timur* (Tesis). Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- 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>
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press.
- Bache, I., Bartle, I., & Flinders, M. (2016). Multi-level governance. In I. Bache, I. Bartle, & M. Flinders (Eds.), *The Oxford handbook of British politics*. Oxford University Press.
- Bai, X., Roberts, B., & Chen, J. (2010). Urban sustainability experiments in Asia: Patterns and pathways. *Environmental Science & Policy*, 13(4), 312–325.
- Benz, A. (2010). Multi-level governance: Governance in multi-level systems. In A. Benz (Ed.), *Handbook of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St. Brieuc Bay. In J. Law (Ed.), *Power, action and belief: A new sociology of knowledge?* Routledge.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage Publications.

- Devine-Wright, P., Batel, S., Aas, O., Sovacool, B., Labelle, M. C., & Ruud, A. (2017). A conceptual framework for understanding the social acceptance of energy infrastructure: Insights from energy storage. *Energy Policy*, 107, 27-31.
- Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sulawesi Selatan. (2024). *Data potensi dan realisasi energi terbarukan Sulawesi Selatan*.
- 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>
- Gorroño-Albizu, L., Sperling, K., & Djørup, S. (2019). The past, present and uncertain future of community energy in Denmark: Critically reviewing and conceptualising citizen ownership. *Energy Research & Social Science*, 57, 101231.
- Hassel, A. (2010). Multi-level governance and organized interests. *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Elgar, 153-167.
- Hildén, M., & Jordan, A. (2015). Policy experimentation and innovation in climate governance. *Global Environmental Politics*, 15(3), 1–20.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Indonesian Parliamentary Center. (2023). *Analisis kebijakan energi nasional*.
- Institute for Essential Services Reform. (2020). *Kajian kebijakan energi terbarukan Indonesia*. IESR.
- Institute for Essential Services Reform. (2024). *Indonesia energy transition outlook 2024*. IESR.
- Kern, F., & Smith, A. (2008). Restructuring energy systems for sustainability? Energy transition policy in the Netherlands. *Energy Policy*, 36(11), 4093–4103.
- Lacey-Barnacle, M., Robison, R., & Foulds, C. (2014). Energy justice and the governance of sustainable energy transitions. *Energy Research & Social Science*, 1, 1–7.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press.
- Lockwood, M. (2016). The UK's Levy Control Framework for renewable electricity support: Effects and significance. *Energy Policy*, 97, 193-201.
- Lundqvist, L. J. (2004). Governing the environment in multi-level governance systems. *Environmental Politics*, 13(1), 39–56.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.
- Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2022 tentang Rencana Umum Energi Daerah Tahun 2021–2050.
- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional.

- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional.
- Peters, B. G. (2012). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (3rd ed.). Continuum.
- Petrova, S., & Vasseur, V. (2017). Green innovation and energy poverty. *Energy Policy*, 107, 249–257
- PLN. (2019). *Statistik PLN*. PT Perusahaan Listrik Negara (Persero).
- PwC Indonesia. (2023). *Power in Indonesia: Investment and taxation guide*. PricewaterhouseCoopers Indonesia.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Schönberger, P. (2013). Municipalities as key actors of German renewable energy governance: An analysis of opportunities, obstacles, and multi-level influences (No. 186). Wuppertal papers.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.
- Westman, L. (2019). Governance in energy transitions: Interaction, power and multilevel dynamics. *Energy Research & Social Science*, 52, 1–9.
- Yani, S. A. (2021). *Evaluasi pelaksanaan tugas Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Riau dalam pengawasan pembangunan pembangkit listrik tenaga surya terpusat* (Tesis). Universitas Islam Riau.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage Publications.
- Zhang, F., & Gallagher, K. S. (2016). Innovation and technology transfer through global value chains: Evidence from China's PV industry. *Energy policy*, 94, 191-203.

BAB II

MULTI-LEVEL GOVERNANCE DARI PERSPEKTIF PARAMETER AKTOR NEGARA DALAM PEMANFAATAN ENERGI TERBARUKAN DI SULAWESI SELATAN

Abstrak

Pemanfaatan energi terbarukan di Indonesia telah memiliki kerangka regulatif yang kuat melalui Undang-Undang Energi, Kebijakan Energi Nasional, serta Rencana Umum Energi Nasional. Namun, keberadaan regulasi tersebut tidak secara otomatis menghasilkan tata kelola lintas tingkatan pemerintahan yang efektif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konfigurasi Multi-Level Governance dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan dari perspektif parameter aktor negara. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus bertingkat yang melibatkan aktor negara pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Data diperoleh melalui wawancara mendalam, studi dokumentasi kebijakan energi, serta analisis regulasi yang berkaitan dengan sektor energi terbarukan. Analisis dilakukan menggunakan kerangka Multi-Level Governance dari Hooghe dan Marks yang menekankan tiga parameter utama, yaitu pembagian kewenangan antar level pemerintahan, koordinasi vertikal dan horizontal, serta pemisahan fungsi regulasi dan implementasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan membentuk struktur Multi-Level Governance yang bersifat hierarkis dan terpusat. Pemerintah pusat melalui Kementerian ESDM dan lembaga terkait memegang kendali strategis dalam perumusan kebijakan, penetapan target, serta pengaturan sistem ketenagalistrikan nasional, sementara PT PLN berperan sebagai pengendali operasional jaringan listrik dan pembeli tunggal energi dari pengembang swasta. Pemerintah provinsi menjalankan fungsi koordinatif dan administratif melalui penyusunan RUED dan fasilitasi program energi, sedangkan pemerintah kabupaten/kota memiliki peran terbatas pada pengelolaan dampak sosial dan penggunaan lahan. Koordinasi lintas level lebih banyak berlangsung secara vertikal dan administratif, sementara koordinasi horizontal antara pemerintah daerah, pengembang, dan masyarakat masih terbatas. Temuan ini menunjukkan bahwa distribusi kewenangan yang tidak seimbang serta dominasi aktor pusat membentuk praktik Multi-Level Governance yang belum sepenuhnya kolaboratif dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan.

Kata kunci: multi-level governance, aktor negara, energi terbarukan, tata kelola energi, Sulawesi Selatan.

2.1 Pendahuluan

2.1.1 Latar belakang

Pemanfaatan energi terbarukan di Indonesia secara normatif telah memiliki dasar hukum yang kuat. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi menegaskan prinsip ketahanan dan kemandirian energi nasional serta mendorong diversifikasi energi baru dan terbarukan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009

tentang Ketenagalistrikan menempatkan negara sebagai penguasa sektor strategis ini, sementara Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional (RUEN) menetapkan target bauran energi yang harus dicapai secara bertahap. Di tingkat teknis, Peraturan Menteri ESDM Nomor 50 Tahun 2017 mengatur mekanisme pemanfaatan energi terbarukan untuk pembangkitan listrik, termasuk skema harga dan kontrak jual beli listrik.

Namun, kerangka regulatif tersebut tidak otomatis menghasilkan tata kelola lintas tingkatan yang efektif. Perumusan target, kebijakan harga, dan pengendalian sistem kelistrikan tetap berada di tingkat pusat, dengan PLN sebagai *single buyer* dan pengelola jaringan transmisi nasional. Struktur ini menjadikan integrasi pembangkit energi terbarukan sangat tergantung pada keputusan sistem nasional. Sementara itu, pemerintah daerah berada dalam posisi implementatif dengan kewenangan strategis yang terbatas.

Di tingkat provinsi, keberadaan RUED seperti Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2022 secara formal menunjukkan komitmen daerah terhadap pengembangan energi terbarukan. Namun, RUED merupakan turunan dari RUEN, sehingga ruang diskresi kebijakan provinsi dalam menentukan prioritas proyek strategis, harga listrik, dan desain investasi tetap terbatas. Dalam praktik administratif, pemerintah provinsi sering berada dalam posisi fasilitator dan pelapor capaian, tetapi tidak memiliki otoritas penuh dalam menentukan arah kebijakan energi regional. Kondisi ini menciptakan situasi di mana provinsi memikul tanggung jawab koordinatif, tetapi dengan kewenangan yang terbatas secara struktural.

Di tingkat kabupaten/kota, persoalan menjadi lebih kompleks. Perubahan distribusi kewenangan sektor energi yang memusatkan fungsi strategis pada tingkat nasional dan provinsi berimplikasi pada dihilangkannya atau dilemahkannya unit kerja khusus yang sebelumnya menangani urusan energi di tingkat kabupaten. Beberapa daerah tidak lagi memiliki SKPD yang secara spesifik mengelola energi, sehingga posisi pegawai yang sebelumnya menangani sektor ini menjadi tidak jelas secara fungsional. Akibatnya, pengawasan, perencanaan lokal, serta pengelolaan dampak sosial proyek energi terbarukan tidak lagi memiliki basis kelembagaan yang kuat. Kabupaten/kota berhadapan langsung dengan dampak sosial-lingkungan proyek, tetapi tidak memiliki kewenangan signifikan dalam perumusan kebijakan strategis energi.

Secara empiris, dinamika ini terlihat dalam konteks Sulawesi Selatan. Provinsi ini memiliki potensi energi terbarukan lebih dari 16.000 MW, tetapi kapasitas terpasang masih relatif terbatas dibandingkan potensi tersebut. Sistem kelistrikan Sulawesi bagian selatan masih sangat bergantung pada PLTA yang rentan terhadap musim kemarau panjang. Konsumsi listrik wilayah Sulselrabar telah mencapai lebih dari 9.500 GWh pada 2022, memperlihatkan tekanan terhadap pasokan energi regional. Keberadaan PLTB Sidrap dan PLTB Jeneponto sebagai proyek strategis nasional tetap beroperasi dalam kerangka kontraktual dan sistem jaringan yang dikendalikan oleh pusat dan PLN, sementara pemerintah daerah tidak memiliki kontrol terhadap skema harga maupun integrasi sistem.

Laporan Institute for Essential Services Reform (2024) dan Indonesian Parliamentary Center (2023) juga menunjukkan adanya ketidaksinkronan antara RUEN dan RUPTL, ketidakpastian regulasi harga listrik, serta risiko investasi akibat proyeksi permintaan energi yang berubah. Situasi ini memperlihatkan bahwa meskipun regulasi telah disusun secara komprehensif, praktik tata kelola lintas level belum sepenuhnya mencerminkan koordinasi yang efektif dan distribusi kewenangan yang seimbang.

Dengan demikian, persoalan energi terbarukan di Sulawesi Selatan bukan semata persoalan teknis pembangunan pembangkit, melainkan persoalan kelembagaan dan struktur kekuasaan dalam sistem negara. Ketidakjelasan posisi institusional di tingkat kabupaten/kota, keterbatasan diskresi provinsi, serta dominasi kewenangan pusat dalam kontrol sistem kelistrikan menunjukkan bahwa Multi-Level Governance dalam sektor energi belum tentu menghasilkan tata kelola yang setara dan efektif. Oleh karena itu, analisis terhadap parameter aktor negara menjadi penting untuk memahami bagaimana distribusi kewenangan, kapasitas kelembagaan, dan kontrol sumber daya strategis membentuk praktik pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan.

2.1.2 Justifikasi teori

Penelitian ini menggunakan kerangka *Multi-Level Governance* (MLG) sebagaimana dikembangkan oleh Hooghe dan Marks (2001), dengan fokus analisis pada parameter aktor negara dalam tata kelola energi terbarukan. Penekanan pada aktor negara menjadi penting karena sektor energi merupakan sektor strategis yang secara konstitusional berada dalam penguasaan negara, serta diatur melalui struktur regulatif dan kelembagaan yang berlapis dari tingkat pusat hingga daerah. Oleh karena itu, penelitian ini tidak berangkat dari pendekatan yang menempatkan aktor non-negara sebagai titik sentral, melainkan dari bagaimana negara melalui distribusi kewenangan dan struktur institusionalnya membentuk praktik tata kelola lintas level.

Hooghe dan Marks (2001) menegaskan bahwa analisis tata kelola lintas level harus memperhatikan tiga aspek utama: (1) pembagian kewenangan antar level pemerintahan, (2) koordinasi vertikal dan horizontal, serta (3) pemisahan fungsi regulasi dan implementasi. Ketiga parameter ini relevan untuk menganalisis sektor energi terbarukan karena distribusi kewenangan tidak hanya bersifat formal berdasarkan regulasi, tetapi juga substantif dalam hal siapa yang mengendalikan perencanaan, harga listrik, integrasi jaringan, dan pengawasan proyek. Dengan demikian, teori ini menyediakan kerangka analitis yang operasional untuk menilai bagaimana negara bekerja lintas tingkatan dalam praktik.

Pendekatan ini berbeda dari teori desentralisasi klasik yang cenderung hanya menekankan transfer kewenangan dari pusat ke daerah tanpa secara mendalam mengkaji dinamika koordinasi dan interdependensi antarlevel. Teori desentralisasi administratif Rondinelli (1981) lebih fokus pada pembagian urusan pemerintahan secara normatif, sementara MLG menyoroti relasi kekuasaan yang bersifat simultan dan saling bergantung antarlevel. Dalam konteks energi terbarukan, relasi antara

pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan BUMN seperti PLN tidak dapat dipahami hanya melalui logika desentralisasi formal.

Penelitian ini juga tidak sepenuhnya menggunakan teori *Collaborative Governance* (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012) sebagai kerangka utama, karena pendekatan tersebut lebih menekankan proses kolaborasi antara aktor negara dan non-negara dalam forum bersama. Meskipun kolaborasi penting dalam implementasi proyek energi, fokus penelitian ini bukan pada desain forum kolaboratif, melainkan pada struktur kewenangan dan posisi institusional negara dalam sistem lintas level. Dengan kata lain, kolaborasi dianalisis sebagai bagian dari koordinasi, bukan sebagai pusat analisis.

Demikian pula, teori jejaring aktor seperti *Actor-Network Theory* (Latour, 2005; Callon, 1986) tidak dijadikan kerangka utama karena pendekatan tersebut cenderung mengaburkan batas antara aktor negara dan non-negara dengan menempatkan semua entitas dalam jaringan yang setara. Dalam sektor energi yang memiliki dimensi regulatif dan otoritatif yang kuat, perbedaan antara aktor yang memiliki kewenangan formal dan aktor yang tidak memiliki kewenangan formal menjadi signifikan. Penelitian ini justru ingin melihat bagaimana kewenangan formal negara beroperasi dalam sistem lintas level, bukan membaurkannya dalam jejaring tanpa hierarki.

Dengan demikian, teori Multi-Level Governance dari Hooghe dan Marks (2001) menjadi paling tepat digunakan karena menyediakan parameter yang jelas untuk menganalisis posisi aktor negara dalam sistem lintas tingkatan. Teori ini memungkinkan penelitian untuk mengidentifikasi apakah distribusi kewenangan, mekanisme koordinasi, dan pemisahan fungsi institusional dalam sektor energi terbarukan di Sulawesi Selatan telah membentuk tata kelola yang efektif atau justru memperlihatkan ketidakseimbangan struktural antarlevel pemerintahan.

2.1.3 Urgensi penelitian

Penelitian mengenai Multi-Level Governance dalam sektor energi terbarukan telah berkembang dalam berbagai konteks internasional, terutama dalam menganalisis koordinasi lintas tingkat pemerintahan dan peran aktor non-negara dalam transisi energi. Namun, dalam konteks Indonesia khususnya pada level subnasional kajian yang secara spesifik memfokuskan analisis pada parameter aktor negara masih relatif terbatas. Padahal, sektor energi merupakan sektor strategis yang secara hukum dan kelembagaan berada dalam penguasaan negara, sehingga distribusi kewenangan dan konfigurasi institusional menjadi faktor penentu dalam efektivitas tata kelola.

Urgensi penelitian ini terletak pada adanya ketegangan antara kerangka regulatif nasional yang kuat dan praktik implementasi daerah yang menghadapi keterbatasan kewenangan serta kapasitas institusional. Di satu sisi, Undang-Undang Energi, Kebijakan Energi Nasional, RUEN, dan berbagai peraturan teknis menunjukkan komitmen terhadap pengembangan energi terbarukan. Di sisi lain, laporan kebijakan dan dinamika empiris menunjukkan adanya ketidaksinkronan perencanaan, ketidakpastian regulasi harga, serta posisi pemerintah daerah yang

terbatas dalam menentukan arah kebijakan strategis. Kondisi ini menimbulkan kebutuhan untuk memahami bagaimana sebenarnya pembagian kewenangan, mekanisme koordinasi, dan pemisahan fungsi regulasi–implementasi bekerja dalam praktik.

