

Perubahan Organisasi dalam Post-Privatisasi

Firmanzah

Abstrak

Privatisasi untuk sementara waktu menjadi trend di banyak negara tentang bagaimana suatu negara merestrukturisasi state owned enterprise (SOE). Tidak banyak penelitian dan analisa yang melihat proses transformasi organisasi setelah privatisasi dilakukan oleh pemerintah suatu negara (post-privatisasi). Tulisan ini akan memfokuskan pada proses transformasi organisasi di periode post-privatisasi dan bagaimana proses ini bisa berjalan lancar seperti yang diharapkan.

Kata kunci : Privatisasi

Privatisasi

Gelombang privatisasi tidak hanya terjadi di negara berkembang (*developing country*) tetapi banyak negara maju (*developed country*) di masa lampau melakukan hak serupa. Aktivitas privatisasi yang dilakukan oleh negara dimulai di Jerman semasa pemerintahan Konrad Adenauer di tahun 1961, yang meluncurkan ide pertama kali tentang program de-nasionalisasi (Megginso, *et al.*, 1994). Selanjutnya program privatisasi ini dilanjutkan oleh Inggris di awal tahun 1980 an dibawah pemerintahan Margaret Thatcher. Periode selanjutnya, 1985-1993, negara seperti Denmark, Itali, Chili, Malaysia dan Singapore melakukan privatisasi *state-own-enterprise* (SOE). Sementara pemerintah Indonesia juga sedang melancarkan program privatisasi sejumlah BUMN. Pada saat tulisan ini dibuat, terakhir tercatat divestasi 41,94% saham PT.Indosat

yang dibeli oleh Singapore Technologies Telemidia (STT), terlepas dari polemik yang menyertai prosesnya. Sementara sejumlah BUMN juga sedang disiapkan untuk diprivatisasi di tahun 2003.

De-nasionalisasi atau yang lebih dikenal Privatisasi bisa diartikan secara sempit (*narrow conception*) dan luas (*broad conception*) (Ramamurti, 2000). Definisi sempit dari privatisasi adalah seluruh aktivitas yang ditujukan untuk mentransfer beberapa atau semua kepemilikan dan/atau kontrol pemerintah atas SOE ke sektor swasta. Definisi luas bisa diartikan segala aktivitas pemerintah yang ditujukan untuk meningkatkan peranan swasta dalam perekonomian. Hal ini meliputi kebijakan tentang liberalisasi ekonomi dan perbaikan fungsi institusi swasta dan pasar dalam perekonomiann. Lebih lanjut, ke dua konsep privatisasi bisa diaplikasikan terpisah atau bersamaan. Artinya pemerintah bisa men-deregulasi kebijakan untuk meningkatkan peran swasta dalam perekonomian (*broad sense*) tanpa menjual aset SOE (*narrow sense*) dan sebaliknya. Pemerintah juga

bisa melakukannya secara bersamaan, penjualan aset SOE diiringi oleh paket de-regulasi di tingkat industri dan nasional.

Riset tentang privatisasi sangat ditandai bahwa program ini berkaitan erat dengan aktivitas politik di suatu negara (Boycko *et al.*, 1996; Perotti, 1995; Durrant & Legge, 2002). Sehingga, proses privatisasi juga dilihat sebagai transfer kontrol atas SOE dari para politikus ke manajer swasta (Boycko *et al.*, 1996). Selain itu juga aktivitas privatisasi ini sangat rentan dengan isu yang berkaitan dengan identitas nasional suatu negara dan nasionalisme (Rothgeb, 2002). Terutama ketika pemerintah akan memprivatisasi SOE yang bersifat strategis bagi suatu negara baik dari sisi besaran aset, penyediaan lapangan kerja, identitas nasional dan potensi terganggunya '*public service*'.

Melihat pentingnya proses privatisasi bagi ekonomi suatu negara mengakibatkan proses ini berpotensi untuk memunculkan konflik antara yang pro- dan kontra (Miller & Simmons, 1998). Mengakibatkan pemerintah harus mempertimbangkan opini publik dan perspektif masyarakat tentang program ini (Thompson & Elling, 2000; Durant & Legge, 2002). Dengan melihat opini publik, pemerintah akan dapat melihat secara persis bagaimana persepsi masyarakat tentang program privatisasi. Sementara opini publik berpotensi memunculkan potensi perilaku yang dapat menghambat proses ini baik secara langsung maupun tidak langsung. Reaksi langsung bisa berwujud penolakan program privatisasi dari masyarakat, serikat buruh dan manajemen SOE. Sementara reaksi tidak langsung terjadi ketika kepentingan-kepentingan politik menggunakan isu penolakan ini untuk menghambat/

Firmanzah,

Mahasiswa Program S3 Manajemen Strategi dan Organisasi, University of PAU et Pays de l'Adour, Perancis

menggagalkan proses privatisasi. Tujuan akhir dari analisa opini publik ini tentunya privatisasi diharapkan mendapatkan dukungan dan memperlancar proses restrukturisasi ekonomi secara keseluruhan sesuai perencanaan strategik pemerintah.

