



# PEMBANGUNAN EKONOMI BERBASIS POTENSI WILAYAH DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT: ANALISIS PENGEMBANGAN EKONOMI KABUPATEN NGAWI

**Alih Aji Nugroho**

*Alumni Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada*

## **Abstrak**

Artikel ini memotret pengembangan ekonomi di Kabupaten Ngawi yang tidak berdasarkan atas potensi wilayahnya. Idealnya, pengembangan ekonomi dilakukan atas dasar potensi wilayah dan dupayakan untuk pemberdayaan masyarakat sekitar. Hal itu dimaksudkan agar pertumbuhan ekonomi daerah berbanding lurus dengan kesejahteraan masyarakat lokal. Penulis menyampaikan analisis kritisnya mengenai pembangunan ekonomi berbasis potensi wilayah dan pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Ngawi.

**Kata Kunci:** Pembangunan Ekonomi, Potensi Wilayah, Pemberdayaan, Pengembangan Ekonomi.

## **1 Pendahuluan**

Reformasi pada 1998 berdampak pada terbuka lebar demokrasi dalam menjalankan pemerintahan. Pada masa pemerintahan Orde Baru pemerintahan dijalankan dengan cara sentralistis. Daerah hanya menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan dari pusat. Kewenangan daerah hanya untuk menjalankan kebijakan yang ditetapkan oleh pusat. Pasca pemerintahan Orde Baru berakhir pintu demokrasi terbuka. Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri. Diberlakukannya otonomi daerah memungkinkan pemerintah daerah membuat kebijakan untuk daerahnya sendiri. Awal mulainya desentralisasi dimulai dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah. Daerah mulai diberi kewenangan untuk mengatur daerahnya. Secara umum UU No.22/1999 merupakan realisasi dari reformasi 1998 yang menggulingkan pemerintahan dictator ala presiden Soeharto.

Manfaatnya dirasakan positif akan tetapi belum menjamin keadilan sosial. Pembagian daerah antara daerah yang kaya dan yang miskin sumber daya belum diatur secara benar. Hierarki pemerintahan dari pemerintahan daerah sampai pemerintah pusat kewenangan belum jelas. Maka dari itu UU No.22/1999 disempurnakan dan diganti menjadi UU No.32/2004. Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah diperjelas. Hubungan kemitraan dan kesetaraan lembaga antar daerah menjadi tegas dan jelas. Berdasarkan undang-undang ini, semua fungsi pelayanan publik kecuali pertahanan, urusan luar negeri, kebijakan moneter dan fiskal, urusan perdagangan dan hukum, telah dialihkan ke daerah otonom.

Desentralisasi menjadikan daerah bisa mengatur pemerintahan sendiri tanpa diintervensi oleh pusat asal sesuai dengan perundangan yang berlaku. Pemerintah daerah juga berhak mengatur keuangannya sendiri yang dulu diatur oleh pusat. Istilah yang sering digunakan dan lebih dikenal adalah desentralisasi fiscal. Pemerintah daerah juga berwenang mengembangkan perokonomi daerahnya sesuai dengan potensi yang ada. Hal ini sangat berbeda pada saat rezim Orde Baru sebelum ada desentralisasi.

Diberlakukan desentralisasi memungkinkan pemerintah daerah mengoptimalkan potensi yang ada didaerahnya. Kreatifitas dan inovasi hal yang wajib dimiliki oleh pemerintah daerah agar mampu berkembang dan bersaing dengan daerah lainnya. Dampak positif dari sistem desentralisasi ini daerah mampu melihat permasalahan yang dihadapi masyarakat dan dapat secara langsung mengatasi masalah yang ada. Daerah diharapkan mampu memberdayakan masyarakatnya agar bisa memiliki kehidupan yang lebih baik. Pembangunan yang berbasis potensi wilayah dan masyarakat diharapkan mampu menselaraskan pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kesenjangan ekonomi pada masyarakat. Apabila logika pembangunan hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi saja tanpa memberdayakan masyarakatnya maka hasil yang terjadi adalah kesenjangan ekonomi yang tinggi. Masyarakat lokal tidak dapat mengakses pembangunan yang tidak berbasis pada masyarakat. Pembangunan masyarakat tidak bisa dilakukan tanpa intervensi dari pemerintah. Pemerintah harus berperan aktif memberdayakan masyarakat.

