

## **BAB 2**

### **KONSEP PERENCANAAN**

#### **2.1 Landasan Teori**

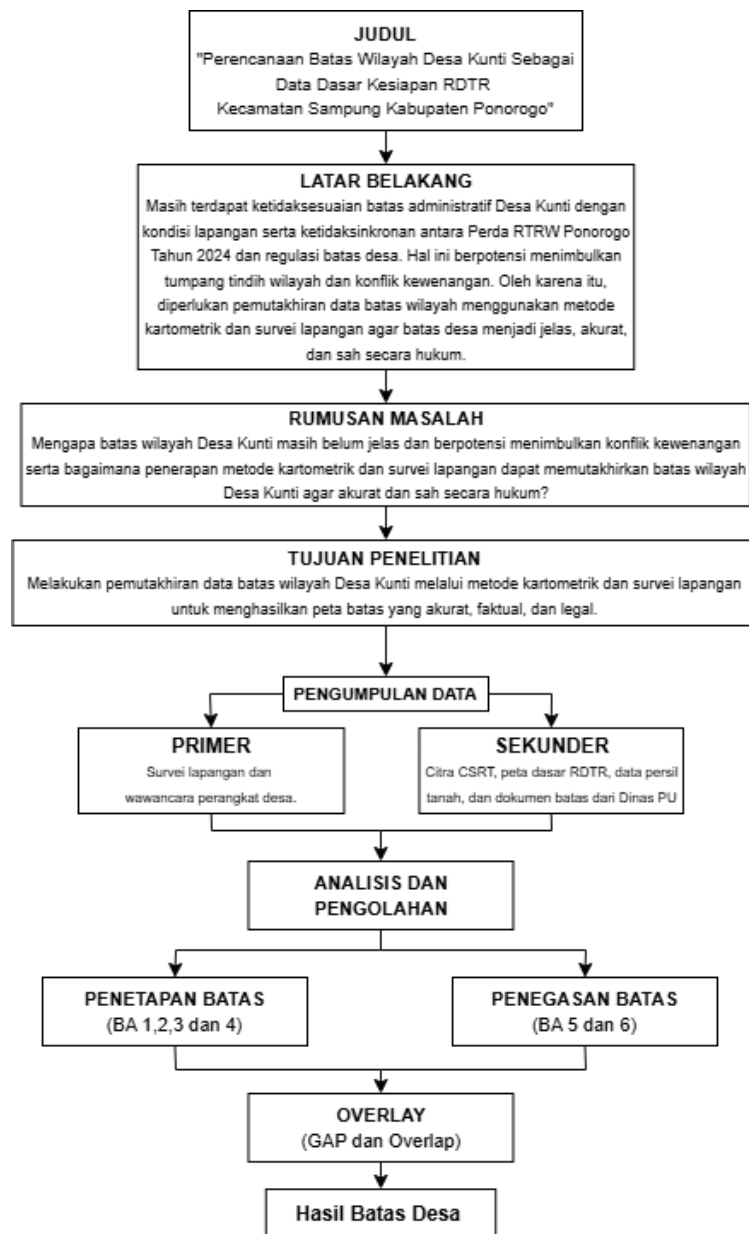
Penelitian ini berlandaskan pada beberapa regulasi dan teori yang menjadi pedoman dalam kegiatan pemutakhiran batas wilayah, khususnya yang berkaitan dengan aspek teknis kartometrik, legalitas batas administrasi, serta perencanaan tata ruang, yaitu sebagai berikut:

1. Permendagri No. 45 Tahun 2016 tentang Pedoman Penetapan dan Penegasan Batas Desa Menjadi dasar utama dalam penetapan batas desa secara kartometrik dan lapangan, yang mengatur tahapan penyiapan dokumen, penelusuran peta, kesepakatan antarwilayah, hingga penetapan batas yang sah secara hukum.
2. Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah, yang memperkuat prosedur administrasi dan mekanisme koordinasi antarwilayah dalam proses kesepakatan batas, agar menghasilkan batas yang akurat secara teknis dan sah secara hukum.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 1 Tahun 2024 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Tahun 2024–2044, yang menetapkan batas administratif wilayah secara spasial. Namun, batas tersebut belum sepenuhnya sinkron dengan batas desa eksisting, sehingga diperlukan kegiatan pemutakhiran untuk menyesuaikan antara regulasi dan kondisi faktual di lapangan.
4. Teori Tata Ruang dan Administrasi Wilayah, yang menekankan pentingnya kejelasan batas administratif dalam mendukung perencanaan pembangunan, pengelolaan ruang, serta tertib administrasi pemerintahan di tingkat lokal.