Alasan dan motif mengapa banyak negara baik maju dan berkembang melakukan privatisasi atas sejumlah SOE cukup beragam. Ramamurti (2000) menyatakan bahwa penyebab banyak negara melakukan privatisasi bisa dilihat dalam 3 (tiga) level analisa; (1) level perusahaan, (2) level industri, dan (3) level negara. Bahwa menganalisa fenomena privatisasi tidak bisa dilakukan hanya melalui satu level analisa saja, namun sangat dianjurkan melihat dalam multi-level analisa dan aspek-aspek lain yang menyertai proses ini seperti kondisi sosial ekonomi, politik, industri dan lingkup kinerja SOE.

Di level perusahaan, buruknya dan inefisiensi kinerja SOE di level perusahaan (Boycko *et al.*, 1996; Megginso *et al.*, 1994) tidak dapat dipisahkan dari 'nature' SOE itu sendiri. Terdapat dua faktor yang mengakibatkan mengapa SOE berkinerja tidak seperti yang diharapkan; (1) status kepemilikan, dan (2) tujuan dasar SOE. Penelitian membuktikan bahwa sangat sulit untuk mendefinisikan status kepemilikan SOE, seperti yang dinyatakan Aharoni (1982) bahwa SOE 'an agent without principal'. Ketidakjelasan status kepemilikan ini bisa melahirkan permasalahan 'agency' (Fama, 1980; Eisendhardt, 1988) dan sulitnya menentukan siapa yang bertanggung jawab terhadap baik buruknya performance SOE.

Sementara tujuan dasar SOE berbeda dengan perusahaan swasta (Ramamurti, 1987a). Maksimalisasi keuntungan (*profit*) semata, yang merupakan ciri dari perusahaan swasta, tidak bisa dipakai parameter sebagai acuan keberhasilan dari SOE. Karena SOE juga mengemban misi lain yaitu seperti; penciptaan lapangan kerja, pengembangan teknologi nasional, motor penggerak ekonomi daerah dan penyediaan barang dan jasa yang tidak diminati kalangan swasta. Sehingga kehadiran SOE lebih diutamakan untuk

memenuhi 'public interest' dan 'national interest' (Ramamurti, 1987a). Karakteristik dasar ini yang membuat SOE berjalan secara 'at all cost' dalam mencapai tujuan dasarnya. Sementara ketidakjelasan status kepemilikan juga memberikan peluang perilaku korupsi antara kepentingan politik dengan SOE (Miller & Simmons, 1998).

Di level industri, privatisasi dibanyak negara didorong oleh kenyataan bahwa 'public utilities' industri memiliki masalah monopoli sebagai akibat tidak adanya persaingan (Aharoni, 1986). Sementara persaingan di dalam industri dibutuhkan untuk memperbaiki efisiensi dan 'competitiveness' suatu perusahaan (Porter, 1980). Industri pengolahan air minum, listrik, penerbangan dan telekomunikasi di banyak negara beroperasi dalam struktur industri monopoli. Untuk meningkatkan peran swasta (privatisasi) pemerintah bisa menggunakan instrumen regulasi dan privatisasi (Ramamurti, 2000), misalnya pemerintah membuka pintu masuknya pihak swasta dalam industri itu melalui proses de-regulasi. Selain itu pilihan lainnya adalah melalui kepemilikan swasta atas aset SOE.

Sebagian besar kasus privatisasi di banyak negara lebih disebabkan oleh faktor ke-tiga yaitu permasalahan-permasalahan di tingkat makro-nasional (Boubakri & Cosset, 1998). Dimana program privatisasi ditujukan untuk mengurangi beban pemerian subsidi negara ke SOE dan juga melalui penjualan aset SOE diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap penerimaan negara. Sementara itu melalui privatisasi diharapkan dalam jangka panjang penerimaan negara akan pajak juga meningkat (Boycko *et al.*, 1996). Privatisasi massal (*mass privatization*) yang dilakukan di Russia dan kebanyakan negara Eropa Timur, misalnya, juga didorong oleh permasalahan di level nasional, yaitu keinginan untuk mereformasi dan menciptakan pasar baru paska-komunis melalui perubahan secara radikal (Spicer *et al.*, 2000). Sementara itu peranan dari lembaga internasional seperti dana oneter internasional (IMF) dan Bank Dunia (world bank) juga telah

memberikan tekanan kepada negara-negara berkembang untuk melakukan privatisasi (Ramamurti, 1987b).

