

BAB VI

STRATEGI DAN ARAH KEBIJAKAN

Untuk mewujudkan visi dan misi, beserta tujuan dan sasaran yang telah dirumuskan, diperlukan penetapan mengenai upaya mencapai tujuan dan sasaran misi tersebut dalam bentuk strategi dan arah kebijakan pembangunan Jawa Timur 2014-2019. Strategi dan arah kebijakan merupakan rumusan perencanaan komperhensif tentang bagaimana mencapai tujuan dan sasaran dengan efektif dan efisien. Rumusan strategi merupakan pernyataan yang menjelaskan bagaimana tujuan dan sasaran akan dicapai, yang selanjutnya diperjelas dengan serangkaian arah kebijakan. Strategi dan arah kebijakan pencapaian tujuan dan sasaran masing-masing misi dilaksanakan berpedoman pada "payung besar" strategi umum yang menjadi landasan utama pembangunan Jawa Timur 2014-2019.

6.1. Strategi Umum

Untuk mewujudkan visi "Jawa Timur Lebih Sejahtera, Berkeadilan, Mandiri, Berdaya Saing, dan Berakhlak", melalui lima misi dalam bingkai "Makin Mandiri dan Sejahtera bersama Wong Cilik", dilakukan berlandaskan tiga strategi umum, sebagai berikut:

1. Pembangunan berkelanjutan berpusat pada rakyat (*people centered development*) yang inklusif, dan mengedepankan partisipasi rakyat (*participatory based development*).
2. Pertumbuhan ekonomi yang berpihak kepada masyarakat miskin (*pro-poor growth*), yang di dalamnya secara implisit termasuk strategi *pro-poor*, *pro-job*, *pro-growth*, dan *pro-environment*.
3. Pengarusutamaan gender (*pro-gender*).

Ketiga strategi umum tersebut merupakan landasan pembangunan Jawa Timur 2014-2019, sebagai kelanjutan dari pembangunan periode 2009-2014, dengan penegasan mengenai inklusivitas pembangunan yang berpusat pada rakyat (*people centered development*), bahwa pembangunan Jawa Timur adalah pembangunan untuk semua, tanpa kecuali, yang secara implisit di dalamnya mengandung makna pembangunan yang berkeadilan, dan merata.

Strategi umum pembangunan Jawa Timur 2014-2019 juga secara lebih tegas menyatakan keberpihakannya (*affirmative*) kepada rakyat miskin melalui strategi

pertumbuhan ekonomi yang berpihak kepada rakyat miskin, atau disebut *pro-poor growth* (Dollar and Kraay, 2000), yang dilandasi pemikiran bahwa pertumbuhan dan pemerataan harus berjalan serempak, dan bukan pilihan prioritas (*trade-off*) satu terhadap lainnya. Penegasan keberpihakan ini sejalan dengan label misi “Makin Mandiri dan Sejahtera bersama Wong Cilik”, di mana *wong cilik* atau rakyat miskin tidak boleh tertinggal atau ditinggalkan dalam memperoleh manfaat dari pertumbuhan ekonomi.

Penjelasan lebih rinci mengenai ketiga strategi umum tersebut adalah sebagai berikut:

6.1.1 Pembangunan berkelanjutan berpusat pada rakyat yang inklusif, dan mengedepankan partisipasi rakyat

Strategi pembangunan berpusat pada rakyat (*people centered development*) menempatkan individu bukan sebagai objek, melainkan sebagai subjek yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa rakyat, dan kekhasan lokal, serta kearifan lokal.

Pembangunan berkelanjutan berpusat pada rakyat yang inklusif dilakukan dengan melibatkan, dan bermanfaat bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat melalui keberpihakan pemerintah (*affirmative*) kepada kelompok yang terpinggirkan atau termarginalisasi, untuk memastikan semua kelompok masyarakat, tanpa kecuali, memiliki kapasitas yang memadai dan akses yang sama terhadap kesempatan ekonomi.

