



PAPER – OPEN ACCESS

Pemerintah Daerah Dalam Rescaling Pengelolaan Kawasan Metropolitan (Studi Kasus : BRT Mebidang)

Author : Anthoni Veery Mardianta, dkk
DOI : 10.32734/ee.v2i1.388
Electronic ISSN : 2654-704X
Print ISSN : 2654-7031

Volume 2 Issue 1 – 2019 TALENTA Conference Series: Energy & Engineering (EE)



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Published under licence by TALENTA Publisher, Universitas Sumatera Utara



Pemerintah Daerah Dalam *Rescaling* Pengelolaan Kawasan Metropolitan (Studi Kasus : BRT Mebidang)

Anthoni Veery Mardianta^a, Benedictus Kombaitan^b, Heru Purboyo^c, Delik Hudalah^d

^aPemerintah Provinsi Sumatera Utara

^bUrban and Regional Governances System Initiative (URGSI), Medan

avmardianta@gmail.com

Abstrak

Rescaling adalah pendekatan yang muncul untuk mengelola wilayah metropolitan dalam konteks pengetatan persaingan global. Literatur penskalaan yang sejauh ini dikembangkan di Barat secara tradisional menekankan peran pemerintah pusat dalam reproduksi ruang metropolitan dan dengan demikian mengabaikan peran potensial pemerintah lokal sebagai tingkat pemerintahan otonom terendah. Penelitian ini berupaya mengeksplorasi peran yang dapat dimainkan oleh pemerintah daerah dalam menskors kawasan metropolitan di bawah struktur administrasi Indonesia yang saat ini terdesentralisasi. Medan-Binjai-Deli Serdang atau Mebidang, wilayah metropolitan terbesar di Sumatera, dipilih sebagai studi kasus. Trans Mebidang BRT, kebijakan pemerintah pusat yang penting yang mempengaruhi wilayah ini, digunakan untuk mengungkapkan proses penyelamatan aktual. Pengumpulan data untuk penelitian ini terutama bergantung pada wawancara semi-struktur, dokumen dan publikasi pemerintah, dan observasi lapangan. Analisis konten kualitatif dengan teknik pengkodean standar digunakan dalam analisis. Hasil analisis menegaskan bahwa perencanaan BRT Trans Mebidang memang didominasi oleh pemerintah pusat. Namun, hal ini mengungkapkan bahwa dukungan dari masing-masing pemerintah daerah dan provinsi penting dalam memastikan keberhasilan penerapannya. Dalam proses *rescaling* dilaksanakan pencarian penyesuaian, pencarian informasi program umum dan pertukaran sumber daya manusia dan keuangan. Dukungan lokal ini sangat jelas dalam masalah perencanaan pengintaian, pemrograman dan pembiayaan bersama. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dukungan tersebut diperlukan untuk membangun rasa kepemilikan dan penerimaan politik.

Kata kunci: *rescaling*, pemerintah daerah, BRT, Mebidang

Abstract

Rescaling is an emerging approach to managing metropolitan area in the context of tightening global competition. The *rescaling* literature as so far developed in the West has traditionally emphasized the role of central government in the reproduction of metropolitan space and thus neglects the potential role of local government as the lowest autonomous government tier. This dissertation seeks to explore the role that local government can play in the *rescaling* of metropolitan area under current Indonesia's decentralized administrative structure. Medan-Binjai-Deli Serdang or Mebidang, the largest metropolitan area in Sumatera, is selected as the case study. The BRT Trans Mebidang, an important central government's policy affecting the region, is utilized to reveal the actual process of *rescaling*. The data collection for this research mainly relies on in-depth, semistructure interviews, government documents and publications, and field observation. Qualitative content analysis with standard coding techniques is employed in the analysis. The result of analysis confirms that the planning of BRT Trans Mebidang is indeed dominated by the central government. However, it reveals that the supports from respective local and provincial governments is important in ensuring its successful implementation. In *rescaling* process, get adjustment seeking, general program information seeking and human and financial resource exchange. These local supports are particularly apparent in the planning issue reconnaissance, programming and co-financing. It can be concluded that such supports are necessary to build sense of ownership and political acceptance.

Keywords: *Rescaling*, local government, BRT, Mebidang

1. Pendahuluan

Pengelolaan kawasan metropolitan khususnya dalam konteks kelembagaan tidak lagi terfokus pada konsolidasi wilayah dan pemerintahan lokal atau memberikan ruang yang lebih luas pada mekanisme pasar. Namun, pengelolaan kawasan metropolitan lebih pada melibatkan sebanyak mungkin *stakeholder* yang relevan dengan persoalan-persoalan yang terjadi di kawasan metropolitan yang cenderung berbentuk *wicked problem* tanpa melakukan strukturisasi lembaga pemerintah yang ada [5] [12] [17]. Persoalan di kawasan metropolitan yang didefinisikan sebagai *wicked problem* merupakan “ruang baru” yang tidak tersentuh oleh sistem yang ada karena adanya saling ketergantungan antara kebijakan (*inter-policy*), lintas wilayah (*multi-territorial*) dan lintas pengelolaan (*multi-level governance*). “Ruang baru” tersebut adalah apa yang disebut dengan *new ad hoc space*, *new regulatory space* dan *new level of governance* [3] [17] [11]. Menghadapi persoalan yang kompleks ini, seringkali kawasan metropolitan mengalami kelembaman atau resistensi. Misalnya, persoalan banjir tidak dapat diselesaikan hanya oleh 1 pemerintah daerah saja karena dipengaruhi oleh wilayah lainnya dan tidak dapat diselesaikan oleh satu sektor saja karena sektor lain juga berkontribusi.

