

Mangupura sebagai Ibu Kota Kabupaten Badung: Suatu Penelusuran Historis dan Pengembangan Wilayah¹

I Putu Gede Suwitha*

Abstract

This study analysis the new capital city of Badung after Denpasar was decided to be the capital city of the government of Denpasar. Where should the location of the new capital city of Badung ? and what is the name of the city? The city must fulfil the condition of a new capital city according to the theoretical frame works that exist so far. This city should also be in cooperation with the former city of Denpasar which has already become metropolitan city.

This research was done using historical method. The data collection was done through library research and field work in analyzing the problems. Theories and concepts about cities were used.

Key words : Badung, Mangupura, urbanization, city state, residence, non agraries.

Pengantar

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pembentukan pemerintah Kota Madya Denpasar, juga mengakibatkan terjadinya perubahan yang mendasar bagi Kabupaten Badung. Dengan kata lain, Kabupaten Badung dimekarkan menjadi

* I Putu Gede Suwitha adalah staf pengajar Jurusan Sejarah, Fakultas Sastra dan Budaya Universitas Udayana. Buku yang telah dipublikasikan, yakni *Bali di sisi lain: Sejarah Perkebunana di Bali 1870-1965* (2010) dan *Perahu Pinisi di Pesisir Dewata* (2013) Sedang menyelesaikan studi Doktor (S3) Kajian Budaya Program Pascasarjana Universitas Udayana.

1 Terima kasih kepada Prof. Dr. A.A. Gde Putra Agung, SU Guru Besar / Sejarahwan Fakultas Sastra dan Budaya Unud atas masukan, kritik, maupun komentarnya namun isi dan materi tetap tanggung jawab penulis.

Kabupaten Badung dan Kota Madya Denpasar, yang masing-masing berstatus sebagai pemerintahan tingkat II. Implikasinya, Ibu Kota Kabupaten Badung-Denpasar hilang, karena menjadi Ibu Kota Kotamadya Denpasar. Dengan fakta di atas bagaimana pun Kabupaten Badung harus membuat ibu kota atau menentukan ibu kota yang baru yang terletak di wilayahnya. Perlu juga diketahui bahwa telah dilakukan pemisahan beberapa hal, seperti (1) pemisahan aparat pemerintah daerah, (2) pemisahan keuangan daerah berupa kekayaan, tagihan-tagihan dan hutang-hutang, (3) yang paling penting adalah pemisahan batas-batas wilayah antara kedua daerah yang bersangkutan. Bagaimana menentukan ibukota yang baru untuk kabupaten Badung setelah pemekaran tersebut? Apa kriteria-kriteria menentukan sebuah kota baru. Inilah isu sentral problem yang diangkat dalam tulisan ini.

Kurang Mendapat Perhatian

Mengingat bahwa fokus pembicaraan dalam tulisan ini adalah menentukan ibu kota yang baru Kabupaten Badung, ada baiknya juga disinggung pengertian tentang kota dan selayang pandang tentang kota. Penulisan atau kajian tentang kota di Indonesia selama ini masih dapat dikatakan kurang mendapat perhatian dari para ilmuwan, baik ilmuwan sosial maupun perencanaan tata kota. Sebab sebenarnya kota memiliki permasalahan yang luas dan kompleks.

Pada masa "Pembangunan" yang lalu melalui tahapan-tahapan pembangunan yang kita kenal dengan pembangunan lima tahun (pelita), banyak daerah di Indonesia mengalami perubahan dan perkembangan yang pesat dalam segala aspek. Antara kota dan desa khususnya di Bali maupun di Jawa sulit dibedakan. Di beberapa pedesaan sudah berdiri swalayan atau supermarket, bank, restoran, hotel, dan pusat-pusat modernisasi lainnya. Bangunan fisik di pedesaan sudah berubah, baik bentuk maupun fungsinya. Demikian juga kehadiran wisatawan semakin meningkat telah mempengaruhi kehidupan kemasyarakatan.

Sekarang masyarakat desa atau kota sudah berada dalam

suasana *gessellschaft* menurut kerangka Ferdinand Tonnies, yaitu masyarakat dengan kultur baru (kekotaan), sedangkan *gemeinsheft* dalam ikatan tradisi dan gotong royong telah mulai ditinggalkan.

Pengertian Tentang Kota

Memberikan batasan tentang kota tidak mudah karena sangat tergantung segi apa yang dipakai sebagai ukuran. Kalau definisi tentang kota ini didasarkan pada segi ekonomi : maka kota dapat diartikan suatu tempat tinggal yang penduduknya terutama hidup dari perniagaan, jadi bukan pertanian. Di sini selalu ada tukar-menubar barang di tempat pemukiman. Dengan kata lain, pasar merupakan komponen penting dari penghidupan penduduk, walaupun tidak berarti bahwa semua pasar dapat mengubah lokalitas yang ada pasarnya menjadi kota. Oleh karena itu, istilah kota di sini berarti tempat pasar (Rush, 1977; Sartono, 1977).

Dalam pengertian sehari-hari kota itu terdiri atas sekelompok rumah yang saling terpisah, tetapi merupakan tempat kediaman yang relatif tertutup. Elemen berkelompok itulah yang terkandung dalam konsep sehari-hari sehingga kota merupakan lokalitas yang luas. (Kuntowijoyo, 1983; Suroyo, 1983). Menurut Max Weber, kota adalah menyangkut aktivitas ekonomi dalam pengertian luas. Ciri kota lokalitas yang dikuasai oleh perdagangan secara umum, di situ bercokol berbagai aspek, seperti politik, sosial, ekonomi, dan sebagainya (Sartono, 1977).

