



Implementasi Tata Ruang dalam Perlindungan Hukum Bagi Lahan Lp2b Akibat Minimnya Partisipasi Publik

Aslan Noor^{1*}, Yosanda Syahwa Septyani², Salsabila Rahma Dina³, Naeshyla Hanuna Wasito⁴

¹⁻⁴Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa Karawang, Indonesia

Email: aslan.noor@fh.unsika.ac.id¹, yosanda.s.s@gmail.com², salsabilarahmadina111@gmail.com³, naeshylahw@gmail.com⁴

*Penulis Korespondensi: aslan.noor@fh.unsika.ac.id

Abstract. Public participation is a fundamental principle in democratic governance, including the formulation and implementation of Regional Spatial Planning Regulations (RTRW). Community involvement is essential to ensure that spatial planning policies accommodate public interests, support sustainable development, and prevent conflicts in land use. This study aims to analyze the regulation and implementation of public participation in the formulation and implementation of the Regional Spatial Planning Regulation of Karawang Regency. The research employs an empirical juridical method using statutory and conceptual approaches. Data were collected through literature studies and interviews with the Regional Public Works and Spatial Planning Office of Karawang Regency and analyzed qualitatively. The findings indicate that public participation has been accommodated through various consultation mechanisms and public aspirations channels as stipulated by relevant laws and regulations. However, its effectiveness still faces challenges, particularly in optimizing community involvement throughout the spatial planning process. Therefore, strengthening a more inclusive, transparent, and sustainable public participation mechanism is necessary to support effective spatial governance and ensure that spatial planning policies align with public interests.

Keywords: Karawang Regency; Public Participation; Regional Regulation; Regional Spatial Planning (RTRW); Spatial Planning.

Abstrak. Partisipasi publik merupakan salah satu prinsip penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, termasuk dalam pembentukan dan implementasi Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Keterlibatan masyarakat diperlukan untuk menjamin bahwa kebijakan tata ruang mampu mengakomodasi kepentingan publik, mendukung pembangunan berkelanjutan, serta mencegah terjadinya konflik pemanfaatan ruang. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan dan pelaksanaan partisipasi publik dalam pembentukan dan implementasi Peraturan Daerah RTRW Kabupaten Karawang. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data diperoleh melalui studi kepustakaan dan wawancara dengan pihak Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Karawang, kemudian dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi publik telah diakomodasi melalui berbagai mekanisme konsultasi dan penyampaian aspirasi masyarakat sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun, efektivitas pelaksanaannya masih menghadapi beberapa tantangan, terutama terkait optimalisasi keterlibatan masyarakat pada setiap tahapan penataan ruang. Oleh karena itu, diperlukan penguatan mekanisme partisipasi publik yang lebih inklusif, transparan, dan berkelanjutan guna mendukung terwujudnya tata kelola penataan ruang yang efektif dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Kata Kunci: Kabupaten Karawang; Partisipasi Publik; Penataan Ruang; Peraturan Daerah; RTRW.

1. LATAR BELAKANG

Pembangunan daerah pada hakikatnya merupakan proses pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara terencana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam pelaksanaannya, pembangunan memerlukan pengaturan ruang yang mampu mengakomodasi berbagai kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan secara seimbang. Oleh karena itu, penataan ruang menjadi instrumen penting dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Penataan ruang tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendalian

pembangunan, tetapi juga sebagai sarana untuk mencegah terjadinya konflik pemanfaatan ruang, kerusakan lingkungan, dan ketimpangan pembangunan antarwilayah (Ame, 2024).

Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Salah satu instrumen utama dalam sistem penataan ruang adalah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), yang berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam mengarahkan pembangunan serta mengendalikan pemanfaatan ruang sesuai dengan karakteristik dan potensi wilayah masing-masing (Indonesia, 2007). RTRW menjadi dasar dalam penyusunan kebijakan pembangunan, pemberian izin pemanfaatan ruang, pengembangan infrastruktur, perlindungan kawasan lindung, serta pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan (Ame, 2024).

Sebagai daerah yang berkembang pesat, Kabupaten Karawang memiliki karakteristik wilayah yang unik karena berfungsi sebagai kawasan industri nasional sekaligus lumbung pangan strategis di Provinsi Jawa Barat. Pertumbuhan sektor industri yang sangat pesat telah mendorong peningkatan kebutuhan lahan untuk kawasan industri, permukiman, perdagangan, dan infrastruktur. Di sisi lain, Kabupaten Karawang juga memiliki kawasan pertanian produktif yang perlu dilindungi untuk menjaga ketahanan pangan nasional. Kondisi tersebut menimbulkan tantangan dalam pengelolaan ruang, terutama terkait alih fungsi lahan pertanian, konflik penggunaan lahan, penurunan kualitas lingkungan, serta meningkatnya tekanan terhadap kawasan lindung dan sumber daya alam (Purba, 2008).