Dalam kondisi ini, pendekatan *the rescaling dan reterritorialisation* [4] [1] [3] menawarkan konsep yang disebut dengan *new politics of scale* pada tingkat lokal, regional dan nasional. Inilah yang kemudian disebut proses *rescaling* politik. Berdasarkan konsep ini, kawasan metropolitan merupakan proses *rescaling* politik yang tidak dipandang sebagai ruang geografis, tetapi merupakan hasil dari produksi ekonomi dan aktivitas sosial masyarakat. Kawasan metropolitan merupakan hasil dari *rescaling* dan *reterritorialisation* yang secara politis dilakukan oleh negara yang dalam hal ini sering didefinisikan oleh pemerintah pusat untuk diterapkan pada tingkat regional dan lokal.

Tantangan dalam pengelolaan kawasan metropolitan adalah bagaimana mengkaitkan aktivitas dunia (global) ke dalam kawasan metropolitan. Dengan kata lain, bagaimana mengintegrasikan kepentingan dan nilai global (*functional world*) ke dalam aktivitas lokal atau tujuan kawasan metropolitan [13]. Aspek politik yang adalah keterlibatan regional dan lokal dalam merespon penetapan wilayahnya sebagai kawasan metropolitan. Akibatnya, pemerintah pusat dalam menetapkan kawasan metropolitan seringkali tidak mendapat dukungan dari pemerintah daerah maupun dukungan politik lokal. Disamping itu dalam pendekatan ini kurang memberikan panduan bagi kawasan metropolitan untuk merespon atas proses *rescaling* dan *reterritorialisation* [14]. Kondisi inilah menciptakan *gap* antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah di kawasan metropolitan. Lebih ekstrim, kebijakan di kawasan metropolitan oleh pemerintah pusat tidak sinergi dengan kebijakan pemerintah daerah dimana kawasan metropolitan tersebut berada. Dampaknya, terjadi ketidakefisienan dan ketidakefektifan dalam pengelolaannya. Inilah yang dimaksud dengan persoalan pada kapasitas pengelolaan kawasan metropolitan.

Memahami dinamika *governance* di kawasan metropolitan itu penting untuk menjelaskan isu kebijakan dan bagaimana pemerintah lokal dan aktor lainnya berinteraksi dalam mengelola isu dan persoalan di kawasan metropolitan [5]. Tiap kawasan metropolitan unik, sehingga hasil studi satu kawasan metropolitan tidak dapat digeneralisasi ke kawasan metropolitan yang lain [8]. Hal ini menunjukkan bahwa ada faktor kontekstual atau faktor lokal yang tidak bisa diabaikan dalam membangun kelembagaan pengelolaan kawasan metropolitan [5] [18] [7] [15] [9]. Yang dimaksud dengan kelembagaan disini adalah lebih pada bagaimana mengorganisasi hubungan antar aktor (*organising connectivity*) [13], khususnya hubungan atau interaksi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam mewujudkan tujuan kawasan metropolitan sekaligus terintegrasi dengan kepentingan lokal. Artinya dukungan pemerintah daerah dalam pengelolaan kawasan metropolitan penting untuk dipahami dalam perspektif *rescaling*.

Dalam konteks Indonesia, pengelolaan kawasan metropolitan juga menjadi tantangan yang besar. Umumnya kawasan metropolitan merupakan kawasan strategis nasional yang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi. Namun dari sejumlah pengelolaan kawasan metropolitan dinilai gagal dalam mengatasi persoalan secara regional kecuali untuk kawasan perkotaan Kartamantul [6] [9]. Kawasan Mebidang sebagai bagian dari Kawasan Mebidangro yang merupakan salah satu dari kawasan strategis nasional yang memiliki peran sebagai pusat pertumbuhan nasional. Kawasan Mebidang merupakan representatif Indonesia dalam kompetisi global di wilayah barat sehingga pengembangannya menjadi perhatian yang besar bagi pemerintah pusat. Berbagai program pembangunan dilakukan oleh pemerintah pusat di Kawasan Mebidang, salah satunya melalui peningkatan transportasi regional dengan Program BRT (Bus Rapid Transit). Dalam penyelenggaraan program tersebut terjadi interaksi pemerintah pusat dan pemerintah