Jadi, pengertian kota perdagangan (*market city*) sebagai tempat kegiatan perdagangan yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lebih. Atau dengan perkataan lain dapat dianggap pula sebagai pusat kegiatan ekonomi di suatu lokasi tertentu. Oleh karena itu, faktor ekonomi merupakan unsur pokok yang mendasari tumbuh dan berkembangnya kota serta kontak-kontak sosial budaya dari berbagai golongan etnik.

Apabila ditinjau dari segi sosial, kota juga dapat diartikan sekelompok orang dalam jumlah tertentu yang hidup bersama dalam suatu wilayah geografis tertentu yang secara komulatif

hanya mempunyai hubungan yang rasional, ekonomis, bersifat individual, dan sering terjadi orang lebih bebas dalam memilih hubungannya sendiri (Marbun, 1979). Kota juga diartikan sebuah tempat yang sering digunakan sebagai tempat kedudukan lembaga-lembaga birokrasi, pasar (pusat perdagangan), dan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan aktivitas-aktivitas pemerintahan. Dalam hal ini lembaga birokrasi dapat diartikan sebagai pusat-pusat perkantoran yang mempunyai kaitan dengan aktivitas pemerintahan, sering kali di satu kota merupakan pusat kegiatan birokrasi sehingga dalam hal ini berperan sebagai pusat pemerintahan atau tempat kedudukan kepala pemerintahan (Wawaroentoe, 1972).

Dengan demikian pendekatan multidimensional kiranya paling cocok diterapkan dalam mengkaji sebuah kota. Dalam arti bahwa pendekatan ini berusaha melihat fenomena perkotaan dari berbagai konsep ilmu-ilmu sosial. Beberapa teori dan konsep ilmu sosial perlu diuji coba dalam menganalisis data. Pembatasan metodologi dalam studi ini ialah bahwa dilakukan analisis yang lebih kualitatif, sehingga beberapa fenomena perkotaan tidak dapat ditampilkan secara konkret dan eksak.

Dari berbagai batasan mengenai kota, terdapat suatu elemen penting yang sama, yaitu kota itu terdiri atas sekelompok rumah, rumah itu terpisah dari yang lainnya yang merupakan tempat kediaman yang relatif tertutup. Walaupun tidak semuanya, biasanya rumah di kota-kota didirikan saling berdekatan bahkan saling berhimpitan. Dengan demikian elemen berkelompok itu terkandung dalam konsep sehari-hari mengenai arti kota, sehingga kota adalah lokalitas yang luas.

Pengertian kota menurut Dickinson adalah suatu pemukiman yang bangunan rumahnya rapat, dan penduduknya bernafkah bukan pertanian. Bercirikan adanya prasarana perkotaan seperti bangunan pemerintah yang besar, rumah sakit, sekolah, pasar, alun-alun, taman yang luas, dan jalan aspal yang lebar (dalam Koestoer dkk, 2001).

Kerangka Teoritis

Perlu diketahui bahwa sejarah munculnya kota di dunia Timur dan dunia Barat sangat berbeda. Kota di dunia Barat tumbuh akibat kemajuan industri. Sedangkan kota di dunia Timur tumbuh dan mempunyai latar belakang bekas kolonial atau bekas kerajaan (Sartono Kartodirdjo ed. 1977). Sebuah kota kecil bekas koloni atau kota tradisional bekas kerajaan sebagai pusat pemerintah, ternyata dapat muncul dan berkembang menjadi kota. Faktor-faktor apa yang mendukung perubahan tersebut, yang harus kita gali bersama.

Koentjaraningrat (1982), menggambarkan kota di Indonesia sebelum kedatangan kolonial menunjukkan 3 (tiga) tipe. Tipe pertama kota istana, tempat dan kedudukan raja yang mencerminkan konsepsi alam semesta. Tipe kedua kota pusat keagamaan, susunan khususnya berkisar pada bangunan suci, makam, dan candi. Ketiga kota pelabuhan tempat tinggal penguasa pelabuhan dan tempat tinggal pemukiman pedagang-pedagang asing. Pakar tentang sejarah kota Kuntowidjoyo (1982) menyebutkan kota-kota di Indonesia pada abad ke-20 mempunyai ciri-ciri, sebagai berikut: (1) Pertama, ciri tradisional (dekat keraton/istana), (2) Kedua, kota bekas kolonial, (3) Ketiga, ditandai dengan sektor migran, (4) sektor kelas menengah, dan (5) sektor perdagangan. Djoko Suryo (1984) pakar yang lain menyebutkan kota di Indonesia umumnya mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: (1) kota Bandar (perdagangan), (2) kota pendidikan, (3) kota administrasi, (4) kota kerajaan (*City State*). Kota kerajaan (*city state*), yaitu kota administrasi yang berpangkal pada istana raja sebagai pusat pemerintahan. Di Indonesia kota jenis ini mulai tumbuh setelah pengaruh Barat (TG Mc Gee, 1968).

Waworoentoe (1972) dalam studinya tentang kota-kota tradisional di Indonesia menyebutkan bahwa kota di Indonesia merupakan sebuah tempat yang sering digunakan sebagai kedudukan lembaga-lembaga birokrasi, pasar, dan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan aktivitas pemerintahan. Dalam kaitannya dengan kota sebagai pusat pemerintahan dan

kegiatan birokrasi, baik birokrasi tradisional maupun birokrasi modern.