Pembangunan inklusif yang berpusat pada rakyat mengedepankan pemberdayaan rakyat, sekaligus partisipasi rakyat. Partisipasi merupakan proses aktif, di mana inisiatif diambil oleh masyarakat sendiri, dibimbing oleh cara berpikir mereka sendiri, dengan menggunakan sarana dan proses (lembaga dan mekanisme) di mana mereka dapat menegaskan kontrol secara efektif.

Kemampuan elemen masyarakat yang tertinggal ditingkatkan melalui pengembangan dan dinamisasi potensi yang mereka miliki, atau memberdayakannya. Upaya penerahan sumber daya untuk mengembangkan potensi ekonomi rakyat ini pada gilirannya akan meningkatkan produktivitas rakyat, sehingga baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam di sekitar keberadaan rakyat dapat ditingkatkan produktivitasnya. Dengan demikian, rakyat dan lingkungannya mampu secara partisipatif menghasilkan dan menumbuhkan nilai tambah ekonomis. Kemampuan penduduk miskin atau mereka yang berada pada posisi belum termanfaatkan secara penuh potensinya, akan meningkat, bukan hanya secara ekonomi, tetapi juga harkat,

martabat, rasa percaya diri, dan harga diri mereka (*nguwongke-wong*), serta terpeliharanya tatanan nilai budaya lokal.

Pemberdayaan sebagai implementasi dari pembangunan yang berpusat pada rakyat, tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomis, tetapi juga nilai tambah sosial dan budaya, sehingga partisipasi rakyat akan meningkat menjadi emansipasi rakyat. Tujuan akhir pemberdayaan adalah memandirikan masyarakat, dan membangun kemampuan memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara sinambung, dan berdaya saing.

Strategi *people-centered*, *participatory*, *empowering*, dan *sustainable* tersebut lebih luas dari semata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*), atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*). Konsep ini merupakan strategi pembangunan alternatif, yang menghendaki adanya demokrasi inklusif (*inclusive democracy*), pertumbuhan ekonomi yang memadai (*appropriate economic growth*), kesetaraan gender, dan *intergenerational equity*.

Pengembangan demokrasi harus memiliki dampak bagi peningkatan kesejahteraan rakyat, dan memiliki korelasi dengan upaya membebaskan *wong cilik* dari kemiskinan. Dengan pemahaman seperti ini, mengutip pemikiran Amartya Sen, penerima penghargaan Hadiah Nobel bidang Ilmu Ekonomi pada 1998, ide demokrasi secara esensial sangat berkaitan dengan praktik penalaran publik (*public reasoning*).

Penalaran publik dapat diartikan sebagai “alasan seluruh warganegara di dalam masyarakat yang majemuk”, yang dapat memfasilitasi perbedaan pendapat dalam berbagai masalah dengan alasan yang dapat diterima oleh bermacam orang dan/atau berbagai kelompok atau golongan masyarakat. Penalaran publik dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan adalah pemerintahan yang senantiasa membuka diskusi publik, yang berlangsung sebagai perluasan kebebasan sipil, kebebasan politik, dan partisipasi, ditunjang oleh berfungsinya perangkat *rule of law* yang menyangga seluruh instrumen pemerintahan yang demokratis.

Demokratisasi yang berkembang dalam ruang sipil dan politik harus menghasilkan perbaikan substansial untuk reformasi hukum, pemerintahan, dan representasi politik. Pemerintahan demokratis harus memiliki kemampuan membongkar berbagai kendala struktural dalam mentransformasikan demokrasi sebagai penalaran publik demi pemajuan hak sosial dan ekonomi rakyat. Tanpa kemampuan itu, demokratisasi substansial yang diidealkan akan mengalami kebangkrutan, yang antara

lain, ditandai merebaknya fenomena marjinalisasi, dan makin melemahnya kapasitas, serta kapabilitas masyarakat miskin dalam meningkatkan kesejahteraannya.

