

# PERLUKAH KEDUNGSEPUR PUNYA NAHKODA?

## Mengubah Potensi menjadi Kekuatan Kolektif, dari Forum Simbolis menuju Tata Kelola Nyata

### Ringkasan Eksekutif (*Executive Summary*)

Wilayah Pengembangan (WP) Kedungsepur merupakan kawasan strategis Jawa Tengah dengan Kota Semarang sebagai simpul utama logistik dan jasa. Namun, pertumbuhan masih terpusat di kota inti, sementara daerah hinterland seperti Kendal, Demak, Grobogan, Kabupaten Semarang, dan Kota Salatiga belum berperan optimal dalam rantai pasok kawasan. Permasalahan utamanya adalah kelembagaan yang lemah. Sekretariat Bersama yang ada bersifat pasif, koordinasi antar daerah berjalan informal, dan tidak ada mekanisme pembiayaan bersama. Akibatnya, potensi industri, pertanian, dan pariwisata lintas wilayah tidak terintegrasi menjadi kekuatan kolektif. Hasil analisis menegaskan bahwa meskipun manfaat kolaborasi diakui tinggi, ketiadaan lembaga formal yang aktif, inklusif, dan profesional membuat kerja sama kawasan tidak berkelanjutan. Sebagai solusi, direkomendasikan pembentukan kelembagaan bertahap: Tahap 1 (2026) memperkuat Sekber sebagai forum koordinasi resmi; Tahap 2 mentransformasikannya menjadi SPWP sebagai lembaga operasional lintas wilayah; dan Tahap 3 mengkonsolidasikan serta mereplikasi SPWP sebagai model tata kelola kolaboratif dan berbasis kinerja di Jawa Tengah.

### PENDAHULUAN

Provinsi Jawa Tengah berperan strategis dalam perekonomian nasional dengan kontribusi 14,49% terhadap PDB. Salah satu penggeraknya adalah Wilayah Pengembangan (WP) Kedungsepur—meliputi Kota Semarang, Kabupaten Semarang, Kendal, Demak, Grobogan, dan Kota Salatiga—yang ditetapkan sebagai Kawasan Strategis Nasional melalui Perpres No. 60 Tahun 2022. Kedungsepur menjadi simpul aglomerasi ekonomi yang strategis bagi logistik, jasa, pariwisata, dan manufaktur.

Meskipun menyumbang lebih dari 26% terhadap PDRB Jawa Tengah, aktivitas ekonomi WP Kedungsepur masih terkonsentrasi di Kota Semarang sebagai pusat perdagangan, jasa, dan logistik. Peran wilayah hinterland belum optimal; Kendal, Demak, dan Kabupaten Semarang memiliki potensi industri untuk memperkuat rantai pasok regional, Grobogan berperan sebagai penyedia bahan baku pertanian, dan Salatiga berpotensi menyeimbangkan dominasi Semarang. Namun, pembagian fungsi ini belum berjalan efektif akibat lemahnya koordinasi, fragmentasi kebijakan, dan ego sektoral maupun wilayah. Ketiadaan tata kelola kelembagaan yang kuat memperparah ketimpangan tersebut, karena belum ada mekanisme kolaborasi lintas daerah yang adaptif dan berwenang untuk mengintegrasikan

kepentingan serta mendorong pemerataan pertumbuhan di seluruh kawasan Kedungsepur.

Upaya sebelumnya, seperti pembentukan Bakorwil, hanya bersifat fasilitatif tanpa fungsi operasional. Saat ini telah dibentuk Sekretariat Bersama (Sekber) dengan tuan rumah bergilir setiap tiga tahun. Namun perannya terbatas sebagai forum koordinatif tanpa otoritas formal, sementara pendanaan masih bergantung pada daerah tuan rumah. Usulan pembentukan Badan Aglomerasi Wilayah juga terbentur regulasi karena tidak termasuk dalam kewenangan pemerintah daerah, sementara opsi melalui Unit Pelaksana Teknis (UPTD) terkendala ketentuan Permendagri No. 12 Tahun 2017. Kondisi ini menunjukkan perlunya kelembagaan formal yang memiliki otoritas jelas, fungsi koordinatif yang kuat, serta dukungan pendanaan yang berkelanjutan agar integrasi pembangunan (integrasi rantai pasok unggulan dan layanan publik) lintas wilayah di Kedungsepur dapat berjalan lebih efektif.

