

MODEL PENGEMBANGAN USAHA KECIL DAN MENENGAH (UKM) DENGAN PENDEKATAN KLUSTER

Mukhammad Kholid Mawardi
Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
E-mail: mk_mawardi@yahoo.com

Abstract

The increasing of contribution of small and medium enterprises (SMEs) toward Indonesia economy stimulates government to provide more attention in promoting SMEs. Numerous studies show that business clustering have been succeed in fostering SMEs, therefore many governments including Indonesia tend to benchmark cluster policy. However, the Indonesian SME's characteristics should be taken into account in formulating cluster policy. This paper aims to propose a cluster model in promoting SMEs in Indonesia, based on literature review of business clustering across the globe.

Keywords ; small and medium enterprises (SMEs), business clustering

Beberapa studi (Berry e al, 2002; Hill, 2001; Tambunan, 2007, 2008) membuktikan bahwa UKM memiliki kontribusi signifikan pada pembangunan ekonomi, baik di negara-negara industri maupun negara berkembang. Peran UKM dalam pembangunan ekonomi, antara lain dalam penyerapan tenaga kerja, peningkatan ekonomi lokal dan peningkatan nilai ekspor. UKM mampu menyerap tenaga kerja khususnya tenaga kerja informal karena karakteristik pekerjaan sektor UKM yang tidak membutuhkan syarat formal seperti halnya perusahaan besar, sedangkan UKM mampu meningkatkan ekonomi lokal melalui transaksi antar daerah dengan komoditas lokal. Pada akhirnya, produk-produk UKM yang memiliki keunggulan kompetitif akan mampu menembus pasar global dan berkontribusi pada nilai ekspor. Meningkatnya peran UKM dalam pembangunan ekonomi mampu mendorong kesadaran pemerintah (lokal maupun pusat) untuk memberikan perhatian lebih terhadap peningkatan sektor UKM. Salah satu konsep pengembangan UKM yang menawarkan efektivitas dan efisiensi dalam penerapannya adalah konsep kluster.

Inisiasi pengembangan UKM melalui kluster akan mendorong maksimalisasi pemanfaatan fasilitas pemerintah (khususnya infrastruktur) dan

efektivitas layanan program-program yang terkait dengan pengembangan UKM. Disisi pemerintah, program akan mampu dimplemenasikan secara terfokus dan lebih ekonomis karena kedekatan geografis obyek kebijakan. Kluster juga menawarkan keuntungan ekonomis (*external economy*) melalui aksi bersama (*join action*) sehingga mampu mengatasi keterbatasan industri kecil, seperti kekurangan modal, keterbatasan kapasias produksi, hambatan pasar maupun rendahnya kualias produk. Dengan demikian konsep kluster akan memberikan dampak ganda, bagi pemerintah sebagai pelaksana kebijakan maupun industri kecil menengah sebagai objek kebijakan.

Konsep kluster memiliki kesamaan karakterisik dengan sentra industri yang telah berkembang di Indonesia, tetapi kluster memiliki tingkat kompleksitas yang lebih dibanding sentra yang cenderung berkembang secara alamiah. Secara teoritis, konsep ini mengacu pada kajian ekonomi geografis (*geographical economy*) yang digagas oleh Marshal (1920) dan dikembangkan secara lebih operasional oleh Porter (1998). Konsep kluster telah mampu mengembangkan industri, baik pada industri besar maupun skala menengah dan kecil (UKM) pada dekade terakhir ini (Berry et al, 2001; Giulani, 2005; Lundequist and Power, 2002; Porter, 2009; Sonobe dan Osuka, 2006; Tambunan 2005). Keberhasilan konsep kluster dalam mengembangkan indusri telah merangsang perhatian pengambil kebijakan dan praktisi bisnis untuk mencontoh (*benchmarking*) konsep tersebut dalam mengembangkan ekonomi maupun perusahaan yang dikelola, sehingga mencapai keunggulan kompetitif seperti pada contoh kasus (*best practises*) yang ada.

Kajian pengembangan UKM, khususnya melalui kluster di Indonesia telah banyak dikaji oleh peneliti sebelumnya, antara lain ; Chamindale dan Van (2008), Marijan (2005), Sandee et al (1994), Sato (2000) dan Tambunan (2005). Chamindale dan Van (2008) membandingkan karakteristik sentra indusri ukir di Jepara dengan industri otomotif di Thailand, industri perangkat lunak (*software*) di Banglore India, dan sentra indusri berbasis pertanian di Taiwan, sedangkan kajian Sandee et al (1994) dan Sato (2000) lebih berfokus pada studi kebijakan yang menganalisis dampak program pengembangan UKM, di sentra industri perak di Jawa Barat dan sentra industri di Jepara. Berdasarkan kajian konseptual, Marijan (2005) dan Tambunan (2005) melakukan *review* terhadap kebijakan dan

program yang telah dilakukan pemerintah dalam kaitannya dengan pengembangan sentra industri dalam skala kecil dan menengah.

Terkait dengan latar belakang tersebut, artikel ini bertujuan untuk menyusun konsep model pengembangan UKM dengan pendekatan kluster di Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut, akan diawali dengan pembahasan mengenai konsep kluster, kebijakan pengembangan kluster, diagnosis karakteristik kluster di Indonesia, dan desain model pengembangan UKM dengan pendekatan kluster (gambar 1).

