



## Peran Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya Dalam Tata Kelola Batas Wilayah Kecamatan dan Kelurahan di Kota Surabaya

Umiyatul Ulya Az-zahroh<sup>1</sup>, Susi Hardjati<sup>2</sup>

Program Studi Administrasi Publik, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, Surabaya, Indonesia

\*Corresponding author : [22041010235@student.upnjatim.ac.id](mailto:22041010235@student.upnjatim.ac.id)

### ARTICLE INFO

#### Article history:

Received November 17, 2024

Revised December 15, 2024

Accepted December 26, 2024

Available online January 22, 2025

#### Kata Kunci:

Administrasi Kewilayahan; Batas Wilayah; Peran; Tata Kelola

#### Keywords:

Governance; Regional Administration; Regional Boundaries; Roles



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.  
Copyright © 2025 by Author. Published by Yayasan Sagita Akademia Maju..

### ABSTRAK

Tindakan dan kebijakan yang diambil oleh Administrasi Kewilayahan dalam melaksanakan tanggung jawab, wewenang, dan tugasnya, semuanya termasuk dalam fungsi Administrasi Kewilayahan. Kebijakan dan kegiatan yang dilaksanakan oleh Administrasi Kewilayahan sangat penting dalam hal ini. Tata kelola batas wilayah yang baik adalah landasan pertumbuhan kota yang berkelanjutan, damai, dan inklusif di Surabaya, salah satu kota terbesar di Indonesia dengan kepadatan penduduk yang tinggi. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana fungsi pemerintahan daerah sebagai fasilitator, regulator, dan katalisator dalam tata kelola batas wilayah Kecamatan dan Kelurahan di Kota Surabaya. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan metodologi deskriptif, penelitian dilakukan melalui observasi. Temuan penelitian menunjukkan bahwa Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya telah efektif mengelola batas kecamatan dan kelurahan dengan memenuhi beberapa tanggung jawabnya sebagai fasilitator, regulator, dan katalisator.

### ABSTRACT

*Actions and policies taken by the Regional Administration in carrying out its responsibilities, authority and duties are all included in the functions of the Regional Administration. The policies and activities implemented by the Regional Administration are very important in this regard. Good regional boundary governance is the basis for sustainable, peaceful and inclusive urban growth in Surabaya, one of the largest cities in Indonesia with a high population density. The aim of this research is to find out how regional government functions as a facilitator, regulator and catalyst in managing sub-district and sub-district boundaries in the city of Surabaya. Using a qualitative approach and descriptive methodology, research was carried out through observation. Research findings show that the Regional Administration of the Surabaya City Regional Secretariat has effectively managed sub-district and sub-district boundaries by fulfilling several responsibilities as facilitator, regulator and catalyst.*

## 1. PENDAHULUAN

Berdasarkan pembagian administratif yang memberikan kekuasaan kepada daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri, Surabaya mengalami perkembangan pesat, yang mengarah pada terbentuknya kota *Gemeente Madya*. Kota Surabaya memungkinkan orang-orang Eropa, khususnya yang berasal dari Hindia Belanda, untuk mempertahankan dominasinya atas Pulau Jawa. Karena banyaknya pendatang,

penjajahan Belanda di Surabaya berdampak pada permukiman masyarakat setempat dan sistem tata kota.

Komponen penting dalam pertumbuhan kawasan perkotaan Surabaya adalah sistem perencanaan kota. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, perencanaan kota adalah suatu pola perencanaan yang terorganisir secara struktural yang berkaitan dengan pengembangan wilayah-wilayah penting dan penggunaan lahan. Sektor sosial penduduk Kota Surabaya yang beragam dan heterogen dipengaruhi oleh sistem perencanaan kota (Andana et al., 2021).

Surabaya memiliki luas sekitar 333,063 km<sup>2</sup> dengan penduduk sebesar 3,02 juta jiwa. Kota Surabaya terbagi menjadi 31 kecamatan yang dikelompokkan dalam 5 wilayah kerja: Surabaya Utara (5 kecamatan), Surabaya Timur (7 kecamatan), Surabaya Selatan (8 kecamatan), Surabaya Barat (7 kecamatan), dan Surabaya Pusat (4 kecamatan), serta 154 kelurahan.