penelitian ini berpijak pada kerangka hukum dan teoritis yang kuat untuk menjamin keabsahan hasil pemutakhiran batas wilayah Desa Kunti. Kombinasi antara regulasi nasional, peraturan daerah, dan teori tata ruang menjadi dasar dalam penerapan metode kartometrik serta verifikasi lapangan. Dengan berpedoman pada ketentuan tersebut, kegiatan pemutakhiran diharapkan menghasilkan batas wilayah yang akurat secara teknis, sah secara hukum, dan selaras dengan kondisi faktual di lapangan, sehingga dapat mendukung tertib administrasi, kepastian hukum, serta perencanaan pembangunan desa yang berkelanjutan.

## 2.2 Kerangka Pikir

Penelitian mengenai “Perencanaan Batas Wilayah Desa Kunti Sebagai Data Dasar Kesiapan RDTR Kecamatan Sampung Kabupaten Ponorogo” Penelitian ini bertujuan memperbaiki ketidaksesuaian antara batas administratif dan kondisi faktual di Desa Kunti yang berpotensi menimbulkan tumpang tindih wilayah. Prosesnya dilakukan secara sistematis melalui tahapan penelitian terstruktur hingga menghasilkan data dan peta batas desa yang akurat, sah secara hukum, dan menjadi dasar penyusunan RDTR Kecamatan Sampung. Alur penelitian ini dimulai dari penetapan judul hingga hasil akhir analisis dan pengolahan data untuk menghasilkan rekomendasi dan peta batas desa hasil pemutakhiran.



Sumber: Penulis, 2026

Gambar 4 Kerangka Pikir Penetapan dan Penegasan Batas Desa

Penelitian ini mengintegrasikan metode kartometrik, overlay spasial, dan survei lapangan sebagai pendekatan komprehensif untuk memutakhirkan batas wilayah Desa Kunti secara akurat, faktual, dan sah secara hukum. Data diperoleh melalui kombinasi antara data primer dan sekunder, seperti hasil survei lapangan, wawancara dengan perangkat desa, citra satelit, peta dasar RTRW, serta dokumen batas dari instansi teknis terkait. Tahapan analisis dilakukan melalui proses penyesuaian koordinat, digitasi ulang, serta tumpang susun (overlay) antara peta batas eksisting dan hasil analisis kartometrik untuk mendeteksi adanya perbedaan, tumpang tindih, atau kekosongan batas wilayah yang masih terjadi di lapangan.

Integrasi antara hasil pengolahan data spasial dan verifikasi lapangan ini menghasilkan peta batas Desa Kunti yang telah diperbarui dengan deliniasi yang lebih jelas, presisi, dan terverifikasi secara administratif. Selain memberikan kejelasan batas, hasil penelitian ini juga menjadi dasar penting bagi pemerintah daerah dalam penyusunan kebijakan penegasan batas, penyelesaian potensi konflik antarwilayah, serta mendukung perencanaan pembangunan dan tata kelola wilayah desa secara tertib dan berkelanjutan.

## **2.3 Kajian Teori**

### **2.3.1 Batas Wilayah**

Batas wilayah mengacu pada garis atau batas yang memisahkan suatu wilayah dari wilayah lainnya, baik itu negara, provinsi, kabupaten, kota, atau entitas administratif lainnya (Utomo & Puspitasari, 2024). Batas wilayah dapat bersifat fisik, seperti sungai atau laut, atau bersifat konseptual, seperti garis imajiner yang ditetapkan oleh peraturan administratif (Utomo & Puspitasari, 2024). Secara fundamental, batas wilayah berkaitan dengan aspek kewenangan dalam pengelolaan suatu daerah (Susilo dkk., 2025). Informasi mengenai batas daerah adalah hal yang sangat penting karena berfungsi untuk menciptakan tertib administrasi (Sidik & Basyid, 2021). Kejelasan batas daerah juga bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan meminimalisir terjadinya konflik batas (Sidik & Basyid, 2021). Selain itu, adanya batas daerah yang jelas berguna untuk perhitungan fiskal daerah, serta identifikasi dan inventarisasi potensi daerah (Sidik & Basyid, 2021).