Gambar 1
Kerangka analisis pengembangan kluster di Indonesia



DEFINISI DAN KOMPONEN KLUSTER

Definisi kluster telah banyak dikembangkan oleh banyak pihak, baik secara kelembagaan maupun individual. Humphrey dan Schmitz (1995) mengemukakan definisi kluster menurut *United Nation for Industrial Development* (UNIDO) adalah aglomerasi lokal (*lokal agglomeration*) perusahaan-perusahaan yang menghasilkan dan menjual produk yang sejenis atau komplemen pada sektor tertentu. Definisi yang hampir sama juga diungkapkan oleh Swan, et al (1998) dan Sonobe dan Osuka (2006), yang melihat kluster sebagai kumpulan perusahaan pada wilayah tertentu dan menghasilkan produk yang sejenis atau komplemen. Definisi tersebut melihat kluster secara statis, karena kluster lebih dilihat sebagai kumpulan institusi (baik perusahaan maupun organisasi pendukung) yang berlokasi pada area tertentu dan menghasilkan produk yang sejenis atau produk terkait.

Perspektif yang berbeda diungkapkan Sölvel (2009), Azis dan Norhasim (2008), dan Porter (1998a). Sölvel (2009) mengungkapkan bahwa kluster bukan

hanya aliran barang dan jasa antar perusahaan tetapi merupakan transaksi dinamis dan pertukaran pengetahuan dan inovasi dalam mencapai keunggulan. Sedangkan Azis dan Norhasim (2008) memandang kluster dengan menggunakan analogi tubuh manusia. Pelaku-pelaku kluster (*cluster participants*) yang terdiri dari perusahaan dan institusi pendukung di analogikan sebagai organ tubuh, interaksi dan hubungan antar anggota kluster dianggap sebagai pembuluh darah yang mengalirkan darah (inovasi, teknologi dan pengetahuan) sedangkan dampak ekonomis kluster diibaratkan dengan kesehatan tubuh. Definisi tersebut sebangun dengan definisi Porter (1998a) yang melihat kluster sebagai kumpulan perusahaan dan organisasi yang satu sama lain saling terkait berdasarkan prinsip-prinsip kebersamaan (*communality*) dan saling melengkapi (*complementary*) serta berada pada lokasi yang berdekatan secara geografis. Lebih jauh lagi Nuur (2005) mengungkapkan bahwa definisi kluster oleh Porter juga menegaskan bahwa perusahaan yang berada dalam kluster tidak terisolasi, karena mereka sangat dipengaruhi oleh keberadaan perusahaan atau organisasi lain dalam meningkatkan kinerja dan inovasinya. Definisi tersebut memiliki perspektif yang lebih dinamis, karena melihat kluster bukan hanya dari kumpulan insitutisi tetapi lebih pada keterkaitan antar satu dengan lain sekaligus dinamika yang ada didalamnya.

Kluster juga bisa diidentifikasi berdasarkan pihak-pihak yang terkait (*stakeholders*) dalam aktivitas kluster baik dari dalam maupun dari luar. Beberapa studi (Alyward, 2006; Eisebith dan Eisebith, 2005; Humphrey dan Schmitz, 1995; Porter, 1998b; Sonobe dan Otsuka, 2006) mengidentifikasi tiga kategori *stakeholder* dalam kluster, yaitu: perusahaan, lembaga pendukung (*supporting institutions*), dan pemerintah. Perusahaan merupakan pemain utama dalam kluster, perusahaan yang masuk dalam kategori ini adalah perusahaan yang memiliki hubungan satu sama lain, baik hubungan antara pesaing maupun antar pemasok dan pengguna bahan baku. Di dalam kluster yang menghasilkan produk yang sama akan terjadi persaingan dalam merebut pasar, tetapi pada kluster yang lebih matang persaingan akan semakin berkurang dan berubah menjadi kerjasama untuk mencapai skala ekonomis. Terdapat jenis lain kluster dimana hubungan yang terjadi adalah hubungan antara pemasok dan pemasar (*retailer*) seperti industri Jeans di Torreon Mexico, hubungan antara perusahaan

didasarkan pada sistem kontrak antara perusahaan besar dan UKM sebagai pemasok (Bair dan Gerefi, 2001).

Lembaga-lembaga yang *mensupport* operasi kluster sangat bervariasi, antara lain lembaga keuangan, (baik bank atau lembaga keuangan non bank), pusat penelitian, Perguruan Tinggi, pihak perantara, dan asosiasi bisnis. Lembaga keuangan berperan dalam menyediakan modal bagi perusahaan khususnya UKM yang mengalami kesulitan modal, kadangkala lembaga keuangan juga terlibat dalam membiayai kredit ekspor perusahaan-perusahaan yang berorientasi ekspor (Shridarana dan Manimala, 1999). Sebagian besar kluster yang berbasis pada agrobisnis (Wine industry di Australia atau sentra pembudidayaan bunga di Taiwan) dan berbasis informasi dan teknologi (seperti Silicon Valley di Amerika Serikat atau Bangalore di India) didukung oleh pusat riset atau Perguruan Tinggi sebagai pusat penyebaran inovasi (Aylward, 2004; Chaminade dan Vang, 2008). Lebih jauh lagi, Perguruan Tinggi juga berperan dalam menyuplai tenaga kerja dengan keahlian tertentu yang dibutuhkan oleh kluster maupun menyediakan layanan pelatihan untuk mendorong peningkatan kapasitas kluster. Bair dan Gerefi (2001) mengungkapkan bahwa pihak perantara memiliki peran strategis untuk menghubungkan produk kluster dengan pasar luar negeri, pihak perantara bisa berupa perusahaan yang bergerak dalam bidang ekspor-impor atau juga bisa berupa asosiasi dagang (KADIN) atau bahkan lembaga pemerintah. Asosiasi bisnis diharapkan merupakan fasilitator untuk menganalisis permasalahan sekaligus mencari solusi terhadap permasalahan.

