

PERKEMBANGAN KOTA BARU

Oleh Djoko Sujarto

Sebagai suatu kota, perwujudan 'kota lama' —kota yang sudah tumbuh dan berkembang— dengan 'kota baru' —kota yang direncanakan dan dibangun baru secara utuh dan lengkap — pada hakekatnya sama saja. Keduanya mempunyai batasan dan perwatakan yang sama (Von Hertzén, Spreiregen, 1978).

Namun demikian, sejak awal dikembangkannya kota baru, maka dari segi istilah, kriteria, pola kehidupan serta dampak sosial-budaya, sosial-ekonomi dan fisiografis, kota baru ditampilkan sebagai wujud tersendiri yang mempunyai pengertian, batasan serta perwatakan yang dibedakan dengan kota lama.

Kenyataan itu dapat dibuktikan dengan luas dan berkembangnya wawasan serta sorotan terhadap masalah, tata laku dan peri kehidupan 'kota baru' sebagai wujud wadah kehidupan perkotaan yang sejak pemikiran pengembangannya, perencanaannya, pengisian dan perkembangannya kemudian mempunyai ciri-ciri tersendiri. Wawasan terhadap pengertian, batasan serta perwatakan 'kota baru' yang dikemukakan para pakar mencakup kota-kota baru yang direncanakan dan dikembangkan sejak masa silam, khususnya sejak kebangkitan peradaban budaya Masa Yunani Kuno (Gideon Golany, 1976).

Wawasan selanjutnya yang berkaitan erat dengan pertumbuhan kota-kota baru modern selalu dikaitkan dengan konsep pemikiran kota baru yang dikembangkan sejak dikenalnya filsafat perencanaan modern yang dimulai akhir abad ke 19, yaitu sejak dicetuskannya konsepsi 'Garden City' oleh Ebenezer Howard di Inggris (A. C. Duff, 1964).

Sebagai suatu 'konsepsi', kota baru kemudian dianggap merupakan salah satu cara dalam pemecahan masalah perumahan dan permukiman kota. Konsepsi dasar mengenai 'kota baru' yang pada awalnya dikembangkan di Inggris tersebut telah berkembang menjadi landasan pemikiran konseptual untuk memecahkan masalah perumahan dan permukiman kota di belahan bumi lainnya.

Demikian spesifik dan tipikalnya perilaku 'kota baru' ini, sehingga pengertian, batasan dan perwatakannya telah mengalami perkembangan yang tipikal untuk setiap negara. Berbagai literatur memberikan wawasan yang seolah bersifat 'khas' dari berbagai sudut pandang (Lloyd Rodwin, 1964; Jorge E. Hardoy, 1964; William A. Robson, 1964; Peter Hall, 1980).

Secara geografis misalnya, dikenal wawasan tipikal tentang 'Kota Baru Inggris' (Britain's New Towns); 'Kota Baru Amerika' (American New Towns); 'Kota Baru Eropa' (European New Towns), bahkan juga berkembang wawasan mengenai kota baru di negara dunia ketiga, seperti 'Latin American New Towns'; African New Towns' dan 'Asian New Towns'. Secara substantif, 'kota baru' mempunyai watak yang tipikal dalam segi kehidupan perekonomian, sosial-budaya serta perwatakan pola fisiknya (Boleslaw Malisz, 1970; Athens Technological Institute, 1965).

Di Indonesia, konsepsi 'kota baru' juga dikenal meski relatif baru diperkenalkan sejak awal penerapan 'konsepsi perencanaan kota modern' sekitar awal abad ke 20. Penerapan konsepsi 'kota baru modern' yang nyata baru dimulai sekitar dekade 1950-an, seperti Kota Baru Kebayoran di sebelah selatan Jakarta atau Kota Baru Banjarbaru di sebelah tenggara Banjarmasin atau Kota Baru Palangkaraya di Kalimantan Tengah.

Konsepsi 'kota baru' sampai saat ini telah mengalami perkembangan di negara kita, sebagai salah satu cara dalam mengupayakan pemecahan masalah perumahan dan permukiman kota (Repelita IV, 1983-1988).

Pemikiran yang kelak akan menjadi dasar pengembangan pola 'kota baru' di Indonesia merupakan 'tantangan' yang sangat esensial. Untuk memperoleh rentang wawasan 'kota baru', maka pengenalan dan pemahaman tentang pengertian, batasan dan perwatakan 'kota baru' akan menjadi landasan dalam upaya pengembangan kota-kota baru di Indonesia.

Pengertian dan Faktor Perkembangan Kota Baru

Esensi tinjauan terhadap pengertian dan evolusi kota baru dimaksudkan untuk mengenali hakekat *kota baru* yang dapat mengarahkan pada usaha pengungkapan:

- Landasan pemikiran konsepsi kota baru,
- Proses tumbuh kehidupan dan penghidupan di kota baru,
- Masalah internal dan eksternal kota baru,
- Dampak eksistensi kota baru setelah melalui kurun waktu tertentu.

Hal pokok yang akan dibahas berikut adalah:

- Pengertian umum kota baru,
- Perkembangan kota baru,
- Klasifikasi jenis kota baru.

A. Pengertian Umum Kota Baru

Secara terminologis, pengertian *kota baru* telah berkembang di berbagai negara sesuai dengan perwatakan serta tata lakunya yang tipikal. Di samping terminologi umum sebagai *New Town*, misalnya dikenal juga *newton*; *neustadt*; *niew-estad*; *villeneuve*; *novgorod*; atau *novigrad* (Von Herten; Spreiregen, 1978).

Pengungkapan pengertian umum mengenai kota baru merupakan hal yang esensial sebelum kita memahami pengertian kota baru yang tipikal serta yang dapat dikembangkan di Indonesia.

Tulisan ini diarahkan pada upaya mengungkapkan pengertian dasar tentang kota baru yang akan menjadi landasan dalam upaya pengembangan Konsep Kota Baru di Indonesia.

Hal yang perlu menjadi arahan pemikiran adalah bahwa uraian ini perlu ada *signifikan*-nya dengan kebijaksanaan pengembangan kota dan kota baru secara nasional. Namun sebelum sampai pada pemfokusan ruang lingkup tersebut, maka untuk menunjang pemahaman masalahnya ini diperlukan wawasan yang lebih luas mengenai pengertian tentang kinerja, motivasi perkembangan dan pengembangannya serta sifat dan jenis kota baru yang telah ada .

Pertama, untuk memberikan definisi yang tegas mengenai kota baru akan mempunyai kaitan dengan suatu kurun waktu tertentu. Jadi, suatu kota dikatakan baru saat dibangun, tetapi tidak

baru lagi setelah berkembang dan tumbuh dengan berbagai dampak dan akibatnya (Heikki von Herten; Paul D. Spreiregen, 1973).

Beberapa tinjauan mengemukakan, bahwa pada dasarnya pengertian kota baru bertolak dari:

- Masa/kurun waktu pembangunan/pendirian,
- Letak geografis,
- Fungsi dan jangkauan pelayanan,
- Kemampuan berperan secara internal maupun eksternal.

Berdasarkan faktor waktu, memang sangatlah relatif dalam memberikan pengertian kota baru. Semua kota pada dasarnya mempunyai waktu awal, yaitu saat kota itu didirikan (F.J. Osborn; A. Whittick, 1963). Pengertian yang selalu dikaitkan dengan kota baru adalah sebagaimana yang dikatakan Lloyd Rodwin berikut:

Kota atau kota-kota yang direncanakan didirikan dan kemudian dikembangkan secara lengkap telah ada kota atau kota-kota lainnya yang telah tumbuh dan berkembang terlebih dahulu.

Urban Land Institute, Amerika Serikat (Pei; Verma, 1972), memberikan definisi tentang Kota Baru sebagai:

Suatu proyek pengembangan lahan yang luasnya mampu menyediakan unsur-unsur lengkap yang mencakup perumahan, perdagangan dan industri yang secara keseluruhan dapat memberikan:

- Kesempatan untuk hidup dan bekerja di dalam lingkungan tersebut,
- Suatu spektrum jenis dan harga rumah yang lengkap,
- Ruang terbuka bagi kegiatan pasif dan aktif yang permanen serta ruang-ruang terbuka yang melindungi kawasan tempat tinggal dari dampak kegiatan industri,
- Pengendalian segi estetika yang kuat,
- Pengadaan biaya/investasi yang cukup besar untuk keperluan pembangunan awal.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations memberikan pengertian tentang kota baru sebagai berikut (Pei; Verma, 1972):

Permukiman yang mandiri dan berencana dengan skala yang cukup besar sehingga:

- Memungkinkan untuk menunjang kebutuhan berbagai atau jenis rumah tinggal dan kegiatan ekonomi sebagai lapangan kerja bagi penduduk didalam permukiman itu sendiri.
- Dikelilingi oleh jalur hijau yang menghubungkan secara langsung dari wilayah pertanian

di sekitarnya dan juga sebagai pembatas perkembangan kota dari segi jumlah penduduk dan luas wilayahnya.

- c. Dengan mempertimbangkan kendala dan limitasi yang ada, dapat menentukan suatu proporsi peruntukan lahan yang sesuai untuk kegiatan industri; perdagangan; perumahan; fasilitas dan utilitas umum serta ruang terbuka, pada proses perencanaannya.
- d. Dengan mempertimbangkan fungsi kota serta lahan yang tersedia dapat ditentukan pola kepadatan penduduk yang serasi.

Berdasarkan masa perencanaan dan pengembangannya, Osborn dan Whittick memberikan batasan dan pengertian, bahwa kota baru di Inggris dan di negara lainnya, umumnya adalah kota-kota yang direncanakan dan dibangun sejak awal abad ke-20, yaitu sejak masa pasca revolusi industri.

Osborn dan Whittick menekankan, bahwa kota baru sebenarnya merupakan alternatif upaya untuk memecahkan dan mengatasi masalah pertumbuhan permukiman tersebar yang tidak terkendali dan kemacetan kota-kota besar, karena semakin berkembangnya kegiatan usaha dan penduduk kota besar akibat perkembangan industri secara besar-besaran pada awal abad ke-20 (F.J. Osborn; A. Whittick, 1968).

Batasan yang sama, yaitu berdasarkan kurun waktu ini, juga dipakai landasan oleh beberapa pakar (Lloyd Rodwin, 1965; Athens Technology Institute, 1964) untuk memberikan pengertian mengenai kota baru.

Von Herten dan Spreiregen yang lebih menekankan dari segi letak geografisnya memberikan pengertian kota baru sebagai kota yang direncanakan, didirikan dan dibangun di atas lahan perawan yang terlepas sampai jarak tertentu yang jelas dari kota induk yang lebih besar.

Bertolak dari tinjauan fungsional, Golany menekankan pengertian kota baru sebagai kota-kota khusus yang dikembangkan sehubungan dengan upaya pengembangan fungsi tertentu, seperti kota perusahaan industri, kota perusahaan pertambangan, kota perusahaan perkebunan (*estate*), kota penunjang instalasi tertentu seperti instalasi militer, instalasi percobaan atau instalasi pusat ketenagaan.

Dalam wawasan yang lebih luas, dikemukakan pula suatu pengertian, bahwa kota baru tidak

selalu dibangun sama sekali baru di atas lahan perawan, tetapi juga mungkin merupakan pengembangan dan pembaharuan permukiman pedesaan atau kota kecil secara total menjadi kota lengkap yang mandiri (Gideon Golany, 1978). Secara umum kota baru dapat diartikan sebagai:

1. Kota baru adalah kota yang direncanakan, dibangun dan dikembangkan pada saat suatu atau beberapa kota lainnya yang direncanakan dan dibangun sebelumnya telah tumbuh dan berkembang.
2. Kota lengkap yang ditentukan, direncanakan, dibangun dan dikembangkan di wilayah yang belum terdapat konsentrasi penduduk.
3. Kota lengkap yang direncanakan dan dibangun dalam rangka meningkatkan kemampuan dan fungsi permukiman atau kota kecil yang telah ada di sekitar kota induk untuk membantu pengembangan wilayah sekitar kota atau mengurangi beban kota induk.
4. Kota yang cukup mampu untuk berfungsi sebagai kota yang mandiri, dalam arti dapat memenuhi kebutuhan pelayanan serta kegiatan usahanya sendiri atau sebagian besar dari penduduknya.
5. Kota baru juga dapat berupa suatu lingkungan permukiman berskala besar yang direncanakan dan dibangun untuk mengatasi masalah kekurangan perumahan di kota besar. Secara fungsional, kota baru demikian masih banyak tergantung pada peran dan fungsi kota induknya. Dari segi jarak, lokasinya berdekatan dengan kota induknya. Kota baru ini dikatakan juga sebagai kota satelit dari kota induk tersebut.

B. Perkembangan Kota Baru

Dari tinjauan historis dapat diamati, bahwa pengembangan kota sangat beragam. Proses evolusi sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh faktor peradaban dan kebudayaan, teknologi, tuntutan kebutuhan dan komunikasi.

Berdasarkan beberapa studi literatur, maka pengertian dan batasan kota baru dapat dilandaskan pada masa pendirian dan pengembangannya. Dalam dimensi masa, tahapan evolusi perkembangan kota baru dapat dibagi menjadi:

- a. kota baru masa silam dan masa pra revolusi industri,
- b. kota baru masa revolusi industri,
- c. kota baru masa pasca revolusi industri,
- d. kota baru masa kini.