## **2 Pembangunan yang Tidak Berbasis Potensi Wilayah dan Pemberdayaan Masyarakat**

Kabupaten Ngawi merupakan wilayah dari provinsi Jawa Timur. Menarik apabila melihat manajemen keuangan daerah kabupaten Ngawi. Pembangunan pada dasawarsa terakhir tidak menunjukkan perubahan yang signifikan. Perilaku birokrat yang korup hingga kuatnya oligarki penguasa dinilai masyarakat menjadi penyebab utamanya. Selain itu pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Ngawi dinilai sangat buruk. Bahkan pada tahun 2012 sempat keluar surat peringatan dari Kementerian Dalam Negeri bahwa pengelolaan keuangan daerah ngawi dinilai gagal karena terjadi devisa anggaran yang besar setiap tahun. Pada tahun itu Kabupaten Ngawi diberi peringatan apabila tidak segera membenahi pengelolaan keuangan maka akan dilikuidasi<sup>1</sup> (Jawa Pos, 2012).

Kabupaten Ngawi juga merupakan 10 besar Kabupaten terkorup di Indonesia (Kompas, 2012). Penulis menilai ini disebabkan karena pemerintah daerah Kabupaten Ngawi tidak maksimal dalam mengembangkan sumberdaya yang ada. Pendapatan Asli Daerah menjadi rendah dan hanya mengandalkan dari dana transfer dari pemerintah pusat. Akibatnya lebih besar pengeluaran daripada pendapatan. Dengan luas wilayah pertanian yang besar seharusnya kabupaten Ngawi bisa memaksimalkannya sehingga dapat meningkatkan PAD baik secara langsung maupun tidak langsung. Akan tetapi yang terjadi adalah investasi yang masuk tidak ada hubungannya dengan potensi wilayah. Pabrik yang mendapat ijin pemda adalah pabrik sepatu. Penanaman modal seperti ini disebut dengan industri 'footlose', yaitu industri yang kurang memiliki kaitan dengan sumberdaya lokal (industri elektronik, sepatu olahraga, garmen, sektor properti) berdampak sangat negatif.

---

<sup>1</sup> Likuidasi adalah memecah wilayah kabupaten dan digabungkan dengan kabupaten-kabupaten lain yang berdekatan. Hal ini diberlakukan kepada daerah yang dianggap tidak mampu untuk mengatur daerahnya sendiri.

Cara pengembangan wilayah seperti ini kurang dapat memberdayakan perekonomian dan masyarakat lokal, karena keterkaitannya dengan kegiatan ekonomi lokal sangat terbatas. Menurut Firman (1999), pengembangan wilayah harus berorientasi pada pembangunan lokal (*local development*) dengan tujuan untuk mendorong partisipasi masyarakat lokal, guna mengembangkan sumber-sumber yang ada secara lebih mandiri, dengan inisiatif yang tumbuh secara lokal pula. Akibatnya masyarakat sekitar tidak terberdayakan secara maksimal dan potensi wilayah yang sesungguhnya tidak bisa dikembangkan.

Bagi daerah yang dianugerahi kondisi fisik wilayah yang memadai untuk pengembangan pertanian, dipastikan bahwa sasaran dalam pertumbuhan ekonomi daerah diarahkan pada sektor pertanian (Yuwono, 2001). Pemberdayaan ekonomi rakyat harus menjadi pilar pengembangan daerah. Dengan pendapatan masyarakat yang tinggi maka perputaran ekonomi di daerah tersebut akan berjalan dengan baik dan dapat meningkatkan PAD. Menurut Mardiasmo (2008) perekonomian rakyat atau ekonomi rakyat berkaitan dengan kegiatan pelaku ekonomi. Kabupaten Ngawi merupakan salah satu kabupaten yang memiliki keunggulan dalam sektor pertaniannya.

Dalam Revisi RTRW Kabupaten Ngawi Tahun 2006-2016, dijelaskan bahwa pengembangan perekonomian di Kabupaten Ngawi pada dasarnya bertumpu pada hasil pertanian, perindustrian, dan pertambangan. Berdasarkan kajian kontribusi terhadap Propinsi Jawa Timur, sub sektor yang potensial PDRB adalah pertanian tanaman pangan, dan peternakan. Dari 129.598 ha luas wilayah Kabupaten Ngawi, 72% diantaranya berupa lahan sawah, hutan dan tanah perkebunan. Sektor pertanian menyerap sekitar 76% dari total tenaga kerja yang ada. Pada tahun 2000 Kabupaten Ngawi menempati urutan keempat se-Jawa Timur sebagai penghasil padi terbesar di antara Kabupaten Jember, Banyuwangi, dan Lamongan. Pada tahun 2003 produksi padi mencapai 521.089,39 ton; tahun 2004 meningkat menjadi 557.337,52 ton; tahun 2005 sebesar 559.635,9 ton; tahun 2006 sebesar 604.444 ton dan pada tahun 2007 semakin meningkat dengan jumlah produksi mencapai 638.655 ton (BPS Dalam Angka Kab.Ngawi 2007). Namun, dalam perkembangannya pertumbuhan sector pertanian masih mengalami banyak kendala terkait dengan adanya persoalan konversi lahan, ancaman banjir, dan kondisi social budaya petani Ngawi. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Ngawi Tahun 2006- 2010.

