

IDENTIFIKASI PENGARUH PERUBAHAN FUNGSI LAHAN TERHADAP SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT DI PINGGIRAN KOTA (Studi kasus: Kecamatan Palu Utara)

Lutfi *

Abstract

The general aim of the studi was to identify the influence of spatial and social transformation process that had been taking place (2003) on the social prosperity of the urban fringe community. The particular aims of the study were (1) to identify the changing effects of the land function as the result of the new settlement development toward the social economic condition of community in the urban fringe, and (2) to identify the social interaction pattern of local community.

The result of the study indicated that were changing effects of the land function from cultivation land toward non-cultivation land (the harbor development) on the range of family income of the local community (social economic condition).

It could be concluded that with regard to the physical change of the land, most of people who had previously had a job in the cultivation sector moved to another job (informal sector); while the rest had never had a job. Furthermore, seen from the social economic point of view it was discovered that the research areas were expanded areas of city dwellers with their urban characteristics. factors.

Keyword: *changing effects of the land function*

1. Pendahuluan

Tingkat pertumbuhan pemanfaatan lahan perkotaan sangat ditentukan oleh tingkat pertumbuhan penduduk, tingkat pendapatan, dan keberpihakan kebijakan pembangunan dalam satu wilayah tertentu. Pada sisi lain, persediaan lahan perkotaan yang bersifat konstan (tetap) bahkan cenderung berkurang (terutama didaerah pantai yang terkena abrasi), secara ekonomis menuntut pemanfaatan dan perencanaan guna lahan yang optimal.

Kecamatan Palu Utara yang secara geografis disebelah barat merupakan daerah pesisir teluk Palu dan merupakan kecamatan pemekaran (sejak tahun 1994) yang dahulu merupakan wilayah kecamatan Tavaili kabupaten Donggala adalah kawasan pinggiran kota (*urban fringe*) dengan fungsi dominan pusat pelayanan jasa transportasi laut (pelabuhan Pantoloan, Dermaga Penyeberangan Veri Taipa, Dermaga laut Bea dan Cukai Baiya) dan jasa transportasi darat (terminal regional Mamboro). Dengan fungsi dominan tersebut, tingkat pertumbuhan pemanfaatan lahan di wilayah

yang merupakan daerah pinggiran kota tersebut perlu secara dini diketahui permasalahan atau konflik antara kondisi fisik, ekonomi dan sosial untuk mengantisipasi berbagai dampak dari proses invasi spasial.

2. Tinjauan Pustaka

Pembangunan yang dilakukan pada dasarnya bukan hanya bertujuan untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya, tetapi juga harus dapat menciptakan keadilan sosial (*social equity*) yang antara lain meliputi hak warga negara untuk mendapatkan kesempatan berusaha dan berkreasi yang sama (*equity of opportunity*), kesempatan kerja yang tinggi, pelayanan kepada masyarakat yang cukup oleh pemerintah dan adanya jaminan kemerdekaan berpolitik yang bertanggung jawab bagi warga negara (Zauhar, dalam Anwar, 2000).

Hadjisarosa (1974) berpendapat bahwa kriteria yang digunakan dalam menyatakan tingkat pertumbuhan suatu daerah ditentukan oleh 'tingkat kemudahan' masyarakat dalam memperoleh

* Staf Pengajar Jurusan Teknik Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Tadulako, Palu

kebutuhan hidupnya. Semakin besar tingkat kemudahan pada suatu tempat, berarti semakin kuat daya tariknya untuk menarik sumber daya kegiatan ekonomi untuk datang ke tempat tersebut. Diantara kegiatan-kegiatan tersebut, jasa distribusi merupakan unsur yang sangat penting, oleh karena itu kota-kota pada umumnya merupakan pusat kegiatan industri usaha distribusi, yang selanjutnya oleh Hadjisarosa disebut sebagai 'simpul jasa distribusi'.

