

PENDEKATAN BARU PENGEMBANGAN UKM DENGAN KLASTER BISNIS

*P*engembangan UKM di Indonesia, setidaknya bisa ditilik dari empat tataran kebijakan pengembangan. Kebijakan pembangunan UKM dapat dibedakan ke dalam empat tataran, yaitu: tataran meta, tataran makro, tataran meso, dan tataran mikro.

Pada tataran meta, kemauan politik para pendiri Republik ini telah memberikan dukungan landasan peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas kepada koperasi, sebagaimana tercantum dalam pasal 33 UUD 1945 dan penjelasannya. MPR RI juga secara tegas selalu mencantumkan perlunya pemberdayaan UKM pada setiap GBHN yang ditetapkan, dan selanjutnya diperkuat dengan adanya UU nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, dan UU No.9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil.

Kebijakan pada tataran makro akan menentukan kondusif atau tidaknya sistem dan kondisi perekonomian dengan pembangunan UKM. Kebijakan pada tataran makro akan menentukan struktur dan tingkat persaingan pasar yang dihadapi oleh pelaku usaha termasuk UKM. Tugas pemerintah (pusat dan daerah) untuk menumbuhkan iklim usaha yang kondusif bagi UKM, dalam arti UKM memiliki kesempatan berusaha yang sama dan menanggung beban yang sama dibandingkan pelaku usaha lainnya secara proporsional.

Menjadikan Sentra Kegiatan UKM Sebagai Titik Masuk

Pendekatan pengembangan UKM dengan membuat fokus sasaran adalah sentra dimulai oleh Badan Pengembangan Sumberdaya Koperasi dan Pengusaha Kecil dan Menengah (BPS-KPKM) pada tahun anggaran 2001 yang lalu. Pada dasarnya pendekatan ini adalah memberikan perkuatan untuk menjaga dinamika sentra agar tumbuh menjadi Klaster Bisnis UKM melalui perkuatan tiga komponen yaitu: dukungan non finansial, advokasi, dan dukungan finansial sebagai penggerak awal. Prinsip dasar pembinaan UKM melalui strategi klaster bisnis dengan pengembangan dukungan non finansial dan finansial antara lain :

- a. Tujuannya untuk meningkatkan fokus pembinaan agar lebih terarah.
- b. Melakukan proses transformasi pembinaan UKM agar menjadi sebuah industri jasa yang dapat dilakukan oleh swasta secara profesional melalui pasar.
- c. Dengan penetapan jangka waktu yang cukup akan terjadi proses pengguliran program secara berkelanjutan, bukan sekedar pengguliran dana.
- d. Hadirnya dukungan non finansial akan mengawal proses dinamika klaster yang tidak terpaku pada pengembangan jenis industri yang ada, sehingga eksistensi UKM di dalam klaster dapat terus menanggapi setiap perubahan.

Kebijakan makro bisa ditransfer ke dalam tataran mikro (skala usaha UKM) umumnya melalui mekanisme dukungan perkuatan pada tataran meso. Pada tataran meso, kebijakan dukungan perkuatan ini dapat dibedakan menjadi dukungan keuangan (finansial) dan dukungan bukan keuangan (non-finansial). Proses transmisi dukungan perkuatan pada tataran meso ke tataran mikro memerlukan alat berupa proses inovasi dan pemberdayaan, agar sasaran pelaku yaitu UKM dapat antisipatif dan responsif terhadap kebijakan pada tataran meta, makro dan meso. Dengan demikian efektifitas pemberdayaan UKM ditentukan oleh keselarasan dan sinergi kebijakan di tataran meta, makro, mikro, dan meso.

Tantangan pengembangan UKM di Indonesia, setidaknya terkait dengan keempat tataran kebijakan di atas. Dan bagaimanapun, pembenahan kembali atas pembangunan

dan pengembangan UKM harus memperhatikan aspek-aspek yang telah diwacanakan dan dikembangkan dalam *best practices* di atas.

Prioritas mendesak bagi pendekatan pemerintah Indonesia di dalam pengembangan UKM, antara lain menciptakan kondisi kondusif bagi sektor swasta untuk bergerak dan berkembang. Maka, perlu dilakukan reformasi lingkungan kewenangan formal di mana perusahaan beroperasi, yakni kebijakan dan peraturan yang tepat. Dalam konteks pengembangan UKM, tantangan utama bagi setiap pemerintah, termasuk di dalamnya pemerintah Indonesia, adalah mendefinisikan apa peran yang akan dimainkannya dalam mengembangkan pasar BDS secara efektif.