Untuk mengantisipasi berbagai permasalahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Karawang menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang Tahun 2011–2031 sebagai instrumen hukum yang mengatur arah pembangunan dan pemanfaatan ruang di wilayah Kabupaten Karawang. Peraturan daerah tersebut memiliki fungsi strategis dalam menciptakan kepastian hukum, menjaga keseimbangan pembangunan, serta melindungi kepentingan masyarakat dan lingkungan hidup. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi RTRW tidak hanya ditentukan oleh kualitas substansi pengaturannya, tetapi juga oleh tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya (Tjandra & Sudarsono, 2009).

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip fundamental dalam negara hukum demokratis. Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik menjadi sarana untuk memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan, aspirasi, dan kepentingan masyarakat yang akan terdampak oleh kebijakan tersebut (RS, 2011). Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi publik tidak hanya

berfungsi sebagai mekanisme demokrasi, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas regulasi melalui masukan, kritik, dan pengawasan dari masyarakat (Hermanto, 2023).

Hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memperoleh jaminan konstitusional melalui Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan hak setiap warga negara atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Lebih lanjut, Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan ruang bagi masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut diperkuat oleh Pasal 237 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah (Seta, 2020).

Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan RTRW memiliki urgensi yang lebih tinggi dibandingkan dengan pembentukan peraturan daerah lainnya karena substansi RTRW berkaitan langsung dengan kehidupan masyarakat, termasuk hak atas tanah, lingkungan hidup, kegiatan ekonomi, akses terhadap sumber daya, serta keberlangsungan pembangunan daerah. Melalui partisipasi publik, masyarakat dapat menyampaikan aspirasi dan kepentingannya sehingga kebijakan tata ruang yang dihasilkan menjadi lebih responsif, akomodatif, dan berorientasi pada kepentingan publik (Nugraha, 2016). Selain itu, partisipasi masyarakat juga berperan dalam meningkatkan legitimasi sosial terhadap kebijakan yang dihasilkan sehingga memperkuat efektivitas implementasi RTRW di lapangan (Sofwan, 2022).

Meskipun berbagai regulasi telah memberikan jaminan terhadap partisipasi masyarakat, praktik pembentukan peraturan daerah di Indonesia masih menghadapi berbagai kendala. Partisipasi publik sering kali bersifat formalitas dan belum sepenuhnya memberikan ruang yang memadai bagi masyarakat untuk mempengaruhi substansi kebijakan. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian antara kebutuhan masyarakat dengan kebijakan yang ditetapkan, sehingga memicu konflik sosial, sengketa lahan, dan resistensi terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah (Dianisa & Suprobowati, 2022).

Dalam konteks penataan ruang, minimnya partisipasi masyarakat dapat berdampak pada munculnya berbagai permasalahan seperti alih fungsi lahan yang tidak terkendali, pencemaran lingkungan, ketidakpastian hukum, hingga menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah (Hermanto, 2023). Secara teoritis, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi asas keterbukaan, partisipasi, kejelasan tujuan, dan dapat dilaksanakan secara efektif (Indrati, 2005). Asas keterbukaan menghendaki

agar masyarakat memperoleh akses yang luas terhadap seluruh proses pembentukan regulasi sehingga dapat memberikan masukan secara optimal (Cahya, n.d.). Dengan demikian, partisipasi masyarakat tidak hanya dipandang sebagai hak warga negara, tetapi juga sebagai prasyarat penting untuk menghasilkan regulasi yang demokratis, responsif, dan berkualitas.

Berdasarkan uraian tersebut, partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 2 Tahun 2013 tentang RTRW menjadi aspek yang penting untuk dikaji. Kajian ini diperlukan untuk mengetahui sejauh mana pengaturan hukum mengenai partisipasi masyarakat telah diimplementasikan dalam proses penyelenggaraan penataan ruang di Kabupaten Karawang. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dan praktis dalam pengembangan kebijakan tata ruang yang lebih demokratis, transparan, partisipatif, serta mampu mewujudkan pembangunan daerah yang berkelanjutan dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris untuk menganalisis pelaksanaan partisipasi publik dalam pembentukan dan implementasi Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Karawang. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, dengan mengkaji berbagai peraturan terkait penataan ruang dan partisipasi publik serta doktrin hukum yang relevan.

Data penelitian terdiri atas data primer yang diperoleh melalui wawancara dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Karawang serta data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, buku, dan jurnal ilmiah. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara semi terstruktur, kemudian dianalisis secara kualitatif menggunakan pendekatan yuridis analitis dengan menghubungkan ketentuan hukum yang berlaku dengan fakta empiris di lapangan guna memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai implementasi partisipasi publik dalam pembentukan dan pelaksanaan Peraturan Daerah RTRW Kabupaten Karawang.