Secara khusus, Sulawesi Selatan menjadi konteks yang relevan karena provinsi ini memiliki potensi energi terbarukan yang besar dan menjadi penopang sistem kelistrikan kawasan timur Indonesia. Keberadaan proyek-proyek strategis seperti PLTB dan PLTA menunjukkan keterlibatan aktor negara lintas level secara simultan. Namun, di tingkat kabupaten/kota terdapat persoalan kelembagaan, termasuk tidak jelasnya posisi unit kerja yang menangani sektor energi setelah perubahan distribusi kewenangan. Di tingkat provinsi, fungsi koordinatif berjalan dengan kewenangan yang terbatas. Situasi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara ruang dampak kebijakan dan ruang pengambilan keputusan.

Dengan demikian, penelitian ini memiliki urgensi akademik dan kebijakan. Secara akademik, penelitian ini memperkaya kajian Multi-Level Governance dengan menekankan analisis parameter aktor negara dalam konteks sektor energi terbarukan di Indonesia. Secara kebijakan, penelitian ini memberikan dasar analitis untuk mengevaluasi konfigurasi kewenangan dan mekanisme koordinasi lintas level, sehingga dapat menjadi rujukan dalam merumuskan tata kelola energi terbarukan yang lebih efektif, akuntabel, dan adaptif terhadap dinamika daerah.

2.1.4 Kerangka analisis / kerangka pikir

Penelitian ini menggunakan kerangka analisis *Multi-Level Governance* (Hooghe & Marks, 2001) dengan fokus pada parameter aktor negara untuk memahami konfigurasi tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan. Kerangka ini berangkat dari asumsi bahwa efektivitas tata kelola lintas level tidak hanya ditentukan oleh keberadaan banyak tingkat pemerintahan, tetapi oleh bagaimana kewenangan, koordinasi, dan fungsi institusional didistribusikan serta dijalankan dalam praktik.

Kerangka analisis dalam penelitian ini disusun berdasarkan tiga parameter utama.

Pertama, pembagian kewenangan antar level pemerintahan

Analisis diarahkan pada identifikasi distribusi otoritas formal dan substantif antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam sektor energi terbarukan. Aspek ini mencakup kewenangan perencanaan, penetapan target, pengaturan harga listrik, pemberian izin, pengawasan, serta kontrol terhadap sumber daya strategis seperti jaringan transmisi. Fokusnya adalah menilai apakah pembagian kewenangan tersebut bersifat hierarkis, tumpang tindih, atau fungsional-komplementer.

Kedua, koordinasi vertikal dan horizontal

Kerangka ini menganalisis bagaimana relasi antara pusat–provinsi–kabupaten berjalan dalam praktik (koordinasi vertikal), serta bagaimana hubungan antarinstansi dalam satu level pemerintahan terbentuk (koordinasi horizontal). Dalam konteks energi terbarukan, koordinasi ini mencakup sinkronisasi antara RUEN,

RUED, dan RUPTL; hubungan antara kementerian, PLN, dan pemerintah daerah; serta interaksi administratif dalam implementasi proyek. Analisis ini bertujuan melihat apakah koordinasi tersebut bersifat prosedural semata atau substantif dalam pengambilan keputusan.

Ketiga, pemisahan fungsi regulasi dan implementasi

Kerangka ini menelaah apakah terdapat pemisahan yang jelas antara perumus kebijakan, pelaksana teknis, dan pengawas kebijakan dalam sektor energi terbarukan. Dalam struktur energi nasional, pemerintah pusat berfungsi sebagai regulator, PLN sebagai operator sistem dan pembeli listrik, serta pemerintah daerah sebagai pelaksana administratif dan pengelola dampak sosial. Analisis difokuskan pada sejauh mana pemisahan fungsi ini mendukung akuntabilitas atau justru menimbulkan konsentrasi kontrol pada level tertentu.

Ketiga parameter tersebut dianalisis secara terpadu untuk mengidentifikasi konfigurasi Multi-Level Governance yang terbentuk di Sulawesi Selatan. Kerangka pikir penelitian ini berasumsi bahwa jika pembagian kewenangan tidak seimbang, koordinasi tidak substantif, dan pemisahan fungsi tidak jelas, maka tata kelola lintas level cenderung menghasilkan ketimpangan struktural dan keterbatasan efektivitas kebijakan. Sebaliknya, distribusi kewenangan yang proporsional, koordinasi yang fungsional, dan pemisahan fungsi yang jelas akan membentuk tata kelola energi terbarukan yang lebih adaptif dan akuntabel.

Dengan demikian, kerangka analisis ini tidak hanya berfungsi untuk memetakan struktur formal, tetapi juga untuk membaca dinamika kekuasaan negara lintas tingkatan dalam praktik pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan. Adapun kerangka pikir penelitian ini dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 2. 1 Kerangka pemikiran

2.1.5 Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konfigurasi Multi-Level Governance dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan dari perspektif parameter aktor negara sebagaimana dirumuskan oleh Hooghe dan Marks (2001). Secara khusus, penelitian ini diarahkan untuk:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis pembagian kewenangan antar level pemerintahan dalam Pemanfaatan Energi Terbarukan di Sulawesi Selatan
2. Mendeskripsikan dan menganalisis koordinasi vertikal dan horizontal dalam Pemanfaatan Energi Terbarukan di Sulawesi Selatan
3. Mendeskripsikan dan menganalisis pemisahan fungsi regulasi dan implementasi dalam Pemanfaatan Energi Terbarukan di Sulawesi Selatan

2.1.6 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus bertingkat (*embedded case study*) untuk menganalisis konfigurasi Multi-Level Governance dari perspektif parameter aktor negara dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada pemahaman mendalam terhadap distribusi kewenangan, mekanisme koordinasi, dan struktur institusional yang bekerja lintas tingkatan pemerintahan, yang tidak dapat dijelaskan secara memadai melalui pendekatan kuantitatif.

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis. Studi kasus digunakan untuk mengkaji fenomena tata kelola energi terbarukan dalam konteks nyata, yaitu sistem kelistrikan dan kebijakan energi di Sulawesi Selatan, yang melibatkan aktor negara pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota (Yin, 2018). Pendekatan ini memungkinkan analisis relasi kewenangan dan koordinasi lintas level secara kontekstual.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan pada beberapa lokasi yang merepresentasikan struktur tata kelola energi lintas level, yaitu: Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan, sebagai representasi aktor kebijakan tingkat nasional (DEN, Kementerian/ (Ditjen EBTKE); Makassar (Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan dan Parepare, sebagai pusat koordinasi sistem kelistrikan regional; Kabupaten Pinrang, Jeneponto, dan Sidenreng Rappang (Sidrap) sebagai lokasi proyek dan wilayah administratif yang terdampak pengembangan energi terbarukan.

Pemilihan lokasi didasarkan pada pertimbangan representasi tingkatan kewenangan negara dan keterkaitannya dalam tata kelola energi terbarukan. Adapun aktor negara yang terlibat dalam tata kelola energi terbarukan, meliputi: Pemerintah pusat (kementerian dan lembaga terkait energi terbarukan), Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, Pemerintah kabupaten/kota lokasi proyek, PT PLN (Persero) sebagai badan usaha milik negara yang memiliki fungsi strategis dalam sistem kelistrikan. Fokus analisis diarahkan pada posisi, kewenangan, fungsi, dan pola koordinasi antar aktor negara tersebut.

3. Teknik Pengumpulan Data

Data diperoleh melalui: wawancara mendalam dengan informan kunci dari masing-masing tingkatan pemerintahan dan institusi terkait; studi dokumentasi terhadap peraturan perundang-undangan (UU, PP, Perpres, Permen), RUEN, RUED, RUPTL, serta laporan kebijakan; analisis dokumen kelembagaan dan arsip administratif terkait pengelolaan energi terbarukan. Adapun informan pada penelitian ini antara lain:

Tabel 2. 1 Informan Penelitian dan Justifikasi Pemilihan Informan Topik Aktor Negara

No	Informan	Instansi	Justifikasi Pemilihan
1	Anggota Dewan Energi Nasional	DEN	Terlibat dalam penyusunan kebijakan dan arah energi nasional.
2	Staf Perencanaan dan Pembangunan Infrastruktur	Direktorat Jenderal EBTKE	Memiliki kewenangan dalam perumusan dan implementasi kebijakan energi terbarukan nasional.
3	Pejabat Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan	Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan	Bertanggung jawab dalam penyusunan RUED dan koordinasi energi daerah.
4	Pejabat Pemerintah Kabupaten/Kota	Kabupaten Sidrap, Jeneponto, dan Pinrang	Mewakili level lokal yang terdampak pengembangan energi terbarukan.
5	Manajer/Pejabat PLN	PLN Nusantara Power	Memiliki peran strategis dalam sistem ketenagalistrikan dan implementasi energi terbarukan.

Justifikasi: Informan dipilih secara purposive karena memiliki kewenangan, pengetahuan, dan keterlibatan langsung dalam pembagian kewenangan, koordinasi, serta fungsi regulasi dan implementasi energi terbarukan.

4. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan secara iteratif (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014). Data dianalisis berdasarkan tiga parameter utama Hooghe dan Marks (2001), yaitu: pembagian kewenangan antar level pemerintahan; koordinasi vertikal dan horizontal; pemisahan fungsi regulasi dan implementasi.

Ketiga parameter tersebut digunakan sebagai kerangka analitis untuk mengidentifikasi konfigurasi tata kelola lintas level yang terbentuk dalam praktik pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan.

2.2 Hasil penelitian dan pembahasan

2.2.1 Hasil penelitian

1. Pembagian Kewenangan Aktor Negara dalam Pemanfaatan Energi Terbarukan di Sulawesi Selatan

Berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan sejumlah aktor kunci dalam tata kelola energi terbarukan, serta penelaahan terhadap dokumen kebijakan seperti Rencana Umum Energi Nasional (RUEN), Rencana Umum Energi Daerah (RUED) Sulawesi Selatan, dan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) PLN 2021–2030, dapat dilihat dengan jelas bahwa pembagian kewenangan dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan berlangsung dalam struktur yang bertingkat dan sangat terpusat. Pola hubungan antar aktor baik pusat, provinsi, kabupaten, maupun pelaku non-pemerintah membentuk satu bentuk Multi-Level Governance yang secara praktik lebih mencerminkan tata kelola top-down, di mana aktor negara tingkat pusat memainkan peran dominan dalam pengaturan, perencanaan, dan pengendalian pengembangan energi terbarukan. Pemerintah daerah, khususnya provinsi dan kabupaten, berada dalam posisi pelaksana administratif dan penerima dampak, sementara perusahaan swasta beroperasi dalam kerangka kontrak bisnis yang dikunci oleh kewenangan negara melalui PLN sebagai pemegang tunggal pengelolaan jaringan listrik nasional. Masyarakat, terutama mereka yang tinggal di sekitar lokasi proyek energi terbarukan, menjadi pihak yang paling minim kewenangannya dalam menentukan arah dan keputusan pembangunan.

Hasil wawancara dengan Anggota Dewan Energi Nasional, MUS, menunjukkan dengan sangat jelas bahwa kebijakan energi terbarukan tidak berdiri sebagai kebijakan yang otonom, melainkan bagian dari kerangka energi nasional yang sangat luas. Dalam wawancara tersebut, MUS menyatakan:

“Dewan Energi Nasional itu tidak hanya mengurus energi terbarukan saja, tetapi seluruh energi nasional. Energi terbarukan itu sebenarnya hanya salah satu sumber energi yang diprioritaskan pengembangannya secara bertahap, bukan secara drastis, karena kita juga masih dalam masa transisi energi. Tidak mungkin kita langsung meninggalkan energi fosil begitu saja, karena dari segi harga, dari segi ketersediaan, dan dari segi keterjangkauan masyarakat itu masih sangat tergantung pada energi fosil. Oleh karena itu, di dalam kebijakan energi nasional ada empat prinsip utama yang selalu menjadi pegangan, yaitu pertama ketersediaan energi harus terjamin, kedua energi itu harus bisa dijangkau oleh masyarakat, ketiga harganya harus terjangkau atau murah, dan yang keempat harus ramah lingkungan. Energi terbarukan itu masuk terutama pada prinsip yang keempat, tetapi tiga prinsip yang lain juga tetap harus dipenuhi.”

(Hasil Wawancara dengan MUS, Anggota Dewan Energi Nasional, 24 Juni 2024, pukul 13.53 WIB, Jakarta Selatan)

Kutipan tersebut menggambarkan bagaimana kewenangan tingkat pusat tidak hanya mencakup perencanaan strategis, tetapi juga penentuan arah prioritas nasional. Energi terbarukan bukan ditujukan sebagai substitusi langsung terhadap energi fosil, melainkan sebagai bagian dari strategi transisi yang dikendalikan secara

ketat oleh pemerintah pusat. Hal ini terlihat dalam RUEN yang memuat target bauran energi terbarukan nasional, yang kemudian wajib diterjemahkan pemerintah daerah ke dalam RUED tanpa boleh menyimpang dari kerangka besar yang telah ditetapkan pusat. Proses penyelarasan kebijakan daerah tersebut dijelaskan lebih lanjut oleh DF dari Dewan Energi Nasional:

“Rencana Umum Energi Nasional itu menjadi acuan utama bagi seluruh daerah di Indonesia dalam menyusun Rencana Umum Energi Daerah. Jadi tidak boleh daerah berjalan sendiri-sendiri dalam menyusun kebijakan energinya. Kami di Dewan Energi Nasional melakukan pembinaan, pendampingan, dan sinkronisasi sampai RUED itu disusun oleh pemerintah daerah dan kemudian ditetapkan melalui DPRD. Dalam proses itu, DEN juga tidak bekerja sendiri, tetapi berkoordinasi dengan Kementerian Koordinator, Kementerian Dalam Negeri, Bappenas, dan juga beberapa lembaga internasional yang menjadi mitra pemerintah dalam isu energi. Jadi kebijakan energi daerah itu betul-betul berada dalam satu kerangka besar kebijakan nasional.”

(Hasil Wawancara dengan DF, Dewan Energi Nasional, 19 Juni 2024, pukul 15.27 WIB, Jakarta Selatan)

Kedua kutipan tersebut menunjukkan bahwa pembagian kewenangan energi terbarukan menempatkan pemerintah pusat sebagai poros utama. Tidak hanya mengatur arah kebijakan, tetapi juga menentukan mekanisme pembuatan kebijakan di tingkat daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki ruang yang sangat terbatas dalam menentukan arah pembangunan energi terbarukan di wilayahnya. Pemerintah pusat tidak hanya dominan dalam regulasi, tetapi juga dalam pengendalian aspek teknis operasional, terutama melalui Kementerian ESDM dan PT PLN. Hal ini tergambar dari wawancara dengan FA, Staf Ditjen EBTKE, yang menegaskan bahwa segala bentuk pengembangan energi terbarukan dikendalikan secara langsung oleh kementerian melalui direktorat-direktorat teknis yang telah dibentuk. Ia menyatakan:

“Kalau di struktur Kementerian ESDM itu, Dewan Energi Nasional memang posisinya adalah dewan, bukan di bawah direktorat. Ketua hariannya adalah Menteri ESDM. Di bawah Menteri itu baru ada beberapa unit seperti Ditjen EBTKE, Badan Geologi, Migas, Minerba, dan ketenagalistrikan. Kalau bicara tentang pengembangan energi baru terbarukan, itu memang berada di Ditjen EBTKE. Di sana juga dibagi lagi dalam beberapa direktorat teknis, ada yang khusus panas bumi, bioenergi, konservasi energi, dan lain-lain. Jadi pengembangan EBT itu memang terpusat di kami. Untuk kerja sama dengan pihak luar, termasuk lembaga internasional atau NGO, itu tidak bisa langsung, semuanya harus melalui mekanisme kerja sama di pusat, melalui biro kerja sama kementerian.”