Manusia merupakan faktor utama dalam merubah fungsi suatu lahan baik dalam kapasitasnya sebagai pengguna langsung lahan tersebut maupun sebagai penentu kebijakan terhadap fungsi dari sebidang lahan. Alan (dalam Husry, 1985) mengemukakan bahwa penggunaan sebidang lahan dapat membawa pertentangan karena dapat menimbulkan eksternalitas non ekonomi terhadap pemakaian lahan lainnya. Dalam hal ini Barlowe (1986) mengungkapkan pula bahwa kekhawatiran akan terjadinya pertentangan fungsi lahan tertentu disebabkan oleh adanya kenyataan bahwa hampir semua aktivitas manusia melibatkan penggunaan lahan. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa membuat keputusan tentang penggunaan lahan merupakan aktivitas politik yang sangat dipengaruhi oleh faktor sosial dan ekonomi (Sitorus, 1985).

Kesimpulannya adalah bahwa keberadaan fungsi dominan dari suatu kawasan tertentu, secara teoritis diharapkan dapat menjadi titik tumbuh bagi dari daerah disekitarnya dan konsekuensi logis dari kebijakan tersebut adalah terjadinya perubahan fungsi lahan untuk berbagai jenis peruntukan baik yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan. Dan terkait dengan posisi geografis kawasan yang merupakan daerah pinggir kota (*urban fringe*) sekaligus merupakan kawasan pengembangan transportasi laut dan darat, maka perlu dipertimbangkan upaya untuk menyeimbangkan sekaligus menciptakan keterpaduan antara dua wilayah perkotaan dan pinggir kota agar masing-masing wilayah tersebut dapat tetap mempertahankan identitas dan eksistensinya masing-masing (Budiharjo, 1991).

3. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan di kecamatan Palu Utara dengan beberapa pertimbangan:

- a. Merupakan kecamatan yang terletak pada zona pinggir kota dan berbatasan langsung dengan wilayah terluar dari kabupaten Donggala (kecamatan Tavaili).

- b. Kecamatan Palu Utara memiliki karakter dan keunggulan sebagai kawasan pengembangan transportasi laut dan darat yang secara teoritis dapat menimbulkan invasi penggunaan lahan dan 'geliat' kegiatan ekonomi.
- c. Merupakan kecamatan pemekaran yang dahulu merupakan wilayah kabupaten Donggala .

Untuk mendapatkan informasi mengenai perubahan fungsi lahan di daerah penelitian akibat dari penyusunan rencana penggunaan lahan yang dilakukan oleh penentu kebijakan (pemerintah daerah melalui instansi terkait) dilakukan dengan menggunakan metoda *overlay* peta (tumpang-tindih) antara peta *existing* penggunaan lahan yang ada dengan peta rencana penggunaan lahan dan hasilnya dianalisis secara kualitatif dengan mendiskripsikannya berdasarkan tingkat kebutuhannya masing-masing.

Untuk mendukung analisis yang akan dilakukan, dibutuhkan data (sumber data) yang berkaitan dengan aspek spasial yaitu peta-peta yang terdapat dalam Rencana Umum Tata Ruang Wilayah kota Palu dan didukung oleh data geografis dan data administrasi daerah penelitian serta data mengenai jumlah, tingkat penyebaran dan kepadatan serta pertumbuhan penduduk.

4. Hasil dan Pembahasan

4. 1. Gambaran umum lokasi penelitian

Wilayah kota Palu terbagi atas 4 wilayah kecamatan yang merupakan satu Satuan Wilayah Pengembangan (SWP) dan 43 kelurahan dengan jumlah penduduk berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 2000 sebesar 270.881 jiwa. Sedangkan jumlah penduduk wilayah penelitian pada tahun 2001 sebesar 33.032 jiwa dan kepadatan penduduk 386 jiwa/km² dengan luas 85,64 km² atau 23,61% dari total luas wilayah kota Palu. Variasi ketinggian berdasarkan kemiringan lereng yang termasuk dalam kategori daerah berpotensi sebagai kawasan budi daya (< 15 %) relatif masih lebih luas dibanding dengan kecamatan lain yaitu seluas 60,51 km² (Lihat Tabel 1).