### DESKRIPSI MASALAH

Tantangan utama WP Kedungsepur bukan terletak pada keterbatasan potensi ekonomi, melainkan pada lemahnya tata kelola kelembagaan kawasan. Peran antarwilayah belum berjalan seimbang. Kota Semarang masih menjadi episentrum

pertumbuhan dengan dominasi sektor jasa dan industri, sementara wilayah *hinterland* belum berfungsi optimal sesuai karakteristiknya.

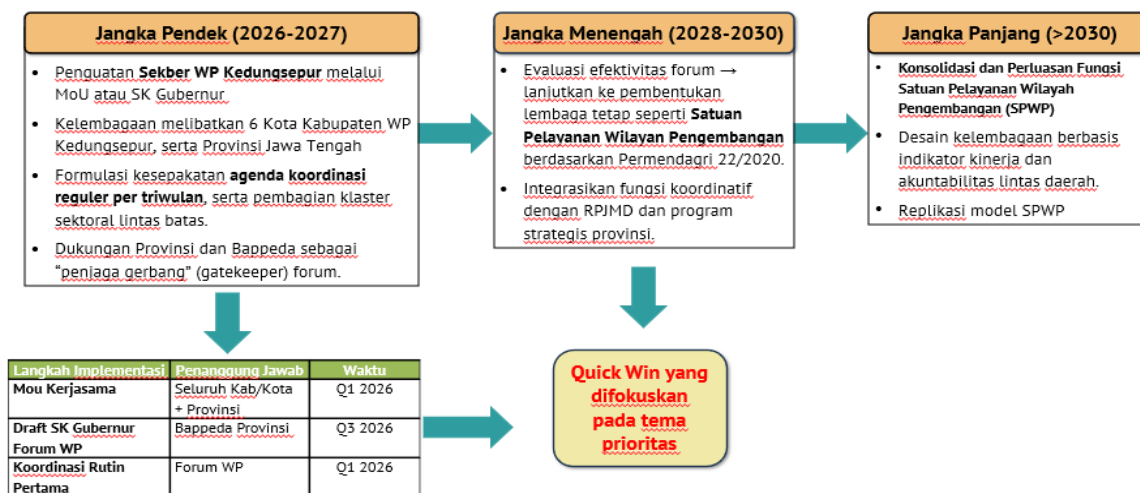
Dari berbagai hasil pengumpulan data dan wawancara, terlihat bahwa para pemangku kepentingan sebenarnya memahami pentingnya manfaat kolaborasi lintas wilayah sebagai strategi memperkuat daya saing kawasan. Namun, kesadaran ini belum diikuti oleh kapasitas kelembagaan yang memadai. Meskipun manfaat kolaborasi dipahami dengan baik, mekanisme kelembagaan yang lemah membuat kerja sama tidak dapat diwujudkan secara efektif.

Sekretariat Bersama (Sekber) yang ada masih bersifat informal, lebih berperan sebagai forum komunikasi, tidak memiliki kewenangan yang jelas, serta belum memiliki agenda kerja yang jelas. Akibatnya, kerja sama antarwilayah hanya bersifat simbolis dan tidak mampu menggerakkan agenda pembangunan kawasan secara efektif. Para pemangku kepentingan menyuarkan harapan agar kelembagaan ke depan bersifat permanen,

profesional, memiliki agenda kerja konkret, dan difasilitasi secara aktif oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Temuan dari berbagai pendekatan analisis Berbagai temuan menunjukkan secara konsisten bahwa kelembagaan menjadi titik lemah utama dalam pengelolaan WP Kedungsepur. Rendahnya partisipasi daerah, koordinasi lintas wilayah yang masih informal, serta distribusi manfaat kawasan yang belum merata menandakan absennya wadah kelembagaan formal yang mampu mengintegrasikan kepentingan antarwilayah. Kondisi ini menjadikan Sekretariat Bersama hanya berfungsi simbolis tanpa peran nyata dalam mendorong kolaborasi.

Oleh karena itu, diperlukan kelembagaan yang berfungsi aktif, profesional, dan berorientasi pada penyelesaian isu strategis WP Kedungsepur. Reformasi kelembagaan menjadi kunci agar Kedungsepur dapat berkembang sebagai kawasan metropolitan yang terintegrasi dan berdaya saing melalui tata kelola multilevel yang adaptif dan kolaboratif.



Gambar 1. Langkah Strategis Pembentukan WP Kedungsepur

## REKOMENDASI KEBIJAKAN

Urgensi pembentukan kelembagaan WP Kedungsepur didorong oleh kebutuhan untuk menjamin integrasi rantai pasok antarwilayah, serta mengatasi permasalahan lintas wilayah. Adanya keterbatasan aturan terkait pembentukan kelembagaan menjadikan pertimbangan. Oleh karena itu, desain kelembagaan yang diusulkan perlu menyesuaikan dengan kerangka regulasi yang berlaku: berbentuk forum atau unit koordinatif yang memiliki legitimasi hukum, difasilitasi pemerintah provinsi, dan dijalankan oleh tenaga profesional. Dengan demikian, kelembagaan tidak hanya menjadi simbolis, tetapi mampu berfungsi sebagai koordinator, fasilitator, sekaligus motor penggerak pembangunan kawasan.

### 1. Langkah Strategis Pembentukan Kelembagaan WP Kedungsepur

Adapun arah rekomendasi strategis pembentukan kelembagaan WP Kedungsepur pada jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang (lihat gambar 1) yaitu:

- Pada **jangka pendek (2026-2027)** Penguatan Forum WP Kedungsepur melalui Sekretariat Bersama (Sekber) yang sudah ada dengan agenda koordinasi reguler antar kabupaten/kota, difasilitasi Bappeda

Provinsi sebagai *gatekeeper*. Keluaran dari Sekber ini yaitu terbentuknya MoU kerjasama dan kab/kota di WP Kedungsepur dan Provinsi. Penetapan *Leading Sektor* kerjasama yaitu Bappeda Provinsi, serta penyiapan landasan kelembagaan.

- Pada **jangka menengah (2028–2030)**, forum dievaluasi dan ditingkatkan menjadi sekretariat koordinasi resmi bernama *Satuan Pelayanan Wilayah Pengembangan (SPWP)* untuk memperkuat koordinasi lintas sektor, konsolidasi perencanaan, integrasi dengan RPJMD dan agenda strategis provinsi. Keluarannya yaitu tersusunnya SK yang dikeluarkan oleh Gubernur dan pelaksanaan proyek *quick* berdasarkan urgensi tema kawasan.
- Pada **jangka panjang (>2030)**, kelembagaan ditargetkan berkembang dalam penguatan operasional SPWP, perluasan tema pengembangan dan replikasi kelembagaan pada wilayah pengembangan lainnya.

## 2. Tahapan Pembentukan Kelembagaan WP Kedungsepur

Pembentukan kelembagaan WP Kedungsepur dirancang melalui tiga tahapan bertahap dan adaptif agar sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku serta kebutuhan koordinasi lintas wilayah:

### a) Tahap 1 (2026-2027) – Penguatan Sekretariat Bersama (Sekber)

Tahap pertama difokuskan pada pembentukan dan penguatan **Sekretariat Bersama (Sekber)** sebagai wadah koordinasi resmi antar kabupaten/kota dan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Sekber berfungsi sebagai pusat konsolidasi program, sinkronisasi data, dan penggerak kerja sama lintas wilayah.

