



# **Analisis Collaborative Governance dalam Proyek Strategis Nasional Pengolahan Sampah Menjadi Energi Listrik (PSEL) di Benowo, Kota Surabaya**

(Studi Kasus Model KPBU)

**Zidni Muntaha Ridho<sup>1\*</sup>, Aisyah Nur Fadila<sup>2</sup>, Keisyah Reydi Natasya Sifa<sup>3</sup>, Kharisma Ilmi Alawy Wahbiyah<sup>1</sup>, Muhamad Fatih Eko Cahyo<sup>1</sup>, Ardiyansah<sup>6</sup>, Tauran<sup>7</sup>**

<sup>1-7</sup>Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

\*Korespondensi penulis: [24040674215@mhs.unesa.ac.id](mailto:24040674215@mhs.unesa.ac.id)<sup>1</sup>

**Abstract.** *This study examines the effectiveness of collaborative governance at the Benowo Waste to Energy facility following the 2025 Surabaya administrative court ruling. The facility represents a policy paradox where the success of the public private partnership scheme in attracting hundreds of billions of rupiah in investment is accompanied by escalating social conflicts and information transparency disputes. Utilizing a descriptive qualitative method based on field research this study dissects the collaborative failure through the theoretical framework of Ansell and Gash. Data collection was conducted through in depth interviews with government officials private operators environmental activists and affected residents. The analysis results indicate that the collaboration failed structurally due to severe power asymmetry since the initial planning phase. This failure was exacerbated by a flawed institutional design that legitimized bureaucratic information centralism and the dysfunction of facilitative leadership by the local government which prioritized investment stability over the fulfillment of citizens ecological rights. Ultimately the interaction process at the grassroots level was reduced to a transactional relationship where corporate social responsibility programs were merely used as instruments of social pacification to suppress temporary protests. This research concludes that the Benowo facility operates under a highly fragile closed governance model that sacrifices public legitimacy. As a solution the researcher recommends the need for an institutional design reconstruction that integrates guarantees of environmental justice and mandatory independent information transparency in future green infrastructure projects.*

**Keywords:** Collaborative Governance; Public Policy; Social Pacification; Transparency; Waste Management.

**Abstrak.** Penelitian ini mengkaji efektivitas tata kelola kolaboratif pada fasilitas Pengolahan Sampah menjadi Energi Listrik Benowo pascaputusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tahun 2025. Fasilitas ini merepresentasikan sebuah paradoks kebijakan di mana keberhasilan skema kemitraan pemerintah dan badan usaha dalam menarik investasi bernilai ratusan miliar rupiah justru diiringi oleh eskalasi konflik sosial dan sengketa keterbukaan informasi. Dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif berbasis studi lapangan penelitian ini membedah kegagalan kolaborasi tersebut melalui kerangka teori Ansell dan Gash. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam bersama aparat pemerintah pengelola swasta aktivis lingkungan dan warga terdampak. Hasil analisis menunjukkan bahwa kolaborasi gagal secara struktural akibat adanya asimetri kekuasaan yang tajam sejak fase awal perencanaan. Kegagalan tersebut diperparah oleh cacatnya desain institusional yang melegitimasi sentralisme informasi birokrasi serta disfungsi kepemimpinan fasilitatif pemerintah daerah yang lebih mengutamakan stabilitas investasi daripada pemenuhan hak ekologis warga. Pada akhirnya proses interaksi di tingkat tapak tereduksi menjadi hubungan transaksional di mana program tanggung jawab sosial perusahaan hanya digunakan sebagai instrumen pasifikasi sosial untuk meredam protes sesaat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa fasilitas Benowo beroperasi dengan model tata kelola tertutup yang sangat rapuh dan mengorbankan legitimasi publik. Sebagai solusi peneliti merekomendasikan perlunya rekonstruksi desain institusional yang mengintegrasikan jaminan keadilan lingkungan dan kewajiban transparansi informasi secara mandiri pada proyek infrastruktur hijau di masa depan.

**Kata Kunci:** Kebijakan Publik; Pasifikasi Sosial; Pengolahan Sampah; Tata Kelola Kolaboratif; Transparansi.

## **1. PENDAHULUAN**

### **Latar belakang masalah**

Fasilitas Pengolahan Sampah menjadi Energi Listrik Benowo di Kota Surabaya merupakan sebuah objek kebijakan strategis yang lahir sebagai respons atas kondisi krisis

timbulan sampah perkotaan yang mencapai angka seribu lima ratus hingga seribu enam ratus ton per hari (Republika 2026). Untuk mewujudkan infrastruktur berteknologi tinggi tersebut Pemerintah Kota Surabaya menjalin kerja sama dengan PT Sumber Organik melalui skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha. Signifikansi objek tata kelola ini semakin menguat setelah pemerintah pusat secara resmi menetapkannya sebagai Proyek Strategis Nasional melalui Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2018 (Sekretariat Kabinet 2018).