4. 2. Ketersebaran fasilitas pelayanan umum

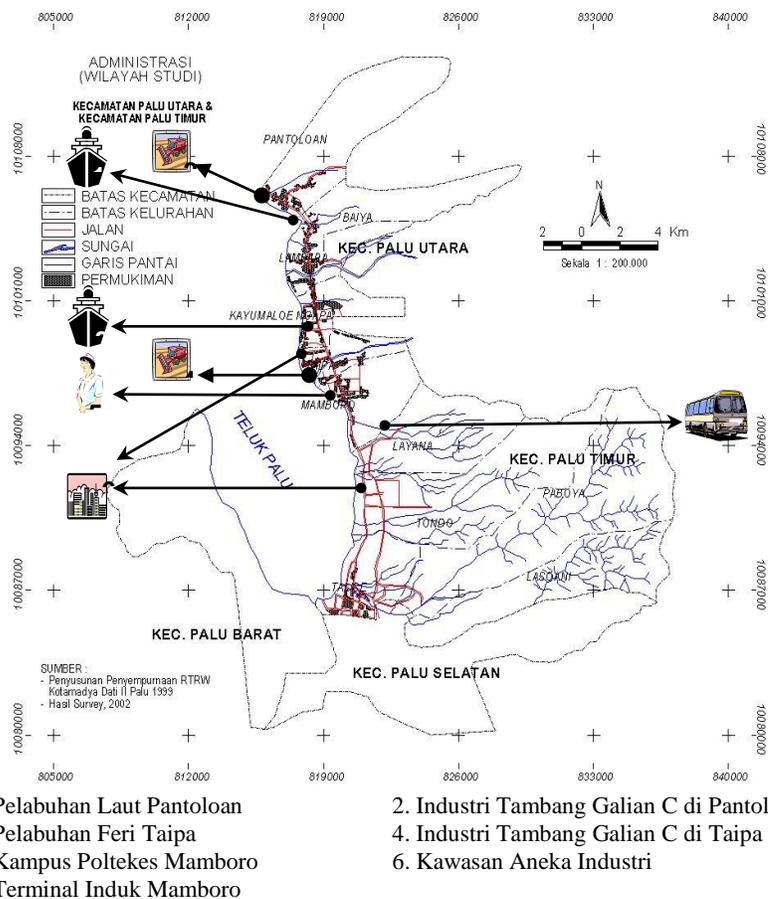
Ketersebaran fungsi dominan dari fasilitas pelayanan di kecamatan Palu Utara merupakan kutub-kutub yang telah ditentukan sesuai dengan fungsi dan kesesuaian lahan yang ada yang secara gradual menurut Perroux (1955) diharapkan dapat menciptakan interaksi yang sinergis baik dalam skala *intraregion* maupun *interregion*.

*Identifikasi Pengaruh Perubahan Fungsi Lahan Terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat
di Pinggiran Kota
(Studi kasus: Kecamatan Palu Utara)*

Tabel 1. Luas lahan berdasarkan kemiringan lereng terperinci menurut kecamatan

No	Kecamatan	Kemiringan Lereng						Jumlah (km ²)
		0-2%	2-8%	8-15%	15-25%	25-40%	> 40%	
01	Palu Barat	10,01	14,35	4,46	6,25	4,33	14,11	53,51
02	Palu Timur	5,65	32,75	4,84	18,02	53,80	49,65	164,71
03	Palu Selatan	24,47	21,77	-	2,21	7,13	3,31	58,89
04	Palu Utara	16,55	21,26	22,70	11,34	6,73	7,06	85,64
Luas Total		56,68	90,13	32,00	37,82	71,99	74,13	362,75

Sumber : Laporan Penyempurnaan RUTW Kota Palu, 1998/1999



Gambar 1. Peta Ketersebaran Fungsi Dominan Beberapa Fasilitas Pelayanan Kecamatan Palu Utara

Mengacu pada teori lokasi Von Thunen, teori Tempat Central Christaller dan teori kutub pertumbuhan Perroux bahwa dengan keberadaan beberapa fasilitas pelayanan umum dan didukung dengan jaringan transportasi yang mendukung aksesibilitas yang cukup tinggi “dari” dan “ke”

pusat kota induk (dengan berfungsinya jalur lingkaran tengah) diharapkan tidak hanya dapat mengalami pertumbuhan secara ekonomi, tetapi juga kegiatan penunjang lainnya seperti perumahan untuk memanfaatkan lahan yang ada sebagai upaya untuk mendekatkan diri dari tempatnya bekerja.