3. KAJIAN TEORITIS

Teori Negara Hukum

Gagasan mengenai negara hukum telah muncul sejak masa Yunani Kuno melalui pemikiran para filsuf klasik. Plato dalam karyanya *The Republic* memandang bahwa negara ideal dapat diwujudkan apabila kekuasaan dijalankan oleh pihak yang memahami hakikat kebaikan, yakni para filsuf. Akan tetapi, dalam karya selanjutnya seperti *The*

Statesman dan *The Laws*, Plato menilai bahwa bentuk negara yang paling realistis untuk diterapkan adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar tertinggi dalam penyelenggaraan kekuasaan. Menurutnya, pemerintahan yang dijalankan berdasarkan hukum akan mampu mencegah penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa. Pandangan tersebut kemudian diperkuat oleh Aristotle yang menyatakan bahwa tujuan negara adalah mewujudkan kehidupan yang baik bagi masyarakat, dan tujuan tersebut hanya dapat tercapai apabila hukum dijadikan landasan utama dalam kehidupan bernegara. Dari pemikiran tersebut lahirlah konsep *rechtstaat* dan *the rule of law* yang menempatkan hukum sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara.

Konsep *rechtsstaat* menurut Friedrich Julius Stahl, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, memiliki 4 unsur utama, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia, pemerintahan yang dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*), serta adanya peradilan administrasi dalam penyelesaian sengketa. Konsep tersebut dikenal sebagai negara hukum formal karena menitikberatkan pada penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada undang-undang. Sementara itu, konsep *rule of law* yang dikemukakan oleh A. V. Dicey dalam *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, ditandai oleh 3 unsur pokok, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia melalui undang-undang maupun putusan pengadilan.

Teori Partisipasi Publik dalam Pembentukan Kebijakan

Menurut Philipus M. Hadjon, partisipasi publik berarti rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Partisipasi publik berperan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya sebagai salah satu ciri *good governance*. Partisipasi tersebut mencakup interaksi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dengan mengedepankan prinsip keterbukaan, tanggung jawab, efektivitas, keadilan, serta supremasi hukum. Selain itu, partisipasi publik bertujuan agar prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat serta memperhatikan kepentingan seluruh kalangan, termasuk kelompok lemah dan miskin, dalam proses pengambilan keputusan terkait alokasi sumber daya pembangunan. Dalam pembentukan kebijakan publik, pemerintah pada dasarnya menentukan keputusan mengenai hal-hal yang akan dilakukan maupun tidak dilakukan untuk mengatasi suatu permasalahan dan mencapai tujuan tertentu bagi kepentingan publik. Oleh karena itu, demokrasi partisipatif dan *good governance* menekankan pentingnya prinsip pemerintahan

berdasarkan hukum, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dalam proses pembentukan kebijakan. Penerapan prinsip transparansi dan keterbukaan ditandai dengan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan pemerintah, termasuk dalam pembentukan undang-undang. Transparansi berkaitan dengan gagasan dan pengetahuan, sedangkan keterbukaan merupakan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat dan masukan terhadap kebijakan yang sedang disusun.

Teori Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Anis Ibrahim mendefinisikan legislasi sebagai proses pembentukan hukum untuk menghasilkan hukum positif, khususnya dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Proses legislasi terdiri atas beberapa tahapan, mulai dari perencanaan, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum kepada masyarakat. Tahap sosialisasi dilakukan sebagai bentuk penyampaian hasil penyusunan undang-undang kepada masyarakat.

Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, proses pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya menerapkan teori legislasi melalui beberapa tahapan. Tahap perencanaan diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Tahap penyiapan rancangan undang-undang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Selanjutnya, tahap pembahasan di DPR diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR/RI/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Adapun tahap pengesahan dan pengundangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat sejumlah asas yang dijadikan pedoman agar regulasi yang dibentuk memiliki kualitas dan kepastian hukum yang baik. Pengaturan mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Dalam ketentuan tersebut, asas pembentukan peraturan perundang-undangan dibedakan menjadi 2 kelompok, yaitu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan. Asas pembentukan

peraturan perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, serta keterbukaan. Sementara itu, asas materi muatan mencakup asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, persamaan kedudukan dalam hukum, ketertiban dan kepastian hukum, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah RTRW Kabupaten Karawang

Pada hakikatnya, penyusunan peraturan daerah wajib melibatkan masyarakat sebagai perwujudan dari asas negara hukum dan demokrasi. Sistem pemerintahan yang demokratis memandang warga negara bukan sekadar sebagai sasaran dari sebuah aturan, melainkan sebagai pelaku aktif yang berhak memberikan usulan, opini, serta mengawal setiap tahapan pembuatan regulasi. Oleh karena itu, andil dari masyarakat menjadi faktor kunci dalam melahirkan produk hukum yang transparan, responsif, dan mampu menjawab persoalan riil di lapangan.