Penelitian menunjukkan bahwa tujuan program privatisasi cukup beragam. Misalnya, tujuan dari program privatisasi Margaret Thatcher ditujukan untuk; (1) meningkatkan pendapatan negara, (2) meningkatkan efisiensi, (3) mengurangi intervensi pemerintah dalam ekonomi, (4) distribusi kepemilikan, (5) menciptakan peluang baru melalui persaingan, (6) memaksa SOE ke mekanisme pasar (Price Waterhouse, 1980). Sementara Megginson *et al.*, (1994) menambahkan bahwa privatisasi di Inggris juga ditujukan untuk mengembangkan pasar modal domestik. Kaufman dan Siegelbaum (1996) dan Boycko *et al.*, (1996) melihat dari sisi lain yaitu privatisasi ditujukan untuk mengurangi korupsi melalui pemindahan kontrol dari politikus ke manajer swasta, sehingga transparansi kinerja internal SOE bisa diawasi oleh publik dan pemegang saham lainnya secara lebih terbuka dan transparan.

Perubahan Tekanan Organisasi

Kita sepakat dengan Ramamurti (2000) bahwa privatisasi adalah proses yang kompleks, privatisasi tidak hanya sebatas penjualan aset dan pemindahan kontrol negara ke swasta, lebih dari itu privatisasi melibatkan transformasi organisasi SOE ke struktur dan proses baru. Privatisasi tidak hanya mengakibatkan perubahan struktur institusi internal SOE (Johnson *et al.*, 2000), melainkan juga merubah tekanan institusi luar ke organisasi SOE. Dalam artikel ini, kita mengasumsikan bahwa perubahan tekanan institusi luar (pemindahan kontrol pemerintah ke swasta, berubahnya struktur industri monopoli ke struktur pasar dan tuntutan SOE agar lebih transparan) akan mempengaruhi bagaimana transformasi internal SOE. Tekanan institusi baru yang diterima SOE hasil privatisasi bisa berasal dari internal maupun eksternal. Tekanan internal sangat berkaitan dengan perubahan status kepemilikan dan kontrol SOE, sementara tekanan institusi eksternal berkaitan erat dengan berubahnya struktur industri

akibat kebijakan de-regulasi pemerintah.

Perubahan tekanan institusi internal terjadi ketika pemerintah menjual sebagian atau keseluruhan aset SOE, baik melalui *'share issue'* atau *'anchor investor'* (Megginson et al., 1994; Assar & Young, 2002). Perotti (1995) menganjurkan penggunaan tender publik sebagai pilihan metode untuk menjual aset ke investor untuk memaksimalkan nilai perusahaan SOE. Sementara Rusia menggunakan metode voucher, yaitu distribusi secara meluas kepemilikan publik atas SOE dengan harga yang sangat murah (Shlapentokh, 1993). Penjualan kepemilikan aset SOE ini mengakibatkan menurunnya kontrol pemerintah dan meningkatkan kontrol publik dan swasta. Sehingga peranan pemerintah dalam *me-manage* SOE perlahan-lahan atau secara drastis digantikan oleh peranan manajer profesional yang ditunjuk oleh pemilik baru.

Tekanan yang dihadapi SOE yang diprivatisasi tidak hanya berasal dari perubahan status kepemilikan, namun seringkali *'narrow privatization'* terkadang disertai dengan *'broad privatization'*, artinya pemerintah tidak hanya sebatas menjual aset SOE tetapi juga men-deregulasi industri yang memungkinkan adanya pesaing baru masuk dan memungkinkan perubahan struktur kompetisi industri. Perubahan peraturan industri bisa dilakukan sebelum atau sesudah proses privatisasi. Dalam hal ini, SOE dihadapkan pada struktur industri baru dan dituntut untuk bersaing secara sehat di level industri. Perilaku seperti pemberian subsidi, *'soft budget constraint'* dan perlindungan dari undang-undang anti persaingan akan semakin dikurangi perannya ketika SOE yang diprivatisasi. Sehingga dibutuhkan penyesuaian organisasi SOE baik dari sisi struktur maupun proses, untuk menghadapi iklim persaingan dan praktek-praktek bisnis yang sehat sebagai hasil tekanan institusi eksternal.