Dalam rangka merumuskan lebih lanjut suatu pendekatan baru penyediaan BDS, terdapat tiga implikasi penting untuk Indonesia. *Pertama*, kejelasan strategi tentang peran pemerintah dalam jasa pengembangan usaha. Hal ini dikaitkan dengan adanya perbedaan sangat jelas antara peran sah pemerintah dalam memberikan proteksi dan mengembangkan individu serta kelompok yang kurang beruntung di masyarakat (tujuan kesejahteraan sosial), dan peran pemerintah dalam pengembangan sektor swasta. Kedua tujuan tersebut tidak dapat dicampur-aduk. Tujuan pengembangan bisnis biasanya jarang tercapai melalui mekanisme kesejahteraan sosial, dampak proteksi dan subsidi seringkali tidak bermanfaat. Dalam konteks ini terdapat dua isu yang relevan untuk dijawab: apakah perusahaan yang menjadi sasaran berada dalam posisi bisa berkembang melalui BDS? Apakah BDS memang benar merupakan solusi permasalahan?

Kedua, mempertimbangkan penyediaan BDS yang disubsidi. Tujuan subsidi perlu secara eksplisit dipertimbangkan. Pertimbangan itu harus menjelaskan apakah dukungan tersebut dimaksudkan menjadi perangsang perusahaan “sekali saja”, atau kalau memang bukan demikian, maka harus dijelaskan bagaimana jaminan akses berlanjut UKM ke jasa BDS. Model pemberian subsidi melalui “system voucher” yang dirintis oleh Swisscontact terbukti dapat berjalan, walaupun keterpaduan dengan program lain masih perlu dikembangkan. Pertimbangan tersebut juga harus dapat menjelaskan bagaimana dukungan bersubsidi itu dapat meningkatkan daya saing dan memperbaiki lingkungan UKM yang kondusif, dan tidak memperpanjang proteksi. *Ketiga*, adanya keterbatasan pemerintah dalam berperan sebagai penyedia langsung BDS. Secara umum pemerintah seyogyanya menghindari peran sebagai penyedia jasa BDS. Banyak pengalaman membuktikan bahwa peran demikian tidaklah positif. Struktur, budaya dan kapasitas pemerintah tidak cocok untuk melakukan fungsi inti pasar dan menyediakan jasa yang relevan serta tepat waktu untuk UKM. Terlebih pula, karena insentif, tujuan dan struktur kepemilikan berbeda, pelibatan pemerintah menanggung resiko menimbulkan distorsi, bukannya pengembangan pasar.

Kendala terhadap fleksibilitas, kecekatan (*responsiveness*) dan inovasi juga dapat menghambat pemerintah dalam memainkan peran fasilitator langsung di pasar BDS. Fasilitator BDS harusnya merupakan lembaga non-profit di luar pemerintah. Ketika intervensi langsung dianggap tidak terhindarkan, sedapat mungkin pemerintah mengikuti prinsip dan norma pasar, demi menghindari distorsi. Sebaiknya pemerintah juga meminimalkan salah satu resiko intervensi, yakni kelembamam program (*programme inertia*), yakni tatkala intervensi jangka pendek berubah menjadi fungsi permanen demi kepentingan birokratis. Maka, desain awal program harus secara eksplisit mencantumkan strategi keluar (*exit strategy*) atau mekanisme alih peran kepada sektor swasta. Pendekatan partisipasi (*participatory approach*) lebih diperlukan. Dan dalam konteks ini, banyak diperankan oleh BDS-BDS yang membina sentra-sentra bisnis dan mengembangkan klaster-klaster yang andal.

Peran pemerintah yang wajar, dalam pengembangan UKM adalah mendukung fungsi peningkatan pasar. Hal ini tidak saja terkait dengan transaksi tradisional yang melibatkan penjual dan pembeli, namun juga terkait dengan serangkaian fungsi pelengkap pendukung perkembangan pasar yang efektif, yaitu ketersediaan informasi, penelitian dan pengembangan, tingkat koordinasi yang wajar, regulasi dan kendali mutu, perlindungan konsumen dan sebagainya.

Dalam konteks ini pula, seyogyanya pemerintah mampu melakukan pendekatan yang tepat bagi pengembangan UKM dari aspek finansial. Oleh karenanya, iklim kondusif perlu dikembangkan, baik dari sisi penyedia modal maupun para pelaku UKM yang membutuhkannya. Bantuan yang diberikan pemerintah dan lembaga donor, dalam konteks ini, hendaknya tidak dikembangkan dengan mengedepankan paradigma karitatif, melainkan memandang UKM sebagai potensi yang perlu dikembangkan dengan berorientasi kemandirian dan mampu bersaing di pasar (orientasi pasar). Pemerintah, dengan demikian bukan “sinterklas”, melainkan fasilitator dan regulator yang diharapkan mampu berperan baik.