Bedasarkan tuntutan kebutuhan serta dasar kemampuan teknologinya, maka motivasi, dasar pertimbangan dan penampilan fisik kota baru pada keempat tahapan masa tersebut berbeda.

Studi literatur juga menunjukkan, bahwa bentuk, fungsi dan penampilan kota baru yang dikembangkan kemudian pada masa tertentu merupakan upaya perbaikan dan pengembangan kota baru pada masa sebelumnya.

Antara kota-kota baru yang direncanakan dan dikembangkan pada masa pra revolusi industri dengan masa sesudahnya terdapat perbedaan motivasi perencanaan dan pendirian yang cukup mendasar. Kota baru yang dikembangkan pada masa pra revolusi industri pada dasarnya dilandasi pertimbangan yang berkaitan dengan pertahanan wilayah kolonisasi atau yang baru dikuasai dan prestise kekuasaan. Kota-kota baru yang dikembangkan sejak masa revolusi industri melandaskan pada pertimbangan sebagai upaya untuk mengatasi masalah perkembangan kota besar yang semakin hebat karena tekanan penduduk dan kegiatan usahanya. Jadi, usaha memecahkan masalah permukiman dan perumahan masih merupakan sasaran dan tujuan utama. Motivasi ini bahkan berkembang terus sampai saat ini (T.C. Peng; N.S. Verma, 1972).

Berlandaskan motivasi dan hakekat pengembangan dan perkembangan kota baru tersebut, maka beberapa literatur memberikan batasan bahwa kota-kota baru yang direncanakan dan dikembangkan sejak masa pasca revolusi industri dikategorikan sebagai kota baru kontemporer atau *Contemporary New Towns*.

Jadi, evolusi perkembangan kota-kota baru menjadi cerminan dari keseluruhan rangkaian perkembangan kota baru itu. Karena rangkaian proses perkembangan yang berkaitan satu sama lain, maka tinjauan tentang evolusi perkembangan kota baru menjadi hal yang esensial dalam upaya mengungkapkan perilaku dan perwatakan kota baru untuk memperoleh wawasan pemikiran mengenai konsepsi kota baru, khususnya di Indonesia.

Ada dua hal pokok yang perlu diungkapkan:

a. Evolusi perkembangan kota baru dimaksudkan untuk dapat melacak dasar-dasar pertimbangan serta motivasi, mengapa kota baru menjadi salah satu upaya pemecahan masalah perkotaan. Dalam hubungan ini, uraian

akan menyangkut kupasan diskriptif tentang hubungan masa pengembangan kota baru, landasan pertimbangan dan motivasi pengembangan serta dampak dari pengembangan kota baru tersebut.

- b. Dengan memfokuskan pada kota-kota baru yang dikembangkan sejak masa pasca industri, yakni kota-kota baru kontemporer, maka selanjutnya akan diidentifikasi batasan dan klasifikasi kota baru dari segi letak geografis, ukuran penduduk serta fungsinya. Esensi uraian ini adalah untuk dapat mengungkapkan perwatakan umum kota baru.
- c. Evolusi perkembangan kota baru sangat ditentukan serta dipengaruhi oleh berbagai faktor. Oleh karena itu, perlu dikupas mengenai faktor-faktor yang berpengaruh dan menentukan perkembangan berbagai jenis kota baru, sehingga dapat dikenali landasan serta dasar keberadaannya (*raison d'être*).

Kota Baru Masa Silam dan Masa Pra Revolusi Industri

Dalam arti yang hakiki, kota baru sebenarnya dikenal sejak masa Mesir, Yunani dan Romawi Kuno dan kemudian pada masa peralihan atau *Renaissance* di Eropa (Golany, 1976).

Motivasi pembangunan kota baru pada masa itu, terutama dilandaskan pada prestise kekuasaan dan pemerintahan, kepentingan militer untuk mempertahankan teritorial yang baru dikuasai, pertukaran barang, atau pembukaan wilayah *frontir* untuk penghunian baru oleh para imigran (Gideon Golany, 1976).

Beberapa permukiman lama yang dapat dicontohkan sebagai kota baru pada masa Yunani, misalnya kota-kota yang terdapat di sepanjang Mediterania sampai ke kota-kota yang didirikan Bangsa Romawi di Mesopotamia dan Afrika Utara. Pada abad Peralihan misalnya, kota-kota di sepanjang lembah Garonne di Perancis.

Peralihan dari masa silam ke masa menjelang Revolusi Industri di Eropa Barat ditandai berkembangnya jenis kota baru lain, yaitu yang bermotif pembukaan wilayah baru atau pemanfaatan sumber daya alam, khususnya pertambangan (T.C. Peng; N.S. Verma, 1972). Pada abad ke-18 dan awal abad ke-19 didirikan pula kota-kota baru di wilayah *frontier* Amerika, seperti Savannah, Georgia (1733), Washington DC (1791), Pullman, Illinois (1880), bahkan lebih tua lagi seperti Philadelphia yang direncanakan oleh William Penn dan Thomas Holme (1685).

Beberapa kota baru yang dikembangkan pada masa silam ini memang saat ini sudah tidak dapat dikenali lagi. Namun beberapa kota, khususnya di eropa Barat dan Amerika, bahkan menjadi awal bertumbuhnya kota masa kini, seperti London, Paris, Washington DC, Philadelphia dan lain-lain.

Kota Baru Masa Revolusi Industri

Kota baru yang boleh dikatakan lebih kontemporer pada masa itu baru dikembangkan bersamaan/menjelang masa revolusi industri. Kota yang diartikan sebagai kota baru pada masa revolusi industri ini ada dua jenis (John Ratcliffe, 1980), yaitu kota pekerja (*workers'-town*) berupa permukiman skala besar yang dibangun intensif, meliputi rumah gandeng di dekat/sekitar pusat perindustrian pada kota besar yang sudah tumbuh dan berkembang.

Pada negara-negara industri saat itu, misalnya Saltaire, New Lanark dan Port Sunlight di Inggris dan Skotlandia; kota industri Krupp di Jerman; kota baru Chaux di Perancis; Lowell dan Pullman di wilayah perindustrian Amerika Serikat. Jenis kedua adalah kota baru yang pertama dikenal sebagai kota satelit (*satellite town*), yaitu kota yang didirikan untuk menempatkan pekerja tetapi tidak terletak didalam kota yang sudah tumbuh dan berkembang sebelumnya, melainkan di lokasi tersendiri yang berjarak tidak terlalu jauh dari kawasan pusat perindustrian.

Kota baru yang dapat dikatakan sebagai pelopor jenis kota satelit adalah Le Vesinet di sekitar Paris; Riverside, Illionis yang direncanakan seorang pelopor kota baru Frederick Law Olmsted (Hertzen; Spreiregen, 1973).

Sebutan sebagai kota baru terhadap kedua bentuk kota pekerja pada masa revolusi industri ini telah mendapat tentangan yang keras dan menjadi dasar reaksi terhadap bentuk kota baru masa industrialisasi.

Penentang terkeras adalah Ebenezer Howard, yang mengatakan sebagai kota yang 'tidak manusiawi' (F.J. Obsborn, ed., 1966). Kedua bentuk kota pekerja ini direncanakan dan dibangun dengan motivasi kaum industrialisasi besar-besaran. Jadi, pembangunan kedua jenis kota baru itu terutama ditujukan untuk menunjang perindustrian sehingga dapat diperoleh keuntungan sebesar-besarnya, yaitu melalui penyediaan tenaga kerja yang murah. Dengan tersedianya permukiman pekerja, ma-

ka diharapkan dapat dihimpun tenaga kerja semurah-murahnya (Nicholson, 1971).

Dengan pertimbangan tersebut, maka pola fisik kota baru pada awal dan masa industrialisasi ini dicirikan dengan penggunaan lahan yang sangat intensif, yaitu dalam bentuk rumah susun gandeng dengan ukuran unit berkepadatan tinggi, penyediaan prasarana dan sarana lingkungan yang sangat efisien.

Dengan motivasi kapitalistik tersebut, maka lingkungan permukiman di kawasan industri semakin mengalami degradasi sosial, ekonomi maupun lingkungan fisiknya.

Namun justru kemunculan kedua jenis kota baru tersebut merupakan dasar tumbuhnya ide kota baru modern sebagai reaksi terhadap kegagalan-kegagalannya (Hertzen; Spreiregen, 1978).

Kota Baru Generasi Pertama

Reaksi yang penting terhadap permukiman pekerja dan permukiman satelit pada masa revolusi industri tidak lain hanya merupakan suatu cara kapitalistik untuk mempertinggi produktivitas. Bertolak dari reaksi inilah kemudian berkembang wawasan baru, yaitu kota baru masa pasca revolusi industri dengan dikembangkannya konsepsi *Garden City* yang untuk pertama kalinya dicetuskan sebagai suatu inovasi untuk memecahkan masalah permukiman di kota-kota yang padat industri oleh seorang reformis kemasyarakatan bangsa Inggris, Ebenezer Howard.

Masa ini, bahkan dikatakan sebagai awal kemunculan kota baru kontemporer yang sesungguhnya (Peng; Verma, 1972),

The true contemporary New Town, originally called the Garden City movement, was started in the beginning of the 20th century by an Englishman, Sir Ebenezer Howard (1850-1928), who first put forward the concept of New Towns as an instrument to improve man's environment.

Dasar falsafah Howard tentang kota baru adalah, bahwa bagian-bagian dari kota harus merupakan suatu organisme yang berkaitan satu sama lain serta ada pembatasan fungsional, sehingga setiap perkembangan mempunyai kaitan dengan perkembangan kota tersebut secara keseluruhan.

Atas dasar falsafah inilah kemudian ia mengembangkan ide *Garden City* yang prin-

sipnya adalah mengembalikan manusia pada lingkungan permukiman yang manusiawi; mengembalikan hubungan erat antara manusia dan lingkungan; meningkatkan kualitas kehidupan secara bermasyarakat dan ekonomis (Osborn, 1966):

The main objectives of Garden City Concept is, in short, to raise the standard of health and comfort of all true workers of whatever grade - the means by which these objects are to be achieved being healthy, natural, and economic combination of town and country life, and this on land owned by the municipality.

Secara konseptual, ide *Garden City* ini didasarkan pada kenyataan yang perlu diperbaiki, yaitu suatu kehidupan yang sudah dianggap 'tidak manusiawi' di kota besar yang mengutamakan kegiatan kerjanya di bidang industri.

Kedadaan permukiman pekerja pabrik-pabrik khususnya, dilukiskan sebagai suatu lingkungan yang telah mengalami *degradasi drastis* di segala bidang kehidupan dan penghidupan, yaitu degradasi kemasyarakatan dan moral, degradasi lingkungan fisik dan degradasi kehidupan ekonomi.

Penduduk pedesaan yang melihat kesempatan kerja di kota besar semakin tertarik untuk pindah ke kota. Keadaan inilah yang kemudian dilihat oleh Ebenezer Howard sebagai suatu hal yang makin memperbesar degradasi tersebut.

Di samping itu, *Garden City* juga akan berperan untuk menghambat perpindahan penduduk pedesaan ke kota besar, seperti dikatakannya sebagai '*A Concept of Town Counter Magnet*'.

Pengejawantahan konkret konsepsi ini baru dimulai sekitar awal abad ke-20, yaitu dengan didirikannya *Garden City* yang pertama di sekitar London, *Letchworth Garden City* (1905) dan *Welwyn Garden City* (1919). Disusul kota baru jenis yang sama yang diselesaikan tahun 1947-1948 seperti *Crawley*, *Hemel Hempstead*, *Harlow*, *Aycliffe*, *East Kilbride*, *Peterlee* dan *Glenrothes*.

Kemudian konsepsi pengembangan kota baru juga ditujukan sebagai cara untuk mengupayakan pemecahan masalah perumahan di kota besar. Kota-kota baru ini, seperti Bracknell, Basildon dan Cumbernauld diselesaikan tahun 1949. Berdasarkan konsepsi *Garden City*,

kemudian beberapa negara Eropa, Amerika Serikat seperti Forest Hills Gardens (1903); Radburn, New Jersey (1929); Greenbelt, Maryland (1935); Greendale, Wisconsin (1936). Di Rusia, sejak 1928 juga telah dikembangkan kota baru, seperti Kota Baja Stalinsk di lembah Kuzentsk; kota pertambangan batu bara Karabanda di Kazakhstan; kota pusat metalurgi Mazintosorsk di Ural Selatan dan kota baru industri Komsomolik di Siberia.

Jadi, konsepsi *Garden City* Ebenezer Howard bertitik tolak dari reaksi terhadap kemerosotan kualitas dan kondisi kehidupan di kota besar akibat revolusi industri. Maka untuk mengembalikan lingkungan kehidupan yang manusiawi perlu dikembangkan lingkungan baru yang dapat mengurangi atau menghilangkan kemerosotan kehidupan di kota besar dengan cara menyerap sebagian penduduk dan kegiatan usaha kota besar tersebut ke lingkungan baru di sekitar kota besar.

Jenis kota baru ini kemudian disebut sebagai **Kota Baru Generasi Pertama** atau *Mark I New Towns* (J. Ratcliffe, 1978). Perkembangan kota baru generasi pertama atau *Mark I New Towns* telah memberikan berbagai dampak sosiologis, ekonomis maupun segi pertanian dan lingkungan telah mendorong berbagai upaya modifikasi dan pengembangan konsepsi *Garden City* lebih lanjut ke bentuk **Kota Baru Generasi Kedua** atau *Mark II New Town*.

