

**PERANCANGAN PEMBANGUNAN KOTA MEDAN:
SUATU KAJIAN DARI PERSPEKTIF PRINSIP
PEMBANGUNAN BERTERASKAN ISLAM**

KASYFUL MAHALLI

**UNIVERSITI SAINS MALAYSIA
2015**

**PERANCANGAN PEMBANGUNAN KOTA MEDAN:
SUATU KAJIAN DARI PERSPEKTIF PRINSIP
PEMBANGUNAN BERTERASKAN ISLAM**

Oleh

KASYFUL MAHALLI

**Tesis yang diserahkan untuk
memenuhi keperluan bagi
Ijazah Doktor Falsafah**

Disember 2015

PENGHARGAAN

Dengan nama Allah SWT yang Maha Pengasih, lagi Maha Penyayang. Segala puji dan syukur saya ucapkan kepada Allah SWT atas segala rahmat dan kasih sayang-Nya yang telah memberi kekuatan dan pertolongan kepada saya untuk menyelesaikan tesis ini. Semoga Allah SWT menerima dan meredai usaha penulisan tesis ini sebagai ibadah untuk memperkayakan ilmu dan memuliakan Islam.

Pada kesempatan ini, saya menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih buat Profesor Dr. Muhammad Syukri Salleh selaku penyelia utama dan Dr. Fadzila Azni Ahmad selaku penyelia bersama atas segala bimbingan, bantuan, pengorbanan dan perhatian yang telah diberikan sepanjang proses penyelesaian tesis ini. Semoga Allah SWT membalas segala budi baik dan sumbangan beliau.

Ucapan terima kasih disampaikan juga kepada semua tenaga pendidik dan rakan-rakan di Pusat Kajian Pengurusan Pembangunan Islam (ISDEV) terutamanya Dr. Zakaria Bahari yang telah mengajak saya untuk berhijrah ke ISDEV, Dr. Zahri Hamat dan Dr. Mohamad Zaini Abu Bakar yang selalu memberikan saranan dan nasihat dengan mesra dalam setiap perjumpaan. Tak lupa saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada staf dan pelajar-pelajar ISDEV yang telah banyak membantu dalam pergaulan sehari-hari. Daripada budaya ISDEV pula saya telah belajar banyak untuk berjuang

dengan berukhuwah. Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan dan perhatian.

Penghargaan khas juga ditujukan kepada Rektor Universitas Sumatera Utara dan Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sumatera Utara yang telah memberikan izin dan bantuan kewangan untuk dapat melanjutkan pengajian di Universiti Sains Malaysia. Penghargaan juga disampaikan kepada Prof. Bachtiar Hassan Miraza, Allahyarham Jhon Tafbu Ritonga, Allahyarham Dr. Risputra Rokytomar, Prof. Dr. Ade Fatma Lubis, Prof. Dr. Sya'ad Afifuddin Sembiring dan Prof. Dr. lic.rer.reg Sirojuzilam yang senantiasa memberikan semangat untuk selalu melanjutkan dan menyelesaikan pengajian. Ucapan terima kasih tak lupa disampaikan kepada Prof. Dr. Achmad Djunaidi (Universitas Gadjah Mada), Prof. Dr. Sudaryono Sastrosasmito (Universitas Gadjah Mada), Prof. Dr. Sri Edi Swasono (Universitas Indonesia), Dr. Atih Rohaeti Dariah (Universitas Islam Bandung), rakan-rakan Asosiasi Sekolah Perencanaan Indonesia (ASPI) dan Saudara Tarli Nugroho dari Pusat Studi Ekonomi Pancasila Universiti Gadjah Mada yang telah banyak memberikan bantuan buku-buku dan bahan pustaka lainnya.

Penghargaan yang sangat istimewa ditujukan buat ahli keluarga, terutamanya Allahyarham ayahanda, bonda dan Allahyarham kedua mertua di atas segala doa restu, sokongan, dorongan sepanjang menyiapkan tesis ini. Penghargaan teristimewa ini juga ditujukan khas buat isteri tercinta, Novrinda Mahyuddin dan anakanda Muhammad Fathur dan Fatia Putri Kasfari yang telah sangat sabar mendampingi, memahami dan banyak membantu perjuangan dalam

penyelesaian tesis ini. Semoga Allah SWT memberi kebahagiaan kepada seluruh keluarga yang telah mendo'akan.

Tidak dilupakan juga penghargaan diberikan kepada teman-teman seperjuangan daripada Ikatan Pelajar dan Alumni (IPA) ISDEV Medan terutamanya Dr. Warjio, Dr. Heri Kusmanto, Dr. Farid Wajdi, Irfan, Azwar Juliandi dan Isnaini yang telah banyak berkongsi idea, nasihat, pengalaman, pengetahuan, masa yang mesra selama berjuang serta memberikan kritikan berguna. Ucapan terima kasih juga tidak lupa saya sampaikan kepada ananda Ade Yunita Mafruhah yang telah banyak membantu dalam penyelesaian tesis. Semoga rahmat Allah SWT senantiasa memayungi dan memberi berkah dalam perjalanan hidup kita semua.

Akhirnya ribuan terima kasih juga diucapkan kepada semua pihak dan individu yang terlibat secara langsung mahupun secara tidak langsung terutamanya Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Propinsi Sumatera Utara, Bappeda Kota Medan, Bappeda Kabupaten Deli Serdang, Bappeda Kota Binjai dan Bappeda Kabupaten/Kota lainnya di Propinsi Sumatera Utara yang telah memberikan peluang untuk dapat mengamalkan dan mempraktikkan ilmu perancangan pembangunan dalam setiap penyusunan perancangan pembangunan. Hanya Allah SWT yang mampu membalas segala jasa baik yang telah diberikan. Semoga tesis ini dapat memberi sumbangan yang bermakna kepada kemuliaan Islam dan dapat dikira sebagai amalan kebaikan di akhirat kelak.

Kasyful Mahalli

**Pusat Kajian Pengurusan Pembangunan Islam (ISDEV)
Universiti Sains Malaysia**

SENARAI KANDUNGAN

Penghargaan	ii
Senarai Kandungan	iii
Senarai Jadual	vii
Senarai Rajah	viii
Senarai Gambar	ix
Senarai Singkatan	x
Panduan Transliterasi	xii
Abstrak	xiii
<i>Abstract</i>	xv

BAB 1: PENDAHULUAN

1.1	Pengenalan	1
1.2	Latar Belakang Kajian	1
1.3	Pernyataan Masalah	13
1.4	Objektif Kajian	17
1.5	Persoalan Kajian	17
1.6	Definisi Operasional	19
	1.6.1 Perancangan Pembangunan	19
	1.6.2 Pembangunan Berteraskan Islam	23
	1.6.3 Perancangan Pembangunan Berteraskan Islam	26
	1.6.4 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Medan Tahun 2006-2010	27
1.7	Skop dan Batasan Kajian	28
1.8	Kepentingan Kajian	29
1.9	Sumbangan Kajian	30
1.10	Organisasi Tesis	30

BAB 2 : KAJIAN LEPAS DAN SOROTAN KARYA

2.1	Pengenalan	33
-----	------------	----

2.2	Kajian Lepas	33
	2.2.1 Kajian Tentang Perancangan Menyeluruh	35
	2.2.2 Kajian Tetang Perancangan Strategik	37
2.3	Analisis Kajian Lepas	41
2.4	Sorotan Karya	42
	2.4.1 Teori dan Konsep Perancangan	42
	2.4.2 Perancangan Pembangunan	48
	2.4.3 Konsep Perancangan Dalam Islam	51
	2.4.4 Pembangunan Berteraskan Islam	55
	2.4.5 Tujuh Prinsip Pembangunan Berteraskan Islam	72
	2.4.5 (a) <i>Tasawwur</i> Islam Sebagai Acuan	72
	2.4.5 (b) Manusia Sebagai Pelaku Pembangunan	75
	2.4.5 (c) Alam Roh, Alam Dunia dan Alam Akhirat Sebagai Skala Waktu Pembangunan	79
	2.4.5 (d) Ilmu Fardu ain Sebagai Kerangka Pembangunan	80
	2.4.5 (e) Ibadah Sebagai Perkaedahan Pembangunan	81
	2.4.5 (f) Sumber Alam Sebagai Peralatan Pembangunan	83
	2.4.5 (g) <i>Marḍāt Allah</i> Sebagai Matlamat Pembangunan	85
2.5	Analisis Sorotan Karya	87
2.6	Kerangka Konseptual Kajian	89
2.7	Kesimpulan	90