Penetapan batas wilayah diwujudkan melalui tahapan penelitian dokumen, penentuan peta dasar, dan deliniasi garis batas secara kartometrik (Susilo dkk., 2025). Tahapan pekerjaan ini kemudian dilanjutkan dengan pelacakan batas di lapangan untuk melakukan verifikasi batas wilayah yang sudah disepakati (Susilo dkk., 2025). Di Indonesia, pengaturan batas wilayah memiliki landasan hukum, salah satunya diatur dalam Undang-Undang Informasi Geospasial (UU IG) No.4 Tahun 2011 (Budisusanto dkk., 2014). Kehadiran Daerah Otonomi Baru (DOB) pasca Reformasi telah memicu konflik yang

kemudian mengemuka, salah satunya adalah konflik batas wilayah (Darmawan., 2020). Sengketa batas wilayah antar kabupaten/kota dapat diselesaikan melalui metode non hukum, seperti negosiasi dan mediasi (Wardhana dkk., 2022). Penyelesaian sengketa batas juga dapat ditempuh melalui metode hukum melalui sarana peradilan, seperti pengajuan uji materi ke Mahkamah Agung (Wardhana dkk., 2022)

Dalam proses identifikasi, pemetaan, dan pemeliharaan batas wilayah, Sistem Informasi Geografis (SIG) sering digunakan sebagai alat bantu utama (Utomo & Puspitasari, 2024). Pemetaan batas yang akurat dapat dihasilkan melalui metode pemetaan partisipatif dengan melibatkan masyarakat secara langsung (Budisusanto dkk., 2014). Perkembangan teknologi penginderaan jauh, seperti citra satelit resolusi tinggi, menawarkan solusi inovatif untuk memverifikasi batas wilayah secara akurat dan objektif (Utomo & Puspitasari, 2024). Di lingkup yang lebih luas, isu batas wilayah juga berkaitan erat dengan perlindungan hukum mengenai kedaulatan teritorial suatu negara (Sulubara dkk., 2024). Batas wilayah yang jelas dan terlegitimasi adalah esensial untuk menjaga keutuhan wilayah administratif serta mencegah potensi sengketa (Nadeak., 2015). Penegasan batas yang akurat memperkuat dasar hukum untuk perencanaan desa dan upaya mitigasi konflik di masa depan (Sidik & Basyid, 2021).

### **2.3.2 Desa**

Desa didefinisikan secara yuridis oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat (Sondakh, 2021). Kewenangan yang dimiliki oleh desa ini didasarkan pada prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui serta dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara historis, desa memiliki kedudukan sebagai daerah otonom yang paling tua, karena desa telah lahir sebelum adanya daerah koordinasi yang lebih besar dan sebelum lahirnya kerajaan atau negara (M. Nur Alamsyah, 2011). Berdasarkan latar belakang historis tersebut, desa secara inheren telah memiliki otonomi yang penuh dan asli sejak lama (M. Nur Alamsyah, 2011). Pada masa pra-kolonial, bentuk pemerintahan desa di seluruh Indonesia pada umumnya menurut hukum adat adalah "*collegial*", yang mengedepankan musyawarah dan kekeluargaan (M. Nur Alamsyah, 2011). Namun, masuknya sistem pemerintahan modern di desa telah merobak sejarah panjang karakteristik budaya yang semula mengedepankan komunalisme ke arah yang lebih individualistik (M. Nur Alamsyah, 2011). Dalam struktur pemerintahan saat ini,

desa merupakan level terkecil yang bertindak sebagai ujung tombak pelayanan publik di Indonesia (Fardani et al., 2021). Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bertujuan untuk mewujudkan pemerintah desa yang otonomi dan mandiri (Sondakh, 2021). Konsekuensi dari status otonomi ini adalah kewenangan desa untuk mengatur rumah tangga sendiri, salah satunya dalam upaya memberikan kesejahteraan bagi masyarakat desa (Kiki, 2020).