Namun pada konteks implementasinya muncul gejala paradoks yang sangat kontras di lapangan. Di satu sisi proyek ini mencatat keberhasilan teknis dan finansial yang gemilang dengan realisasi investasi mencapai tujuh ratus delapan belas miliar rupiah serta kemampuan menyuplai belasan megawatt energi listrik ke jaringan nasional (Kementerian PUPR 2026). Di sisi lain pencapaian tersebut diwarnai oleh eskalasi konflik sosial dan keluhan warga terkait eksternalitas negatif berupa polusi udara dan rembesan air lindi. Gejala penolakan ini memuncak pada sengketa transparansi informasi dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan yang pada akhirnya dimenangkan oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya pada akhir tahun 2025 (WALHI Jawa Timur 2025).

Gejala sengketa informasi dan marjinalisasi masyarakat sipil tersebut sangat relevan untuk dibedah menggunakan teori tata kelola kolaboratif yang dirumuskan oleh Ansell dan Gash (2008). Model teoretis ini menegaskan bahwa kemitraan antar pemangku kepentingan hanya dapat berhasil apabila ditopang oleh keseimbangan kondisi awal desain institusional yang menjamin keterbukaan kepemimpinan fasilitatif yang memediasi konflik serta proses kolaborasi yang mengedepankan dialog tatap muka. Kegagalan instrumen birokrasi dan korporasi dalam memenuhi prasyarat pelibatan publik tersebut merupakan bukti nyata terjadinya disfungsi institusional dalam relasi antara pemerintah dan masyarakat.

Berbagai upaya untuk menelaah tata kelola fasilitas ini sejatinya telah dilakukan dalam sejumlah studi terdahulu namun masih menyisakan ruang analisis yang kosong. Penelitian Safii dan Ekowati (2022) misalnya telah mengevaluasi skema kemitraan di Benowo namun kajian tersebut hanya berfokus secara eksklusif pada dimensi kelayakan finansial dan efisiensi teknis. Sementara itu Haryono (2024) menelaah aspek kepemimpinan sistemik dalam pengelolaan limbah di Surabaya tetapi cenderung menggunakan kacamata elite birokrasi tanpa menyentuh konflik horizontal di tingkat tapak. Di ranah lingkungan kajian Panjalu Rochim dan Murti (2024) memang menemukan bukti eksternalitas pencemaran terhadap warga sekitar namun pendekatan yang digunakan murni bersifat evaluasi teknis operasional dan bukan evaluasi atas kegagalan tata kelola kebijakan.

Melihat celah dari berbagai studi terdahulu tersebut penelitian ini memiliki urgensi yang sangat krusial dan mendesak. Hingga saat ini belum ada kajian yang secara spesifik membedah kegagalan kolaborasi di Benowo pasca jatuhnya putusan sengketa informasi tahun 2025. Evaluasi ini menjadi semakin penting dan berskala nasional mengingat adanya transisi sentralisasi kewenangan investasi proyek energi di bawah kendali Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara yang dimulai pada tahun 2026 (Antara News 2026). Apabila model tata kelola eksklusif dan tertutup di Benowo ini dibiarkan tanpa evaluasi maka terdapat risiko besar bahwa defisit legitimasi sosial serupa akan direplikasi pada berbagai pembangunan proyek strategis lain di seluruh Indonesia.

Berpijak pada urgensi tersebut penelitian ini bertujuan untuk membongkar secara mendalam dinamika dan disfungsi tata kelola kolaboratif yang menyebabkan terjadinya sengketa transparansi publik di fasilitas energi Benowo. Melalui telaah kritis ini peneliti berharap dapat merumuskan model rekomendasi tata kelola baru yang mampu menyeimbangkan ambisi percepatan investasi transisi energi nasional dengan prinsip akuntabilitas keadilan ekologis dan perlindungan hak informasi bagi masyarakat sipil.