BAB 3 : KAEDAH PENYELIDIKAN

3.1	Pengenalan	91
3.2	Reka Bentuk Kajian	91
3.3	Kaedah Pengumpulan Data	94
	3.3.1 Kajian Perpustakaan	94
	3.3.2 Kajian Dokumen	95
3.4	Kaedah Analisis Data	95
3.5	Tata Cara Kajian	98
3.6	Kesimpulan	99

**BAB 4 : RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH KOTA
MEDAN TAHUN 2006-2010**

4.1	Pengenalan	100
4.2	Gambaran Umum Kota Medan	100
4.3	Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Medan Tahun 2006-2010	104
4.4	Visi dan Misi Kota Medan Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Medan Tahun 2006-2010	110
4.5	Falsafah, Halatuju dan Matlamat Pembangunan	113
4.6	Analisis Strategi, Tujuan dan Sasaran RPJM Kota Medan	122
4.7	RPJM Kota Medan Tahun 2006-2010 Ditinjau Dari Perspektif Prinsip Pembangunan Berteraskan Islam	124
4.7.1	<i>Tasawwur</i> Islam Sebagai Acuan Pembangunan	124
4.7.2	Manusia Sebagai Pelaku Pembangunan	126
4.7.3	Alam Ruh, Alam Dunia dan Alam Akhirat sebagai Skala Waktu	130
4.7.4	Ilmu Fardu ain Sebagai Kerangka Pembangunan	132
4.7.5	Ibadah Sebagai Perkaedahan Pembangunan	134
4.7.6	Sumber Alam Sebagai Alat Pembangunan	136
4.7.7	<i>Marḍāt Allah</i> Sebagai Matlamat Pembangunan	138
	4.7.7 (a) Moden	140
	4.7.7 (b) Madani	145
	4.7.7 (c) Religius	147
4.8	Kesimpulan	150

**BAB 5 : PERANCANGAN PEMBANGUNAN KOTA MEDAN
BERTERASKAN ISLAM**

5.1	Pengenalan	153
5.2	Kepentingan Terhadap Perancangan Dalam Islam	154
5.3	Prinsip-Prinsip Pembangunan Berteraskan Islam Dalam Aspek Perancangan	158
5.3.1	Aspek Perancang	159

5.3.2	Aspek Perancangan	169
5.3.3	Aspek Rancangan	179
5.4	Kesimpulan	185

BAB 6 : PENUTUP

6.1	Pengenalan	188
6.2	Dapatan Utama Rumusan Kajian	188
6.3	Implikasi	193
6.3.1	Implikasi Teoritikal	194
6.3.2	Implikasi Praktikal	195
6.4	Cadangan Kajian Untuk Masa Hadapan	196
6.4.1	Subjek Kajian	196
6.4.2	Skop Kajian	197
6.4.3	Teknik Penyelidikan	198
6.5	Kesimpulan	198

BIBLIOGRAFI	200
--------------------	------------

LAMPIRAN 1	217
-------------------	------------

LAMPIRAN 2	236
-------------------	------------

SENARAI JADUAL

		Halaman
Jadual 1.1	Hubungan Objektif dan Persoalan Kajian	18
Jadual 2.1	Karakteristik Corak Perancangan	44
Jadual 2.2	Perbezaan Pembangunan Berteraskan Islam (PBI) Dengan Pembangunan Konvensional	58
Jadual 3.1	Ringkasan Objektif Kajian, Persoalan Kajian dan Kaedah Analisis	96
Jadual 4.1	Perkembangan Falsafah Perancangan Pembangunan di Indonesia	113
Jadual 4.2	Perkembangan Paradigma Pembangunan di Indonesia	115
Jadual 4.3	Hubungan Tujuan dan Sasaran Pembangunan Dalam RPJM Kota Medan Tahun 2006-2010	119
Jadual 4.4	Ketidaksielarian Strategi, Tujuan dan Sasaran Pembangunan Dalam RPJM Kota Medan	122
Jadual 4.5	Perbandingan Komponen PBI Dalam RPJM Kota Medan	150

SENARAI RAJAH

		Halaman
Rajah 2.1	Proses Pembangunan	64
Rajah 2.2	Kedudukan Pembangunan Dalam Perjalanan Hidup Manusia	70
Rajah 2.3	Kerangka Konseptual Kajian	89
Rajah 3.1	Tata Cara Reka Bentuk Kajian	93
Rajah 3.2	Tata Cara Pelaksanaan Kajian	98
Rajah 4.1	Tahapan Penyusunan RPJM Kota Medan Tahun 2006-2010	107
Rajah 5.1	Hubungan Perancang, Perancangan dan Rancangan	159
Rajah 5.2	Rumusan Kerangka Prinsip dan Kriteria Pembangunan Berteraskan Islam Dalam Aspek Perancang, Perancangan dan Rancangan	185

SENARAI GAMBAR

	Halaman
Gambar 4.1 Peta Pentadbiran Kota Medan	101

SENARAI SINGKATAN

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
A.S	Alaihis Salam
Bappeda	Badan Perencana Pembangunan Daerah
Bappenas	Badan Perencana Pembangunan Nasional
DEB	Dasar Ekonomi Baru
DEPERNAS	Dewan Perancang Nasional
GBHN	Garis-Garis Besar Haluan Negara
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
IPTEK	Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
KDH	Kepala Daerah
LKPJ	Laporan Keterangan Pertanggungjawapan
LPPD	Laporan Pertanggungjawapan Pemerintah Daerah
MUI	Majelis Ulama Indonesia
Musrenbang	Musyawaharah Perencanaan Pembangunan
Nasakom	Nasional, Agama dan Komunis
NCR	National Capital Region
NEP	National Economic Plan
NKI	Negara Kebajikan Islam
ODC	Overseas Development Council
PBI	Pembangunan Berteraskan Islam
Pilkada	Pemilihan Kepala Daerah

Repelita	Rencana Pembangunan Lima Tahun
RIS	Republik Indonesia Serikat
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJP	Rencana Pembangunan Jangka Panjang
RPJPD	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RPLT	Rencana Pembangunan Lima Tahun
RPNSB	Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana
SAW	Salallahu ‘Alaihi Wasallam
SWT	Subahanu Wa Ta’ala
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
Sosbud	Sosial Budaya
SPPN	Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar
UUDS	Undang-Undang Dasar Sementara

PANDUAN TRANSLITERASI

HURUF RUMI	HURUF ARAB	HURUF RUMI	HURUF ARAB
ṭ	ط	-	ا
ẓ	ظ	b	ب
‘	ع	t	ت
gh	غ	th	ث
f	ف	j	ج
q	ق	ḥ	ح
k	ك	kh	خ
l	ل	d	د
m	م	dh	ذ
n	ن	r	ر
w	و	z	ز
h	ه	s	س
’	ء	sy	ش
y	ي	ṣ	ص
ṭ	ة	ḍ	ض

PENDEK		PANJANG		DIFTONG	
a	َ	ā	آ	ay	أَيَّ
i	ِ	ī	إِي	aw	أَوَّ
u	ُ	ū	أُو		

Sumber : *Pedoman Transliterasi Huruf Arab Ke Rumi*, Dewan Bahasa dan Pustaka (DBP) (1992)