(Hasil Wawancara dengan FA, Staf Ditjen EBTKE Kementerian ESDM, 26 Juni 2024, pukul 14.24 WIB, Menteng, Jakarta Pusat)

Penjelasan tersebut memperlihatkan bahwa bahkan dalam kerja sama internasional atau inisiatif teknis, daerah tidak memiliki kewenangan berarti. Semua harus terkoordinasi dan dikendalikan melalui pusat. Dengan demikian, peran daerah dalam proses pembangunan pembangkit energi terbarukan lebih condong sebagai pelaksana administratif daripada sebagai pengambil keputusan.

Peran pusat semakin menguat melalui PLN sebagai pengelola tunggal jaringan listrik nasional. Seluruh listrik yang dihasilkan oleh pembangkit energi terbarukan, termasuk PLTB Sidrap dan PLTB Jeneponto, wajib dijual kepada PLN melalui mekanisme perjanjian jual-beli listrik (PPA). Hal ini ditegaskan oleh YT dari PLTB Sidrap:

“Untuk saat ini, semua aktivitas terkait penyampaian data, wawancara, atau permintaan informasi itu harus melalui manajemen pusat terlebih dahulu. Kami di site tidak bisa memberikan keterangan secara langsung karena perusahaan sedang dalam masa transisi kepemilikan. Selain itu, perlu kami sampaikan juga bahwa seluruh listrik yang kami hasilkan di PLTB Sidrap ini tidak kami salurkan langsung ke masyarakat. Kami hanya menjual listrik ke PLN. Setelah itu, PLN yang mengatur distribusi dan penyalurannya ke pelanggan.”

(Hasil Wawancara dengan YT, PLTB Sidrap, 30 September 2024, pukul 13.11 WITA, Kabupaten Sidrap)

Peran PLN sebagai pengendali jaringan juga terlihat dalam prosedur administrasi data kelistrikan, sebagaimana dijelaskan oleh RP dari PLN Nusantara Power Unit Bakar:

“Kalau mau ambil data kelistrikan memang harus ke Pare-Pare dulu, karena semua administrasi jaringan dan data kelistrikan ada di sana. Prosedurnya juga harus melalui surat resmi dan dijadwalkan lebih dulu.”

(Hasil Wawancara dengan RP, 19 September 2024, pukul 15.20 WITA, Bukit Indah, Kota Parepare)

Sementara itu, peran pemerintah provinsi tidak berada pada posisi strategis. Provinsi tidak memiliki kewenangan perencanaan teknis dan sepenuhnya mengikuti arahan pusat. Hal ini ditegaskan oleh Bayu dari Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan:

“Kalau kewenangan di provinsi itu sebenarnya sangat terbatas. Semua kebijakan strategis tetap berada di pusat. Kami di provinsi ini lebih banyak menerima informasi saja, misalnya bahwa di lokasi tertentu ada PLTB dengan kapasitas sekian megawatt. Tetapi untuk proses perencanaan awal, pengambilan keputusan, sampai pembangunan dan pengoperasian pembangkit itu, kami hampir tidak terlibat secara langsung. Jadi peran kami lebih ke koordinasi administratif saja, bukan sebagai pengambil keputusan.”

(Hasil Wawancara dengan Bayu, 4 September 2024, pukul 10.48 WITA, Makassar)

Di tingkat kabupaten, posisi aktor negara justru semakin lemah. Kewenangan sektor energi telah ditarik ke provinsi sejak 2017, sehingga kabupaten hanya menerima dampak tanpa memiliki peran dalam pengambilan keputusan. Sebagaimana dikatakan oleh Pak AN dari Pemerintah Kabupaten Jeneponto:

“Sejak tahun 2017 itu kewenangan sektor energi, termasuk PLTB, sudah diambil alih oleh pemerintah provinsi. Jadi pemerintah kabupaten tidak lagi terlibat dalam perizinan maupun pengelolaan langsung. Kami hanya mengawasi dari sisi penggunaan lahan masyarakat saja, karena PLTB ini berdiri di atas tanah warga. Koordinasi yang intens terkait pembangkit itu tidak lagi ke kabupaten.”

(Hasil Wawancara dengan Pak AN, 25 September 2024, pukul 15.06 WITA, Jeneponto)

Pada level masyarakat, keterlibatan mereka dalam pembangunan energi terbarukan hampir tidak ada. Mereka tidak terlibat dalam perencanaan maupun proses pengambilan keputusan proyek. Keterlibatan mereka hanya muncul pada tahap konstruksi sebagai buruh sementara. Seorang warga desa di sekitar PLTB Jeneponto mengatakan:

“Sebelum ada PLTB ini, sebagian besar masyarakat bekerja sebagai petani. Waktu proyek dimulai memang ada beberapa warga yang diterima bekerja sebagai buruh atau penjaga proyek, tetapi itu hanya sementara. Setelah pembangunan selesai, banyak yang kembali ke pekerjaan lama. Kami juga merasakan akses jalan menjadi lebih bagus, tetapi manfaat ekonomi jangka panjang tidak dirasakan merata oleh semua warga.”

(Hasil Wawancara dengan Masyarakat sekitar PLTB Jeneponto, 25 September 2024, pukul 10.14 WITA, Jeneponto)

Struktur pembagian kewenangan yang ditemukan dalam penelitian ini dapat diringkas dalam tabel berikut:

Tabel 2. 2 Ringkasan keterlibatan aktor dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan

Level Aktor	Institusi	Bentuk Peran	Temuan Lapangan	Posisi
Pusat	Presiden, DEN, Kementerian ESDM	Menetapkan kebijakan nasional (RUEN)	Daerah hanya menyusun RUED	Aktor dominan
Operasional Nasional	Ditjen EBTKE & PLN	Pembangunan pembangkit & jaringan	Pusat mengendalikan pembangunan	Pengendali teknis
Provinsi	Pemprov Sulsel, Dinas ESDM	Koordinasi & fasilitasi	Provinsi hanya memfasilitasi	Fasilitator
Kabupaten	Pemkab Sidrap & Jeneponto	Pajak & dampak sosial	Sejak 2017 tak berwenang	Aktor marginal
Swasta	IPP / PLTB	Produksi Listrik	Listrik dijual penuh ke PLN	Aktor teknis-ekonomi
Masyarakat	Warga sekitar PLTB	Penerima dampak	Tidak terlibat keputusan	Aktor pasif

Sumber: olahan data hasil penelitian, 2024

Temuan lapangan dan dokumen kebijakan tersebut menunjukkan bahwa struktur tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan dibangun dalam kerangka hierarkis yang menempatkan aktor negara tingkat pusat sebagai pengambil keputusan utama. Provinsi bergerak sebagai perpanjangan tangan pusat, sedangkan kabupaten memiliki ruang kewenangan yang paling kecil. Perusahaan swasta berperan dalam aspek teknis produksi energi, namun tetap di dalam struktur kendali PLN. Masyarakat sebagai pihak terdampak tidak memiliki posisi dalam proses

pembuatan kebijakan. Dengan demikian, pembagian kewenangan ini secara keseluruhan menegaskan bahwa tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan merupakan bentuk multi-level governance yang terpusat, di mana arah kebijakan, pengambilan keputusan, dan kontrol operasional tetap berada di tangan pemerintah pusat dan PLN.

Dalam perspektif peraturan perundang-undangan, pembagian kewenangan aktor negara dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan secara normatif telah diatur melalui berbagai regulasi nasional yang menempatkan sektor energi sebagai urusan strategis negara. Kerangka hukum tersebut menunjukkan bahwa meskipun Indonesia menganut prinsip desentralisasi pemerintahan, kewenangan di bidang energi, khususnya energi terbarukan dan ketenagalistrikan, tetap didesain dalam struktur yang sangat terpusat.

Landasan utama pengaturan kewenangan energi nasional bertumpu pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi. Undang-undang ini menegaskan bahwa energi merupakan sumber daya strategis yang dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam undang-undang ini, pemerintah pusat diberikan kewenangan utama dalam menetapkan kebijakan energi nasional, mengatur pemanfaatan sumber energi, serta menjamin ketersediaan dan keberlanjutan pasokan energi. Ketentuan ini secara implisit membatasi ruang kewenangan pemerintah daerah dalam menentukan arah kebijakan energi secara mandiri, karena kebijakan energi ditempatkan sebagai kebijakan strategis nasional.

Penguatan kewenangan pemerintah pusat semakin jelas dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Undang-undang ini menegaskan bahwa penyelenggaraan usaha ketenagalistrikan, termasuk penyediaan tenaga listrik dari sumber energi terbarukan, berada dalam penguasaan negara. Pemerintah pusat memiliki kewenangan dalam penetapan kebijakan umum ketenagalistrikan, penetapan wilayah usaha, serta pengaturan sistem transmisi dan distribusi tenaga listrik. Dalam kerangka ini, PT PLN (Persero) ditetapkan sebagai badan usaha milik negara yang memiliki peran dominan dalam pengelolaan jaringan listrik nasional. Ketentuan ini menjelaskan mengapa dalam praktik di Sulawesi Selatan, seluruh listrik yang dihasilkan oleh PLTB maupun pembangkit energi terbarukan lainnya wajib disalurkan melalui sistem PLN dan tidak dapat langsung didistribusikan kepada masyarakat oleh pengembang swasta.

Pembagian kewenangan ini juga diperjelas melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, urusan energi dan sumber daya mineral diklasifikasikan sebagai urusan pemerintahan konkuren yang sebagian besar kewenangannya berada di pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten/kota secara eksplisit tidak lagi memiliki kewenangan strategis di sektor energi, kecuali dalam aspek-aspek tertentu yang bersifat administratif dan pengawasan sosial. Ketentuan ini menjelaskan secara normatif mengapa sejak tahun 2017 pemerintah kabupaten di Sulawesi Selatan, seperti Kabupaten Jeneponto dan Sidrap, tidak lagi terlibat dalam perizinan maupun pengelolaan langsung pembangkit energi terbarukan.

Dalam konteks perencanaan energi, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional menjadi dasar bagi penyusunan Rencana Umum Energi Nasional (RUEN) yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017. RUEN berfungsi sebagai dokumen kebijakan induk yang mengatur target bauran energi nasional, termasuk target pengembangan energi terbarukan hingga tahun 2050. Regulasi ini secara tegas mengatur bahwa pemerintah daerah wajib menyusun Rencana Umum Energi Daerah (RUED) dengan mengacu sepenuhnya pada RUEN. Dengan demikian, RUED tidak berdiri sebagai kebijakan otonom daerah, melainkan sebagai instrumen implementatif dari kebijakan nasional. Hal ini sejalan dengan temuan penelitian yang menunjukkan bahwa pemerintah provinsi Sulawesi Selatan berperan sebagai fasilitator administratif dalam penyusunan RUED, tanpa kewenangan untuk mengubah arah kebijakan strategis yang telah ditetapkan pusat.

Keterkaitan antara kebijakan nasional dan implementasi teknis di daerah juga diperkuat oleh regulasi di sektor ketenagalistrikan, khususnya melalui Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) yang disusun oleh PT PLN (Persero) dan disahkan oleh Menteri ESDM. RUPTL menjadi instrumen operasional yang menentukan lokasi pembangunan pembangkit, kapasitas, serta integrasi energi terbarukan ke dalam sistem jaringan nasional. Dalam konteks Sulawesi Selatan, RUPTL 2021–2030 menempatkan PLTB Sidrap dan PLTB Jeneponto sebagai bagian dari sistem kelistrikan nasional Sulawesi, bukan sebagai inisiatif energi lokal yang berdiri sendiri. Ketentuan ini menjelaskan mengapa kewenangan teknis pembangunan dan pengoperasian pembangkit berada di bawah kendali pusat dan PLN, sementara pemerintah daerah hanya berperan dalam fasilitasi dan koordinasi.

Sementara itu, keterlibatan sektor swasta dalam pengembangan energi terbarukan secara hukum difasilitasi melalui skema Independent Power Producer (IPP) yang diatur dalam berbagai peraturan turunan Kementerian ESDM. Namun, keterlibatan swasta ini dibatasi secara ketat oleh mekanisme Perjanjian Jual Beli Listrik (Power Purchase Agreement/PPA) dengan PLN. Regulasi ini memastikan bahwa meskipun swasta berperan sebagai produsen listrik, kendali sistem kelistrikan tetap berada di tangan negara melalui PLN. Dengan demikian, hubungan antara PLN dan IPP bersifat bisnis-ke-bisnis, tetapi tetap berada dalam kerangka hukum publik yang dikendalikan oleh negara.

Jika dilihat secara keseluruhan, kerangka peraturan perundang-undangan di sektor energi dan ketenagalistrikan secara konsisten membentuk struktur pembagian kewenangan yang hierarkis. Pemerintah pusat berfungsi sebagai pembuat kebijakan dan pengendali sistem, pemerintah provinsi sebagai pelaksana administratif dan koordinator, pemerintah kabupaten sebagai penerima dampak kebijakan tanpa kewenangan strategis, swasta sebagai pelaku teknis-ekonomi yang terikat kontrak, dan masyarakat sebagai penerima manfaat sekaligus dampak pembangunan. Dengan demikian, dari perspektif hukum dan regulasi, tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan secara normatif memang dirancang untuk beroperasi dalam kerangka Multi-Level Governance yang terpusat, sebagaimana tercermin dalam temuan empiris penelitian ini.

Temuan mengenai kuatnya kendali aktor negara tingkat pusat dan PLN dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan juga sejalan dengan kerangka regulasi yang diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik. Regulasi ini menempatkan PT PLN (Persero) sebagai satu-satunya offtaker listrik dari pembangkit energi terbarukan yang dibangun oleh pengembang swasta melalui skema Independent Power Producer (IPP). Dalam peraturan tersebut, seluruh skema jual beli listrik dari pembangkit energi terbarukan wajib dilakukan melalui mekanisme Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (Power Purchase Agreement/PPA) antara pengembang dan PLN, dengan harga dan skema kontrak yang ditentukan berdasarkan kebijakan pemerintah pusat. Ketentuan ini secara normatif menjelaskan mengapa dalam praktik di lapangan, sebagaimana ditemukan dalam penelitian ini, perusahaan pengelola PLTB Sidrap dan PLTB Jeneponto tidak memiliki kewenangan untuk menyalurkan listrik secara langsung kepada masyarakat dan sepenuhnya bergantung pada jaringan PLN.

Selain itu, Permen ESDM No. 50 Tahun 2017 juga mengatur bahwa proses penunjukan pengembang, penetapan tarif, serta integrasi pembangkit ke dalam sistem kelistrikan nasional merupakan kewenangan yang berada di bawah kendali Kementerian ESDM dan PLN. Pemerintah daerah tidak memiliki ruang kewenangan untuk menentukan skema kontrak, harga listrik, maupun mekanisme distribusi. Kondisi ini memperkuat temuan penelitian bahwa pemerintah provinsi dan kabupaten di Sulawesi Selatan tidak berperan dalam proses perencanaan teknis maupun pengambilan keputusan strategis pembangunan pembangkit energi terbarukan, melainkan hanya terlibat pada aspek koordinasi administratif dan pengelolaan dampak sosial di wilayahnya.

Lebih jauh, regulasi tersebut juga tidak mengatur secara spesifik mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan proyek energi terbarukan, sehingga secara struktural masyarakat tidak ditempatkan sebagai aktor dalam tata kelola kebijakan, melainkan sebagai pihak yang menerima hasil dan dampak pembangunan. Hal ini menjelaskan mengapa dalam temuan lapangan, masyarakat sekitar PLTB Jeneponto tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan proyek dan hanya terlibat secara temporer sebagai tenaga kerja saat konstruksi. Dengan demikian, dari perspektif regulasi, posisi masyarakat dalam pemanfaatan energi terbarukan secara normatif memang tidak dirancang sebagai bagian dari aktor pengambil keputusan dalam sistem Multi-Level Governance sektor energi.

Dengan mengacu pada Permen ESDM No. 50 Tahun 2017, dapat dipahami bahwa struktur pembagian kewenangan dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan tidak hanya merupakan hasil praktik birokrasi, tetapi juga konsekuensi langsung dari desain kebijakan nasional yang menempatkan pemerintah pusat dan PLN sebagai pengendali utama sistem energi, sementara aktor daerah, swasta, dan masyarakat beroperasi dalam ruang kewenangan yang telah dibatasi secara regulatif. Hal ini semakin menegaskan bahwa pola Multi-Level Governance yang terbentuk bersifat hierarkis dan terpusat, dengan distribusi kewenangan yang tidak seimbang antarlevel pemerintahan.