Dalam ranah penataan ruang, keterlibatan publik bernilai sangat krusial lantaran kebijakan ini berdampak langsung pada kesejahteraan warga, mulai dari sektor sosial, ekonomi, kelestarian lingkungan, hingga arah pembangunan wilayah. Perumusan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tidak hanya mendesain masa depan pembangunan suatu daerah, tetapi juga mengatur tata cara penggunaan lahan, zona hunian, kawasan pabrik, serta ketahanan ekosistem untuk generasi mendatang. Atas dasar tersebut, menyertakan masyarakat dalam perancangan Perda RTRW merupakan sebuah urgensi yang mutlak dipenuhi.

Sebagai wilayah yang tengah didera arus industrialisasi dan urbanisasi yang masif, Kabupaten Karawang dihadapkan pada beragam persoalan kompleks terkait penataan ruangnya. Dinamika ini menuntut pemerintah daerah untuk memformulasikan kebijakan tata ruang secara cermat, transparan, dan inklusif demi menyelaraskan ambisi pembangunan dengan perlindungan terhadap ruang hidup masyarakat serta kelestarian alam.

Maka dari itu, pemahaman yang utuh mengenai payung hukum, prinsip keterbukaan, tanggung jawab pemerintah, hingga alur formal legislasi Perda RTRW menjadi fondasi penting demi menciptakan tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik. Bertolak dari kondisi tersebut, studi mendalam mengenai partisipasi masyarakat dalam perancangan Perda RTRW Kabupaten Karawang bernilai penting untuk dibedah lewat pendekatan normatif. Langkah ini

diperlukan guna mengukur sejauh mana asas transparansi dan pelibatan publik telah diimplementasikan secara nyata dalam proses pembentukan regulasi daerah tersebut.

Peran hukum dalam ruang lingkup pembangunan kini kian krusial sebagai instrumen untuk menata tatanan kehidupan. Menurut Hasim Purba, arah pengembangan hukum di Indonesia sejatinya ditujukan untuk memperkuat sekaligus mengawal jalannya pembangunan, serta membangun sebuah lingkungan sosial yang menjamin setiap warga negara dapat merasakan suasana ketertiban dan kepastian hukum yang jelas.

Menurut Jutta Limbach, terdapat tiga karakteristik pokok yang menjadi tolok ukur dalam prinsip supremasi konstitusi. Ciri yang pertama adalah adanya pemisahan yang jelas antara norma hukum konstitusional dengan norma-norma hukum di bawahnya. Ciri kedua ditandai dengan tunduknya para pemegang kekuasaan terhadap Undang-Undang Dasar. Sementara itu, ciri yang ketiga ditunjukkan dengan eksistensi sebuah lembaga khusus yang memegang mandat untuk menguji apakah suatu undang-undang atau tindakan hukum telah sejalan dengan konstitusi.

Terkait hal tersebut, partisipasi aktif warga negara secara langsung dikelompokkan ke dalam poin kedua karena amanat ini telah dijamin oleh UUD 1945. Atas dasar konstitusi tersebut, pemerintah memikul tanggung jawab hukum untuk menyertakan masyarakat baik dalam bentuk lisan maupun tertulis dalam setiap proses penyusunan regulasi di tingkat daerah. Alexander Abdullah menegaskan bahwa keterlibatan masyarakat tidak boleh hanya dipandang sebagai sebuah formalitas prosedural belaka. Lebih dari itu, partisipasi publik wajib diintegrasikan secara kelembagaan sebagai hak mendasar warga negara yang memperoleh jaminan hukum secara normatif.

Andil masyarakat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dapat dikategorikan sebagai bentuk partisipasi politik. Mengenai hal ini, Huntington dan Nelson mengartikan partisipasi politik sebagai segala aktivitas yang dilakukan oleh warga negara biasa (masyarakat sipil) dengan tujuan untuk mengintervensi atau memengaruhi proses pengambilan keputusan oleh pihak pemerintah. Salah satu indikator utama dari tata kelola negara yang demokratis ditandai dengan adanya keterlibatan serta keikutsertaan masyarakat secara aktif. Partisipasi ini mencakup seluruh tahapan, mulai dari perancangan agenda kebijakan, penyusunan program kerja, jalannya proses pengambilan keputusan, hingga penyampaian argumentasi atau latar belakang di balik penetapan kebijakan publik tersebut. Terkait dengan keterlibatan aktif warga dalam penyusunan peraturan daerah, penting untuk merujuk pada pemikiran M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono. Mereka menegaskan bahwa ada tiga pilar akses (*three accesses*) yang wajib dibuka bagi publik dalam tata kelola