4. 3. Karakteristik Sosial Ekonomi Masyarakat

Historis daerah penelitian bahwa sebelum relokasi pelabuhan dari kota Donggala ke Pantoloan (1978 – 1983), secara umum pekerjaan dan pendapatan penduduk dominan bergerak disektor pertanian, perkebunan dan nelayan. Tetapi setelah secara definitif pelabuhan yang terletak di kelurahan Pantoloan berfungsi dengan segala fasilitas pelayanan jasa kepelabuhannya, jenis pekerjaan penduduk secara alami bergerak ke sektor tenaga kerja kepelabuhanan dan sektor informal.

Dalam masa perkembangannya, tidak hanya penduduk setempat yang bekerja disektor penyediaan tenaga kerja jasa kepelabuhanan, tetapi juga mampu menarik pendatang dari luar wilayah. Kondisi seperti ini membawa konsekuensi terhadap berkurangnya lahan perkebunan/pertanian akibat pembangunan fasilitas perkantoran yang terkait dengan jasa kepelabuhan dan pembangunan permukiman penduduk.

4. 4. Identifikasi Pengaruh Pembangunan Terhadap Perubahan Spasial, Sosial dan Ekonomi

Secara umum pembangunan fasilitas jasa kepelabuhanan di kelurahan Pantoloan dan Taipa dan fasilitas jasa terminal angkutan darat di Mambooro serta pembangunan perumahan di kecamatan Palu Utara secara keseluruhan berdampak pada perubahan fisik, sosial dan ekonomi masyarakat setempat. Hadjisarosa (1974) mensinyalir hal ini berkaitan dengan berbagai

pertimbangan ekonomi (*economic consideration*) dan kemampuan adaptasi sosial penduduk (*community empowerment*) terhadap perubahan spasial yang terjadi.

Meningkatnya pembangunan jumlah rumah/hunian yang ditunjukkan dengan jumlah rumah yang dihuni berdasarkan status kepemilikan rumah (lihat tabel 2) menggambarkan bahwa perubahan kondisi kepemilikan rumah tidak hanya terjadi pada teritori permukiman kelompok (kompleks perumahan), tetapi juga pada permukiman individu penduduk sehingga secara keseluruhan kondisi tersebut memberikan nuansa ‘kota’ di wilayah penelitian yang merupakan daerah pinggiran (*urban fringe*).

4. 5. Tingkat Alih Fungsi Lahan

Keberpihakan kebijakan pembangunan di kecamatan Palu Utara menyebabkan terjadinya *sprawling core region* di wilayah tersebut dengan wilayah *hinterlandnya* yang menjadi salah satu sebab terjadinya aglomerasi berganda dengan memusatnya penduduk di wilayah tersebut yang merupakan wilayah pinggiran kota. Dampak kebijakan pembangunan dengan beralihnya fungsi lahan perkebunan/pertanian ke lahan perkantoran dan perumahan tidak hanya disebabkan oleh implementasi nyata dari pembangunan fisik, tetapi juga disebabkan oleh hasil perencanaan guna lahan yang tidak konsisten terhadap kondisi *existing* guna lahan yang ada.

Tabel 2. Jumlah rumah menurut status kepemilikan di kecamatan Palu Utara

No	Kelurahan	Status Kepemilikan Rumah		Jumlah
		Milik Sendiri	Bukan Milik Sendiri	
01	Mambooro	899	614	1513
02	Taipa	579	28	607
03	Kayumalue Pajeko	475	29	504
04	Kayumalue Ngapa	522	44	566
05	Mpanau	478	63	541
06	Lambara	380	30	410
07	Baiya	571	112	683
08	Pantoloan	1060	248	1308
Jumlah Total		4964	1168	6132

Sumber : Diolah dari Kecamatan Palu Utara Dalam Angka, 2001

*Identifikasi Pengaruh Perubahan Fungsi Lahan Terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat
di Pinggiran Kota
(Studi kasus: Kecamatan Palu Utara)*

Berdasarkan hasil *overlay* peta *existing* guna lahan dan rencana guna lahan, diperoleh informasi masih bahwa persentase perubahan fungsi lahan akibat tidak konsistensinya penyusunan rencana guna lahan yang ada jika

tidak diantisipasi sejak awal, maka implementasi pembangunan yang akan terjadi dikemudian hari berpotensi untuk mengurangi daya dukung lingkungan secara keseluruhan.