Secara normatif, dominasi pemerintah pusat dan PLN dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan merupakan konsekuensi dari desain hukum energi Indonesia yang menempatkan energi sebagai sektor strategis yang dikuasai negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 UUD 1945. Kerangka ini diperkuat oleh UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi yang menempatkan kebijakan energi sebagai kebijakan nasional untuk menjamin ketahanan energi dan keberlanjutan. Karena itu, energi terbarukan diposisikan sebagai bagian dari agenda transisi energi nasional, sehingga kewenangan strategis seperti penentuan arah, prioritas, dan target berada pada pemerintah pusat, bukan pada pemerintah daerah.

Pada level daerah, relasi tersebut diterjemahkan melalui Kebijakan Energi Nasional dan RUEN yang menjadi rujukan utama penyusunan kebijakan energi daerah (PP No. 79 Tahun 2014; Perpres No. 22 Tahun 2017). RUED Sulawesi Selatan yang ditetapkan melalui Perda Provinsi Sulawesi Selatan No. 2 Tahun 2022 secara konseptual merupakan dokumen daerah, tetapi secara substantif berfungsi sebagai instrumen implementasi RUEN. Hal ini menjelaskan temuan bahwa peran pemerintah provinsi lebih dominan pada fungsi administratif dan koordinatif, yaitu menyelaraskan target, program, dan perencanaan energi, sementara ruang pengambilan keputusan strategis tetap dikendalikan oleh pemerintah pusat.

Dominasi pusat semakin kuat dalam rezim ketenagalistrikan yang menempatkan penyediaan tenaga listrik dalam penguasaan negara dan mengonsentrasikan pengelolaan sistem, jaringan, serta tata niaga pada operator nasional (UU No. 30 Tahun 2009). Dalam kerangka ini, pemanfaatan energi terbarukan oleh swasta berlangsung melalui skema kontraktual dengan PLN sebagai offtaker utama, yang tata kelolanya diatur oleh pemerintah melalui regulasi sektor energi (Permen ESDM No. 50 Tahun 2017). Pembatasan kewenangan pemerintah kabupaten sejak penataan urusan pemerintahan juga mempersempit peran lokal pada isu sosial dan tata ruang semata (UU No. 23 Tahun 2014), sehingga struktur kewenangan energi terbarukan secara keseluruhan tetap berpusat pada pemerintah pusat dan PLN.



Gambar 2. 2 Pembagian kewenangan aktor negara
Sumber: Olahan hasil penelitian, 2024

Gambar tersebut memperlihatkan bahwa pembagian kewenangan aktor negara dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan tersusun dalam struktur yang bertingkat namun dominan terpusat, di mana pemerintah pusat melalui Kementerian ESDM dan Dewan Energi Nasional memegang kewenangan strategis dalam perumusan kebijakan, penetapan target, penerbitan regulasi, serta pengendalian sistem ketenagalistrikan nasional. Pemerintah provinsi, khususnya Dinas ESDM Sulawesi Selatan, berperan secara koordinatif dan administratif melalui penyusunan RUED sebagai turunan RUEN, fasilitasi program energi terbarukan berskala kecil, serta inventarisasi potensi energi lokal tanpa kewenangan menentukan proyek strategis. Sementara itu, pemerintah kabupaten/kota hanya menjalankan fungsi residu berupa pengawasan penggunaan lahan, pengelolaan dampak sosial dan lingkungan, serta mediasi dengan masyarakat sekitar lokasi pembangkit. Struktur ini menegaskan bahwa meskipun secara formal melibatkan beberapa level pemerintahan, kewenangan substantif tetap terkonsentrasi pada level

pusat sehingga pola multi-level governance yang terbentuk bersifat hierarkis dan sentralistik.

2. Koordinasi Vertikal dan Horizontal dalam Pemanfaatan Energi Terbarukan di Sulawesi Selatan

Berdasarkan hasil wawancara dengan aktor di tingkat pusat, provinsi, kabupaten, pelaku usaha, serta masyarakat, koordinasi dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan lebih banyak berlangsung melalui mekanisme vertikal antarlevel pemerintahan dibandingkan melalui koordinasi horizontal lintas sektor dan lintas aktor. Pola koordinasi yang terbentuk menunjukkan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat instruktif dan administratif, sementara koordinasi antarlembaga di tingkat daerah serta antara pemerintah, swasta, dan masyarakat masih terbatas dan belum terinstitusionalisasi secara kuat.

Pada tingkat pusat, koordinasi kebijakan energi terbarukan berlangsung melalui mekanisme perencanaan nasional yang mengikat pemerintah daerah. Dewan Energi Nasional berperan sebagai lembaga yang mengoordinasikan penyusunan dan sinkronisasi kebijakan energi nasional dengan kebijakan daerah melalui Rencana Umum Energi Nasional (RUEN) dan Rencana Umum Energi Daerah (RUED). Hal ini dijelaskan oleh DF dari Dewan Energi Nasional:

“Rencana Umum Energi Nasional itu menjadi acuan utama bagi seluruh daerah di Indonesia dalam menyusun Rencana Umum Energi Daerah. Jadi tidak boleh daerah berjalan sendiri-sendiri dalam menyusun kebijakan energinya. Kami di Dewan Energi Nasional melakukan pembinaan, pendampingan, dan sinkronisasi sampai RUED itu disusun oleh pemerintah daerah dan kemudian ditetapkan melalui DPRD. Dalam proses itu, DEN juga tidak bekerja sendiri, tetapi berkoordinasi dengan Kementerian Koordinator, Kementerian Dalam Negeri, Bappenas, dan juga beberapa lembaga internasional yang menjadi mitra pemerintah dalam isu energi.”

(Hasil Wawancara dengan DF, Dewan Energi Nasional, 19 Juni 2024, Jakarta Selatan)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa koordinasi vertikal antara pusat dan daerah lebih menekankan pada penyelarasan dokumen perencanaan dan kepatuhan terhadap kebijakan nasional. Pemerintah daerah tidak memiliki ruang untuk menyusun kebijakan energi secara mandiri di luar kerangka RUEN, sehingga koordinasi yang terjadi bersifat satu arah dari pusat ke daerah dalam bentuk pembinaan dan pengawasan kebijakan.

Koordinasi vertikal juga terlihat dalam hubungan antara Kementerian ESDM, Ditjen EBTKE, dan pemerintah daerah terkait pembangunan pembangkit energi terbarukan. FA dari Ditjen EBTKE menjelaskan bahwa seluruh kerja sama teknis dan pembangunan infrastruktur energi terbarukan dikendalikan melalui mekanisme pusat, sehingga pemerintah daerah tidak terlibat langsung dalam pengambilan keputusan teknis.

“Kalau bicara tentang pengembangan energi baru terbarukan, itu memang berada di Ditjen EBTKE. Di sana juga dibagi lagi dalam beberapa direktorat teknis. Untuk kerja sama dengan pihak luar,

termasuk lembaga internasional atau NGO, itu tidak bisa langsung, semuanya harus melalui mekanisme kerja sama di pusat, melalui biro kerja sama kementerian.”

(Hasil Wawancara dengan FA, Staf Ditjen EBTKE Kementerian ESDM, 26 Juni 2024, Jakarta Pusat)

Hal ini menunjukkan bahwa koordinasi antara pusat dan daerah lebih bersifat administratif, yaitu penyampaian informasi dan pelaporan, bukan koordinasi substantif dalam perencanaan proyek. Pemerintah daerah pada dasarnya menerima keputusan yang telah ditetapkan oleh pusat dan menjalankan fungsi pendukung dalam proses implementasi.

Di tingkat provinsi, koordinasi antarinstansi juga berlangsung terbatas pada aspek administratif. Pemerintah provinsi melalui Dinas ESDM lebih berperan sebagai penghubung informasi antara pusat dan kabupaten/kota serta sebagai fasilitator kegiatan di lapangan, tanpa memiliki kewenangan dalam menentukan lokasi, kapasitas, maupun waktu pembangunan pembangkit. Hal ini disampaikan oleh Bayu dari Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan:

“Kami di provinsi ini lebih banyak menerima informasi saja, misalnya bahwa di lokasi tertentu ada PLTB dengan kapasitas sekian megawatt. Tetapi untuk proses perencanaan awal, pengambilan keputusan, sampai pembangunan dan pengoperasian pembangkit itu, kami hampir tidak terlibat secara langsung. Jadi peran kami lebih ke koordinasi administratif saja.”

(Hasil Wawancara dengan Bayu, Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan, 4 September 2024, Makassar)

Kondisi ini menunjukkan bahwa koordinasi vertikal antara pusat dan provinsi tidak diikuti dengan penguatan peran strategis provinsi dalam pengambilan keputusan. Provinsi lebih banyak menjalankan fungsi penyampaian informasi, fasilitasi pertemuan, serta pendampingan administratif, sementara keputusan teknis tetap berada di tingkat pusat dan PLN.

Di tingkat kabupaten, koordinasi menjadi semakin terbatas karena kewenangan sektor energi telah ditarik ke tingkat provinsi. Pemerintah kabupaten tidak lagi menjadi bagian dari struktur perencanaan maupun perizinan proyek energi terbarukan, sehingga koordinasi yang terjadi hanya berkaitan dengan isu penggunaan lahan dan dampak sosial masyarakat. Pak AN dari Pemerintah Kabupaten Jeneponto menjelaskan:

“Sejak tahun 2017 itu kewenangan sektor energi sudah diambil alih oleh pemerintah provinsi. Jadi pemerintah kabupaten tidak lagi terlibat dalam perizinan maupun pengelolaan langsung. Kami hanya mengawasi dari sisi penggunaan lahan masyarakat saja.”

(Hasil Wawancara dengan Pak AN, Pemerintah Kabupaten Jeneponto, 25 September 2024, Jeneponto)

Dengan posisi tersebut, pemerintah kabupaten tidak memiliki ruang koordinasi yang kuat dengan aktor teknis seperti PLN maupun pengembang, sehingga tidak dapat berperan sebagai mediator kepentingan masyarakat dalam proses perencanaan proyek.

Sementara itu, koordinasi horizontal antara pemerintah, swasta, dan masyarakat juga belum berjalan secara sistematis. Hubungan antara pengembang PLTB dan pemerintah daerah lebih banyak bersifat formal dan terbatas pada pemenuhan kewajiban administrasi serta penyelesaian masalah lapangan tertentu. YT dari PLTB Sidrap menjelaskan bahwa komunikasi lebih banyak berlangsung melalui jalur manajemen pusat dan PLN, bukan langsung dengan pemerintah daerah atau masyarakat.

“Kami di sini tidak bisa memberikan keterangan secara langsung karena perusahaan sedang dalam masa transisi kepemilikan. Selain itu, seluruh listrik yang kami hasilkan dijual ke PLN. Setelah itu, PLN yang mengatur distribusi dan penyalurannya ke pelanggan.”

(Hasil Wawancara dengan YT, PLTB Sidrap, 30 September 2024, Kabupaten Sidrap)

Pola ini menunjukkan bahwa hubungan kerja antara pengembang dan pemerintah daerah tidak bersifat kolaboratif dalam perencanaan pembangunan wilayah, melainkan terbatas pada hubungan operasional proyek. Koordinasi utama pengembang justru berlangsung dengan PLN sebagai pembeli listrik dan pengelola jaringan, bukan dengan aktor pemerintah daerah.

Pada tingkat masyarakat, hampir tidak ditemukan mekanisme koordinasi formal yang melibatkan warga dalam proses perencanaan maupun evaluasi proyek energi terbarukan. Masyarakat hanya terlibat pada tahap konstruksi sebagai tenaga kerja, tanpa dilibatkan dalam forum konsultasi yang bersifat berkelanjutan. Seorang warga di sekitar PLTB Jeneponto menyampaikan:

“Waktu proyek dimulai memang ada beberapa warga yang diterima bekerja, tapi itu hanya sementara. Setelah selesai, kami kembali ke pekerjaan lama. Kami tidak pernah dilibatkan dalam pembicaraan soal proyek ini sebelumnya.”

(Hasil Wawancara dengan Masyarakat sekitar PLTB Jeneponto, 25 September 2024, Jeneponto)

Temuan ini menunjukkan bahwa koordinasi horizontal antara pengembang, pemerintah, dan masyarakat belum menjadi bagian dari tata kelola proyek energi terbarukan. Masyarakat diposisikan sebagai penerima dampak, bukan sebagai mitra dalam perencanaan pembangunan.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa koordinasi dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan lebih didominasi oleh mekanisme vertikal yang bersifat administratif dan instruktif, sementara koordinasi horizontal lintas sektor dan lintas aktor masih lemah. Pola koordinasi ini memperkuat struktur pembagian kewenangan yang hierarkis, di mana pusat dan PLN menjadi pengendali utama, sementara aktor daerah, swasta, dan masyarakat beroperasi dalam ruang koordinasi yang terbatas dan tidak setara. Kondisi ini berimplikasi pada terbatasnya integrasi kepentingan pembangunan daerah dan kepentingan masyarakat dalam perencanaan proyek energi terbarukan, meskipun secara nasional tujuan peningkatan bauran energi bersih terus dikejar.

Ditinjau dari perspektif peraturan perundang-undangan, pola koordinasi vertikal yang dominan dan koordinasi horizontal yang relatif lemah dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan dapat dipahami sebagai

konsekuensi dari desain kelembagaan sektor energi yang secara normatif menempatkan pemerintah pusat sebagai simpul utama perencanaan dan pengendalian kebijakan. Kerangka hukum nasional secara konsisten mengarahkan agar kebijakan energi, termasuk energi terbarukan, disusun dan dikoordinasikan dalam satu sistem perencanaan terpusat yang kemudian diturunkan ke daerah melalui mekanisme perencanaan berjenjang.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi menegaskan bahwa kebijakan energi nasional ditetapkan oleh pemerintah pusat untuk menjamin ketahanan, ketersediaan, dan keberlanjutan energi. Dalam undang-undang ini, koordinasi antarlevel pemerintahan ditempatkan dalam kerangka perumusan dan pelaksanaan kebijakan nasional, bukan dalam kerangka perumusan kebijakan bersama secara sejajar. Ketentuan ini secara implisit membentuk hubungan koordinasi vertikal yang bersifat top-down, di mana daerah bertugas melaksanakan dan menyesuaikan kebijakan pusat sesuai karakteristik wilayahnya, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan arah kebijakan energi secara mandiri.

Pola tersebut diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional (RUEN). Kedua regulasi ini mengatur bahwa pemerintah daerah wajib menyusun Rencana Umum Energi Daerah (RUED) yang mengacu sepenuhnya pada RUEN. Dengan demikian, koordinasi antara pusat dan daerah secara formal difokuskan pada sinkronisasi dokumen perencanaan, bukan pada perumusan kebijakan lintas level yang bersifat deliberatif. Hal ini menjelaskan mengapa dalam temuan lapangan, koordinasi yang terjadi lebih banyak berupa pembinaan, pendampingan, dan pelaporan, bukan proses negosiasi kebijakan antara pusat dan daerah.

Dalam konteks hubungan antarpemerintah di daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menata ulang pembagian urusan pemerintahan, termasuk urusan energi dan sumber daya mineral. Penarikan kewenangan sektor energi dari kabupaten/kota ke tingkat provinsi dan pusat secara normatif mengurangi ruang koordinasi horizontal antarperangkat daerah di tingkat kabupaten. Pemerintah kabupaten tidak lagi menjadi aktor utama dalam pengambilan keputusan sektor energi, sehingga koordinasi antarsektor di tingkat lokal lebih banyak berkisar pada isu penggunaan lahan, dampak sosial, dan penyesuaian tata ruang, bukan pada perencanaan pembangunan pembangkit itu sendiri.

Pada sisi operasional ketenagalistrikan, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dan regulasi turunannya menempatkan PT PLN (Persero) sebagai pengelola utama sistem transmisi dan distribusi listrik nasional. Ketentuan ini membentuk pola koordinasi yang terpusat antara pemerintah pusat, PLN, dan pengembang pembangkit, sementara pemerintah daerah berada di luar struktur pengambilan keputusan teknis. Dengan desain tersebut, koordinasi horizontal antara pemerintah daerah dengan pengembang maupun dengan PLN menjadi terbatas, karena jalur utama koordinasi teknis dan bisnis berlangsung melalui mekanisme yang dikendalikan pusat.