Di sinilah pentingnya pemahaman ide demokrasi dalam praktik penalaran publik sebagai isi dari hakikat berdemokrasi. Bagaimana kita mampu meningkatkan kapasitas masyarakat miskin untuk mengubah hubungan-hubungan kekuasaan, dan memajukan kebijakan-kebijakan alternatif yang berpihak kepada mereka. Salah satu cara yang dapat dilakukan, memfasilitasi pemberdayaan masyarakat miskin melalui pembentukan lembaga-lembaga berbasis komunitas lokal, meminjam konsep pemikiran Jurgen Habermas, sebagai "ruang publik deliberatif", yang sekaligus merupakan sebuah inovasi sosio-kultural yang berbasis pada ruang komunitas lokal untuk memprakarsai perubahan kontekstual.

Melalui "ruang publik deliberatif", yang dalam bahasa lebih sederhana disebut "musyawarah warga" atau "rembug warga", dapat dibangun upaya mengaktifkan para individu sebagai warganegara untuk berkomunikasi dan berdialog dalam sebuah ruang publik, yang hasilnya mampu mempengaruhi pengambilan keputusan publik pada level sistem politik. Ruang publik merupakan tempat di mana penalaran publik diuji dan dikontestasikan. Dari sini bisa dibangun titik awal untuk membangun proses penalaran sebagai cara untuk menghapuskan ketidakadilan.

Demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan pada musyawarah dan mufakat melalui penggalian masalah lewat dialog dan tukar pengalaman di antara warga. "Rembug warga" atau "ruang publik deliberatif" menjadi wahana artikulasi partisipasi warga untuk mengkaji masalah yang dijumpai di daerahnya melalui penalaran publik, sekaligus menjadi penyambung keterputusan hubungan atau diskoneksi antara institusi formal demokrasi dan para konstituen yang diwakilinya.

Inti dari demokrasi deliberatif adalah partisipasi warga secara langsung, dan tidak mengenal keterwakilan (*representation*), maupun istilah mayoritas dan minoritas. Demokrasi deliberatif mengutamakan kerja sama antar-ide dan antar-pihak. Demokrasi deliberatif, atau demokrasi musyawarah, lebih menonjolkan argumentasi, dialog saling menghormati, dan berupaya mencapai titik temu dan mufakat. Proses demokrasi deliberatif mendorong kompetensi komunikatif warga, yang memungkinkan setiap individu, tanpa kecuali, termasuk kaum marjinal, menyuarakan kebutuhannya.

"Rembug warga" merupakan pengejawantahan demokrasi deliberatif di tingkat lokal, yang memungkinkan terjadinya interaksi, komunikasi, dan dialog antar-warga

yang mengedepankan penalaran publik. Pranata "rembug warga" merupakan pengorganisasian swadaya di tingkat komunitas yang menumbuhkan proses penyadaran kolektif, karena peserta "rembug warga" adalah warga aktif yang hadir bukan semata memenuhi undangan, tetapi sebagai pihak yang memiliki agenda itu sendiri.

Membangun "ruang publik deliberatif" merupakan sebuah upaya menemukan "jalan lain" untuk menjembatani demokrasi elitis dan demokrasi partisipatoris, sekaligus sebagai "jalan tengah" atau "struktur tengah" antara sistem politik dan sektor privat. "Ruang publik deliberatif" bisa berfungsi sebagai mata rantai untuk menghubungkan secara horisontal prakarsa masyarakat miskin melalui partisipasi publik langsung. Ini merupakan bentuk demokrasi partisipatoris-deliberatif sebagai alternatif terhadap demokrasi representatif, di mana potensi rakyat miskin bisa diberdayakan melalui "ruang publik deliberatif".

Ide mengenai demokrasi memiliki korelasi dengan upaya membebaskan rakyat dari kemiskinan, dan mensejahterakan rakyat. Komunikasi, dialog, interaksi publik, dan partisipasi politik merupakan kata kunci dalam praktik demokrasi. Jika demokrasi dipahami sebagai proses penalaran publik yang terbuka, maka pemerintah harus membuka ruang untuk mendengar suara-suara yang berbeda dalam mengupayakan solusi bagi masalah yang dihadapi rakyat secara terbuka, termasuk mendengarkan yang tak terdengar (*hearing the unheard*). Pemerintah tidak boleh menutup katup atau saluran bagi suara-suara yang berbeda, termasuk juga suara-suara yang tak terungkap. Dengan kata lain, kita harus membangun sistem yang menjamin kebebasan rakyat untuk berbicara dan berpendapat yang memiliki korelasi dengan kebebasan dari kemiskinan.