Pemangku kepentingan kluster yang terakhir adalah pemerintah. Peran strategis UKM dalam pembangunan ekonomi mampu mendorong pemerintah untuk memberikan perhatian besar terhadap pengembangan kluster UKM. Peran pertama yang harus dilakukan pemerintah adalah menyiapkan aturan-aturan yang mengarah pada penciptaan situasi kondusif sekaligus menghilangkan peraturan-peraturan yang tidak berpihak dalam perkembangan kluster. Pemerintah juga mampu secara aktif terlibat dalam program inisiasi pembangunan kluster bersama sektor swasta. Ceglie et al (1998) mengungkapkan bahwa di beberapa *pilot project* kluster di Amerika Latin (Nicaragua, Mexico dan Honduras) peran pembangunan kluster dilakukan oleh

lembaga-lembaga donor seperti UNIDO bekerjasama dengan pemerintah pada tingkat lokal maupun nasional.

Kebijakan Kluster

Meningkatnya perhatian pemerintah dalam pengembangan kluster di beberapa negara telah merangsang semakin intensifnya kajian kebijakan kluster. Kebijakan kluster didefinisikan sebagai aktivitas penyusunan kebijakan yang bertujuan untuk merangsang dan mendukung kerjasama antar anggota kluster yang dapat meningkatkan nilai tambah masing-masing anggota kluster (Baekholt dan Thuriaux, 1999). Definisi lainnya diungkapkan oleh Eisebith dan Eisebith (2005) serta Sölvel (2003), menurut mereka kebijakan pengembangan kluster adalah seperangkat ukuran (*measurement*) terkait dengan inisiasi untuk mendukung industri aglomerasi lokal dalam mencapai kluster yang ideal. Dari uraian tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa kebijakan kluster adalah kebijakan yang diarahkan untuk merangsang dinamika kluster sehingga anggota kluster memiliki nilai tambah (*added value*).

Faktor yang melatarbelakangi adanya intervensi pemerintah dalam pengembangan kluster dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori, yaitu: ketidakcukupan kebijakan makro (*insufficien macro policy*) yang menyebabkan meningkatnya dorongan pemerintah untuk secara aktif terlibat dalam pengembangan kluster (Porter, 1998b), kegagalan pasar (*market failures*) yang menyebabkan UKM dalam kluster menghadapi persaingan yang tidak adil (*fair*) (Oyeleran-oyeyinka dan Lal, 2006), dan kegagalan sistem (*system deficiencies*) yang menjadikan UKM berada pada posisi lemah (Boekholt dan Thuriaux, 1999).

Porter (1998b) mengungkapkan bahwa peran pemerintah dalam menciptakan lingkungan yang kondusif dalam pengembangan kluster tidak cukup untuk menjamin adanya dinamika dalam kluster, konsekwensinya pemerintah dituntut untuk mampu membangun kluster sekaligus melakukan *upgrading* anggota kluster. Pengembangan kluster tidak hanya difokuskan pada kluster tertentu, karena setiap kluster memiliki potensi tersendiri untuk berkembang menjadi kluster yang ideal. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, pemerintah pada tingkat lokal maupun pusat dapat melibatkan sektor swasta dalam implementasi program pengembangan kluster. Sebagai hasil dari program

diatas, akan terwujud kebijakan kluster yang komprehensif dimana kebijakan makro akan menjamin stabilitas lingkungan dari luar (eksternal) dan program pengembangan kluster akan mendorong perkembangan dinamika kluster dari dalam (*internal*)

Pasar bebas yang menjadi *mains stream* dalam persaingan ternyata memberikan dampak negatif berupa kegagalan pasar (*market failures*) yang memposisikan UKM dalam situasi yang tidak menguntungkan (Oyelaran-oyeyinka dan Lal, 2006). Kegagalan pasar menciptakan mekanisme alokasi yang tidak adil bagi UKM dalam memperoleh tenaga kerja dan teknologi. Sebagai konsekwensinya, UKM tidak akan mampu meningkatkan keunggulan kompetitifnya. Disisi lain, secara sistemik karakteristik UKM dengan segala kelemahannya juga menyebabkan mereka tidak mampu mengambil peluang untuk berkolaborasi dengan perusahaan lain (Boekholt dan Thuriaux, 1999). Padahal, kerjasama dengan perusahaan lain akan mendorong pemanfaatan sumber daya secara ekonomis dan mendorong terwujudnya proses belajar dalam berinovasi. Adapun sistem kontrak kerja yang terwujud antara UKM dan perusahaan besar juga tidak menjamin adanya transfer pengetahuan dan teknologi. Kegagalan pasar dan kelemahan sistemik UKM akan mampu diatasi apabila pemerintah berperan sebagai pihak penengah dalam persaingan yang tidak sehat, dengan mendesain kebijakan dan program yang berpihak pada industri kecil.

Meskipun kebijakan pengembangan kluster di suatu wilayah/negara tidak dapat diadopsi di wilayah/negara lain secara langsung (Huggings, 2008), tetapi dari beberapa studi dapat ditarik kriteria umum tentang kebijakan kluster yang berhasil. Kriteria kebijakan kluster yang berhasil adalah: menggunakan pendekatan yang menyeluruh (*holistic approach*) (Lundequist dan Power, 2002), melibatkan banyak perusahaan atau lembaga terkait (*involve wide range of associated insitutions*) (Alyward, 2004; Porter 1998b), terlembaga (*be institutionalized*) (Eisebith dan Eisebith, 2005; Porter, 1998b), memberikan peluang bagi keterlibatan sektor swasta (*present broader private participant*) (Bair dan Gereffi, 2001; Mcdonalds et al, 2007; Sölvell, 2003), berbasis pada masalah yang spesifik (*aimed to mitigate specific problems* (Ceglie et al, 1998) dan berdasar pada

hubungan sosial (*based on social relationship*) (Chaimade dan Vang, 2008; Karaev et al, 2007; Porter, 1998b)

Pendekatan menyeluruh dalam kebijakan kluster mengacu pada proses yang panjang dan komprehensif dalam formulasi dan implementasi kebijakan. Lundequist dan Power (2002) mengungkapkan bahwa regulasi pengembangan kluster harus meliputi berbagai program seperti: bantuan teknis dan keuangan serta pendampingan manajerial, kebijakan pengembangan kluster juga harus melibatkan proses interaksi antara anggota kluster. Selanjutnya, pendekatan menyeluruh dalam kebijakan pengembangan kluster akan berhasil apabila ditunjang dengan kriteria kedua, yaitu melibatkan banyak partisipan kluster dalam implementasi. Bukti menunjukkan bahwa kluster yang berhasil, baik di negara industri maupun negara yang sedang berkembang didukung oleh banyak lembaga yang bekerjasama di dalamnya. Lembaga tersebut terdiri dari pusat penelitian, lembaga *vocational*, lembaga keuangan, asosiasi perdagangan dan perusahaan anggota kluster yang saling terkait (Alyward, 2004; Ceglie et al, 1998; Huggins, 2008; Porter, 1998b; Sridharma dan Manimala, 1999).

Kriteria selanjutnya adalah perlunya kelembagaan. Lembaga formal diperlukan dalam pengembangan kluster karena kompleksitas program, biaya yang tinggi, dan melingkupi wilayah kerja yang luas. Kelembagaan formal berfungsi secara statis sebagai organisasi pelaksana dan berfungsi dinamis dalam tata kelola program. Terkait dengan kelembagaan dalam pelaksanaan program pengembangan kluster, Eisebith dan Eisebith (2005) mengklasifikasikannya menjadi dua, yaitu program *top-down* dan *bottom-up*. Program *Top-down* mengacu pada program yang diinisiasi oleh pemerintah sehingga memberikan konsekwensi logis pembiayaan dan pelaksanaannya bagi pemerintah. Pendekatan ini biasa digunakan pada kluster yang masih dalam tahap awal sehingga memerlukan infratraktur dan layanan dengan biaya tinggi. Program ini juga akan mencakup wilayah kerja yang luas, karena pelaksanaannya terpusat dibawah koordinasi pemerintah pusat. Sebaliknya program yang bersifat *bottom-up* merupakan kegiatan yang diinisiasi oleh pihak swasta dan biasanya terjadi pada kluster yang berada pada tahap matang (*maturity stage*) sehingga intervensi pemerintah telah berkurang dan diganti oleh pihak swasta.

Relevan dengan kriteria tersebut, Porter (1998b) dan Oyelaran-oyeyinka dan Lal (2006) mengungkapkan kebijakan pengembangan kluster juga harus memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi pihak swasta untuk berkontribusi. Selanjutnya Porter mengklaim bahwa program yang dilaksanakan pihak swasta memiliki peluang lebih besar untuk berhasil, karena mereka lebih memahami permasalahan internal dalam kluster dan tidak terkendali dengan permasalahan birokrasi. Disamping keunggulan tersebut, program kluster yang diinisiasi pihak swasta akan terbebas dari agenda-agenda politik sehingga lebih terjamin keberlanjutannya. Sedangkan Oyelaran dan Lal (2006) berpendapat bahwa keterlibatan perusahaan besar merupakan faktor penting dalam keberhasilan *up grading* UKM dalam kluster. Dari uraian tersebut dapat ditarik benang merah bahwa meskipun pemerintah memiliki peran dalam pembangunan kluster tetapi ke depan peran swasta akan lebih dominan dan prospektus.

Setiap kluster memiliki karakteristik dan permasalahan yang berbeda satu sama lain sehingga kebijakan kluster yang berhasil harus mampu berperan sebagai solusi dari permasalahan spesifik yang dihadapi anggota kluster (Ceglie et al, 1998). Permasalahan yang dihadapi anggota kluster meliputi, kekurangan modal, tidak tersedianya infrastruktur, lokasi yang kurang strategis, rendahnya kualitas produk dan kurangnya informasi pasar. Perbedaan sektor industri juga berpengaruh terhadap karakteristik permasalahan kluster (Guilani et al, 2005), kluster pada sektor manufaktur akan memiliki permasalahan yang berbeda dengan kluster yang bergerak di bidang agrobisnis atau jasa. Konsekuensi dari permasalahan tersebut, menurut Chaimade dan Vang (2008) pemerintah harus mendesain kebijakan yang mempertimbangkan karakteristik dan jenis sektor dimana kluster tersebut beroperasi.

