



Kerjasama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan dalam Perspektif SDGs : Peluang Intergrasi dalam Pengembangan Regional

Durrani Akmaputri Ardyani^{1*}, Alya Syifa Maharani², Muhammad Misbahul Munir³

^{1,2,3} Prodi S1 Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,

Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

Email : durrani.23114@mhs.unesa.ac.id^{1*}, alyasyifa.23148@mhs.unesa.ac.id²,

muhhammadmisbahul.23109@mhs.unesa.ac.id³

Korespondensi penulis : durrani.23114@mhs.unesa.ac.id

Abstract. *Interregional cooperation is a strategic approach to addressing cross-boundary development challenges, particularly in supporting the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs). This study aims to examine the opportunities and challenges in implementing the Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan cooperation, which involves 11 regencies/cities across East and Central Java. The research employs a Systematic Literature Review (SLR) method, by collecting and analyzing relevant academic articles from Google Scholar and other sources. This study is grounded in the Intergovernmental Relations theory by Agranoff and Radin (2014), which emphasizes the importance of collaboration and coordination across multiple levels of government in managing modern governance complexities, using five core principles as the analytical framework. The findings show that this cooperation has significant potential to accelerate infrastructure development, improve public service efficiency, and enhance regional economic competitiveness, especially in relation to SDG 11 and SDG 17. However, the initiative still faces major challenges, including weak institutional coordination, differing regional priorities, and limited resources. Therefore, strengthening institutional frameworks, establishing a joint secretariat, and integrating SDG indicators into interregional planning are recommended as strategic steps toward more effective and sustainable cooperation.*

Keywords: *Interregional cooperation, SDGs, collaborative governance, regional development.*

Abstrak. Kerjasama antar daerah merupakan strategi penting dalam menghadapi tantangan pembangunan yang bersifat lintas wilayah, khususnya dalam rangka mendukung pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs). Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji peluang dan tantangan dari implementasi kerjasama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan yang melibatkan 11 kabupaten/kota di Jawa Timur dan Jawa Tengah. Metode yang digunakan adalah *Systematic Literature Review* (SLR), dengan menelusuri artikel-artikel ilmiah yang relevan menggunakan database Google Scholar dan sumber sumber lainnya. Penelitian ini menggunakan teori *Intergovernmental Relations* dari Agranoff dan Radin (2014), yang menekankan pentingnya kolaborasi dan koordinasi antar berbagai tingkat pemerintahan dalam tata kelola modern, dengan lima prinsip utama sebagai kerangka analisis. Hasil kajian menunjukkan bahwa kerjasama ini memiliki potensi besar dalam mempercepat pembangunan infrastruktur, meningkatkan efisiensi pelayanan publik, serta memperkuat daya saing ekonomi regional, khususnya dalam mendukung SDG 11 dan SDG 17. Namun, kerjasama ini masih menghadapi tantangan serius, seperti kurangnya koordinasi kelembagaan, perbedaan prioritas antar daerah, dan keterbatasan sumber daya. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kelembagaan, pembentukan sekretariat bersama, dan integrasi indikator SDGs dalam perencanaan lintas wilayah sebagai langkah strategis menuju implementasi kerjasama yang berkelanjutan dan efektif.

Kata Kunci: Kerjasama antar daerah, SDGs, tata kelola kolaboratif, pembangunan regional

1. PENDAHULUAN

Kerjasama antar daerah merupakan bentuk sinergi antara pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien. Adanya kebijakan otonomi daerah, mengharuskan daerah untuk mengembangkan daerahnya sendiri. Sehingga untuk mengoptimalkan potensinya, kerjasama antar daerah dapat menjadi salah satu alternatif yang saling menguntungkan menyangkut

kepentingan lintas wilayah (Pradany, dkk., 2012). Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki asas desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom dengan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab bagi daerah kota/kabupaten. Sehingga kerjasama ini dapat dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan optimalisasi potensi daerah. Sementara itu, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah menegaskan bahwa kerjasama antar daerah bertujuan untuk memperkuat koordinasi pembangunan serta meningkatkan daya saing regional.

Jawa Timur merupakan wilayah provinsi yang terletak di bagian timur Pulau Jawa, Indonesia. Luas wilayah dari Provinsi Jawa Timur adalah 48.033 km², dengan jumlah penduduk sebanyak 41.644.099 jiwa (tahun 2023) dengan kepadatan penduduk 867 jiwa/km². Jawa Timur sendiri merupakan provinsi dengan kabupaten/kota terbanyak di Indonesia, dengan jumlah 38 kabupaten/kota yang terdiri dari 29 kabupaten dan 9 kota. Dikarenakan provinsi Jawa Timur memiliki wilayah yang luas, jumlah penduduk yang besar serta kabupaten/kota terbanyak di Indonesia maka kerja sama perlu dilakukan karena tidak semua daerah memiliki sumber daya yang cukup untuk berkembang secara mandiri. Sinergi antar daerah memungkinkan efisiensi pelayanan publik, optimalisasi sumber daya, peningkatan daya saing ekonomi, penyelesaian masalah lintas wilayah serta percepatan pencapaian SDGs. Salah satu bentuk kerja sama antar daerah yang baru berkembang di Jawa Timur adalah kerja sama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan yang merupakan inisiatif kolaborasi antara beberapa kabupaten/kota dengan tujuan meningkatkan pembangunan wilayah.