Beberapa catatan di atas, setidaknya dapat dipetik pelajaran paling berharga bahwa strategi pengembangan UKM di masa depan. Khususnya untuk menghindari terjadinya semacam kebingungan bagi masyarakat pelaku UKM, yang mengharapkan peran konkret dan konsisten dari pemerintah. Inkonsistensinya penataan kelembagaan, misalnya, dalam konteks pengembangan UKM, bagaimana pun, merupakan problem serius, yang sesungguhnya mencerminkan lemahnya keberpihakan pemerintah dalam pengembangan UKM di tanah air.

Masyarakat luas sebenarnya sangat paham bahwa strategi pengembangan UKM secara umum harus berdasarkan pada dua pilar utama: (1) tegaknya sistem dan mekanisme pasar yang sehat; (2) berfungsinya pengaturan kelembagaan atau regulasi pemerataan ekonomi yang efektif. Pemihakan terhadap pengembangan UKM, selama ini lebih cenderung mementingkan hasil (*ends*) dari pada proses dan mekanisme (*means*) yang harus dilalui untuk mencapai hasil akhir tersebut.¹⁴

Pemberdayaan SDM telah menjadi tema pokok yang tak bisa dipisahkan dari upaya mengatasi berbagai problema yang dihadapi UKM. Hal ini tidak saja terkait dengan bagaimana kualitas SDM yang ada mampu memodernisasi usahanya lewat penguasaan teknologi, tapi juga terletak pada kemampuan manajerialnya. Maka, upaya pendidikan dan pelatihan, kemampuan mengakses informasi dan teknologi dan pemanfaatannya secara optimal, serta kemampuan manajerial para pelaku UKM, masih amat diperlukan. Dalam kaitan ini, bila SDM andal, maka diharapkan mereka mampu mengembangkan klaster-klaster bisnis dengan baik dan kokoh.

Studi-studi mengenai klaster-klaster UKM di Eropa Barat, setidaknya menunjukkan bahwa ada sejumlah faktor, yang membuat mereka dapat berkembang dengan pesat, antara lain¹⁵: (1) di dalam sentra terdapat juga pemasok bahan baku, alat-alat produksi, mesin, dan komponen-komponen, subkontraktor, dan produsen barang-barang jadi. Selain mengurangi ongkos produksi, satu sama lain saling bersinergi, memperlancar keterkaitan bisnis antarmereka; (2) adanya suatu kombinasi antara persaingan yang ketat di satu pihak, dan kerjasama yang baik di pihak lain, antar sesama pengusaha UKM.

¹⁴ Bustanul Arifin dan Didik J Rachbini, “Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik” (Grasindo, 2001).

¹⁵ Tulus TH Tambunan, *ibid.* h.129.

Dengan demikian terciptalah tingkat efisiensi kolektif (*collective efficiency*) yang tinggi; (3) di dalam klaster-klaster terdapat pusat-pusat pelayanan, terutama yang disediakan oleh pemerintah lokal, yang dapat digunakan secara kolektif oleh semua pengusaha yang ada di sana; (4) UKM yang ada di dalam klaster menjadi sangat fleksibel dalam menghadapi perubahan-perubahan di pasar, di mana telah tercipta *network* yang baik, serta inovasi-inovasi yang cerdas.