Sepereti dijelaskan di atas,

bahwa SOE yang diprivatisasi akan mendapat dua tekanan institusi baru baik internal maupun eksternal. Dalam artikel ini kita sependapat dengan Johnson et al., (2000), Cunha dan Cooper (1995), dan Spannow dan Cooper (1998) bahwa proses privatisasi juga harus memper-timbangkan aspek perubahan internal SOE sebelum perusahaan tersebut berkinerja seperti yang diharapkan sebelumnya. Senada dengan hal itu, Nellis (1998) mengungkapkan bahwa tidak semua SOE yang diprivatisasi berkinerja lebih baik dibandingkan sebelum diprivatisasi. Selain itu Baumol (1993) dengan melihat pengalaman negara Rusia, Polandia dan Rep. Ceko mengingatkan bahwa privatisasi berpotensi untuk menciptakan *'vested interest'* antara manajemen lama dan baru, yang berpengaruh terhadap ketidakmampuan manajemen SOE beradaptasi dengan lingkungan baru.

Seharusnya privatisasi bukan hanya proses yang melibatkan analisa ekonomi, keuangan dan politik seperti yang dijelaskan banyak literatur (Megginson et al., 1994; Perotti, 1995; Durant & Legge, 2002; Boycko et al., 1996; Ramamurti, 1987b; Boubakri & Cossel, 1998), namun proses ini juga harus melihat perubahan organisasi internal SOE selama Post-Privatisasi. Sehingga kita membutuhkan pendekatan dan analisa teori organisasi dan manajemen strategi untuk menganalisa fenomena Post-Privatisasi. Dalam artikel ini Post-Privatisasi

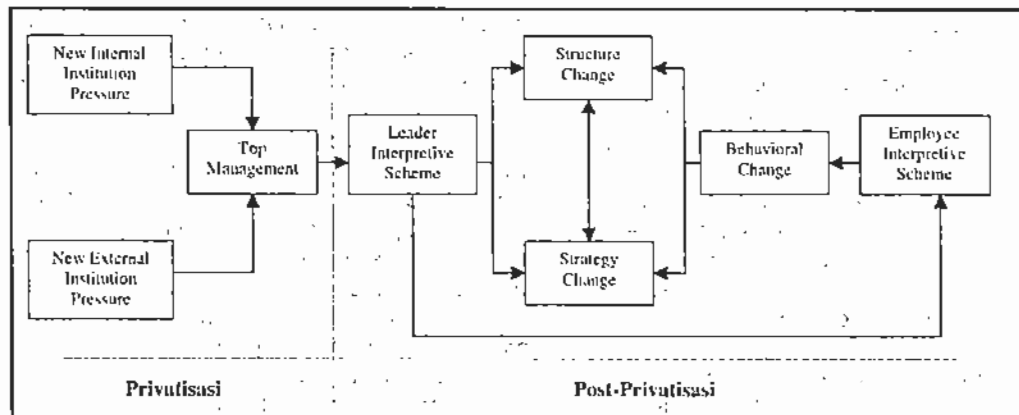
didefinisikan sebagai ke semua proses dan aktivitas yang dilakukan agen (pemerintah dan/atau manajemen SOE) untuk menyesuaikan diri setelah proses penjualan aset dan pelimpahan kontrol dari negara ke swasta selesai. Kita akan memfokuskan diri pada aktivitas yang dilakukan oleh manajer baru SOE untuk melakukan penyesuaian organisasi SOE dengan lingkungan kompetisi baru.

Artikel ini akan memfokuskan diri tentang apa yang bisa dilakukan oleh manajer untuk melancarkan proses transisi organisasi selama Post-Privatisasi. Kita melihat bahwa baik privatisasi yang dilakukan secara sebagian (*partial*) ataupun yang dilakukan secara keseluruhan (*full*) akan membawa pengaruh baru terhadap perilaku para manajer. Meskipun pemerintah hanya menjual sebagian saham (kepemilikan) dalam proses privatisasi sebagian (*partial*) dan mempertahankan komposisi top manajer lama, namun tuntutan untuk merubah praktek bisnis lebih transparan, pelaksanaan *good corporate governance* dan profesionalitas dari publik, tidak bisa dilalaikan oleh para top manajer. Sehingga para top manajer (lama atau baru atau gabungan ke duanya) diharapkan bisa menyesuaikan diri dan membawa organisasi ke bentuk baru yang lebih efisien.