Sejarah kerja sama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan dimulai sejak adanya keputusan bersama Gubernur Jawa Tengah dan Jawa Timur tanggal 7 Juni 2002 nomor 1 tahun 2002 serta 42 tahun 2002 tentang Kerjasama Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah dan Pemerintahan Provinsi Jawa Timur yang selanjutnya ditindaklanjuti oleh Bupati Bojonegoro, Bupati Tuban, Bupati Blora, dan Bupati Rembang pada pertemuan 6 Juli 2006 dengan membuat kesepakatan bersama dalam rangka kerjasama pembangunan daerah Blora, Tuban, Rembang, Bojonegoro disingkat Ratubangnegoro, yang bertujuan untuk mensinergikan program-program pembangunan yang dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat dan efisiensi dalam pelayanan publik. Melihat keberhasilan tersebut maka Bakorwil Bojonegoro pada tahun 2022 membentuk kerja sama yang lebih luas lagi di wilayah kerja Bakorwil Bojonegoro dengan membentuk kerja sama

Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan yang berada dibawah naungan Bidang Pemerintahan Bakorwil Bojonegoro.

Hal ini dilakukan untuk mencapai peningkatan kesejahteraan masyarakat, efisiensi dan efektifitas pelayanan publik serta percepatan pembangunan daerah di wilayah Bakorwil Bojonegoro dan sekitarnya. Kerja sama ini melibatkan 11 kabupaten/kota, dari jumlah tersebut, 8 kabupaten/kota termasuk dalam wilayah kerja Bakorwil Bojonegoro, sementara 3 kabupaten/kota lainnya berasal dari luar wilayah kerja Bakorwil Bojonegoro. Adapun 11 kabupaten/kota yang tergabung dalam kerja sama ini meliputi, Kabupaten Gresik, Kabupaten Jombang, Kabupaten Blora, Kabupaten Tuban, Kabupaten Rembang, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Mojokerto, Kota Mojokerto, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Nganjuk. Keunikan dari kerja sama ini adalah keterlibatan tiga kabupaten dari luar wilayah kerja Bakorwil Bojonegoro, yaitu Kabupaten Ngawi, Kabupaten Rembang (Jawa Tengah) dan Kabupaten Blora (Jawa Tengah), yang menunjukkan jangkauan koordinasi yang lebih luas.

Sachs (2015) menekankan pentingnya kerja sama lintas wilayah dan berbagai sektor untuk mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs). Ia juga menjelaskan bahwa pembangunan berkelanjutan memerlukan pendekatan lintas sektor dan kolaborasi antar sektor pemerintahan, swasta dan masyarakat. Dengan demikian, kerja sama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan ini dapat menjadi model sinergi dalam pembangunan wilayah yang berkelanjutan. Namun, dalam pelaksanaannya kerja sama ini masih terbatas penandatanganan Memorandum of Understanding (MoU) tanpa langkah konkret yang terlihat di lapangan. Implementasi nyata dari kerjasama ini masih menghadapi berbagai kendala, termasuk permasalahan seperti koordinasi antar daerah perbedaan prioritas pembangunan dan keterbatasan sumber daya masih menjadi hambatan dalam merealisasikan tujuan kerja sama ini. Padahal dalam perspektif Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*) kerja sama antar daerah ini dapat menjadi instrumen penting dalam mencapai beberapa target utama, terutama SDG 11 (Kota dan Permukiman Berkelanjutan) dan SDG 17 (Kemitraan untuk Mencapai Keberlanjutan).

Keberhasilan implementasi kerjasama antar daerah sangat bergantung pada mekanisme koordinasi dan komitmen politik dari pemangku kepentingan (Ansell & Gash, 2008). Dalam kerja sama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan terdapat contoh keberhasilan yang telah dilaksanakan yaitu, pembangunan Jembatan Luwihaji - Medalem yang menghubungkan wilayah Blora Selatan (Kradenan, Randublatung, Kedungtuban, Jati) dan Barat Daya Bojonegoro (Ngraho, Margomulyo, Tambakrejo). Namun, secara

keseluruhan, implementasi kerja sama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan masih menghadapi tantangan. Meskipun telah dilakukan penandatanganan nota kesepahaman (MoU) oleh 11 kabupaten/kota yang terlibat, namun, pembentukan sekretariat bersama sebagai badan pengelola kerjasama belum terealisasikan. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk menulis artikel dengan judul *Kerjasama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan dalam Perspektif SDGs: Peluang Integrasi dalam Pengembangan Regional*, untuk mengidentifikasi peluang dan tantangan dalam implementasi kerja sama ini serta memberikan rekomendasi strategis agar dapat berjalan secara efektif dan berkelanjutan.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan tinjauan literatur atau literatur review dengan metode yang disebut *Systematic Literature Review* (SLR) merupakan sebuah cara sistematis untuk mengumpulkan, mengevaluasi secara kritis, mengintegrasikan dan menyajikan temuan dari berbagai studi penelitian pada pertanyaan penelitian atau topik yang ingin didalami. Penelitian ini diawali dengan mencari artikel yang berkaitan dengan topik penelitian yang akan diteliti.

Metode Tinjauan pustaka sistemik atau *Systematic Literature Review* (SLR) adalah tinjauan yang direncanakan dengan baik untuk menjawab pertanyaan penelitian tertentu menggunakan metodologi yang sistematis dan eksplisit untuk mengidentifikasi, memilih, dan mengevaluasi secara kritis hasil penelitian yang diambil. Pertanyaan penelitian ini adalah “bagaimana hubungan kerjasama antara daerah satu dengan daerah lainnya?”.