Demokrasi harus memberi ruang kondusif bagi pembangunan agar pembangunan bukan sekadar dipahami sebagai capaian tingkat pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan akhir, tetapi juga harus dipahami sebagai pengembangan ekonomi yang menyangkut perhatian pada hakikat kehidupan manusia itu sendiri, dan kebebasan yang dapat mereka nikmati, sebagai sesuatu yang esensial dari ide mengenai pembangunan. Dengan demikian, pembangunan tidak cukup hanya mengejar tingkat pertumbuhan ekonomi, tetapi juga pengentasan rakyat miskin, peningkatan pendapatan rakyat yang memperhatikan pemerataan berkeadilan, peningkatan alokasi dana untuk pemenuhan hak-hak dasar rakyat, seperti pendidikan, kesehatan, dan fasilitas publik lainnya, yang dapat makin memperluas dan meningkatkan kualitas kehidupan dan kapabilitas rakyat.

Demokrasi juga harus ditekankan pada makna keadilan sosial, terutama konsep keadilan pada gagasan tentang kebebasan, kesetaraan, dan imbalan bagi tindakan yang

memberikan sumbangan untuk keuntungan bersama. Prinsip kebebasan harus mengacu pada kebebasan yang setara, di mana prinsip hak dan kewajiban menjadi dasar utama bagi kebebasan.

Paradigma keadilan memiliki dua prinsip, yang pertama, bahwa setiap orang harus memperoleh hak atas kebebasan dasar yang paling luas, dan sejalan dengan kebebasan yang sama bagi orang yang lain. Prinsip ini dibutuhkan untuk menjamin kebebasan dasar, yakni kebebasan berpikir, berkehendak, berpendapat, berkumpul, memilih, kebebasan untuk tidak ditangkap secara sewenang-wenang, hak untuk memiliki jabatan publik, dan kepemilikan pribadi. Kedua adalah prinsip perbedaan, yang memperbolehkan terjadinya ketidaksetaraan secara sosial dan ekonomi hanya jika memaksimalkan keuntungan bagi rakyat yang paling tidak diuntungkan, dan kesetaraan yang adil dalam memperoleh kesempatan bagi semua. Kesetaraan ini tidak hanya berarti kesetaraan dalam kesempatan kerja, tetapi juga kesempatan hidup. Kalau pun kita harus menerima ketidaksetaraan, seperti perbedaan perolehan keuntungan dalam strata ekonomi, di mana prinsip imbalan menjadi acuan, maka harus melalui cara yang adil, sehingga dalam konteks ini, prinsip keadilan telah berjalan sebagaimana mestinya.

6.1.2 Pertumbuhan ekonomi yang berpihak kepada masyarakat miskin (*pro-poor growth*)

Strategi pemberdayaan rakyat melepaskan diri dari perangkap *trade off* pertumbuhan dan pemerataan. Pertumbuhan ekonomi dan pemerataan harus berjalan serempak, dan bukan pilihan prioritas (*trade-off*) satu terhadap lainnya. Pemerataan akan menciptakan landasan lebih luas bagi pertumbuhan, dan menjamin pertumbuhan berkelanjutan, karena pola pertumbuhan adalah sama pentingnya dengan kecepatan pertumbuhan. Pola pertumbuhan yang tepat bukan yang vertikal, menghasilkan *trickle-down*, seperti yang telah terbukti tidak berhasil, tetapi haruslah yang bersifat horizontal (*horizontal flows*), yakni *broadly based*, *employment intensive*, dan tidak terkompartementalisasi.