Hal ini diperkuat oleh Peraturan Menteri ESDM Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik yang mengatur bahwa pemanfaatan energi terbarukan untuk sistem kelistrikan dilakukan melalui skema penugasan atau pengadaan oleh PLN sebagai offtaker tunggal. Regulasi ini menempatkan hubungan antara pengembang dan PLN dalam kerangka kontrak bisnis yang diatur negara, sehingga koordinasi proyek tidak didesain untuk melibatkan pemerintah daerah atau masyarakat sebagai mitra dalam proses perencanaan. Akibatnya, koordinasi horizontal antara pemerintah, swasta, dan masyarakat tidak menjadi bagian dari mekanisme formal penyelenggaraan proyek energi terbarukan.

Selain itu, kerangka regulasi yang ada juga belum secara eksplisit mengatur mekanisme partisipasi publik yang terintegrasi dalam perencanaan proyek energi terbarukan, kecuali pada aspek perizinan lingkungan. Hal ini menjelaskan mengapa dalam praktik, sebagaimana ditemukan dalam penelitian ini, masyarakat hanya berinteraksi dengan proyek pada tahap konstruksi dan dampak pascaoperasional, tanpa terlibat dalam proses perencanaan dan evaluasi kebijakan. Dengan demikian, secara normatif, ruang koordinasi horizontal yang melibatkan masyarakat memang belum menjadi bagian integral dari desain tata kelola energi terbarukan.

Secara keseluruhan, kerangka hukum sektor energi dan ketenagalistrikan di Indonesia membentuk struktur koordinasi yang menekankan keterpaduan kebijakan nasional melalui mekanisme vertikal yang kuat, sementara koordinasi horizontal lintas aktor di tingkat daerah tidak memperoleh ruang kelembagaan yang memadai. Kondisi ini selaras dengan temuan empiris penelitian yang menunjukkan bahwa koordinasi dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan lebih bersifat administratif dan instruktif dari pusat ke daerah, serta belum berkembang menjadi tata kelola kolaboratif yang melibatkan pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat secara setara.

Temuan penelitian yang menunjukkan dominasi koordinasi vertikal serta lemahnya koordinasi horizontal juga tercermin secara normatif dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2022 tentang Rencana Umum Energi Daerah (RUED) Sulawesi Selatan. Perda ini secara eksplisit menyatakan bahwa RUED disusun sebagai dokumen turunan dari Rencana Umum Energi Nasional (RUEN), sehingga ruang perumusan kebijakan di tingkat provinsi lebih bersifat penjabaran target nasional ke dalam konteks wilayah, bukan perumusan strategi energi secara otonom.

Dalam Perda RUED Sulawesi Selatan, peran pemerintah provinsi lebih banyak ditempatkan sebagai koordinator perencanaan dan fasilitator implementasi, terutama dalam hal inventarisasi potensi energi, penyusunan program pengembangan energi terbarukan, serta pelaporan capaian target kepada pemerintah pusat. Namun, perda ini tidak memberikan kewenangan strategis kepada provinsi untuk menentukan jenis proyek, lokasi prioritas pembangunan pembangkit, maupun skema investasi. Kewenangan tersebut tetap berada dalam lingkup kebijakan nasional dan mekanisme ketenagalistrikan yang dikendalikan oleh pemerintah pusat dan PT PLN (Persero). Hal ini memperkuat temuan lapangan

bahwa pemerintah provinsi hanya menerima informasi dan laporan terkait pembangunan pembangkit, tanpa terlibat langsung dalam tahap perencanaan awal dan pengambilan keputusan proyek.

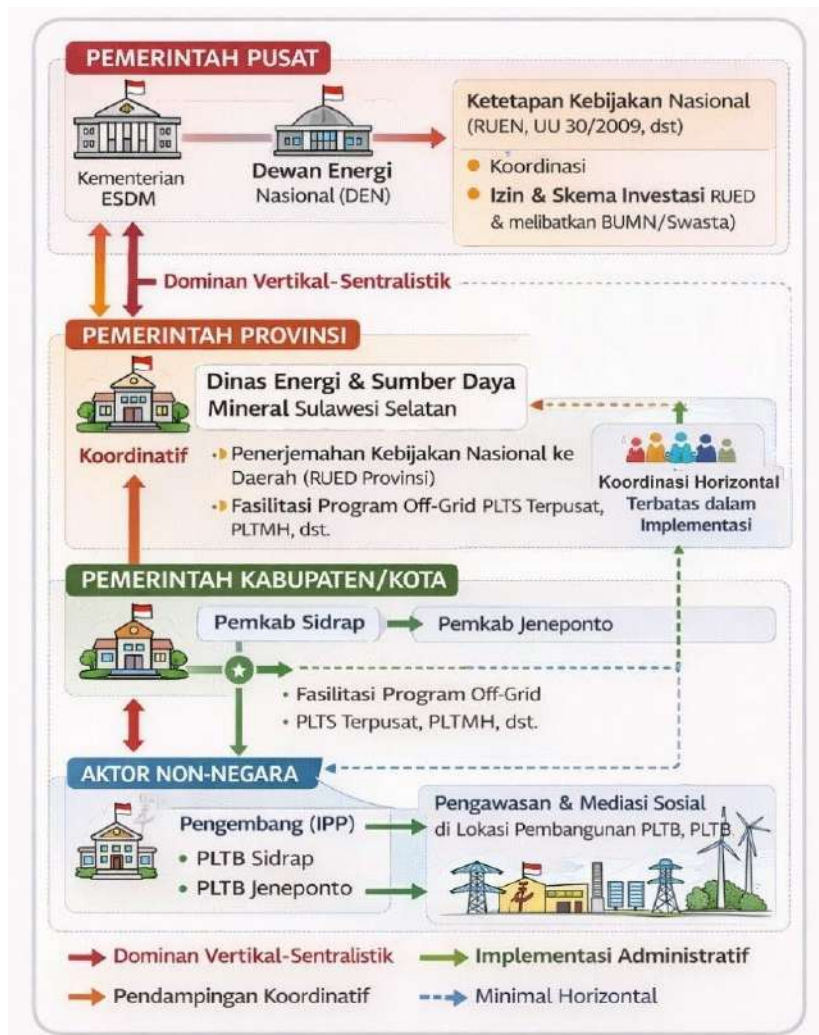
Selain itu, Perda RUED Sulawesi Selatan juga menunjukkan bahwa koordinasi antarsektor di tingkat provinsi lebih difokuskan pada integrasi dokumen perencanaan, seperti sinkronisasi dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan rencana tata ruang wilayah. Namun koordinasi horizontal antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota dalam konteks pengambilan keputusan proyek energi terbarukan tidak dirancang sebagai mekanisme kolaboratif yang setara. Kabupaten/kota lebih diposisikan sebagai wilayah lokasi proyek dan penerima dampak, bukan sebagai mitra kebijakan dalam pengembangan energi terbarukan.

Kondisi ini menjelaskan mengapa dalam praktik, sebagaimana terungkap dalam wawancara, pemerintah kabupaten hanya berperan pada aspek penggunaan lahan, pengelolaan dampak sosial, serta penerimaan manfaat fiskal tidak langsung seperti pajak penerangan jalan. Dengan tidak adanya ruang formal koordinasi kebijakan antara kabupaten dan provinsi dalam sektor energi terbarukan, maka hubungan yang terbentuk lebih bersifat administratif daripada strategis. Hal ini sejalan dengan desain RUED yang menempatkan kabupaten sebagai bagian dari sistem implementasi, bukan sebagai aktor perumus kebijakan.

Dalam konteks hubungan dengan aktor swasta, Perda RUED Sulawesi Selatan juga tidak mengatur secara rinci mekanisme kemitraan daerah dengan pengembang pembangkit. Peran swasta lebih diposisikan sebagai pelaksana proyek yang masuk melalui mekanisme ketenagalistrikan nasional, khususnya melalui kontrak jual beli listrik dengan PLN. Akibatnya, koordinasi horizontal antara pemerintah daerah dan perusahaan pengembang tidak berkembang menjadi relasi tata kelola kolaboratif, melainkan terbatas pada aspek perizinan non-teknis dan penyelesaian isu sosial di tingkat lokal.

Demikian pula pada level masyarakat, Perda RUED belum mengatur secara spesifik mekanisme partisipasi publik dalam perencanaan proyek energi terbarukan. Masyarakat lebih diposisikan sebagai penerima manfaat dan pihak yang terdampak, bukan sebagai aktor yang dilibatkan dalam proses perencanaan atau pengawasan kebijakan. Hal ini selaras dengan temuan empiris bahwa keterlibatan masyarakat hanya terjadi secara temporer pada tahap konstruksi, tanpa akses terhadap proses pengambilan keputusan.

Dengan demikian, baik dari sisi regulasi nasional maupun Perda RUED Sulawesi Selatan, desain kelembagaan sektor energi membentuk pola koordinasi yang menekankan keterpaduan vertikal dari pusat ke daerah, sementara koordinasi horizontal antarpemerintah daerah, swasta, dan masyarakat belum dilembagakan secara kuat. Kondisi ini memperkuat karakter tata kelola energi terbarukan yang cenderung hierarkis dan administratif, bukan kolaboratif, sebagaimana ditekankan dalam pendekatan multi-level governance yang idealnya mengedepankan interaksi lintas aktor dan lintas level secara seimbang.



Gambar 2. 3 Pola koordinasi vertikal dan horizontal

Sumber: olahan data hasil penelitian, 2024.

Gambar tersebut menunjukkan bahwa pola koordinasi dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan didominasi oleh mekanisme vertikal yang bersifat sentralistik, di mana pemerintah pusat melalui Kementerian ESDM dan Dewan Energi Nasional menetapkan kebijakan, target, serta kerangka investasi yang kemudian diterjemahkan oleh pemerintah provinsi melalui penyusunan RUED dan fasilitasi program di daerah. Pemerintah kabupaten/kota hanya terlibat pada aspek administratif dan pengawasan sosial, tanpa kewenangan strategis dalam perencanaan proyek. Sementara itu, koordinasi horizontal antara pemerintah daerah, pengembang (IPP), PLN, lembaga non-negara, dan masyarakat masih terbatas serta belum terinstitusionalisasi secara kuat, sehingga interaksi lintas aktor lebih bersifat operasional dan administratif daripada kolaboratif. Pola ini menegaskan bahwa tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan mencerminkan multi-level governance yang hierarkis dengan dominasi koordinasi vertikal dibandingkan horizontal.

3. Fungsi Regulasi dan Implementasi dalam Pemanfaatan Energi Terbarukan di Sulawesi Selatan

Berdasarkan hasil wawancara dengan aktor di berbagai level pemerintahan serta pelaku teknis di lapangan, fungsi regulasi dan implementasi dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan menunjukkan adanya pemisahan peran yang sangat tegas antara pembuat kebijakan di tingkat pusat dan pelaksana kegiatan di tingkat daerah. Regulasi dan perumusan arah kebijakan sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah lebih banyak menjalankan fungsi administratif, fasilitasi, serta pendampingan teknis terhadap program-program yang telah dirancang sebelumnya.

Pada tingkat nasional, fungsi regulasi berada di tangan pemerintah pusat melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) serta Dewan Energi Nasional (DEN). Regulasi utama dirumuskan dalam bentuk Undang-Undang Energi, Rencana Umum Energi Nasional (RUEN), serta berbagai peraturan turunan yang mengatur pengembangan energi baru dan terbarukan. Dalam konteks ini, DEN berperan mengawal konsistensi kebijakan energi nasional sekaligus memastikan bahwa seluruh daerah menyusun kebijakan energi daerahnya dengan mengacu pada kerangka nasional.

DF dari Dewan Energi Nasional menjelaskan bahwa penyusunan kebijakan energi daerah tidak dapat dilakukan secara mandiri oleh pemerintah provinsi, melainkan harus mengikuti arahan dan pendampingan dari pusat. Ia menegaskan bahwa RUEN menjadi rujukan utama yang wajib diturunkan ke dalam RUED di setiap provinsi, dengan proses yang melibatkan koordinasi lintas kementerian dan pemerintah daerah.

“Rencana Umum Energi Nasional itu menjadi acuan utama bagi seluruh daerah di Indonesia dalam menyusun Rencana Umum Energi Daerah. Jadi tidak boleh daerah berjalan sendiri-sendiri dalam menyusun kebijakan energinya. Kami di Dewan Energi Nasional melakukan pembinaan, pendampingan, dan sinkronisasi sampai RUED itu disusun oleh pemerintah daerah dan kemudian ditetapkan melalui DPRD. Dalam proses itu, DEN juga tidak bekerja sendiri, tetapi berkoordinasi dengan Kementerian Koordinator, Kementerian Dalam Negeri, Bappenas, dan juga beberapa lembaga internasional yang menjadi mitra pemerintah dalam isu energi.”

(Hasil Wawancara dengan DF, Dewan Energi Nasional, 19 Juni 2024, Jakarta Selatan)

Temuan ini menunjukkan bahwa fungsi regulasi berada sepenuhnya pada level pusat, sementara daerah hanya berperan dalam menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam dokumen perencanaan daerah tanpa ruang besar untuk melakukan penyesuaian strategis secara mandiri.

Selain DEN, fungsi regulasi teknis dan pengendalian program berada pada Direktorat Jenderal Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi (Ditjen EBTKE) Kementerian ESDM. FA, Staf Ditjen EBTKE, menjelaskan bahwa pengembangan energi terbarukan secara struktural memang ditempatkan langsung di bawah Ditjen EBTKE dengan pembagian direktorat berdasarkan jenis sumber energi, seperti panas

bumi, bioenergi, dan konservasi energi. Seluruh kebijakan teknis, kerja sama, serta pengaturan proyek berskala besar harus melalui mekanisme pusat.

“Kalau bicara tentang pengembangan energi baru terbarukan, itu memang berada di Ditjen EBTKE. Di sana juga dibagi lagi dalam beberapa direktorat teknis, ada yang khusus panas bumi, bioenergi, konservasi energi, dan lain-lain. Jadi pengembangan EBT itu memang terpusat di kami. Untuk kerja sama dengan pihak luar, termasuk lembaga internasional atau NGO, itu tidak bisa langsung, semuanya harus melalui mekanisme kerja sama di pusat, melalui biro kerja sama kementerian.”
(Hasil Wawancara dengan FA, Staf Ditjen EBTKE Kementerian ESDM, 26 Juni 2024, Menteng, Jakarta Pusat)

FA juga menegaskan bahwa dalam pembangunan infrastruktur pembangkit, keterlibatan aktor non-pemerintah dikendalikan melalui mekanisme tender dan kontrak yang diatur oleh kementerian, sehingga ruang intervensi pemerintah daerah sangat terbatas.

“Secara langsung kami tidak berhubungan dengan NGO asing, karena stakeholder kami terutama dari Komisi VII DPR, pemerintah daerah, dan pihak penyedia. Untuk kerja sama itu harus berkoordinasi dengan pusat di Kementerian ESDM melalui biro kerja sama. Khusus pembangunan infrastruktur sejauh ini memang lebih dikendalikan langsung oleh kementerian.”

(Wawancara dengan FA, 26 Juni 2024, Jakarta Pusat)

Sementara itu, pada tingkat provinsi, fungsi implementasi lebih tampak dalam bentuk fasilitasi program bantuan energi terbarukan yang bersumber dari APBN, terutama untuk wilayah terpencil dan non-jaringan. Pak Rasyid dari Subbidang Pembinaan Energi Baru Terbarukan Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan menjelaskan bahwa keterlibatan pemerintah provinsi lebih banyak pada pengelolaan program-program seperti PLTS terpusat, PLTMH, dan PLTS tersebar untuk masyarakat.

“Kalau untuk energi baru terbarukan, kegiatan-kegiatannya di sini termasuk pembangunan di daerah-daerah terpencil yang belum ada jaringan PLN, seperti PLTS terpusat di kepulauan, PLTMH di daerah pegunungan, kemudian PLTS tersebar untuk rumah-rumah masyarakat, dan juga PLTS rooftop di gedung perkantoran dan rumah ibadah. Untuk keterlibatan itu, kami di sini rata-rata bantuan, jadi kita berhubungan dengan pemerintah setempat, ke kecamatan dan desa untuk melakukan koordinasi.”