Penelusuran artikel menggunakan database pencarian Google Scholar dan berbagai sumber jurnal dan artikel lainnya dengan kata kunci yang digunakan adalah kerjasama antar daerah. Dimulai dengan proses pencarian awal kemudian penulis melakukan seleksi awal berdasarkan judul dan abstrak, lalu melanjutkan dengan evaluasi menyeluruh terhadap isi artikel yang sesuai dengan fokus yang dibahas. Hasil-hasil dari artikel yang telah terseleksi kemudian di analisis untuk menemukan pola, temuan dan kesimpulan yang mendalam terkait dinamika dan bentuk kerja sama antar daerah.

Sebagai dasar konseptual, penulis menggunakan teori *Intergovernmental Relations* dari Agranoff dan Radin (2014) yang menekankan pentingnya kolaborasi dan koordinasi antara berbagai tingkat pemerintahan dalam menghadapi kompleksitas tata kelola modern. Teori tersebut dikembangkan ke dalam lima prinsip utama :

1. Otoritas tumpang tindih (*Overlapping Authority*)
2. Kolaborasi dan Koordinasi
3. Fleksibilitas dan Adaptasi
4. Partisipasi Multilevel
5. Berbagi Sumber Daya dan Informasi

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Urgensi Kerjasama Antar Wilayah

Di era otonomi daerah dan urbanisasi yang pesat, kerjasama antar wilayah menjadi kebutuhan penting bagi setiap daerah. Otonomi memberikan kebebasan kepada setiap daerah untuk mengelola sumber daya dan kebijakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan. Namun, tantangan yang dihadapi sering kali melampaui batas administrasi dan sumber daya sehingga kerjasama antar wilayah memungkinkan daerah untuk bersinergi dalam mengatasi isu-isu yang bersifat lintas batas, sehingga dapat menciptakan solusi yang lebih efektif dan efisien. Menurut Firman (2009) menjelaskan urbanisasi dan ekspansi kota metropolitan di Indonesia telah menciptakan aglomerasi yang saling bergantung sehingga menuntut koordinasi antar pemerintah daerah untuk memastikan efisiensi pembangunan. Pertumbuhan populasi seringkali tidak diimbangi dengan penyediaan infrastruktur dan pelayanan publik yang memadai. Maka dari itu, kerjasama antar daerah ini dapat menjadi solusi dalam merencanakan dan mengelola pertumbuhan daerah secara berkelanjutan, dengan berbagi sumber daya dan pengetahuan daerah yang berdekatan.

Berdasarkan hasil kajian oleh *OECD Economic Survey: Indonesia 2016*, menjelaskan pendekatan kerjasama daerah menjadi sangat penting dalam perencanaan pembangunan nasional. Hal ini berkaitan dengan ketimpangan pembangunan antar daerah yang masih cukup besar. Ketimpangan tidak hanya terbatas pada aspek ekonomi saja, tetapi juga mencakup akses terhadap infrastruktur dasar. Hal ini menegaskan pentingnya adanya koordinasi fiskal yang lebih kuat antar tingkat pemerintahan dan antar wilayah. Pendekatan kerjasama antar wilayah diharapkan dapat mengatasi fragmentasi administratif dan memperkuat efektivitas program pembangunan, khususnya dalam proyek-proyek yang bersifat lintas batas seperti infrastruktur transportasi atau pengelolaan sumber daya alam. Melalui kerjasama yang erat, daerah yang lebih maju dapat berbagi praktik baik (*best practices*) dan sumber daya teknis kepada daerah yang tertinggal. Di sisi lain, pemerintah pusat juga perlu mendorong sinergi ini melalui kebijakan insentif dan fasilitasi

perencanaan bersama.

Menurut Kovacs (2020) menekankan bahwa integrasi dan koordinasi antar wilayah sangat penting untuk mengatasi tantangan urbanisasi yang kompleks, seperti tata kelola lahan, transportasi, infrastruktur dan pengelolaan sumber daya yang efisien. Kerjasama ini memungkinkan daerah untuk saling berbagi praktik terbaik dalam sumber daya dan inovasi guna mempercepat pencapaian SDGs. Kerjasama antar daerah berperan langsung dalam sejumlah tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs), diantaranya, SDG 11 (**Kota dan Permukiman yang Berkelanjutan**) yang mendorong kota menjadi inklusif, aman, tangguh dan berkelanjutan. Untuk mencapainya perlu tata ruang, transportasi dan pengelolaan lingkungan yang memadai maka harus melibatkan kerjasama lintas batas untuk mencapai tujuan tersebut. Berdasarkan *World Cities Report 2016 : Urbanization and Development-Emerging Futures*, kerjasama lintas sektor dan lintas daerah administratif memungkinkan pemanfaatan sumber daya secara efisien dan pengintegrasian kebijakan. Melalui kolaborasi dari berbagai pihak dapat mengelola urbanisasi secara efektif, meningkatkan kualitas hidup dan mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. SDG 17 (**Kemitraan Mencapai Tujuan**) menekankan pentingnya kemitraan dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Kerjasama antar daerah menciptakan platform untuk berbagi sumber daya, pengetahuan dan teknologi serta memperkuat kapasitas institusi lokal dalam perencanaan dan implementasi program pembangunan.