#### Langkah Operasional:

1. **Revitalisasi Sekber WP Kedungsepur** melalui *MoU* antara enam kepala daerah dan Gubernur Jawa Tengah, ditandatangani pada Q1 2026.
2. **Penyusunan landasan kelembagaan** melalui **SK Gubernur Jawa Tengah**, melekat pada **Bappeda Provinsi** sebagai pengampu administratif dan teknis.
3. **Penunjukan Focal Point Daerah** di setiap kabupaten/kota (minimal setingkat Kepala Bidang Bappeda) untuk memastikan alur koordinasi lintas wilayah berjalan efektif.
4. **Penyusunan Agenda Bersama Tahunan dan Matching Program** antar daerah yang memuat 3 prioritas utama dalam tema-tema tertentu untuk dilaksanakan sebagai *quick win* pada tahap selanjutnya.
5. **Pelaksanaan forum koordinasi tematik triwulanan**, difasilitasi Bappeda Provinsi, untuk menyusun tindak lanjut program dan mengintegrasikan rencana kerja antar kabupaten/kota.
6. **Penyusunan Masterplan WP Kedungsepur 2026–2030** sebagai dokumen panduan awal pengembangan lintas wilayah.

#### Mekanisme Kelembagaan:

- **Struktur:** Sekber bersifat **non-struktural** dan berfungsi koordinatif; terdiri atas *Steering Committee* (Gubernur dan kepala daerah anggota), *Executive Team* (Bappeda Provinsi), dan *Technical Working Group* lintas sektor.
- **Kedudukan:** Sekber **dilekatkan secara administratif di Bappeda Provinsi Jawa Tengah**, namun memiliki ruang koordinasi horizontal dengan kabupaten/kota anggota.
- **Fungsi utama:** (1) Koordinasi program pembangunan lintas wilayah; (2) Sinkronisasi rencana dan pembiayaan; (3) Monitoring pelaksanaan kegiatan bersama; (4) Fasilitasi jejaring kemitraan publik-swasta.
- **Output kelembagaan:** Dokumen *MoU*, Draft SK Gubernur, pedoman tata kelola Sekber, serta laporan tahunan koordinasi.

#### Mekanisme Pendanaan:

- Utama: **APBD Provinsi Jawa Tengah (Bappeda)**.
- Dukungan: **iuran program kabupaten/kota, CSR, dan hibah mitra pembangunan.**
- Dikelola melalui **rekening khusus Sekber** di bawah Bappeda.

#### Target Akhir Tahap 1:

- Sekber terbentuk dan berfungsi aktif.
- MoU terbit dan Draft SK Gubernur terbentuk.
- Masterplan dan agenda kerja bersama disepakati.
- Forum koordinasi berjalan rutin dan menghasilkan kesepakatan program lintas daerah.

### b) Tahap 2 (2027–2028) – Pembentukan Sekretariat Koordinasi Resmi: Satuan Pelayanan Pengembangan Wilayah (SPWP) dan Pelaksanaan *Quick Win*

Tahap ini merupakan fase transformasi kelembagaan. **Sekretariat Bersama (Sekber)** hasil Tahap 1 ditingkatkan menjadi **Satuan Pelayanan Wilayah Pengembangan (SPWP)** sebagai **lembaga operasional resmi** di bawah koordinasi **Bappeda Provinsi Jawa Tengah**. SPWP berfungsi mengeksekusi program lintas wilayah dan memperkuat koordinasi pembangunan antar kabupaten/kota di WP Kedungsepur.