## **2. TINJAUAN PUSTAKA**

### **Paradigma Tata Kelola dalam Kompleksitas Proyek Strategis Nasional**

Landasan teoretis penelitian ini berakar pada paradigma tata kelola yang menuntut adanya pergeseran peran negara dari penyedia tunggal menjadi fasilitator bagi aktor pasar dan masyarakat sipil (Henry 2012). Dalam konteks PSEL Benowo, paradigma ini menjadi sangat relevan karena pengelolaan sampah perkotaan di Surabaya telah bertransformasi menjadi masalah lintas batas yang tidak mampu diselesaikan secara mandiri oleh birokrasi pemerintah saja (Emerson dkk 2012). Ketiga pilar tata kelola yakni Pemerintah Kota Surabaya sebagai pilar negara, PT Sumber Organik sebagai pilar pasar, dan masyarakat terdampak sebagai pilar sipil seharusnya berada dalam interaksi yang sinergis. Namun, realitas sengketa informasi menunjukkan bahwa pilar masyarakat sipil justru terpinggirkan dari proses pengambilan keputusan strategis yang kemudian menciptakan defisit legitimasi pada proyek strategis nasional tersebut.

### **Variabel Ansell dan Gash sebagai Alat Diagnosis Kegagalan Kolaborasi**

Penelitian ini secara tegas menggunakan model tata kelola kolaboratif dari Ansell dan Gash (2008) untuk membedah mengapa sebuah proyek yang sukses secara teknis dapat mengalami kegagalan sosial. Variabel kondisi awal digunakan untuk mendiagnosis asimetri kekuasaan di mana Pemerintah Kota Surabaya dan PT Sumber Organik memiliki dominasi

mutlak atas informasi teknis dan regulasi, sementara masyarakat sipil berada pada posisi yang lemah karena harus menempuh jalur hukum hanya untuk mendapatkan akses dokumen lingkungan (Ansell dan Gash 2008). Kondisi awal yang timpang ini secara otomatis merusak variabel proses kolaborasi, khususnya dalam membangun kepercayaan atau *trust building*.

Lebih lanjut, variabel desain institusional dalam model ini membantu peneliti melihat bagaimana aturan main dalam proyek PSEL Benowo cenderung bersifat eksklusif. Desain kemitraan yang dirancang secara formal sering kali hanya mengakomodasi kepentingan elit birokrasi dan badan usaha namun mengabaikan elemen transparansi bagi publik (Ansell dan Gash 2008). Kegagalan ini semakin diperparah oleh disfungsi kepemimpinan fasilitatif di mana pemerintah daerah lebih berperan sebagai pembela investasi daripada sebagai mediator netral yang mampu menjembatani konflik antara kepentingan korporasi dengan hak ekologis warga Kelurahan Benowo.

### **Skema KPBU dan Paradoks Alokasi Risiko Sosial**

Arsitektur kolaborasi dalam proyek ini ditentukan secara struktural melalui kerangka Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha atau skema KPBU. Secara teoretis, skema ini bertujuan untuk mendistribusikan risiko kepada pihak yang paling mampu mengelolanya guna mencapai efisiensi fiskal (Safi'i dan Ekowati 2022). Namun, tinjauan terhadap kontrak Bangun Guna Serah di PSEL Benowo memperlihatkan adanya celah serius dalam aspek alokasi risiko tersebut. Peneliti menemukan bahwa kontrak kemitraan hanya berfokus secara ketat pada mitigasi risiko teknis dan finansial antara pemerintah dan swasta (Safi'i dan Ekowati 2022). Hal ini menciptakan risiko residu berupa dampak sosial dan lingkungan yang tidak termitigasi dalam desain institusional proyek, sehingga pada akhirnya beban tersebut menjadi sumber konflik yang meledak di tingkat masyarakat sipil (PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia 2025).

### **3. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif analitis yang berbasis pada studi lapangan. Pendekatan kualitatif dipilih karena sangat relevan untuk memahami secara holistik dan mendalam fenomena tata kelola kolaboratif berdasarkan pengalaman persepsi serta tindakan nyata para pemangku kepentingan yang terlibat secara langsung (Moleong 2017). Berbeda dengan kajian yang murni bersandar pada evaluasi teks kebijakan pendekatan studi lapangan ini memungkinkan peneliti untuk membongkar secara faktual paradoks antara capaian teknis investasi dan rendahnya transparansi publik langsung di lokasi kejadian.