Sejarah Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan

Provinsi Jawa Timur dikenal sebagai provinsi dengan jumlah kabupaten/kota terbanyak se Indonesia yang terdiri dari 29 kabupaten dan 9 kota. Dalam pengelolaan wilayah dan pembangunan regionalnya, terdapat inisiatif kerja sama antar daerah yang menjadi strategi penting dalam mendorong efisiensi tata kelola pemerintahan dan percepatan pembangunan. Maka terbentuklah kerja sama regional disebut, Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan yang melibatkan sebelas kabupaten/kota yang tersebar di Provinsi Jawa Timur dan Jawa Tengah, yaitu Kabupaten Gresik, Jombang, Blora, Tuban, Rembang, Bojonegoro, Mojokerto, Ngawi, Lamongan, Nganjuk, dan Kota Mojokerto. Secara geografis, kawasan ini memiliki posisi strategis karena terletak di jalur transportasi utama yang menghubungkan berbagai daerah di Jawa Timur dan Jawa Tengah, serta dekat dengan kawasan industri dan pelabuhan penting serta jalur lintas provinsi yang padat dengan aktivitas ekonomi menjadikan kawasan ini sebagai koridor vital bagi mobilitas barang, jasa dan manusia. Posisi strategis ini memberi potensi besar dalam pengembangan ekonomi regional yang terintegrasi, karena memungkinkan

daerah-daerah yang tergabung dalam kerja sama ini untuk saling melengkapi potensi dan kebutuhan, menciptakan rantai nilai produksi yang efisien, dan membuka akses pasar yang lebih luas. Kerjasama antar daerah menjadi instrumen strategi penting dalam mengatasi keterbatasan sumber daya yang dimiliki masing-masing wilayah dan sekaligus meningkatkan efisiensi pelayanan publik (Dwiyanto, 2006)

Kerja sama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan ini merupakan terusan dan pengembangan Kerjasama antar daerah Ratubangnegoro yang terdiri dari Kabupaten Blora (Jawa Tengah), Tuban (Jawa Timur), Rembang (Jawa Tengah), dan Bojonegoro (Jawa Timur) yang ditandatangani oleh 4 Bupati yang bersangkutan pada tanggal 06 Juli 2006. Kerjasama ini sebelumnya dalam naungan Badan Koordinasi Wilayah (Bakorwil) Bojonegoro sehingga Bakorwil Bojonegoro menginisiasi kerja sama Ratubangnegoro ini menjadi lebih luas lagi, yaitu Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan. Dari monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan kerjasama Ratubangnegoro sudah menghasilkan beberapa pelaksanaan perjanjian kerjasama yang sudah dilakukan oleh OPD terkait. Salah satu contohnya, pembangunan Jembatan Kasiman yang menghubungkan antara Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Blora. Selain itu, terdapat kerja sama dalam membantu lintas batas penanggulangan bencana alam yang dilakukan oleh BPBD setempat. Dari latar belakang tersebut maka Bakorwil Bojonegoro menginisiasikan kerjasama delapan kabupaten/kota yang berada di wilayah kerja Bakorwil Bojonegoro dan tiga kabupaten yang berbatasan, maka teretuslah istilah Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan. Secara demografis, wilayah kerja sama ini dihuni oleh populasi besar dengan latar belakang sosial ekonomi yang beragam, sehingga memerlukan pendekatan kolaboratif untuk memastikan pemerataan pembangunan dan juga memastikan bahwa setiap daerah dapat berkontribusi dan memperoleh manfaat secara adil dan proporsional. Maka dari itu, kerja sama bukan hanya sebuah pilihan, melainkan juga kebutuhan strategis untuk menciptakan keterpaduan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Porter (2003) dalam *“The Economic Performance of Region”* menegaskan bahwa kerja sama antar wilayah berpotensi untuk menciptakan aglomerasi ekonomi, dimana sinergi antar daerah dapat mempercepat pertumbuhan melalui integrasi sumber daya, pasar, dan infrastruktur. Dengan memadukan kekuatan masing-masing daerah baik dari segi industri, pertanian, jasa, hingga sumber daya manusia, kerja sama ini dapat mendorong terbentuknya kawasan ekonomi baru yang tidak hanya kompetitif di tingkat lokal, tetapi juga memiliki daya saing di tingkat nasional bahkan internasional. Tujuan kerja sama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan adalah untuk mewujudkan efisiensi

penyelenggaraan pemerintahan, efektivitas layanan publik dan sinergi pembangunan lintas wilayah. Hal ini, tidak terlepas dari semangat desentralisasi yang terkandung dalam otonomi daerah. Rondinelli dan Cheema (1983) menekankan bahwa otonomi daerah memberikan peluang besar bagi daerah untuk mengembangkan inovasi dalam tata kelola, termasuk melalui mekanisme kerjasama antar wilayah yang berbasis pada kesetaraan dan saling menguntungkan. Hal ini juga sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mendorong daerah untuk melakukan kerja sama dalam rangka mendukung fungsi pelayanan dan pembangunan yang lebih optimal.