pemerintahan. Pilar pertama yaitu akses terhadap informasi, yang terbagi ke dalam bentuk hak informasi aktif serta hak informasi pasif. Pilar kedua adalah akses partisipasi dalam penentuan kebijakan (*public participation in decision making*), yang mencakup ruang bagi publik untuk memengaruhi keputusan, terlibat dalam perancangan kebijakan, program, serta rencana pembangunan, hingga andil dalam proses legislasi daerah. Pilar ketiga ialah akses terhadap keadilan (*access to justice*), yang diwujudkan melalui penyediaan jalur bagi masyarakat untuk mengawal dan menegakkan hukum lingkungan secara langsung. Pada prinsipnya, karakteristik mendasar dari partisipasi ini bersandar pada nilai keterbukaan dan transparansi.

Dalam konteks empiris, manifestasi dari ketiga pilar akses tersebut khususnya pilar kedua mengenai partisipasi dalam penentuan kebijakan dapat dicermati secara nyata dalam proses penyusunan regulasi tata ruang di tingkat daerah. Sebagai contoh konkret, Pemerintah Kabupaten Karawang melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) telah mengimplementasikan prinsip pelibatan masyarakat ini dalam perancangan Peraturan Daerah (Perda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Dalam implementasi praktisnya di Kabupaten Karawang, prinsip pelibatan masyarakat dalam pembentukan regulasi tata ruang dikawal oleh koridor hukum yang berlapis. Secara normatif, Pemerintah Kabupaten Karawang melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) mendasarkan proses pembentukan Perda RTRW pada UU No. 13 Tahun 2022, Perda Karawang No. 8 Tahun 2023, serta Permen PU No. 16 Tahun 2009 yang secara rigid mengatur pedoman penyusunan tata ruang. Berdasarkan acuan formal tersebut, partisipasi publik diwujudkan dengan membuka ruang komunikasi makro yang melibatkan berbagai elemen *stakeholder*. Keterlibatan ini mencakup jaringan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), aparaturnya kecamatan dan desa, tokoh adat, hingga para pelaku usaha. Pembukaan akses partisipasi ini menjadi krusial karena Perda RTRW merupakan kebijakan strategis yang nantinya menjadi dasar utama dalam penerbitan izin aktivitas investasi dan pembangunan di Karawang.

Lebih lanjut, proses penyerapan aspirasi publik ini tidak berjalan satu arah, melainkan melalui metode formulasi penataan yang inklusif. Pemerintah daerah memosisikan diri sebagai fasilitator yang mengonsep dan menganalisis berbagai masukan, keluhan, serta kepentingan dari lintas sektor dan masyarakat untuk kemudian didiskusikan kembali secara terbuka bersama publik. Pola interaksi ini menegaskan bahwa draf kebijakan yang tertuang dalam Perda RTRW bukanlah keputusan sepihak otoritas pemerintahan, melainkan produk hukum berbasis konsensus bersama. Seluruh tahapan pelibatan masyarakat ini juga didukung oleh akuntabilitas administratif yang kuat, di mana setiap pelaksanaannya terekam secara nyata melalui instrumen

pembuktian berupa dokumentasi resmi, notulensi rapat, serta surat berita acara yang dilaporkan secara transparan.

Merujuk pada pandangan M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, Muhammad Syaifuddin menjelaskan bahwa asas transparansi merupakan komponen krusial dalam tata kelola pemerintahan di tingkat kabupaten/kota. Pemerintahan tersebut idealnya diarahkan pada pemenuhan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang bersandar pada kemandirian masyarakat sipil, dengan pilar birokrasi yang efektif, efisien, impersonal, imparsial, rasional, objektif, serta berorientasi penuh pada kemaslahatan publik. Penerapan asas keterbukaan ini membawa konsekuensi yuridis berupa tanggung jawab bagi pemerintah daerah untuk secara proaktif menyediakan informasi dan memberikan penjelasan berkala kepada warga mengenai berbagai aspek yang diperlukan. Pada gilirannya, perwujudan transparansi ini menuntut adanya implementasi nyata dari prinsip partisipasi publik dalam setiap tahapan penyusunan peraturan daerah.

Fondasi utama yang dapat dijadikan referensi untuk merestrukturisasi proses pelibatan partisipasi aktif publik adalah dengan memperluas cakupan dialektika politik dari ranah parlemen ke ruang lingkup masyarakat sipil. Artinya, pembuatan keputusan politik bersama tidak lagi didominasi oleh aparatur negara dan anggota legislatif, melainkan wajib melibatkan seluruh warga negara dalam diskursus tersebut. Melalui pengembangan konsep negara hukum klasik yang lebih inklusif, esensi kedaulatan rakyat kini beralih dari yang semula berpusat pada mekanisme pengambilan keputusan di parlemen menuju proses partisipasi di ruang publik secara luas. Kedaulatan rakyat tidak lagi dipandang sebagai entitas kaku yang hanya bersemayam di dalam institusi perwakilan formal, melainkan tersebar secara dinamis di berbagai forum warga, organisasi non-pemerintah, hingga gerakan sosial atau pada dasarnya, di ruang mana pun perdebatan mengenai kemaslahatan bersama digulirkan.