Fokus lokasi penelitian dipusatkan pada fasilitas Pengolahan Sampah menjadi Energi Listrik Benowo yang secara administratif terletak di kawasan Kelurahan Benowo Kecamatan Pakal Kota Surabaya. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa fasilitas tersebut merupakan representasi nyata dari Proyek Strategis Nasional yang mengadopsi skema kemitraan pemerintah dan badan usaha namun secara faktual justru berhadapan dengan residu konflik sosial yang bermuara pada sengketa informasi publik.

Pengumpulan informasi dalam penelitian ini bersandar pada dua sumber utama yakni data primer dan data sekunder. Data primer digali secara langsung di lapangan melalui instrumen wawancara mendalam dengan menerapkan teknik penentuan informan secara purposif (Sugiyono 2022). Pemilihan informan dilakukan secara selektif untuk merepresentasikan ketiga pilar utama tata kelola publik. Unsur pemerintah diwakili oleh aparat Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya unsur badan usaha diwakili oleh manajemen operasional PT Sumber Organik serta unsur masyarakat sipil yang diwakili oleh aktivis Wahana Lingkungan Hidup Indonesia Jawa Timur beserta warga terdampak di wilayah ring satu. Adapun data sekunder dihimpun melalui penelaahan dokumen hukum dan regulasi seperti Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2018 dan salinan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tahun 2025.

Selain wawancara mendalam semi terstruktur teknik pengumpulan data juga didukung oleh observasi partisipatif untuk mengamati secara langsung kondisi infrastruktur serta dampak eksternalitas lingkungan yang dikeluhkan warga dan studi dokumentasi. Guna memastikan objektivitas dan kredibilitas seluruh temuan tersebut peneliti menerapkan mekanisme uji keabsahan data melalui teknik triangulasi sumber (Sugiyono 2022). Proses triangulasi ini dilakukan dengan cara menyilangkan dan membenturkan klaim keberhasilan operasional dari pihak pemerintah dan perusahaan dengan realitas keluhan warga serta bukti putusan hukum di pengadilan sehingga bias subjektivitas dapat ditekan seminimal mungkin.

Seluruh data empiris yang telah divalidasi kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis data kualitatif model interaktif. Model analisis ini mengadopsi kerangka kerja yang dikembangkan oleh Miles Huberman dan Saldana (2014) yang terdiri dari tiga alur kegiatan yang berlangsung secara berkesinambungan. Tahapan pertama adalah kondensasi data di mana peneliti menyaring dan mereduksi transkrip wawancara verbatim yang secara spesifik relevan dengan variabel tata kelola kolaboratif. Tahapan kedua adalah penyajian data dalam bentuk narasi deskriptif yang memvisualisasikan paradoks kemitraan. Tahapan terakhir adalah penarikan kesimpulan yang memverifikasi terjadinya disfungsi desain institusional dan sentralisme informasi dalam proyek strategis tersebut (Miles Huberman dan Saldana 2014).

#### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **Gambaran Umum Objek Penelitian**

Fasilitas Pengolahan Sampah menjadi Energi Listrik Benowo lahir sebagai langkah transformatif Pemerintah Kota Surabaya dalam merespons krisis timbulan sampah yang terus meningkat secara drastis setiap harinya. Signifikansi fasilitas ini menguat secara hukum dan politis setelah pemerintah pusat secara resmi menetapkannya sebagai Proyek Strategis Nasional melalui Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2018. Penetapan status strategis tersebut memberikan kepastian hukum bagi percepatan transisi energi ramah lingkungan di tingkat daerah tanpa perlu terhambat oleh birokrasi konvensional.

Dalam pelaksanaan teknis pembangunannya Pemerintah Kota Surabaya tidak mengelola fasilitas ini secara mandiri melainkan menggandeng PT Sumber Organik melalui skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha model Bangun Guna Serah. Kemitraan ini tercatat berhasil menarik investasi swasta bernilai ratusan miliar rupiah dan terbukti mampu menyuplai pasokan energi listrik hingga dua belas megawatt ke jaringan kelistrikan nasional. Meskipun diakui sangat sukses dalam mengatasi keterbatasan ruang fiskal daerah kemitraan ini sejatinya memiliki kelemahan mendasar. Desain kontrak yang disepakati cenderung berfokus secara kaku pada alokasi risiko finansial dan teknis semata sementara mekanisme mitigasi terhadap risiko residu sosial luput dari pengaturan struktural tersebut.