Tabel 1

No.	Kabupaten/Kota	Provinsi	Potensi Unggulan
1	Bojonegoro	Jawa Timur	Migas, pertanian, pariwisata
2	Tuban	Jawa Timur	Industri semen, pelabuhan
3	Blora	Jawa Tengah	Pertanian, migas
4	Rembang	Jawa Tengah	Perikanan, batik
5	Lamongan	Jawa Timur	Perikanan, pertanian
6	Gresik	Jawa Timur	Kawasan industri
7	Mojokerto (Kab/Kota)	Jawa Timur	Kerajinan, pariwisata
8	Jombang	Jawa Timur	Pendidikan, agribisnis
9	Ngawi	Jawa Timur	Agroindustri, logistik
10	Nganjuk	Jawa Timur	Hortikultura, tanaman obat

Tabel 1 Wilayah Kerja Sama dan Potensi Unggulan

Menurut Hudalah dan Firman (2012) perencanaan wilayah yang terpadu tidak hanya memperkuat konektivitas antar daerah, tetapi juga memastikan pemerintahan hasil pembangunan. Dalam kerja sama Grebang Ratubnagnegoro Kertowilangan, integrasi ini menjadi upaya strategis untuk menjawab tantangan- tantangan pembangunan yang bersifat lintas batas administratif. Melalui penandatanganan Nota Kesepahaman (MoU)

dan Perjanjian Kerja Sama (PKS), kolaborasi ini diharapkan mampu mempercepat pembangunan di berbagai sektor strategis, seperti infrastruktur, pengelolaan sumber daya alam, ketahanan pangan, dan penanggulangan bencana. Selain itu, kerja sama ini juga

diharapkan dapat menjadi forum untuk merumuskan solusi terhadap permasalahan yang selama ini menjadi hambatan dalam pelaksanaan program antarwilayah, sekaligus memperkuat kohesi antar daerah dalam mewujudkan pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan di kawasan tersebut. Lebih dari itu, kolaborasi antar daerah ini juga berfungsi sebagai forum dialog kebijakan untuk menyusun solusi atas berbagai hambatan pelaksanaan program yang sebelumnya sulit ditangani secara sektoral atau individual oleh masing-masing daerah.

Ruang Lingkup Kerjasama

Dalam menghadapi tantangan pembangunan wilayah yang kompleks dan melintasi batas-batas administratif, pendekatan kolaboratif tidak hanya menjadi pilihan strategis, melainkan juga telah menjadi kebutuhan mutlak. Kawasan kerja sama GrebangRatubangnegoro Kertowilangan yang terdiri dari kabupaten/kota di Jawa Timur dan Jawa Tengah mencerminkan dinamika pembangunan yang beragam, baik dari segi sumber daya, infrastruktur maupun kapasitas kelembagaan. Dalam hal ini kerja sama daerah menjadi hal krusial untuk menjawab persoalan-persoalan pembangunan yang bersifat lintas wilayah.

Agranoff dan Radin (2014) mengemukakan bahwa tata kelola modern memerlukan sinergi lintas sektor dan tingkat pemerintahan yang didasarkan pada prinsip kolaborasi dan koordinasi. Mereka mengembangkan lima prinsip utama tata kelola kolaboratif yang sangat relevan untuk menganalisis dan memperkuat kerja sama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan. Lima prinsip tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Dalam tas Tumpang Tindih (Overlapping Author Otoritiy)

Kerangka kerja sama ini, tumpang tindih otoritas bukan lagi menjadi penghalang bagi integrasi kebijakan. Justru, keberadaan otoritas yang tumpang tindih menjadi peluang strategis untuk menyatukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan lintas wilayah. Pengelolaan infrastruktur strategis seperti jembatan, jalan lintas kabupaten, hingga kawasan industri bersama, menuntut pemahaman dan kesepakatan lintas daerah. Sebagai contoh, pembangunan Jembatan Kasiman yang menghubungkan Bojonegoro dengan Blora menuntut kerja sama intensif, baik dalam hal teknis maupun aspek kebijakan fiskal dan regulasi yang mendukung operasionalisasi proyek.

b. Kolaborasi dan Koordinasi Dalam konteks Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan, kolaborasi tidak hanya terjadi di antara pemerintah daerah, tetapi juga melibatkan pelaku usaha, lembaga swadaya masyarakat, dan perguruan tinggi. Hal ini sejalan dengan transformasi model pemerintahan dari government ke governance, yang

menekankan keterlibatan berbagai aktor non- negara dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Dengan adanya koordinasi yang terstruktur, daerah-daerah di kawasan kerja sama ini dapat menghindari tumpang tindih program, menciptakan sinergi anggaran, serta mendorong penyusunan perencanaan lintas sektor yang lebih terintegrasi dan efisien.

- c. **Fleksibilitas dan Adaptasi Kemampuan** untuk beradaptasi dengan perubahan kondisi ekonomi, sosial, maupun kebijakan nasional merupakan aspek penting dalam keberhasilan kerja sama lintas daerah. Dalam praktiknya, daerah-daerah dalam kerja sama ini menghadapi tantangan yang berbeda-beda, baik dari sisi geografis maupun karakteristik masyarakatnya. Oleh karena itu, dibutuhkan fleksibilitas dalam menetapkan prioritas pembangunan dan menyusun kebijakan yang responsif terhadap konteks lokal. Sebagai contoh, saat menghadapi pandemi COVID-19, masing-masing daerah dapat menyesuaikan strategi ketahanan ekonomi lokal yang tetap sejalan dengan visi pembangunan regional.
- d. **Partisipasi Multilevel Kerja sama** ini juga harus menjamin keterlibatan berbagai pihak dalam pengambilan keputusan. Pendekatan multilevel participation memungkinkan kebijakan tidak hanya bersifat top- down dari pemerintah pusat atau provinsi, tetapi juga bottom-up dari masyarakat lokal. Pelibatan masyarakat dalam perencanaan kawasan agrowisata, misalnya, memungkinkan daerah memanfaatkan kearifan lokal dan potensi ekonomi mikro secara lebih optimal. Hal ini sejalan dengan tujuan pembangunan inklusif yang tidak hanya fokus pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga pada pemerataan manfaat bagi seluruh lapisan masyarakat.
- e. **Berbagi Sumber Daya dan Informasi** Salah satu kekuatan utama kerja sama antardaerah adalah adanya peluang untuk saling melengkapi dalam hal sumber daya. Daerah dengan sumber daya alam melimpah dapat terhubung dengan daerah yang memiliki basis industri atau SDM yang unggul. Pertukaran data dan informasi pembangunan, seperti pemetaan potensi wilayah, tren pasar, dan arah kebijakan nasional, dapat meningkatkan kualitas perencanaan dan pengambilan keputusan bersama. Dalam hal ini, platform digital lintas daerah menjadi penting untuk memfasilitasi pertukaran informasi secara cepat, akurat, dan transparan.