Implementasi Peraturan Daerah RTRW Kabupaten Karawang dan Dampaknya Terhadap Masyarakat

Efektivitas suatu produk hukum daerah tidak hanya diukur dari idealnya fase perancangan normatif, melainkan dari konsistensi aplikasinya di atas ruang tata wilayah serta dinamika dampak yang dirasakan langsung oleh masyarakat sipil. Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan potret kebijakan makro jangka panjang yang didesain untuk masa berlaku selama 20 tahun, yakni dari tahun 2011 hingga 2031. Kendati aturan ini membuka ruang untuk dilakukan evaluasi atau peninjauan kembali setiap lima tahun sekali, atau sewaktu-waktu jika terjadi kondisi luar biasa seperti perubahan batas administrasi dan bencana alam skala besar,

instrumen hukum ini tetap menjadi pangkal utama dalam mengendalikan pembangunan di Karawang.

Hingga saat ini, perjalanan implementasi Perda RTRW tersebut telah memasuki tahun ke-13. Berdasarkan data empiris dari otoritas perencanaan tata ruang, tingkat ketepatan realisasi program kedinasan dan kesesuaian pemanfaatan ruang di Kabupaten Karawang telah menyentuh angka kurang lebih 80%. Capaian fisik sebesar ini mengindikasikan bahwa sebagian besar rencana struktur jaringan dan rencana pola ruang yang diamanatkan oleh Perda telah berhasil diwujudkan di lapangan. Melalui kacamata hukum empiris, keberhasilan pemenuhan target program sekitar 80% ini secara langsung merombak lanskap ruang hidup masyarakat Karawang. Sisa 20% program yang belum terealisasi kini diposisikan sebagai ruang evaluasi berkala bagi pemerintah daerah untuk menakar hambatan teknis yang terjadi, sekaligus menjadi bahan pertimbangan untuk merumuskan kebijakan adaptif demi menunjang kesejahteraan masyarakat lokal.

Dalam tataran pelaksanaan di lapangan, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Karawang membagi objek penataan ke dalam dua instrumen utama, yakni aspek struktur ruang dan aspek pola ruang. Struktur ruang diimplementasikan melalui pembangunan sistem jaringan fisik yang terintegrasi, seperti jaringan jalan, jaringan telekomunikasi, energi, serta jaringan sumber daya air. Sementara itu, pola ruang diaplikasikan dalam bentuk distribusi atau alokasi peruntukan zona wilayah tertentu, seperti zona industri, kawasan permukiman perkotaan, hingga zona hijau pertanian. Pengaturan pola ruang ini memikul fungsi krusial untuk memastikan bahwa setiap aktivitas pemanfaatan ruang berjalan selaras dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup Karawang. Konsekuensi hukum dari zonasi ini bersifat mengikat, apabila suatu permohonan investasi atau pembangunan fisik tidak sesuai dengan peruntukan pola ruang yang ditetapkan dalam Perda, maka pemerintah daerah secara tegas tidak akan menerbitkan izin operasional dan dapat menjatuhkan sanksi hukum atas pelanggaran tersebut.

Salah satu fenomena sosial-spasial yang sering memicu perdebatan di tengah masyarakat Karawang adalah masifnya alih fungsi lahan, khususnya perubahan lahan pertanian menjadi kawasan permukiman. Secara sosiologis, masyarakat umum sering kali menilai bahwa hilangnya bentangan sawah secara mendadak merupakan bentuk pelanggaran nyata terhadap tata ruang. Namun, secara yuridis, analisis terhadap kasus alih fungsi lahan seperti yang terjadi di Kecamatan Majalaya menunjukkan sudut pandang yang berbeda. Secara faktual (*existing condition*), lahan tersebut memang berupa area persawahan aktif. Akan tetapi, apabila dalam dokumen resmi pola ruang Perda RTRW zona tersebut telah dialokasikan dan ditetapkan

sebagai zona permukiman perkotaan, maka aktivitas pengalihan fungsi dari sawah menjadi kompleks perumahan adalah sah secara hukum dan tidak dikategorikan sebagai pelanggaran tata ruang. Di sinilah letak pentingnya edukasi publik, karena Perda RTRW Karawang telah memetakan secara rigid mengenai wilayah mana saja yang boleh dibangun, kawasan yang boleh dibangun dengan syarat tertentu, serta kawasan lindung yang mutlak tidak boleh diubah.