Kekosongan regulasi mitigasi sosial ini menjadi sangat problematik dan rentan memicu konflik apabila melihat kondisi geografis objek penelitian secara faktual di lapangan. Secara administratif proyek berskala raksasa ini terletak di Kelurahan Benowo di mana area operasional pengolahan limbah industri bersinggungan langsung dengan permukiman warga yang padat penduduk. Wilayah kawasan terdampak utama atau ring satu bahkan hanya dipisahkan oleh akses jalan desa yang sangat sempit dari dinding pembatas fasilitas insinerator. Kedekatan jarak geografis yang ekstrem inilah yang menempatkan masyarakat lokal pada posisi paling rentan terhadap paparan eksternalitas negatif seperti polusi udara dan rembesan air lindi setiap harinya.



**Gambar 1.** Kedekatan Fasilitas PSEL Benowo dengan Area Hunian.

*Sumber: Data primer peneliti.*

## **Analisis Kegagalan Tata Kelola Kolaboratif**

### ***Kondisi Awal Asimetri Kekuasaan dan Eskalasi Konflik***

Dalam kerangka tata kelola kolaboratif kondisi awal merupakan fondasi krusial yang menentukan arah interaksi antar pemangku kepentingan (Ansell dan Gash 2008). Temuan lapangan di fasilitas PSEL Benowo menunjukkan bahwa relasi kemitraan ini terbangun di atas fondasi asimetri kekuasaan yang sangat timpang. Otoritas regulasi pendanaan dan akses informasi teknis operasional sepenuhnya dimonopoli oleh instansi pemerintah dan PT Sumber Organik. Sebaliknya masyarakat Kelurahan Benowo dan kelompok masyarakat sipil seperti Wahana Lingkungan Hidup Indonesia berada pada posisi subordinat dengan hak atas akses informasi yang sengaja dibatasi. Dominasi absolut dari aliansi aktor negara dan pasar ini telah terbentuk secara struktural sejak fase awal perencanaan proyek sehingga sejak mula telah menutup rapat ruang negosiasi partisipatif bagi warga lokal.

Ketimpangan posisi tawar tersebut menjadi semakin tajam ketika dihadapkan pada realitas eksternalitas negatif yang dirasakan secara langsung oleh warga terdampak setiap harinya. Keluhan masyarakat mengenai pencemaran udara paparan bau gas metana yang menyengat serta kecemasan akan rembesan air lindi ke saluran drainase permukiman menjadi residu pembangunan yang harus ditanggung penuh oleh penduduk di wilayah ring satu (Panjalu dkk 2024). Fakta empiris di lapangan ini mengkonfirmasi bahwa masyarakat tidak pernah diposisikan sebagai mitra kolaborasi yang memiliki hak veto atas ruang hidupnya melainkan sekadar sebagai objek penerima dampak pasif dari sebuah proyek strategis nasional. Kondisi tata kelola lingkungan yang eksklusif tersebut pada akhirnya mengikis habis modal sosial

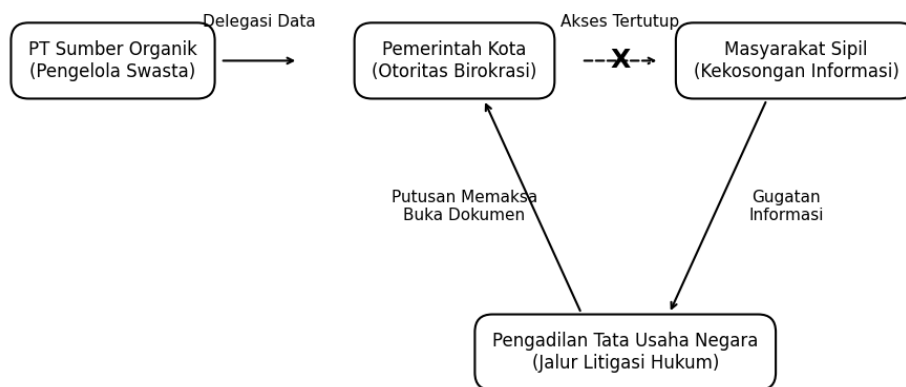
berupa kepercayaan publik dan memicu eskalasi penolakan yang merusak fondasi niat baik kolaborasi secara permanen.