Interaksi yang terjadi di dalam kluster sebagian besar terjadi dalam hubungan informal. Menurut Karaev et al (2007) tingginya frekuensi interaksi secara fisik akan mendorong hubungan sosial diantara anggota kluster sehingga mereka dapat memperoleh pengetahuan dan ide baru dari hasil interaksi dengan anggota yang lain. Lebih jauh Porter (1998b) mengungkapkan bahwa banyak manfaat kluster yang mengalir dari hubungan personal yang mendorong adanya komunikasi terbuka dan membangun kepercayaan diantara anggota. Relevan dengan argumen tersebut, Ionescu (2005) memberikan catatan yang penting

dalam penerapan kebijakan pembangunan kluster yaitu perlunya perhatian khusus pada isu modal sosial.

KLUSTER DI INDONESIA

Keberadaan kluster atau sentra industri di Indonesia dapat dilacak berdasar pada latar belakang budaya karena kebanyakan kluster yang berkembang berasal dari sekumpulan UKM yang berkumpul secara tradisional. Contohnya, sentra industri mebel di Jepara dan sentra kerajinan perak di Ceper Jawa Barat yang berasal dari sekelompok orang yang memiliki keahlian khusus dan bersifat turun temurun dan menyebar ke masyarakat sehingga lambat laun terbentuklah sentra industri kerajinan ukir atau perak di daerah tersebut. Keberadaan sumber daya alam (misalnya kayu, hasil tambang, perkebunan dan obyek wisata) juga menjadi faktor berkumpulnya pelaku usaha yang kemudian menjadi kluster secara gradual.

Kluster di Indonesia juga bisa dipandang berdasarkan klasifikasi yang disusun oleh Sande dan Wingel (2002) dalam Tambunan (2005). *Pertama*, kluster artisanal yaitu kluster yang diidentikan dengan dominasi UKM, produktivitas dan upah yang rendah, strategi pemasaran dan produksi yang tradisional, lemah dalam distribusi, kerjasama dan spesialisasi pada level sangat rendah dan tidak ada jaringan. Sebagian besar sentra industri di Indonesia masuk dalam kategori ini. *Kedua*, kluster aktif yaitu kluster yang memiliki ciri-ciri menggunakan pekerja yang memiliki skill, teknologi produksi yang lebih baik, strategi pemasaran yang lebih luas dan memiliki jaringan yang bagus, baik di dalam kluster maupun jaringan keluar kluster. *Ketiga*, kluster dinamis yaitu kluster yang heterogen dalam ukuran, ukuran pasar dan penggunaan teknologi serta berorientasi global. *Keempat*, kluster *advance* yaitu kluster tingkat spesialisasi dan kerjasama tinggi, terdapat jaringan antar anggota kluster dalam menyerap bahan baku, peralatan maupun teknologi. Layanan bisnis, lembaga perantara dan insititusi keuangan sangat maju, terdapat hubungan yang baik dengan pemerintah pada tingkat pusat maupun lokal. Sebagian besar perusahaan di dalam kluster adalah perusahaan yang berorientasi ekspor.

Karakteristik lain dari kluster di Indonesia adalah tidak adanya aksi bersama (*joint action*), spesialisasi, pembagian tenaga kerja (*division of labour*), dan

sharing informasi meskipun ikatan kultural sangat kuat (Marijan, 2005; Sato, 2000). Karakteristik tersebut tidak mengherankan, karena kekurangan tenaga kerja berkualitas, dan rendahnya produktivitas tenaga kerja merupakan masalah umum yang dihadapi UKM di Indonesia (Berry et al, 2002; Chamindale dan Van, 200; Sande et al, 1994; Tambunan, 2007). Penyebab tidak adanya kegiatan bersama, *sharing* ide dan informasi adalah orientasi pragmatis dari setiap UKM anggota kluster. Sebagian besar UKM yang memilih berlokasi di kluster didasari pada motif ekonomi eksternal yang bersumber dari keuntungan geografis (*external economy geography*) sehingga tidak terdorong untuk menjadikan kluster lebih dinamis (Marijan, 2005). Lebih jauh lagi menurut Adam (2007) praktik-praktik bisnis yang tidak fair dan tidak jujur juga terjadi di beberapa kluster di Indonesia.

Keberadaan kluster di Indonesia juga bisa dilihat dari perspektif kebijakan pengembangan kluster. Beberapa kajian mengenai kebijakan pengembangan UKM khususnya yang menggunakan strategi kluster, seperti Hill (2001), Sande et al (1994), Tambunan (2005, 2007,2008), Weijland (1999) mengilustrasikan bahwa pemerintah memiliki keinginan yang kuat untuk mengembangkan UKM dengan pendekatan kluster. Hill (2001) mengklasifikasi kebijakan UKM di Indonesia menjadi tiga kategori, yaitu : *pertama*, dukungan keuangan yang terdiri dari penyediaan subsidi kredit, kebijakan yang mengharuskan bank untuk mengalokasikan dana kredit untuk UKM dan untuk menyederhanakan mekanisme pengajuan kredit bagi UKM. *Kedua*, bantuan teknis dengan menyediakan pelatihan dengan ketrampilan khusus, jasa layanan pemasaran domestik dan internasional dan penyediaan teknologi tepat guna. *Ketiga*, proteksi dan dukungan program sub-kontrak antara UKM dan perusahaan besar.

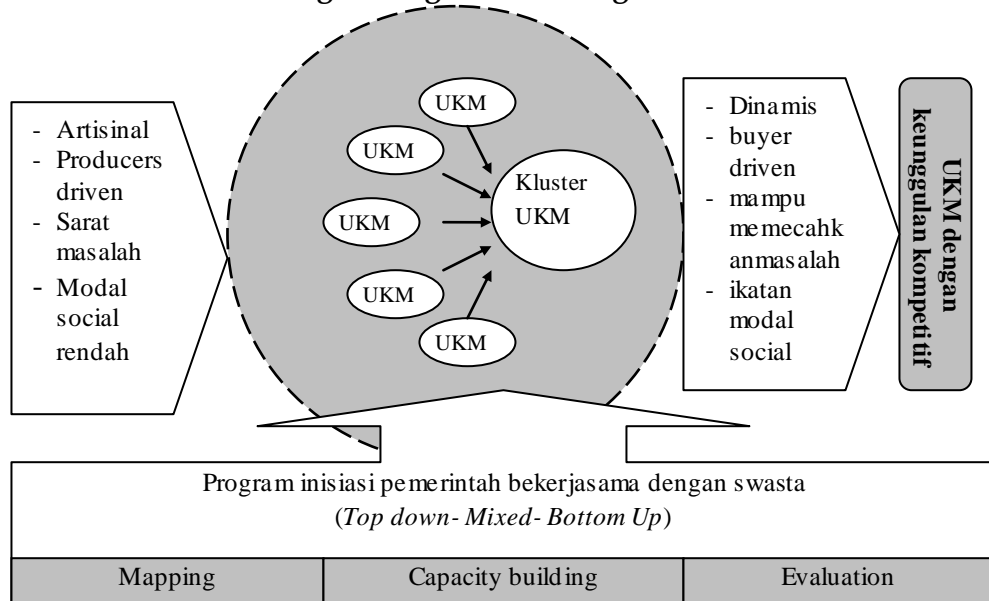
Beberapa studi (Sato, 2000; Bery et al 2002) sejalan dengan pendapat Hill (2001) yang menyatakan bahwa meskipun terdapat banyak aturan dan program yang berorientasi pada pengembangan UKM, namun tidak ada evaluasi yang komprehensif dan efektif. Lebih jauh dia mengungkapkan bahwa program tersebut berjalan tidak efektif karena tidak adanya kejelasan tujuan program, adanya praktek korupsi, beroreiantasi pada pasokan (*supply driven orientation*) dan minimnya partisipasi dari perusahaan besar. Lemahnya koordinasi antar

institusi juga menambah ketidak efisienan program pengembangan UKM di Indonesia (Porter, 1999). Kondisi tersebut memberikan konsekwensi logis, perlu adanya reformasi kebijakan dan perbaikan pada tataran implementasi.

Model Pengembangan Kluster di Indonesia

Dari pembahasan mengenai konsep dan kebijakan kluster serta diagnosis terhadap karakteristik kluster di Indonesia, pada bagian ini akan didiskusikam model pengembangan UKM di Indonesia dengan model kluster (Gambar 2). Secara garis besar model berawal dari karakteritik sentra industri di Indonesia kemudian desain kebijakan dan program pengembangan kluster UKM yang diharapkan memberikan dampak pada daya saing UKM. Kebijakan pengembangan kluster akan melibatkan pihak swasta, karena pengelolaan program pengembangan kluster akan beralih dari pemerintah ke pihak swasta seiring perkembangan kluser menuju arah yang lebih ideal (kluster dinamis). Untuk memahami permasalahan kluster secara spesifik perlu dilaksanakan pemetaan (*mapping*) kluster nasional yang merupakan dasar bagi implementasi program selanjutnya, yaitu peningkatan kapasitas (*capacity building*) kluster. Tingkat capaian program akan dapat diketahui melalui mekanisme evaluasi yang dilaksanakan oleh pihak independen secara berkala.

Gambar 2
Model Pengembangan UKM dengan Pendekatan Kluster



Keberhasilan pengembangan UKM dengan pendekatan kluster seperti

pada gambar 2 dapat diukur dari seberapa besar dampak program terhadap tingkat keunggulan bersaing UKM yang terlibat di dalam kluster. Dampak tersebut dapat diukur dari: *pertama* perubahan kluster artisanal menjadi kluster yang lebih dinamis, dimana terdapat aksi bersama (*joint action*), pengembangan inovasi dan peningkatan kapasitas. *Kedua* adalah perubahan orientasi kluster dari kluster yang berorientasi pada kemampuan produksi (*producers driven*) menjadi kluster yang berorientasi pasar (*buyer driven*), dimana produknya merupakan pemenuhan dari kebutuhan pasar. *Ketiga*, semakin meningkatnya jumlah kluster yang memiliki kemampuan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi sebagai hasil program penguatan kapasitas (*capacity building*). *Keempat*, meningkatnya ikatan sosial antara pelaku dalam kluster sehingga mampu mendorong terjadinya aliran pengetahuan dan ide baru di dalam kluster.

Untuk mencapai tujuan tersebut, desain program pengembangan kluster harus merupakan program yang bersifat jangka panjang dan komprehensif. Program pengembangan kluster juga harus melibatkan pihak swasta (pelaku kluster). Terkait dengan keterlibatan pihak swasta, perlu adanya pengaturan mekanisme, sehingga kesinambungan program dapat terjaga. Pemerintah hendaknya melakukan inisiasi dan pembiayaan program pada tahap awal pengembangannya kluster, seiring dengan perkembangan kluster ke arah yang lebih matang maka diperlukan peran serta pihak swasta dalam melakukan supervisi program.

Cakupan program meliputi pemetaan kluster, peningkatan kapasitas kluster dan evaluasi program. Tahap pemetaan kluster dilakukan untuk mengatasi permasalahan ketidakterersediaan data UKM lebih spesifik data sentra yang sah (*valid*) di Indonesia. Ketidaksesuaian data resmi dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah menyulitkan pengambil kebijakan dalam melakukan analisis awal. Kondisi tersebut, mengharuskan diadakannya survey nasional tentang UKM dengan melibatkan lembaga terkait didukung oleh lembaga survey yang kredibel sehingga mampu mensinkronkan data UKM pada tingkat pusat maupun lokal. Survey juga ditujukan untuk menggali permasalahan spesifik yang dialami sentra UKM sehingga akan terkumpul *database* sentra UKM dan permasalahannya.

Tahap kedua adalah program yang bertujuan untuk melakukan peningkatan kapasitas kluster. Kapasitas kluster yang dimaksud adalah kemampuan kluster untuk memecahkan masalah yang dihadapi secara mandiri sehingga peran pemerintah dan lembaga di luar kluster hanya bersifat temporal. Program ini didesain dengan dua pendekatan, yaitu pendekatan sosial dan pendekatan manajerial-teknis. Pendekatan sosial dimaksudkan untuk meningkatkan penggunaan modal sosial sebagai ikatan antar insitusi dalam kluster. Pertemuan informal, kesadaran untuk bersama, pentingnya nilai kejujuran dan kepercayaan, dan praktik bisnis yang fair merupakan manifestasi modal sosial yang dapat menjamin keberlangsungan kerjasama diantara pelaku kluster. Pendekatan sosial membutuhkan waktu yang relatif lama karena program ini syarat dengan nilai sosial dan budaya. Disamping membutuhkan waktu jangka panjang, implementasi program ini juga membutuhkan keterlibatan pemimpin informal kluster yang memiliki peran strategis dalam internalisasi nilai-nilai sosial.

Disisi lain pendekatan manajerial-teknis bertujuan untuk meningkatkan kemampuan kluster dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi sentra UKM. Permasalahan yang diharapkan mampu diatasi sentra UKM secara mandiri pasca implementasi program penguatan kapasitas, antara lain: permodalan, kualitas produk, tata kelola organisasi dan keuangan, kualitas tenaga kerja, bahan baku dan akses pasar. Pendekatan manajerial-teknis juga di desain untuk mendorong terjadinya proses *up grading* teknologi dan *sharing* ide sehingga sentra UKM dapat berkontribusi secara fungsional terhadap anggotanya.

Tahap ketiga adalah tahap evaluasi program, tahap ini merupakan tahap akhir yang akan memberikan petunjuk berhasil tidaknya program pengembangan sentra UKM yang telah dilaksanakan. Perpaduan antara analisis kuantitatif dan kualitatif akan mampu menampilkan hasil evaluasi yang lebih komprehensif sehingga akan memberikan arah perbaikan pada kebijakan selanjutnya. Untuk memperoleh hasil evaluasi yang *fair*, keterlibatan pihak independen akan sangat membantu mewujudkan harapan tersebut.

KESIMPULAN

Peran UKM dalam perekonomian Indonesia telah nyata kontribusinya

sehingga pemerintah pada tingkat pusat dan lokal berkepentingan untuk meningkatkan UKM baik secara kuantitas maupun kinerja individual. Konsep kluster yang mirip dengan sentra industri telah menawarkan keuntungan baik bagi pemerintah selaku pengambil kebijakan maupun bagi UKM sebagai objek kebijakan. Lebih jauh lagi penerapan konsep kluster perlu mempertimbangkan karakteristik dan permasalahan yang dihadapi oleh setiap sentra UKM. Dengan menggunakan pendekatan yang memadukan peran serta pemerintah dan swasta (*top down* dan *bottom up*) serta pendekatan sosial dan manajerial-teknis artikel ini menawarkan model pengembangan UKM dengan pendekatan kluster.