Kota Baru Generasi Kedua

Hampir di seluruh kota-kota negara maju dan negara sedang berkembang, berakhirnya Perang Dunia II ditandai oleh meningkatnya penduduk kota-kota. Salah satu masalah paling penting dalam hubungan pertumbuhan penduduk di wilayah perkotaan adalah semakin membesarnya kota-kota metropolitan, sehingga penataan kembali dan pengendaliannya dianggap kurang efisien dari berbagai segi.

Dengan berlandaskan pada pengalaman yang telah dilakukan sejak dicetuskan konsepsi kota baru sebelum perang, maka konsepsi ini kemudian dipertimbangkan sebagai salah satu cara dalam menghadapi masalah perkotaan pada masa pasca PD II. Jadi kota baru masa akhir PD II, yaitu antara 1948 sampai pertengahan dasawarsa 50-an didirikan dengan motivasi utama pengembangan kota baru belum terbangun. Jenis kota baru ini disebut **Kota Baru Generasi Kedua** atau *Mark II New Town* (John Ratcliffe, 1980).

Kota-kota yang dikategorikan sebagai Kota Baru Generasi Kedua di Inggris yang dibangun antara 1950-1955, seperti Corby dan Cumbernauld. Dibangun antara 1960-1970 seperti Skelmersdale; Livingstone; Telford; Redditch; Runcorn; Washington New Town; Irvine; Milton Keynes; Peterborough; Newtown; Northampton; Warrington; Central Lancashire; Stonehouse. Di Eropa, antara 1960-1970 terdapat beberapa kota baru di Negeri Belanda seperti Beverwijk, Emmerloord, Emmen, Randstad, Almere Zoetermeer; di Finland seperti Tapiola; di Perancis seperti Canteleu New Town, Mourenx, Surville, Toulouse le Mirail; di Jerman seperti Cologne New Town. Di Asia, Petaling Jaya (Malaysia); Chandigar (India); Islamabad (Pakistan). Di Amerika Latin, seperti Brasilia (Brazil). Di Jepang seperti Hino, Yokaichi. Di Rusia 800 kota baru telah dikembangkan dalam kaitan pengembangan industri dan pertambangan.

Selanjutnya, pengembangan wilayah baru juga telah mendorong pengembangan kota baru. Berbagai jenis kota baru telah dikembangkan sejak dekade 1950-an. Motivasi utama yang mendasari perencanaan dan pembangunan kota baru masa ini dikaitkan dengan upaya untuk menunjang pengembangan kegiatan usaha atau kegiatan seperti eksploitasi sumber daya alam (pertambangan, perkebunan), pengembangan industri atau kegiatan khusus seperti instalasi militer, instalasi pengairan atau pusat pemerintahan baru.

Motivasi lain adalah, pengembangan lingkungan atau kota baru sehubungan dengan upaya pengembangan wilayah belum berkembang atau *frontier region*. Pengembangan lingkungan atau kota baru ini dilandasi tujuan untuk memindahkan penduduk ke suatu wilayah *frontier* dalam rangka pembukaan wilayah baru, misalnya permukiman transmigrasi. Pemukiman ini tidak hanya akan menjadi awal perkembangan suatu wilayah baru, tetapi juga akan merupakan pembentukan pusat-pusat pengembangan wilayah berupa kota baru.

Berdasar tinjauan deskriptif, maka perkembangan kota baru dari segi masa, proses perkembangan dan motivasinya dapat disimpulkan seperti tersaji pada Tabel 1.

C. Faktor Perkembangan Kota Baru

Seperti telah diungkapkan pada uraian terdahulu, bahwa pengembangan dan perkem-

bangunan kotabaru berbagai kurun masa dilandasi berbagai motivasi yang berbeda. Perwujudan perkembangan kota-kota baru ini kemudian sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh berbagai faktor. Didalam tinjauan deskriptif di atas dapat diamati, bahwa faktor-faktor tersebut untuk berbagai negara juga akan berbeda. Namun secara umum, dari tinjauan tersebut dapat diidentifikasi, bahwa faktor-faktor yang berpengaruh dan menentukan pengembangan dan perkembangan kota baru mencakup faktor sosial dan ekonomi.

Faktor Sosial

Dua faktor sosial utama yang sangat berpengaruh dan menentukan pengembangan dan perkembangan kota baru umumnya adalah:

a. Faktor Kependudukan

Revolusi industri yang terjadi pada akhir abad ke-19 dan disusul dengan dampaknya pada awal abad ke-20 telah menyebabkan arus urbanisasi dari pedesaan ke kota-kota. Kesempatan kerja yang makin meningkat sehubungan dengan industrialisasi besar-besaran telah menyebabkan semakin meningkatnya penduduk kota-kota industri (Lesley E. White, 1965).

Perkembangan penduduk kota besar yang semula telah menarik mereka karena terbukanya kesempatan kerja telah mengalami berbagai degradasi. Keadaan inilah yang memacu timbulnya berbagai reaksi dan arah pemikiran baru untuk mencari pemecahannya. Kalau kita amati keadaan kependudukan tersebut, maka sampai kini tampaknya masih merupakan faktor berpengaruh dan menentukan dalam permasalahan perkotaan, khususnya masalah pembangunan kota baru.

b. Kualitas kehidupan bermasyarakat;

Makin padat penduduk kota industri, makin menurun pola kemasyarakatan karena lingkungan kehidupan yang mengutamakan efisiensi ekonomis, telah menimbulkan berbagai degradasi sosial. Keadaan di kota industri pada masa pasca revolusi industri mengalami penurunan dalam pelayanan pendidikan, kesehatan, peribadatan, rekreasi dan hubungan antarpenduduk. Keadaan demikian dikemukakan para reformis kemasyarakatan, antara lain Ebenezer Howard sebagai keadaan lingkungan yang 'tidak manusiawi'. Situasi sosial ini kemudian menjadi salah satu pertimbangan sangat penting dalam pengembangan konsep-konsep dasar kota baru.

Tabel 1
Perkembangan Kota Baru
dari Segi Masa, Proses Evolusi dan Motivasi Pengembangan

MASA PENGEMBANGAN	PROSES EVOLUSI	MOTIVASI PENGEMBANGAN
Kota Baru Masa Pra-Industri Revolusi	Invasi ↓ Penguasaan ↓ Kolonisasi ↓ Eksploitasi Sumber daya Alam	Migrasi ↓ Kolonialisasi ↓ Eksploitasi Sumber daya Alam
Kota Baru Masa Revolusi Industri	Perkembangan teknologi dan ↓ Industrialisasi besar-besaran ↓ Urbanisasi ↓ Ekonomi Kapitalistik ↓ Peningkatan Produktivitas ↓ Eksploitasi sumber daya alam dan manusia	<ul style="list-style-type: none"> - Industrialisasi - Urbanisasi - Kapitalisme - Hubungan Ekonomi antar bangsa - Eksploitasi sumber daya alam dan manusia secara intensif
Kota Baru Masa Pasca Revolusi Industri	Industrialisasi dan urbanisasi ↓ Degradasi sosial, ekonomi dan lingkungan fisik ↓ Degradasi Kualitas kehidupan di kota industri ↓ Mengembalikan kehidupan yang layak dan manusiawi	<ul style="list-style-type: none"> - Meningkatkan kualitas kehidupan yang manusiawi dengan landasan : <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembatasan kepadatan penduduk 2. Pembentukan lingkungan layak yang mandiri 3. Pembentukan lingkungan yang layak secara 4. Keserasian lingkungan sosial dan lingkungan fisik 5. Pengendalian penggunaan
Kota Baru Masa Kini	Urbanisasi dan industrialisasi ↓ Perkembangan Metropolis dan Wilayah Metropolitan ↓ Degradasi kualitas kehidupan di kota besar ↓ Perkembangan kota secara sporadis dan kontinyu ↓ Menghambat arus urbanisasi dan memperbaiki kualitas kehidupan	<ul style="list-style-type: none"> - Keseimbangan kota - desa - Pemerataan pembangunan - Menghambat urbanisasi dan memperbaiki kehidupan di dalam kota - Pemecahan masalah permukiman dan perumahan - Pembangunan kota yang berwawasan lingkungan.

Faktor Ekonomi

Faktor ekonomi yang berpengaruh dan menentukan dalam pengembangan dan pembangunan kota baru (P.B. Desai, Ashish Bose, 1965; T.C. Peng, N.S. Verma, 1972) mencakup dua hal pokok, yaitu:

a. Kegiatan Usaha

Kehidupan masyarakat, khususnya di kota-kota, akan sangat ditentukan pula oleh kegiatan usahanya. Sebagaimana dapat diungkapkan dari fakta historis, bahwa terjadinya arus perpindahan penduduk semasa industrialisasi besar-besaran dikarenakan semakin luasnya lapangan kerja dan usaha di kota-kota besar. Terbukanya kesempatan kegiatan usaha pada pusat-pusat atau kota-kota yang baru, memungkinkan untuk membelokkan perhatian aliran penduduk ke arah tersebut (P.B. Desai; Ashish Bose, 1965). Pemikiran mutakhir menyimpulkan, bahwa upaya mendekonsentrasikan kegiatan usaha dapat membantu mengurangi beban yang harus ditanggung kota-kota besar yang umumnya merupakan pemusatan berbagai lapangan kegiatan usaha.

b. Politik Ekonomi

Berdasarkan sistem politik perekonomian, T.C. Peng dan N.S. Verma mengemukakan 3 jenis pembangunan kota baru, yaitu:

1. Kota baru yang dikembangkan di negara-negara dengan sistem politik perekonomian campuran atau *mixed economy system*.

Dalam sistem ini sebagian sistem perekonomian ditangani oleh sektor swasta, tetapi sesuai dengan pengawasan, pengendalian dan perencanaan yang disusun oleh sektor pemerintah. Inggris merupakan salah satu contoh jelas negara yang menyelenggarakan pola pembangunan kota baru yang dilandasi sistem perekonomian campuran. Pembangunan kota baru di Inggris sudah merupakan bagian dari pola Kebijakan Pembangunan Nasional yang mengikutsertakan swasta yang dikendalikan dan berdasar rencana pemerintah.

2. Kota baru yang dikembangkan di negara-negara dengan sistem perencanaan perekonomian terpusat atau *centrally planned economic system*.

Sistem perekonomian demikian terdapat pada negara-negara sosialis. Kegiatan perekonomian sepenuhnya tergantung pada investasi sektor pemerintah yang

berazaskan konsep sosialisik. Atas dasar sistem ini, maka perencanaan dan pembangunan kota-kota baru di beberapa negara sosialis, khususnya di Sovyet Rusia sepenuhnya menjadi wewenang dan kebijaksanaan pemerintah.

3. Kota baru yang dikembangkan di negara yang mempunyai sistem perekonomian bebas atau *free or private enterprise economic system*.

Dalam sistem ini, sistem perekonomian tergantung sepenuhnya pada *mekanisme pasar*. Amerika Serikat merupakan contoh yang menganut sistem ini. Di bawah sistem perekonomian bebas ini perencanaan dan pembangunan kota baru berada dalam wewenang sektor swasta. Dengan demikian, maka motivasi keuntungan merupakan landasan utama. Investasi yang besar termasuk berbagai bentuk resiko finansial menjadi tanggung jawab swasta. Pembangunan kota baru menarik bagi swasta (*real estate*) apabila mekanisme pasar sedang berada dalam keadaan baik.

Faktor Lahan

Dua hal dari faktor pertanahan yang berpengaruh dan menentukan dalam perencanaan dan pembangunan kota baru, yaitu:

a. Pola Guna Lahan (Robin H. Best, 1981);

Kota baru merupakan proyek pembangunan permukiman berskala besar yang memerlukan lahan luas. Salah satu yang menjadi permasalahan, adalah pembangunan kota baru yang menyebabkan perubahan pola penggunaan lahan pertanian atau konservasi menjadi lahan terbangun. Lebih jauh lagi, bahwa perubahan penggunaan lahan ini juga mempunyai dampak terhadap perubahan pola sosial ekonomi di wilayah pertanian. Para petani yang semula menggarap lahan usaha terdesak dan harus mencari lapangan pekerjaan lain. Dengan demikian, maka pertimbangan pola penggunaan lahan merupakan faktor penting dalam perencanaan kota baru.

b. Harga Lahan (P.A. Stone, 1970);

Kenaikan nilai dan harga lahan umumnya merupakan konsekwensi dari perubahan penggunaan dan pemanfaatan lahan. Lahan yang semula penggunaannya tidak pasti, dijadikan kawasan yang produktif akan menaikkan nilai dan harga lahan.

Pembangunan kota baru yang memerlukan lahan luas akan membutuhkan investasi pengadaan lahan yang sangat besar.

Pada pembangunan kota baru yang secara

lengkap terdapat komponen-komponen kegiatan fungsional yang bersifat produktif, memerlukan suatu yang sangat peka terhadap kemungkinan kenaikan harga lahan. Dalam hubungan ini, spekulasi lahan merupakan salah satu dampak yang umum. Peranan pemerintah yang memungkinkan untuk melakukan pengendalian atas harga lahan sesuai dengan peraturan yang ada, akan sangat penting peranannya dalam perencanaan dan pembangunan kota baru. Atas dasar ini, maka dalam perencanaan dan pembangunan kota baru di Inggris, peranan pemerintah dalam pengendalian lahan sangat besar (Peng, Verma, 1972).