Dampak sistemik dari implementasi pola ruang ini juga tecermin dari terjadinya pergeseran pusat kegiatan dan konsentrasi ekonomi di Kabupaten Karawang. Secara historis, aktivitas niaga dan keramaian kota semula berpusat di koridor Jalan Tuparev. Seiring berjalannya waktu dan berkembangnya penataan kota, pusat kegiatan tersebut mulai bergeser ke wilayah Galuh Mas, dan belakangan ini menunjukkan tren pergerakan yang masif ke arah Karawang Timur. Berdasarkan dinamika internal dinas, perpindahan pusat kota ini bukanlah sebuah kebetulan geografis, melainkan dampak langsung dari kebijakan penetapan kawasan strategis yang didorong pengembangannya oleh pemerintah daerah. Kawasan strategis ini sengaja dirancang untuk menjadi simpul kegiatan ekonomi baru yang diharapkan dapat memberikan efek domino bagi pertumbuhan wilayah di sekitarnya. Di zona ini, pemerintah menerapkan konsep *mixed-use* atau pemanfaatan ruang campuran yang memadukan kawasan perdagangan, perumahan, mal, pasar, dan fasilitas penunjang lainnya guna mendongkrak perekonomian daerah.

Di sisi lain, posisi geografis Kabupaten Karawang yang sangat strategis menjadikannya wilayah yang sangat menarik bagi masuknya arus investasi. Sebagai konsekuensinya, Karawang kini dikepung oleh berbagai Proyek Strategis Nasional (PSN) berskala makro, mulai dari pembangunan Jalan Tol Layang MBZ, jalur lingkaran luar yang menghubungkan Bogor hingga Tol Cikampek, hingga pengembangan infrastruktur transportasi nasional lainnya. Kehadiran deretan proyek besar ini menempatkan Karawang dalam posisi yang dilematis. Di satu sisi, ekspansi sektor industri berskala besar menjadi motor penggerak finansial bagi pembangunan daerah. Namun di sisi lain, Karawang menyandang predikat krusial sebagai daerah lumbung padi nasional yang wajib dilindungi ketahanan pangannya. Tantangan terbesar dalam implementasi Perda RTRW saat ini adalah bagaimana menjaga keseimbangan agraria tersebut secara konsisten, agar pertumbuhan industri yang masif tidak mengorbankan lahan pertanian produktif yang menjadi ruang hidup bagi sebagian besar masyarakat.

Dampak buruk dari ketidakseimbangan implementasi ini mulai memicu resistensi dan keluhan dari masyarakat sipil yang disuarakan melalui media sosial. Warga mengeluhkan berbagai persoalan infrastruktur yang timbul sebagai eksese negatif industrialisasi, seperti kemacetan parah di titik-titik simpul transportasi (misalnya penataan ruang di sekitar terminal

yang sempit), kerusakan akses jalan publik akibat beban kendaraan berat, hingga kegagalan sejumlah perusahaan dalam mengelola limbah B3 yang mencemari lingkungan hidup pemukiman. Keluhan-keluhan berbasis digital ini mencerminkan adanya jarak antara target kuantitatif pemerintah daerah (capaian 80%) dengan kenyamanan kualitatif yang dirasakan warga di lapangan. Oleh karena itu, tantangan nyata bagi Pemerintah Kabupaten Karawang ke depan adalah memperkuat fungsi pengendalian dan pengawasan ruang, agar implementasi sisa masa berlaku Perda RTRW ini tidak hanya menguntungkan sektor investasi, tetapi juga mampu memproteksi hak atas lingkungan hidup yang bersih, sehat, dan tertib bagi seluruh masyarakat Karawang.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian, partisipasi publik dalam pembentukan dan implementasi Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Karawang telah memperoleh landasan hukum yang kuat melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang dan pembentukan peraturan daerah. Keterlibatan masyarakat diwujudkan melalui mekanisme konsultasi publik, penyampaian aspirasi, serta partisipasi dalam proses perencanaan dan pengawasan pemanfaatan ruang. Kehadiran partisipasi publik menjadi instrumen penting untuk meningkatkan legitimasi kebijakan, transparansi pengambilan keputusan, serta kesesuaian kebijakan tata ruang dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Dalam implementasinya, partisipasi masyarakat berkontribusi terhadap pengawasan pemanfaatan ruang, pencegahan penyimpangan tata ruang, serta mendukung terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan. Meskipun demikian, efektivitas partisipasi publik masih memerlukan penguatan melalui peningkatan akses informasi, sosialisasi kebijakan yang lebih optimal, serta perluasan ruang keterlibatan masyarakat pada setiap tahapan penataan ruang. Oleh karena itu, sinergi antara pemerintah daerah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya perlu terus ditingkatkan guna mewujudkan penyelenggaraan penataan ruang yang demokratis, transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik serta keberlanjutan pembangunan di Kabupaten Karawang.