Lewis Mumford (1961) membagi perkembangan kota, yang diawali dengan kota baru atau *eopolis* (*eo* = baru), *polis*, *metropolis* (*metro* = induk), *megalo polis* (*megalo* = besar), *tiranopolis* (*tiran* = kejam), dan *necropolis* (*nekro* = bangkai), (Prisma, 1995 : 51; Herlianto, 1986 : 102-103). Ada pula kategori kota Primat (*Primate Cities*), yaitu pertumbuhan kota yang sering merusak atau tingkat merusak keseimbangan karena terlalu besar (kota yang besar sekali). Kota Primat cenderung parasit terhadap masyarakat nasional, ia over urbanisasi (Schorl, 1978 : 265).

Suatu usaha untuk mengungkap timbul dan tumbuhnya suatu kota, dapat digunakan teori yang diajukan oleh Gideon Sjoberg (1965) sebagai pedoman. Menurut Sjoberg syarat mutlak untuk tumbuhnya kota yaitu memiliki basis ekologi yang memenuhi, teknologi yang maju dan adanya suatu kompleks organisasi sosial, terutama kekuasaan yang cukup maju. Munculnya berbagai kelompok atau katagori yang sifatnya khusus seperti golongan terpelajar dan golongan-golongan lain dapat dipandang sebagai titik awal gejala kota. Jadi, timbulnya kota di sini bertalian erat dengan munculnya golongan spesialis nonagraris dan golongan berpendidikan. Keadaan seperti ini mendorong munculnya pembagian kerja tertentu yang merujuk ciri kota.

Selanjutnya menurut Gideon Sjoberg (1965) sebelum munculnya sebuah kota harus ada prasarat-prasarat tertentu, yaitu (1) adanya ekologi dasar yang memadai (*favorable ecological base*), (2) adanya teknologi mapan (*advanced technology*), (3) adanya suatu organisasi yang kompleks (*a complex social organization*).

Louis Wirth menyebutkan secara realistis cara hidup sosial di kota berbeda dengan cara hidup di desa, diuraikan dengan jelas dalam bukunya yang berjudul *Urbanism as way of life* (Herlianto, 1986 : 33; Menno & Alwi, 1992 : 7).

Faktor-faktor yang mendukung

Darikajian-kajiansementaraseperti yang diuraikandalamkerangka

teoretis di atas, kota Kecamatan Mengwi (atau Mangupura atau nama lain) memenuhi syarat atau kriteria sebagai sebuah ibukota yang baru. Di samping itu ada beberapa faktor yang mendukung yakni : (1) Faktor sejarah, (2) Faktor geografis, (3) Faktor sumber alam (ekologi dasar), (4) Faktor Budaya, (5) Faktor pengembangan kota baru, (6) faktor perencanaan kota (*urban planning*) (7) faktor ekonomi kota, (8) faktor pengembangan kota kecamatan.

Faktor Sejarah

Secara teoretis kota di dunia Timur umumnya bekas kerajaan atau bekas kota kolonial, (Sartono Kartidirdjo, 1977, Kuntowidjoyo, 1982, Joko Suryo, 1982 dan Kuntjaraningrat, 1982).

Sebelum pemerintah Belanda datang, Mengwi adalah kota istana. Kota istana berpusat pada istana raja yang bercirikan oleh susunan khususnya mencerminkan konsepsi rakyat tentang alam semesta dan menjaga keseimbangan. Menno dan Koentjaraningrat menyebut kota di Bali, seperti Gianyar, Klungkung, Mengwi (Pen.), Yogya dan Solo (Koentjaraningrat, 1982, Menno, 21). Dari sudut sejarah, Mengwi merupakan sebuah kerajaan yang besar pada abad ke-18. Satu dari empat kerajaan di Bali yang berkuasa sampai ke luar Bali (Blambangan). Kerajaan besar yang lain adalah Buleleng, Karangasem, dan Badung. Kerajaan besar ini (Mengwi) merupakan salah satu pusat pemerintahan tradisional di Bali Selatan pada periode abad ke-18 hingga ke-19. Sudah sewajarnya ibu kota bekas kerajaan besar menjadi ibu kota kabupaten seperti tempat-tempat lainnya di Bali.

Apabila kita mengikuti secara historis, wilayah Badung bermula di Tonja dengan puri yang bernama puri Benculuk. Kemudian meluas ke Satria dan Tegal Agung. Dalam proses selanjutnya wilayahnya meluas dan Dinasti Pemecutan membangun puri di Pemecutan sekarang. Dalam konstelasi kini pusat Kabupaten Badung adalah Mengwi, Sempidi dan sekitarnya. Hal ini merupakan suatu fakta sejarah dan fakta objektif.

Awal abad ke-18, setelah tahun 1700, Mengwi muncul sebagai kerajaan besar di Bali. Ia menguasai Buleleng di utara,

Jembrana di barat, dan Blambangan di Jawa Timur (Schulte Nordholt 2009: 23). Pusat kerajaan terdiri dari Puri Besar (Istana), Pura Besar yang bernama Taman Ayun. Puri Kerajaan Mengwi merupakan salah satu puri yang dulu pernah menjadi puri terindah di Bali menurut laporan-laporan Belanda, seperti yang ditulis oleh Van Bloemen Waanders (1870), Van den Broek (1835) dan penulis-penulis Belanda lainnya. Puri terletak di barat daya persimpangan jalan utama. Terdapat juga bencingah semacam alun-alun di bagian barat terdapat pasar. Adanya Pura Taman Ayun, identik dengan kota-kota di Jawa yang bercirikan mesjid raya (Sumarsaid Murtono, 1979).