Kategorisasi Kota Baru

Dari tinjauan secara deskriptif mengenai evolusi kota baru, maka dapat diidentifikasi bahwa sesuai dengan fungsi dan tujuannya, kota baru sangat bervariasi dari segi lokasi, jenis serta pola fisiknya. Namun secara fungsional, pada dasarnya, dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis utama.

A. Kategori Umum

- a. Kota baru yang direncanakan dan dikembangkan dalam kaitan dengan kota yang telah tumbuh dan berkembang. Umumnya jenis kota baru demikian dimaksudkan sebagai salah satu upaya membantu memecahkan masalah di kota yang telah ada. Kota baru demikian dimaksudkan, misalnya, untuk memecahkan masalah kekurangan perumahan atau dalam rangka perluasan kota. Kota baru demikian dikatakan sebagai *supporting new town* atau kota baru penunjang, karena berperan sebagai penunjang bagi eksistensi kota yang telah ada serta berkembang.

Kota baru penunjang secara ekonomis dan sosial, fungsinya mempunyai ketergantungan pada kota induk. Pendirian dan pengembangannya didasarkan pada kebutuhan untuk membangun permukiman baru berskala besar yang akan membantu memecahkan masalah kekurangan perumahan di kota besar yang berperan sebagai kota induk. Di samping itu, kota baru penunjang dapat juga dikembangkan dari kota kecil di sekitar kota besar yang berjarak tidak jauh. Secara geografis, kota baru penunjang dibangun pada wilayah tertentu

yang jaraknya berdekatan dengan kota induk. Dengan demikian, maka pada umumnya terdapat suatu pola mobilitas ulang-alik (*commuting*) antara kota baru dengan kota induk. Secara fisik, kota baru penunjang terpisah oleh wilayah tidak terbangun, seperti pertanian hortikultur atau jalur hijau. Jarak fisik dari kota induk umumnya kurang dari 60 kilometer.

Dari beberapa studi literatur dapat dikemukakan suatu batasan, bahwa kota-kota baru penunjang ini adalah:

1. Permukiman lengkap berskala besar di pinggiran/di luar kota induk (*dormitory town*) yang disebut sebagai kota satelit (*satellite town*),
2. Kota kecil di sekitar kota induk yang ditingkatkan dan dikembangkan,

Kedua jenis kota baru penunjang ini juga dapat merupakan kota baru metropolitan, yaitu kotayang berada di wilayah metropolitan yang menunjang fungsi sebagai kota utama wilayah metropolitan tersebut.

- b. Kota baru yang direncanakan dan dikembangkan tersendiri, meski fungsinya berkaitan dengan kota-kota yang telah tumbuh dan berkembang, tetapi kota-kota ini dikembangkan dengan fungsi khusus yang berkaitan dengan potensi tertentu. Kota demikian dapat dibangun sama sekali baru di atas wilayah perawan atau dari suatu permukiman atau kota kecil yang kemudian dikembangkan, sehingga memiliki kelengkapan sebagai suatu kota. Kota baru demikian dikatakan sebagai *independent new town* atau *self sufficient new town* atau kota baru mandiri.

Kota baru mandiri secara ekonomis, sosial dapat memenuhi kebutuhannya sendiri, paling tidak sebagian besar penduduknya. Dari segi geografis, kota baru mandiri berlokasi di wilayah tersendiri yang berjarak cukup jauh dari kota yang ada, dan secara fisik terpisah oleh wilayah bukan permukiman seperti pertanian, hutan, jalur hijau atau wilayah non urban lainnya. Jarak fisik dari kota induk umumnya lebih besar dari 80 kilometer. Termasuk kota baru mandiri ini adalah:

1. Kota pusat pemerintahan,
2. Kota industri,
3. Kota pertambangan,
4. Kota usaha kehutanan,

5. Kota instalasi ketenagaan,
6. Kota instalasi militer,
7. Kota pusat rekreasi (*recreation resort*),
8. Permukiman khusus berskala besar.

Pengertian dan kategorisasi kota baru tersebut secara singkat dapat disajikan dalam Tabel 2 berikut ini.

Besaran Kota Baru

Seperti halnya menelaah ukuran kota dari segi jumlah penduduk, maka untuk kota baru pun sangat sukar untuk menentukan batas besaran jumlah penduduk paling ideal. Berbagai literatur telah mengemukakan batasan ukuran optimal yang bervariasi.

Berbagai metode dikemukakan dalam berbagai studi yang pernah dibuat untuk menentukan besaran penduduk optimum kota baru. Studi yang pernah dibuat oleh **Marcial Echenique**, **David Crowther** dan **Walton Lindsay** (1969), yaitu dengan membuat analisis banding antara tiga kota baru di Inggris *Stevenage* (Kota Baru Generasi Pertama); *Hook* (Kota Baru Generasi Kedua) dan *Milton Keynes* (Kota Baru Kontemporer) dengan sebuah kota yang telah tumbuh dan berkembang (*Reading*) dan studi dari **Sundaram** (1977) dapat disimpulkan:

Pada dasarnya, besaran atau ukuran kota sangat ditentukan oleh ukuran penduduknya. Penentuan besaran penduduk ini dilandaskan pada ukuran optimum atau optimum size

Tabel 2
Pengertian dan Kategorisasi Kota Baru

SIFAT KEMAMPUAN KOTA BARU	JENIS KOTA BARU	FUNGSI KOTA	DASAR PENGEMBANGAN KOTA	LETAK GEOGRAFIS
Mandiri	1. Kota umum	- Pusat Pemerintahan	- Dikembangkan pada lahan perawan - Dikembangkan dari kota kecil yang telah ada	- Pada wilayah baru - Berjarak lebih dari 60 kilometer dari kota besar atau kota menengah lainnya
	2. Kota perusahaan	- Kota industri - Kota pertambangan - Kota usaha hutan	- Dikembangkan pada lahan perawan - Dikembangkan pada permukiman atau kota yang berdekatan dengan kegiatan usaha yang akan dikembangkan - Terpisah oleh wilayah bukan kota	- Pada wilayah lahan perawan atau pada permukiman atau kota kecil yang telah berkembang dan tumbuh. - Pada umumnya berjarak lebih besar dari 60 Kilometer dari kota besar atau kota menengah lainnya
	3. Kota khusus	- Instalasi militer - Instalasi ketenagaan - Pusat penelitian dan percobaan - Pusat rekreasi (<i>resort</i>) - Permukiman khusus	- Dikembangkan pada lahan perawan/wilayah baru - Dikembangkan dari permukiman atau kota kecil yang telah ada	- Pada wilayah baru atau permukiman/kota kecil yang ada - Berjarak fisik lebih besar dari 60 Kilometer dari kota besar atau kota menengah lainnya. - Terpisah oleh wilayah bukan kota
Penunjang	1. Kotabaru satelit/Kota Baru di pinggiran luar kota besar	- Perumahan/pemukiman lengkap (<i>dormitory town</i>) - Permukiman berskala besar	- Dikembangkan pada lahan kosong dan luas (minimum 1000 Ha) di pinggiran luas kota	- Wil. Pinggiran Luar Kota - Berjarak maksimum 20 Kilometer dari kota induk - Terpisah oleh suatu jalur hijau (<i>green belt</i>)
	2. Kotabaru metropolitan	- Perumahan/pemukiman berskala besar yang lengkap tetapi kegiatan kerja sebagian besar penduduknya di kota induk	- Peningkatan dan pengembangan permukiman atau kota kecil yang sudah ada di sekitar kota metro polis di wilayah metropolitan	- Permukiman atau kota kecil yang telah ada - Berjarak sampai 50 Kilometer dari kota induk - Terpisah oleh wilayah bukan kota

kota. Jadi, dasar penentuan jumlah penduduk kota yang direncanakan, pada hakekatnya adalah suatu *prinsip optimasi*, yaitu dengan dasar anggapan, bahwa perlu ada batas jumlah penduduk terkecil yang masih dapat dipertimbangkan sebagai jumlah yang dapat dipakai sebagai kaidah pemerataan dan efisiensi dari berbagai upaya pengadaan bagi kebutuhan kota tersebut.

Beberapa pengalaman mengemukakan cara penentuan ukuran penduduk optimal yaitu yang merupakan hasil pengembangan perhitungan yang didasarkan kepada prinsip optimasi yang menyangkut:

- a. Ukuran optimum lahan tempat tinggal yang layak bagi setiap keluarga atau ukuran optimum lahan yang paling ekonomis untuk digarap.

Dalam hal ini, perhitungan didasarkan pada analisis input-output yang akan menghasilkan pendapatan tertinggi. Untuk lahan bukan pertanian, pendapatan ini dapat didasarkan pada pajak terbesar yang dapat diperoleh dari berbagai variasi proporsi lahan persil dan bangunan. Sedangkan untuk permukiman yang mata pencaharian penduduknya di sektor pertanian, maka perhitungan didasarkan pada jumlah petani yang dapat ditampung, besar pendapatan dari garapan lahan dan nilai investasi untuk menggarap lahan tersebut.

- b. Jumlah penduduk minimum yang dapat mendukung pengoperasian yang efisien dan ekonomis dari pengadaan fasilitas dan prasarana pelayanan kebutuhan kota yang esensial. Dalam hal ini yang harus dihitung adalah jumlah penduduk pendukung minimum untuk dapat mengoptimalkan pengoperasian fasilitas pelayanan.

- c. Jumlah penduduk minimum yang dapat menunjang biaya pemeliharaan dan operasional dari berbagai pelayanan kebutuhan kota yang akan disediakan. Jadi dasar yang diperhitungkan adalah besarnya pemasukan minimal yang dapat dipakai untuk membiayai pemeliharaan dan pengoperasian fasilitas yang disediakan.

Untuk perhitungan-perhitungan tersebut diperlukan data yang cukup berdasarkan penelitian empirik. Tetapi dengan mendasarkan pada beberapa studi bandingan dari beberapa kota baru di beberapa negara termasuk di Indonesia, dapatlah kiranya mempunyai gambaran umum tentang batas jumlah penduduk optimal tersebut.

Berikut ini dikemukakan hasil pengamatan dari literatur mengenai besaran kota baru dari

segi jumlah penduduk, jarak dari kota induk atau kota menengah dan kota besar lain, serta perkiraan besarnya penduduk yang tergantung kegiatan kerjanya dan pelayanannya kepada kota induk, kota menengah atau kota besar lainnya.

Gambaran tentang jenis, jarak fisik dari kota lain dan keadaan kependudukan serta ketergantungan penduduk berdasarkan studi bandingan pada beberapa kota baru dapat dilihat pada Tabel 3. Secara umum, konsepsi perencanaan kota baru yang dikembangkan di Inggris dan negara Eropa lain, mengemukakan beberapa batasan seperti terlihat di Tabel 4.

Perkembangan Kota di Indonesia

Perkembangan kota dan kota baru, umumnya dipengaruhi dan ditentukan oleh faktor-faktor berkaitan dengan tata nilai, pola sosial-budaya, keadaan sosial-ekonomi, keadaan sosial-politik dan letak geografis.

Indonesia, yang mempunyai pola sosial-budaya, sosial-ekonomi, sejarah perkembangan, pola sosial-politik serta letak geografis tertentu, dengan sendirinya juga akan mempunyai faktor pengaruh dan penentu tertentu dalam perkembangan kota-kota dan kota-kota barunya.

Untuk menggali faktor yang mendasari konsepsi perencanaan dan pengembangan kota baru di Indonesia, maka penelusuran mengenai hakekat dan perwatakan perkembangan kota baru Indonesia akan merupakan hal sangat esensial.

A. Perkembangan Kota Masa Pra VOC dan Masa Kolonial

1. Perkembangan kota zaman pra-VOC, yaitu kota-kota yang direncanakan dan dibangun pada masa sebelum kedatangan VOC. Kota-kota pada masa ini seperti Majapahit (Trowulan), Mataran, Banten Lama yang direncanakan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tradisional. Motivasi utama pengembangan kota pada masa ini didasarkan pada pertimbangan kekuasaan pemerintahan dan penguasaan wilayah.