DAFTAR REFERENSI

- Abdullah, A. (2010). Desentralisasi dan undang-undang otonomi daerah di era reformasi. *Jurnal Hukum*, 3(1), 25. <https://journal.uui.ac.id/IustumQuia/article/view/3891>
- Ame, J. R. (2024). Analisis kritis peran rencana tata ruang wilayah (RTRW) sebagai instrumen perlindungan lingkungan hidup. *JUSTICIA SAINS: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1).
- Cahya, A. D. (n.d.). Asas pembentukan peraturan perundang-undangan: Norma ideal dan realitas praktik di Indonesia. *Constituer: Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, 16–29. <https://journal.fhukum.uniku.ac.id/constituer/article/view/1244/157>
- Dianisa, T. R., & Suprobawati, G. D. (2022). Penerapan teori legislasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, 1(2), 298–304. <https://journal.uns.ac.id/index.php/sovereignty/article/view/191/153>
- Erin, F. (2023). *Perlindungan hukum terkait pembayaran upah yang mengalami penundaan terhadap tenaga kerja asing di PT. Rana Global Cikarang Kabupaten Bekasi dalam perspektif hukum ketenagakerjaan* (Skripsi S1, Universitas Pasundan). <https://repository.unpas.ac.id/65080/>
- Hermanto, B. (2023). Dinamika partisipasi publik dalam mewujudkan legislasi yang partisipatoris: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 dan 91/PUU-XVIII/2020. *Jurnal Yudisial*, 16(2), 205–231. <https://doi.org/10.29123/jy/v16i2.668>
- Indonesia. (2007). *Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.
- Indrati, M. F. (2005). Proses pembentukan peraturan perundang-undangan pasca amandemen UUD 1945. *Majalah Hukum Nasional*, (1), 98. <https://mhn.bphn.go.id/index.php/MHN/article/view/100>
- Indrati, M. F., Sikumbang, S. M., Sjarif, F. A., & Salampessy, M. Y. (2016). *HKUM4404 teori perundang-undangan*. Universitas Terbuka.
- Istiqamah, H., Yanlua, S. Z., & Yanlua, M. A. (2024). Konsep negara hukum *rechtsstaat* dan *rule of law*. *Jurnal Al-Muqaranah: Jurnal Hukum dan Pemikiran Islam*, 3(1), 9–18. <https://jurnal.iainambon.ac.id/index.php/am>
- Jamri, & Muhsin. (n.d.). Pengujian peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Dasar 1945. *Selodang Mayang*, 215–221. <https://ojs.selodangmayang.com/index.php/bappeda/article/view/352/248>
- Limbach, J. (2001). The concept of the supremacy of the constitution. *The Modern Law Review*, 64(1), 3. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.00305>
- Nugraha, M. (2016). Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. *Yustisi*, 3(1).
- Panjaitan, S. P. (2010). Jaminan perlindungan konstitusional hak tiap orang untuk memperoleh informasi dan berkomunikasi. *Jurnal Simbur Cahaya*, 15(42), 1957–1958. <https://ejournal.fh.unsri.ac.id/index.php/simburcahaya/article/view/166>
- Pontowulaeng, M., Sumakul, T. F., & Paransi, E. N. (2021). Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun

- 2014 tentang administrasi pemerintahan. *Lex Administratum*, 9(6), 167–177.
<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/download/34409/32335>
- Purba, H. (2008). Sinkronisasi dan harmonisasi sistem hukum nasional bidang pertambangan, kehutanan, pertanahan dan lingkungan hidup. *Jurnal Hukum Equality*, 13(2), 171.
- Rawung, S., Palilingan, T. N., & Lowing, N. (n.d.). Pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Lex Administratum*, 1–10.
<https://ejournal.unsrat.ac.id/v2/index.php/administratum/article/download/44255/38543>
- RS, I. R. (2011). Relevansi partisipasi masyarakat dalam perancangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif. *Jurnal Simbur Cahaya*, 16(44), 2327.
<https://ejournal.fh.unsri.ac.id/index.php/simburcahaya/article/view/174>
- Seta, S. T. (2020). Hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(2).
- Sofwan. (2022). Urgensi partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah. *Jatiswara*, 37(1).
- Suparto. (2021). Problematika pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018). *SASI*, 27(1), 61–72. <https://doi.org/10.47268/sasi.v27i1.417>
- Syaifuddin, M., Zuhir, M. A., & Yahanan, A. (2009). *Demokratisasi produk hukum ekonomi daerah (Pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota)*. Tunggal Mandiri Publishing.
- Tjandra, W. R., & Sudarsono, K. B. (2009). *Legislative drafting: Teori dan teknik pembuatan peraturan daerah*. Universitas Atma Jaya.