**PERANCANGAN PEMBANGUNAN KOTA MEDAN:
SUATU KAJIAN DARI PERSPEKTIF PRINSIP
PEMBANGUNAN BERTERASKAN ISLAM**

ABSTRAK

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Medan tahun 2006-2010 merupakan huraian daripada visi, misi dan program Datuk Bandar terpilih dalam pilihan raya. Dalam RPJM Kota Medan terdapat visi pembangunan yang memiliki makna dan nilai Islam. Persoalannya, bukan Islami atau tidaknya RPJM tersebut, namun ditumpukan pada penganalisan apakah dokumen RPJM tersebut betul atau tidaknya dilihat daripada perspektif prinsip pembangunan berteraskan Islam. Berdasarkan persoalan tersebut, tesis ini berhasrat untuk menganalisis perancangan pembangunan Kota Medan dari perspektif prinsip pembangunan berteraskan Islam. Kajian ini mempunyai tiga objektif. Pertama, mengenal pasti RPJM Kota Medan. Kedua, menganalisis RPJM Kota Medan dari perspektif prinsip pembangunan berteraskan Islam. Ketiga, mencadangkan perancangan pembangunan Kota Medan berteraskan Islam. Ketiga-tiga objektif ini cuba dicapai melalui kajian kualitatif yang berbentuk deskriptif dengan menggunakan kaedah analisis kandungan. Analisis RPJM Kota Medan dilakukan dengan menggunakan tujuh prinsip pembangunan berteraskan Islam yang terdiri daripada *tasawwur* Islam sebagai acuan, manusia sebagai pelaku, alam roh, alam dunia dan alam akirat sebagai skala waktu, ilmu fardu ain sebagai kerangka, ibadah sebagai kaedah, sumber alam sebagai peralatan dan *marḍāt Allah* sebagai matlamat pembangunan. Kajian ini telah menghasilkan tiga aspek penting dalam

perancangan pembangunan berteraskan Islam. Pertama, aspek perancang; kedua, aspek perancangan; dan ketiga, rancangan. Pada aspek perancang terdapat tiga prinsip pembangunan berteraskan Islam iaitu manusia sebagai pelaku, ibadah sebagai kaedah dan ilmu fardu ain sebagai kerangka perancang. Aspek perancang memiliki karakteristik yang terdiri daripada iman dan takwa, kebenaran dan menjunjung tinggi keadilan, amanah, tawakal, bermusyawarah dan berilmu. Aspek perancangan memuatkan tiga prinsip pembangunan berteraskan Islam yang terdiri daripada *tasawwur* Islam sebagai acuan, sumber alam sebagai peralatan dan *marḍāt Allah* sebagai tujuan perancangan. Pada aspek perancangan diperlukan kriteria musyawarah dan keutamaan. Aspek rancangan pembangunan memuat prinsip alam roh, alam dunia dan alam akhirat sebagai skala waktu rancangan. Pada aspek rancangan ini terdapat dua kriteria yang mesti terpenuhi iaitu munasabah dan kemaslahatan. Analisis terhadap penemuan ini telah membawa kepada rumusan bahawa ketiga-tiga aspek perancangan pembangunan tersebut sangat bergantung kepada kesepakatan politik dan peranan kepemimpinan yang kuat.

DEVELOPMENT PLANNING OF MEDAN CITY: A STUDY FROM ISLAMIC-BASED DEVELOPMENT PRINCIPLE PERSPECTIVE

ABSTRACT

The Midterm Development Plan (RPJM) 2006-2010 of Medan City comprises of those vision, mission and programs of the elected Mayor. The midterm development plan of Medan City contains development vision that has meaning and values of Islam. The issue is not on whether the RPJM is Islamic or not, but is being pinned on analyzing whether the RPJM as a development document plan is correct or not from the Islamic-based development perspective. Based on the question raised, this research embarked to analyze the development plan of Medan City from the Islamic-based development principles perspective. This study has three objectives. First, to identify the RPJM of Medan City. Second, to analyze the RPJM of Medan City from the Islamic-based development principles. Third, to propose an Islamic-based development planning for Medan City. These objectives are achieved through a qualitative study in the form of content analysis. The RPJM of Medan City is analyzed using the seven principles of Islamic-based development which consists of Islamic worldview as the mould; humans as the actors; the three realms of the spiritual, this tangible world and the hereafter as the timescale; knowledge of *farḍu 'ain* as the framework, worship as the method, natural resources as the tool and *marḍāt Allah* as the goal of development. This effort has resulted in three important aspects in the design of Islamic-based development planning. Firstly, the aspect of the planner, secondly the aspect of the planning, and thirdly the plan. The aspect of

planner comprises of three principles of Islamic-based development which are actor, worship and *farḍu'ain* knowledge. The planner aspect consists of someone who should have characteristics consisting of faith and piety, truth and uphold justice, honest and trustworthy, deliberations and knowledgeable. Planning aspect consists of three principles of Islamic-based development which are the Islamic worldview as the mould, natural resources as the tools and *marḍāt Allah* as the planning goals. As to the aspects of the plan, the criteria as to deliberations and priority are needed. In this aspect of the plan there are two criteria that must be fulfilled, *munasabah* and *kemaslahatan*. Analysis of the findings has brought to the summation that all three aspects of development planning are highly dependable on political consensus and strong leadership.

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Pengenalan

Tesis ini berhasrat untuk mengenal pasti dan menganalisis prinsip yang diguna pakai dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Medan dari perspektif pembangunan berteraskan Islam. Tesis ini juga berhasrat untuk mengenal pasti RPJM Kota Medan pada tahun 2006-2010 dan membina bagaimana sepatutnya perancangan pembangunan Kota Medan dari perspektif prinsip pembangunan berteraskan Islam. Untuk itu akan digunakan tujuh prinsip pembangunan Islam yang dibina oleh Muhammad Syukri Salleh (2003).

Secara umum, Bab Satu ini bertujuan untuk memperkenalkan latar belakang munculnya perancangan pembangunan terutama perancangan pembangunan di Indonesia, pernyataan masalah, objektif kajian dan persoalan kajian. Dalam Bab Satu ini juga akan dijelaskan definisi operasional kajian, skop dan batasan kajian, kepentingan dan sumbangan kajian serta organisasi tesis.

1.2 Latar Belakang Kajian

Istilah perancangan pada mulanya dikenal dalam bidang pengurusan¹ terutama dikaitkan dengan lingkungan organisasi dan bisnis. Perancangan merupakan

¹ Perkembangan pengurusan (*management*) bermula daripada pemikiran yang dikemukakan oleh Taylor (1856-1915) dan Fayol (1841-1925) yang menekankan pada pengurusan saintifik (*scientific management*). Mereka memperkenalkan teori pengurusan yang berkaitan dengan struktur kerja dan

bahagian awal daripada kitaran pengurusan (*management cycle*) yang diikuti oleh kegiatan penyusunan (*organizing*), menentukan sumberdaya (*staffing*), merangsangkan (*motivating*) dan pengendalian (*controlling*) (Terry dan Rue, 1992: 9-10).

Setiap organisasi memulai kegiatan selari dengan kitaran pengurusan tersebut di atas. Dalam organisasi, perancangan diertikan sebagai suatu proses menetapkan tujuan dan sasaran, menentukan pilihan-pilihan tindakan yang akan dilakukan dan mengkaji cara-cara terbaik untuk mencapai tujuan masa depan yang telah ditetapkan (Amirullah & Haris Budiyo, 2004:91). Ini bererti bahawa perancangan adalah suatu pemilihan aktiviti untuk pencapaian tujuan organisasi di masa yang akan datang. Dengan demikian, perancangan yang baik (*good planning*) merupakan cermin daripada pengurusan yang baik (*good management*) terhadap organisasi². Pengurusan yang baik inilah yang memberikan hasil yang baik (*good result*) bagi organisasi (Amirullah & Haris Budiyo, 2004: 93). Oleh itu, kegiatan perancangan sangatlah penting dan diperlukan untuk setiap usaha dalam mencapai tujuan.

Perancangan adalah merupakan sebuah proses untuk menghasilkan rancangan dalam organisasi. Pada tingkat umum, Griffin (2004: 199-200) membahagi rancangan

pentadbiran niaga (*business administration*). Kemudian dilanjutkan oleh Weber (1947) yang memperkenalkan bentuk organisasi yang disebut dengan *bureaucracy*. Selanjutnya muncul pemikiran McGregor (1960) yang terkenal dengan teori X dan Y. Teori X dan Y ini adalah teori motivasi manusia. Teori pengurusan terus berkembang hingga teori pengurusan moden yang menekankan perspektif strategik dengan melibatkan faktor-faktor seperti visi, misi, budaya dan nilai, struktur organisasi dan sebagainya. Perspektif strategik tersebut termuat dalam pengurusan strategik (*strategic management*) dan perancangan strategik (*strategic planning*).