2. Perkembangan kota zaman VOC, yaitu pada masa kota-kota kolonial dikembangkan di Indonesia. Kota-kota masa ini bia-

Tabel 3
Gambaran Hasil Studi Banding Beberapa Kota Baru

Kota Baru	Jenis Kota Baru	Jarak fisik dari kota lain/kota induk (Km)	Jumlah penduduk optimal (jiwa)	Prosentasi pekerja di kota lain/kota induk (%)	Prosentase penduduk yang menggunakan fasilitas di kota lain (%)
Inggris					
Basildon	satelit/dormitory	43	80.000	82	62
Crawley	satelit/lengkap	60	62.000	75	21
Stevenage	satelit/lengkap	60	60.000	62	15
Newtown Aycliffe	mandiri	82	20.000	2	-
Cumbernauld	mandiri	72	100.000		
India					
Chandigarh	mandiri	80	42.000	2	-
Durgapur	mandiri	250	125.000	31	10
Faridabad	perusahaan	47	40.000	12	44
Jagannathnagar	satelit	12	60.000	85	92
Jepang					
Hino	satelit	44	30.000	72	66
Yokkaichi	mandiri	40	100.000	10	10
Malaysia					
Petaling Jaya	satelit	15	70.000	90	65
Hong Kong					
Tsuen Wan	satelit	10	84.000	80	83
Belanda					
Beverwijk	metropolitan	30	150.000	32	30
Emmeloord	mandiri	90	10.000 - 12.000	-	2
Almere	metropolitan				
Zoetermeer	metropolitan				
Mexico					
Bernardino	industri	130	60.000	10	20
Venezuela					
Santo Tome de Guyana	mandiri	850	55.000	-	-

Tabel 4
Beberapa Batasan dalam Konsep Perencanaan Kota Baru yang Dikembangkan di Inggris dan Beberapa Negara Eropa

Konsep Kota Baru	Penunjang	Mandiri
Garden City (Ebenezer Howard) :		
Penduduk (jiwa)	20.000 - 35.000	50.000 - 80.000
Ketergantungan pekerjaan ke kota induk/kota lain (%)	60 - 80%	10 - 25%
Ketergantungan fasilitas pelayanan ke kota induk/lain (%)	75 - 90%	5 - 10%
Jarak fisik ke kota induk (Kilometer)	10 - 20	> 40
Indian New Towns (Sundaram,1977) :		
Penduduk (jiwa)	15.000 - 40.000	40.000 - 100.000
Ketergantungan pekerjaan ke kota induk/kota lain (%)	75	15
Ketergantungan fasilitas pelayanan ke kota induk/lain (%)	75	10
Jarak fisik ke kota induk/kota lain (Km)	8 - 20	60
European New Towns/Contemporary British New Towns (Lloyd Rodwin) :		
Penduduk (jiwa)	20.000 - 35.000	35.000 - 100.000
Jarak Fisik ke kota lain	5 - 20	100

sanya berupa perbentengan yang berpola kota abad pertengahan di Eropa Barat, seperti benteng yang berfungsi sebagai kota di Sunda Kelapa, Batavia (1627); Semarang (1708) dan beberapa kota benteng lain di kepulauan Maluku, Sulawesi Selatan dan lainnya. Kota masa VOC merupakan suatu bentuk awal pertumbuhan kota kolonial (Terry McGee, 1969).

Kota-kota kolonial yang lebih terbuka kemudian berkembang sampai akhir abad ke-19, seperti Batavia sampai ke Weltevreden (1858-1870) dan pada tahun 1883 dikembangkan pula sampai ke Tanjung Priok di sebelah timur laut.

Motivasi pengembangan kota benteng terutama didasarkan pada pengamanan wilayah kekuasaan, pertahanan terhadap serangan dari dalam maupun dari luar dan penguasaan perekonomian tanah jajahan. Perubahan besar dalam perkembangan kota di Indonesia ini terjadi menjelang dan awal abad ke-20. Pada masa ini mulai dikembangkan kota-kota kolonial yang didasarkan pada kaidah perencanaan modern (T. Nix, 1949; Wertheim, 1955).

B. Perkembangan Kota Masa Kolonial Abad Ke-20

Kota kolonial awal abad ke-20 adalah kota yang dikembangkan sejak awal abad ke-20. Sekalipun beberapa petunjuk sejarah telah mengindikasikan, bahwa pola kota berencana di Indonesia telah ada sejak masa sebelum datangnya kaum kolonial, tapi kota yang didasari pemikiran perencanaan kota modern baru muncul sebelum awal abad ke-20. Beberapa peristiwa pada masa sebelum perang sangat penting perannya sebagai tonggak perkembangan perencanaan kota modern di Indonesia adalah:

- a. Revolusi industri di Eropa paling tidak memberikan dua pengaruh penting. Pertama, bahwa meningkatnya kebutuhan bahan mentah bagi perindustrian di Eropa seperti produk perkebunan (karet, kina, teh dan lainnya), rempah-rempah dan bahan mineral telah menyebabkan timbulnya kota-kota administratif di Indonesia. Kedua, bahwa konsep-konsep perencanaan modern pada masa itu yang dicetuskan reformis lingkungan hidup **Patrick Geddes** atau konsep kota taman (*garden city concept*) yang dikembangkan oleh seorang reformis kemasyarakatan bangsa Inggris telah pula menjadi landasan beberapa kota

modern di Indonesia yang dikembangkan oleh perencana kota bangsa Belanda masa itu, yaitu Ir. Thomas Karsten pada dekade pertama abad ke-20.

- b. Politik *kulturstelsel* pada masa Van Den Bosch menimbulkan beberapa faktor yang berpengaruh terhadap perkembangan perencanaan wilayah dan kota, ditandai lahirnya UU Agraria (*Agrarische Wet*) 1870. Dikembangkannya perkebunan tanaman keras dapat dianggap pula sebagai awal perkembangan wilayah pertanian dan kota-kota administratif perkebunan *dorp ruimtelijke vormgeving* (T. Nix, 1949), khususnya di Jawa.
- c. Politik Etika (*Etische Politiek*); berdasarkan reaksi para reformis Belanda telah dikembangkan politik *balas budi*. Politik ini telah berdampak penting dalam perkembangan perencanaan kota di Indonesia antara lain perbaikan mutu lingkungan kota, salah satu adalah dikembangkannya upaya perbaikan kampung kota tempat tinggal pribumi (*kampung verbeeterings*) pada 1934; program transmigrasi ke Lampung (1905) untuk mengurangi kepadatan penduduk Jawa, di samping juga untuk membuka wilayah potensial baru.
- d. Pengembangan perangkat institusi dan konstitusi baru, khususnya dengan terbitnya Undang-undang Desentralisasi (*Decentralisatie Besluit Indische Staatblad 1905/137*). Berdasarkan UU ini terbentuk sistem kotapraja (*stadsgemeente*) yang bersifat otonom. Juga berkembang konsepsi perencanaan kota kolonial modern, khususnya *garden city-tunstad* (T. Nix, 1949). Dalam hubungan ini kemudian Ir. Thomas Karsten mulai memperkenalkan konsep pembangunan kota di Jawa serta draft undang-undang pembangunan kota, yaitu *Toelichting op de stadsvormingsordonantie stadsgemeenten Java* (Erica Bogaers, 1983). Selanjutnya, pada 1948 telah diterbitkan peraturan (*Ordonansi*) perencanaan pembangunan kota yang terkenal dengan nama *Stadsvormingsordonantie (SVO) Staatblad 1948/ 168* sebagai peraturan pokok perencanaan fisik kota khususnya untuk Batavia, Salatiga, Pekalongan, Semarang, Tegal, Surabaya, Malang, Padang, Palembang, Banjarmasin, Cilacap, Tangerang, Bekasi dan wilayah sekitar Kebayoran dan Pasar Minggu (Supangkat, 1971). Sebagai peraturan pelaksanaannya, pada 1949 diterbitkan *Stadsvormingsverordening (SVV) Staatsblad 1949/40*.

C. Perkembangan Kota Dekade 1950-an

Dekade 50-an dapat dikatakan merupakan masa transisi dari masa penjajahan ke masa kemerdekaan yang menyangkut berbagai bidang pembangunan di Indonesia (Benjamin Higgins, 1958). Dalam bidang pembangunan kota, juga terjadi gejolak menyangkut perkembangan penduduk perkotaan dan pembangunan kota.

Sebelum perang, kota-kota di Indonesia, khususnya kota-kota yang dikategorikan sebagai kota besar seperti Jakarta, Semarang, Surabaya, Medan, Bandung, Ujungpandang (Makassar) telah mengalami perkembangan dan pertumbuhan yang pesat.

Tetapi, sejak awal dekade 50-an perkembangan penduduk telah memperlihatkan kadar yang lebih tajam. Berdasarkan tinjauan statistik, Indonesia pernah melampaui angka tak-siran penduduk di daerah perkotaan Indonesia yang diproyeksikan akan mencapai 9,1 % pada 1960, kenyataannya berdasarkan sensus penduduk 1961, dengan memakai kriteria sama, menunjukkan angka 15,6%. Dari pertumbuhannya, dalam kurun 1950-1960 besarnya rata-rata 3% per tahun; antara 1961-1971 sebesar 3,6% per tahun dan antara 1971-1981 per tahun rata-rata 5%.

Dibandingkan dengan negara berkembang lainnya memang secara agregatif tingkat urbanisasi di Indonesia ini relatif masih rendah. Ini bisa dilihat dari beberapa analisis statistik yang menunjukkan, bahwa negara-negara Amerika Latin dalam kurun waktu 20 tahun antara 1950-1970 mengalami peningkatan sebesar 22%; sedangkan beberapa negara di Afrika Barat antara tahun 1960-1970 mengalami kenaikan sebesar 11,2%. Indonesia antara tahun 1961-1971 hanya mengalami peningkatan dari 15% menjadi 17,2% saja.

Pelonjakan ini hanya terjadi pada beberapa kota besar (Suroso Zadjuli, 1976), sehingga spesifik untuk beberapa kota, khususnya di Jawa dan Sumatera perlu perhatian serius. Pertambahan penduduk ini secara statistik menunjukkan indikasi akibat pertambahan yang disebabkan perpindahan penduduk desa ke kota. Beberapa faktor dikemukakan, bahwa perpindahan ini terutama disebabkan faktor ekonomi, yaitu berkembangnya kesempatan kerja di kota; faktor politik terutama karena kurang amannya situasi di pedesaan yang menyebab-

kan menurunnya produksi pertanian; faktor daya tarik kota yang memberi kemudahan lebih besar ketimbang di pedesaan; faktor psikologis yang berkaitan dengan suasana merdeka dimana masyarakat dari pedesaan memiliki kesempatan lebih besar untuk menikmati kota dibandingkan jaman sebelumnya.

Jadi, pada hakekatnya, faktor yang menyebabkan perkembangan kota kita umumnya sama, sebagaimana yang berpengaruh pada perkembangan kota-kota di negara yang sedang berkembang lainnya, yaitu penambahan penduduk secara alami maupun karena migrasi desa-kota dan perkembangan atau perubahan kegiatan usaha dan kehidupan penduduk yang berkembang itu. Kedua hal ini telah berakibat pada meningkatnya kebutuhan berbagai fasilitas dan sarana pelayanan seperti perumahan, pelayanan sosial, perangkutan, air bersih dan lainnya

Dengan berbagai keterbatasan sumber daya, kemampuan sarana, ketersediaan lahan dan dari segi-segi perangkat lunak seperti aspek manajemen, perangkat peraturan dan pelaksanaan koordinasi, keadaan ini kemudian menjadi masalah kota yang cukup pelik untuk dipecahkan. Masalah utama yang dihadapi kota Indonesia dalam masa transisi adalah perumahan, fasilitas pelayanan terutama sarana angkutan dan prasarana kota seperti jaringan jalan dan utilitas termasuk air bersih, sistem drainase dan sanitasi kota, listrik dan telepon.

Dari segi non fisik, masalah yang timbul antara lain melemahnya pelaksanaan keteraturan dan ketertiban hukum, dampak sosial budaya dan sosial psikologis bagi masyarakat kota. Segi non fisik lain yang penting adalah masalah sosial-ekonomi perkotaan tipikal Indonesia, seperti kegiatan sektor formal dan informal.

Masa transisi ini berlangsung sampai akhir dekade 60-an, sampai lahirnya Repelita.

D. Perkembangan Kota Masa Repelita

Perkembangan kota-kota Indonesia pada awal pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun Nasional (Repelita) pertama, yaitu pada tahun 1969, masih tetap ditandai oleh masalah perkembangan penduduk perkotaan.

Berdasarkan sensus 1971, penduduk perkotaan mencapai angka 17,2%; tahun 1980 sebesar 22,3% dan pada tahun 1983 mencapai

sekitar 23,7%. Pada akhir Repelita IV diperkirakan angka tersebut akan mencapai 28%.

Prosentase pertumbuhan penduduk rata-rata Indonesia antara 1971-1980 adalah 4,0%, sedangkan untuk kota berpenduduk antara 200 ribu sampai 500 ribu, 4.38%; untuk kota berpenduduk 500 ribu sampai 1 juta 4.29% dan untuk kota-kota berpenduduk di atas 1 juta sebesar 4.51% (NUDS, 1982).

Yang cukup menarik adalah, bahwa banyak kota-kota diluar Jawa berkembang dengan tingkat pertumbuhan lebih tinggi daripada kota-kota di Jawa dalam dua dekade terakhir ini. Untuk beberapa kota bahkan sangat menonjol dibandingkan dengan angka nasional.

Keadaan ini diperkirakan karena perkembangan di luar Jawa (S. Soegijoko; Budhy Tjahjati Sugijanto, 1976), yaitu :

- a. Karena berkembangnya usaha eksploitasi sumber daya alam,
- b. Karena berkembangnya kota-kota sebagai dampak pembukaan kawasan transmigrasi di sekitar kota, terutama di Sumatera bagian Selatan dan Kalimantan.
- c. Karena berkembangnya kota sebagai pusat administrasi pemerintahan Tingkat I atau Tingkat II.

Permasalahan kota merupakan kelanjutan dari masa transisi dekade 50-an. Masalah utama kota adalah menyangkut tidak seimbangannya perkembangan penduduk kota dengan tersedianya perumahan, prasarana utilitas umum dan fasilitas pelayanan.

Selanjutnya, kekurangan tanah merupakan masalah pokok pada perkembangan kota masa ini. Perkembangan wilayah terbangun secara sporadis di pinggiran dalam atau luar kota merupakan fenomena yang terjadi pada kebanyakan kota-kota besar. Lingkungan perumahan padat di bagian tengah kota atau kampung merupakan masalah perumahan yang juga mendapat perhatian khusus.