Penetapan batas wilayah merupakan permasalahan krusial sepanjang masa pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Penetapan batas wilayah diperlukan agar potensi yang dimiliki setiap wilayah dapat dimanfaatkan secara maksimal. Tujuan utama otonomi daerah, secara teori, adalah memberikan pelayanan pemerintah yang lebih dekat dengan masyarakat yang dilayaninya. Hasilnya, pelayanan masyarakat dikelola dengan lebih baik dan pengawasan pemerintah diperkuat dan lebih nyata (Dahlan, 1970). Hak, kekuasaan, dan tanggung jawab daerah otonom untuk mengendalikan dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan ketentuan hukum disebut dengan otonomi daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan asas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Indonesia Tahun 1945, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Selain itu, kepala daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang membawahi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Rakyat pada hakikatnya diberikan otonomi daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang diberi kekuasaan untuk mengatur dan menjalankan urusannya sendiri oleh pemerintah pusat (Chikita et al., 2020).

Konflik antara dua atau lebih wilayah yang bertetangga akan muncul ketika batas wilayah tidak memiliki persyaratan hukum. Konflik batas wilayah biasanya disebabkan oleh izin kegiatan, alokasi pendapatan dari pengawasan operasi di suatu wilayah, dan kontak antar komunitas yang melakukan kegiatan ekonomi. Selain itu, tumbuhnya pemekaran wilayah otonom baru, persaingan sumber daya alam yang terkait dengan pendapatan asli daerah, dan ketidakpastian garis batas yang ada turut berkontribusi terhadap permasalahan batas wilayah (Arisdiyoto et al., 2024).

Batasan wilayah merupakan permasalahan rumit yang tidak hanya melibatkan perselisihan antar desa namun juga wilayah yang berada di bawah pemerintahan dan swasta, seperti hutan, perkebunan, pertambangan, dan lain sebagainya. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2016 memperjelas UU Pembentukan Daerah yang dapat digunakan sebagai penegas batas wilayah. Menurut undang-undang ini,

pendekatan kartometrik dapat digunakan untuk menegaskan batas wilayah (Kasmiati et al., 2024).



Gambar 1. Peta Batas Wilayah Kecamatan dan Kelurahan Kota Surabaya

Batasan wilayah tidak jelas, sehingga berkontribusi terhadap banyak masalah penggunaan lahan. Banyak kabupaten dan kota yang sering mengalami sengketa perbatasan wilayah, dan hal ini merupakan permasalahan penting yang kurang mendapat perhatian pemerintah. Penetapan batas wilayah merupakan permasalahan krusial sepanjang masa pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Penetapan batas wilayah diperlukan agar potensi yang dimiliki setiap wilayah dapat dimanfaatkan secara maksimal. Konflik antara dua atau lebih wilayah yang bertetangga akan muncul ketika batas wilayah tidak memiliki persyaratan hukum. Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana peran pemerintah dalam tata kelola batas wilayah kecamatan dan kelurahan, apakah sudah berhasil dan bisa dikatakan baik dalam pengerjaannya?

Oleh karena itu, penting untuk mengkaji Teori Gede Diva (2019) agar dapat memahami fungsi Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya dalam Pengelolaan batas wilayah kecamatan dan kelurahan di Kota Surabaya. Gede Diva adalah seorang sarjana dari Indonesia yang berspesialisasi dalam pembangunan berkelanjutan dan tata kelola. menjelaskan bahwa pemerintahan yang efisien dan ideal yang berfungsi sebagai fasilitator, regulator, dan katalisator adalah pemerintahan yang baik.

## 2. METODE

Metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, dengan menggunakan teknik deskriptif yang mencakup perkataan atau ucapan orang serta perilaku yang diamati. Sugiyono menyatakan bahwa metode penelitian kualitatif adalah penyelidikan yang berlandaskan filosofis terhadap latar belakang ilmiah (eksperimen) di mana peneliti berfungsi sebagai instrumen dan pendekatan pengumpulan dan analisis data kualitatif memberi penekanan pada makna (Sugiyono, 2019).

Kajian ini dilakukan dengan cara observasi, yaitu menelusuri dan menyaksikan berbagai tindakan di lingkungan Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota

Surabaya, khususnya sepanjang proses pengumpulan data. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas partisipasi Administrasi Kewilayahan dalam pengelolaan batas kecamatan dan desa di Kota Surabaya.