² Mengutip pendapat Griffin (2004:6) organisasi adalah sekelompok orang yang bekerjasama dalam suatu cara yang terstruktur dan terkoordinasi untuk mencapai suatu tujuan. Dalam pengertian yang lebih luas bentuk organisasi dapat diertikan sebagai institusi, baik dalam bentuk institusi pemerintah, swasta mahupun bisnis.

organisasi kepada tiga jenis rancangan iaitu rancangan strategik (*strategic plan*), rancangan taktikal (*tactical plan*) dan rancangan operasional (*operational plan*)³. Ketiga-tiga jenis perancangan tersebut digunakan dalam organisasi seperti korporat, organisasi swasta namun juga pada organisasi pemerintah.

Perancangan kemudian berkembang, meliputi perancangan pembangunan secara umum. Perancangan pembangunan dimaksudkan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber yang tersedia. Perancangan pembangunan juga meliputi proses pengambilan keputusan daripada sejumlah pilihan untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki. Oleh kerananya, perancangan pembangunan merupakan segala bentuk konsep dan dokumentasi yang menggambarkan bagaimana tujuan akan dicapai dan bagaimana sumber akan diperuntukkan, penjadualan daripada proses pencapaian tujuan, hingga segala hal yang berkaitan dengan pencapaian tujuan.

Perancangan pembangunan lazim bermula daripada perancangan pembangunan ekonomi. Hal ini terlihat daripada huraian yang dikemukakan antara lain oleh Lewis (1951) dan Tinbergen (1964). Lewis (1951), menunjukkan enam pengertian perancangan yang dipakai dalam kepustakaan ekonomi. Pertama, perancangan dikaitkan dengan letak geografik, bangunan tempat tinggal dan sebagainya. Ada kalanya perancangan disebut sebagai perancangan bandar dan negara dan tak jarang disebut dengan perancangan sahaja. Kedua, perancangan bererti memutuskan wang

³ Perancangan strategik adalah rancangan umum yang mendasari pemutusan pengagihan sumber-sumber, keutamaan dan langkah-langkah tindakan yang perlu untuk mencapai tujuan strategik. Rancangan taktikal merupakan suatu rancangan yang ditujukan untuk mencapai tujuan taktikal dan dikembangkan untuk menunaikan bahagian tertentu pelaksanaan daripada suatu rancangan strategik. Manakala rancangan operasional dimaksudkan sebagai suatu rancangan yang menitikberatkan kepada pelaksanaan rancangan taktik untuk mencapai tujuan operasi (Griffin, 1999: 199-200).

apa yang akan dipakai pemerintah pada masa hadapan seandainya pemerintah memiliki wang untuk dibelanjakan. Ketiga, ekonomi berencana adalah ekonomi iaitu masing-masing satuan pengeluaran (atau perusahaan) hanya memakai sumber otak manusia, bahan dan peralatan yang diperuntukkan dan menjual produknya kepada pemerintah pusat. Keempat, perancangan kadangkala bererti penentuan sasaran pengeluaran oleh pemerintah walaupun untuk satu atau dua buah industri sahaja yang dianggap penting. Kelima, sasaran perekonomian dimaksudkan untuk memperuntukkan semua buruh, bahan mentah dan sumber lainnya ke pelbagai bidang perekonomian. Keenam, kata perancangan diguna untuk menggambarkan sarana yang dipergunakan pemerintah untuk memaksakan sasaran-sasaran yang ditetapkan sebelumnya kepada syarikat swasta.

Perancangan pembangunan pada awalnya tersebut dianggap sebagai sebuah disiplin ilmu yang hanya menekankan kepada ilmu ekonomi sahaja kerana permasalahan pokok perancangan pembangunan pada masa itu adalah berhubungan dengan masalah ekonomi⁴. Perancangan pembangunan kemudian berkembang ke pelbagai bidang. Persoalan pembangunan bukan sahaja persoalan memenuhi keperluan masyarakat yang dipengaruhi oleh aspek ekonomi semata-mata, tetapi juga aspek-aspek sosial, budaya, fizikal prasarana dan ruang. Dengan perkataan lain, persoalan pembangunan bersifat multidimensi. Oleh itu, di pelbagai negara termasuk di

⁴ Tingginya perhatian terhadap perancangan pembangunan menurut Lincoln Arsyad (1999: 112) disebabkan tiga faktor utama iaitu pertama, munculnya hasrat Negara Sedang Membangun (*developing country*) untuk mempercepat proses pembangunan ekonomi dan mempersiapkan landasan ekonomi yang kuat bagi pembangunan selanjutnya, kedua, perancangan ekonomi di negara-negara sosialis (yang dianggap negara pertama yang menjalankan perancangan ekonomi sistematik dengan konsep pembangunan lima tahunan) menyebar ke negara lain, dan ketiga, pengalaman perancangan (*war time planning*) di Eropah dan Amerika Syarikat yang menunjukkan bahawa peranan pemerintah mempengaruhi tingkat dan arah pertumbuhan ekonomi tidak semata-mata mengutamakan kepada kekuatan pasaran (*market forces*).

Indonesia, istilah perancangan pembangunan lebih umum digunakan dibandingkan dengan perancangan ekonomi.

Kemunculan ilmu perancangan pembangunan di negara-negara yang menganut faham sosialis menekankan kemutlakan peranan pemerintah dalam kegiatan ekonomi dan pembangunan. Untuk dapat mengarahkan peranan pemerintah tersebut secara sistematis dalam mendorong proses pembangunan, muncullah pemikiran dalam kalangan ahli untuk menggunakan konsep perancangan pembangunan. Perancangan pembangunan di negara sosialis dikenal dengan istilah perancangan pembangunan terpusat (*central planning*). Perancangan pembangunan terpusat ini dilakukan guna dapat menyelaraskan usaha pemerintah dalam mendorong proses pembangunan nasional. Perancangan pembangunan terpusat ialah perancangan yang dilaksanakan dengan menggunakan kekuasaan pemerintah dan kekuatan politik sebagai landasan utama.

Di negara kapitalis pula, perancangan pembangunan hadir sebagai bentuk campur tangan pemerintah. Dalam pandangan kaum kapitalis, pemerintah diperlukan dalam perancangan pembangunan disebabkan adanya kegagalan pasaran (*market failure*)⁵. Menurut Klosterman (1985), perancangan di negara kapitalis melingkupi empat fungsi sosial. Pertama, kepentingan umum seperti pembangunan infrastruktur, kedua, mengurangi impak negatif (*negative externality*) daripada kegiatan individu dan kelompok seperti sisa buangan dan pencemaran, ketiga, menyediakan matlamat bagi pembuatan keputusan awam seperti tata guna tanah, dan keempat, mengurangi adanya jurang ekonomi dan sosial.

⁵ Kegagalan pasar (*market failure*) diertikan sebagai ketidakmampuan pasar dalam menjalankan fungsinya untuk menyelesaikan persoalan ekonomi yang tercermin daripada adanya barang awam (*public goods*), *externality*, dan maklumat tidak simetri.

Perancangan pembangunan di negara-negara kapitalis seperti United Kingdom dan Amerika Syarikat dilaksanakan guna mencapai pertumbuhan ekonomi dengan tingkat guna tenaga penuh dan harga-harga yang stabil melalui dasar fiskal dan dasar monetari (Lincoln, 1999: 68). Pemerintah berusaha melakukan perancangan ekonomi guna mencegah ketidakstabilan ekonomi. Kehadiran perancangan pada negara kapitalis menurut Klosterman (1985), tidak lain merupakan implikasi daripada fungsi pemerintah dalam pembangunan terutama dalam menyediakan barang awam, mengurangi biaya sosial akibat kesan negatif seperti pencemaran dan menjaga kestabilan ekonomi.

Perancangan pembangunan sebagai sebuah disiplin ilmu kemudian berkembang pesat pula di negara-negara bukan sosialis setelah Perang Dunia II berakhir. Pada masa itu terdapat dua kelompok negara yang berkeinginan untuk memacu proses pembangunan negaranya secepat mungkin iaitu kelompok negara yang kalah perang dan kelompok negara yang baru merdeka. Dalam kelompok negara yang kalah perang seperti German, Itali dan Jepun, perancangan pembangunan ditujukan untuk membangun kembali negara dengan segera daripada kehancuran akibat peperangan. Pada kelompok negara yang baru merdeka pula perancangan pembangunan diarahkan untuk mengejar kemunduran dari negara-negara lain sebagai akibat daripada penjajahan yang cukup lama. Termasuk ke dalam kelompok ini yakni negara-negara bekas jajahan di kawasan Asia dan Afrika. Pada negara-negara yang baru merdeka ini, perancangan pembangunan dilaksanakan dalam bentuk *planning by incentive* dengan menggunakan mekanisme pasar⁶ sebagai landasan utama.

⁶ Istilah mekanisme pasar diertikan sebagai tarik menarik antara kekuatan permintaan dan penawaran dalam menentukan harga dan kuantiti keseimbangan di pasar.

Sebagai negara kalah perang, Jepun melakukan perancangan pembangunan dengan menitikberatkan kepada pembangunan infrastruktur ekonomi seperti industri, jalan dan perumahan. Perancangan pembangunan di negara Jepun bermula pada tahun 1962. Pada tahap awal, perancangan pembangunan diutamakan pada pembangunan pusat pertumbuhan dan pembangunan bandar-bandar industri. Tahapan kedua dilanjutkan pada tahun 1969 dengan perhatian kepada pembangunan jaringan pengangkutan terutama jaringan kereta api yang dikenal dengan nama *shinkansen*. Pembangunan jaringan pengangkutan bertujuan untuk menghubungkan pelbagai bandar-bandar industri yang telah dibina pada tahap pertama. Tahap ketiga perancangan pembangunan dilakukan pada tahun 1977 dengan perhatian pembangunan pada persekitaran penempatan. Tahap keempat perancangan pembangunan meliputi tempoh tahun 1989 hingga 2000. Pada tahap keempat diperkenalkan Wilayah Modal Nasional (*National Capital Region/NCR*) yang meliputi pembangunan di kawasan utama iaitu Kawasan Bandaraya Tokyo (*Tokyo Metropolitan Area*) dan luar Bandaraya Tokyo. Matlamat perancangan pada tahap keempat ini adalah menjadikan NCR sebagai pusat kegiatan politik, ekonomi dan budaya yang bertaraf nasional dan antarabangsa (Srinivas, t.t).

Begitu pula dengan negara India yang membuat rancangan pembangunan lima tahunan yang dimulai pada tahun 1951. Rencana pembangunan lima tahun (Repelita) India didasarkan kepada pelbagai model pertumbuhan, misalnya pada Repelita pertama didasarkan kepada aplikasi model pertumbuhan ekonomi yang diperkenalkan oleh Harrod-Domar⁷ dan pada Repelita kedua melaksanakan model

⁷ Model yang dibina Harrod (1939) dan Domar (1947) merupakan model pertumbuhan ekonomi. Teori Harrod-Domar menganalisis persyaratan-persyaratan yang diperlukan oleh suatu negara agar perekonomiannya dapat tumbuh dan berkembang dalam jangka panjang secara mantap (*steady*

empat sektor dan begitu juga dengan Repelita selanjutnya yang menggunakan model-model yang lebih maju⁸.

Negara Malaysia sebagai negara yang baru merdeka memulai perancangan pembangunan dengan membuat *National Economic Planning* (NEP) dan membuat *First Malayan Five Year Development Plan* (FMP) untuk tempoh 1956-1960. NEP bertujuan untuk mengatasi persoalan kesenjangan ekonomi antara etnik di Malaysia. Pada tahun 1971, Perdana Menteri Tun Abdul Razak memperkenalkan program Dasar Ekonomi Baru (DEB). Matlamat Dasar Ekonomi Baru adalah untuk mencapai perpaduan negara dan perpaduan nasional. Dasar Ekonomi Baru disusun untuk menjalankan strategi membasmi kemiskinan dan memperbetulkan ketidakseimbangan ekonomi. Kemudian pada tahun 1991 Perdana Menteri Mahathir memperkenalkan Dasar Pembangunan Nasional (DPN) yang bermatlamat menciptakan keseimbangan pembangunan untuk mencapai masyarakat yang bersatu (Zeenath Kausar, 2000: 201-203).

Di Indonesia pula, usaha perancangan pembangunan sudah dimulai pada masa Orde Lama⁹. Usaha perancangan pembangunan di Indonesia ditandai dengan dibentuknya Panitia Pemikir Siasat Ekonomi pada April 1947 yang diketuai oleh Mohammad Hatta. Panitia ini berhasil membuat dokumen rancangan yang bertajuk Dasar Pokok daripada Pelan Mengatur Ekonomi Indonesia. Dokumen inilah yang merupakan awal

growth). Kedua pakar ekonomi ini mencuba melengkapinya kekurangan daripada teori Keynes (1936) yang berkaitan dengan tenaga kerja dan teori ekonomi jangka pendek. Model Harrod-Domarini menekankan pentingnya peranan tabungan dan pelaburan dalam pembangunan.

⁸ Penjelasan teknikal daripada model pertumbuhan yang dipergunakan dalam perancangan pembangunan di India dapat dilihat dalam Jhingan (2008: 325-334).

⁹ Orde lama adalah istilah yang dipergunakan untuk masa pemerintahan Soekarno. Orde lama bermula pada tahun 1945 dan berakhir dengan mundurnya Presiden Soekarno yang ditandai dengan penyerahan kekuasaannya kepada Soeharto melalui Surat Perintah 11 Mac 1966.

sejarah perancangan pembangunan yang ada di Indonesia. Walaupun demikian, akibat keadaan politik yang berkejolak pada masa itu, dokumen ini tidak dapat dijalankan hingga mesti dibuat dokumen perancangan yang lain seperti dokumen Pelan Produksi Tiga Tahun Republik Indonesia dengan tempoh tahun 1948-1950. Rancangan ini pun gagal kerana Indonesia beralih menjadi negara persekutuan.

Perancangan pembangunan di Indonesia memulai tahapan baru dengan dibentuknya Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT) pada tahun 1956 hingga tahun 1960. Namun dokumen ini juga gagal dilaksanakan kerana adanya gejolak politik iaitu dengan dikeluarkannya perintah Presiden 5 Julai 1959 yang mengembalikan perlembagaan negara kepada Undang-undang Dasar 1945. Sebagai tindakan lanjut daripada perintah Presiden ini terbentuknya Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang bertugas menyusun rancangan pembangunan nasional. Dewan Perancang Nasional menghasilkan dokumen perancangan yang disebut Rencana Pembangunan Semesta Berencana (*Comprehensive National Development Plan*) dalam tempoh 1961-1969. Melalui Penetapan Presiden Nomor 12 tahun 1963, Dewan Perancang Nasional akhirnya berubah menjadi Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas) hingga kini. Lahirnya Bappenas merupakan awal sejarah munculnya institusi perancangan di Indonesia.

Perancangan pembangunan pada masa Orde Baru¹⁰ mengalami kemajuan yang sangat pesat. Bappenas diberikan tugas untuk membuat rancangan pemulihan ekonomi yang tertulis dalam dokumen perancangan yang disebut dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Repelita pertama yang dimulai pada tahun

¹⁰ Orde baru merupakan istilah yang digunakan pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto (1966-1998).

1969 hingga tahun 1973 dimuat dalam dokumen perencanaan yang dikenal dengan nama Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)¹¹. Repelita ini berlangsung hingga Repelita VI yang berakhir pada tahun 1998 akibat adanya cubaan dalam bentuk krisis ekonomi yang melanda Indonesia¹².

Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1998 menunjukkan lemahnya asas ekonomi Indonesia dan juga menunjukkan lemahnya paradigma pembangunan pada masa Presiden Soeharto. Paradigma pembangunan yang diamalkan oleh pemerintah pada masa itu ditumpukan kepada pertumbuhan ekonomi (Bratakusumah, 2003). Akibat daripada krisis ekonomi yang telah memberi kesan buruk kepada mekanisme penyusunan perancangan. Maka sejak tahun 1998 Repelita dan GBHN sebagai dokumen perancangan pembangunan tidak lagi dapat dilaksanakan.

Walaupun demikian, krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia telah menghasilkan reformasi dan otonomi daerah. Reformasi di Indonesia yang bermula pada tahun 1998 bertujuan untuk meruntuhkan kekuasaan Orde Lama dan Orde Baru yang cenderung sekular. Reformasi perlu dijadikan kes dalam memahami peranan etika keagamaan dalam pembangunan dan perubahan sosial. Reformasi yang bermula daripada krisis moneteri sehingga meluas menjadi krisis ekonomi dan krisis moral

¹¹ GBHN adalah dokumen perancangan yang memuat arah dan tujuan pembangunan selama lima tahun. GBHN merupakan hasil keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang mesti dijalankan oleh presiden.

¹² Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 sebenarnya merupakan kesan berantai (*contagion effect*) daripada krisis ekonomi yang terjadi secara regional. Krisis ini disebut juga dengan krisis moneteri yang ditandai dengan jatuhnya nilai mata wang rupiah terhadap US\$ menjadi Rp. 17,000/US\$ 1. Pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan sebesar -13 peratus. Krisis ekonomi semakin memburuk akibat perilaku serakah daripada pelaku ekonomi yang melakukan spekulasi untuk mencari keuntungan serta perilaku panik daripada pengusaha yang diikuti oleh aliran modal keluar (*capital flight*). Krisis moneter akhirnya menyebabkan terjadinya krisis sosial, krisis politik, krisis moral dan krisis keamanan (Soesilo Bambang Yudhoyono, 2006).

yang akhirnya menyebabkan pula timbulnya konflik sosial (Bustanuddin Agus, 2007: 17-21).

Reformasi terus bergerak sehingga menimbulkan tuntutan desentralisasi pemerintahan. Tuntutan akan desentralisasi pemerintahan ini akhirnya memunculkan Undang-undang Nombor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan diikuti dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah¹³. Kedua-dua Undang-undang ini dikenal juga dengan nama Undang-undang otonomi daerah¹⁴ dan desentralisasi fiskal. Pelaksanaan otonomi daerah yang bermula pada tahun 2001 merupakan kesempatan baru dalam desentralisasi pembangunan di Indonesia.

Selari dengan pelaksanaan otonomi daerah, perancangan pembangunan juga mengalami perubahan. Perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945 telah pula mengakibatkan perubahan dalam pengelolaan pembangunan. Setelah Undang-undang Dasar tahun 1945 diubah, dokumen GBHN sebagai panduan penyusunan

¹³ Menurut Amri (2000), lahirnya kedua-dua undang-undang tersebut disebabkan oleh dua motif iaitu motif ekonomi dan motif politik. Pada motif ekonomi diertikan sebagai tuntutan daerah akan keadilan dan pemerataan pembangunan. Daerah yang kaya akan sumberdaya alam seperti Aceh, Riau dan Irian Jaya merasa kurang mendapatkan hasil daripada sumberdaya alam yang dimilikinya kerana cukai diambil oleh pemerintah pusat. Di lain pihak ada pula daerah yang kurang memiliki sumber daya alam. Daerah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah inilah yang menuntut keadilan dan pemerataan agar mereka mendapatkan dana pembangunan sebagai ganti rugi hasil sumberdaya alamnya. Motif kedua adalah motif politik iaitu demokrasi. Daerah menginginkan adanya keluasaan untuk mengatur dan menentukan sendiri apa yang ingin dilakukan dan bagaimana cara melakukannya, kerana mereka merasa bahawa yang mengetahui tuntutan masyarakat daerah adalah pemerintah daerah bukan pemerintah pusat. Inilah sebenarnya yang diertikan sebagai otonomi daerah.

¹⁴ Otonomi daerah mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ditinjau kembali menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Otonomi daerah diertikan sebagai kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut inisiatif sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan pokok otonomi daerah adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan perkhidmatan awam dan mewujudkan demokrasi lokal. Pembahasan mendalam tentang otonomi dan pembangunan daerah antaranya dapat dilihat pada Mudradjad Kuncoro (2004) dan Sjafrizal (2009).

rancangan pembangunan nasional tidak lagi dibuat. Oleh itu pemerintah Indonesia memerlukan dokumen perancangan pembangunan yang dapat digunakan sebagai arah dan keutamaan pembangunan secara menyeluruh.

Untuk mengisi keperluan perancangan pembangunan, dibuatlah Undang-undang Nombor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN ini merupakan landasan undang-undang dalam bidang perancangan pembangunan sama ada oleh pemerintah pusat mahupun pemerintah daerah. SPPN ialah kesepaduan tata cara perancangan pembangunan untuk menghasilkan rancangan-rancangan pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh pihak penyelenggara negara dan masyarakat di peringkat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Perancangan pembangunan nasional sebagaimana dimuat dalam SPPN menghasilkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Dokumen ini mengandungi perancangan untuk tempoh waktu perancangan 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk tempoh 5 tahun, dan Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta).

Selari dengan SPPN ini, Kota Medan sebagai salah satu tingkatan pemerintahan daerah memiliki dokumen perancangan pembangunan iaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Medan tahun 2006-2010. Dokumen perancangan ini memuat visi, misi, program dan arah pembangunan Kota Medan selama tempoh tahun tersebut.

Penyusunan dokumen perancangan tersebut di atas berhasrat untuk menyelesaikan masalah, cabaran dan ancaman yang dihadapi oleh Kota Medan. RPJM Kota Medan tahun 2006-2010 disusun untuk dapat menyelesaikan masalah pembangunan yang terdiri daripada: a) kemakmuran masyarakat; b) menciptakan pemerintahan yang baik dan berkesan; c) meningkatkan sarana dan prasarana ekonomi; dan d) menciptakan kehidupan masyarakat yang religius dan harmoni.

Daripada huraian di atas terlihat bahawa penyusunan perancangan pembangunan bertujuan untuk menyelesaikan pelbagai persoalan pembangunan Kota Medan. Keadaan ini menunjukkan bahawa sepatutnya perancangan pembangunan yang disusun dapat menyelesaikan pelbagai persoalan.

1.3 Pernyataan Masalah

Sebagai asas Undang-undang penyusunan perancangan pembangunan di Indonesia, Undang-undang Dasar 1945 merupakan sumber Undang-undang tertinggi dan merupakan sumber daripada segala sumber Undang-undang yang ada di Indonesia. Undang-undang Dasar 1945 memuat visi dan misi abadi bangsa Indonesia. Visi abadi yang dimaksudkan sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 ialah “Negara Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”. Misinya adalah pertama, melindungi segenap bangsa Indonesia; kedua, memajukan kesejahteraan umum; ketiga, mencerdaskan kehidupan bangsa; dan keempat, ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Menurut Sri Edi Swasono (2010: 22), salah satu pasal yang memuat nilai Islam dalam UUD 1945 adalah pasal 33. Dalam Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 tertulis “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas dasar asas kekeluargaan” dapat diartikan bahwa perekonomian secara tuntutan harus disusun, tidak dibiarkan tersusun sendiri sesuai dengan kehendak dan perilaku penguasa pasaran. Ketidakseimbangan yang muncul harus disusun semula dengan campur tangan pemerintah, agar kekuatan pasaran tidak menghapuskan kekuatan rakyat. Perekonomian disusun selari dengan Firman Allah SWT pada Surah *al-Hasyar* ayat 7 yang ertinya “...supaya harta itu jangan hanya beredar antara orang-orang kaya antara kamu”. Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan adanya demokrasi ekonomi. Pasal 33 UUD 1945 memuat faham kebersamaan dan asas kekeluargaan (*mutualism* dan *brotherhood* atau berjamaah dan berukhuwah¹⁵) dan bukan pada asas perorangan (individualistik) sebagaimana demokrasi Barat. Dalam perspektif Islam, persaudaraan ini selari dengan ayat *al-Hujurat* ayat 10 yang bermaksud: “Orang-orang beriman itu sesungguhnya bersaudara. Sebab itu damaikanlah (perbaikilah hubungan) antara kedua saudaramu itu dan takutlah terhadap Allah SWT, supaya kamu mendapat rahmat”.

Sebagai dokumen perancangan yang terikat dengan ketentuan perundangan yang berlaku, Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila merupakan asas falsafah dan ideologi dalam penyusunan RPJM Kota Medan. Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila sangat banyak mengandungi nilai-nilai Islam. Sebagai contoh dalam

¹⁵ Dalam pandangan Sri Edi Swasono (2010) salah satu nilai kemanusiaan yang ditekankan dalam Islam adalah ukhuwah atau persaudaraan. Menurut al-Qur’an, hidup bersama itu merupakan kenikmatan terbesar, seperti firman-Nya: “Dan ingatlah akan kenikmatan Allah kepadamu ketika kamu dahulu (masa jahiliah) bermusuhan-musuhan, maka Allah mempersatukan hatimu, lalu menjadikannya karena nikmat Allah orang-orang yang bersaudara” (*al-‘Imrān*, 3: 103). Ukhuwah dapat dibezakan menjadi ukhuwah *diniyat* (persaudaraan sesama agama), ukhuwah *waṭāniat* (persaudaraan sesama bangsa) dan ukhuwah *basyariat* (persaudaraan sesama manusia).

pembukaan Undang-undang Dasar 1945 tertulis "...kemerdekaan Indonesia diperoleh atas berkat rahmat Allah yang Maha Kuasa". Begitu pula dengan Pancasila yang mengandung makna-makna ketauhidan dan nilai-nilai Islam seperti prinsip Ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan sosial. Permasalahannya, apabila Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila yang mengandung nilai-nilai Islam dijadikan asas falsafah dan ideologi dalam penyusunan RPJM Kota Medan, apakah nilai-nilai Islam juga terkandung dalam RPJM Kota Medan?

RPJM Kota Medan tahun 2006-2010 memuat visi Kota Medan iaitu Kota Metropolitan yang Moden, Madani dan Religius. Visi moden diertikan sebagai kota perdagangan dan perkhidmatan dengan sumber insani yang berpengetahuan yang beriman dan bertakwa. Visi Madani diertikan sebagai kota beradab dan beragama. Religius pula bermakna bahawa fungsi, peranan dan kedudukan agama mesti dijadikan sebagai asas moral, spiritual dan etika dalam penyelenggaraan pemerintah serta diusahakan agar segala peraturan daerah diasaskan dengan nilai-nilai religius. Dalam RPJM Kota Medan tahun 2006-2010 telah tercatat visi Kota Medan iaitu Kota metropolitan, moden, madani dan religius. Dalam RPJM Kota Medan, kata-kata moden madani dan religius telah dihuraikan dan dihubungkan dengan nilai-nilai Islam seperti iman dan takwa, beradab, beragama, zakat, wakaf dan sebagainya. Persoalannya apakah visi Kota Medan iaitu madani dan religius yang mengandung nilai-nilai Islam telah bersesuaian dengan pembangunan berteraskan Islam?

Di samping itu terdapat program pembangunan dengan sasaran kepada kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan agama Islam seperti keluarga *sakīmat*, perpustakaan

masjid, dan pengelolaan zakat dan wakaf. Persoalannya apakah perancangan pembangunan yang disusun dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah boleh memahami punca masalah? Apakah yang dirancang tepat dengan masalah? Apakah perancangan ini boleh membina perubahan? Apakah acuan, pelaku, skala waktu, kerangka, kaedah, peralatan dan matlamat dalam RPJM Kota Medan ini? Apakah RPJM berkesesuaian dengan tujuan pembangunan sebagaimana yang digariskan dalam Islam? Bagaimanakah pula perancangan pembangunan itu sendiri dipandang daripada perspektif prinsip pembangunan berteraskan Islam?

Kajian ini berhasrat meneliti persoalan-persoalan kajian di atas. Dengan perkataan lain, kajian ini secara umum bertujuan untuk mengenal pasti intipati perancangan pembangunan yang diguna pakai dalam perancangan pembangunan Kota Medan dan menganalisisnya dari perspektif pembangunan berteraskan Islam. Tujuan daripada penganalisan bukan pada Islami atau tidaknya perancangan pembangunan tersebut, namun ditumpukan kepada penganalisan apakah perancangan pembangunan tersebut betul atau tidak dilihat dari perspektif pembangunan berteraskan Islam.

Untuk mencapai hasrat tersebut, penganalisan persoalan kajian cuba dijawab dengan menganalisis perancangan pembangunan Kota Medan dengan menggunakan tujuh prinsip Pembangunan Islam yang dibina oleh Muhammad Syukri Salleh (2003). Tujuh prinsip pembangunan berteraskan Islam merupakan perkara asas yang menjadi prinsip kepada perencanaan pembangunan berteraskan Islam.

1.4 Objektif Kajian

Secara umum objektif kajian tesis ini adalah menganalisis RPJM Kota Medan dan merumuskan perancangan pembangunan dari perspektif prinsip pembangunan berteraskan Islam. Secara khusus objektif kajian ini adalah seperti berikut:

1. Mengenal pasti intipati RPJM Kota Medan.
2. Menganalisis RPJM Kota Medan dari perspektif prinsip pembangunan berteraskan Islam.
3. Mencadangkan perancangan pembangunan Kota Medan dari perspektif prinsip pembangunan berteraskan Islam.

1.5 Persoalan Kajian

Berdasarkan latar belakang dan pernyataan masalah yang telah dihuraikan dan dihubungkan dengan objektif kajian, persoalan kajian yang dicadangkan dalam kajian adalah seperti berikut:

1. Apakah RPJM Kota Medan boleh memahami punca masalah pembangunan Kota Medan?
2. Apakah perancangan pembangunan selari dan tepat dengan masalah pembangunan Kota Medan?
3. Apakah RPJM Kota Medan boleh membina perubahan?
4. Apakah acuan, pelaku, skala waktu, kerangka, kaedah, peralatan dan matlamat dalam RPJM Kota Medan?
5. Bagaimanakah RPJM Kota Medan ditinjau dari perspektif tujuh prinsip pembangunan berteraskan Islam?

6. Bagaimanakah sepatutnya perancangan pembangunan Kota Medan dari prinsip pembangunan berteraskan Islam?

Sebagaimana digambarkan dalam Jadual 1.1, untuk mencapai objektif pertama, terdapat empat persoalan yang harus dijawab iaitu pertama, apakah perancangan boleh memahami masalah? Kedua, apakah yang dirancang selari dan tepat dengan masalah? Ketiga, apakah RPJM boleh membina perubahan? Keempat, apakah acuan, pelaku, skala waktu, kerangka, kaedah, peralatan dan matlamat dalam RPJM Kota Medan? Untuk menjawab objektif kedua, persoalan yang harus dijawab iaitu bagaimana RPJM Kota Medan dilihat daripada tujuh prinsip pembangunan berteraskan Islam. Untuk mencapai objektif ketiga, satu persoalan juga harus dijawab iaitu bagaimanakah sepatutnya perancangan pembangunan Kota Medan daripada prinsip pembangunan berteraskan Islam.

Jadual 1.1: Hubungan Objektif dan Persoalan Kajian

Objektif	Persoalan Kajian
1. Mengetahui pasti intipati RPJM Kota Medan.	i. Apakah RPJM boleh memahami punca masalah? ii. Apakah yang dirancang dalam RPJM selari dan tepat dengan masalah? iii. Apakah RPJM boleh membina perubahan?
2. Menganalisis RPJM Kota Medan dari perspektif pembangunan berteraskan Islam.	iv. Apakah acuan, pelaku, skala waktu, kerangka, kaedah, peralatan dan matlamat dalam RPJM Kota Medan? v. Bagaimanakah RPJM Kota Medan dilihat dari tujuh prinsip pembangunan berteraskan Islam?
3. Mencadangkan perancangan pembangunan Kota Medan berteraskan Islam.	vi. Bagaimanakah sepatutnya perancangan pembangunan Kota Medan dari prinsip pembangunan berteraskan Islam?

1.6 Definisi Operasional

Untuk mempermudah perbincangan tesis ini, ada beberapa kata kunci yang mesti diberikan definisi secara operasional sesuai dengan tajuk tesis. Kata kunci-kata kunci tersebut ialah pembangunan berteraskan Islam, perancangan pembangunan, perancangan pembangunan berteraskan Islam dan RPJM Kota Medan 2001-2010. Kata kunci tersebut diperlukan dalam tesis ini kerana hubungannya dengan penerokaan terhadap RPJM Kota Medan.

Dalam kajian ini, pembangunan berteraskan Islam diguna kerana kajian ini berhasrat untuk meneroka perancangan pembangunan Kota Medan daripada perspektif Islam terutamanya dilihat daripada tujuh prinsip pembangunan berteraskan Islam. RPJM merupakan salah satu strategi dan bentuk dokumen perancangan pembangunan. RPJM Kota Medan tahun 2006-2010 dipilih sebagai kata kunci kerana RPJM Kota Medan tahun 2006-2010 ini digunakan sebagai objek kajian.

1.6.1 Perancangan Pembangunan

Untuk mencapai objektif kajian iaitu menganalisis perancangan pembangunan dari perspektif Islam, maka perlu difahami terlebih dahulu definisi perancangan pembangunan lazim. Conyers dan Hills (1994) mendefinisikan perancangan sebagai suatu proses yang berterusan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan daripada pelbagai alternatif penggunaan sumber untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa akan datang.

Lincoln Arsyad (2010: 157) mengemukakan bahawa daripada definisi yang dikemukakan di atas ada empat elemen perancangan yang penting iaitu:

1. Merencanakan bererti memilih. Definisi ini dikemukakan oleh Yulius Nyerere (mantan Presiden Tanzania) ketika menyampaikan pidato Repelita II Tanzania pada tahun 1969. Ertinya, perancangan merupakan proses memilih antara pelbagai kegiatan yang diinginkan, kerana tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam masa yang sama. Hal itu mempamerkan bahawa hubungan antara perancangan dan proses pengambilan keputusan sangat erat. Oleh itu, banyak buku mengenai perancangan membahas pendekatan-pendekatan alternatif dalam proses pengambilan keputusan, terutama yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan dan urutan tindakan dalam proses pengambilan keputusan.
2. Perancangan merupakan alat pengagihan sumber. Penggunaan istilah sumber menunjukkan segala sesuatu yang diandaikan berguna dalam mencapai suatu tujuan tertentu. Sumber mencakup sumber manusia; sumber alam (tanah, air, bahan galian, dan sebagainya); sumber modal dan kewangan. Perancangan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana sumber yang tersedia digunakan sebaik-baiknya. Oleh itu, jumlah dan kualiti sumber tersebut sangat berpengaruh dalam proses memilih antara pelbagai pilihan tindakan yang ada.
3. Perancangan merupakan alat untuk mencapai tujuan. Konsep perancangan sebagai alat pencapaian tujuan muncul selari dengan sifat dan proses penetapan tujuan.

4. Perancangan untuk masa hadapan. Salah satu unsur penting dalam perancangan adalah unsur waktu. Tujuan-tujuan perancangan dibuat untuk dicapai pada masa yang akan datang. Oleh itu, perancangan berkaitan dengan masa hadapan.

Definisi lain perancangan pembangunan dikemukakan oleh Lewis (1965) iaitu “suatu kumpulan polisi dan program pembangunan untuk menggalakkan masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber yang tersedia secara lebih produktif”. Berbeza dengan definisi Lewis (1965), ahli perancangan pembangunan bangsa India Jhingan (1984) menyatakan: ”perancangan pembangunan adalah merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu pemerintah pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di masa tertentu pula”. Daripada definisi ini terlihat jelas bahawa Jhingan (1984) menekankan peranan pemerintah dalam perancangan disertai dengan adanya skala waktu tertentu dalam mencapai sasaran dan tujuan perancangan tersebut.

Definisi yang dikemukakan oleh Jhingan (1984) selari dengan definisi yang dikemukakan oleh Todaro (2000) yang mendefinisikan perancangan pembangunan (ekonomi) sebagai “suatu usaha pemerintah secara sengaja untuk melakukan koordinasi pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang untuk mempengaruhi secara langsung tingkat pertumbuhan daripada beberapa pembolehubah utama perekonomian nasional”.

Daripada definisi dan pengertian perancangan pembangunan di atas terlihat jelas bahawa terdapat beberapa komponen utama daripada perancangan pembangunan iaitu:

1. Perancangan pembangunan merupakan usaha yang dilakukan oleh pemerintah.
2. Perancangan dilakukan secara terencana dan sistematis untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan.
3. Perancangan mencakup skala waktu jangka panjang, menengah dan pendek.
4. Perancangan meliputi pemolehubah yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan.

Dalam kaitannya dengan perancangan pembangunan di Indonesia, pengertian perancangan pembangunan merujuk pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN. SPPN adalah satu kesatuan tata cara perancangan pembangunan untuk menghasilkan rancangan-rancangan pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 yang dimaksud dengan perancangan pembangunan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber yang tersedia.

Tujuan dan fungsi utama perancangan pembangunan di Indonesia berdasarkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah:

1. Mendukung koordinasi antara pelaku pembangunan.
2. Menjamin terciptanya integrasi, keselarasan dan keterkaitan antara daerah, waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah.
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perancangan, penganggaran (*budgeting*), pelaksanaan dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perancangan pembangunan.

5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber secara berkesan, efektif dan adil.

Dalam tesis ini, definisi perancangan pembangunan yang digunakan merujuk kepada definisi perancangan pembangunan sebagaimana yang termaktub dalam Undang-undang Nombor 25 Tahun 2004.

1.6.2 Pembangunan Berteraskan Islam

Pembangunan berteraskan Islam merupakan satu bidang baru yang lahir bersama lahirnya kebangkitan semula Islam dalam tahun-tahun tujuh puluhan terutama di negara-negara Barat. Prinsip-prinsip pembangunan berteraskan Islam terbentuk daripada *tasawwur* Islam. *Tasawwur* Islam pada asasnya ialah tapak bagi setiap aspek kehidupan manusia, manakala prinsip-prinsip pembangunan berteraskan Islam pula ialah tapak khusus bagi pembangunan (Muhammad Syukri Salleh, 2008: 4-5).

Konsep pembangunan yang diketengahkan oleh Islam adalah suatu konsep yang lengkap yang menggabungkan unsur-unsur keduniaan dan keakhiratan bagi memastikan wujudnya suatu masyarakat yang sejahtera lagi seimbang (Muhammad Hisyam Mohammad, 2007: xvii). Pembangunan berteraskan Islam mempunyai pengertian yang sangat berbeza daripada pengertian-pengertian pembangunan lazim¹⁶. Salah satu antara perbezaannya ialah matlamat pembangunan. Matlamat pembangunan dalam Islam berbeza dengan pembangunan lazim yang lebih mengarah

¹⁶ Pembangunan dalam pembangunan lazim sering diertikan dalam pelbagai pengertian misalnya sebagai modenisasi dan pertumbuhan ekonomi (Rostow, 1960, Peet dan Hartwick, 2009), pengurangan kemiskinan (Sen, 1999), penghapusan kemiskinan, pengurangan jurang ketidaksamaan dan pengurangan pengangguran (Seers, 1972: 21), memajukan keadaan masyarakat sebuah kawasan atau negara dengan konsep pembangunan tertentu (Chabib Mustofa, 2007), peningkatan keperluan asas hidup, peningkatan taraf hidup serta kebebasan untuk memilih (Todaro, 2000) dan sebagainya.

pada pengertian fizikal dan kebendaan. Bagi Islam pembangunan yang dilakukan oleh manusia seharusnya hanya mengejar satu tujuan utama, iaitu keredaan Allah SWT (*marḍāt Allah*). Menurut Muhammad Syukri Salleh (2002:49), pembangunan berteraskan Islam adalah pembangunan yang berasaskan kepada keesaan Allah SWT, matlamatnya ialah keredaan (*marḍāt Allah*) dan kerangkanya mencakupi skala waktu yang panjang, iaitu waktu kehidupan di alam roh, dunia dan akhirat. Sepanjang skala itu, manusia mesti mencapai kebahagiaan di dunia dan kebahagiaan di akhirat (*ḥasanat fī al-dunyā wa ḥasanat fī al-akhirat*).

Dalam pembangunan berteraskan Islam Allah SWT telah menciptakan sumber alam yang terdapat di dunia ini yang dapat dijadikan modal pembangunan. Modal itu hanya dapat dimanfaatkan dengan baik oleh orang-orang yang taat kepada Allah SWT dengan menggunakan sepenuhnya untuk kepentingan manusia. Oleh itu, diperlukan sejak awal pembangunan rohaniah sehingga benar-benar menjadi umat yang beriman dan beramal salih. Orang-orang inilah yang boleh melakukan aktiviti berhubungan dengan sumber alam. Sumber alam dapat digunakan untuk pembangunan rohani dan pembangunan ekonomi, politik sosio budaya dan aktiviti-aktiviti hidup lainnya (Muhammad Syukri Salleh, 2002: 49).

Menurut Khurshid Ahmad (2000: 13-14), paling tidak ada empat landasan yang mendasari pemikiran mengenai konsep pembangunan menurut Islam iaitu:

1. Tauhid (keesaan dan kedaulatan Allah SWT). Ajaran ini merupakan landasan daripada peraturan-peraturan tentang hubungan Allah SWT dengan manusia dan hubungan manusia dengan sesamanya.