Selain pendirian pabrik sepatu yang tidak bisa menyerap sumberdaya potensial yang dimiliki. Ada contoh menarik yang menjadi analisis penulis mengapa Kabupaten Ngawi disebut tidak mengembangkan perekonomian berbasis potensi. Kabupaten Ngawi bagian barat terdapat wilayah yang masuk dataran tinggi yang masih merupakan lereng dari gunung Lawu. Daerah itu meliputi Kecamatan Jogorogo, Walikukun, Ngrambe dan Sine. Penulis ambil contoh pada wilayah Kec. Ngrambe yang terdapat wilayah kebun teh "jamus". Teh yang dihasilkan di jamus terkenal dengan mutu yang bagus. Melihat kondisi dan potensi yang ada seharusnya Pemerintah Kabupaten Ngawi mengembangkan sector perkebunan teh. Pengembangan bisa dilakukan dengan mendukung infrastruktur dan pengolahan agar hasil yang dihasilkan dari kebun masyarakat bisa diolah menjadi barang yang memiliki nilai lebih. Akan tetapi yang terjadi adalah pengembangan kawasan tersebut menjadi kawasan pariwisata. Infrastruktur yang belum memadai dan fasilitas umum yang minim menjadikan wisatawan enggan datang.



Gambar 1. Wilayah Perkebunan Teh Jamus Kabupaten Ngawi

Gambar diatas merupakan wilayah perkebunan teh jamus yang terdapat tanaman teh milik masyarakat yang luas. Logika pemerintah malah berencana menjadikan kawasan tersebut sebagai kawasan wisata. Bisa dilihat dari gambar dibangun kolam renang di tengah-tengah perkebunan teh. Padahal tempat tersebut adalah dataran tinggi yang udaranya dingin. Pertanyaannya adalah siapakah yang mau berenang ditempat sedingin itu? Apabila dilihat dari *Cost and Benefit* yang diperoleh, daripada untuk mengembangkan kawasan wisata (kolam renang) lebih baik digunakan untuk membuat pabrik pengolahan daun teh sehingga teh hasil dari kebun masyarakat dapat diolah sehingga mempunyai nilai tambah secara ekonomis.

### **3 Pengembangan Agroindustri sebagai Bentuk Pembangunan Berbasis Masyarakat**

Sesuai uraian mengenai permasalahan yang terjadi, dalam upaya mendorong pertumbuhan ekonomi dari sektor pertanian, yakni meningkatnya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian, menurunnya ketersediaan air dan daya dukung prasarana irigasi, rendahnya produktivitas dan mutu komoditas pertanian serta rendahnya kemampuan dan akses petani terhadap sumber daya produktif. Lahan-lahan terbangun di Kabupaten Ngawi bersifat teraglomerasi, yaitu lebih terkonsentrasi di sekitar wilayah kota hirarki I yang memiliki nilai strategis lahan lebih tinggi karena merupakan pusat berlangsungnya kegiatan perekonomian. Namun, saat ini perkembangannya cenderung bersifat horizontal karena keterbatasan lahan perkotaan. Hal tersebut mengakibatkan sejumlah lahan produktif (pertanian dan tegalan) mengalami peralihan fungsi.

Peralihan fungsi tersebut sebagian besar mengarah pada peralihan fungsi pemukiman, dan sebagian kecil untuk penggunaan industri serta fasilitas umum. Sedangkan ancaman banjir cukup menjadi dilema bagi pembangunan pertanian di Kabupaten Ngawi mengingat bahwa bencana ini terjadi rutin setiap tahunnya dikarenakan begitu luasnya lahan kritis di Kabupaten Ngawi akibat penebangan hutan secara liar beberapa tahun lalu. Kawasan rawan banjir seperti pada DAS Bengawan Solo dan DAS Kali Madiun terletak pada Kecamatan Widodaren, Kedunggalar, Ngawi, Geneng, Kwadungan, dan Pangkur yang salah satunya merupakan daerah basis pertanian (Kecamatan Widodaren, Kedunggalar, Geneng). Sudah terdapat dua bendungan (waduk) yang terdapat di Ngawi bagian timur yaitu waduk Pondok dan Waduk Sangiran. Akan tetapi pengelolaan yang kurang maksimal mengakibatkan masih sering dijumpai lahan yang kekurangan air di daerah tersebut.