#### Langkah Operasional:

1. **Penetapan dasar hukum SPWP** melalui **Peraturan/ SK Gubernur** sebagai tindak lanjut kelembagaan Sekber.
2. **Restrukturisasi organisasi Sekber** menjadi SPWP dengan tim profesional lintas sektor.
3. **Pelaksanaan program *Quick Win***, dengan prioritas tema utama seperti kerjasama investasi dan integrasi transportasi regional, konsolidasi rantai pasok, dan pengelolaan lingkungan terpadu.
4. **Penerapan mekanisme pendanaan bersama (*co-funding*)** antara provinsi dan kabupaten/kota untuk mendukung pelaksanaan program prioritas.
5. **Pelibatan unsur non-pemerintah** (akademisi, asosiasi usaha, profesional) untuk memperkuat kapasitas dan inovasi layanan.
6. **Evaluasi kinerja kelembagaan dan efektivitas *Quick Win*** sebagai dasar penyempurnaan struktur SPWP.
7. **Rencana replikasi pola kerja SPWP** pada wilayah pengembangan lain di Jawa Tengah.

#### Mekanisme Kelembagaan:

SPWP berperan sebagai unit koordinatif-operasional non-struktural di bawah Bappeda Provinsi. Kelembagaan terdiri atas: (1) Pengarah (*Steering*): Gubernur dan kepala daerah anggota WP; (2) Pelaksana (*Executive*):

Bappeda Provinsi bersama perwakilan kabupaten/kota.; (3) Teknis (*Implementor*): tim lintas sektor dan mitra profesional. SPWP menjalankan fungsi integrasi perencanaan, fasilitasi pendanaan lintas daerah, pelaksanaan program *Quick Win*, serta evaluasi pembangunan wilayah secara berkala.

#### Mekanisme Pendanaan:

- APBD Provinsi Jawa Tengah sebagai sumber utama.
- Kontribusi kabupaten/kota (co-funding), CSR sektor swasta, dan hibah donor/pusat sebagai sumber tambahan.
- Dana dikelola secara **transparan melalui rekening operasional SPWP di bawah pengawasan Bappeda.**

#### Target Akhir Tahap 2:

- Sekber resmi bertransformasi menjadi SPWP.
- SPWP beroperasi penuh sebagai lembaga koordinatif-operasional.
- Quick Win terlaksana dengan hasil terukur.
- Rencana model SPWP siap direplikasi ke wilayah pengembangan lain.

#### c) Tahap 3 (>2030) – Konsolidasi dan Perluasan Fungsi Satuan Pelayanan Wilayah Pengembangan (SPWP)

Tahap ini merupakan fase **penguatan dan ekspansi fungsi SPWP** sebagai lembaga koordinatif-operasional yang matang dan berorientasi hasil. Fokus utama diarahkan pada konsolidasi kelembagaan, perluasan tema kerja sama, serta replikasi model pengelolaan lintas wilayah di Jawa Tengah.

#### Langkah Operasional:

1. **Konsolidasi kelembagaan SPWP** dengan sistem tata kelola yang terstandar dan berbasis kinerja.
2. **Perluasan tema kerja sama** ke sektor-sektor strategis: ekonomi kreatif, energi, dan ketahanan pangan.
3. **Interkoneksi antar wilayah pengembangan (WP)** melalui sinergi program dan pertukaran data spasial.
4. **Desain model investasi kawasan**, berfokus pada integrasi rantai nilai dan struktur usaha non-footloose.
5. **Penerapan sistem monitoring-evaluasi digital** untuk mengukur dampak lintas daerah.
6. **Kemitraan profesional dan akademik** diperkuat untuk dukungan riset dan inovasi kebijakan.
7. **Replikasi SPWP** di wilayah pengembangan lain di Jawa Tengah sebagai best practice tata kelola kolaboratif.