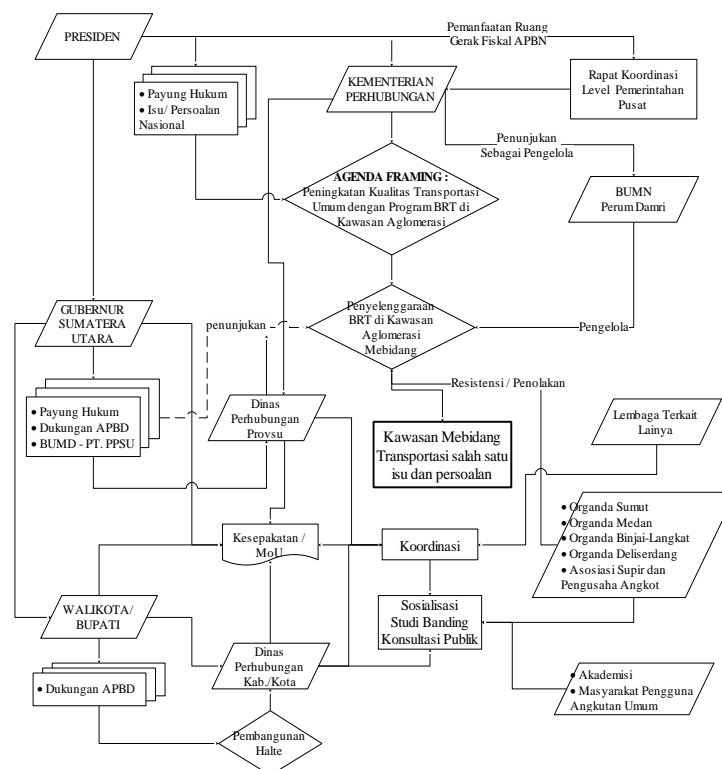
daerah. Dalam interaksi tersebut diduga terjadi proses *rescaling* pengelolaan kawasan metropolitan yang membutuhkan dukungan pemerintah daerah. Nomenclature

2. Metodologi

Metode penelitian yang digunakan adalah metode studi kasus (*case study*) dengan kriteria kasus yang dipilih adalah kasus ekstrim (*extreme or deviant case*) yaitu kasus yang menggambarkan situasi spesifik dan problematik dan dianggap cukup baik untuk menjelaskan fenomena yang akan diteliti, dalam penelitian ini penyelenggaraan Bus Rapid Transit (BRT) Mebidang. Data-data dikumpulkan dengan baik data sekunder (dokumen perencanaan, surat, dan sebagainya yang terkait) maupun data primer (wawancara para *stakeholder* penyelenggaraan BRT Mebidang). Dalam menganalisis data yang dikumpulkan menggunakan teknik Analisis Isi atau *Content Analysis*.

3. Hasil dan Pembahasan

Penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang merupakan inisiatif pemerintah pusat sehubungan kebijakan nasional dan ketersediaan pembiayaan. Dalam penyelenggaraan BRT tersebut terjadi interaksi yang digambarkan tabel dan gambar dibawah ini. Terjadi perubahan payung hukum sehubungan adanya perkembangan-perkembangan di lapangan.



Gambar 1. Stakeholder Mapping Dalam Penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang
 Sumber : dokumentasi pribadi

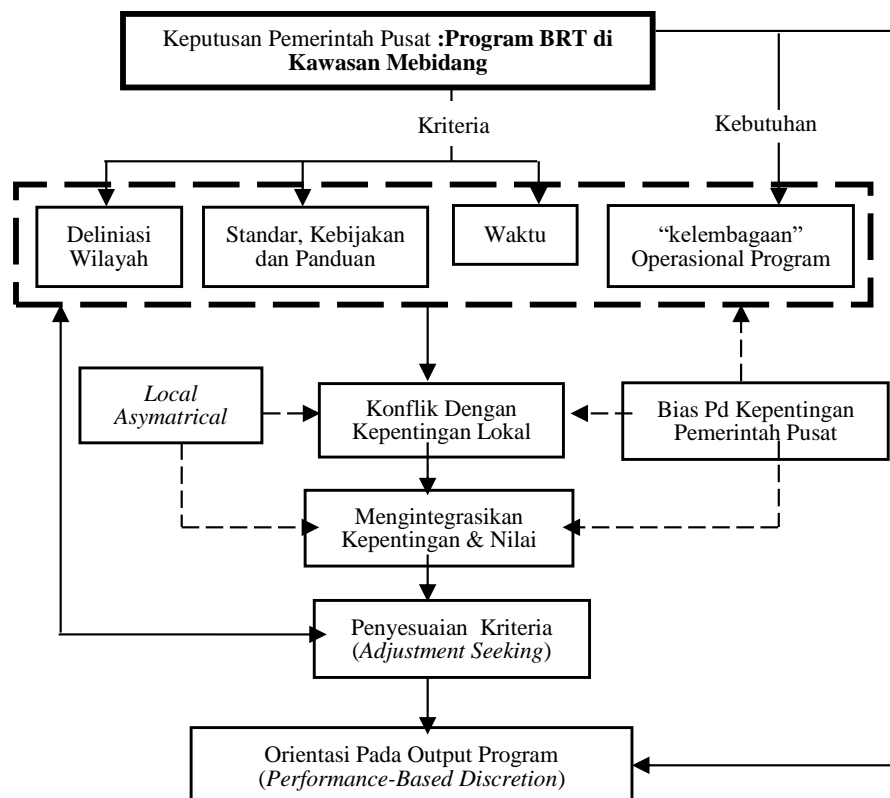
3.1. Orientasi Pemerintah Dalam Rescaling Pengelolaan Kawasan Metropolitan

All authors are required to complete the TALENTA Conference Series exclusive license transfer agreement before the article can be published, which they can do online. This transfer agreement enables TALENTA Conference Series to protect the copyrighted material for the authors, but does not relinquish the authors' proprietary rights. The copyright transfer covers the exclusive rights to reproduce and distribute the article, including reprints, photographic

reproductions, microfilm or any other reproductions of similar nature and translations. Authors are responsible for obtaining from the copyright holder, the permission to reproduce any figures for which copyright exists.

Penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Ketika program tersebut diimplementasikan di kawasan metropolitan, pemerintah pusat diperhadapkan pada kewenangan pemerintah daerah. Dengan kondisi ini maka pemerintah pusat perlu mengajak pemerintah daerah dalam mewujudkan program tersebut. Dalam proses penyelenggaraan program tersebut banyak aktivitas perencanaan, sosialisasi, negosiasi dan komunikasi lainnya dengan berbagai pemangku kepentingan. Dengan rangkaian aktivitas tersebut membuat implementasi BRT di Kawasan Mebidang dapat dilaksanakan pada akhir tahun 2015 (5 Nopember 2015). Rangkaian aktivitas tersebut merupakan upaya saling menyesuaikan antar pemangku kepentingan. Beberapa aktivitas penyesuaian yang mempengaruhi penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang antara lain : Perubahan deliniasi area pelayanan dari Kawasan Mebidangro menjadi hanya pada bagian kawasan perkotaan Mebidangro yaitu Kawasan Mebidang saja (melingkupi Kota Medan, Kota Binjai dan Kabupaten Deliserdang). Perubahan rute atau trayek, dari studi dan perencanaan awal jumlah trayek yang akan dikembangkan di Kawasan Mebidang meliputi 9 koridor. Tetapi dalam implementasinya menjadi 2 koridor yang mewakili pelayanan kawasan aglomerasi (Kota Medan, Binjai dan Deliserdang). Pembangunan sarana pendukung seperti halte dan lain sebagainya, seharusnya dilakukan oleh pemerintah pusat tetapi kemudian dibangun oleh pemerintah kabupaten dan kota khususnya Halte dengan menggunakan APBD masing-masing kabupaten dan kota. Tidak ada lintasan BRT yang khusus di Kawasan Mebidang seperti yang disyaratkan oleh pemerintah pusat sendiri. Lintasan yang digunakan oleh BRT di Kawasan Mebidang tetap menggunakan lintasan Damri yang ada, bahkan ada pengurangan. Sebelumnya lintasan Damri hingga pusat kota tetapi dalam implementasi bus BRT tidak diperkenankan memasuki pusat kota. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari konflik dengan angkutan umum yang telah ada.

Penunjukan Perum Damri sebagai pengelola BRT di Kawasan Mebidang. Padahal sebelumnya direncanakan pengelola BRT Trans Mebidang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.



Gambar 2. Penyesuaian Program yang Dilakukan Pemerintah Pusat

Sumber : dokumentasi pribadi

Penyesuaian tersebut menunjukkan adanya interaksi antar pemangku kepentingan. Interaksi secara vertikal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dilihat dari sisi pemerintah pusat dan sisi pemerintah daerah. Pemerintah pusat akan berusaha agar program tersebut dapat diimplementasikan di tingkat daerah. Sedangkan pemerintah daerah merespon program pemerintah pusat dan berusaha untuk dapat menterjemahkannya pada tingkat lokal sesuai dengan karakteritiknya. Perspektif inilah yang mempengaruhi proses interaksi dalam penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang. Penyesuaian tersebut diperlukan karena pada kawasan Metropolitan dengan keberadaan pemerintah daerah seringkali ditemukan perbedaan asumsi yang dibangun dari program pemerintah pusat tersebut (*local asymmetrical*). Dengan kata lain program yang diberikan oleh pemerintah pusat akan selalu *bias* pada kepentingan pusat. *Bias* tersebut merujuk pada kepentingan, kebijakan, standar dan lain sebagainya dari pemerintah pusat. Oleh karena itu proses interaksi ini membutuhkan kerjasama dari kedua belah pihak. Dalam hubungan ini, pemerintah pusat perlu terbuka dan menyesuaikan dengan kondisi daerah (*adjustment seeking*). Dari proses penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang dapat dijelaskan bahwa pada dasarnya pemerintah pusat cenderung berorientasi pada *output* program (*performance-based discretion*). Perubahan kebijakan, penentuan pengelola, membangun "kelembagaan" untuk kepentingan implementasi program dan sebagainya dilakukan agar programnya terlaksana. Setelah terlaksana, kelanjutan program pemerintah pusat kurang mendapat perhatian lagi dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah diharapkan dapat melanjutkan program tersebut, tetapi dalam prakteknya sulit terjadi. Target pemerintah pusat seperti halnya pada pemberian hibah bus dan dapat dioperasikan. Dalam kondisi ini, kelanjutan program pemerintah pusat membebani pemerintah daerah karena pada dasarnya implementasi program tersebut ada di daerah. Bahkan dalam mengevaluasi dan memonitoring program seringkali pemerintah pusat terpisah dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah tidak dilihat sebagai bagian dari pelaksanaan program pemerintah pusat tersebut. Misalnya, pembangunan halte yang dilakukan oleh masing-masing pemerintah kabupaten dan kota di Kawasan Mebidang merupakan bentuk dukungan atas program BRT yang dibuat oleh pemerintah pusat. Tetapi dalam evaluasi dan monitoring pembangunan halte terjadi pemisahan karena sumber pembiayaannya dari APBD kabupaten dan kota. Dalam perkembangannya beberapa pejabat pemerintah kabupaten dan kota dalam hal mendukung program BRT tersebut harus berurusan dengan penegak hukum. Dalam hal ini implementasi program tidak dilihat secara keseluruhan. Pemerintah pusat tidak memberikan pendampingan dalam pembangunan halte tersebut sehingga ketika terjadi kesalahan hal ini hanya dibebankan pada pemerintah daerah saja. Artinya, dalam implementasi BTR di Kawasan Mebidang tidak melakukan pendampingan teknis secara tuntas. Pada dasarnya, tujuan utama pemerintahan pusat adalah cenderung pada output program atau program dapat diimplementasikan (*project based*). Oleh karena itu, pemerintah pusat memanfaatkan kewenangannya dengan berusaha agar program tersebut dilaksanakan sesuai dengan waktu operasional dari program tersebut.