### **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Seiring dengan pesatnya perkembangan pembangunan di Kota Surabaya, kebutuhan akan lahan/tanah juga semakin meningkat. Banyak terjadi perubahan fungsi tanah yang semula berupa persawahan dan tambak menjadi kompleks perumahan karena tidak sesuai dengan peruntukan tanah. Demikian pula, batas wilayah administrasi kecamatan maupun kelurahan yang semula berdasarkan batas alam seperti sungai, pohon, dan jalan, kini banyak berubah di lapangan. Hal ini menyulitkan petugas dalam melaksanakan pelacakan maupun pengawasan batas, yang pada akhirnya sangat rawan terhadap timbulnya masalah sengketa batas. Pemerintah diharuskan dapat memberikan solusi atas permasalahan nyata yang tengah dihadapi oleh masyarakat, serta memfasilitasi dengan maksimal agar masyarakat dapat mengatasi permasalahan-permasalahan yang terjadi (Surabaya, 2017).

Penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis fungsi Administrasi Kewilayahan dalam pengelolaan batas wilayah kecamatan dan kelurahan di Kota Surabaya, yang sejalan dengan beberapa rumusan masalah dan fakta praktis yang telah dikemukakan sebelumnya. Teori Gede Diva (2019) yang menyatakan bahwa terwujudnya pemerintahan yang ideal dan sukses sebagai fasilitator, regulator, dan katalisator digunakan dalam penelitian ini. Berikut penjelasan mengenai tanggung jawab, peran, dan cara kerja Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya :

1. Peran Administrasi Kewilayahan sebagai Fasilitator.
2. Peran Administrasi Kewilayahan sebagai Regulator.
3. Peran Administrasi Kewilayahan sebagai Katalisator

Pembahasan penelitian disusun menurut subjek penelitian masing-masing dan mencakup analisis data berdasarkan kerangka teori.

#### **1) Peran Administrasi Kewilayahan sebagai Fasilitator**

Salah satu komponen penting dalam administrasi kewilayahan yang secara langsung mempengaruhi pengelolaan sumber daya, pelayanan publik, dan penyelesaian konflik adalah tata kelola batas wilayah kecamatan dan kelurahan. Untuk menjamin tata batas wilayah berjalan efektif, terbuka, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka pemerintah berperan sebagai fasilitator dalam hal ini. Iyas Yusuf (Ismaria Br Surbakti, 2022) menegaskan bahwa pemerintah berperan sebagai fasilitator dalam menumbuhkan kondisi yang menguntungkan dengan menekankan dukungan melalui pendidikan, pelatihan, dan pengembangan keterampilan, serta pembiayaan atau bantuan permodalan bagi masyarakat. Dalam pengelolaan batas wilayah, pemerintah berperan sebagai penghubung antara banyak pemangku kepentingan. Fungsi ini penting untuk menjaga efektivitas, kepastian

hukum, dan kejelasan tata kelola perbatasan daerah. Seperti yang dilakukan Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya, mereka menawarkan sejumlah layanan dan solusi, termasuk infrastruktur (fasilitasi proses partisipatif). Untuk memastikan bahwa pilihan mencerminkan kebutuhan dan keadaan masyarakat lokal, mereka mengundang dan membantu pemangku kepentingan dan tokoh masyarakat, termasuk Badan Pertanahan Nasional, Badan Informasi Geospasial, dan lainnya, dalam merevisi batas wilayah.



Gambar 2. Rapat Koordinasi Batas Wilayah antar Kelurahan

Sebagai fasilitator, pemerintah memegang peran sentral dalam memastikan tata kelola batas wilayah kecamatan dan kelurahan berjalan efektif. Dengan melaksanakan peran ini secara optimal, pemerintah dapat menciptakan kejelasan dan harmoni antarwilayah yang berdampak positif pada berbagai aspek kehidupan masyarakat. Namun, untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah perlu mengatasi berbagai tantangan melalui pendekatan yang kolaboratif, inovatif, dan inklusif. Fasilitasi proses partisipatif memungkinkan semua pihak untuk memberikan masukan, yang berujung pada tercapainya konsensus.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa peran Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya sebagai fasilitator dalam tata kelola batas wilayah kecamatan dan kelurahan di Surabaya dilaksanakan dengan baik melalui penyediaan sarana prasarana (Fasilitasi Proses Partisipatif).