(Hasil Wawancara dengan Pak Rasyid, Subbidang Pembinaan EBT Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan, 6 September 2024, pukul 10.47 WIB, Banta-Bantaeng, Rappocini, Kota Makassar)

Namun, Pak Rasyid juga menegaskan bahwa proyek-proyek besar seperti PLTB Sidrap dan PLTB Jeneponto tidak berada dalam ranah implementasi pemerintah provinsi, karena pembangunannya menggunakan skema investasi swasta (IPP) dan kontrak jual beli listrik dengan PLN. Pemerintah daerah hanya terlibat secara administratif dan koordinatif, bukan sebagai pengendali proyek.

Kondisi ini diperkuat oleh pernyataan Bayu dari Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Selatan yang menyatakan bahwa kewenangan strategis tetap berada di

pusat, sedangkan provinsi hanya menerima informasi mengenai pembangunan pembangkit di wilayahnya.

Pada tingkat kabupaten, fungsi regulasi maupun implementasi semakin melemah. Pemerintah kabupaten tidak lagi memiliki kewenangan formal dalam sektor energi sejak penarikan kewenangan ke tingkat provinsi dan pusat. Pak AN dari Pemerintah Kabupaten Jeneponto menjelaskan bahwa kabupaten hanya berperan dalam pengawasan penggunaan lahan dan dampak sosial di masyarakat.

“Sejak tahun 2017 itu kewenangan sektor energi, termasuk PLTB, sudah diambil alih oleh pemerintah provinsi. Jadi pemerintah kabupaten tidak lagi terlibat dalam perizinan maupun pengelolaan langsung. Kami hanya mengawasi dari sisi penggunaan lahan masyarakat saja, karena PLTB ini berdiri di atas tanah warga.

(Hasil Wawancara dengan Pak AN, Pemkab Jeneponto, 25 September 2024, pukul 15.06 WITA, Jeneponto)

Di sisi perusahaan swasta, fungsi implementasi teknis sepenuhnya berada di tangan pengelola pembangkit, namun distribusi listrik tetap dikendalikan oleh PLN. YT dari PLTB Sidrap menjelaskan bahwa perusahaan tidak memiliki kewenangan mendistribusikan listrik kepada masyarakat.

“Seluruh listrik yang kami hasilkan di PLTB Sidrap ini tidak kami salurkan langsung ke masyarakat. Kami hanya menjual listrik ke PLN. Setelah itu, PLN yang mengatur distribusi dan penyalurannya ke pelanggan.”

(Hasil Wawancara dengan YT, PLTB Sidrap, 30 September 2024, pukul 13.11 WITA, Kabupaten Sidrap)

Dengan demikian, implementasi energi terbarukan di Sulawesi Selatan menunjukkan pola bahwa regulasi dan kendali sistem berada di pusat, implementasi teknis proyek besar berada pada aktor swasta dan BUMN melalui mekanisme pasar, sementara pemerintah daerah menjalankan fungsi administratif dan pendampingan sosial untuk program bantuan berskala kecil.

Secara keseluruhan, temuan ini menunjukkan bahwa dalam praktik Multi-Level Governance, fungsi regulasi dan implementasi tidak terdistribusi secara seimbang antar level pemerintahan. Pemerintah pusat memegang kendali regulasi dan arah pembangunan, sedangkan pemerintah daerah tidak memiliki kapasitas struktural untuk memengaruhi desain maupun keputusan strategis proyek energi terbarukan. Implementasi di tingkat lokal lebih bersifat reaktif terhadap kebijakan pusat, bukan hasil dari perencanaan kolaboratif lintas level pemerintahan. Hal ini memperlihatkan bahwa tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan masih bersifat hierarkis dan terpusat, dengan ruang koordinasi horizontal yang terbatas dalam praktik implementasi di lapangan.

Jika ditinjau dari perspektif peraturan perundang-undangan, pemisahan yang tegas antara fungsi regulasi dan fungsi implementasi dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan merupakan konsekuensi langsung dari desain kelembagaan sektor energi nasional yang menempatkan pemerintah pusat sebagai pengendali utama kebijakan dan sistem ketenagalistrikan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi menegaskan bahwa kebijakan energi nasional ditetapkan oleh pemerintah untuk menjamin ketahanan, ketersediaan, dan keberlanjutan energi,

sehingga arah pengembangan energi terbarukan berada dalam kendali kebijakan nasional dan tidak diserahkan kepada pemerintah daerah.

Pengaturan tersebut diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang menempatkan penyediaan tenaga listrik sebagai sektor yang dikuasai negara, dengan pengaturan sistem transmisi dan distribusi berada dalam kewenangan pemerintah dan badan usaha yang ditunjuk negara, yaitu PT PLN (Persero). Dengan kerangka ini, fungsi implementasi pembangunan pembangkit skala besar dijalankan melalui mekanisme kontrak bisnis antara pengembang (IPP) dan PLN, tetapi seluruh parameter teknis, perizinan, serta integrasi ke dalam sistem jaringan tetap dikendalikan oleh pemerintah pusat melalui regulasi sektor ketenagalistrikan. Kondisi ini menjelaskan mengapa pemerintah daerah tidak terlibat langsung dalam pembangunan dan pengoperasian PLTB di Sulawesi Selatan, meskipun proyek tersebut berada di wilayah administratif mereka.

Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional (RUEN) memperjelas bahwa pengembangan energi terbarukan di daerah harus mengikuti target, strategi, dan arah kebijakan yang telah ditetapkan secara nasional. Dalam kerangka ini, pemerintah daerah tidak berfungsi sebagai regulator sektoral, melainkan sebagai pelaksana kebijakan nasional di tingkat wilayah. Fungsi implementasi yang dapat dijalankan daerah lebih diarahkan pada penyusunan program pendukung, pengumpulan data potensi energi, serta fasilitasi pelaksanaan proyek yang dirancang oleh pusat.

Peraturan Menteri ESDM Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik semakin memperkuat pemisahan antara fungsi regulasi dan implementasi. Regulasi ini mengatur bahwa pemanfaatan energi terbarukan untuk sistem kelistrikan dilakukan melalui mekanisme pengadaan oleh PLN sebagai offtaker tunggal, sehingga pembangunan pembangkit berada dalam kerangka pasar yang diatur negara. Dalam skema ini, pengembang swasta menjalankan fungsi implementasi teknis dan investasi, tetapi tidak memiliki kewenangan kebijakan. Sementara itu, pemerintah daerah tidak menjadi bagian dari struktur pengambilan keputusan proyek, karena hubungan utama pengembang adalah dengan PLN dan pemerintah pusat sebagai regulator.

Dalam konteks Sulawesi Selatan, Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2022 tentang Rencana Umum Energi Daerah (RUED) Sulawesi Selatan memperlihatkan bahwa peran pemerintah provinsi lebih diarahkan pada fungsi perencanaan makro dan sinkronisasi program pembangunan daerah dengan kebijakan nasional. RUED disusun sebagai dokumen turunan dari RUEN, sehingga substansi kebijakan energi daerah pada dasarnya merupakan penjabaran dari target dan strategi nasional. Perda ini mengatur kewajiban pemerintah provinsi untuk menginventarisasi potensi energi, menetapkan target pengembangan energi terbarukan daerah, serta mendorong pemanfaatan energi bersih dalam sektor transportasi, industri, dan rumah tangga, namun tidak memberikan kewenangan kepada provinsi untuk menentukan proyek pembangkit strategis atau mengatur sistem kelistrikan.

Selain itu, Perda RUED Sulawesi Selatan juga menempatkan pemerintah provinsi sebagai koordinator lintas sektor dalam implementasi kebijakan energi, terutama dalam sinkronisasi dengan rencana pembangunan daerah dan tata ruang wilayah. Namun, fungsi implementasi yang dimaksud lebih bersifat fasilitatif dan administratif, bukan implementasi teknis pembangunan pembangkit. Hal ini sejalan dengan temuan lapangan bahwa pemerintah provinsi lebih banyak terlibat dalam program bantuan energi terbarukan berskala kecil, seperti PLTS terpusat dan PLTS tersebar, yang umumnya merupakan program pemerintah pusat dan bukan proyek investasi swasta skala besar.

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur pembagian urusan pemerintahan juga mempersempit ruang pemerintah kabupaten/kota dalam sektor energi. Penarikan kewenangan urusan energi ke tingkat provinsi dan pusat menyebabkan pemerintah kabupaten tidak lagi menjalankan fungsi regulasi maupun implementasi kebijakan energi terbarukan, kecuali dalam aspek non-teknis seperti penggunaan lahan, dampak sosial, dan penerimaan fiskal tertentu. Kondisi ini menjelaskan mengapa dalam temuan penelitian, pemerintah kabupaten hanya berperan sebagai pengelola dampak, bukan sebagai pelaksana kebijakan energi.

Dengan demikian, baik regulasi nasional maupun Perda RUED Sulawesi Selatan secara bersama-sama membentuk struktur tata kelola yang memisahkan secara tegas fungsi regulasi dan fungsi implementasi. Regulasi dan arah kebijakan ditentukan oleh pemerintah pusat, implementasi teknis proyek besar dijalankan oleh swasta dan PLN dalam kerangka sistem kelistrikan nasional, sementara pemerintah daerah menjalankan fungsi pendukung administratif dan program bantuan berskala kecil. Pola ini menunjukkan bahwa dalam praktik, tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan lebih mencerminkan model hierarkis-teknokratis daripada model kolaboratif lintas level sebagaimana yang diidealkan dalam pendekatan multi-level governance.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa fungsi regulasi dan implementasi dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan terpisah secara jelas, dengan dominasi pemerintah pusat pada aspek regulasi dan perencanaan strategis, sementara pemerintah daerah menjalankan fungsi administratif dan fasilitasi pelaksanaan program. Penetapan arah kebijakan, target bauran energi, standar teknis, serta mekanisme pengembangan proyek ditentukan melalui instrumen nasional, sedangkan pemerintah daerah berperan dalam menerjemahkan kebijakan tersebut ke dalam kegiatan lapangan. Pola ini mencerminkan struktur tata kelola bertingkat yang secara formal melibatkan banyak level pemerintahan, namun secara substantif tetap bercorak hierarkis karena instrumen kebijakan utama terkonsentrasi pada satu level dominan (Hooghe & Marks, 2001; Piattoni, 2010; Enderlein, Wälti, & Zürn, 2011).

Dalam perspektif *multi-level governance*, pembagian fungsi regulasi dan implementasi seharusnya memungkinkan keterlibatan lintas level dalam proses perumusan kebijakan, bukan sekadar pelaksanaan kebijakan. Namun, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa penyusunan regulasi energi terbarukan di daerah

sangat bergantung pada kerangka nasional, khususnya melalui sinkronisasi RUEN ke dalam RUED. Pemerintah provinsi tidak memiliki ruang diskresi yang besar untuk menetapkan prioritas pengembangan energi terbarukan berdasarkan karakteristik wilayahnya. Kondisi ini mencerminkan bentuk *hierarchical coordination* yang menempatkan daerah sebagai pelaksana kebijakan, bukan sebagai aktor ko-perumus kebijakan (Zürn, 2010; Benz, 2011). Dalam konteks kebijakan publik, struktur semacam ini dapat mengurangi kapasitas adaptasi kebijakan terhadap kondisi lokal (Scharpf, 2009).

Pada aspek implementasi, temuan penelitian ini memperlihatkan bahwa proyek energi terbarukan berskala besar dilaksanakan melalui skema kerja sama antara pemerintah pusat, PT PLN (Persero), dan pengembang swasta, sementara pemerintah daerah memiliki keterlibatan yang terbatas dalam penentuan lokasi, kapasitas, maupun desain teknis proyek. Peran utama pemerintah daerah berada pada penyediaan dukungan administratif, fasilitasi perizinan, serta pengelolaan dampak sosial di tingkat lokal. Implementasi teknis proyek terintegrasi ke dalam sistem kelistrikan nasional melalui PLN sebagai *offtaker* tunggal. Pola ini menunjukkan bahwa implementasi energi terbarukan berlangsung melalui mekanisme kontraktual dalam sistem pasar listrik nasional, bukan melalui perencanaan pembangunan daerah (Beisheim, Campe, & Schäferhoff, 2011; Slaughter & Hale, 2011).

Temuan penelitian ini juga menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten berada pada posisi yang paling terbatas dalam fungsi implementasi, terutama setelah penataan kewenangan sektor energi yang menarik sebagian besar urusan ke tingkat provinsi dan pusat. Keterlibatan pemerintah kabupaten lebih banyak terfokus pada isu penggunaan lahan, pengelolaan dampak sosial, serta komunikasi dengan masyarakat, tanpa peran signifikan dalam penentuan kebijakan energi maupun desain proyek. Dalam kerangka MLG, kondisi ini menghambat pendekatan *place-based governance* yang menekankan pentingnya penyesuaian kebijakan dengan karakteristik sosial dan geografis lokal (Keating, 2009; Scholte, 2011).

Jika dibandingkan dengan praktik di beberapa negara Eropa, penelitian Dobravec et al. (2021) menunjukkan bahwa keterlibatan pemerintah lokal dalam perencanaan energi dapat meningkatkan efektivitas implementasi serta penerimaan sosial proyek energi terbarukan. Selain itu, Jänicke (2017) menekankan pentingnya *multi-level reinforcement*, yaitu kondisi ketika kebijakan nasional diperkuat oleh inisiatif dan kapasitas aktor lokal. Namun, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa inisiatif lokal dalam pengembangan energi terbarukan masih sangat terbatas karena desain regulasi nasional menempatkan kewenangan strategis pada pemerintah pusat dan institusi sektor energi nasional.

Secara normatif, pemisahan fungsi regulasi dan implementasi ini sejalan dengan desain hukum sektor energi dan ketenagalistrikan di Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan menegaskan peran negara dalam penguasaan sektor energi dan penyediaan tenaga listrik, sementara kebijakan energi nasional diatur lebih lanjut melalui PP Nomor 79 Tahun 2014 dan Perpres Nomor 22 Tahun 2017 tentang

RUEN. Pada tingkat daerah, Perda Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2022 tentang RUED berfungsi sebagai dokumen perencanaan turunan yang mengikuti target nasional, bukan sebagai instrumen kebijakan strategis yang menentukan arah pengembangan proyek energi di daerah. Dengan demikian, struktur regulasi tersebut membentuk sistem di mana fungsi kebijakan dan kendali teknis tetap berada pada pusat, sementara daerah menjalankan fungsi implementasi administratif.

Berdasarkan keseluruhan temuan tersebut, fungsi regulasi dan implementasi dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan membentuk pola *multi-level governance* yang bersifat hierarkis, dengan distribusi peran yang tidak seimbang antarlevel pemerintahan. Pemisahan yang tegas antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan membatasi ruang kolaborasi lintas level dan lintas aktor, serta berpotensi mengurangi integrasi kebijakan energi dengan agenda pembangunan daerah dan kebutuhan masyarakat lokal. Dalam jangka panjang, konfigurasi ini dapat menghambat terbentuknya tata kelola energi terbarukan yang adaptif, inklusif, dan berkelanjutan.



Gambar 2. 4 Pola fungsi regulasi dan implementasi pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan

Sumber: olahan data hasil penelitian, 2024

Gambar tersebut menunjukkan pola ilmiah fungsi regulasi dan implementasi pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan yang bersifat hierarkis dan terpusat, di mana fungsi regulasi dan pengendalian sistem berada pada level nasional melalui Kementerian ESDM dan Dewan Energi Nasional (DEN) sebagai perumus kebijakan, penetap target RUEN, serta pengendali skema IPP–PLN. Pada level provinsi, Dinas ESDM Sulawesi Selatan menjalankan fungsi perencanaan dan fasilitasi melalui penyusunan RUED sebagai turunan RUEN, koordinasi program, serta inventarisasi potensi energi, tanpa kewenangan strategis atas proyek pembangkit besar. Di tingkat kabupaten, peran semakin terbatas pada pengawasan sosial dan penggunaan lahan. Implementasi teknis proyek skala besar seperti PLTB dijalankan oleh pengembang (IPP), sementara distribusi dan integrasi listrik ke sistem nasional sepenuhnya dikendalikan oleh PLN sebagai offtaker tunggal. Pola ini

menegaskan bahwa tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan lebih mencerminkan model sentralistik-teknokratis dibandingkan model kolaboratif lintas level dalam kerangka multi-level governance.