Setelah Bali Selatan jatuh ke tangan Belanda dalam Puputan Badung 1906, pemerintah kolonial Belanda mulai menerapkan sistem birokrasi kolonial. Mengwi mulai ditata oleh pemerintah kolonial agar mampu mendukung fungsinya sebagai pusat administrasi pemerintahan distrik di bawah Asisten Residen yang berkedudukan di Denpasar. Modal dasar pembangunan lebih lanjut sudah ada berupa adanya bekas pusat pemerintahan kerajaan, yaitu Puri Mengwi. Letak Mengwi juga cukup strategis di persimpangan jalan yang menghubungkan kota-kota di Bali Selatan. Walaupun topografinya di sebelah utara merupakan kaki pegunungan, masih terus tersedia areal persawahan dan perkebunan dari utara ke selatan.

Faktor Geografis

Dalam kajian geografi kota yang telah dilakukan, kajian prasarana kota adalah sesuatu yang sangat penting (Sobirin dalam Koestoer : 43). Prasarana kota yang berhubungan dengan pemerataan tanah maupun usaha (perdagangan jasa dan industri, oleh Bintarto (1977) disebut kerangka dasar sebuah kota.

Mengwi mempunyai letak yang sangat strategis, sangat menguntungkan perniagaan dan pertanian. Keadaan tanah cukup subur dan hasil bumi seperti beras, palawija, kelapa, sayur-sayuran merupakan produk-produk hinterland (daerah belakang) terutama beras merupakan barang dagangan yang

utama. Mengwi juga terletak di daerah persimpangan di tengah Bali Selatan. Persimpangan dari Tabanan, Buleleng ke Denpasar dan Gianyar. Faktor letak yang oleh Bintarto (1984) disebut faktor fisiologis, sangat menentukan perkembangan sebuah kota, juga relatif dekat dengan daerah-daerah sekitarnya atau daerah pedalaman (Raharjo, 1983).

Daldjoeni (1978) mengatakan bahwa aspek-aspek kota disamping mental juga fisik. Aspek fisik berkenaan dengan luasnya wilayah, kepadatan penduduk, dan tata guna tanah nonagraris.

Faktor Sumber Alam

Munculnya kota banyak dipengaruhi oleh demografi dan ekologi (Sartono, 1977 : 3). Yang termasuk dalam ekologi yaitu : 1. Populasi; 2. Lingkungan alam: lokasi, iklim, dan sumber alam; 3. Teknologi; dan 4. Organisasi.

Suatu analisis yang bersifat umum menjelaskan bahwa, perkembangan kota dipengaruhi oleh kemajuan pesat dalam bidang pertanian. Karena ekstensi suatu daerah sekitarnya (Paul B. Harton dan Ekester L. Hunt, dalam Raharjo, 1983) kenyataan daerah Mengwi mempunyai struktur alam yang cukup subur, sehingga cocok untuk usaha bidang pertanian dan perkebunan. Produsen ternak juga cukup seperti sapi, kerbau, ayam dan itik dan juga industry kecil (kerajinan), tukang kayu, tukang bangun faktor ekologi yang lain adalah bersedianya penduduk yang cukup padat \pm 50.000 jiwa. Berdasarkan prinsip-prinsip diatas dapat dimengerti bahwa basis ekologi dasar kota Mengwi tampaknya cukup memadai.

Faktor Budaya

Faktor budaya juga mendukung Mengwi sebagai ibukota kabupaten dalam arti tidak ada loncatan pola hidup budaya dengan drastis. Sifat kebersamaan penduduk masing-masing bias dipraktikkan di kampung-kampung kota. Berbeda dengan hasil penelitian Michael Wilter di Singapura, dengan adanya perubahan sosial-antropologis orang yang tinggal di rumah-rumah vertikal

di perkotaan seperti flat.

Perubahan pola hidup budaya demikian tentu berpengaruh terhadap kehidupan kejiwaan seseorang (Herlianto, 1986 : 82-83). Kehidupan kebersamaan di Mengwi masih dalam suasana desa. Adanya halaman, ruang-ruang terbuka yang bisa dipakai bersama memudahkan masyarakat berkomunikasi.

Faktor budaya juga menentukan proses lahirnya sebuah kota (Bintarto, 1984; Joko Soekiman dkk, 1986). Hal ini ditandai dengan banyaknya peninggalan-peninggalan sejarah dan keagamaan, seperti Pura. Kota budaya juga banyak memiliki seni dan budaya pusat-pusat rekreasi dan wisata (Bintarto, 1983). Bintarto menyebut beberapa kota di Bali sebagai contoh. Kota sesungguhnya merupakan tempat atau pusat berbagai kegiatan seperti kegiatan yang berkaitan dengan sosial, budaya, sejarah, politik dan sebagainya.

Robert Redfield dan M.B. Singer, dalam bukunya *Modernization, Urbanization and The Urban Crisis* (1973) juga menyebutkan tipe kota budaya. Peranan kota budaya ialah menjalankan, mengembangkan dan memperluas kebudayaan dan peradaban lokal yang telah lama terbentuk. (Dikutip dari Menno, 32).

Warisan budaya suatu kota tidaksaja fisik tetapi juga non fisik atau non benda yang oleh UNESCO dikelompokkan dalam istilah Intangible yaitu berupa nilai ataupun mitos-mitos sebuah kota.

Faktor Pengembangan Kota Baru

Faktor ini khusus membahas pengembangan kota baru yaitu pengembangan lingkungan lengkap berskala besar yang sudah dapat dikategorikan sebagai kota. Kota baru yang dimaksud adalah untuk mengatasi masalah yang sudah sumpek pada kota besar seperti Denpasar yang sudah dalam katagori Mega City. Setiap kota didunia menurut Lewis Mumford (Raharjo, 1983), selalu diawali dengan *eopolis* (EO = baru). Di Indonesia kota-kota semacam dapat disebutkan, seperti Asahan, Soroako, Bontang, Tembaga Pura, Bumi Serpong Damai, Pekanbaru, dan

Palangkaraya.

Setiap kota, pada awalnya tentulah merupakan kota baru. Akan tetapi tidak semua kota direncanakan dan berkembang sebagai unit tunggal. Disitulah letak perbedaan yang bermakna antara kota besar yang direncanakan. Di negara maju, tidak ada satupun kota yang tumbuh secara sporadik, sepotong-sepotong. Seluruhnya direncanakan secara utuh.

Untuk kita di Bali diharapkan perkembangan kota baru diawali dengan studi yang mendalam, termasuk perkiraan dampak yang akan terjadi oleh cendekiawan, perencanaan yang menyeluruh dan terpadu oleh profesional dan pelaksanaan yang taat oleh swasta dan pengawasan yang ketat oleh pemerintah untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat luas.

Kebijaksanaan yang jelas tentang kota baru dengan segenap peraturan dan perundang-undangan merupakan langkah awal yang baik. Gagasan tentang pembangunan kota baru memang menarik berbagai kalangan, terutama para perencanaan kota, penentu kebijaksanaan atau pengelola kota, karena berbagai alasan.

- a. Seperti penanaman pohon yang direncanakan, berbeda dengan pohon yang tumbuh dengan sendirinya. Terbuka peluang untuk menciptakan dan mengatur segala sesuatu sejak awal dan holistic.
- b. Kota baru merupakan salah satu hasil penjelajahan metode komprehensif untuk menangani problem-problem sosial di perkotaan. Pendekatan bukan sepotong-potong, tetapi pendekatan aktif yang berwawasan jangka panjang yang menyeluruh dan terpadu.
- c. Kota baru juga sebagai piranti kebijakan tidak sekadar untuk pengadaan rumah dan lapangan kerja dari penduduk lingkungan kota besar, tetapi didayagunakan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi, stabilitas dari yang masih terbelakang.

Perkembangan Kota Mandiri

Pengembangan kota baru sesungguhnya sebagai satu upaya pengembangan kota yang berencana. Kota baru berbeda dengan kota satelit. Kota baru satelit, yaitu pemukiman berskala besar yang dikembangkan sebagai tempat tinggal yang letaknya berpisah dengan kota induk, tetapi secara fungsional sangat tergantung pada kota induk (*dominatory town*). Kota baru mandiri (*self contained new town*), yaitu suatu kota baru yang dikembangkan untuk secara mandiri memenuhi kehidupan dan kegiatan usaha penduduk seperti kota perusahaan atau ibukota pemerintahan (Widyapura, 1989 : 4-5).

Pembangunan kota baru merupakan bagian dari skenario jangka panjang pengembangan perkotaan, dengan maksud untuk menciptakan alternatif pusat-pusat pertumbuhan di dalam daerah yang terpilih dan strategis dan secara fungsional dapat mendukung pertumbuhan wilayahnya sekitarnya. Siapa yang membangun kota baru mandiri? ini tentu memerlukan pembangunan secara terpadu antara pemerintah, sektor usaha negara, usaha swasta dan masyarakat (Herlianto, 1986 : 73).

Ide pembangunan kota baru didasari oleh problem-problem yang dihadapi oleh kota-kota di Indonesia, yang terutama disebabkan oleh penambahan penduduk yang sangat pesat. Pertumbuhan penduduk perkotaan berkembang tiga kali lebih besar dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk nasional. Upaya pembangunan kota-kota baru di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1950-an. Ada beberapa konsep pengembangan kota baru.

- a. Konsep daerah yang berkembang, contohnya Palangkaraya dan Pekanbaru. Kedua kota ini disiapkan menjadi kota Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Riau. Sampai sekarang kedua kota ini mempunyai tata ruang yang baik (*Jawa Pos* 23 Agustus, 2008). Barangkali Mengwi dapat meniru pembangunan kedua kota tersebut.
- b. Konsep kota satelit, untuk menanggulangi kebutuhan lahan dan perumahan kota besar. Kota ini masih tergantung pada kota induknya, seperti Depok dan Kebayoran Baru.

- c. Konsep pengembangan kota industri seperti Cilegon
- d. Konsep daerah yang mempunyai tingkat urbanisasi yang cukup tinggi, seperti Bekasi, Serpong, Depok, Cibinong, dan Driorejo. Cibinong misalnya, secara khusus dimaksudkan sebagai ibu kota Kabupaten.
- e. Konsep kota di pedesaan, yaitu pengembangan daerah transmigrasi.

Kota baru utamanya dapat menampung limbah penduduk, suplai air, penanganan sampah, dan sebagainya. Sebagai contoh, kebijakan Malaysia, ketika Kuala Lumpur penuh, diputuskan membangun kota baru, yaitu Syah Alam. Ketika Syah Alam mulai penuh dibangun lagi kota yang lebih baru lagi, yaitu Kota Putra Jaya (*Jawa Pos* 23 Agustus 2008). Dengan demikian masyarakat masing-masing kota terjaga dayaampungnya, seperti penduduk, air, dan sampah. Di Indonesia hanya Palangkaraya ternyata Pemdanya bisa memegang teguh ketentuan IMB, ruko harus dibangun jauh dari jalan. Tidak seperti kota-kota lain hancur oleh ruko termasuk Denpasar.

Faktor Perencanaan Kota (Urban Planning)

Perencanaan-perencanaan kota dari zaman ke zaman bertujuan membuat kehidupan kota menjadi lebih baik dari yang telah dan sedang berlangsung. Pada setiap zaman manusia dihadapkan oleh berbagai masalah yang harus diatasi agar tujuan tersebut dapat tercapai.

Pada abad ke-21 ini, permasalahan lingkungan hidup salah satu pokok persoalan yang dihadapi. Perencanaan lingkungan tentang kota selalu mempunyai aspek yang berkaitan dengan kehidupan kota dan yang mempunyai pengaruh yang timbal balik. Jumlah penduduk yang bertambah, lahan dan ruang yang terbatas, dan berbagai aspek lain yang tidak dapat dipungkiri. Di samping kebutuhan manusia yang terus meningkat menuntut pemikiran akan kualitas hidup yang meningkat (Lia Warlina, dalam Koester dkk : 9).

Usaha manusia mencari sebuah model kota sudah dilakukan sejak ribuan tahun silam. Bangsa Yunani dan kemudian bangsa Romawi dalam sebuah buku "*De Architectura*" karangan Vitruvius (Yunani) sudah mengusulkan sebuah struktur kota yang ideal. Hampir setiap jaman telah menghasilkan pemikir-pemikir kota yang ideal. Tidak hanya bentuk fisiknya saja, tetapi lengkap dengan struktur pemerintahannya (Widyapura, 1989 : 14-15).

Pada abad ke-20 rancangan bentuk fisik kota tidak lagi ditonjolkan. Sebuah teori tentang sistem kota atau sebuah metode untuk merancang kota yang tidak menekankan pada aspek fisik semata. Perkembangan sejarah permodelan kota sangat menarik untuk dipelajari. Dalam perkembangan tersebut dapat terlihat suatu pergeseran fokus perhatian yaitu dari hal-hal fisik yang berwujud konkret ke suatu hal yang tidak berwujud, nonfisik atau abstrak. Oleh UNESCO ini digolongkan *Intangible* (nonbenda). Barangkali ini menyangkut nilai-nilai pandangan hidup sebuah kota dan juga mitos-mitos maupun simbol-simbol.

Sejarah perencanaan kotabiasanya dimulai pada fase pertama yang disebut Tahap "*Blueprint Planning*" atau "*Master Plan*", tahap kedua disebut "*System Planning*" atau "*Process Planning*". Tahap ketiga dinamakan "*Participative Conflict Planning*". Tahap ini lebih abstrak dan ditujukan kepada proses-proses penyelesaian konflik-konflik yang ada dalam masalah perkotaan.

Pemerintah daerah dapat mempersiapkan 4 (empat) jenis rencana kota, yaitu 1. Rencana induk (rencana umum kota); 2. Rencana peruntukan tanah; 3. Rencana kota terperinci; dan 4. Rencana unsur-unsur kota.

Secara umum tujuan perencanaan / penataan kota adalah menciptakan ruang optimal bagi penduduk. Sebelum suatu perencanaan dimulai harus diketahui terlebih dahulu permasalahan yang ada dan yang akan ada. Permasalahan tersebut berbeda-beda pada setiap lokasi pada suatu wilayah, karena kondisi alami maupun masyarakat penghuninya selalu berbeda. Perbedaan seperti kependudukan, lingkungan dan sebagainya.

Suatu contoh dapat disebutkan UUNo. 26 tahun 2007 tentang

Undang-undang Penataan Ruang (UUPR) menyebutkan: setiap kota wajib menyediakan 30% RTH (Ruang Terbuka Hijau) yang berfungsi ekologis. John Ormesbee Simounds menyebut ruang ini sebagai taman, lapangan olahraga, ruang terbuka, tempat bermain merupakan *urban paradise* (surga perkotaan) (Earthscape, 1986 dalam *Kompas* 6/9-08). Bila orang sudah merasa jenuh, sumpek, bosan di dalam bangunan lazimnya ke luar mencari udara yang segar, melepas nafas, mendengar gemericik air, kicauan burung di kawasan yang disebut surga perkotaan. Keseimbangan ekologis sering dilupakan oleh penentu kebijakan perkotaan. Dalam Buku *Global City Blues* 2003, Daniel Salomon berpesan tentang pengaruh negatif globalisasi pada perkotaan negara-negara berkembang berupa hilangnya ruang terbuka (*Kompas*, 6-9-2008).

Setiap kota pastilah pernah lahir atau tumbuh. Akan tetapi, pertanyaan yang penting yang harus dijawab adalah: apakah pertumbuhan kota itu berlangsung secara alamiah atau direncanakan oleh manusia?

Umum terjadi pertumbuhan kota secara alami menurut logikanya sendiri. Misalnya, pelebaran jalan atau peningkatan kualitas jalan atau pembangunan jalan baru hanya mengikuti logika pertumbuhan kota itu sendiri sehingga melahirkan manajemen kota yang amburadul seperti manajemen “sepak bola”. Pertumbuhan kota yang direncanakan manusia merupakan antisipasi arahan, rencana, dan tindakan manusia sebagai makhluk yang menentukan apa yang baik bagi dirinya. Teori pertumbuhan kota yang alami seperti yang diumumkan oleh Ernest W. Burgess dalam *The City* yang dikenal dengan teori Konsentrik, teori yang bersifat sektoral dalam (Homer Hoyt) dan inti berganda (*Multiple Nuclei*) oleh Haris dan Ulman terasa tidak tepat (Prisma, 1995 : 51; Koestoer dkk, 2001).

Faktor Ekonomi Kota

Konsep kota baru pada hakikatnya dilandasi oleh teori ekonomi perkotaan dengan wawasan sosial. Suatu teori yang tetap gayut dengan perkembangan kota baru kini. Menurut Ebenezer Howard

dalam bukunya *Tomorrow : a Peaceful Path to Real Reform*, 1988, terbentuknya kota baru tidak terletak pada rancangan, tetapi pada landasan sosial ekonomi dari pembangunan perkotaannya (Widyapura, 1989 : 40-41). Memang perencanaan kota baru yang baik secara fisik tidak kalah pentingnya. Akan tetapi, semua itu hanya sekadar alat untuk mengejawantahkan rencana ekonomi regional, land reform, dan perencanaan sosial dengan tujuan utama redistribusi penghasilan dan kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat (Widyapura, 1989 : Sucipto : 7-8).

Darisudutekonomi, pengembangansuatu kota atau kota baru tidak lepas dari wilayah yang lebih luas, baik bagi pengembangan wilayah pedalaman atau hiterlandnya, maupun kota besar (*mega city*) yang lain. Secara makro pengembangan kota harus dikaitkan dengan peran dan fungsinya dalam pengembangan yang lebih luas regional maupun nasional. Secara mikro pengembangan kota diarahkan kepada upaya pemerataan dan kesejahteraan bagi penduduknya. Kota dan wilayah belakangnya mempunyai sifat saling bergantung, baik secara ekonomis, demografis, fungsional, maupun secara fisik geografis. (Sobirin, Dalam Koestoer dkk, 43).

Kota sangat tergantung kehidupannya pada sumber-sumber yang berasal dari luar kota, baik dari kawasan hinterland (kawasan sekitar) maupun dari kota-kota lain dalam jaringan pengaruh kota itu. Bahan makanan, tenaga, air, dan udara menjadi tumpuan harapan kota untuk diperoleh dari sumber-sumber yang lazimnya terletak di luar kawasan-kawasan kota.

Karena saling ketergantungan tersebut sehingga masalah angkutan dan perhubungan menjadi sarana yang vital di setiap kota, sehingga kota membutuhkan jaringan transportasi yang baik. Mobilitas penduduk kota memiliki intensitas yang sangat tinggi, corak, dan arah mobilitas penduduk kota berlainan sekali dengan penduduk pedesaan.

Kegiatan-kegiatan ekonomi kota pada dasarnya menghasilkan barang dan jasa dalam rangka kota itu menjalankan fungsinya sebagai pusat kegiatan bagi kawasan sekitarnya. Dengan kata lain, kegiatan ekonomi ini yang disebut ekonomi

baku mempunyai orientasi/cara pandang yang keluar (*outward looking*), yaitu melayani kebutuhan untuk kawasan hinterland dan kota-kota lainnya yang berada di dalam jaringan pengaruh dengan kota itu.

Sebagai ilustrasi dapat dibandingkan dengan proses runtuhnya Kerajaan Romawi pada tahun 400-an dalam sejarah Eropa abad pertengahan. Kerajaan Romawi yang berpusat di Roma sekarang yang sempat menguasai hampir setengah dunia bisa runtuh. Hal ini disebabkan oleh Kota Roma tidak mendapat pasokan bahan makanan yang memadai.

Faktor Pengembangan Kota Kecamatan

Model ini juga untuk mengatasi kota yang mengalami pertumbuhan fisik dan penduduk yang sangat tinggi sehingga menjadi Primate City (kota yang kejam). Pengembangan kota kecamatan dapat mendayagunakan sumber daya manusia secara merata dan dapat menciptakan kota yang sewajah manusiawi. Di Jawa Timur hal ini sudah direalisasikan dengan pengembangan kota-kota kecamatan, seperti Bangil, Caruban, Pandaan, Kamal, Babad, Pare, Krian, dan Porong (Ramlan Surbakti, 1995). Model pengembangan kota kecamatan juga salah satu upaya menyelamatkan Kota Denpasar yang sudah menjadi kota yang sarat dengan problem-problem perkotaan.

Pengembangan kota kecamatan sebagai model pertama kali dilakukan di Jakarta yang kita kenal dengan Jabodetabek, yaitu Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi. Fungsi utamanya untuk mengusahakan pengekangan penduduk Jakarta. Untuk pengembangan yang agak jelas adalah Surabaya. Pengembangan Surabaya dikaitkan dengan kota-kota lain dalam Gerbang Kertosusilo, yaitu Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan (*Prisma*, 1984 : 6).

Perencanaan di tingkat kecamatan biasanya dilakukan apabila sudah berkembang jauh dan penduduknya sendiri sudah menjadi padat. Di masa datang, untuk menghindari hal ini terulang, akan dilakukan penataan ruang yang lebih sempurna

di tingkat kecamatan, walaupun penataan atau perencanaan ini belum sempurna seperti halnya rencana penataan dan pengembangan sebuah kota besar. Hanya saja, dengan rencana kasar seperti itu pengusaha setempat, yaitu camat bersangkutan, sudah mempunyai arah pengembangan di wilayah kekuasaannya. Misalnya, dimana lokasi untuk perumahan, industri, perkantoran, pertanian, sarana hiburan, dan sebagainya. Perencanaan seperti itu tidak akan sulit dilakukan di tingkat kecamatan. Biayanya pun tidak terlalu mahal. Mungkin setiap Pemerintah Tingkat II akan mampu menanggulangi beban biaya rencana penataan ruang di tingkat kecamatan itu.

Bila pengembangan kota ini dikaitkan dengan industri bidang pertanian sehingga sangat diharapkan penggalakan bidang industri dan bidang pertanian ini terjadi di kota-kota kecil, di kecamatan yang dekat dengan desa produksi. Kota-kota besar hanyalah sebagai daerah pengolahan hasil-hasil pertanian. Untuk itu diharapkan industri di bidang ini tidak saja sederhana dalam teknologi, tetapi juga kecil dalam pemakaian modal. Bila ini dapat dicapai, lapangan-lapangan kerja baru akan terbuka. Dengan konsepsi mengembangkan kota-kota kecil, sambil mengekang makin besarnya kota-kota yang sudah besar memang diharapkan kota tingkat kecamatan akan mampu menciptakan lapangan kerja baru. Dengan terbukanya lapangan kerja baru di tingkat kecamatan para pencari kerja tidak lagi langsung menyerbu kota besar, tetapi lebih dulu terjaring di tingkat kecamatan.

Penutup

Dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 setiap daerah memungkinkan terjadinya pemekaran. Tempat dimana persyaratan sebuah kota baru dapat dibangun. Bukan mengganti nama kabupaten atau nama kota. Pemekaran kota telah banyak dilakukan pada era Reformasi ini. Dari 27 Provinsi pada saman Orde baru, sekarang menjadi 33 Provinsi dan ratusan kabupaten baru muncul termasuk Kabupaten Badung yang baru yang ibukotanya hilang dipakai oleh Kota Denpasar.

Mangupura adalah nama yang tepat untuk ibukota Kabupaten Badung. Badung adalah nama wilayah, tidak ada Kota Badung. Berbeda dengan Gianyar (ada Kota Gianyar), Tabanan (ada Kota Tabanan), Bangli (ada Kota Bangli), Sleman (ada Kota Sleman), dan seterusnya. Nama tentunya harus cocok dengan tempatnya, seperti layaknya seorang bayi, setelah lahir baru diberi nama, tentu nama yang tidak kontradiktif, yaitu sesuai dengan syarat-syarat yang seperti diuraikan di depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alisjahbana. 2005. *Sisi Gelap Perkembangan Kota*. Yogyakarta.
- A.M. Djuliaty Suroyo. 1983. *Dari Subsistensi ke Perdagangan*. Jakarta: IDSN.
- B.N. Marbun. 1979. *Kota Masa Depan: Prospek dan Masalahnya*. Jakarta : Erlangga.
- Djoko Sujarto. 1922. "Bias Kota Raksasa Sekup Jakarta", *Prisma* No. 5, Th. XXI.
- Djoko Suryo. 1984. *Kota dan Pembaharuan Sosio Kultural dalam Sejarah Indonesia*. Jakarta : IDSN.
- F.A. Sutjipto. 1984. "Sejarah Sosial Kota", dalam *Pemikiran Biografi dan Kesejahteraan: Suatu Kumpulan Prasarana pada berbagai lokakarya*, Jilid III. Jakarta : Depdikbud.
- Gideon Sjoberg. 1965. *The Preindustrial City, Past and Present*. New York : The Free Press.
- Hans-Dieter Evers. 1982. *Sosiologi Perkotaan : Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*. Jakarta : LP3ES.
- Herlianto M. 1986. *Urbanisasi dan Pembangunan Kota*. Bandung : Alumni.
- H.S.R. Finberg and V.H.T. Skipp. 1973. *Local History Objective and Pursuit*. Newton Abbot : David and Charles.
- Koentjaraningrat (ed.). 1982. *Masalah-Masalah Pembangunan : Bunga Rampai. Antropologi Terapan*. Jakarta : LP3ES.
- Kuntowijoyo. 1983. *Kota Sebagai Bidang Kajian Sejarah*. Jakarta : IDSN.

I Gede Putu Suwitha

- Menno, S dan M. Alwi. 1991. *Antropologi Perkotaan*. Jakarta : Rajawali.
- N.J.M. Nielsen, 1974. "De Stad", dalam *Babylon*.
- Rahardjo. 1983. *Perkembangan Kota dan Permasalahannya*. Jakarta: Bina Aksara.
- Raldi Hendro Koestoer dkk. (ed.) 2001. *Dimensi Keruangan Kota*. Jakarta : UI Press.
- R. Bintarto. 1968. *Penuntun Geografi Sosial*. Jogjakarta : U.D. Spring.
- R. Bintarto. 1984. *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*. Jakarta: Ghalia.
- Sartono Kartodirdjo (ed.), 1977. *Masyarakat Kuno dan Kelompok-kelompok Sosial*. Jakarta : Bhratara Karya Aksara.
- School. J.W. 1981. *Modernisasi : Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang*. Jakarta : Gramedia.
- Schulte Nordholt, Henk. 2009. *The Spell of Power : Sejarah Politik Bali 1650-1940*. Denpasar : Pustaka Larasan.
- Sjoberg, Gideon. 1965. *The Preindustrial City : Past, and Present*. New York: The Free Press.
- Soekarto. 1954. *Dari Djakarta ke Djajakarta*. Djakarta : Soeroengan.
- Waworoento, W.J. dkk, 1972. "Perkembangan Kota dan Kehidupan Perkotaan di Indonesia", dalam *Prisma*, Nopember.
- Widyapura. 1989 *Masalah Perencanaan dan Pembangunan Kota*. No. 4 Th. VII, Agustus-September.