Kondisi sosial budaya petani merupakan salah satu permasalahan penting dalam fungsi sektor pertanian di dalam pembangunan daerah dan kemampuan sektor tersebut untuk dapat bersaing dengan wilayah lain. Berdasarkan data statistik, sekitar 60% penduduk Kabupaten Ngawi tinggal di wilayah pedesaan dan sangat menggantungkan hidup pada sector pertanian. Namun, budaya bertani masyarakat yang cenderung bersifat tradisional dan memiliki ketergantungan yang terlalu besar terhadap alam mengakibatkan kurangnya inovasi dalam usaha pertanian. Pada akhirnya hal tersebut berpengaruh terhadap rendahnya produktivitas dan mutu komoditas pertanian. Secara garis besar, perkembangan sektor pertanian utamanya sub sektor tanaman pangan belum mampu menghasilkan nilai tambah (*added value*) bagi Kabupaten Ngawi. Hal tersebut dipicu dengan adanya pemasaran produk-produk pertanian tanaman pangan yang sebagian besar masih berupa bahan mentah.

Oleh sebab itu, pembangunan pertanian haruslah diikuti dengan pengembangan sektor komplemen, yaitu pengembangan agroindustri sehingga akan diperoleh sumber nilai tambah di luar lahan pertanian. Dalam bentuk keterkaitan ekonomi, sektor pertanian mempunyai tiga fungsi utama. *Pertama*, sebagai sumber investasi di sektor-sektor non pertanian : surplus uang (MS) di sector pertanian menjadi sumber dana investasi di sektor-sektor lain. *Kedua*, sebagai sumber bahan baku atau input bagi sektor-sektor lain, khususnya agroindustri dan sektor perdagangan. *Ketiga*, melalui peningkatan permintaan di pasar *output*, sebagai sumber diversifikasi produksi di sektor-sektor ekonomi lainnya. Khusus mengacu pada poin kedua, sektor pertanian dapat menjadi input bagi sektor lain terutama agroindustri karena Kabupaten Ngawi memiliki keunggulan komparatif, yaitu adanya sumberdaya (*input*) dalam bentuk komoditas pertanian yang beragam dan besarnya jumlah tenaga kerja yang berbasis pada pertanian sehingga dengan adanya kegiatan agroindustri, maka relatif dapat menyerap banyak tenaga kerja.

Di samping itu, terdapat beberapa jenis kegiatan industry makanan dan minuman serta industri lainnya yang berbahan baku dari produk pertanian meskipun masih dalam skala rumah tangga dan industri kecil. Selama ini sebagian besar industri pengolahan yang ada masih berupa industri olahan hasil hutan, padahal pertumbuhan sub sektor tanaman pangan lebih besar daripada sub sektor kehutanan. Perekonomian berbasis pemberdayaan masyarakat yang berorientasi pada pengolahan hasil pertanian yang seharusnya dikembangkan secara optimal. UMKM dikembangkan untuk menampung tenaga kerja dan hasil pertanian. Selain tanaman padi hasil pertanian lain dari Kabupaten Ngawi yang terkenal adalah buah Melon. Melon dari Ngawi terkenal dengan daging buahnya yang tebal karena kondisi geografis yang sesuai.

Pemerintah harus menstimulus dengan mendorong UMKM pengolahan hasil melon sehingga penjualan dapat mendapat nilai tambah. Sering kali pada saat panen raya petani dirugikan dengan monopoli harga oleh tengkulak. Intervensi pemerintah harus dilakukan agar hasil panen bisa mendapat *add value*. Perkembangan sektor industri pengolahan sepanjang tahun 2004 hingga tahun 2007 juga menunjukkan perkembangan yang positif dalam penyumbang PDRB Kabupaten Ngawi. Dukungan dalam pengembangan agroindustri di Kabupaten Ngawi sebenarnya telah tertuang dalam Revisi RTRW Kabupaten Ngawi 2006-2016, yaitu mengenai kebijakan propinsi tentang fungsi dan peranan Kabupaten Ngawi yang diarahkan sebagai pusat pertumbuhan wilayah propinsi yang mendukung perkembangan sektor pertanian pangan dan hortikultura. Sedangkan sebagai pendukung pertumbuhan Kota Madiun, Kabupaten Ngawi diarahkan sebagai kegiatan agroindustri, perkebunan dan konservasi BTS.