### ***Disfungsi Desain Institusional dan Sentralisme Informasi***

Desain institusional dalam kerangka kerja sama publik dan swasta seharusnya mampu menjamin inklusivitas serta akuntabilitas bagi seluruh pemangku kepentingan yang terlibat (Ansell dan Gash 2008). Namun dalam naskah perjanjian kerja sama di PSEL Benowo terlihat adanya fokus yang sangat sempit pada pembagian risiko teknis dan finansial antara pemerintah dan badan usaha saja. Hal ini menyebabkan risiko sosial dan ekologis yang ditanggung oleh warga setempat tidak terakomodasi dalam aturan main yang formal sehingga menciptakan kekosongan perlindungan bagi masyarakat sipil. Ketiadaan klausul yang mewajibkan transparansi informasi secara berkala kepada warga membuktikan bahwa desain institusional ini lebih berorientasi pada kelancaran investasi daripada keadilan bagi masyarakat terdampak.

desain institusional tersebut semakin diperparah oleh praktik sentralisme informasi yang dilakukan oleh otoritas birokrasi di lapangan. Berdasarkan hasil observasi di lokasi penelitian peneliti tidak menemukan adanya sarana transparansi publik yang memadai seperti papan informasi pemantauan kualitas udara atau ringkasan dokumen AMDAL di area pemukiman terdampak. Pihak pengelola swasta cenderung melepaskan tanggung jawab komunikasi publiknya kepada instansi pemerintah yang pada gilirannya justru membatasi akses warga terhadap data faktual mengenai tingkat emisi dan pencemaran lindi. Praktik ini menciptakan hambatan birokratis yang kaku sehingga masyarakat kehilangan haknya untuk mengetahui kondisi lingkungan di sekitar tempat tinggal mereka secara aktual.

Puncak dari disfungsi transparansi informasi ini adalah terjadinya sengketa hukum yang berujung pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya pada tahun 2025 (WALHI Jawa Timur 2025). Putusan yang memenangkan hak warga atas akses dokumen lingkungan tersebut menjadi bukti empiris yang tidak terbantahkan bahwa desain institusional PSEL Benowo gagal memfasilitasi kebutuhan informasi publik secara sukarela. Kegagalan ini menunjukkan bahwa keterbukaan informasi dalam proyek strategis nasional masih dipandang oleh pemangku kebijakan sebagai ancaman stabilitas operasional alih alih sebagai kewajiban asasi negara kepada warganya. Kebuntuan akses informasi inilah yang secara sistematis merusak kepercayaan publik dan melumpuhkan efektivitas tata kelola kolaboratif di tingkat lokal.



**Gambar 2.** Bagan Alur Komunikasi Informasi Publik yang Terhambat atau Foto Papan Informasi yang Kosong/Tidak Ada.

Sumber: Diolah Peneliti

### ***Disfungsi Kepemimpinan Fasilitatif sebagai Mediator Konflik***

Kepemimpinan fasilitatif merupakan variabel esensial dalam tata kelola kolaboratif yang memiliki tanggung jawab besar untuk mengorkestrasi ruang dialog serta memediasi perbedaan kepentingan yang tajam antar pemangku kepentingan (Ansell dan Gash 2008). Dalam konteks pembangunan fasilitas energi di Benowo, peran kepemimpinan fasilitatif ini secara ideal harus dijalankan oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang otoritas publik yang memiliki kewajiban moral untuk melindungi hak asasi warga sekaligus menjaga iklim investasi. Namun, temuan empiris dalam penelitian ini justru mengungkap adanya disfungsi kepemimpinan yang sangat krusial. Aparat birokrasi yang seharusnya bertindak sebagai moderator netral justru memperlihatkan sikap paternalistik yang sangat kaku dan lebih memosisikan dirinya sebagai pelindung bagi kelancaran operasional pihak swasta daripada sebagai fasilitator bagi aspirasi masyarakat terdampak.

Kegagalan fungsi kepemimpinan ini terindikasi kuat dari ketidakmampuan instansi pemerintah daerah dalam menciptakan sebuah arena musyawarah yang setara bagi penduduk di wilayah ring satu Kelurahan Benowo. Alih alih membangun jembatan komunikasi yang dialogis guna mencari solusi atas masalah polusi udara dan rembesan air lindi, kepemimpinan birokrasi justru cenderung menutup diri dari kritik publik. Sikap yang tidak akomodatif tersebut menciptakan hambatan psikologis dan sosiologis di mana warga merasa suaranya tidak lagi didengar dalam koridor administrasi pemerintahan yang formal. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah daerah telah gagal menjalankan fungsinya untuk memberdayakan kelompok yang paling rentan dalam sebuah siklus kolaborasi publik.

Dampak paling fatal dari ketiadaan kepemimpinan fasilitatif yang jujur ini adalah runtuhnya modal kepercayaan masyarakat terhadap niat baik pemerintah dalam mengelola proyek strategis nasional. Karena saluran mediasi di tingkat lokal telah tersumbat oleh ego sektoral birokrasi, masyarakat sipil bersama organisasi aktivis lingkungan akhirnya terpaksa menempuh jalur perlawanan di luar sistem kolaborasi yang ada. Realitas sengketa informasi di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya pada tahun 2025 menjadi bukti sejarah yang tidak terbantahkan bahwa kepemimpinan lokal telah kehilangan legitimasi moralnya untuk menyelesaikan konflik secara damai. Situasi ini menunjukkan bahwa tanpa adanya pemimpin yang mampu bertindak sebagai penengah yang adil, proses tata kelola kolaboratif di Benowo hanya akan menjadi sekadar formalitas administratif yang rapuh di mata hukum dan masyarakat.

### ***Proses Kolaborasi Transaksional dan Pasifikasi Sosial***

Tahapan puncak dalam siklus tata kelola kolaboratif adalah proses operasional di lapangan yang sejatinya mensyaratkan adanya dialog tatap muka pembangunan kepercayaan serta komitmen pada pemahaman bersama antar pemangku kepentingan (Ansell dan Gash 2008). Namun berdasarkan hasil kondensasi data dan observasi lapangan interaksi yang terjadi antara pihak perusahaan pengelola dan warga terdampak telah tereduksi secara drastis menjadi hubungan yang murni bersifat transaksional. Proses musyawarah yang inklusif dan berkelanjutan tidak pernah terwujud secara tulus melainkan digerakkan semata mata oleh motif peredaman gejolak sosial.

Penggunaan instrumen program tanggung jawab sosial perusahaan berupa pembagian kompensasi materiil di area ring satu terbukti hanya difungsikan sebagai alat pasifikasi sosial. Pendekatan mitigasi yang bersifat sangat pragmatis ini dilancarkan agar kelancaran operasional mesin insinerator tidak terganggu oleh aksi protes warga terkait polusi udara dan rembesan air lindi. Alih alih membangun ruang dialog untuk menyelesaikan akar masalah pencemaran pihak pengelola memilih jalan pintas dengan menyalurkan bantuan materiil yang bersifat insidental guna membungkam keluhan kritis dari masyarakat sekitar.

Praktik pemberian kompensasi tersebut pada akhirnya hanya menciptakan sebuah ilusi penyelesaian sengketa di mana bantuan materiil digunakan sebagai selubung birokrasi untuk menutupi kegagalan pengelola dalam memitigasi sumber utama dampak lingkungan. Keseluruhan proses yang bersifat manipulatif ini menjadi konklusi akhir bahwa operasional PSEL Benowo telah kehilangan esensi kolaborasinya. Proyek strategis ini terbukti gagal secara substantif dalam menyelaraskan ambisi makro transisi energi nasional dengan prinsip keadilan ekologis dan pemberdayaan masyarakat di tingkat lokal.

## **5. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Penelitian ini bermuara pada satu konklusi utama bahwa penerapan tata kelola kolaboratif pada Proyek Strategis Nasional Pengolahan Sampah menjadi Energi Listrik Benowo mengalami kegagalan prosedural sekaligus substantif. Walaupun skema kemitraan pemerintah dan badan usaha mendulang kesuksesan besar dari segi investasi dan performa produksi energi teknis capaian tersebut nyatanya mengorbankan dimensi keadilan sosial dan transparansi publik. Paradoks kebijakan ini membuktikan eksistensi model tata kelola tertutup di mana stabilitas proyek strategis nasional dibangun di atas fondasi marginalisasi hak ekologis warga di wilayah tapak.

Akar dari kegagalan kolaborasi ini dapat disintesis melalui empat instrumen diagnostik. Pertama kondisi awal telah rusak sejak fase perencanaan akibat asimetri kekuasaan yang ekstrem antara aliansi teknokratis dan masyarakat lokal. Kedua desain institusional terbukti cacat karena hanya fokus pada pembagian beban teknis finansial namun melegitimasi praktik sentralisme informasi yang berujung pada sengketa hukum dokumen lingkungan. Ketiga kepemimpinan birokrasi terbukti mengalami disfungsi fatal karena aparat pemerintah lebih memosisikan diri sebagai pelindung kelancaran investasi korporasi alih alih bertindak sebagai mediator konflik yang netral. Keempat keseluruhan proses kolaborasi di lapangan telah tereduksi menjadi hubungan yang murni transaksional di mana instrumen tanggung jawab sosial sekadar dijadikan alat pasifikasi sosial pragmatis untuk meredam protes massal.