Perkembangan Kota Baru di Indonesia

Dengan pola yang sama seperti uraian terdahulu mengenai perkembangan kota-kota baru umumnya di berbagai negara, maka paparan berikut ini akan mengulas khusus perkembangan kota baru di Indonesia, mencakup batasan dan pengertian; evolusi pengembangan; kategori-

sasi; besaran serta prospek perkembangannya sehubungan dengan kebijaksanaan dan strategi pengembangan perkotaan nasional. Dalam hubungan ini ulasan akan didasarkan pada beberapa kasus kota baru di Indonesia.

Dengan berdasar pada kurun waktu yang dimulai sejak masa kolonial pada awal abad-20, maka dari perkembangannya dapat dikemukakan 3 generasi kota baru Indonesia, yaitu:

- a. Kota Baru Masa VOC, yaitu kota-kota VOC yang dibangun pada wilayah-wilayah pendaratan berupa perbentengan,
- b. Kota Baru Masa Kolonial awal abad-20, yaitu bagian-bagian kawasan permukiman kota berskala besar yang dibangun untuk memenuhi kebutuhan perumahan bangsa Belanda,
- c. Kota Baru Masa Pasca Perang, yaitu kota baru satelit dan kota baru khusus yang dibangun sejak masa awal dekade 50-an sampai masa Repelita, yaitu permukiman berskala besar dan kota baru yang direncanakan pada masa Repelita sampai sekarang.

A. Kota Baru Indonesia Generasi Pertama

Walaupun kota perbentengan yang didirikan pada masa VOC dapat disebut sebagai produk pembangunan kota baru, tetapi dalam arti yang direncanakan berdasarkan kaidah-kaidah 'perencanaan kota modern' baru terjadi pada awal abad ke-20 hampir bersamaan dengan perkembangan kota baru di negara industri.

Masa yang hampir bersamaan ini dapat dimengerti apabila dihubungkan dengan kenyataan, bahwa dampak revolusi industri terhadap Indonesia sebagai tanah jajahan adalah peningkatan hasil bahan mentah. Upaya peningkatan produk bahan mentah ini telah mendorong pemerintah kolonial Belanda untuk membangun kota-kota pusat pemerintahan di Indonesia.

Perkembangan kota yang dapat diartikan sebagai bentuk perkembangan kota baru di Indonesia terjadi pada masa kolonial awal abad-20.

Dalam hubungan ini, ada dua hal penting berkaitan dengan perkembangan kota baru di Indonesia, yaitu:

1. Diundangkannya Undang-undang Desentralisasi 1905, dimana beberapa kota besar di Hindia Belanda diberikan status otonomi sebagai kotapraja atau *stadsge-meente* antara tahun 1905-1907. Berda-

sarkan undang-undang ini, kotapraja otonom diberi wewenang merencanakan dan membangun kota.

2. Pada masa tersebut juga mulai dikembangkan pemikiran perencanaan kota berdasarkan kaidah perencanaan kota modern-modern *steedebouwkunde* (Wertheim, 1955). Pengembangan konsepsi perencanaan kota modern ini merupakan pengaruh dari konsepsi kota-kota di negara industri maju. Hal ini dapat dikaitkan dengan dikenalnya konsep *Tunstad* - kota taman yang dikembangkan oleh Thomas Karsten sekitar awal dekade 1930-an untuk beberapa kota di Jawa seperti Bandung, Malang, Bogor.

Berdasarkan dua kejadian tersebut, maka dapat dipastikan bahwa pengembangan kota dalam skala besar, khususnya kota berstatus kotapraja, mulai dilaksanakan. Sehubungan dengan masa ini kemudian dikenal kawasan baru yang dikategorikan sebagai kota baru.

Bagian kota baru ini umumnya merupakan upaya pengadaan permukiman bagi penduduk bangsa Belanda seperti di Bandung bagian Utara; Wilayah Menteng, Jakarta; Kota Baru, Yogyakarta; Candi, Semarang; Wilayah Darmo, Surabaya dan wilayah-wilayah permukiman elite di kota-kota besar lainnya.

Kota baru ini tidak merupakan lingkungan permukiman tersendiri melainkan merupakan perluasan dari kota yang sudah ada, sebagai kota baru dalam kota (*new town in town*).

Bagian kota yang disebut sebagai kota baru ini dapat dikategorikan sebagai Kota Baru Indonesia Generasi Pertama.

B. Kota Baru Indonesia Generasi II dan III

Permasalahan kota yang utama pada masa transisi dekade 1950-an adalah pertumbuhan penduduk perkotaan yang melonjak. Dampak dari keadaan ini adalah permasalahan kekurangan perumahan, sarana fasilitas pelayanan kota dan prasarana jalan dan utilitas umum. Di samping itu ketersediaan lahan di dalam kota juga semakin kecil mengingat pembangunan fisik yang semakin intensif.

Dengan didasari rencana-rencana yang telah dikembangkan pada masa sebelumnya, yaitu pada masa menjelang berakhirnya perang kemerdekaan, maka pada awal dekade 50-an mulai dirintis perencanaan pengembangan kota-kota baru.

Rencana-rencana ini kemudian diwujudkan dalam bentuk pembangunan kota-kota baru sebagai berikut:

1. Pembukaan wilayah permukiman baru berskala besar dan kota satelit pada beberapa kota besar. Upaya ini dimaksudkan untuk memenuhi kekurangan rumah terutama untuk pegawai negeri. Kota baru jenis ini dibangun sejak tahun 1950 sampai tahun 1960 seperti misalnya Kebayoran Baru, Jakarta; kawasan-kawasan permukiman berskala besar di kota-kota besar seperti Jakarta, Bandung, Surabaya. Dengan berkembangnya kegiatan sektor pemerintah dan swasta di bidang pembangunan perumahan (Perum Perumnas dan Usaha Real Estate) sejak tahun 1970-an, maka pembangunan kawasan permukiman dan perumahan berskala besar semakin berkembang di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Semarang, Malang, Medan, Palembang, Ujungpandang, dan kota besar lainnya.
2. Pembangunan kota baru yang berfungsi sebagai pusat kedudukan pemerintahan bagi propinsi seperti Palangkaraya (Kalimantan Tengah); Banjarbaru (Kaimantan Selatan) atau kota kabupaten seperti Sumber di Cirebon; Bale Endah di Bandung, Gresik di Surabaya dan lainnya,
3. Pembangunan kota-kota baru dalam kaitan dengan industri, eksploitasi sumber daya alam dan pertambangan, seperti Tembaga-pura, Asahan, Bontang, Soroako, Cilegon.

Pemikiran dan upaya pemecahan masalah perkotaan dengan melalui pengembangan kota-kota baru generasi kedua dan ketiga ini berlanjut. Perencanaan pembangunan kota baru telah digariskan sebagai salah satu pola kebijaksanaan pengadaan perumahan dan pusat-pusat kegiatan usaha baru pada Repelita IV.

Dari tinjauan deskriptif di atas, maka proses evolusi dan motivasi pengembangan kota baru Indonesia dapat disajikan pada Tabel 5.

C. Jenis Kota Baru di Indonesia

Dari letak geografis, kota baru dapat dibedakan menjadi 4 jenis (Jambmest Billeed, 1971), yaitu kota baru dalam kota (*new town in town*); kota baru satelit; kota baru di pinggiran dalam dan pinggiran luar kota induk; kota baru yang berdiri menyendiri.

Tabel 5
Proses Evolusi dan Motivasi Pengembangan Kota Baru Indonesia

MASA PENGEMBANGAN KOTA BARU	PROSES EVOLUSI KOTA BARU		MOTIVASI PENGEMBANGAN KOTA BARU	
Masa Pra VOC	<p style="text-align: center;">Kekuasaan Pemerintahan</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Perlindungan kepada penduduk</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Kota Tradisional</p>	<p style="text-align: center;">Invasi</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Penguasaan suatu wilayah</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Pertanahan dan pengendalian</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Kota Perbentengan</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Perluasan kekuasaan</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kekuasaan pemerintahan tradisional - Perlindungan kepada penduduk - Invasi asing - Penguasaan wilayah yang diduduki - Pengendalian tanah jajahan 	
Masa Kolonial abad ke-20	<p style="text-align: center;">Kota lama</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Pengstatusan Kotapraja</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Pengembangan kawasan baru berskala besar</p>	<p style="text-align: center;">Pengeksploitasian sumber daya alam</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Pengembangan pusat administrasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pengembangan pusat pemerintahan lokal - Perbaikan kawasan permukiman kolonial - Pengadministrasian perkebunan, pertambangan 	
Masa pasca perang	<p style="text-align: center;">Urbanisasi</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Pemecahan masalah perumahan kotadan lapangan kerja</p>	<p style="text-align: center;">Pengembangan provinsi baru</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Pengembangan pusat administrasi pemerintahan</p>	<p style="text-align: center;">Eksplotasi sumber daya</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Kawasan-Industri</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Permukiman Usaha</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanisasi/peningkatan penduduk perkotaan - Kekurangan perumahan kota - Pembukaan lapangan kerja - Pemerataan pembangunan desa-kota

Berdasarkan penelaahan pada beberapa kota baru di Indonesia, secara geografis kota baru di Indonesia juga menunjukkan keempat pola tersebut, yaitu:

- a. **Kota baru dalam kota**, suatu lingkungan baru berskala besar yang dikembangkan pada wilayah kantong yang belum terbangun dalam kota atau bagian wilayah belum terbangun di pingiran yang berbatasan langsung dengan kota induk. Pola demikian dapat dilihat misalnya di Bandung (Plan Cipaganti 1953-1955; Pontianak; Malang; Semarang; Surabaya; Jakarta; Medan dan beberapa kota besar lainnya).
- b. **Kota baru satelit**, suatu lingkungan baru berskala besar yang dikembangkan sebagai tempat tinggal yang letaknya terpisah pada jarak tertentu dari kota induk tetapi secara fungsional sangat tergantung pada kota induk. Kota baru satelit ini juga sering disebut sebagai *dormitory town*. Contoh kota satelit di Indonesia adalah Kebayoran Baru (1950); Banjarbaru (1953); Kota satelit Surabaya (1980); Bale Endah Kabupaten Bandung (1976).
- c. **Kota baru mandiri**, suatu kota baru yang dikembangkan dengan tujuan membentuk kota yang dapat mandiri dalam memenuhi kehidupan dan kegiatan usaha penduduknya. Kota baru mandiri ini dapat terbentuk dari kota perusahaan (*company town*), ibu kota pemerintahan, kota pertambangan, dan kota baru yang dikembangkan dari kota kecil atau kota yang berkembang dari permukiman transmigrasi.
- d. **Kota baru khusus**, yaitu kota yang dikembangkan sehubungan dengan kegiatan tertentu seperti instalasi militer, kegiatan rekreasi, atau kegiatan khusus lainnya. Kota baru khusus ini dapat bersifat mandiri atau satelit dari suatu kota induk. Contoh jenis kota ini adalah Asahan, Lhokseumawe, Soroako, Bontang, Tembagapura, Batam Centre, Cilegon.

Berdasarkan penelaahan pendahuluan mengenai kota baru di Indonesia, maka jumlah berbagai jenis kota baru tersebut yang dibangun sejak tahun 1950 disajikan pada Tabel 6.

D. Perwatakan Umum Kota Baru Indonesia

Dari penelaahan kepustakaan serta perkembangan dan pertumbuhan berbagai jenis kota baru di Indonesia yang dikembangkan sejak tahun 1950-an, terutama kasus kota baru di Jakarta (Kebayoran Baru), Bandung (Cijagra,

Plan Cipaganti), Kalimantan Tengah (Palangkaraya), Kalimantan Selatan (Banjarbaru), Kalimantan Timur (Bontang), Cilegon (Kota Baja Cilegon) dan rencana pengembangan Batam Centre, Kabupaten Tangerang (Bumi Serpong dan Tigaraksa) serta di Kabupaten Bekasi (Kota Terpadu Bekasi dan Bekasi 2000), diperoleh gambaran perwatakan umum kota-kota baru tersebut berdasarkan jenis-jenisnya.

Dengan mendasarkan pada pertimbangan segi prinsip dan teknik pengembangan kota, khususnya dari segi fisik, dapat disimpulkan bahwa penampilan kota-kota baru di Indonesia dibandingkan dengan kota baru di negara industri maju tidaklah terdapat perbedaan.

Kekhususan yang dapat membedakan kota-kota baru di Indonesia dengan di negara industri maju terutama adalah 'keunikan' pola masyarakat dan kegiatan usahanya dan sistem politik kelembagaan yang dianut yang kemudian terejawantahan dalam unsur-unsur lingkungan fisik. Hal tersebut kemudian menjadi dasar dalam perkembangan selanjutnya.

Penelitian terhadap beberapa kota baru di Indonesia berdasarkan jenisnya dari segi sosial budaya, kependudukan, ekonomi, pola lingkungan fisik dan dari kelembagaan telah menunjukkan perwatakan yang khusus untuk berbagai jenis kota baru tersebut.

Hal inilah yang mungkin membedakannya dengan keadaan kota-kota baru di negara maju.

Memang perlu diakui, bahwa berdasarkan penelitian tersebut masih belum mampu untuk merampatkannya sebagai suatu perwatakan umum bagi kota-kota baru Indonesia mengingat pengembangan kota-kota baru tersebut dilandasi motivasi dan alasan yang berbeda.