Tabel 3 Persentase dan luas penggunaan lahan saat ini (*existing land use*) di kecamatan Palu Utara

PENGGUNAAN LAHAN SAAT INI	LUAS (km²)	PERSENTASE TERHADAP LUAS TOTAL (%)
Tegalan, Tanah Kosong	15,36	17,94
Hutan	32,08	37,46
Semak	15,71	18,34
Permukiman (Perumahan/Pekarangannya)	1,37	1,60
Perkantoran Pemerintahan	0,14	0,16
Pendidikan, Fasilitas Sosial	1,56	1,82
Kompleks ABRI/POLRI	0,05	0,06
Industri	1,12	1,31
Kebun Kelapa	14,78	17,26
Sawah	1,41	1,65
Rekreasi dan Olah Raga	0,19	0,22
Perdagangan dan Jasa	0,12	0,14
Jaringan Jalan	0,93	1,09
Daerah Aliran Sungai	0,82	0,96
	85,64	100,00

Sumber : Diolah Berdasarkan Perhitungan luas Peta Penggunaan Lahan (dalam RTRW kota Palu , 1999) dan Laporan Fakta dan Analisa Penyempurnaan RTRW Kota Palu (1999) yang didigitasi kembali (2002).

Tabel 4. Persentase dan luas rencana penggunaan lahan di kecamatan Palu Utara

RENCANA PENGGUNAAN LAHAN	LUAS (km²)	PERSENTASE TERHADAP LUAS TOTAL (%)
Fasilitas pendidikan, fasilitas sosial	1,56	1,82
Hutan produksi terbatas	13,77	16,08
Industri	19,10	22,30
Jaringan Jalan	0,93	1,09
Kawasan perkantoran pemerintahan	0,14	0,16
Kawasan Rekreasi dan olahraga	0,19	0,22
Kompleks Kawasan khusus	0,05	0,06
Lahan kering	5,53	6,46
Perdagangan dan jasa	4,22	4,93
Perikanan	1,23	1,44
Permukiman dan fasilitas penunjang	24,14	28,19
Peternakan	13,96	16,30
Sungai	0,82	0,96
	85,64	100,00

Sumber : Diolah Berdasarkan Perhitungan luas Peta Rencana Penggunaan Lahan yang didigitasi kembali (2002) dari Peta Rencana Penggunaan Lahan (dalam RTRW kota Palu, 1999).

Tabel 5. Keadaan perubahan alih fungsi lahan berdasarkan hasil *overlay* peta *existing* guna lahan dan rencana guna lahan di kecamatan Palu Utara

Perubahan Fungsi Lahan	Penggunaan Lahan Saat ini				
	Tegalan/tanah kosong	Hutan	Industri	Kebun kelapa	Sawah
	Beralih Fungsi Menjadi (%)				
Lahan kering	1.76	0	0	0	0
Peternakan	0	21.04	0	0	0
Industri	0	29.36	0	0	0
Lahan kering	0	4.68	0	0	0
Permukiman dan fasilitas penunjang	0	6.41	0	0	0
Perdagangan dan Jasa	0	0	79.46	0	0
Permukiman dan fasilitas penunjang	0	0	18.75	0	0
Lahan kering	0	0	1.79	0	0
Perdagangan dan jasa	0	0	0	3.72	0
Permukiman dan fasilitas penunjang	0	0	0	43.30	0
Industri	0	0	0	18.47	0
Lahan kering	0	0	0	25.30	0
Perikanan	0	0	0	0.2	0
Perdagangan dan jasa	0	0	0	0	2.84
Permukiman dan fasilitas penunjang	0	0	0	0	64.54
Industri	0	0	0	0	31.21

Sumber : Diolah Berdasarkan Perhitungan luas Peta Penggunaan Lahan dan Peta Rencana Penggunaan Lahan (dalam RTRW kota Palu, 1999) yang didigitasi kembali (2002).