2.2.2 Pembahasan

Temuan penelitian menunjukkan bahwa pembagian kewenangan aktor negara dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan berlangsung dalam struktur yang bertahap namun sangat terpusat, dengan dominasi kuat pemerintah pusat dalam perumusan kebijakan, perencanaan teknis, serta pengendalian operasional proyek energi terbarukan, sementara pemerintah daerah berfungsi terutama sebagai pelaksana administratif dan penerima dampak kebijakan. Pola ini membentuk konfigurasi multi-level governance yang secara formal melibatkan banyak level pemerintahan, tetapi secara substantif memperlihatkan mekanisme pengambilan keputusan yang bersifat top-down.

Dalam perspektif teori multi-level governance, idealnya kewenangan kebijakan tersebar di antara berbagai level pemerintahan dan melibatkan aktor non-negara dalam proses pengambilan keputusan (Hooghe & Marks, 2001; Piattoni, 2010). Enderlein, Wälti, dan Zürn (2011) menekankan bahwa MLG tidak hanya menyangkut pembagian kewenangan formal, tetapi juga distribusi kapasitas dan pengaruh aktual dalam proses kebijakan. Namun, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun struktur pemerintahan bersifat bertingkat, pengaruh substantif tetap terkonsentrasi pada aktor pusat, terutama melalui Dewan Energi Nasional dan Kementerian ESDM.

Dominasi pemerintah pusat semakin diperkuat oleh mekanisme perencanaan energi nasional melalui RUEN yang menjadi rujukan wajib bagi penyusunan RUED di tingkat provinsi, sehingga kebijakan energi daerah tidak memiliki ruang otonomi substantif dalam menentukan arah strategis pembangunan energi terbarukan. Kondisi ini memperlihatkan apa yang oleh Scharpf (2009) disebut sebagai joint-decision system, di mana pemerintah daerah terlibat dalam implementasi, tetapi tidak memiliki posisi kuat dalam penentuan kebijakan inti. Dalam kerangka MLG, struktur semacam ini menghasilkan koordinasi vertikal yang kuat tetapi partisipasi horizontal yang lemah.

Peran teknis dan operasional juga dikendalikan oleh pemerintah pusat melalui Ditjen EBTKE dan PT PLN (Persero) sebagai operator tunggal sistem kelistrikan nasional. Penentuan lokasi proyek, kapasitas pembangkit, serta integrasi energi terbarukan ke dalam jaringan listrik ditetapkan melalui RUPTL yang disahkan oleh Menteri ESDM, bukan melalui mekanisme perencanaan daerah.

Hal ini memperkuat temuan Marquardt (2014) bahwa transisi energi di Indonesia lebih banyak digerakkan oleh kebijakan pusat, sementara aktor subnasional memiliki keterlibatan yang terbatas dalam proses perencanaan.

Dalam literatur MLG, kondisi ini mencerminkan bentuk hierarchical multi-level governance, di mana keterlibatan banyak level tidak serta-merta menghasilkan distribusi kekuasaan yang setara (Benz, 2011; Wälti, 2011). Pemerintah provinsi dalam kasus ini berfungsi terutama sebagai koordinator administratif dan fasilitator

kebijakan pusat, bukan sebagai aktor perencana kebijakan energi. Hal ini terlihat jelas dalam penyusunan RUED Sulawesi Selatan yang secara substansial hanya menerjemahkan target nasional ke dalam konteks daerah tanpa ruang modifikasi strategis.

Pada tingkat kabupaten, posisi aktor negara bahkan semakin marginal. Sejak penataan ulang kewenangan melalui kebijakan pemerintahan daerah, sektor energi tidak lagi menjadi kewenangan kabupaten, sehingga peran pemerintah kabupaten terbatas pada pengelolaan dampak sosial dan administrasi wilayah. Dalam kerangka MLG, kondisi ini memperlemah dimensi place-based governance, karena kebijakan energi tidak terintegrasi secara kuat dengan kebutuhan dan kondisi sosial ekonomi lokal (Keating, 2009).

Relasi antara pemerintah pusat dan sektor swasta juga berlangsung dalam kerangka yang sangat terkontrol melalui mekanisme IPP dan PPA dengan PLN sebagai offtaker tunggal. Meskipun swasta berperan sebagai produsen listrik, kendali sistem tetap berada pada negara melalui PLN, sehingga ruang inovasi lokal dan keterlibatan pemerintah daerah dalam skema bisnis energi menjadi sangat terbatas. Dalam perspektif global governance, kondisi ini menunjukkan bahwa kemitraan publik-swasta di sektor energi di Indonesia lebih bersifat kontraktual daripada kolaboratif (Beisheim et al., 2011; Slaughter & Hale, 2011).

Keterlibatan masyarakat dalam struktur kewenangan ini hampir tidak terlihat. Regulasi energi tidak secara eksplisit mengatur mekanisme partisipasi masyarakat dalam perencanaan proyek energi terbarukan, sehingga masyarakat hanya ditempatkan sebagai penerima manfaat dan dampak pembangunan, bukan sebagai aktor kebijakan. Dalam literatur MLG, keterlibatan masyarakat merupakan komponen penting legitimasi kebijakan publik (Scholte, 2011), sehingga absennya peran masyarakat memperkuat karakter teknokratis dan elitis dalam tata kelola energi terbarukan di daerah.

Jika dibandingkan dengan konteks Eropa, studi Dobravec et al. (2021) menunjukkan bahwa keberhasilan pengembangan energi terbarukan sangat dipengaruhi oleh keterlibatan aktif pemerintah lokal dalam perencanaan energi dan penguatan jejaring antaraktor lintas level. Perbedaan ini menunjukkan bahwa struktur kelembagaan nasional sangat menentukan bentuk konkret MLG yang terbentuk di sektor energi. Dalam konteks Indonesia, desain hukum energi yang menempatkan energi sebagai sektor strategis negara membatasi ruang desentralisasi kebijakan energi.

Dengan demikian, temuan penelitian ini menegaskan bahwa pembagian kewenangan aktor negara dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan membentuk pola MLG yang hierarkis dan terpusat, di mana keterlibatan aktor daerah dan masyarakat bersifat terbatas, sementara kontrol kebijakan dan teknis tetap berada pada pemerintah pusat dan PLN. Kondisi ini berpotensi melemahkan integrasi kebijakan energi dengan kebutuhan pembangunan daerah serta mengurangi legitimasi sosial proyek energi terbarukan di tingkat lokal.

Secara teoretis, hasil ini memperkuat kritik dalam literatur MLG bahwa tidak semua sistem bertingkat menghasilkan tata kelola yang partisipatif dan kolaboratif

(Hooghe & Marks, 2001; Enderlein et al., 2011; Zürn, 2010). Dalam praktiknya, MLG dapat beroperasi dalam bentuk yang tetap sentralistik apabila desain kelembagaan dan regulasi nasional menempatkan kewenangan strategis pada satu level dominan. Oleh karena itu, transisi energi terbarukan di Indonesia tidak hanya merupakan tantangan teknis, tetapi juga tantangan institusional dalam membangun tata kelola lintas level yang lebih seimbang dan inklusif.

Temuan penelitian ini juga menunjukkan bahwa koordinasi dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan lebih didominasi oleh mekanisme vertikal yang bersifat instruktif dan administratif, sementara koordinasi horizontal lintas sektor dan lintas aktor masih lemah dan belum terinstitusionalisasi secara kuat. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terutama berlangsung melalui penyelarasan dokumen perencanaan (RUEN–RUED) dan mekanisme pelaporan, bukan melalui proses perumusan kebijakan bersama yang bersifat deliberatif.

Dalam perspektif *multi-level governance*, koordinasi vertikal idealnya tidak hanya berupa hierarki administratif, tetapi juga mencakup proses negosiasi dan pembelajaran kebijakan antarlevel pemerintahan (Hooghe & Marks, 2001; Piattoni, 2010). Enderlein, Wälti, dan Zürn (2011) menekankan bahwa MLG menuntut adanya *interactive coordination*, bukan sekadar *command and control*. Namun, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa koordinasi pusat daerah dalam sektor energi terbarukan lebih menyerupai pola *administrative steering*, di mana pemerintah daerah berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pusat tanpa ruang signifikan untuk memengaruhi desain kebijakan.

Dominasi koordinasi vertikal terlihat jelas dalam peran Dewan Energi Nasional (DEN) yang memposisikan RUEN sebagai acuan wajib bagi penyusunan RUED daerah, sehingga ruang kebijakan daerah dibatasi pada penerjemahan target nasional ke dalam dokumen perencanaan daerah. Pola ini mencerminkan apa yang oleh Scharpf (2009) disebut sebagai *hierarchical joint-decision system*, di mana daerah terlibat dalam implementasi, tetapi tidak memiliki posisi kuat dalam pengambilan keputusan strategis. Dalam konteks MLG, kondisi ini memperkuat asimetri kekuasaan antarlevel pemerintahan.

Koordinasi vertikal juga tampak dalam hubungan antara Kementerian ESDM, Ditjen EBTKE, dan pemerintah daerah terkait pembangunan proyek energi terbarukan. Seluruh kerja sama teknis dan pengembangan proyek dikendalikan melalui mekanisme pusat, sehingga pemerintah daerah tidak terlibat dalam penentuan lokasi, kapasitas, maupun skema teknis proyek. Temuan ini sejalan dengan analisis Marquardt (2014) yang menunjukkan bahwa promosi energi terbarukan di Indonesia masih sangat bergantung pada kebijakan pusat, dengan keterlibatan aktor subnasional yang terbatas dalam perencanaan proyek.

Dalam literatur MLG, kondisi ini menunjukkan lemahnya *vertical policy integration*, karena implementor kebijakan tidak dilibatkan dalam proses desain kebijakan (Benz, 2011; Wälti, 2011). Idealnya, pemerintah daerah berfungsi sebagai *co-governor* dalam kebijakan lintas level, namun dalam praktiknya di Sulawesi Selatan, provinsi hanya menjalankan fungsi koordinasi administratif dan fasilitasi

kegiatan lapangan tanpa kewenangan strategis dalam perencanaan energi terbarukan.

Pada tingkat kabupaten, koordinasi vertikal menjadi semakin lemah karena kewenangan sektor energi telah ditarik ke tingkat provinsi dan pusat. Pemerintah kabupaten hanya terlibat dalam isu penggunaan lahan dan dampak sosial masyarakat, tanpa keterlibatan dalam perencanaan proyek atau pengambilan keputusan teknis. Dalam kerangka MLG, kondisi ini menghambat pendekatan *place-based governance* yang menekankan pentingnya penyesuaian kebijakan dengan konteks lokal (Keating, 2009).

Sementara itu, koordinasi horizontal antara pemerintah, swasta, dan masyarakat juga belum berkembang sebagai mekanisme tata kelola yang kolaboratif. Hubungan antara pengembang pembangkit dan pemerintah daerah bersifat formal dan terbatas pada pemenuhan kewajiban administratif, sedangkan relasi utama pengembang berlangsung dengan PLN sebagai *offtaker* dan pengelola jaringan nasional. Hal ini menunjukkan bahwa jaringan kebijakan yang terbentuk lebih bersifat sektoral dan teknokratis daripada lintas aktor dan lintas kepentingan.

Dalam teori MLG, koordinasi horizontal sangat penting untuk membangun *policy networks* yang memungkinkan pertukaran pengetahuan, penyelarasan kepentingan, dan inovasi kebijakan (Slaughter & Hale, 2011; Beisheim, Campe, & Schäferhoff, 2011). Namun, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme kemitraan publik–swasta di sektor energi terbarukan di Sulawesi Selatan lebih bersifat kontraktual dan tidak berkembang menjadi relasi tata kelola kolaboratif.

Keterlibatan masyarakat dalam koordinasi horizontal juga sangat terbatas. Masyarakat hanya terlibat sebagai tenaga kerja sementara pada tahap konstruksi dan tidak dilibatkan dalam proses perencanaan maupun evaluasi proyek. Dalam literatur MLG, partisipasi masyarakat merupakan sumber penting legitimasi kebijakan publik dan pembelajaran sosial (Scholte, 2011; Ostrom, 2010). Minimnya keterlibatan masyarakat menunjukkan bahwa tata kelola energi terbarukan di daerah masih bersifat elitis dan teknokratis.

Jika dibandingkan dengan konteks Eropa, studi Dobravec et al. (2021) menunjukkan bahwa keberhasilan pengembangan energi terbarukan sangat dipengaruhi oleh penguatan koordinasi horizontal di tingkat lokal dan keterlibatan aktif pemerintah daerah dalam perencanaan energi. Sementara itu, Jänicke (2017) menekankan pentingnya *multi-level reinforcement*, yaitu kondisi di mana kebijakan nasional diperkuat oleh inisiatif lokal dan jejaring aktor daerah. Kondisi ini tidak terlihat dalam kasus Sulawesi Selatan, di mana inisiatif lokal hampir tidak memiliki ruang dalam sistem koordinasi kebijakan energi.

Secara normatif, dominasi koordinasi vertikal dalam pemanfaatan energi terbarukan juga diperkuat oleh desain regulasi sektor energi yang menempatkan perencanaan dan pengendalian kebijakan pada pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah berfungsi sebagai pelaksana kebijakan. Kerangka hukum ini membentuk struktur koordinasi yang terpusat, sehingga peluang penguatan koordinasi horizontal lintas aktor di tingkat daerah menjadi terbatas.

Dengan demikian, baik dari sisi empiris maupun normatif, koordinasi dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan menunjukkan pola MLG yang hierarkis, di mana mekanisme vertikal lebih dominan dibandingkan mekanisme horizontal. Kondisi ini memperkuat struktur pembagian kewenangan yang terpusat serta membatasi integrasi kepentingan pembangunan daerah dan aspirasi masyarakat dalam perencanaan proyek energi terbarukan. Dalam jangka panjang, pola koordinasi seperti ini berpotensi menghambat terbentuknya tata kelola energi yang adaptif, inklusif, dan berkelanjutan di tingkat lokal.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa Multi-Level Governance (MLG) dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan secara empiris membentuk struktur bertingkat tetapi substantifnya bersifat terpusat. Secara formal, terdapat keterlibatan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten dalam tata kelola energi. Namun, dalam praktiknya, kewenangan strategis terkonsentrasi pada aktor negara tingkat pusat, khususnya Presiden, Dewan Energi Nasional (DEN), Kementerian ESDM, dan PT PLN (Persero). Pemerintah daerah berperan sebagai pelaksana administratif dan fasilitator kebijakan, bukan sebagai pengambil keputusan strategis. Dengan demikian, konfigurasi MLG yang terbentuk lebih mencerminkan pola hierarchical governance dibandingkan distributed governance.

Pada parameter pembagian kewenangan, pemerintah pusat memegang otoritas dalam perumusan kebijakan nasional melalui RUEN, penetapan target bauran energi, regulasi teknis, serta pengesahan RUPTL. Pemerintah provinsi diwajibkan menyusun RUED sebagai turunan RUEN, sehingga ruang diskresi kebijakan daerah bersifat terbatas. Kabupaten/kota bahkan tidak lagi memiliki kewenangan sektoral pasca penataan urusan pemerintahan. Struktur ini menunjukkan bahwa desentralisasi administratif tidak diikuti oleh desentralisasi kewenangan substantif dalam sektor energi terbarukan.

Dari sisi fungsi regulasi, aktor negara tingkat pusat mengendalikan keseluruhan kerangka normatif dan teknis. Kementerian ESDM melalui Ditjen EBTKE mengatur skema pengembangan energi terbarukan, termasuk kerja sama investasi dan mekanisme pengadaan. PLN berperan sebagai offtaker tunggal dan pengelola jaringan listrik nasional, sehingga seluruh listrik yang dihasilkan pembangkit energi terbarukan wajib disalurkan melalui sistem nasional. Artinya, meskipun proyek berada di wilayah Sulawesi Selatan, kendali sistem tetap berada pada pusat. Pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk menentukan skema tarif, lokasi proyek strategis, maupun integrasi jaringan.