## **2) Peran Administrasi Kewilayahan sebagai Regulator**

Pemerintah memegang peran yang sangat krusial sebagai regulator. Peran ini tidak hanya terbatas pada fungsi sebagai fasilitator, tetapi juga sebagai pihak yang menetapkan aturan, mengawasi, dan memastikan pelaksanaan aturan tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Terlebih dalam konteks batas wilayah kecamatan dan kelurahan, peran pemerintah sebagai regulator sangat penting untuk menciptakan kepastian hukum, menghindari konflik, dan mendukung pembangunan wilayah yang berkelanjutan.

Iyas Yusuf (Ismaria Br Surbakti, 2022) menegaskan fungsi pemerintah sebagai regulator adalah menyusun rencana keseimbangan penerapan aturan. Merancang, melaksanakan, dan mengawasi undang-undang atau kebijakan yang mengatur batas wilayah merupakan tanggung jawab utama Administrasi Kewilayahan dalam peran ini. Pemerintah telah memberikan kepada daerah kemampuan yang cukup besar

untuk mengatur, membagi, dan menggunakan sumber daya daerah yang dimilikinya, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.



Gambar 3. Rapat rancangan peraturan walikota (perwali) terkait batas wilayah kecamatan dan kelurahan dalam wilayah Kota Surabaya

Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya sebagai regulator berperan dalam mengukuhkan penyusunan regulasi tentang batas wilayah melalui peraturan daerah (perda) atau peraturan gubernur (pergub) yang mengatur penegasan batas wilayah kecamatan dan kelurahan. Prinsip-prinsip teknis dan tata cara penyelesaian sengketa batas wilayah termasuk dalam aturan ini. Masyarakat dan pemerintah daerah mendapatkan manfaat dari kepastian hukum yang dihasilkan dari peraturan perundang-undangan yang jelas yang mengatur batas wilayah. Hal ini mengurangi kemungkinan terjadinya perbedaan pendapat dan konflik yang diakibatkan oleh ketidakjelasan batas wilayah.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa peran Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya sebagai regulator dalam tata kelola batas wilayah kecamatan dan kelurahan di Surabaya dilaksanakan dengan baik melalui pengukuhan peraturan yang mengatur batas wilayah kecamatan dan kelurahan.

### **3) Peran Administrasi Kewilayahan sebagai Katalisator**

Pemerintah sebagai katalisator memainkan peran penting dalam mempercepat, memfasilitasi, dan menginovasi tata kelola batas wilayah kecamatan dan kelurahan. Peran ini memungkinkan proses pengelolaan batas wilayah berjalan lebih efektif, transparan, dan inklusif. Dengan mengatasi tantangan melalui strategi kolaboratif dan berbasis teknologi, pemerintah dapat menciptakan batas wilayah yang tidak hanya jelas, tetapi juga mendukung stabilitas sosial, pembangunan yang berkelanjutan, dan keadilan bagi seluruh masyarakat.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, katalisator adalah sesuatu yang mempercepat jalannya suatu peristiwa atau mendatangkan perubahan dan munculnya kejadian-kejadian baru. Pemerintah hanya bisa terlibat dalam proses pembangunan ini sebagai akselerator, bukan secara totalitas. Administrasi kewilayahan bertanggung jawab untuk menyusun kebijakan terkait pengelolaan wilayah serta melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan tersebut.

Dengan adanya evaluasi yang berkala, Administrasi Kewilayahan dapat mengidentifikasi masalah yang ada dan melakukan perbaikan yang diperlukan.



Gambar 4. Monitoring kondisi pilar batas wilayah kecamatan dan kelurahan

Untuk mengetahui apakah pilar tersebut dalam keadaan baik atau rusak setelah dipasang oleh tim yang dibentuk atas arahan Wali Kota Surabaya, Bagian Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya melakukan pengawasan (monitoring). Dari hasil monitoring tersebut, dapat diketahui apakah pilar dalam keadaan baik atau hilang. Oleh karena itu, diperlukan pekerjaan inventarisasi dan pemeliharaan pilar batas wilayah sebagai tanda batas wilayah administrasi yang jelas antar kecamatan dan kelurahan di Kota Surabaya, sehingga dapat meminimalkan permasalahan sengketa batas wilayah.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa peran Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya sebagai katalisator dalam tata kelola batas wilayah kecamatan dan kelurahan di Surabaya dilaksanakan dengan baik melalui proses monitoring kondisi pilar batas wilayah.