Tabel 2. *Prinsip Teori Intergovernmental dan Implementasi*

Intergovernmental Relations	dalam Kerjasama GRK
Overlapping Authority	Proyek jembatan lintas wilayah Bojonegoro–Blora
Kolaborasi dan Koordinasi	Rapat lintas OPD dan penyusunan agenda bersama
Fleksibilitas dan Adaptasi	Penyesuaian kebijakan COVID- 19 di masing-masing daerah
Partisipasi Multilevel	Pelibatan LSM dan masyarakat dalam perencanaan agrowisata
Berbagi Sumber Daya dan Informasi	Pertukaran data antar kabupaten dan kerja sama penanggulangan bencana

Integrasi Perencanaan Wilayah dan Program Lintas Daerah

Menurut Sukarti (2012), otonomi daerah dapat berperan sebagai sebuah instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan dan kerjasama yang ideal di antara berbagai pemerintah daerah. Langkah ini menjadi bentuk upaya pemerintah dalam menyelaraskan perencanaan pembangunan antar wilayah. Hal ini telah diatur oleh UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah terkait memberikan legalitas untuk dapat melaksanakan kerjasama pembangunan dengan pihak ketiga (publik dan swasta) maupun kerjasama antar daerah yang bertetangga. Dengan adanya integrasi antar wilayah, pemerintah dapat lebih mudah merealisasikan program dan meningkatkan efisiensi, dan efektivitas dalam penggunaan sumber daya. Tujuan dari integrasi sendiri adalah untuk saling melengkapi dan mendukung antar wilayah. Hal ini untuk mencegah adanya tumpang tindih dalam pelaksanaan program. Sehingga, melakukan koordinasi antar daerah dan sektor yang terlibat merupakan sebuah keharusan. Jika, koordinasi terlaksana dengan baik akan dapat membantu mengatasi permasalahan publik bersama.

Sedangkan, menurut Tito Karnavian sebagai Menteri Dalam Negeri dan Kepala BNPP (Kepala Badan Nasional Pengelola Perbatasan) yaitu pentingnya memperkuat daerah perbatasan wilayah untuk pemerataan keadilan pembangunan untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan penduduk. Program lintas batas sendiri merupakan

program yang ditujukan kepada masyarakat yang tinggal di daerah perbatasan wilayah untuk dapat memberikan kesejahteraan. Hal yang harus kita ketahui bahwa pembangunan infrastruktur masih belum merata di daerah perbatasan wilayah karena terkadang pejabat pemerintah masih kurang memberikan perhatian pada wilayah tersebut. Dalam rangka mensejahterakan penduduk di daerah lintas batas diperlukan adanya Pos Lintas Batas Negara (PLBN) Terpadu, optimalisasi perdagangan lintas batas dan pelayanan lintas batas terpadu. Sesuai dengan pernyataan. jadi, adanya program pemerataan pembangunan di lintas batas dapat memperkuat sistem pertahanan disebabkan adanya peningkatan kesejahteraan pada penduduk disekitar lintas batas tersebut.

Kontribusi terhadap Pencapaian SDGs

Berdasarkan hasil kajian oleh International Council for Science (ICSU), menjelaskan bahwa mencapainya tujuan SDGs menjadi prioritas negara. Hal ini menjadi tantangan sebuah negara untuk mencapai kemajuan di seluruh dimensi seperti ekonomi, sosial dan lingkungan dari pembangunan berkelanjutan di seluruh dunia. Berdasarkan web resmi SDGs Indonesia menjelaskan bahwa SDGs merupakan agenda pembangunan berkelanjutan dengan tujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Kerjasama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan memiliki peran dalam mencapai tujuan SDGs khususnya SDG 11 dan SDG 17. SDG 11 adalah *Sustainable Cities and Communities* yang artinya kota dan permukiman yang berkelanjutan. Maksud dari SDG 11 yaitu menjadikan kota dan permukiman manusia yang inklusif, aman, tangguh, dan berkelanjutan. Sedangkan, SDG 17 adalah *Partnerships for the Goals* yang artinya kemitraan untuk mencapai tujuan. Maksud dari SDG 17 yaitu melakukan kolaborasi atau kemitraan secara global maupun nasional untuk membantu menghadapi segala tantangan yang dihadapi suatu negara.

Dalam menunjukkan komitmen Indonesia dalam mencapai SDGs, BPK menerapkan konsep model pemeriksaan dari IDI's SDGs Audit Model (ISAM) yaitu;

1. Leave no one behind

Melakukan pemeriksaan implementasi SDGs, BPK perlu memastikan dalam pencapaian tujuan SDGs dapat menjangkau pihak-pihak yang tertinggal. Selain itu, BPK dapat memberikan rekomendasi yang dapat mendorong adanya pengalihan sumber daya program-program SDGs ke pihak yang paling membutuhkan seperti, pihak yang tertinggal.