Keterbatasan sumber data, analisis serta konsepsi yang masih umum dalam artikel ini memberikan konsekuensi perlunya ada kajian dan studi yang lebih mendalam tentang pengembangan UKM dengan pendekatan kluster. Perspektif yang berbeda antara pengambil kebijakan, pelaku di dalam kluster serta pihak independen perlu di gunakan lebih lanjut dalam melakukan studi dan kajian sehingga akan diperoleh pemahaman yang obyektif terhadap konsep kluster.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, L., 2007, The economic role of formal and informal inter-firm networks in the development of SMIEs: Study of symbiosis in the Indonesian garment industry, *PhD Thesis in Economics*, School of Economics, University of Queensland
- Aylward, D. K. & Glynn, J. 2006, SME innovation within Australian wine industry: A cluster analysis, small enterprises research *The Journal of the SMAANZ (Small Enterprises Association of Australia and New Zealand)*, vol.14, pp.1-16.
- Aziz, K. A. & Norhasim, M. 2008, Cluster-based policy making: Assesing performance and sustaining competitiveness *Review of Policy Research*, vol.25.
- Bair, J. & Gereffi, G. 2001, Local cluster in global value chains: The causes and consequences of export dynamism in Torreon's Blue Jeans industry, *World Development*, vol.29, pp.1885-1903.
- Berry, A., Rodrigues, E. & Sandee, H. 2002, Firm and group dynamics in the small and medium enterprise sector in Indonesia, *Small Business Economics*, vol.18, pp.141-161.
- Boekholt, P. & Thuriaux, B., 1999, *Public policies to facilitate clusters: Background, rationale and policy practises in international practises*. Cluster analysis and cluster based policy: new perspectives and rationale in innovation policy making Conference, Vienna,

- Ceglie, G., Clara, M. & Dini, M., 1998, *Cluster and network development projects in developing countries: lessons learned through the UNIDO experiences*. Cluster analysis and cluster -based policy: New perspectives and rationale in innovation policy Making Conference, Vienna,
- Chaminade, C. & Vang, J. 2008, Upgrading in Asian cluster: Rethinking the importance of interactive learning, *Science, Technology & Society*, vol.13, pp.61-94.
- Eisebith, M. F. & Eisebith, G. 2005, How to institutionalize innovative clusters? comparing explicit top-down and implicit bottom-up approaches, *Research Policy*, vol.34, pp.1250-1268.
- Giuliani, E., Pietrobelli, C. & Rabellotti, R. 2005, Upgrading in global value chain: Lesson from Latin America clusters, *World Development*, vol.33, pp.549-573.
- Hill, H. 2001, Small and medium enterprises in Indonesia, Old policy challenges for a new administration *Asian Survey*, vol.XLI, pp.248-270.
- Humphrey, J. & Schmitz, H. 1995, *Principles for promoting clusters & networks of SMEs*, paper commissioned by the small and medium enterprises branch of UNIDO.
- Ionescu, D., 2005, Social capital: A key ingredient of cluster in post-communist society In OECD (Ed.) *Business cluster, promote enterprises in Central and Eastern Europe*. Paris, OECD Publishing.
- Karaev, A., Koh, S. C. L. & Szamosi, L. T. 2006, The cluster approach and SME competitiveness: a review, *Journal of Manufacturing Technology Management*, vol.18.
- Lundequist, P. & Power, D. 2002, Putting Porter into practise? practise of regional cluster building: evidence from Sweden, *European Planning Studies*, vol.10, pp.685-704.
- Marijan, K. 2005, Mengembangkan industri kecil menengah melalui pendekatan kluster, *INSAN*, vol.7, pp.216-224.
- Marshall, A., 1920, *Principles of Economics*, London, Macmillan
- Mcdonald, F., Huang, Q., Tsagdis, D. & Tuselmann, H. J. 2007, Is there evidence to support Porter-type cluster policies, *Regional Studies*, vol.41, pp.2007.
- Nuur, C., 2005, Cluster dynamics and Industrial policy in peripheral regions *PhD Dissertation* Department of industrial economics and management, Royal Institute of Technology, KTH
- Oyelaran-Oyeyinka, B. & Lal, K. 2006, Institutional support for collective learning: Cluster development in Kenya and Ghana, *African Development Review*, vol.18, pp.258-278.
- Porter, M., 2009, *Improving Indonesia's competitiveness*. Paper presented to President Susilo Bambang Yudhoyono, Jakarta,
- Porter, M. E., 1998a, *On Competition*, Boston, Harvard Business School Publishing
- Porter, M. E. 1998b, Cluster and the new economics of competition *Harvard Business Review*, vol.7, pp.6-15.
- Sandee, H., Rietveld, P., Supratikno, H. & Yuwono, P. 1994, Promoting small scale and cottage industries in Indonesia: An impact analysis for Central Java, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol.30, pp.115-142.
- Sato, Y. 2000, Linkage formation by small firms: The case of a rural cluster in Indonesia, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol.36, pp.137-66.

- Shridharana, L. & Manimala, M., J 1999, Promoting industrial cluster: review of experiences in Europe, East Asia, and India, *The Journal of Entrepreneurship* vol.8, pp.165-193.
- Sölvel, Ö., 2009, *Cluster, Balancing evolutionary and constructive forces*, Stockholm, Ivory Tower Publishing. available at www.cluster-research.org
- Sonobe, T. & Otsuka, K., 2006, *Cluster based industrial development, An East Asian Model*, New York, Palgrave Macmillan
- Tambunan, T. 2005, Promoting small and medium enterprises with a clustering approach: A policy experience from Indonesia, *Journal of Small Business Management*, vol.43, pp.138-154.
- Tambunan, T. 2007, Development of SMEs in a developing country: The Indonesian story, *Journal of Business and Entrepreneurship*, vol.19, pp.60-78.
- Tambunan, T. 2008, Trade Liberalization effects on the development of small and medium-sized enterprises in Indonesia : A case study, *Asia-Pacific Development Journal* vol.15 pp.35-59.
- Weijland, H. 1999, Microenterprise clusters in rural Indonesia: Industrial seedbed and policy target, *World Development*, vol.27, pp.1515-1530.