#### Mekanisme Kelembagaan:

SPWP beroperasi sebagai **unit semi-otonom di bawah Bappeda Provinsi**, dengan fleksibilitas manajemen dan kemampuan layanan lintas daerah. Struktur kelembagaan meliputi: (1) **Dewan Pengarah:** Gubernur dan kepala daerah anggota WP; (2) **Direktorat SPWP:** dipimpin pejabat fungsional profesional dengan sistem kontrak kinerja. (3) **Unit Teknis Tematik:** bidang investasi, transportasi, dan lingkungan hidup. SPWP menjalankan fungsi strategis: perencanaan lintas wilayah, desain investasi kawasan, fasilitasi pendanaan terpadu, serta inovasi tata kelola kolaboratif antar daerah.

#### Mekanisme Pendanaan:

Sumber dana berasal dari **APBD Provinsi**, kontribusi kabupaten/kota, **kemitraan swasta/KPBU**, serta **hibah nasional dan donor internasional**. Pengelolaan keuangan dilakukan melalui sistem akuntabilitas berbasis kinerja, diawasi langsung oleh Bappeda dan Inspektorat Provinsi.

#### Target Akhir Tahap 3:

- SPWP beroperasi penuh sebagai unit semi-otonom dengan kapasitas kelembagaan mapan.
- Sistem tata kelola lintas wilayah berjalan efektif dan terukur.
- Model SPWP diadopsi untuk wilayah pengembangan lain di Jawa Tengah.
- Terwujud integrasi pembangunan wilayah yang produktif, inklusif, dan berkelanjutan.

## Referensi

- Allain-Dupré, Dorothée. "The Multi-Level Governance Imperative." *British Journal of Politics and International Relations* 22, no. 4 (2020): 800–808. <https://doi.org/10.1177/1369148120937984>.
- Douglass, M. (1998). A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages: an agenda for policy research with reference to Indonesia. *Third World Planning Review*, 20(1), 1. <https://doi.org/10.3828/twpr.20.1.f2827602h503k5j6>
- Dressel S, Johansson M, Ericsson G, Sandström C. Perceived Adaptive Capacity within a Multi-Level Governance Setting: The Role of Bonding, Bridging, and Linking Social Capital. *Environ Sci Policy*. 2020;104:88–97. Available from: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.11.011>.
- Feiock, Richard Clark. "Regional Governance and Institutional Collective Action." *Handbook on Local and Regional Governance* 00 (2023): 362–74. <https://doi.org/10.1111/puar.12799.Regional>.
- Gray C. The Role of Multi-Level Governance in Shaping Regional Growth and Competitiveness in the Basque Country. *Polit Q*. 2022;93(4):628–36. Available from: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13186>.
- Kim SY, Swann WL, Weible CM, Bolognesi T, Krause RM, Park AYS, et al. Updating the Institutional Collective Action Framework. *Policy Stud J*. 2022;50(1):9–34. Available from: <https://doi.org/10.1111/psj.12392>.
- Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press; 2015. Available from: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316423936>.
- Peraturan Presiden Nomor 60 tahun 2022
- Permendagri Nomor 12 Tahun 2017
- Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 2024
- Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2024
- Wang H, Ran B. Network Governance and Collaborative Governance: A Thematic Analysis on Their Similarities, Differences, and Entanglements. *Public Manag Rev*. 2023;25(6):1187–211. Available from: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2011389>

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah

## Badan Riset dan Inovasi Daerah

Penanggung Jawab: Mohamad Arief Irwanto

Penulis : Arif Sofianto

Tri Susilowati

Tri Risandewi

Setyo Aji Wijayanto

Editor : Novan Setiawan

Holi Bina Wijaya

M. Indra Hadi Wijaya

Kanindya Nooringsih

Telepon  
(024) 3540025

Email  
[brida@jatengprov.go.id](mailto:brida@jatengprov.go.id)

Laman  
[www.brida.jatengprov.go.id](http://www.brida.jatengprov.go.id)

Alamat  
Jalan Imam Bonjol 190 Semarang