Pembangunan desa, yang mencakup pembangunan infrastruktur, memiliki tujuan akhir dan pencapaian untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat (Sondakh, 2021). Untuk mencapai kesejahteraan tersebut, pemerintah desa diwajibkan untuk melakukan pemberdayaan masyarakat dan menggali potensi lokal yang ada pada desa secara maksimal (Kiki, 2020). Potensi lokal didefinisikan sebagai daya, kekuatan, kesanggupan, dan kemampuan yang dimiliki desa untuk dapat dikembangkan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Kiki, 2020). Dalam konteks pembangunan, sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya alam (SDA) merupakan potensi lokal yang berperan sebagai faktor penentu keberhasilan sebuah pembangunan desa (Kiki, 2020). Salah satu upaya nyata untuk menguatkan kemandirian dan meningkatkan perekonomian desa adalah melalui pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai implementasi dari semangat UU Desa (Kushartono, n.d.2016). Pembentukan BUMDes bertujuan utama untuk meningkatkan perekonomian desa dan mensejahterakan masyarakat melalui pengelolaan unit usaha secara kolektif (Kushartono, n.d.2016). Selain aspek kelembagaan ekonomi, dalam perencanaan pembangunan, model penganggaran partisipatif merupakan fokus kajian yang diharapkan dapat menumbuhkan prakarsa masyarakat setempat dalam menentukan prioritas program (Aziz, 2016). Meskipun berbagai upaya pembangunan desa telah dilakukan, tantangan terbesarnya adalah bagaimana upaya menghapuskan kesenjangan antara desa dan kota, yang selalu dijadikan indikator keberhasilan pembangunan secara nasional (M. Nur Alamsyah, 2011).

Kewenangan otonomi yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memberikan tanggung jawab yang sangat besar bagi pemerintah Desa dalam melaksanakan tugasnya (Pasaribu, 2020). Namun, besarnya tanggung jawab ini seringkali tidak diimbangi dengan penyiapan sumber daya manusia (SDM) di tingkat desa yang memadai dan kompeten (Pasaribu, 2020). Kesenjangan ini berdampak pada tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) di lingkungan pemerintahan Desa yang masih jauh dari harapan (Pasaribu, 2020). Indikasi kegagalan tata kelola ini terlihat dari adanya aparat Desa yang kurang

disiplin dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya (document Desa.pdf). Isu lain yang muncul adalah kekhawatiran bahwa pemberian otonomi dan kucuran dana desa yang besar justru melahirkan praktik korupsi baru di tingkat Desa (Pasaribu, 2020). Selain masalah internal aparat, faktor yang menghambat pelaksanaan *good governance* secara umum dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa adalah partisipasi masyarakat yang rendah (Pasaribu, 2020). Dalam konteks ekonomi, tercatat pula bahwa beberapa BUMDes gagal beroperasi karena kurangnya kesiapan desa, potensi usaha yang minim, serta keterbatasan SDM pengelola yang terampil (Kushartono, n.d.). Untuk mengatasi tantangan modern, desa diposisikan sebagai ujung tombak dalam penerapan program digitalisasi yang sedang digalakkan oleh pemerintah Indonesia (Fardani et al., 2021). Upaya digitalisasi ini mencakup penilaian kesiapan pemerintah desa dan pembangunan sistem informasi desa untuk pendataan dan pemetaan pembangunan yang telah dilakukan (Fardani et al., 2021). Pemanfaatan teknologi informasi ini, seperti penerapan *website* desa, diperlukan untuk mempermudah dan mempercepat penyampaian informasi, terutama bagi desa yang terbagi menjadi beberapa dusun dengan jarak yang cukup jauh (Josi et al., 2017).

### **2.3.3 Penetapan Batas Desa**

Penetapan batas desa adalah sebuah proses krusial yang menghasilkan pembatas wilayah administrasi pemerintahan antar desa yang berupa rangkaian titik-titik koordinat (Mukaddas, 2022). Batas wilayah ini merupakan informasi geospasial dasar yang sangat penting dan berguna dalam perencanaan pembangunan suatu wilayah (Alvian & Mujiburohman, 2022). Salah satu data esensial yang dibutuhkan untuk perencanaan pembangunan desa adalah peta batas desa yang memuat koordinat titik batas dan Penegasan batas desa merupakan bagian dari proses administrasi kewilayahan yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap batas wilayah antar desa. Penetapan batas desa menghasilkan titik koordinat yang menjadi pembatas administrasi pemerintahan desa, ketidakjelasan batas antar desa seringkali dapat memicu perselisihan di masyarakat yang kemudian berujung pada potensi konflik, dan konflik yang timbul akibat ketidakpastian batas tersebut akan menghambat kelangsungan pembangunan desa secara keseluruhan (Murdapa et al., 2024).

