

# Rekayasa Ulang Badan Usaha Milik Negara/Daerah

Suwarsono

**T**ulisan ini disusun dalam dua bagian. Bagian pertama hendak menguraikan anatomi lingkungan bisnis Indonesia separoh pertama dasawarsa 1990-an, yang diperkirakan masih akan berlanjut di kemudian hari dan mungkin justru akan menemukan bentuk yang lebih konkrit pada awal abad 21. Bagian ini tak berpretensi menjelaskan secara detail masing-masing komponen lingkungan bisnis, akan tetapi hanya berusaha menunjukkan karakter pokok yang perlu dicermati jika usahawan dan manajer di Indonesia hendak mendeteksi - baca: merebut - peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*) bisnis yang mungkin muncul.

Bagian kedua menjelaskan antisipasi bisnis strategis yang perlu diperhatikan oleh Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D) sebagai tanggapan terhadap perubahan karakter lingkungan bisnis yang mengitari. Jika BUMN/D memilih beradaptasi dengan perubahan tersebut, maka pilihan rekayasa ulang (*reengineering*) karakter dan visi BUMN/D tak dapat dielakkan. BUMN/D, dengan demikian, harus melekatkan dirinya sebagai institusi bisnis, tanpa dibebani peran sebagai agen pembangunan yang diharuskan menyediakan ba-

rang publik dan melayani kebutuhan masyarakat (*community service obligation/CSO*). Jika BUMN/D memilih berposisi dengan kecenderungan lingkungan bisnisnya, maka visi strategis yang kini cenderung hanya memperhitungkan dan melayani *captive market* masih mungkin dipertahankan, sekalipun dengan resiko berposisi semakin ke pinggir.

\*\*

Lingkungan bisnis merupakan sumber peluang dan ancaman bisnis. Di sisi lain, profil perusahaan berusaha menggambarkan kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weaknesses*) perusahaan. Dari sini analisis TOWS bermula. Dengan analisis tersebut, manajemen diharapkan dapat mengetahui posisi pasar yang dimiliki, yang pada gilirannya dapat dijadikan dasar perumusan dan implementasi strategi bersaing yang dipilih, dalam kerangka misi perusahaan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, misi perusahaan berfungsi sebagai arahan kerja jangka panjang dan sekaligus sebagai batas strategis ruang lingkup operasi.

Di banyak negara maju, variabel internal (profil perusahaan) mempunyai peran yang amat signifikan dalam menentukan

kegagalan dan atau keberhasilan perusahaan. Manajemen memiliki kemampuan memprakirakan ancaman dan peluang bisnis yang berasal dari lingkungan bisnis dengan derajat kepastian yang memadai. Lingkungan bisnis memiliki keajegan, bahkan dapat dikatakan relatif stabil dengan arah kecenderungan (*trend*) yang dapat diduga. Akibatnya, manajemen bukan saja mampu memberikan antisipasi bisnis yang tepat, tetapi juga mampu mengembangkan sikap proaktif. Bukan sekedar reaktif. Penyesuaian terhadap perubahan lingkungan bisnis dapat berjalan tepat waktu dan dengan mengikuti prinsip linieritas. Profesionalisme manajerial dapat berkembang seiring dengan prinsip-prinsip kewiraswastaan yang diperlukan untuk menyiasati transparansi ekonomi pasar. Praktik manajemen, dengan demikian, benar-benar merupakan kombinasi optimal antara ilmu dan seni. Ketegangan kreatif antara keduanya dapat dikelola secara dinamis. Naluri, instink dan akal bergandengan. Tidak saling menegasi-

Situasi yang hampir bertolak belakang sering ditemukan di banyak negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, setidaknya menurut Austin (1990) dan Shaw (1993). Lingkungan bisnis cenderung sering berubah dengan tingkat turbulensi yang tinggi. Implikasi bisnis dan manajerial yang ditimbulkannya juga mengandung banyak arti, bahkan seringkali hanya ditandai dengan sinyal pasar yang lemah dan membingungkan.

Wiraswastawan dan manajemen hampir sama sekali tidak menemukan alat analisis yang handal yang dapat digunakan untuk memprakirakan kecenderungan masa depan, yang dapat dijadikan pedoman perumusan dan eksekusi strategi bersaing, terutama bagi mereka yang hanya memiliki akses tranparansi ekonomi pasar, dan tidak memiliki akses informasi politik. Bagi

mereka yang memiliki akses politik dan dekat dengan sumber kekuasaan, barangkali tidak menjumpai tingkat kesulitan yang signifikan, untuk tidak mengatakan bahwa mereka memiliki pengaruh yang signifikan dalam penentuan kecenderungan ekonomi.

Bagi pengusaha dan manajer kebanyakan, masa lalu, masa kini, dan masa depan sepertinya diskrit, tidak terkait satu sama lain. Terkesan ada keterputusan sejarah, karena adanya diskontinuitas antar waktu. Prinsip linieritas hampir tidak berlaku, semuanya serba berproses secara ekstrapolatif. Jungkir balik, dan malang melintang (Handy, 1990). Serba tanda tanya, dan kadangkala juga bertanda seru.

Akibatnya, perencanaan korporat hampir tidak dapat disusun dengan dasar berpijak yang kokoh. Serba *ad hoc*. Perencanaan strategi memiliki dimensi waktu amat pendek dan cenderung disusun berdasarkan naluri semata-mata. Setidaknya, naluri dan instink memiliki peran yang signifikan. Logika tak dapat sepenuhnya dipercayai karena sulitnya melihat hubungan kausalitas antar variabel (Suwarsono, 1995).

Pada gilirannya, semangat kewiraswastaan yang lebih bertumpu pada prinsip spekulatif menjadi dominan. Bahkan kewiraswastaan yang amat tradisional. Siapa saja berusaha merebut peluang bisnis yang muncul, karena ada tidaknya peluang bisnis dilihatnya bukan sebagai persoalan ekonomis — dihitung untung ruginya — yang lahir dari bekerjanya mekanisme pasar. Bisa jadi berasal dari lingkungan politik, bahkan bisa juga mengandung unsur sulapan. Kegagalan mekanisme pasar terlalu sering dijumpai.

Oleh karena itu, pertumbuhan perusahaan dapat terjadi secara mendadak dan oleh karena itu dimungkinkan ada wiraswastawan dan manajer ajaib, yang hanya memerlukan waktu yang relatif pendek untuk menjadi besar. Strategi diversifikasi dan

konglomerasi menjadi demikian populer. Pilihan pada strategi bisnis inti lebih ditafsirkan sebagai indikator ketidakmampuan memanfaatkan peluang bisnis. Demikian pula sebaliknya, perusahaan dapat sakit secara mendadak. Bahkan mati tanpa sakit terlebih dahulu. Seakan-akan ada yang di luar kelaziman.

Pada ujungnya, profesionalisme manajemen kurang mendapatkan tempat untuk berkembang, hanya sekedar berada di pinggir dari keseluruhan proses bisnis. Berperan sebagai pelengkap dan legitimator pengambilan keputusan. Pengembangan karakteristik, kapasitas (*capability, competitive advantage, maupun core competence*) dan budaya perusahaan bukan menjadi persoalan utama yang harus diagenda sebagai faktor penentu keunggulan bersaing. Faktor internal tidak dilihat sebagai penentu utama keberhasilan. Dengan demikian, kemampuan pendekatan *Competing on Resources* sebagai salah satu perspektif yang belakangan ini naik daun dan juga masih diragukan (Collis dan Montgomery, 1995).

Perhatian dan keprihatinan manajerial dan usahawan lebih diarahkan pada usaha untuk selalu berani (bukan siap) merebut dan jika perlu merekayasa peluang bisnis. Tidak pernah sedikitpun untuk sekedar memperhatikan resiko dan ancaman bisnis. Tugas mereka adalah merubah ancaman dan ketidakpastian menjadi peluang, dengan mempedulikan kecanggihan rekayasa bisnis (*tailoring and engineering*) yang diperlukan. Bahkan juga ada kecenderungan tidak peduli pada etika bisnis. Kemampuan bernegosiasi dan membangun lobi dan jaringan menjadi begitu dominan yang diperlukan untuk mendekati akses informasi politik dan sumber kekuasaan.

Mereka terkesan amat sulit memahami yang mengatakan tentang adanya *the end of the nation state*, dan *withering away of*

*the state*, apalagi *the end of history*. Oleh karena itu, tidak heran jika, ada yang mengatakan bahwa mereka adalah para kapitalis semu yang lebih menggantungkan diri pada mekanisme *rent seeking* karena mereka terperangkap dan terus berada dalam dua jalur akumulasi modal secara sekaligus: ekonomi dan politik. Mereka mengelola dan mengakumulasi sumberdaya ekonomi dengan memperhatikan dan mengolah (baca: memanipulasi) sumber daya politik.

Sepertinya mereka percaya benar, bahwa keberhasilan bisnis di negara sedang berkembang menuntut cara berpikir *upside-down*. Dalam suasana ketidakpastian yang berkelanjutan, hanya manajemen dan usahawan yang mampu menggunakan prinsip pengembangan kapasitas negatif (*negativ capacity*) yang memiliki kemungkinan yang lebih besar untuk berhasil. Semuanya harus serba dilihat sebagai peluang sampai pada tahapan usaha (baca: rekayasa) yang hampir muskil. Keberhasilan bisnis lebih kalau bukan hampir semata ditentukan oleh lingkungan bisnis. Variabel internal memberikan sumbangan yang relatif kecil.

\* \* \*

Dengan memperhatikan karakter lingkungan bisnis yang dihadapi - ketidakpastian, kejajegan perubahan, transparansi ekonomi pasar, persaingan *hyper*, dan kecenderungan minimalisasi peran negara - nampaknya BUMN/D tidak lagi memiliki pilihan lain kecuali beradaptasi dengan karakter baru lingkungan bisnis tersebut. Setidaknya ini adalah skenario pertama yang memberikan kemungkinan yang lebih besar agar BUMN/D kembali menjadi salah satu aktor ekonomi unggulan di masa depan. Paling tidak, membuka peluang memberikan posisi tidak di pinggir, seperti yang kini dimiliki oleh sebagian besar BUMN/D.

BUMN/D memerlukan lebih dari sekedar restrukturisasi organisasi. Tidak cu-

kup sekedar *rightsizing* ataupun *downsizing*. BUMN/D memerlukan rekayasa ulang (*reengineering*), yakni melakukan 5 R (*reassess, reposition, reconfigure, restructure, revitalize*) secara simultan (Hammer dan Champy, 1993; Hammer, 1995; Morris dan Brandon, 1993). BUMN/D perlu melakukan perubahan secara fundamental, radikal dan dramatis terhadap semua proses bisnis yang dikerjakan. Tanpa itu semua, nampaknya krisis ekonomis (baca: keuangan dan pasar) dan psikologis (baca: *schizophrenia, paranoid, neurotic, deperesi, dan intoksikasi*) yang dihadapi tak hendak terelakkan (Cohen dan Cohen, 1993; Marjana, 1995).

BUMN/D dituntut menjadikan dirinya sebagai institusi bisnis murni. Berbagai peran pelayanan kebutuhan publik dan masyarakat (*community social obligation/CSO*) yang selama ini melekat sebagai akibat kedudukannya sebagai agen pembangunan perlu dikurangi secara signifikan sampai pada tahapan yang paling minimum. Hanya sedikit BUMN/D terpilih saja yang masih diseyogyakan melakukan peran SCO tersebut. Sebagian besar yang lain sepenuhnya beroperasi dalam dan menggunakan prinsip mekanisme ekonomi pasar.

Oleh karena itu, sebagai langkah pendahuluan yang mendasar, diseyogyakan BUMN/D dapat dibebaskan dari segala bentuk intervensi pemerintah, karena tinggi rendahnya intensitas intervensi tersebut ternyata memiliki kecenderungan bertolak belakang dengan kinerja yang dicapai (Ariawati, 1995; Mardjana, 1995), setidaknya untuk industri transportasi, hotel, dan perkebunan. Intervensi pemerintah yang berlebihan justru memiliki efek yang kurang menguntungkan bagi BUMN/D dalam mencapai kinerja keuangan, karena manajer BUMN/D berperilaku lebih sebagai representasi pemerintah dan mengadopsi gaya manajerial birokratis. Sebaliknya, jika intervensi pemerintah berkurang dan departemen yang

mengendalikan dan mengawasi BUMN/D memiliki kecenderungan berorientasi pada laba, ternyata manajer BUMN/D tersebut justru mampu bersikap sebagai wiraswas-tawan dan manajer yang memiliki obsesi untuk mencapai tingkat efektifitas dan efisiensi yang tinggi yang pada gilirannya mempengaruhi kinerja finansial yang dicapai.

Intervensi pemerintah - personalia, operasi, prosedur kontrak dan pembelian, dan akuisisi - memiliki implikasi yang lebih dari sekedar signifikan pada tinggi rendahnya biaya (*costs*) dan penghasilan (*revenues*) serta perilaku manajerial (*management behavioral*) BUMN/D. Intervensi personalia dapat menumbuhkan budaya perusahaan (*corporate culture*) yang kurang dinamis dan gaya manajerial birokratis, di samping rendahnya tingkat efisiensi operasi. Intervensi operasi berkecenderungan membawa akibat beban pelayanan masyarakat yang meninggi dan pada ujungnya berpengaruh pada besarnya biaya operasi yang ditanggung. Demikian pula, intervensi dalam hal kontrak dan pembelian, apalagi jika ada subsidi tersembunyi.

Di samping itu semua, intervensi pemerintah ternyata juga menimbulkan sikap manajerial yang kurang otonom (*lack of autonomy*) yang bisa menjadi pendorong sikap kurang bertanggung jawab terhadap kegagalan dan keberhasilan perusahaan. Jika gagal, mereka memiliki alasan yang terkesan absah, yakni dengan mudah meletakkan tanggung jawab pada besarnya intervensi yang diterima. Lebih celaka lagi, jika ternyata sikap bergantung ini menjadi timbal balik, di satu sisi ada ketergantungan politis dan kewenangan, akan tetapi di sisi lain ada juga ketergantungan ekonomis. Kadangkala, tidak hanya berpengaruh pada menurunnya insentif untuk bekerja lebih keras, akan tetapi justru membuka peluang adanya manipulasi.

Barulah kemudian, setelah tahapan pendahuluan yang lebih bersifat kebijaksanaan strategis ini dapat dilalui, BUMN/D tiba saatnya untuk melakukan rekayasa ulang yang bertujuan menjadikan eksistensinya tak berbeda dengan perusahaan swasta lainnya. Jika pilihan ini dianggap memiliki resiko yang besar — dan juga peluang mendapatkan hasil yang besar — dan juga peluang mendapatkan hasil yang besar — BUMN/D dapat memilih skenario kedua, yakni mempertahankan apa yang sekarang dimiliki, khususnya kebijaksanaan strategisnya. Lebih dari itu, BUMN/D perlu terus memperluas bidang kerja yang digarap, akan tetapi lebih memfokuskan pada bidang usaha yang beresiko rendah yang dicapai dengan strategi *captive market* dan tanpa perlu bersaing dengan perusahaan swasta. Jika diharapkan hasil yang lebih baik dibanding masa lalu, penyesuaian gaya manajerial secara *incremental* perlu dilakukan. Pilihan skenario kedua ini masih mungkin dilakukan karena transparansi ekonomi pasar Indonesia tak hendak sampai pada tahapan *the end of the nation state*, setidaknya sampai dua puluh lima tahun yang akan datang. Tidakkah begitu? ●

## Daftar Bacaan

- Austin, James E. 1990. *Managing in Developing Countries*. New York: The Free Press.
- Cohen, William A. dan Cohen Nurit. 1993. *The Paranoid Corporation*. New York: AMACOM.
- Hammer, Michael dan Champy, James. 1993. *Reengineering Revolution*. New York: Harper Business.
- Mardjana, I Ketut. 1995, "Ownership of Management Problem? A Case Study of Three Indonesian State Enterprises," *Bulletin of Indonesia Economic Studies*. vol. 31 No 1 April. pp. 73 - 107.
- Morris, Daniel C dan Brandon, Joel S. 1994. *Re-Engineering Your Business*. New York: MC-Graw-Hill Inc.
- Osborne, David dan Plastrik, Peter 1997. *Banishing Bureaucracy*. New York: Addison - Wesley Publishing company, Inc.
- Osborne, David dan Gaebler, red. 1997. *Reinventing Government*. New York: Addison - Wesley Publishing Company, Inc.
- Suwarsono. 1995. *Analisis Lingkungan Bisnis Negara Berkembang*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- A World Bank Policy Research Report. 1995. *Bureaucrats In Business*. New York: Oxford University Press.