3.2. Proses Rescaling Dalam Penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang

Penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang dapat menjelaskan proses *rescaling* pengelolaan kawasan metropolitan. *Pertama*, adanya keinginan pemerintah pusat untuk ikut dalam kompetisi global [1] [3] [14] [15]. Hal ini ditunjukkan dengan adanya keinginan kerjasama regional di luar Negara. Kerjasama tersebut merupakan upaya penguatan Negara dalam kompetisi global. Salah satunya melalui kerjasama regional diluar Negara. Pada tahun 1993 dibentuk Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle (IMT-GT) yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat di daerah perbatasan. Pembentukan kerjasama IMT – GT ini dimotivasi oleh keinginan Negara untuk ikut dalam kompetisi global. *Kedua*, melakukan produksi ruang untuk ikut dalam kompetisi global [1] [3]. Meskipun dalam regionalisasi tersebut (IMT-GT) disebutkan Indonesia, tetapi sebenarnya lebih difokus pada pengembangan kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi di wilayah Barat Indonesia khususnya Pulau Sumatera. Dalam hal ini, Pulau Sumatera sebagai representatif dari Negara Indonesia dalam kerjasama regional pada level internasional.

Untuk dapat berkompetisi secara global maka pemerintah pusat melakukan pemilihan dan penetapan kawasan yang menjadi representatif Indonesia. Dalam proses pemilihan dan penetapan tersebut tentunya pemerintah pusat memiliki kriteria sesuai dengan kepentingannya yaitu mampu dan memiliki potensi yang besar. Kawasan Metropolitan Mebidang merupakan wilayah perbatasan sekaligus sebagai pusat pertumbuhan yang dapat memanfaatkan kerjasama pertumbuhan ekonomi tersebut. Untuk mewujudkan tujuan ikut dalam kompetisi global tersebut, pemerintah pusat memilih dan menetapkan Kawasan Mebidang (kemudian berkembang menjadi Kawasan Mebidangro) sebagai kawasan Andalan (dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional Tahun 1997) atau kawasan strategis nasional dari sisi

kepentingan ekonomi (dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional Tahun 2008). Proses pemilihan dan penetapan inilah yang disebut pemerintah pusat memproduksi ruang, sekaligus melakukan *scale jumping* [1] [3]. *Scale jumping* artinya pemerintah pusat ingin ikut dalam kompetisi ekonomi global dengan menterjemahkan kepentingan tersebut pada tingkat regional dan lokal. Dalam hal ini kepentingan pusat tersebut di"beban"kan kepada Kawasan Mebidang. Di"beban"kan artinya Kawasan Mebidang dipilih sebagai perwakilan Indonesia dalam kompetisi global. Kawasan Mebidang dipilih oleh pemerintah pusat karena memiliki potensi ekonomi untuk bertumbuh dan berkembang.

Untuk menjabarkan ruang baru yang diproduksi tersebut, pemerintah pusat mendeliniasi kawasan dengan lebih jelas. Proses pendeliniasian ini disebut dengan *scale bending* [10]. Pendeliniasian ini dimaksudkan untuk memperjelas lingkup wilayah. Pendeliniasian ini berimplikasi pada besarnya perhatian dan kebijakan pemerintah pusat pada kawasan yang dipilihnya. Untuk mempertegas kewenangan pemerintah pusat di kawasan yang dipilih maka dibuat payung hukum. Payung hukum yang menjadi landasan pemerintah pusat memiliki kewenangan besar di Kawasan Mebidang adalah Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 1997 dan diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) yang menetapkan Kawasan Mebidang sebagai kawasan andalan dan menjadi kawasan strategis nasional dari sisi ekonomi. Lebih jauh kemudian pemerintah pusat menjabarkan rencana pengembangan Kawasan Mebidang dalam Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Medan, Binjai, Deliserdang dan Karo.

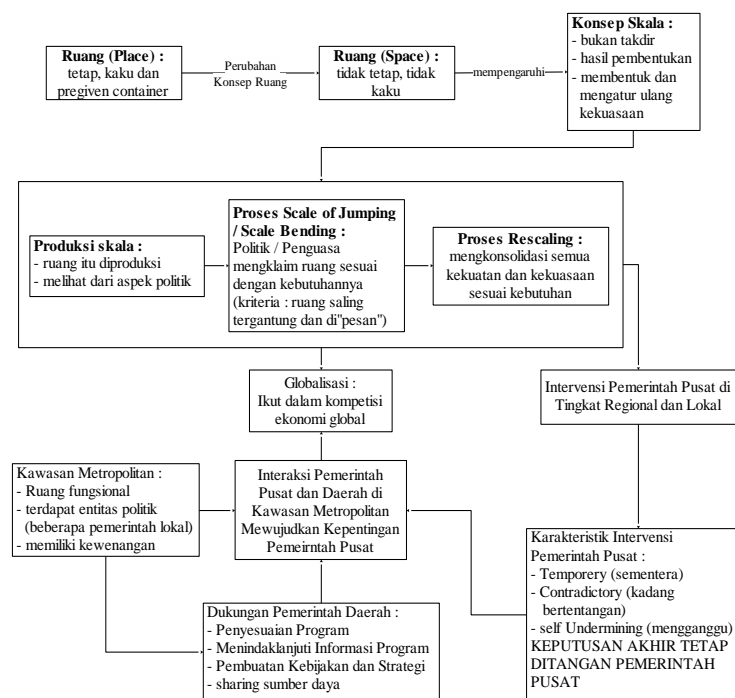
Ketiga, melakukan konsolidasi kekuatan dan kekuasaan untuk mewujudkan kepentingan pemerintah pusat tersebut, dalam hal ini agar mampu ikut dalam kompetisi global [1] [2] [3] [16]. Membentuk payung hukum merupakan salah satunya untuk mendorong pengembangan ruang yang dipilih tersebut agar lebih intensif. Hal ini ditunjukkan dengan pembangunan berbagai infrastruktur di Kawasan Mebidang seperti Bandar Udara Internasional Polonia kemudian dipindah ke Bandar Udara Internasional Kuala Namu, Pelabuhan Internasional Belawan, pembangunan jalan tol dan lain sebagainya. Hal ini semua dilakukan untuk mengembangkan kapasitas Kawasan Mebidang agar dapat ikut dalam kompetisi global tersebut. Pembangunan dan pengembangan Kawasan Mebidang secara intensif dilakukan sejak tahun 1980. Hal ini menegaskan bahwa negara akan secara aktif mencari solusi atas persoalan-persoalan yang ada di Kawasan metropolitan. Dalam pembangunan Kawasan Mebidang menentukan deliniasi wilayah dan objek penanganannya menurut kepentingan pemerintah pusat. Disamping itu melihat perkembangan yang terjadi di Kawasan Mebidang. Dalam keseluruhan proses tersebut menunjukkan dominasi atau intervensi pemerintah pusat atas kawasan yang telah dipilihnya (dalam hal ini Kawasan Mebidang).

Dalam konteks penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang, proses *rescaling* juga terjadi. Pemerintah pusat memiliki agenda tersendiri terhadap kawasan aglomerasi seperti Kawasan Mebidang. Penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang merupakan agenda nasional telah disusun sejak lama. Penyelenggaraan BRT merupakan inisiasi atau program pemerintah pusat. Pemilihan lokasi yang menempatkan program BRT di Kawasan Mebidang oleh pemerintah pusat bukanlah secara acak tetapi karena alasan khusus. Kawasan Mebidang mendapatkan program BRT karena Kawasan Mebidang merupakan kawasan aglomerasi perkotaan. Bahkan pada awalnya lokasi program BRT direncanakan di Kota Medan, tetapi kemudian diperluas yang cenderung "mengganggu" skenario yang telah dibuat oleh Kota Medan sendiri [10]. Dalam penentuan deliniasi tersebut apa yang dilakukan pemerintah pusat sejalan dengan mempertimbangkan *scale of operation* atau mempertimbangkan *scale of organization* dalam mendeliniasi wilayah [16]. Dalam konteks payung hukum nasional, kawasan strategis nasional adalah Kawasan Mebidang, dalam hal ini Kawasan Mebidang ditambah sebagai wilayah Kabupaten Karo. Tetapi program BRT ditetapkan hanya pada Kawasan Mebidang. Dalam hal ini pemerintah pusat melakukan *scale bending*. Artinya, pemilihan lokal program nasional tidak selalu mengikuti ketentuan yang ada tetapi mempertimbangkan kepentingannya. Dalam penyelenggaraan BRT lebih difokuskan pada kawasan aglomerasi perkotaan saja. Dalam kondisi ini pemerintah pusat melakukan penyesuaian kriteria wilayah untuk implementasi program.

Dalam literature *rescaling*, terbatas dalam menjelaskan keterlibatan pemerintah daerah dalam pengelolaan kawasan metropolitan. Kasus penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang menunjukkan adanya keterlibatan pemerintah daerah. Dalam mengimplementasikan program pemerintah pusat pada tingkat regional dan lokal membutuhkan dukungan pemerintah daerah. Dukungan ditunjukkan keaktifan pemerintah daerah untuk memahami program atau agenda nasional untuk kawasan metropolitan. Untuk mengimplementasikan program BRT di Kawasan Mebidang, pemerintah pusat "mengundang" pemerintah daerah untuk ikut berpartisipasi. Kehadiran tersebut penting untuk memastikan program tersebut dilaksanakan ditingkat lokal. Hal ini juga yang menjadi penilaian bagi pemerintah pusat untuk

menilai keseriusan pemerintah daerah untuk menerima program pemerintah pusat tersebut. Dalam hal ini umumnya dibahas lebih pada hal teknis. Selain memahami hal teknis, aspek kejelasan pembiayaan program juga penting untuk dipastikan berapa jumlahnya, berapa dialokasi di wilayahnya dan untuk kebutuhan apa saja.

Setelah mendapatkan banyak informasi dan kejelasan akan program pemerintah pusat tersebut maka semua pemerintah daerah melakukan koordinasi. Hal pertama yang dilakukan adalah membentuk kelembagaan. Meskipun kelembagaan tersebut tidak selalu harus formal tetapi dapat saja bersifat *ad hoc*. Kelembagaan untuk mengimplementasikan program ini membutuhkan pelibatan kerjasama. Kelembagaan ini merupakan wadah komunikasi dan koordinasi antara pemerintah daerah yang terlibat. Bahkan kerjasama ini diformalkan seperti membuat kesepakatan-kesepakatan. Hal inilah yang kemudian mengikat atau menjadi komitmen bagi semua pemerintah daerah. Kelembagaan ini biasanya membutuhkan koordinator yang representative. Dalam memilih dan menentukan koordinator biasanya pemerintah daerah memilih pemerintahan yang ada di atasnya seperti pemerintah provinsi [14] [15]. Disamping itu pemerintah pusat memilih pemerintah provinsi yang memfasilitasi pemerintah lokal di kawasan metropolitan.



Gambar 3. Proses Rescaling Dalam Penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang
Sumber : dokumentasi pribadi

Untuk mengimplementasikan program pemerintah pusat di tingkat lokal atau kawasan metropolitan perlu disesuaikan dengan kondisi lokal. Salah satu nya payung hukum yang dapat mengatur hal tersebut. Namun kebijakan atau payung hukum tersebut harus mendapatkan legitimasi oleh semua pemerintah daerah. Oleh karena itu pelibatan penyusunan kebijakan dan strategi dilakukan. Penyusunan kebijakan dan strategi tersebut dalam wadah lembaga yang sudah dibuat sebelumnya. Payung hukum atau kebijakan yang dibuat pada level provinsi dengan alasan agar tidak bias pada salah satu kepentingan pemerintah lokal saja. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi konflik antar pemerintah daerah. Memang pada dasarnya pemerintah lokal cenderung untuk meminta bantuan pemerintah yang ada di atasnya untuk menjembatani koordinasi pemerintah daerah [14] [15]. Namun sebenarnya ada motif dari pemerintah provinsi agar program pemerintah pusat tersebut diserahkan ke pemerintah provinsi dan menjadi asset pemerintah provinsi. Dalam prosesnya penyelenggaraan BRT tersebut, selain berkoordinasi pemerintah pusat mensyaratkan keterlibatan pemerintah daerah untuk membangun sarana pendukung BRT yaitu halte. Jika pemerintah daerah tidak menyediakan maka program BRT dapat dibatalkan. Dalam hal ini implementasi program pusat membutuhkan partisipasi pemerintah daerah juga.

4. Kesimpulan

Dari penelitian disimpulkan bahwa Inisiatif untuk membentuk ruang baru seperti kawasan metropolitan dalam prespektif rescaling itu selalu datang dari pemerintah pusat yang didorong oleh kepentingan pusat juga. Proses deliniasi ruang itu mengikuti pertimbangan yang digunakan oleh pemerintah pusat atau kepentingan pemerintah pusat. Artinya deliniasi itu tidak kaku tetapi berkembang seiring dengan kebutuhan pemerintah pusat. Dalam konteks Kawasan Mebidangro terlihat ada perubahan beberapa kali deliniasi yaitu dari kawasan perkotaan Medan, kawasan perkotaan Medan dan sekitarnya, Kawasan Mebidang dan saat ini Kawasan Mebidang. Dalam proses ini mengikuti proses urbanisasi yang terjadi di Kota Medan ke arah keluarnya dan wilayah yang mempengaruhinya secara langsung. Inisiatif pemecahan persoalan yang dihadapi oleh kawasan metropolitan selalu berasal dari pemerintah pusat, baik yang bersifat umum maupun sektoral seperti pada penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang. Hal ini disebabkan oleh pembatasan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing pemerintah daerah berdasarkan lingkup adminstrasinya dan dimensi kegiatannya. Disamping itu karena prioritas (dikaitkan dengan ketersediaan pembiayaan pembangunan) pemerintah daerah. Proses rescaling tidak hanya terjadi pada kota-kota global, tetapi kota-kota lainnya yang telah memiliki keterkaitan dengan wilayah luar. Dari literatur rescaling yang digunakan selama ini masih terfokus pada kota-kota global, padahal hal itu juga terjadi dikota-kota besar lainnya, meskipun skalanya belum besar.

Meskipun proses rescaling didominasi oleh pemerintah pusat, tetapi dukungan pemerintah daerah sangat penting dalam perwujudan kepentingan pemerintah pusat tersebut. Terlihat dalam penyelenggaraan BRT di Kawasan Mebidang, meskipun itu merupakan program pemerintah pusat tetapi dukungan pemerintah daerah menentukan keberhasilan program tersebut. Bentuk dukungan tersebut terlihat dalam Keterlibatan pemerintah daerah antara lain pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dan kota, Dukungan tersebut terlihat upaya pemerintah daerah dalam menyelesaikan resistensi yang terjadi akibat implementasi program pemerintah pusat tersebut. Dukungan pemerintah daerah tersebut terjadi jika solusi atas persoalan yang ditawarkan oleh pemerintah pusat sama dengan persoalan yang sedang dihadapi oleh pemerintah daerah, Dukungan tersebut ditunjukkan dengan adanya keterlibatan pembiayaan dalam mensukseskan program yang sedang dilaksanakan pemerintah pusat. Kegagalan pengelolaan kawasan metropolitan biasanya terjadi karena pemerintah pusat tidak mau menyerahkan kewenangannya dalam mengelola kawasan metropolitan.

Referensi

- [1] Brenner, Neil (2001) : The Limits To Scale? Methodological Reflections On Scalar Structuration, *Progress in Human Geography*, 25,4, 591–614.
- [2] Brenner, Neil (2003) : Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe, *European Urban and Regional Studies*, Sage Publications, 10 (4), 297 – 324.
- [3] Brenner, Neil (2004) : New State Spaces : *Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press.
- [4] Delaney, David (1997) : The Political Construction of Scale, *Political Geography*, Pergamon, Vol. 16. No. 2. Hal. 93-97.
- [5] Feiock, Richard C. (2004) : *Metropolitan Governance : Conflict, Competition and Cooperation*. Georgetown University Press.
- [6] Firman, Tommy (2008) : In Search of a Governance Institution Model for Jakarta Metropolitan Area (JMA) Under Indonesia's New Decentralisation Policy : Old Problems, New Challenges, *Public Administration and Development*, Wiley InterScience, 28, 280-290.
- [7] Firman, Tommy (2010) : Multi Local-Government Under Indonesia's Decentralization Reform : The Case of Kartamantul (The Greater Yogyakarta), *Habitat International*, 34, 400-405.
- [8] Hamilton, David K. (2000) : Organizing Government Structure and Governance Functions in Metropolitan Area in Response to Growth and Change : A Critical Overview, *Journal of Urban Affairs*, Vol. 22, 1, 65 – 84.
- [9] Hudalah, Delik, Zulfahmi, Fikri dan Firman, Tommy (2013) : Regional Governance : Learning from the Success of Urban-Rural Cooperation in Metropolitan Yogyakarta, dalam T. Bunnell et al.(eds). *Cleavage, Connection and Conflict in Rural, Urban and Contemporary Asia*. ARI – Springer Asia Series 3, Springer Science+Business Media Dordrecht, 65 - 82.
- [10] Jones III, John Paul, Leitner, Helga, Marston, Sallie A., Sheppard, Eric (2016) : Neil Smith's Scale, *Antipode*, Vol. 00 No. 0. 1–15.
- [11] Jorg, Balsiger dan Nahrath, Stephane (2015) : Functional Regulatory Spaces and Policy Diffusion in Europe : The Case of Mountain, *Environmental Science and Policy*.
- [12] Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., dan Auld, G. (2012) : Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems : Constraining Our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change, *Policy Sci*, Springer Science+Business Media, LLC, 45, 123 – 152.
- [13] Salet, W., Thornley, A. and Kreukels, A.(2003) : Metropolitan Governance and Spatial Planning : *Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press.
- [14] Savitch, Hank dan Vogel, Ronald K. (2009) : Regionalism and Urban Politics, dalam Davies, Jonathan S. dan Imbroscio, David L. (eds), *Theories of Urban Politics*, Sage, Second Edition, 106 – 124.

- [15] Tomas, Mariona (2011) : Exploring the Metropolitan Trap : The Case of Montreal, *International Journal Urban and Regional Research*, 1 – 14.
- [16] Uitermark, Justus (2002) : Re-scaling, ‘Scale Fragmentation’ and the Regulation of Antagonistic Relationships, *Progress in Human Geography*, 26, 6, 743-765.
- [17] Varone, F.,Nahrath, S.,Aubin, D.,dan Gerber, Jean-David (2013) : Functional Regulatory Spaces, Policy Science, *The Journal of the Society of Policy Scientists*, Springer. 46 : 311-333.
- [18] Ye, Lin (2009) : Regional Government and Governance in China and the United States, *Public Administration Review*, Special Issue, 116 – 121.