Perubahan fungsi lahan berbagai peruntukan selayaknya didasarkan pada standar kesesuaian lahan yang berpedoman pada kemampuan daya dukung sumber daya yang ada dari Direktorat Tata Kota dan Tata Daerah (1992) seperti tidak mengalihfungsikan lahan budidaya pertanian yang masih produktif misalnya lahan perkebunan kelapa dan lahan sawah yang beririgasi teknis.

Dampak yang dapat dirasakan oleh masyarakat setempat akibat dari perubahan penggunaan lahan yang ada saat ini dan rencana yang telah ditetapkan pada wilayah tersebut diantaranya adalah menurunnya daya dukung lingkungan alam akibat berubahnya hutan menjadi kawasan industri atau bahkan mata pencaharian penduduk/pekebun (kebun kelapa) dan petani sawah ke sektor lainnya yang dalam jangka panjang akan dapat mempengaruhi kehidupan sosio-kultural penduduk setempat.

5. Kesimpulan

1. Proses dan pola alih fungsi lahan yang terjadi telah menyebabkan karakteristik pekerjaan dan mata pencaharian penduduk setempat bergeser secara mendasar dari sektor perkebunan, pertanian, dan nelayan ke sektor jasa tenaga kerja kepelabuhanan dan sektor informal dan

dalam banyak hal pada dasarnya perpindahan pekerjaan dan mata pencaharian tidak menjamin terjadinya peningkatan taraf ekonomi penduduk secara struktural.

2. Perubahan fungsi lahan tidak hanya disebabkan oleh implementasi kebijakan pembangunan yang telah terjadi saat ini, tetapi juga disebabkan oleh tidak konsistennya rencana penggunaan lahan disusun dalam RUTRK kota Palu sampai dengan tahun 2009 terhadap kondisi guna lahan yang ada saat ini, sehingga jika hal ini akan diimplementasikan dimasa yang akan datang, dapat menyebabkan menurunnya kualitas lingkungan secara keseluruhan.

6. Daftar Pustaka

- Adisasmita, R. 1982. *Beberapa Dimensi Ekonomi Wilayah*. Universitas Hasanuddin : Ujung Pandang.
- Barlowe, R. 1986. *Land Resource Economics The Economies Of Real Estate*. Four Edition. Prentice-Hall, Engelwood Cliffs, New Jersey.
- Banerjee, Tridib dan Southworth, Michael (1990). *City Sense and City Design*, The MIT

*Identifikasi Pengaruh Perubahan Fungsi Lahan Terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat
di Pinggiran Kota
(Studi kasus: Kecamatan Palu Utara)*

- Press. Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Bintarto, R, 1986. *Interaksi Desa Kota di Indonesia*. Penerbit Alumni, Bandung.
- Blakely, Edward J., 1994. *Planning Local Economic Development. The Theory and Practice*. Second Edition. Sage Publication, London.
- Cadwallader, M, 1988. *Urban Geography and Social Theory in Urban Geography*. Vol. 9. No. 3; 227-251.
- Friedman, J., and Alonso, W. (Ed.). 1975. *Regional Policy Reading in Theory and Application*. The MIT Press : Cambridge, Massachusetts, and London, England.
- Hadjisarosa, P. 1974. *Seri Mekanisme Pengembangan Wilayah ; Satuan Wilayah Pengembangan (SWP)*. Departemen Pekerjaan Umum R.I. : Jakarta.
- Hirschman, A. O. ,1958, *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press: New Haven
- Perroux, F. 1955. *Teori-Teori Lokasi dan Pengembangan Wilayah*. Dirujuk oleh Rahardjo Adisasmita.1989. Bab VI hal. 29. Universitas Hasanuddin: Ujung Pandang.
- Renyansih, 1989. *Pengaturan Tata Ruang Daerah dan Kota. Pengaturan Bidang Ke-Cipta Karya*. Dep. P.U.. Direktorat Jendral Cipta Karya. Ujung Pandang, 9 – 11 Pebruari, Hal. 4 – 5 .
- Richardson, H. W. 1969. *Regional Economic: Location Theory, Urban Structure and Regional Change*. Weidenfeld and Nicolson, London.