Pada parameter koordinasi, hubungan vertikal antarlevel pemerintahan bersifat instruktif dan administratif. Proses penyelarasan kebijakan terjadi melalui pembinaan dan sinkronisasi dokumen, bukan melalui negosiasi kebijakan lintas level. Koordinasi horizontal di tingkat daerah juga terbatas, karena proyek energi terbarukan berskala besar dirancang dalam kerangka nasional dan terintegrasi langsung dengan PLN. Dengan demikian, pemerintah provinsi dan kabupaten tidak berfungsi sebagai co-designer kebijakan, melainkan sebagai pelaksana kebijakan pusat.

Dari sisi struktur kekuasaan, konfigurasi yang terbentuk menunjukkan pola inti–pinggiran. Inti kekuasaan berada pada pemerintah pusat dan PLN sebagai simpul

pengambilan keputusan dan pengendali sistem. Provinsi berada pada lingkaran fasilitasi dan koordinasi administratif, sedangkan kabupaten pada posisi residual. Struktur ini menciptakan stabilitas kebijakan secara nasional, tetapi membatasi ruang inovasi kebijakan daerah dan partisipasi lokal dalam perencanaan energi terbarukan.

Tabel 2. 3 Reduksi Data Wawancara Aktor Negara dalam Pemanfaatan Energi Terbarukan di Sulawesi Selatan

Parameter Aktor Negara	Reduksi Data	Interpretasi
Pembagian kewenangan antar level pemerintahan	Pemerintah pusat menetapkan kebijakan, target energi, regulasi, dan perencanaan strategis sektor energi. Pemerintah provinsi menjalankan fungsi koordinasi dan perencanaan daerah melalui RUED. Pemerintah kabupaten/kota berperan dalam aspek administratif, penggunaan lahan, dan pengelolaan dampak sosial proyek. PLN mengelola sistem ketenagalistrikan dan integrasi pembangkit ke jaringan listrik nasional.	Pembagian kewenangan menunjukkan adanya diferensiasi fungsi antar level pemerintahan dan institusi yang terlibat dalam pengembangan energi terbarukan.
Koordinasi vertikal dan horizontal	Koordinasi dilakukan melalui mekanisme perencanaan, forum koordinasi, penyusunan dokumen energi, serta hubungan kerja antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, PLN, dan pengembang energi terbarukan.	Pengembangan energi terbarukan melibatkan proses koordinasi lintas level pemerintahan dan lintas organisasi.
Pemisahan fungsi regulasi dan implementasi	Fungsi regulasi dilaksanakan oleh pemerintah melalui penyusunan kebijakan dan aturan sektor energi. Fungsi implementasi dilakukan oleh PLN sebagai operator sistem ketenagalistrikan serta pengembang energi terbarukan sebagai pelaksana pembangunan dan pengoperasian pembangkit.	Tata kelola energi terbarukan menunjukkan adanya pembagian fungsi antara regulator dan pelaksana implementasi.

Sumber: Hasil reduksi data wawancara peneliti (2024).

Secara keseluruhan, dari perspektif parameter aktor negara, Multi-Level Governance dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan belum sepenuhnya mencerminkan model governance yang simetris dan kolaboratif. Meskipun melibatkan banyak level pemerintahan, distribusi kewenangan dan kontrol kebijakan tetap terkonsentrasi pada level pusat. Dengan demikian, MLG yang terbentuk dapat dikategorikan sebagai multi-level governance yang bersifat hierarkis-terpusat, di mana implementasi bersifat bertingkat tetapi pengambilan keputusan tetap dominan di pusat.

Dalam perspektif teori Multi-Level Governance (MLG), distribusi kewenangan antarlevel pemerintahan menjadi indikator utama untuk menilai apakah suatu sistem

benar-benar bersifat terdesentralisasi atau tetap hierarkis. Hooghe dan Marks (2001) membedakan antara *Type I MLG* yang berbasis pembagian kewenangan teritorial tetap dan *Type II MLG* yang lebih fleksibel dan berbasis fungsi. Dalam konteks pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan, temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun secara formal terdapat pembagian kewenangan antara pusat, provinsi, dan kabupaten, struktur yang terbentuk lebih menyerupai *Type I yang hierarkis*, dengan dominasi kuat pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan strategis.

Piattoni (2010) menegaskan bahwa MLG tidak hanya berbicara tentang banyaknya level pemerintahan yang terlibat, tetapi tentang bagaimana otoritas didistribusikan dan dinegosiasikan di antara level tersebut. Dalam kasus Sulawesi Selatan, kewenangan substantif—seperti penetapan target bauran energi, integrasi sistem kelistrikan, penentuan tarif, dan persetujuan proyek strategis—terkonsentrasi pada pemerintah pusat melalui Kementerian ESDM dan Dewan Energi Nasional. Pemerintah provinsi hanya menyusun RUED sebagai turunan RUEN, tanpa ruang diskresi strategis. Hal ini menunjukkan bahwa relasi antarlevel lebih bersifat *administrative steering* daripada *shared rule*.

Enderlein, Wälti, dan Zürn (2011) mengingatkan bahwa sistem MLG dapat tetap bersifat sentralistik apabila distribusi kapasitas kebijakan tidak diikuti distribusi kekuasaan aktual. Temuan penelitian ini mengonfirmasi kondisi tersebut. Meskipun pemerintah daerah memiliki tanggung jawab administratif dalam implementasi energi terbarukan, kapasitas untuk memengaruhi desain kebijakan sangat terbatas. Dengan demikian, terjadi ketidakseimbangan antara tanggung jawab implementasi dan otoritas pengambilan keputusan.

Scharpf (2009) dalam konsep *joint-decision system* menjelaskan bahwa keterlibatan multi-level sering kali menghasilkan koordinasi vertikal yang kuat tetapi tidak selalu menghasilkan distribusi kekuasaan yang setara. Dalam konteks energi terbarukan di Sulawesi Selatan, pemerintah daerah memang terlibat dalam implementasi, tetapi keputusan inti tetap berada di pusat. Hal ini memperlihatkan pola *hierarchical joint decision*, bukan *negotiated multilevel governance*.

Dominasi pusat dalam sektor energi juga sejalan dengan karakter sektor ini sebagai *strategic policy domain*. Keating (2009) menunjukkan bahwa dalam sektor-sektor strategis seperti energi dan keamanan, negara cenderung mempertahankan kontrol terpusat meskipun secara formal menganut desentralisasi. Temuan penelitian ini mendukung argumen tersebut: energi terbarukan diposisikan sebagai bagian dari agenda ketahanan energi nasional, sehingga ruang kebijakan daerah menjadi terbatas.

Dari perspektif transisi energi, Marquardt (2014) menunjukkan bahwa pengembangan energi terbarukan di Indonesia sangat bergantung pada kebijakan pusat dan skema yang dikendalikan negara, terutama melalui PLN sebagai *single buyer*. Hal yang sama terlihat di Sulawesi Selatan, di mana seluruh listrik dari PLTB dan pembangkit lainnya wajib dijual kepada PLN. Struktur ini memperkuat stabilitas sistem, tetapi mempersempit ruang inovasi kebijakan lokal.

Dalam literatur global governance, Benz (2011) dan Wälti (2011) menjelaskan bahwa koordinasi vertikal yang dominan tanpa penguatan koordinasi horizontal dapat menghasilkan tata kelola yang stabil tetapi kurang adaptif. Temuan penelitian menunjukkan bahwa koordinasi pusat-daerah lebih bersifat instruktif dan administratif. Koordinasi horizontal antara pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat belum terinstitusionalisasi secara kuat, sehingga jaringan kebijakan tidak berkembang menjadi *policy network* yang kolaboratif.

Slaughter dan Hale (2011) serta Beisheim, Campe, dan Schäferhoff (2011) menekankan pentingnya kemitraan publik-swasta dalam tata kelola global. Namun dalam kasus Sulawesi Selatan, hubungan antara pemerintah dan pengembang energi terbarukan lebih bersifat kontraktual melalui mekanisme IPP dan PPA, bukan kemitraan kolaboratif berbasis pembagian kewenangan kebijakan. Negara tetap menjadi aktor dominan dalam menentukan parameter kerja sama.

Dari perspektif legitimasi kebijakan, Zürn (2010) dan Scholte (2011) menekankan pentingnya keterlibatan aktor subnasional dan masyarakat dalam meningkatkan legitimasi kebijakan multi-level. Temuan penelitian menunjukkan bahwa masyarakat sekitar proyek energi terbarukan tidak dilibatkan dalam perencanaan kebijakan dan hanya berperan sebagai penerima dampak. Kondisi ini memperlihatkan bahwa MLG yang terbentuk lebih bersifat teknokratis daripada partisipatif.

Studi Dobravec et al. (2021) di Eropa menunjukkan bahwa keberhasilan transisi energi sangat ditentukan oleh penguatan peran pemerintah lokal dan jejaring lintas aktor. Ketika dibandingkan, model tata kelola di Sulawesi Selatan memperlihatkan keterlibatan lokal yang minimal dalam desain kebijakan. Hal ini mengindikasikan bahwa transisi energi di Indonesia masih berada dalam fase *state-led transition*, bukan *multi-actor transition*.

Jänicke (2017) menyebut konsep *multi-level reinforcement*, yaitu kondisi ketika kebijakan nasional diperkuat oleh inisiatif lokal. Dalam kasus Sulawesi Selatan, penguatan semacam ini belum terlihat, karena kebijakan daerah sepenuhnya mengikuti kerangka pusat. Dengan demikian, hubungan antarlevel lebih bersifat linear daripada saling memperkuat.

Secara teoritis, hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa MLG dalam sektor energi terbarukan di Sulawesi Selatan beroperasi dalam bentuk yang oleh Hooghe dan Marks (2001) disebut sebagai *centralized multilevel governance*, yaitu struktur bertingkat dengan pusat sebagai pengendali utama. Model ini memang memberikan stabilitas kebijakan dan konsistensi sistem nasional, tetapi membatasi inovasi kebijakan daerah dan partisipasi lokal.

Dengan demikian, diskusi ilmiah ini menegaskan bahwa MLG dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan tidak sepenuhnya mencerminkan model governance kolaboratif yang terdistribusi, melainkan menunjukkan konfigurasi hierarkis dengan dominasi aktor negara tingkat pusat. Tantangan ke depan bukan hanya peningkatan kapasitas teknis energi terbarukan, tetapi juga reformulasi distribusi kewenangan agar tata kelola lintas level lebih seimbang, adaptif, dan inklusif.

2.3 Kesimpulan

Berdasarkan analisis terhadap tiga parameter Multi-Level Governance menurut Hooghe dan Marks (2001), yaitu pembagian kewenangan antar level pemerintahan, koordinasi vertikal dan horizontal, serta pemisahan fungsi regulasi dan implementasi, penelitian ini menemukan bahwa tata kelola energi terbarukan di Sulawesi Selatan menunjukkan pola yang hierarkis dan terpusat.

Pertama, dari aspek pembagian kewenangan, struktur tata kelola energi terbarukan secara normatif maupun empiris menempatkan pemerintah pusat sebagai aktor dominan. Pemerintah pusat melalui Kementerian ESDM dan Dewan Energi Nasional menetapkan arah kebijakan, target bauran energi, serta kerangka regulasi melalui RUEN dan regulasi sektoral lainnya. Pemerintah provinsi berperan sebagai fasilitator administratif melalui penyusunan RUED, sedangkan pemerintah kabupaten/kota kehilangan kewenangan strategis sejak penataan urusan pemerintahan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014. Kabupaten hanya menjalankan fungsi residu seperti pengawasan penggunaan lahan dan pengelolaan dampak sosial. Dengan demikian, distribusi kewenangan bersifat vertikal dan tidak seimbang.

Kedua, dalam aspek koordinasi vertikal dan horizontal, penelitian menemukan bahwa koordinasi didominasi oleh mekanisme vertikal yang bersifat administratif dan instruktif. Sinkronisasi antara RUEN dan RUED menunjukkan hubungan top-down, bukan negosiasi kebijakan yang setara. Koordinasi horizontal antara pemerintah daerah, PLN, pengembang (IPP), dan masyarakat belum terinstitusionalisasi secara kuat. Interaksi lintas aktor lebih bersifat operasional daripada deliberatif. Hal ini menyebabkan integrasi kepentingan daerah dan masyarakat dalam perencanaan energi terbarukan menjadi terbatas.

Ketiga, dari aspek pemisahan fungsi regulasi dan implementasi, terdapat pemisahan yang sangat tegas namun terkonsentrasi. Fungsi regulasi berada di tingkat pusat, sedangkan implementasi teknis proyek besar dilakukan oleh swasta melalui skema IPP dan PPA dengan PLN. Pemerintah daerah hanya menjalankan fungsi implementasi administratif untuk program bantuan skala kecil. Meskipun secara formal terdapat pemisahan fungsi, dalam praktiknya kontrol sistem tetap berada pada pusat melalui PLN sebagai pengelola jaringan dan off-taker tunggal.

Secara keseluruhan, konfigurasi Multi-Level Governance dalam pemanfaatan energi terbarukan di Sulawesi Selatan tidak menunjukkan pola polisentris yang seimbang, melainkan mencerminkan MLG yang terpusat (*centralized multi-level governance*). Keterlibatan banyak level pemerintahan tidak otomatis menghasilkan distribusi kekuasaan yang setara. Sebaliknya, relasi antarlevel tetap dikendalikan oleh pusat melalui regulasi, kontrol sistem ketenagalistrikan, dan mekanisme kontraktual. Kondisi ini menjelaskan mengapa pemerintah daerah dan masyarakat memiliki ruang pengaruh yang terbatas dalam pengambilan keputusan strategis energi terbarukan.

DAFTAR PUSTAKA

- 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>
- Beisheim, M., Campe, S., & Schäferhoff, M. (2011). Global governance through public–private partnerships. In H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn (Eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 370–382). Edward Elgar Publishing.
- Benz, A. (2011). The EU as a loosely coupled multi-level system. In H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn (Eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 214–226). Edward Elgar Publishing.
- Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St. Brieuc Bay. In J. Law (Ed.), *Power, action and belief: A new sociology of knowledge?* Routledge.
- Dobracev, V., Matak, N., Sakulin, C., & Krajačić, G. (2021). Multilevel governance energy planning and policy: A view on local energy initiatives. *Energy, Sustainability and Society*, 11(2), 1–17. <https://doi.org/10.1186/s13705-020-00277-y>
- 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>
- Enderlein, H., Wälti, S., & Zürn, M. (Eds.). (2011). *Handbook on multi-level governance*. Edward Elgar Publishing.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European integration online papers (EloP)*, 5(11).
- Indonesian Parliamentary Center. (2023). *Analisis kebijakan energi nasional*.
- Institute for Essential Services Reform. (2024). *Indonesia energy transition outlook 2024*. IESR.
- Jänicke, M. (2017). Multi-level reinforcement in European climate and energy governance: Mobilizing economic interests. *Environmental Policy and Governance*, 27(2), 122–136. <https://doi.org/10.1002/eet.1742>
- Keating, M. (2009). *Rescaling the European state: The making of territory and the rise of the meso*. Oxford University Press.
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia. (2017). Peraturan Menteri ESDM Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press.
- Marquardt, J. (2014). A struggle of multi-level governance: Promoting renewable energy in Indonesia. *Energy Procedia*, 58, 87–94. <https://doi.org/10.1016/j.egypro.2014.10.413>

- Marquardt, J. (2014). A struggle of multi-level governance: promoting renewable energy in Indonesia. *Energy Procedia*, 58, 87-94.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.
- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550–557. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>
- Pasal 33 UUD 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pemerintah Republik Indonesia.
- Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. (2022). Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2022 tentang Rencana Umum Energi Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2007). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2014). Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2017). Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional (RUEN).
- Piattoni, S. (2010). The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges. Oxford University Press.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145
- Scharpf, F. W. (2009). Legitimacy in the multilevel European polity. *European Union Studies Association*.
- Scholte, J. A. (2011). Civil society in multi-level governance. In H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn (Eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 383–398). Edward Elgar Publishing.
- Slaughter, A.-M., & Hale, T. N. (2011). Transgovernmental networks and multi-level governance. In H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn (Eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 358–369). Edward Elgar Publishing.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage Publications.

Zürn, M. (2010). Global governance as multi-level governance. In H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn (Eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 80–98). Edward Elgar Publishing.