### **Saran**

Beranjak dari kesimpulan komprehensif tersebut peneliti merumuskan sejumlah rekomendasi strategis bagi perbaikan tata kelola kebijakan publik di masa depan. Bagi Pemerintah Kota Surabaya sangat mendesak untuk segera melakukan reformasi birokrasi menuju tata kelola yang terbuka. Pemerintah harus secara proaktif membuka akses dokumen analisis mengenai dampak lingkungan dan menginisiasi pembentukan forum musyawarah deliberatif yang secara legal memberikan ruang evaluasi bagi warga terdampak.

Bagi manajemen PT Sumber Organik disarankan untuk melakukan perombakan paradigma dari tanggung jawab sosial yang transaksional menuju akuntabilitas mandiri. Perusahaan wajib membangun sistem pemantauan kualitas udara dan air lindi secara waktu nyata yang dapat diakses langsung oleh publik guna memulihkan modal kepercayaan sosial yang telah hancur.

Terakhir bagi perumusan kebijakan di tingkat nasional khususnya menyongsong masa transisi kewenangan proyek infrastruktur energi ke lembaga investasi sentral pada tahun 2026

naskah akademik ini harus dijadikan sebagai peringatan strategis. Cetak biru kebijakan investasi transisi energi nasional di masa depan wajib mengintegrasikan instrumen perlindungan hak atas informasi dan keadilan ekologis secara formal agar defisit legitimasi sosial yang terjadi di Benowo tidak tereplikasi pada proyek strategis lain di seluruh nusantara.

## **DAFTAR REFERENSI**

- Aisyah, N. F., dkk. (2023). Kemitraan pemerintah dan swasta tentang pengelolaan sampah. *Jurnal Administrasi Negara*, 5(2), 45-56.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Antara News. (2026, 15 Februari). *Danantara ambil alih proyek PLTSa Samarinda*. Antara News.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Haryono, B. S. (2024). Systemic leadership in sustainable collaborative governance a case study of waste management in Surabaya. *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, 37(1), 12-24.
- Henry, N. (2012). *Public administration and public affairs* (12th ed.). Pearson.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2026). *Infrastructure for inclusive economic development Case studies vol 2*. Kementerian Keuangan RI.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2026). *Detail project TPA Benowo*. Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur.
- Lutfiana, R. (2023). Implementasi kebijakan pengolahan sampah menjadi energi listrik berbasis teknologi ramah lingkungan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 10(1), 22-35.
- Panjalu, G., Rochim, A., & Murti, A. (2024). Evaluasi dampak pembangunan pembangkit listrik tenaga sampah Benowo oleh kolaborasi pemerintah swasta dalam lingkungan masyarakat Kelurahan Sumberrejo. *ResearchGate*.
- Pramono, A. (2021). Collaborative governance the role of the House of APPIHI. *International Journal of Law and Society*.
- PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). (2025). *Acuan alokasi risiko kerja sama pemerintah dengan badan usaha KPBU*. PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia.
- Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2018 tentang Percepatan Pembangunan Instalasi Pengolah Sampah Menjadi Energi Listrik Berbasis Teknologi Ramah Lingkungan*. Sekretariat Kabinet RI.
- Republika. (2026, 15 Februari). *PSEL Benowo jadi tumpuan tekan sampah harian Surabaya*. Republika.
- Safi'i, M. I., & Ekowati, M. (2022). Public private partnership dalam program pengolahan sampah menjadi energi listrik di Kota Surabaya. *Journal of Public Policy and Management Review*, 11(2), 1-15.
- Siregar, B. (2025). Tinjauan transparansi informasi publik pada proyek strategis nasional. *Jurnal Hukum Lingkungan*, 8(2), 110-125.

- Stoker, G. (1998). Governance as theory five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Sulistiarni, D. (2024, Februari). *Inovasi pengelolaan sampah di Surabaya PSEL Benowo solusi menuju ekonomi sirkuler*. Diagram Kota.
- WALHI Jawa Timur. (2025, 3 Desember). *Menang Pemerintah Kota Surabaya wajib membuka dokumen AMDAL PLTSa Benowo*. WALHI Jawa Timur.
- Wibowo, A., & Kurniawan, B. (2022). Analisis dampak pencemaran lindi tempat pemrosesan akhir terhadap kualitas air sungai. *Jurnal Ilmu Lingkungan*, 15(3), 88-99.