Namun demikian, dari penelaahan pendahuluan ini telah dapat diungkapkan suatu perwatakan umum yang akan menjadi titik tolak untuk memahami hakekat pengembangan kota baru di Indonesia yang kelak akan menjadi pertimbangan dalam pengembangan kota baru yang sesuai untuk Indonesia.

E. Profil Beberapa Kota Baru di Indonesia

Profil umum beberapa kota baru yang telah dan sedang dikembangkan di Indonesia berdasarkan kategori tersebut disajikan pada Tabel 7 pada halaman berikut.

Tabel 6
Jumlah Tiap Jenis Kota Baru di Indonesia yang Dibangun Sejak 1950

Jenis Kota Baru	Jawa		Sumatera		Kalimantan		Sulawesi		Pulau Lainnya	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Kota Baru dalam Kota	4	98	-	7	-	2	-	3	-	5
Kota Baru Mandiri	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Permukiman berskala besar/kota satelit*	1	32	-	6	-	2	-	1	-	3
Kota Perusahaan/pertambangan	1	2	6	4	1	4	-	1	-	2

Kesimpulan

Dari studi deskriptif yang mengacu pada literatur dan hasil studi perencanaan yang pernah dilakukan sebelumnya serta observasi yang dilakukan penulis pada beberapa kota yang berdasarkan definisi yang diungkapkan pada tulisan ini dapat dikategorikan sebagai kota baru, maka beberapa kesimpulan dapat dikemukakan.

A. Wawasan tentang Kota Baru Umumnya

Studi kepustakaan yang dikemukakan di atas dimaksudkan untuk mengungkapkan hakekat dan perwatakan umum kota baru yang dikenal sampai saat ini. Pengungkapan tersebut ditelusuri melalui tinjauan tentang pengertian kota baru yang disoroti berbagai ruang lingkup; evolusinya; kategorisasi serta batasan yang menyangkut besaran kota baru.

Memang disadari, bahwa hal yang diungkapkan tersebut menyangkut kota baru di negara industri maju, yaitu negara pencetus atau yang telah mewujudkan secara ekstensif. Tetapi dari tinjauan yang didasari studi kepustakaan ini dapat ditarik beberapa hal yang berarti dalam memberi pengertian, batasan, besaran yang kemudian akan diarahkan pada pola kebijaksanaan pengembangan kota baru di Indonesia.

Dari studi kepustakaan mengenai hakekat kota baru sebagaimana dikemukakan pada uraian di atas beberapa hal dapat ditarik sebagai kesimpulan penting adalah:

1. Pengertian dan batasan 'kota baru' perlu ditinjau dari suatu wawasan yang luas yaitu menyangkut:
 - a. Pengertian dari faktor masa pengembangannya,
 - b. Pengertian dari sifat pendiriannya,
 - c. Pengertian dari segi motivasinya,
 - d. Pengertian dari lokasi geografisnya.

2. Ditinjau dari faktor waktu, maka pembatasan kota baru adalah relatif, dalam arti setiap kota beridentitas baru saat pertama kali didirikan. Demikian luas dan relatifnya pengertian dan batasan mengenai kota baru ini menyebabkan perlunya membagi jenis kota baru dalam suatu rangkaian generasi. Tinjauan historis menunjukkan, bahwa setiap generasi kota baru direncanakan, dibangun dan berkembang dengan tujuan, motivasi serta landasan falsafah yang berbeda. Berdasarkan masa pengembangannya, kota baru dapat dibagi menjadi 4 generasi, yaitu:
 - a. Kota Baru Masa Silam dan Masa Pra Revolusi Industri,
 - b. Kota Baru Masa Revolusi Industri,
 - c. Kota Baru Masa Pasca Revolusi Industri,
 - d. Kota Baru Masa Kini.
 Dua generasi kota baru yang terakhir dikatakan juga sebagai *kota baru kontemporer*, yaitu kota baru yang direncanakan dan dikembangkan berdasarkan kaidah-kaidah perencanaan kota modern.

3. Berdasarkan kebutuhan dan motivasi pengembangannya, maka secara garis besar

Tabel 7
Profil Beberapa Kota Baru di Indonesia

KOTA BARU	DIBANGUN (Tahun)	LOKASI	PENDUDUK (Jiwa)	FUNGSI & KOMPONEN UTAMA
<i>KOTA BARU DALAM KOTA</i> - Plan Cipaganti	1953-1955	Bojonagara, Kec. Sukajadi, Kodya Bandung	Direncanakan: 2.000-3.000; 1988: 12.500	Perumahan yang dilayani sebuah pasar
- Cijagra	1968	Karees, Kec. Lengkong, Kodya Bandung	Direncanakan: 8.000 1988: 26.000	Perumahan yang dilengkapi pelayanan kebutuhan sehari-hari
<i>KOTA BARU SATELIT</i> - Kebayoran Baru	1949	Jakarta Selatan, DKI Jakarta	Direncanakan: 60.000 1988: 280.000	Perumahan, perkantoran, perbelanjaan, industri, pusat sosial-budaya
- Banjarbaru	1954	Banjarmasin, Kalimantan Selatan	Direncanakan: 150.000 1985: 52.000	Pemerintahan, perumahan, pusat lingkungan, perdagangan, industri
- Bale Endah	1974-1975	Kabupaten Bandung, Jawa Barat	Direncanakan: 60.000 1986: 15.000	Pemerintahan, perumahan, pelayanan lingkungan (perbelanjaan)
<i>KOTA BARU MANDIRI</i> - Palangkaraya	1953	Kalimantan Tengah	Direncanakan: 200.000 1985: 185.000	Pusat pemerintahan Kalteng; Perumahan, perkantoran, perdagangan, industri, perumahan, pelayanan kota
<i>KOTA BARU PERUSAHAAN</i> - Bontang	1975	Kalimantan Timur	Direncanakan: 40.000 1985: 20.000	Pusat penambangan LNG, pelabuhan khusus, perkantoran, perumahan, pergudangan, pelayanan kota
- Cilegon	1964	Kabupaten Serang, Jawa Barat	Direncanakan: 25.000 1985: 40.000	Industri, pelayanan, perumahan
<i>KOTA BARU SEDANG DIBANGUN</i> - Batam Center	1981	Pulau Batam, Riau	Direncanakan: 250.000	Industri, perumahan, pariwisata, pelayanan kota, perhotelan, pelabuhan khusus
- Bumi Serpong Damai	1986	Tangerang, Jawa Barat		Perumahan, pusat kota dengan pelayanan lengkap dan kegiatan usaha
- Bekasi	1986	Jawa Barat	Direncanakan: 400.000 1988: 20.000	Perumahan dan pelayanan lingkungan
- Tiga Raksa	1987	Tangerang, Jawa Barat	Direncanakan: 250.000	Pusat pemerintahan Kab. Tangerang,; perkantoran, perumahan, industri, pelayanan kota

kota baru dapat diklasifikasikan menjadi kota baru penunjang atau *supporting new towns*, yaitu kota baru yang tidak berdiri secara mandiri melainkan merupakan bagian integral dari kota induk atau kota metropolitan. Kedua, kota baru mandiri atau *full independent new town*, yaitu kota baru yang dikembangkan secara mandiri dalam arti dapat memenuhi kebutuhan fungsi-fungsi sosial dan ekonomi penduduknya.

4. Motivasi utama pengembangan kota baru kontemporer lebih banyak difandaskan pada alasan-alasan tekanan penduduk (urbanisasi), pengembangan lapangan kerja, pemerataan pembangunan kota dan yang berkaitan dengan kegiatan usaha produksi seperti industri atau eksploitasi sumber daya alam.
5. Perencanaan dan pengembangan kota baru dipengaruhi dan ditentukan oleh faktor-faktor sosial, yaitu menyangkut kependudukan dan kesejahteraan masyarakat; faktor ekonomi menyangkut kegiatan atau lapangan usaha dan politik perekonomian negara; faktor pertanahan, menyangkut pola penggunaan lahan dan harga lahan.
6. Subtansi penting yang dapat ditarik sebagai landasan bandingan dalam pengembangan kota baru di Indonesia dari studi kepustakaan ini adalah:
 - a. Landasan falsafah perencanaan dan pengembangan baru umumnya,
 - b. Motivasi perencanaan dan pengembangan kota baru,
 - c. Batasan dan besaran kota baru yang optimal,
 - d. Komponen kota baru,
 - e. Penentuan lokasi sesuai dengan tujuan fungsioanal pengembangan kota baru,
 - f. Landasan pola kebijaksanaan perencanaan dan pembangunan kota baru.

B. Wawasan dan Pengembangan Kota Baru di Indonesia

Dari deskripsi peninjauan atas perkembangan kota di Indonesia umumnya dapat ditelusuri, bahwa perkembangan kota umumnya dan kota baru khususnya di negara kita dimulai terutama sejak pengaruh kolonial Belanda memasuki Indonesia kira-kira pada abad ke 17.

Beberapa studi mengungkapkan, bahwa permukiman yang tumbuh dan berkembang sebelum masa tersebut dapat dikategorikan sebagai 'kota'. Permukiman yang tumbuh dan berkembang pada masa sebelum masuknya pengaruh kolonial tersebut pada umumnya hanya merupakan

suatu pemusatan kekuasaan dengan jangkauan sosial ekonomi yang masih sangat terbatas.

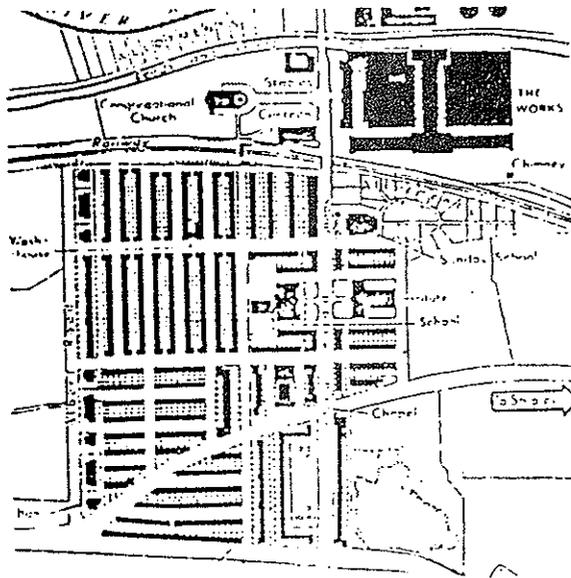
Kota baru dalam pengertian suatu kota yang dikembangkan berdasarkan perencanaan modern barulah muncul pada abad ke 20. Kota-kota baru modern yang dikembangkan di Indonesia menurut kurun waktu, dapat dikategorikan menjadi 3 jenis, yaitu:

1. Kota Baru yang dikembangkan sebelum perang yang dapat pula dikatakan sebagai Kota Baru Indonesia Generasi Pertama.
Kota baru ini dikembangkan untuk kepentingan pemerintahan kolonial atau sehubungan dengan pemanfaatan sumber alam seperti pertambangan minyak dan batu bara.
2. Kota-kota Baru yang dikembangkan sejak dasawarsa 50-an sampai akhir dasawarsa 60-an yang dapat dikatakan sebagai Kota Baru Generasi Kedua.
Kota baru ini dikembangkan sehubungan dengan perlunya tempat kedudukan pusat pemerintahan provinsi dan mengatasi masalah kekurangan perumahan di kota besar. Jadi dalam hal kota baru generasi kedua ini sudah mulai adanya landasan pertimbangan kepentingan mengatasi masalah urbanisasi.
3. Kota-kota baru yang dikembangkan sejak awal dasawarsa 70-an khususnya sejak pelaksanaan Repelita Pertama hingga kini.
Kota-kota baru ini dapat dikatakan sebagai Kota Baru Indonesia Generasi Ketiga.
Kota Baru generasi ketiga ini dikembangkan berdasarkan pertimbangan:
 - a. Pengembangan industri dalam lingkup wilayah yang cukup luas dan memerlukan permukiman khusus untuk para pekerja, maka dikembangkan permukiman pekerja dalam skala besar sehingga dapat dikategorikan sebagai suatu kota.
 - b. Pemanfaatan sumber daya alam, yaitu dibukanya wilayah baru untuk eksploitasi sumber mineral atau perkayuan yang butuh jumlah pekerja banyak sehingga memerlukan permukiman berskala besar dilengkapi dengan berbagai sarana dan prasarannya.
 - c. Usaha pemecahan masalah kekurangan perumahan di kota-kota besar. Untuk menunjang kebutuhan ini, maka sejak Repelita II telah dikembangkan pembangunan perumahan berskala besar di dalam, pinggiran atau luar kota besar.