Landasan hukum utama bagi penetapan dan penegasan batas desa di Indonesia diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2016 (Permendagri No. 45 Tahun 2016). Peraturan ini berfungsi sebagai pedoman penting dalam pelaksanaan teknis penentuan batas administrasi desa (Hasan Al Indragiri., 2024). Berdasarkan hierarki

peraturan perundang-undangan, segmen batas desa yang berbatasan dengan daerah lain harus dipastikan kesesuaiannya dengan segmen batas daerah yang telah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri (Icayanti et al., 2023). Meskipun pedoman telah ditetapkan, implementasi penentuan dan penegasan batas desa di beberapa lokasi dilaporkan belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai Permendagri No. 45 Tahun 2016 (Joko et al., 2019).

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2016 (Permendagri No. 45 Tahun 2016) secara jelas penetapan batas desa dijelaskan melalui rangkaian tahapan yang dimulai dari pengumpulan serta penelitian dokumen, yaitu mengumpulkan seluruh dokumen yang berkaitan dengan batas wilayah seperti dokumen hukum pembentukan Desa, dokumen historis, dan dokumen pendukung lainnya, lalu meneliti dokumen-dokumen tersebut untuk menemukan bukti awal batas Desa. Setelah indikasi awal batas diperoleh, tahap berikutnya adalah memilih peta dasar yang digunakan, yaitu Peta Rupabumi Indonesia atau Citra Tegak Resolusi Tinggi sebagai acuan resmi dalam menggambar batas. Selanjutnya dilakukan pembuatan garis batas di atas peta melalui delineasi kartometrik, yang mencakup pembuatan peta kerja, penarikan garis batas Desa berdasarkan hasil penelitian dokumen, penentuan titik-titik kartometris sebagai penanda batas, dan penyusunan peta penetapan akhir batas Desa yang kemudian ditandatangani oleh Kepala Desa yang diakhiri serta disaksikan oleh Tim PPB Desa kabupaten/kota. Keseluruhan proses tersebut kemudian dituangkan ke dalam Berita Acara, kesepakatan antar Desa yang terjadi bersamaan, ditandatangani oleh para Kepala Desa dan Tim PPB Desa, dan menjadi dasar untuk penyusunan Berita Acara penetapan batas Desa secara resmi.

#### **2.3.4 Penegasan Batas Desa**

Penegasan batas desa merupakan bagian dari proses administrasi kewilayahan yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap batas wilayah antar desa. Penetapan batas desa menghasilkan titik koordinat yang menjadi pembatas administrasi pemerintahan desa (Mukaddas, 2022). Batas wilayah tersebut termasuk dalam informasi dasar geospasial yang sangat penting dalam mendukung perencanaan pembangunan, pengelolaan potensi desa, serta pelayanan publik (Alvian & Mujiburohman, 2022). Ketidakjelasan batas antar desa berpotensi menimbulkan konflik sosial, penyelesaian kewenangan, dan hambatan dalam pembangunan wilayah (Murdapa et al., 2024). Oleh karena itu, penegasan batas desa menjadi instrumen strategis dalam menciptakan tata kelola pemerintahan desa yang tertib dan berkelanjutan.

Secara yuridis, pelaksanaan penegasan batas desa di Indonesia berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2016 tentang Pedoman Penetapan dan Penegasan Batas Desa. Peraturan ini mengatur bahwa penegasan batas desa dilakukan melalui metode kartometrik dan/atau survei lapangan yang ditanamkan dalam peta batas desa beserta daftar koordinat titik batasnya (Permendagri No. 45 Tahun 2016). Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, segmen batas desa yang bersinggungan dengan daerah lain harus disesuaikan dengan batas daerah yang telah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri (Icayanti et al., 2023). Permendagri ini menjadi pedoman teknis utama bagi pemerintah daerah dan desa dalam memastikan bahwa batas yang ditetapkan memiliki legitimasi administratif dan hukum yang jelas (Hasan et al., 2024).