#### **4. SIMPULAN DAN SARAN**

Berdasarkan hasil penelitian tersebut Administrasi Kewilayahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya telah memenuhi perannya dengan baik dalam upaya tata kelola batas wilayah kecamatan dan kelurahan di Surabaya. Hal ini dijabarkan berdasarkan peranan pemerintah sebagai fasilitator dalam penyediaan sarana prasarana (fasilitasi proses partisipatif), yang mengurangi potensi konflik dan meningkatkan penerimaan masyarakat terhadap keputusan yang diambil, menciptakan hubungan yang lebih harmonis antara masyarakat dan pemerintah. Dengan mengukuhkan penyusunan peraturan mengenai batas wilayah melalui peraturan daerah (perda) atau peraturan gubernur (pergub) yang mengatur tentang penegasan batas wilayah kecamatan dan kelurahan, maka pada hakikatnya pemerintah menjalankan perannya sebagai regulator. Masyarakat dan pemerintah daerah mendapatkan manfaat dari kepastian hukum yang dihasilkan dari peraturan perundang-undangan yang jelas yang mengatur batas wilayah. Terakhir, berdasarkan peranan pemerintah sebagai katalisator, yaitu melakukan monitoring sebagai upaya untuk mengetahui kondisi pilar setelah dipasang oleh tim yang dibentuk berdasarkan keputusan Walikota Surabaya.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penulis memberikan saran atau rekomendasi untuk menyelesaikan permasalahan terkini sehubungan dengan temuan ini. Batas wilayah kabupaten dan kecamatan di Surabaya sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan karena mempunyai dampak yang signifikan terhadap berbagai kebijakan yang diambil. Oleh karena itu, untuk mewujudkan tertib penyelenggaraan pemerintahan, maka harus diselenggarakan pemerintahan dengan baik dan benar.

## 5. DAFTAR PUSTAKA

- Andana, M. L., Afhimma, I. Y., & Ashiva, S. N. (2021). *Perkembangan tata kota Surabaya pada tahun 1870-1940*. 01(02).
- Arisdiyoto, I., Aviani, N., Handayani, D. N., & Afhiani, S. N. (2024). *Edukasi Masyarakat Terkait Batas Wilayah melalui Sosialisasi Tertib Administrasi Batas Wilayah di Lingkungan Rukun Warga Kelurahan Sungai Jawi Kota Pontianak ( Community Education Regarding Regional Boundaries through Socialization of Orderly Regional Bou*. 4(4), 529-539.
- Chikita, A., Baruma, F., Kelurahan, P., & Kelurahan, A. D. (2020). *Tata Kelola Pemerintah Kelurahan Terhadap Alokasi Anggaran Kelurahan Di Kelurahan Tatahadeng Kecamatan Siau Timur Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro*. *Jurnal Politico*, 9(2).
- Dahlan, A. C. (1970). *Kajian Undang-Undang Otonomi Daerah Terhadap Persoalan Batas Wilayah*. *Jurnal Hukum*, 28(2), 981. <https://doi.org/10.26532/jh.v28i2.222>
- Ismaria Br Surbakti. (2022). *PELAKSANAAN PROGRAM BANTUAN LANGSUNG TUNAI ( Studi Kasus di Desa Kuta Kepar Dan Desa Susuk , Kecamatan SKRIPSI Oleh ISMARIA BR SURBAKTI FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK UNIVERSITAS MEDAN AREA MEDAN*.
- Kasmiati, S., Hadini, L. O., Amaluddin, L. O., & Saudi, F. (2024). *Implementasi metode kartometrik untuk pemetaan penegasan batas kelurahan anggoeya di kecamatan poasia kota kendari provinsi sulawesi tenggara*. 5(6), 10800-10810.
- Sugiyono. (2019). *Memahami Perbedaan Analisis Kualitatif dan Analisis Kuantitatif Dalam Penelitian Ilmiah*. *Manajemen*, 13-20. <https://accounting.binus.ac.id/2021/08/12/memahami-perbedaan-analisis-kualitatif-dan-analisis-kuantitatif-dalam-penelitian-ilmiah/>
- Surabaya, B. A. P. dan O. D. S. D. K. (2017). *Buku Pedoman Penegasan Batas Wilayah di Kota Surabaya*.