2. Multi-stakeholder engagement SDGs dirancang dapat melibatkan stakeholders

(pemerintah maupun non pemerintah). Kehadiran stakeholders dalam agenda mencapai tujuan SDGs memiliki peran penting dalam mendorong tercapainya tujuan SDGs. Hal ini, sesuai prinsip SDGs yang mengedepankan proses implementasi dan tindak lanjut yang bersifat partisipatif dan inklusif.

Hasil pemeriksaan SDGs menunjukkan tingkat keberhasilan dalam mencapai tujuan SDGs. Harapannya, dengan adanya pemeriksaan ini dapat memicu meningkatkan kualitas dalam mencapainya tujuan SDGs di Indonesia. Melihat dari konsep yang telah diterapkan terdapat hubungan dengan adanya kerjasama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan. Jadi, dapat disimpulkan bahwa hasil dari kerjasama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan menghasilkan dampak yang positif dalam rangka membantu mencapai tujuan SDGs.

Peluang dan Tantangan

Peluang

a) Kolaborasi Antar Batas Wilayah Administratif

Kerjasama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan melibatkan 11 kabupaten/kota di Jawa Timur dan Jawa Tengah, menciptakan peluang untuk mengintegrasikan perencanaan pembangunan yang melampaui batas administratif. Dapat diambil contoh pembangunan Jembatan Kasiman yang menghubungkan Kabupaten Bojonegoro (Jawa Timur) dan Blora (Jawa Tengah). Jembatan ini dibangun untuk meningkatkan konektivitas dan perekonomian masyarakat di kedua daerah tersebut. Pembangunan jembatan ini juga bertujuan untuk memperkuat sarana transportasi, termasuk dukungan terhadap Bandara Ngloram di Blora. Hal ini menunjukkan bagaimana kolaborasi lintas wilayah dapat mengoptimalkan akses transportasi dan distribusi ekonomi. Kolaborasi lintas wilayah merupakan sektor penting dalam meningkatkan SDGs, utamanya pada sektor infrastruktur dan sumber daya. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip SDG 17 (Kemitraan Global) yang menekankan pentingnya kerja sama multi-pihak.

b) Percepatan Pencapaian SDGs

Studi OECD (2016) mengemukakan bahwa kerjasama daerah mampu mengurangi ketimpangan pembangunan melalui koordinasi fiskal dan harmonisasi kebijakan. Kerjasama ini berpotensi mendorong pencapaian SDG 11 (Kota dan Permukiman Berkelanjutan) melalui perencanaan tata ruang terpadu dan pengelolaan lingkungan. Contoh konkret adalah program penanggulangan bencana lintas batas oleh BPBD setempat, yang mencerminkan *prinsip leave no one behind* dalam SDGs. Selain itu, integrasi kebijakan antar daerah dapat memperluas aksesibilitas layanan publik dan

mengurangi kesenjangan infrastruktur.

c) **Peningkatan Daya Saing Ekonomi Regional**

Kawasan Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan memiliki posisi strategis di jalur transportasi utama yang menghubungkan Jawa Timur dan Jawa Tengah. Kerjasama ini dapat menciptakan aglomerasi ekonomi melalui integrasi pasar, rantai produksi, dan pengembangan kawasan industri bersama. Misalnya, optimalisasi jalur distribusi barang antar kabupaten dapat menekan biaya logistik dan meningkatkan efisiensi perdagangan.

Tantangan

a) **Koordinasi dan Komitmen Politik Menurut Ansell & Gash (2008)**

Keberhasilan kolaborasi bergantung pada komitmen politik, mekanisme koordinasi yang jelas, dan kepercayaan antar pemangku kepentingan. Meskipun nota kesepahaman (MoU) telah ditandatangani oleh 11 kabupaten/kota, implementasi kerjasama masih terhambat oleh kurangnya koordinasi teknis dan perbedaan prioritas pembangunan.

b) **Keterbatasan Sumber Daya dan Kapasitas Kelembagaan**

Disparitas kapasitas kelembagaan antar daerah sering menjadi penghambat utama dalam kerjasama lintas wilayah. Beberapa daerah memiliki kapasitas fiskal dan SDM terbatas akibat basis ekonomi yang masih bertumpu pada sektor pertanian tradisional.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Kerjasama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan merupakan inisiatif strategis untuk mendorong pembangunan regional yang inklusif dan berkelanjutan di Jawa Timur dan Jawa Tengah. Melalui integrasi kebijakan lintas batas administratif, kerjasama ini berpotensi meningkatkan efisiensi pelayanan publik, pemerataan infrastruktur, dan percepatan pencapaian SDGs, khususnya SDG 11 (Kota Berkelanjutan) dan SDG 17 (Kemitraan Global).

Contoh nyata seperti pembangunan Jembatan Kasiman dan kolaborasi penanggulangan bencana menunjukkan bahwa sinergi antar daerah dapat menghasilkan solusi konkret untuk masalah lintas wilayah. Namun, implementasi kerjasama masih menghadapi tantangan signifikan, seperti kurangnya koordinasi kelembagaan, serta disparitas kapasitas sumber daya. Tanpa penanganan sistematis, potensi kerjasama ini tidak akan tercapai secara optimal, bahkan berisiko terhenti pada tahap perencanaan.