Berdasarkan Permendagri Nomor 45 Tahun 2016, tahapan penegasan batas desa dimulai dari pengumpulan dan penelitian dokumen batas desa, termasuk dokumen pembentukan desa dan dokumen historis sebagai dasar indikasi awal batas. Tahap selanjutnya adalah pemilihan peta dasar berupa Peta Rupabumi Indonesia atau Citra Tegas Resolusi Tinggi sebagai acuan dalam deliniasi kartometrik. Prosesnya meliputi penarikan garis batas, penentuan titik-titik kartometrik, penyusunan peta batas desa, hingga penandatanganan berita acara kesepakatan oleh kepala desa dan Tim Penetapan dan Penegasan Batas (PPB) Desa kabupaten/kota (Permendagri No. 45 Tahun 2016). Hasil akhir dari proses ini berupa peta batas desa dan daftar koordinat yang menjadi dasar hukum dalam administrasi wilayah serta perencanaan pembangunan desa.

### **2.3.5 Metode Kartometrik**

Metode kartometrik merupakan sebuah teknik yang esensial dalam bidang geospasial, khususnya dalam penentuan batas wilayah administrasi. Metode ini didefinisikan sebagai penentuan batas yang dilakukan dengan cara penarikan garis batas di atas peta kerja atau peta dasar yang telah tersedia (Fatkhawati & Dr. Noorhadi Rahardjo, M.Si., 2019). Tujuan utama dari penggunaan teknik kartometrik adalah untuk mendapatkan titik koordinat batas yang definitif, yang kemudian akan digunakan dalam proses delimitasi atau demarkasi suatu area (Fatkhawati & Dr. Noorhadi Rahardjo, M.Si., 2019). Secara konseptual, pendekatan ini mengandalkan pemanfaatan teknologi penginderaan jauh dan kartografi untuk membantu penentuan koordinat batas daerah (Fatkhawati & Dr. Noorhadi Rahardjo, M.Si., 2019) Penentuan batas menggunakan metode kartometrik memiliki peran strategis dalam percepatan penetapan dan penegasan batas wilayah, baik di tingkat kabupaten maupun desa (Alvian & Mujiburohman, 2022). Aplikasi metode ini menghasilkan keluaran berupa

tabel titik koordinat batas serta peta batas wilayah yang memberikan kepastian posisi (Ayu & Ramadhan, 2024).

Penerapan metode kartometrik dalam konteks penetapan batas administrasi di Indonesia memiliki landasan hukum, salah satunya merujuk pada Peraturan Badan Informasi Geospasial (BIG) Nomor 15 Tahun 2019 (Gustin et al., 2024). Peta dasar yang digunakan dalam proses kartometrik ini umumnya memanfaatkan Peta Rupabumi Indonesia (RBI) yang kemudian dapat dilengkapi dengan data citra satelit (Fatkhawati & Dr. Noorhadi Rahardjo, M.Si., 2019). Untuk meningkatkan akurasi dan kesepakatan, metode kartometrik seringkali dikombinasikan dengan pendekatan partisipatif masyarakat (Bashit et al., 2022). Keterlibatan masyarakat dilakukan melalui kegiatan seperti Focus Group Discussion (FGD) untuk memastikan batas yang ditarik secara kartometrik sesuai dengan kesepakatan historis dan kondisi lapangan (Ayu & Ramadhan, 2024). Dengan demikian, penentuan batas menggunakan kartometrik dapat menjadi dasar yang sah bagi Pemerintah Daerah dalam menetapkan dan mengesahkan batas desa atau kelurahan (Gustin et al., 2024).

Proses penegasan batas wilayah melalui metode kartometrik terdiri dari beberapa tahapan operasional yang sistematis (Ayu & Ramadhan, 2024). Tahapan awal dalam proses ini meliputi kegiatan penyiapan dokumen dan pengumpulan data geospasial dasar yang relevan (Fatkhawati & Dr. Noorhadi Rahardjo, M.Si., 2019). Setelah data terkumpul, langkah selanjutnya adalah pelaksanaan penentuan titik kartometrik di atas peta kerja yang akan menjadi dasar penetapan batas (Ayu & Ramadhan, 2024). Meskipun penarikan garis batas dilakukan secara kartometrik tanpa survei lapangan awal, hasil akhirnya tetap harus divalidasi dan dilanjutkan dengan pelacakan dan penentuan posisi pilar batas di lokasi sesungguhnya (Ayu & Ramadhan, 2024). Penegasan di lapangan ini diakhiri dengan pemasangan Pilar Batas Utama (PBU) sebagai tanda fisik yang memberikan kepastian administrasi (Murdapa et al., 2024) Hasil akhir dari keseluruhan proses kartometrik ini adalah Peta Batas Definitif yang kemudian diresmikan sebagai dokumen resmi wilayah (Aulia, 2023).