PERKEMBANGAN KOTA BARU DALAM PETA

KOTA BARU GENERASI AWAL INDUSTRIALISASI

SALTAIRE, INGGRIS
Bentuk kota baru masa Revolusi Industri, sebelum lahir konsep 'Garden City'

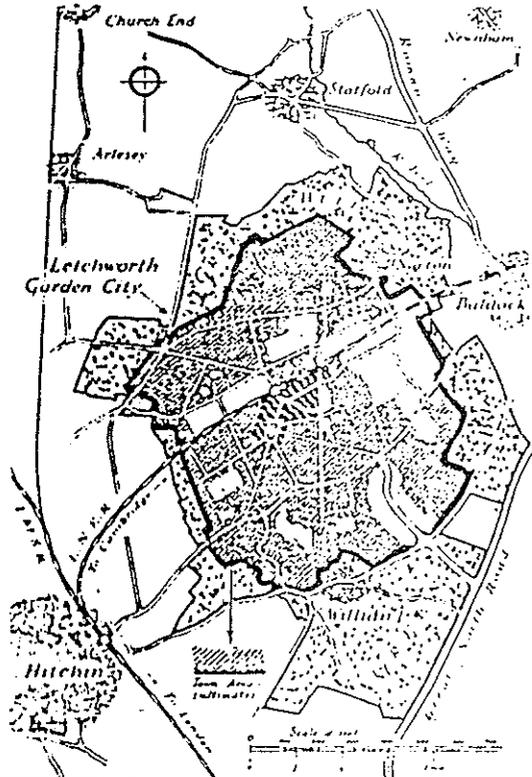


KOTA BARU GENERASI KEDUA

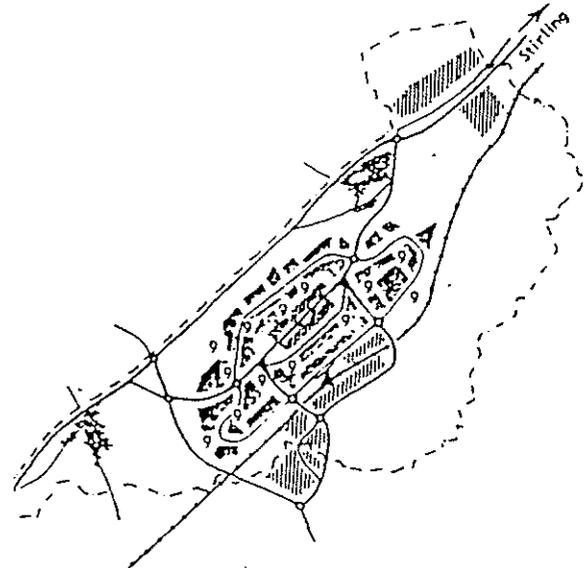
MILTON KEYNES, INGGRIS



LETCHWORTH
Kota baru pertama di dunia yang berdasar konsep 'Garden City'

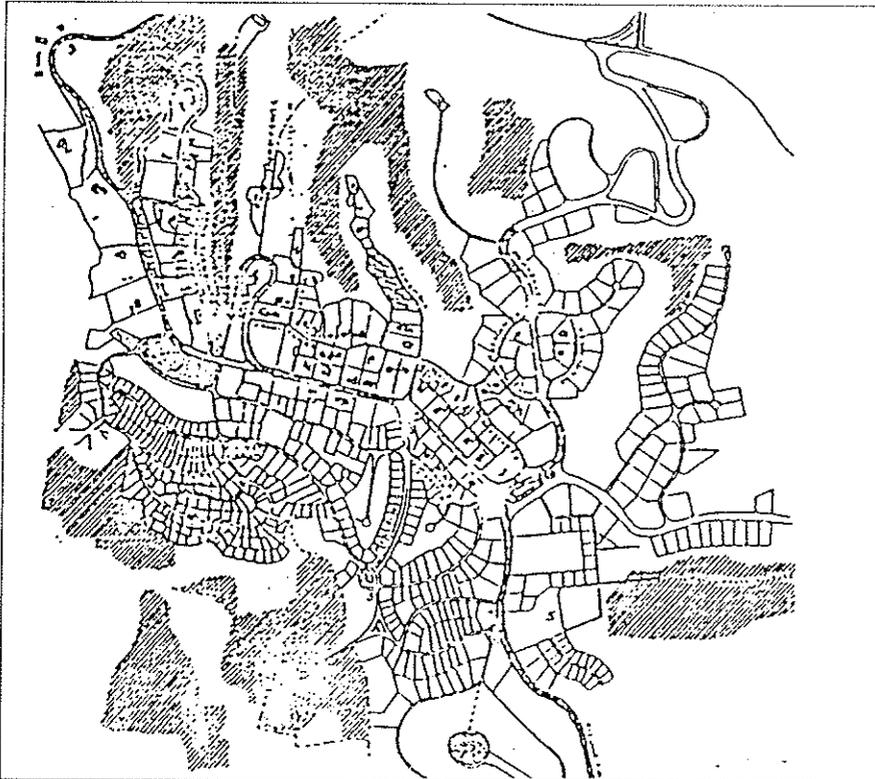


CUMBERNAULD, SKOTLANDIA



PERKEMBANGAN KOTA BARU DALAM PETA

**KOTA BARU
GENERASI I INDONESIA**



*Kota Baru Candi,
Semarang, Jawa Tengah*

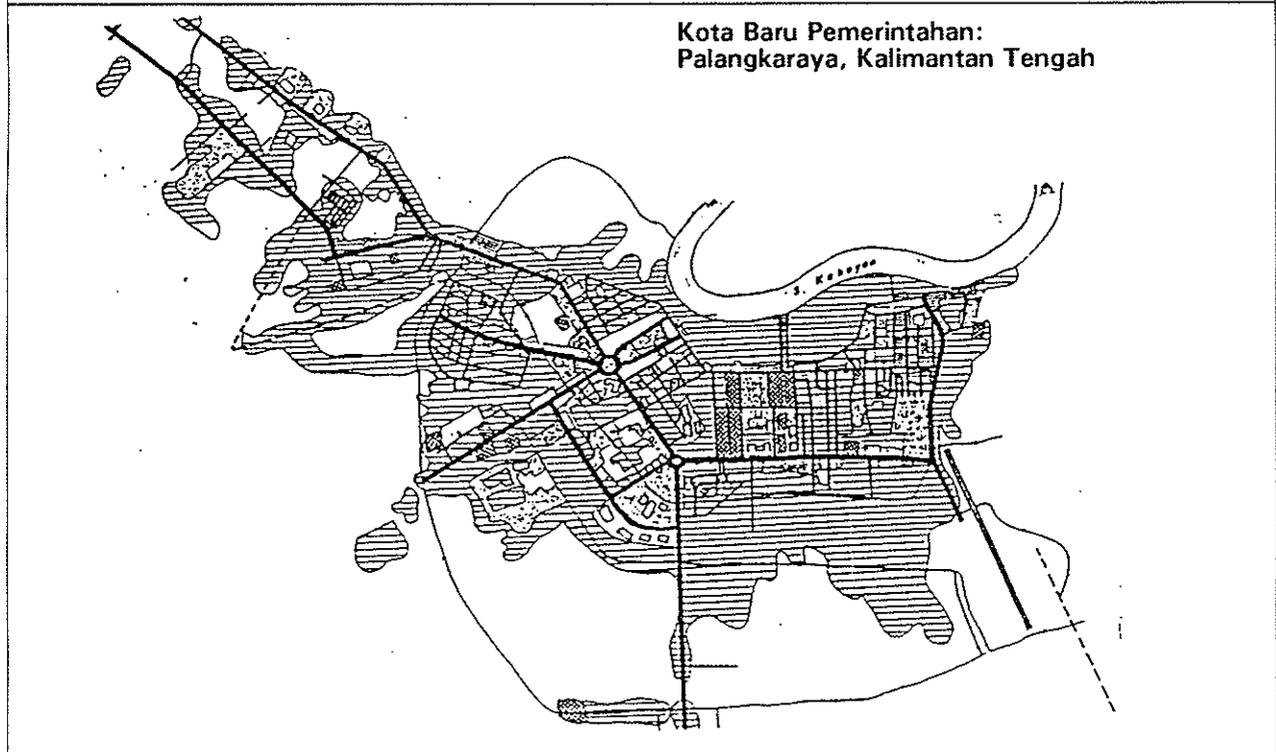
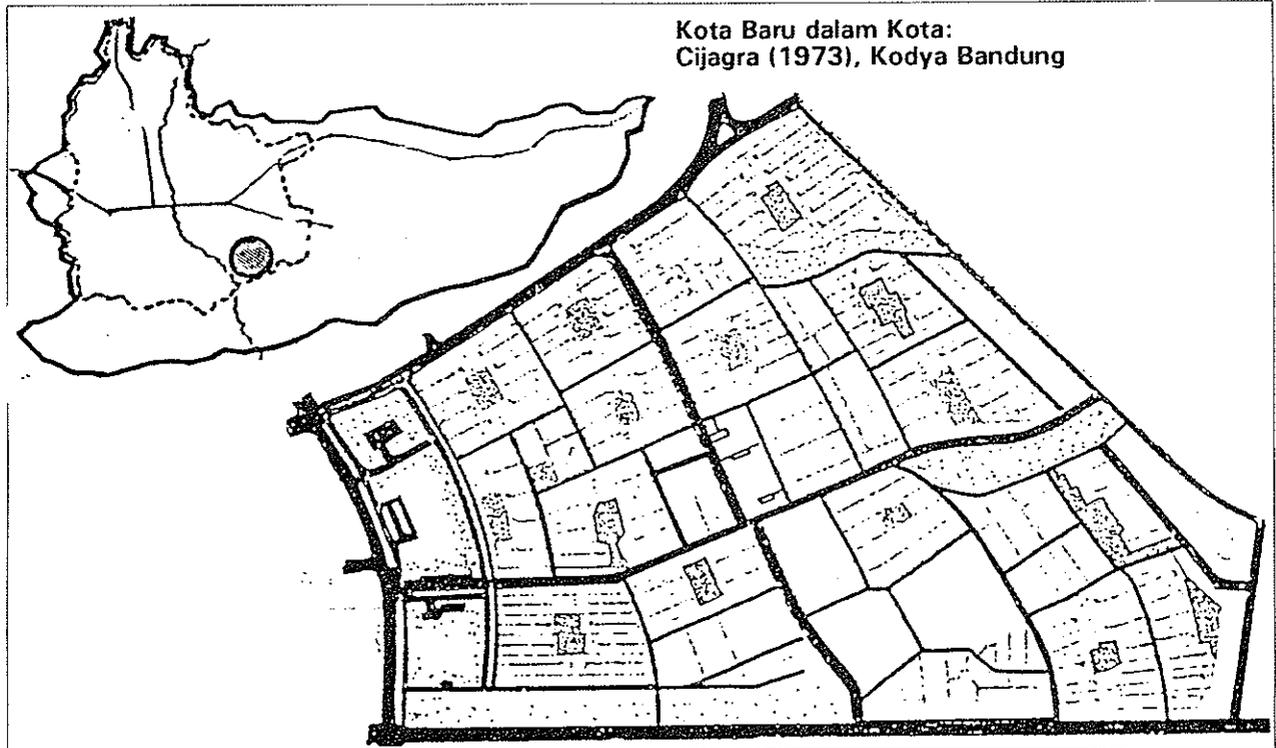
**KOTA BARU
GENERASI II INDONESIA**



*Kebayoran Baru,
DKI Jakarta*

PERKEMBANGAN KOTA BARU DALAM PETA

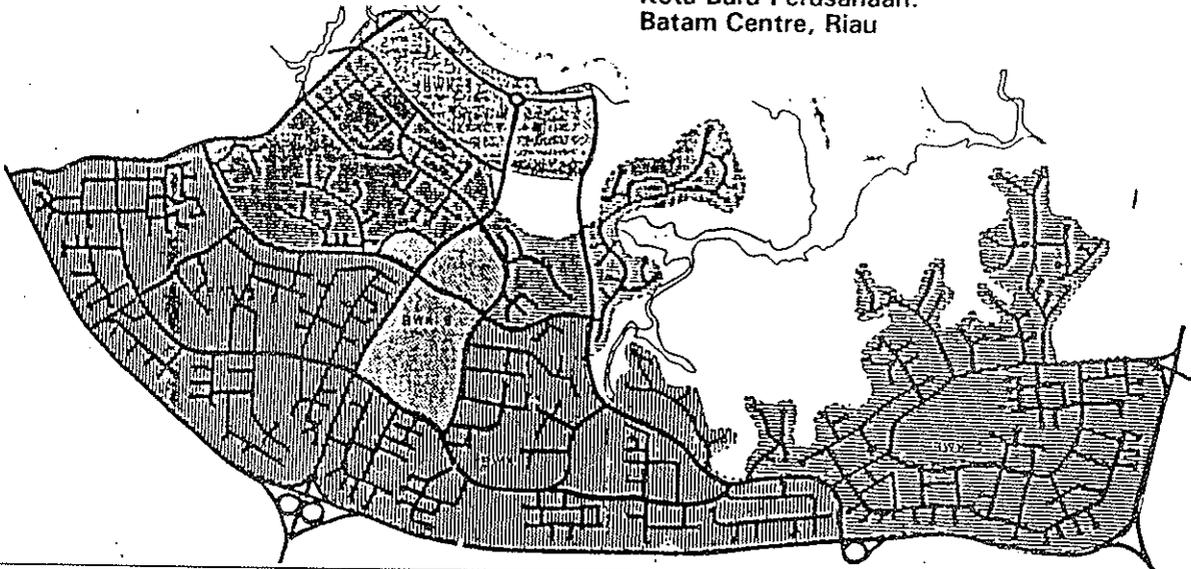
PROFIL BEBERAPA KOTA BARU INDONESIA (1)



PERKEMBANGAN KOTA BARU DALAM PETA

PROFIL BEBERAPA KOTA BARU INDONESIA (2)

Kota Baru Perusahaan:
Batam Centre, Riau



Kota Baru Metropolitan:
Bumi Serpong Damai, Tangerang