Kondisi Pengembangan Klaster di Indonesia

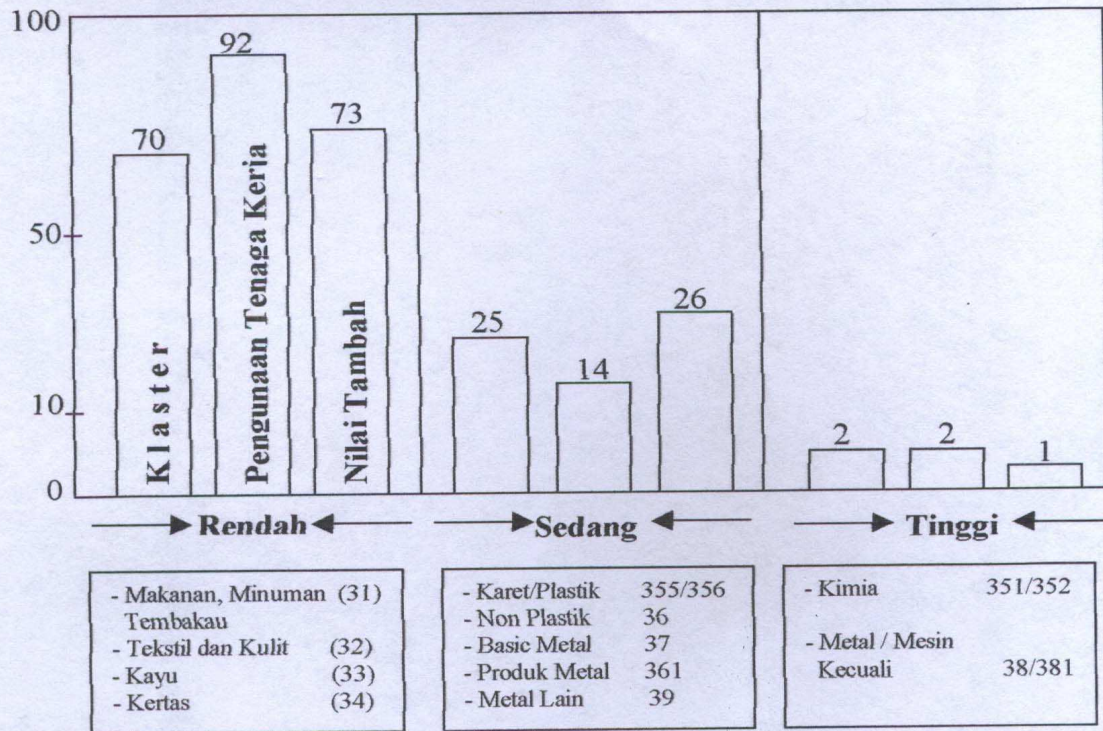
Berdasarkan catatan berbagai instansi yang berhasil dikumpulkan oleh Tim Studi JICA (2002), pada saat ini paling tidak terdapat 9.800 unit sentra UKM dengan tingkat perkembangan derajat keterkaitan dalam klaster yang umumnya masih rendah. Jumlah unit UKM yang tepantau dalam sentra sebagai embrio klaster tersebut diperkirakan mencapai sekitar 475.000. Dilihat dari penyebarannya sekitar 58% sentra yang ada berada di Jawa, Bali dan Nusa Tenggara.

Ditinjau dari jenis kegiatan memang pada umumnya pengelompokan tersebut disektor yang berkaitan industri. Dari seluruh sentra industri yang ada 50% klaster UKM tersebut pada industri pengolahan makanan dan minuman ISIC 31 dan tekstil ISIC 32. salah satu bukti belum berkembangnya klaster industri kecil yang ada dapat dilihat tingkat teknologi yang digunakan pada umumnya masih rendah. Hampir 73% klaster UKM yang ada pada dasarnya berada pada tahap awal dengan teknologi yang tergolong rendah atau sederhana misalnya pada ISIC 31, ISIC 32 dan ISIC 34.

Dari sisi tenaga kerja yang diperkejakan, UKM pada klaster rata-rata mempunyai tenaga 3 orang atau hampir sama dengan industri rumah tangga yang batasannya memiliki tenaga kerja kurang dari 5 orang atau 4 orang pekerja atau kurang. Pada sentra-sentra UKM sebesar 3 orang hanya sedikit diatas rata-rata industri rumah tangga secara nasional termasuk diluar klaster sebesar 2 orang. Namun masih jauh dari rata-rata penggunaan tenaga kerja pada industri kecil sebesar 8 orang. Dengan demikian kondisi penggunaan tenaga kerja pada klaster yang ada memang masih dalam tahap yang sangat awal untuk bertahan dalam kegiatannya. Hal ini didukung oleh temuan bahwa sekitar 70% pengelompokan industri menurut penggunaan tenaga kerja berada pada tingkat penggunaan teknologi yang rendah di tiga jenis industri pilar kegiatan UKM.

Akibat langsung yang terlihat dari rendahnya tingkat teknologi dan struktur penggunaan tenaga kerja, sebagaimana diperlihatkan dengan keragaman nilai tambah yang diperoleh klaster UKM hanya mencapai Rp. 1.0 milyar atau lebih rendah dibandingkan industri rumah tangga sebesar Rp. 1.2 milyar. Sementara industri kecil diluar klaster mencapai Rp. 2.9 milyar atau 2 kali lebih besar. Rendahnya produktivitas klaster ini juga terjadi di semua sektor ekonomi. Dengan demikian kondisi klaster yang ada pada umumnya dapat digolongkan ke dalam tiga tahap perkembangan sesuai dengan produktivitas tenaga kerja dan penggunaan teknologi yaitu teknologi rendah yang memiliki produktivitas/tenaga sebesar Rp. 970.000,- sebagai teknologi rendah. Pada tingkat teknologi menengah sebesar Rp. 2.055.000,- serta teknologi tinggi sebesar Rp. 8.240.000,- secara rinci dapat digambarkan dalam grafik berikut :

Distribusi Tingkat Penggunaan Teknologi Klaster Industri Kecil



Sumber : Diolah oleh Tim Jica (2002)