Saran Rekomendasi Kebijakan

1. Pembentukan Sekretariat Bersama yang Berwenang

Pemerintah pusat dan provinsi perlu mendorong realisasi sekretariat permanen sebagai badan pengelola kerjasama. Sekretariat ini harus memiliki kewenangan untuk menyusun rencana aksi terpadu, mengawasi alokasi anggaran, dan menyelesaikan konflik lintas daerah. Pertemuan rutin tingkat bupati/wali kota dengan agenda berbasis indikator kinerja (Key Performance Indicators/KPI) perlu diadakan untuk memastikan komitmen politik.

2. Program Peningkatan Kapasitas dan Pendanaan Eksklusif

Pemerintah pusat dapat mengalokasikan dana khusus lintas batas melalui mekanisme transfer fiskal yang adil, seperti Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk proyek strategis. Hal tersebut diperlukan sebagai pelatihan teknis dan pendampingan dari kabupaten/kota yang lebih maju untuk menunjang kapasitas kelembagaan dan peningkatan sumber daya.

3. Integrasi SDGs dalam Indikator Keberhasilan

Integrasi SDGs menjadi indikator keberhasilan dalam sebuah kebijakan antar daerah agar dapat memperluas aksesibilitas layanan publik dan mengurangi kesenjangan infrastruktur.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2022). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)*, 18(4), 543–571.
- Arham, M. A., & Chotim, M. (2024). Peta jalan SDGs: Strategi, prioritas dan implementasi praktis untuk pembangunan kota berkelanjutan. Tahta Media Group.
- BlokBojonegoro.com. (2022, Oktober 20). Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan: Pintu kerjasama pembangunan kawasan. Diakses dari <https://blokbojonegoro.com/2022/10/20/grebang-ratubangnegoro-kertowilangan-pintu-kerjasama-pembangunan-kawasan/>
- IDI. (n.d.). IDI's SDGs Audit Model (ISAM). International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Diakses dari <https://www.idi.no/en/isam>
- Infoblora. (2020, Juli 16). Ini susunan konstruksi Jembatan Luwihaji-Medalem. Diakses dari <https://www.infoblora.id/2020/07/ini-susunan-konstruksi-jembatan.html>
- International Science Council. (2017). A guide to SDG interactions: From science to implementation. Paris: International Science Council.

- Karnavian, T. (2023). Pernyataan tentang penguatan daerah perbatasan. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (Disampaikan dalam Rapat Koordinasi Nasional BNPP).
- Kim, M. F. M. B. (2024). Analisis pembentukan kerjasama antar daerah: Sebuah studi efektivitas koordinasi BAKORWIL Bojonegoro dalam inisiasi Kesekretariatan Bersama Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan. *Jurnal UNESA*.
- Kovács, Z. (2020). Urban integration and regional development. *Journal of Urban Planning and Development*, 146(4), 04020044. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000579](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000579)
- Livees, O. B. (2016). *Economic surveys Indonesia*. Paris: OECD.
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur – Bakorwil Bojonegoro. (n.d.-a). Beranda resmi Bakorwil Bojonegoro. Diakses dari <https://bakorwilbojonegoro.jatimprov.go.id/>
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur – Bakorwil Bojonegoro. (n.d.-b). Manual book Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan [PDF]. Diakses dari <https://bakorwilbojonegoro.jatimprov.go.id/inovasi/manual-book-grebang-ratubangnegoro-kertowilangan.pdf>
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur – Bakorwil Bojonegoro. (n.d.-c). Penandatanganan kerjasama antar daerah Grebang Ratubangnegoro Kertowilangan. Diakses dari <https://www.bakorwilbojonegoro.jatimprov.go.id/penandatanganan-kerjasama-antar-daerah-grebang-ratubangnegoro-kertowilangan>
- Porter, M. E. (2003). The economic performance of regions. *Regional Studies*, 37(6–7), 549–578.
- Pradany, A. H. R. S. (n.d.). Studi kerjasama antar daerah: Kerjasama antara pemerintah daerah Kabupaten Purbalingga dan pemerintah Kabupaten Banyumas dalam pembangunan Jembatan Banyumas Linggamas. *Jurnal FISIP UNDIP*.
- Putri, A. N., & Suryani, E. (2020). Implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur melalui kerjasama antar daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 10(2), 123–132. <https://doi.org/10.22146/jiap.2020.56789>
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM.
- Republik Indonesia. (2018). Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara.
- Randinelli, D. A., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Sachs, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.
- Santoso, R. H. (2021). Kerjasama antar pemerintah daerah dalam pembangunan infrastruktur wilayah. *Jurnal Borneo Administrator*, 17(1), 35–46. <https://doi.org/10.24258/jba.v17i1.1234>

- Silfiana. (2018). Optimalisasi fungsi Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP) dalam rangka pembangunan daerah kawasan JABODEKTABEJUR. *Jurnal Ilmu Ekonomi*.
- Sinambela, N. M. (2024, Agustus 28). Mendagri tegaskan pentingnya daerah perbatasan diperkuat. *ANTARA: Kantor Berita Indonesia*.
- Sukarti. (2012). Implementasi otonomi daerah dalam mendukung kerjasama antarwilayah. *Jurnal Administrasi Publik*, 8(2), 112–120.
- UN-Habitat. (2016). *World cities report 2016: Urbanization and development – Emerging futures*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- Wicaksono, B., & Hidayat, T. (2019). Kolaborasi antar daerah dalam pembangunan infrastruktur strategis: Studi kasus jembatan penghubung provinsi. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 23(3), 201–215.