#### 4 Kesimpulan

Pembangunan sejatinya tidak hanya berbicara masalah pertumbuhan ekonomi semata. Pembangunan juga harus memperhatikan kemereataan, sehingga tidak menyebabkan kesenjangan sosial ekonomi yang tinggi. Pembangunan yang tidak menyebabkan kesenjangan sosial dan ekonomi harus berbasis pada potensi daerah dan pemberdayaan masyarakat. Eksploitasi potensi local tanpa memperhatikan pemberdayaan masyarakat hanya akan menyebabkan peningkatan ekonomi akan tetapi diwaktu yang sama juga meningkatkan kesenjangan. Pengelolaan potensi wilayah harus berjalan beriringan dengan pemberdayaan masyarakat sekitar. Sehingga pertumbuhan ekonomi daerah berbanding lurus dengan kesejahteraan masyarakat local. Salah satu potensi daerah yang berdasar kompetensi masyarakat sekitar di Kabupaten Ngawi adalah agroindustri.

Kabupaten Ngawi diharapkan dapat menjadi katalisator bagi pengembangan perekonomian wilayah dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip dasar berikut :

- a. Meningkatkan kapasitas masyarakat dengan memberikan pelatihan terkait industry kreatif pengolahan hasil pertanian.
- b. Memacu peningkatan kemampuan sumber daya manusia dan menumbuhkan agroindustri yang sesuai dan mampu dilakukan di wilayah yang dikembangkan.
- c. Memacu keunggulan kompetitif produk/komoditi dan komparatif wilayah.
- d. Mendirikan dan mengawal UMKM pengolahan hasil pertanian.
- e. Memacu pertumbuhan agribisnis wilayah dengan menghadirkan subsistem-subsistem agribisnis.
- f. Menghadirkan berbagai sarana pendukung berkembangnya industri pedesaan.

#### Daftar Pustaka

- Brodjonegoro, Bambang P.S, (2002). *Otonomi Daerah dan Peranan Pemerintah dalam Perekonomian, 80 tahun Mohammad Sadli Ekonom Indonesia di Era Politik Baru*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus., Subarsono., Suharyanto,H., Agus M, Subando., Purbokusumo, Yuyun., (1999). *Peran Birokrasi Publik Dalam Meningkatkan Daya Saing dan Efisiensi Industri di Indonesia*. Laporan Penelitian Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Effendi, Sofian. (2001). *E-Gov untuk Mendukung Good Governance dan Jaringan Kerja Pemerintahan*. Makalah Seminar Nasional Forkom Mahasiswa dan Alumni MAP UGM, Yogyakarta.
- Friedmann, John. (1992). *Empowerment The Politics of Alternative Development*. Blackwell Publishers, Cambridge MA & Oxford UK.
- Hill, Hall. (1996). *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966 Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*. PAU (Studi Ekonomi) UGM bekerja sama dengan PT Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Kartasasmita, Ginandjar. (1996). *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. PT Pustaka CIDESINDO, Jakarta..

- Mas'ood, Mohtar. (2001). *Ekonomi Politik Pembangunan*. Modul Perkuliahan MAP UGM, Yogyakarta.
- Mardiasmo. (2004). *Otonom dan Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- Prawirokusumo, Soeharto. (2001). *Ekonomi Rakyat (Konsep, Kebijakan, dan Strategi)*. BPFE, Yogyakarta.
- Soetrisno, Loekman. (1995). Memberdayakan Rakyat dalam Pembangunan Indonesia. Dalam Abimanyu, Anggito, Harsono, Purnawan, M.E, Baswir, Revisond, dan Handoko, T.H.(ed). *Pembangunan Ekonomi dan Pemberdayaan Rakyat*. BPFE, Yogyakarta.
- Soegijoko, Budhy Tahjati, Kusbiantoro BS. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Stewart, Aileen Mitchell. (1998). Empowering People. Dalam terjemahan Hardjana, A.M. *Empowering People, Pemberdayaan Sumber Daya Manusia*. Kanisius, Yogyakarta.
- Thoha, Mahmud. (2000). *Indonesia Menapak Abad 21 : Kajian Ekonomi Politik*. Millenium Publisher, Jakarta
- Widjaja. (2008). *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam rangka sosialisasi UU no. 32 tahun 2004*. Raja Grafindo Persada. Jakarta