Pertumbuhan ekonomi yang berjalan serempak dengan pemerataan merupakan pertumbuhan yang ramah bagi penduduk miskin, disebut *pro-poor growth*, yakni pertumbuhan ekonomi yang memperluas kesempatan dan kapabilitas penduduk miskin untuk lebih berpartisipasi, dan memperoleh manfaat lebih besar dari aktivitas ekonomi (Kimenyi, 2006). Sebuah pertumbuhan ekonomi belum cukup dikategorikan sebagai *pro-poor growth* jika hanya menyebabkan menurunnya jumlah penduduk miskin, dengan mengabaikan ketimpangan peningkatan pendapatan. Pertumbuhan

ekonomi disebut *pro-poor growth* jika proporsi peningkatan rata-rata pendapatan kelompok penduduk miskin lebih besar daripada proporsi peningkatan pendapatan kelompok penduduk yang tidak miskin (Kakwani and Pernia, 2000).

Strategi *pro-poor growth* secara konseptual memiliki definisi berbeda dengan strategi *pro-poor* dan *pro-growth* yang masing-masing berdiri terpisah, meski di dalam strategi *pro-poor growth* secara implisit juga mengandung unsur *pro-poor*, *pro-growth*, *pro-job*, dan *pro-environment*. Namun ketika keempat unsur tersebut tergabung di bawah konsep strategi *pro-poor growth*, maka melahirkan definisi baru yang berbeda dengan definisi masing-masing unsurnya. Strategi *pro-poor growth* juga bukan sekadar hasil penjumlahan dari keempat unsur tersebut.

Meski demikian, upaya mencapai *pro-poor growth*, tidak dapat dilepaskan dari kandungan unsur strategi pembangunan yang *pro-growth*, *pro-job*, *pro-poor*, dan *pro-environment*, yang masing-masing memiliki kontribusi untuk mewujudkan proporsi peningkatan rata-rata pendapatan kelompok penduduk miskin lebih besar daripada proporsi peningkatan pendapatan kelompok penduduk yang tidak miskin. Pertumbuhan ekonomi (*pro-growth*) harus dapat menciptakan lapangan kerja (*pro-job*), dan pendapatan yang lebih baik bagi semua golongan masyarakat, terutama penduduk miskin (*pro-poor*), serta pertumbuhan ekonomi tidak boleh merusak lingkungan (*pro-environment*).

Melalui strategi tersebut, diharapkan pertumbuhan dan pemerataan mampu berjalan serempak, sehingga pertumbuhan ekonomi melibatkan, menyentuh, dan bermanfaat sebesar-besarnya bagi semua, termasuk penduduk miskin, sehingga peningkatan pertumbuhan ekonomi pada saat yang sama disertai penurunan jumlah penduduk miskin, dan juga penurunan ketimpangan pendapatan.

6.1.3 Pengarusutamaan gender (*pro-gender*)

Strategi umum pembangunan Jawa Timur dijalankan dengan pengarusutamaan gender untuk meningkatkan keadilan dan kesetaraan gender, di mana pada setiap tahapan pembangunan, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, sampai dengan evaluasi, harus responsif gender. Laki-laki dan perempuan diposisikan sebagai pelaku (subjek) yang setara dalam akses, partisipasi dan kontrol atas pembangunan, serta pemanfaatan hasil pembangunan.

Pengarusutamaan gender merupakan strategi untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan,

pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, seluruh kebijakan dan program di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Pengarusutamaan gender ditujukan agar semua program pembangunan dilaksanakan dengan membuka kesempatan dan akses perempuan terhadap program pembangunan, agar dapat memberikan manfaat bagi perempuan yang setara dengan laki-laki.

6.1.4 Strategi dan Arah Kebijakan

Ketiga strategi umum tersebut menjadi pijakan utama penetapan dan pelaksanaan strategi dan arah kebijakan pencapaian tujuan dan sasaran setiap misi pembangunan Jawa Timur 2014-2019. Strategi dan arah kebijakan pencapaian tujuan dan sasaran masing-masing misi diuraikan dalam Tabel 6.1: