

PROGRAM PRIVATISASI DI INDONESIA DILIHAT DARI PENGALAMAN PRIVATISASI DI BEBERAPA NEGARA LAIN

Nizam Jim Wiryawan dan Zahrida Z.Wiryawan

Abstrak

In Indonesia, the privatization of some state-owned firms have met strong external and internal stakeholders' resistance causing delay or even failure in spite-of-the-fact that privatization wave has swept the world. Starting in the UK in the early 1980s, privatization has spread to other developed and developing countries. This essay attempts to investigate the process of privatization in Indonesia when compared with the experience of other countries vis-à-vis country specific characteristics and strategies related to the privatization transactions as well as the acquiring parties' strategy. With regard to these variables, differences are noted between the practices in the former eastern block countries, developed and developing countries inclusive of in Indonesia.

Kata kunci: Penilaian, properti, nilai

Program privatisasi yang direncanakan ataupun yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia (PI) terhadap sejumlah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta perusahaan yang terkait dengan kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) di Badan Penyehatan Perbankan Nasional/BPPN, masih menghadapi kendala. Banyak program yang tersendat-sendat, ataupun terancam gagal, seperti misalnya kasus Semen Gresik., Semen Padang dsb. Walaupun PI menetapkan target tahun 2002 sebanyak 25 BUMN akan diprivatisasi, namun privatisasi BMUN yang telah direncanakan dan disetujui dalam tahun 2001

belum bisa direalisasikan dengan tuntas. Bahkan, privatisasi yang dilakukan terhadap Indosat baru-baru ini menuai badai kritik ekonomis dan non-ekonomis (politik), sehingga menimbulkan silang pendapat yang mungkin bermuara ke meja hijau bila tidak dapat diselesaikan lewat meja perundingan, seperti yang dimuat dalam berbagai media massa.

Bagi PI, privatisasi perlu segera direalisasikan mengingat kewajiban PI untuk membayar bunga hutang luar negeri serta dalam negeri ditambah dengan cicilan hutang pokok luar negeri tahun ini sebesar Rp 132.5 trilyun. Hasil privatisasi sangat diperlukan untuk membantu membayar kewajiban yang mencapai angka 53.86 persen dari belanja Pemerintah pusat dalam APBN 2002 (Sjahrir 2002)

Kasus-kasus protes maupun silang sengketa pendapat di atas mendukung argumentasi Parker dan Hartley (1991), yang menyatakan bahwa walaupun secara umum program privatisasi dapat

diterima namun belum ada kesepakatan umum tentang program yang lebih efektif sehingga bisa diterima secara luas.

Sejalan dengan itu, Murtha dan Lenway (1994) mengungkapkan perlunya dicarikan cara serta proses yang paling cocok agar memperoleh dukungan dari pihak yang terkait (*stakeholders*) eksternal dan internal guna mengurangi resistensi. Hanya dengan cara itu program privatisasi bisa terlaksana dengan baik berkat dukungan besar tadi.

Sebenarnya, program privatisasi yang menggejala di dunia telah dimulai di Inggris pada awal tahun 1980an, kemudian merambah ke negara-negara berkembang (Vickers dan Yarrow 1988) termasuk ke Indonesia. Program privatisasi merupakan *transfer* atau pengalihan kepemilikan saham suatu perusahaan kepada investor swasta. Privatisasi dinilai sangat penting bagi negara yang bersangkutan (utamanya negara-negara bekas blok Timur/NBBT ataupun negara berkembang/NB) supaya mampu mengembangkan perusahaan dalam suasana persaingan bisnis global dewasa ini (Nankani 1990). Sedemikian pentingnya, sehingga Vemon (1988) beranggapan bahwa privatisasi adalah *conditio sine-qua-non* atau keharusan mutlak bagi penyelamatan ekonomi negara. Inilah yang kemudian memacu NBBT dan NB untuk seolah-olah berlomba melakukan privatisasi. Di Indonesia, privatisasi bahkan juga diatur dalam beberapa TAP MPR seperti TAP IV/MPR/1999, TAP VIII/MPR/2000, TAP X/MPR/2001 dan TAP VI/MPR/2002 karena dianggap sangat penting untuk pemulihan ekonomi.

Sedemikian gencarnya privatisasi dilakukan, sehingga oleh Kvint (1994) negara Rusia dicontohkan sebagai

Nizam Jim Wiryawan, Ph.D, Staf Pengajar Program Pascasarjana MM Univ. Tarumanagara dan Univ. Pancasila
Zahrida Z.Wiryawan, Staf Pengajar F.E. Univ. Tarumanagara

sebuah negara yang sedang melakukan lelang BUMN mereka. Investor yang terlambat datang bakal kehilangan kesempatan. Walaupun begitu, di-tengah-tengah *drive* privatisasi, Kvint (1994) juga mengungkapkan masih adanya hambatan yang cukup mengganggu sebagai akibat tidak jelasnya program Pemerintah Rusia. Keadaan serupa terdapat di Indonesia saat ini berupa pelelangan BUMN/ex-BPPN ditengah-tengah program privatisasi yang juga kurang jelas.

Oleh karena PI pun tengah giat melakukan privatisasi, yang juga tidak bebas masalah, tulisan ini mencoba meninjau permasalahan seputar privatisasi dilihat dari sudut-pandang kerangka akademik berdasarkan pengkajian literatur yang dapat diperoleh mengenai negara lain. Tujuannya, tidak lain, ialah mencoba melihat pengalaman-pengalaman maupun konsep/pemikiran yang mereka sebagai usaha sumbang saran supaya privatisasi PI dapat berjalan lebih baik.

Privatisasi Sebagai Sebuah Strategi.

Sebagaimana telah sedikit disebutkan di atas, para pendukung privatisasi beranggapan bahwa pengurangan kepemilikan negara bakal meningkatkan kinerja perekonomian negara. Dengan berkurangnya atau lepasnya kendali negara melalui kepemilikan saham, perusahaan akan menjadi lebih lincah pada tingkat pengambilan keputusan manajerial tanpa hambatan birokratis lagi. Sebagai *out-put* privatisasi, manajemen diharapkan lebih mampu merespons dinamika pasar, meningkatkan daya saing dalam menghadapi persaingan bebas yang akhirnya bermuara kepada peningkatan kontribusi perusahaan bagi perekonomian negara secara makro (Aharoni 1986; Goodman dan Loveman 1991; Perry dan Rainey 1988). Melalui privatisasi, perusahaan diharapkan melakukan *turn-around* kinerjanya sehingga lebih mampu melaksanakan maksimisasi *shareholders' wealth*.

Agar dapat melaksanakan privatisasi dengan baik, Murtha dan Lenway (1994) menganggap perlu memperhatikan tiga faktor penentu yang erat berkaitan :

1. Karakteristik negara yang bersangkutan.
2. Kebijakan umum di bidang industri yang berlaku
3. Strategi dari pihak calon pembeli BUMN.

Adanya tiga faktor penentu itu membuat privatisasi tidak bisa diaplikasikan begitu saja secara umum di semua negara. Juga, sebuah negara tidak dapat langsung meniru privatisasi negara lain. Indonesia, umpamanya, tidak dapat begitu saja mencontoh keberhasilan privatisasi di Meksiko serta Chili. Privatisasi di dua negara tadi berhasil sukses berkat antara lain tersedianya pasar modal yang baik sebagai salah satu faktor ataupun karakter pendukung (Ramanadhan 1993).

Perbedaan-perbedaan perlu dipelajari secara mendalam sebelum dicontoh oleh negara lain (Nankani 1990). Perbedaan lain, misalnya, dapat berupa perbedaan struktur ataupun nuansa politis dengan menggunakan lambang-lambang nasionalisme. Sejauh yang terungkap di mass-media, lambang-lambang nasionalisme bernuansa pekat-lah yang menyebabkan privatisasi Semen Padang ataupun Indosat belum tuntas. Masyarakat sekitar lokasi perusahaan/pabrik maupun karyawan sebagai pihak terkait belum bisa menerima pelepasan saham negara pada kedua BUMN tadi (*Media Indonesia*, 28 Desember 2002)

Lenway dan Murtha (1994) menyarankan untuk melakukan pengkajian yang mendalam atas empat kategori dimensi guna memuluskan privatisasi:

1. Peran dan pandangan pemerintah terhadap prinsip-prinsip mekanisme pasar.
2. Apakah kebijaksanaan umum negara lebih mendahulukan masyarakat ataukah memberikan tempat yang juga kuat bagi *individu* / perorangan.
3. Apakah pengambilan keputusan Pemerintah cenderung menitik-beratkan segi politis ataukah lebih mengutamakan segi ekonomi.
4. Seberapa besar Pemerintah menilai fungsi dari besarnya kepemilikan negara terhadap efisiensi kinerja perusahaan keseluruhan.

Pandangan serta peran Pemerintah terhadap mekanisme pasar berkorelasi terhadap besarnya kepemilikan negara yang diijinkan untuk di privatisasi. Peran-serta Pemerintah juga menjadi tolok ukur seberapa jauh kendali negara terhadap perusahaan bisa dilepaskan pasca privatisasi. Di pihak lain, faktor-faktor ini juga menjadi bahan pertimbangan investor/*bidder* dalam menentukan apakah akan ikut serta membeli saham perusahaan yang ditawarkan.

Dimensi- dimensi lainnya, misalnya pertimbangan perlindungan keamanan negara, sosial kemasyarakatan atau perorangan, motif politik, motif ekonomi perlu pula dikaji secara baik, oleh karena bisa menimbulkan konsekwensi positif ataupun negatif pasca privatisasi tergantung dari sudut pandang Pemerintah atau dari investor. Manajemen baru pasca privatisasi bisa diwajibkan melakukan program-program sosial tertentu (umpamanya bantuan pendidikan, bantuan pangan, bantuan UKM) yang akan menambah beban perusahaan. Bahkan kepentingan karyawan pun perlu pula dijaga agar jangan sampai terjadi pemberhentian kerja/PHK yang tidak wajar, umpamanya dalam sebuah Sales-Purchase Agreement yang melindungi hak-hak mereka sebagaimana telah dilakukan terhadap Bank Central Asia, Indosat dll. Mungkin perlu pula dipertimbangkan peluang Pemerintah untuk membeli kembali (*buy-back option*) saham yang dilepas di kemudian hari sekiranya ada kepentingan mendesak untuk dilakukan.

Bagi Prahalad (1993) adanya ketentuan-ketentuan yang harus diberlakukan pasca privatisasi berpeluang menurunkan kredibilitas komitmen Pemerintah bila dilakukan tanpa prinsip kehati-hatian yang besar. Sisa-sisa kepemilikan negara dapat mengganggu keberhasilan kinerja perusahaan. Sebagai contoh, apabila timbul sengketa di muka pengadilan, dapat saja pengadilan berpihak kepada negara tanpa mengadili dengan seadilnya. Bila hal itu terjadi, Pemerintah dapat kehilangan kepercayaan investor, domestik ataupun asing, yang bisa menghambat program privatisasi keseluruhan.

Dalam hal ini Goldman (1994) mem-

berikan contoh bagaimana keberpihakan Pemerintah serta pengadilan Rusia terhadap gugatan dua orang karyawan hotel *Radisson Slavyanskaya* di Moskow mengakibatkan dibekukannya rekening bank atas nama hotel yang bernilai jutaan dollar. Goldman (1994) juga mencontohkan adanya keengganan investor Jepang guna ber-investasi pada BUMN Rusia, serta juga untuk melakukan investasi umum non-privatisasi lainnya, akibat sikap politik Pemerintah Rusia terhadap sengketa antara Rusia dengan Jepang atas hak kepemilikan kepulauan Kuril sebagai salah satu *dispute* antara kedua negara sesudahnya Perang Dunia II yang tak kunjung selesai hingga kini.

Jelaslah bahwa setiap investor yang akan mengikuti program privatisasi perlu terlebih dahulu mempelajari kebijakan Pemerintah sebelum, selama serta sesudah privatisasi dilakukan. Pemerintah dapat sewaktu-waktu melakukan kebijakan baru di bidang mekanisme pasar, di bidang politik, dan umumnya perusahaan pasca privatisasi sulit menggugat atau meminta banding atas perubahan tersebut. Gangguan bisa meningkat seiring peningkatan intervensi Pemerintah (Murtha dan Lenway 1994). Kerjasama yang berkerangka jelas, transparan, efektif serta efisien antara Pemerintah dengan investor mengenai kebijakan privatisasi serta pasca privatisasi, akan menentukan apakah privatisasi akan berhasil baik sesuai targetnya.

Pemerintah serta calon investor perlu berlaku transparan guna menghindari adanya kelemahan yang berpeluang mengundang kritik atau kegagalan. Transparansi mesti dilakukan misalnya mengenai siapa calon investor itu, baik asing maupun domestik (*bibit, bebet, bobot*), harga yang disetujui serta syarat pembayaran. Sumber pendanaan pun mesti transparan, terutama apabila dilaksanakan melalui wahana *special purpose vehicle* (SPV) yang berpusat di beberapa tempat yang lazim dianggap sebagai tempat aman bagi praktek pencucian uang haram alias *money laundering* (Djoni Edward 2003). Di Indonesia, transparansi juga mesti lebih jelas akibat adanya kemungkinan pemilik

lama perusahaan BPPN/ex BLBI membeli kembali aset mereka melalui aneka macam perusahaan 'perisai' SPV padahal pembayaran hutang BLBI belum mereka lunasi. Transparansi itu mutlak dilakukan bagi akuntabilitas pertanggung-jawaban Pemerintah kepada bangsa karena yang dijual adalah aset milik bangsa.

Rusia, yang telah melakukan privatisasi segera sesudah runtuhnya Pemerintah Uni Sovyet pada awal tahun 1990an, tidak melakukan privatisasi semata-mata akibat kebutuhan akan dana segar. Sasaran yang juga ingin dicapai oleh Rusia lewat privatisasi ialah agar perusahaan pasca privatisasi menjadi lebih efisien sehingga mampu bersaing di pasar bebas. Jikalau pada masa Uni Sovyet BUMN dilindungi oleh aneka macam proteksi ditambah dengan status monopoli, pada pasca privatisasi strategi tersebut di desain ulang dengan menghapuskan hak-hak privilese agar mampu bersaing lebih baik (Filatotchev, Dyomina, Wright dan Buck 2001).

Perusahaan yang biasa menikmati proteksi serta monopoli membuat kerdil kemampuan manajerialnya karena mereka dapat meminta si pemilik ataupun *patron* politiknya (dalam hal ini Pemerintah) untuk melakukan intervensi, biasanya dengan menaikkan harga jual dengan alasan perusahaan merugi bila harga tidak dinaikkan. Contoh klasik di Indonesia adalah harga jual BBM, listrik, kereta api dsb. Padahal, seyogyanya perusahaan-perusahaan pengelola melakukan pemangkasan biaya produksi serta biaya lain yang bersifat pemborosan, KKN dsb, agar mampu beroperasi secara efisien sehingga tidak serta merta menaikkan harga jual sebagai 'jurus pamungkas' yang biasa dipertunjukkan selama beberapa dekade melalui aneka macam Keppres, Inpres, SK dsb. Dengan menghapus proteksi serta monopoli, pertimbangan dan dinamika pasar bakal mendewasakan kemampuan manajerial perusahaan dalam pasar persaingan sempurna, sehingga terhindar dari adagium '*protection breeds stagnation*' (McKinsey Quarterly, 1993)

Setelah melampaui satu dekade, program privatisasi Rusia kini mulai

ditelaah baik dari segi manfaatnya maupun dari hasil kinerja perusahaan pasca privatisasi. Salah satu contoh adalah penelitian Filatotchev *et.al* (2001) yang sedikit disinggung diatas. Kelak, dapat juga dilakukan usaha pengkajian serupa di Indonesia sesudah privatisasi berlangsung beberapa tahun ke depan.

Tinjauan Umum Tentang Strategi Privatisasi

Walau secara umum program privatisasi dianggap mampu meningkatkan perekonomian sebuah negara secara makro, beberapa penelitian misalnya oleh Cook dan Kickpatrick (1988), oleh Berger (1991), oleh Parker dan Hartley (1991), oleh Hutchinson (1991), oleh Targetti (1992) serta oleh Rondinelli (1994) memberikan hasil yang berbeda utamanya dalam *metode* pelaksanaan privatisasi. Menurut mereka, secara garis besar program privatisasi memang memberikan peluang bagi kemaslahatan rakyat banyak, pengalihan teknologi serta peningkatan kualitas sumberdaya perusahaan. Namun belum bisa menjamin bahwa akan efektif. Tingkat ke-efektif-an akan tergantung pula kepada *proses* pelaksanaan selain dari *metode* pelaksanaan privatisasi saja. Juga, akan tergantung pula kepada kebijakan umum negara penerima dana atau *host country*, misalnya mengenai segi kepentingan negara dalam arti luas termasuk, tentu saja, keamanan negara jika yang diprivatisasi merupakan aset strategis seperti halnya Indosat sebagai operator satelit. Kesemua faktor ikut menentukan sukses privatisasi.

Kebijakan umum yang dianggap bisa membatasi keberhasilan privatisasi ialah kebijakan pasca privatisasi tadi (Donahue 1989). Menurut De Castro dan Uhlenbruck (1993), ketentuan pasca privatisasi dalam banyak hal menimbulkan perbedaan mendasar antara privatisasi dengan akuisisi perusahaan melalui metode lain seperti misalnya *merger* atau *acquisition*. Dalam hal privatisasi terdapat kekuatiran metode pelaksanaan privatisasi menyebabkan perusahaan menanggung biaya-biaya khusus (*social cost*) lewat misi sosial kemasyarakatan seperti telah disinggung

yang akhirnya bakal menambah biaya operasional.

Di negara-negara maju jarang terdapat kebijakan umum dari *macro economic policy makers* yang bertentangan dengan mekanisme maupun dinamika pasar bebas. Umumnya, kebijakan umum mereka bersifat pro pasar sedangkan pertimbangan politik jarang mengatasi pertimbangan ekonomi. Jikalau privatisasi diperlukan (Inggris, Perancis misalnya), kebijakan pasca privatisasi jarang bertentangan dengan prinsip-prinsip pro pasar mengingat posisi pasar di negara-negara itu sudah sangat *established* atau mapan.

Keadaan di NB serta NBBT berbeda sebab pemerintahnya sering cenderung memberikan peraturan yang meregulasi kepemilikan saham maupun pasar demi memenuhi tuntutan politik. Umpamanya, kebijakan umum dari para pembuat keputusan makro cenderung melindungi pranata sosial kemasyarakatan seperti perburuhan, pengusaha kecil dan menengah/UKM. Di bidang hak atas tanah pun diberlakukan ketentuan agar hak milik atas tanah tidak mudah jatuh kepada investor asing, misalnya di beberapa negara Amerika Latin (Wells dan Gleason 1995). Di Indonesia, hak milik atas tanah pun tidak bisa diperoleh investor asing.

Bagi Murtha dan Lenway (1994), dimensi-dimensi ini menjadi penting untuk dicermati karena umumnya NB serta NBBT hampir selalu diperintah oleh pemerintah hasil koalisi yang perlu merebut simpati rakyat dalam percaturan kekuasaan politik dalam negeri mereka.

Persamaan lain antara privatisasi NB dengan NBBT ialah umumnya privatisasi dilakukan secara langsung antara Pemerintah dengan investor sehingga terbuka peluang untuk menguasai saham mayoritas serta manajemen BUMN. Sebagai catatan, di negara-negara maju investasi biasanya dilakukan melalui mekanisme penjualan saham di pasar modal (Khumarga 2002), atau melalui *private placement* yang berarti penempatan modal, baik berupa *merger* ataupun *acquisition* kepemilikan saham perusahaan yang terjadi antara perusahaan dengan perusahaan (*Private-to-Private, P-to-P*) atau antara

sesama pemegang saham dalam perusahaan itu.

Ramamurti (1992) juga menyebutkan persamaan tambahan di antara NB dengan NBBT, ialah mereka sama-sama mengincar investor luar negeri, baik untuk dana maupun untuk teknologi serta kemampuan manajerial. Ketergantungan kepada yang serba asing ini bisa memicu tuduhan bahwa pemerintah menjual *assets* nasional kepada orang asing (Sobell 1993). Kasus Indosat, misalnya, pekat dengan nuansa tuduhan serupa.

Di pihak lain, terdapat perbedaan antara NB dengan NBBT. Pemerintah NB memiliki lebih banyak peluang mengeluarkan kebijakan pasca privatisasi dibandingkan dengan NBBT yang sedang mengalami ekonomi transisi pada saat NBBT memulai privatisasi, sehingga cenderung untuk menggabungkan kekuatan pasar dengan kepemilikan negara dalam BUMN (Laban dan Wolf 1993). Dalam 'kekacauan' ekonomi serta politik masa transisi, pemerintah NBBT belum berani atau belum berpengalaman melepaskan kepemilikan negara sebulatnya kepada investor guna mendorong kemajuan ekonomi. Akibatnya, diberlakukan persyaratan yang agak ketat terhadap investor, paling tidak pada masa awal (Ramanadhan 1993). Sedangkan di NB, situasi 'kacau' atau *chaos* umumnya tidak terjadi, dan motif utama privatisasi lebih kepada kepentingan menunjang arus kas masuk atau *cash-inflow* ke Pemerintah saja. Walaupun di Indonesia kesan *chaos* multidimensional juga nampak, motif utama privatisasi di sini lebih kepada keperluan menunjang arus kas negara seperti halnya di NB lain.

Selain prinsip kehati-hatian karena belum memiliki pengalaman privatisasi, di NBBT kepemilikan negara sangat besar sehingga nilai privatisasi yang dilakukan berskala besar pula. Faktor ini ikut membuat mereka bertindak hati-hati walau mereka juga ingin melakukan privatisasi secara intensif. Akibatnya timbul masalah dilematis antara keharusan melakukan privatisasi secara tepat dan pro-pasar dengan kekuharian privatisasi menjadi bola liar tak terkendali. Keadaan ini dapat memicu keluarnya

peraturan yang malah menghambat kinerja perusahaan pasca privatisasi (Adler dan Dumas 1975; Barney 1988; Fatemi 1984).

Fenomena ini juga nampak nampak pada program privatisasi PI. Sebagai contoh, privatisasi yang utamanya disebut di atas ialah untuk (1) mengejar setoran dana segar bagi kas negara, (2) memenuhi ketentuan *Letter-of-Intent* (LOI) dengan *International Monetary Fund* (IMF) ataupun (3) gabungan dari keduanya (Denny J.A 2002), mengandung ketentuan-ketentuan pembatasan khusus bagi investor. Khususnya bagi privatisasi kepemilikan perusahaan yang diperoleh akibat pelanggaran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan dikelola oleh BPPN diberlakukan klausul investor/bidders tidak boleh terkait dengan pemilik lama perusahaan. Klausul khusus itu bersumber kepada penyelesaian perjanjian antara PI dengan pemilik lama perusahaan melalui *Master of Settlement Acquisition Agreement/MSAA, Master of Refinancing and Note Issuance Agreement/MRNA* serta Akta Pengakuan Utang/APU. Pelanggaran terhadap klausul khusus bisa menyebabkan PI melakukan tindakan hukum umpamanya dengan membatalkan jual-beli dan mengambil kembali/me-nasionalisasi aset yang telah dilepas.

Jikalau dalam hal privatisasi *assets ex MSAA, MRNIA* maupun APU klausul khusus itu dapat dipahami dan harus didukung sepenuhnya dari segi hukum maupun segi keadilan serta kepentingan masyarakat, secara umum terdapat kekhawatiran bahwa kebijakan pasca privatisasi berupa kemungkinan nasionalisasi kembali bisa merugikan serta menghambat kinerja. Akibatnya investor bisa menuntut jaminan terhadap perubahan kebijakan umum atas investasi yang mereka lakukan, baik bagi dana maupun teknologi (Hisey dan Caves 1985).

Jaminan bisa diminta bukan saja bagi program privatisasi namun juga bisa secara *in tandem* berlaku sejalan dengan investasi umum non privatisasi, misalnya jaminan terhadap kemungkinan PI melakukan nasionalisasi yang dipersyaratkan oleh

para investorasing pada awal berlakunya Undang-Undang Penanaman Modal Asing No 1/1967 (Khumarga 2002). Jaminan serupa direncanakan tetap dipertahankan dalam Rancangan Undang-Undang Penanaman Modal yang sekarang sedang disiapkan sebagai pengganti UU yang terdahulu (Khumarga 2002).

Bentuk-bentuk Privatisasi serta Kegunaannya

Secara garis besar terdapat dua bentuk privatisasi, yaitu (1) privatisasi total dan (2) privatisasi parsial. Di NBBT, terlebih lagi pada masa awal privatisasi dilakukan, privatisasi total dilakukan karena investor seringkali meminta syarat mutlak menguasai manajemen perusahaan pasca privatisasi. Dalam kenyataannya, memang NBBT tertinggal di bidang kemampuan manajerial serta teknologi sehingga privatisasi total mampu memberikan peluang memperoleh *capability* berikut *intellectual capital* dari investor. Lagi pula, dalam usaha membuka peluang pasar yang baru, privatisasi total memungkinkan perusahaan ex BUMN membuka pasar melalui perusahaan induk investor sambil mengambil manfaat sinergi '*shareholders wealth*' (Chatterjee 1986; Napier 1989).

Privatisasi parsial, di lain pihak, memberikan peluang investor menembus larangan monopolistis atau membuat perusahaan oligopolistis menjadi lebih efisien dalam menghambat persaingan ketika melakukan akuisisi BUMN (Caves 1990). Hanya saja, privatisasi parsial berpeluang menyebabkan terpecahnya kepemilikan antara investor baru, pemerintah serta *stake-holders* lain misalnya para pegawai ataupun buruh. Dalam kondisi seperti ini, mungkin timbul kesulitan apabila manajemen memerlukan persetujuan melakukan tindakan penting untuk menyetatkan kinerja perusahaan (McDonald 1993; Prahalad 1993).

Pepecahan pendapat bisa menguat karena investor baru biasanya lebih keras menuntut supaya perusahaan secepatnya menghasilkan laba lewat program penyehatan (*turn around*). Di pihak lain, pihak Pemerintah yang telah terbiasa dengan kondisi perusahaan yang loyo tidak cepat memberikan dukungan untuk melakukan program *turn around* supaya kinerja perusahaan menjadi baik (Uhlenbruck 1996). Wells dan Gleason (1995) memberikan contoh bagaimana perbedaan pendapat antara pemerintah Thailand dengan investor *Kumagai Gunni* dari Jepang meruncing dan berakhir dengan 'diambil' kembali-

nya (nasionalisasi) saham pihak Jepang sebanyak 65% dalam perusahaan *Thai Express Way and Transit Authority* di Bangkok.

Kesimpulan

Kebijakan pasca privatisasi lebih dimungkinkan dilakukan oleh NB serta NBBT bila dibandingkan dengan negara-negara maju. Walaupun NB serta NBBT memerlukan *capability* maupun *intellectual capital* melalui privatisasi, mereka seringkali mengalami kesulitan untuk menyampingkan sentimen nasionalisme atau *issue* lain yang bersifat non-pasar. Keadaan ini dapat menghambat program privatisasi serta berdampak negatif terhadap efisiensi kinerja perusahaan pasca privatisasi.

Di Indonesia, hambatan timbul pula karena ada *stakeholders* yang merasa terancam kepentingannya sehingga membangkitkan resistensi terhadap privatisasi seperti pada kasus Semen Padang, Bank Central Asia dan akhir-akhir ini Indosat Seyogyanya, kepentingan semua *stakeholders* dijaga dengan baik agar program privatisasi PI bisa didukung mengingat privatisasi penting dilakukan akibat besarnya kewajiban pembayaran hutang PI pada masa APBN 2002 maupun asumsi APBN tahun 2003 yad dengan hutang luar negeri saja akan mencapai US\$ 2.5 milyar (Syafuddin Azhar, 2003) Hanya saja, privatisasi perlu dijaga agar jangan kehilangan arah menjadi ajang perebutan keuntungan oleh para *rent-seekers*, baik ekonomis, politis, ataupun kedua-duanya terutama dalam memasuki masa Pemilu 2004.

Proses privatisasi perlu dilakukan secara transparan untuk kepentingan akuntabilitas Pemerintah kepada negara dan bangsa, serta proses tsb harus disosialisasikan dengan intensif agar dipahami dengan baik oleh para *stakeholders* bahwa privatisasi memang dilaksanakan untuk kepentingan bangsa serta merupakan jalan terakhir setelah semua jalan lain diupayakan dengan sungguh-sungguh, misalnya menagih pembayaran kembali hutang ex BLBI dengan tuntas lewat jalur negosiasi, restrukturisasi maupun tuntutan hukum positif yang berlaku di Indonesia baik



BUMN perkebunan salah satu target privatisasi

dalam kasus (obligasi) BLBI maupun obligasi rekapitalisasi bank yang terdapat banyak unsur manipulasinya (Sunarsip, 2003)

Dalam hal kasus Indosat, upaya maksimal ini tidak dikerjakan sehingga sebuah aset bangsa yang sangat baik kinerjanya terpaksa harus dilepas (Kontan, 6 Januari 2002). Kebijakan untuk memberikan *release & discharge (R&D)* membebaskan obligor kakap dari kewajiban membayar hutang (Jakarta Post, January 2 2003) sambil di pihak lain memaksa Pemerintah untuk melepaskan aset untuk menutup defisit APBN bertentangan dengan prinsip *good governance*. Penutupan defisit APBN lewat privatisasi aset dianggap oleh Mubyarto (2002) sangat berpotensi memperlemah daya tahan ekonomi nasional dalam jangka panjang (sebagaimana dikutip oleh Sunarsip, 2003)

Oleh karena privatisasi di NB, termasuk Indonesia, maupun di NBBT umumnya dilakukan melalui investasi langsung, perlu dikembangkan institusi pasar modal yang tangguh sebagai alternatif lain dengan mengacu kepada praktek-praktek investasi negara-negara maju yang umumnya dilakukan melalui pasar modal. Walau benar bahwa program privatisasi memiliki unsur *country specifics* sehingga tidak begitu mudah meniru negara lain, belajar dari keberhasilan negara lain mungkin memberikan manfaat juga.

Kebijakan umum pasca privatisasi, jika perlu dibuat, seyogyanya dilakukan dengan penuh kehati-hatian karena kebijakan umum yang sering berubah dapat mempengaruhi kredibilitas Pemerintah selain mengganggu kinerja perusahaan. Untuk mampu mengkaji hasil-hasil privatisasi, seyogyanya dilakukan penelitian setelah program PI berjalan selama jangka-waktu tertentu seperti yang telah dilakukan di Rusia. Penelitian diperlukan dilakukan mengingat masih terdapat silang pendapat diantara para pelaku maupun peneliti, utamanya di bidang proses pelaksanaan privatisasi, guna menentukan pilihan yang lebih efektif bagi Indonesia. **U**

KEPUSTAKAAN

- Adler D & Dumas B (1975) Optimal International Acquisition, *Journal of Finance*, 30, 1 - 20
- Aharony Y (1986) *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, Cambridge, Mass : Ballinger
- Barney J (1988) Returns to Bidding Firms in Merger and Acquisitions: Reconsidering the Relatedness Hypothesis, *Strategic Management Journal*, 9, 71 - 78
- Berger R (1991) *Unternehmerische Aufgaben und Perspektiven bei der Restrukturierung der Ostdeutschen Wirtschaft, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 43(2), 104-120
- Caves R E (1990) Corporate Mergers in International Economic Integration, paper presented at CEPR/Institute Mobiliare Italiano, Conference on European Financial Integration, Rome, Italy.
- Chatterjee S (1996) Types of Synergy and Economic Value: The Impact of Acquisitions on Merging and Rival Firms, *Strategic Management Journal*, 7, 119 - 139
- Cook P & Kickpatrick C (1988) Privatization in Less Developed Countries: An Over-View, In P. Cook and C. Kickpatrick, editors, *Privatization in Less Developed Countries*, 3 - 44, New York : St Martin's Press.
- De Castro J & Uhlenbruck N (1993) *The Privatization Process in Developing Countries: A Strategic Model from the Perspective of the Acquiring Firm*, paper presented at the Academy of Management Annual Meeting, Atlanta, Georgia.
- Denny JA (2002) Nasionalisme di Era Reformasi, *Kompas*, 24 Maret 2002
- Djoni Edward (2003) SPV, Kendaraan Bisnis yang Mengundang Kontroversi, *Bisnis Indonesia*, 6 Januari
- Donahue J D (1989) *The Privatization Decision*, New York : Basic Books.
- Fatemi A M (1984) Shareholder Benefits from Corporate International Diversification, *Journal of Finance*, 34, 1325 - 1384
- Filatov I; Dyomina N; Wright M & Buck T (2002) Effects of Post-Privatization Governance and Strategies on Export Intensity in the Former Soviet Union, *Journal of International Business Studies*, 32 (4), 853-871
- Goldman M I (1994) The Russian Investment Dilemma, *Harvard Business Review*, May-June, 35 - 37
- Goodman J B & Loveman G W (1991) Does Privatization Service Public Interest?, *Harvard Business Review*, 69 (6), 26 - 38
- Hisey K B & Caves R E (1985) Diversification Strategy and Choice of Country: Diversifying Abroad by US Multinationals, 1978 - 1980, *Journal of International Business Studies*, 16 (2), 51-64
- Hutchinson G (1991) Efficiency Gains Through Privatization of UK Industries. In A.F.Ott and K.Hartley, editors, *Privatization and Economic Efficiency*, 87 - 107, Hants, U.K: Edward Elgar.
- Jakarta Post (2003) January 2
- Khumarga D (2002) *Regulasi Investasi, Kendala dan Faktor Penunjangnya*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap, Universitas Pelita Harapan, 2 Maret.
- Kontan (2002) 6 Januari, no 14 tahun VII
- Kvint K (1994) Now Is the Time to Do Business in Russia, *Harvard Business Review*, May - June, 42 - 43
- Laban R & Wolf H C (1993) Large - Scale Privatization in Transition Economies, *American Economic Review*, 83, 1199 - 1210
- Lenway S A & Murtha T P (1994) The State as Strategist in International Business Research, *Journal of International Business Studies*, 25 (3), 513 - 536
- McDonald KR (1993) Why Privatization Is Not Enough, *Harvard Business Review*, 71 (3), 49 - 59
- McKinsey Quarterly (1993) Volume 3
- Media Indonesia (2002) 28 Desember
- Murtha T P & Lenway S A (1994) Country Capabilities and the Strategic State: How National Political Institutions Affect Multinational Corporation Strategies, *Strategic Management Journal*, 15 (Summer), 113-130
- Nankani H B (1990) Lessons of Privatization in Developing Countries, *Finance and Development*, 27 (March), 43 - 45
- Napier N K (1989) Merger and Acquisitions, Human Resources and Outcomes: A Review and Suggested Typology, *Journal of Management Studies*, 26, 271 - 289
- Parker D & Hartley K (1991) Do Changes in Organizational Status Affect Financial Performance?, *Strategic Management Journal*, 12, 631 - 641
- Perry J & Rainey H G (1988) The Public - Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy, *Academy of Management Review*, 13, 182 - 201
- Ramamurti R (1992) Why Are Developing Countries Privatizing?, *Journal of International Business Studies*, 23 (2), 225 - 249.
- Ramadhan V V (1993) *Concluding Review. In V.V Ramadhan, editor, Privatization: A Global Perspective*, 526-591, London, UK: Routledge.
- Rondinelli D A (1994) Privatization and Economic Reform in Central Europe: Experience of the Early Transition. In D.A. Rondinelli, editor, *Privatization and Economic Reform in Central Europe: The Changing Business Climate*, 1-40, Westport, Conn: Quorum Books.
- Sjahrir (2002) Paris Club III: Rutinitas Sukses Yang Berbahaya, *Kompas*, 15 April.
- Sobell V (1993) Privatization in Central and Eastern Europe. In *European Trends*, 2 (2), 71 - 87
- Sunardi (2003) Ekonomi Kita yang Penuh Kontradiksi, *Media Indonesia*, 2 Januari 2003
- Syafuddin Azhar (2003) Manajemen Uang antara 'Ex Ante' dan 'Ex Post', *Media Indonesia*, 2 Januari 2003
- Targetti F (1992) The Privatization of Industry with Particular Regard to Economies in Transition. In F. Targetti, editor, *Privatization in Europe: West and East Experiences*, 1 - 29, Brookfield, VT : Dartmouth Publishing Company.
- Uhlenbruck N (1996) *The Privatization Process in East - Central Europe: A Merger and Acquisitions Perspective*, Doctoral Thesis, University of Colorado
- Vernon R (1988) *The Promise of Privatization: A Challenge for American Foreign Policy*, New York : Council of Foreign Relations.
- Vickers J & Yarrow G (1988) *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass: MIT Press
- Wells L T & Gleason E S (1995) Is Foreign Infrastructure Investment Still Risky?, *Harvard Business Review*, September/October, 44-55