Perubahan dalam Organisasi

Sparrow dan Cooper (1998) menyatakan bahwa perubahan organisasi dan proses bisnis Post-Privatisasi

Bagan I
Skema Interpretasi dan Post-Privatisasi



memiliki banyak kesamaan dengan apa yang terjadi dengan aktivitas downsizing dan restructuring yang dilakukan oleh perusahaan swasta pada umumnya. Namun Post-Privatisasi memiliki karakteristik yaitu kandungan kepentingan politik sangat mewarnai proses transisi ini (Rothgeb, 2002; Perotti, 1995). Mengakibatkan top manajemen masih harus mempertimbangkan isu-isu yang berkaitan erat dengan politik selama proses Post-Privatisasi. Selain itu juga, top manajemen dituntut untuk bisa melepaskan diri dari kepentingan-kepentingan politik, yang terbukti bisa membawa kinerja SOE jatuh dalam praktek korupsi (Kaufman & Siegelbaum, 1996) dan inefisiensi (Ramamurti, 1987b). Top manajemen dituntut untuk mampu tidak hanya mentransformasi organisasi ke bentuk baru, melainkan juga melepaskan diri dari isu-isu yang berpotensi campur tangan kepentingan politik selama Post-Privatisasi.

Perubahan atau de-institusionalisasi atas nilai, kebiasaan, tradisi dan aktivitas yang terjadi di organisasi SOE selama proses privatisasi dan post-privatisasi merupakan hasil gabungan antara apa yang terjadi di lingkungan eksternal dan lingkungan internal (Oliver, 1992). Privatisasi membawa perubahan seperti penggantian top manajer lama dan dimasukkan manajer baru yang lebih berorientasi ke pasar (Cunha & Cooper, 1998). Dengan dimasukkannya manajer baru diharapkan akan membawa perubahan organisasi seperti yang diharapkan. Kemudian pertanyaan selanjutnya apakah dengan berubahnya komposisi manajer akan selalu membawa dampak positif terhadap perubahan perilaku karyawan secara keseluruhan. Sementara tanpa dukungan dari karyawan perubahan yang dilakukan oleh manajer di SOE hasil privatisasi akan menimbulkan perilaku keengganan untuk berubah (Greiner & Barnes, 1970; Lawrence, 1973). Sementara perilaku resistensi terhadap perubahan yang bisa diwujudkan dalam aksi pemogokan, unjuk rasa dan demonstrasi karyawan bisa dipakai kepentingan-kepentingan politik untuk kembali mempengaruhi manajemen internal SOE (Perotti, 1995; Kaufman &

Siegelbaum, 1996).

Post-privatisasi adalah proses yang panjang dan kompleks. Manajer dalam mengawali perubahan dalam organisasi bisanya akan merubah; (1) struktur organisasi, dan (2) strategi organisasi (Chandler, 1962). Struktur dalam hal ini bisa diartikan sebagai bentuk bagan organisasi dan divisi, dan juga pola interaksi sosial dalam organisasi (Ranson *et al.*, 1984; Giddens, 1973). Menurut Whittington *et al.*, (1999) lingkungan kompetisi baru memberikan tekanan terhadap organisasi birokrasi dalam dua hal. Pertama, panjangnya jalur hirarki menjadi terlalu mahal. Kedua, jalur hirarki ini bisa menghambat aliran informasi dan kecepatan dalam menjawab peluang dan acuan lingkungan eksternal. Menghilangkan jumlah level hirarki biasanya disertai dengan peningkatan desentralisasi dan operasionalisasi (Ghosal & Bartlett, 1998). Desentralisasi menjadi unit-unit yang lebih kecil meningkatkan hubungan antar fungsional dan kerja sama antar sub-unit. Sehingga terdapat transformasi struktur dari struktur kaku ke struktur yang lebih responsif terhadap lingkungan kompetisi.

Perubahan kedua yang bisa dilakukan oleh manajer di periode post-privatisasi adalah perubahan dalam strategi perusahaan. Chandler (1962) mendefinisikan strategi sebagai *'the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals'*. Dalam nada yang sama Hofer dan Schendel (1978) mengartikan strategi sebagai *'the basic characteristic of the match an organization achieves with its environment'*. Post-privatisasi adalah periode transisi dimana SOE mendefinisikan ulang tujuan dasar perusahaan dan langkah-langkah strategis untuk mencapai tujuan tersebut. Sementara strategi akan memiliki dampak yang luas dan penting dalam proses sebuah organisasi (Mintzberg *et al.*, 1976). Tidak hanya tujuan dasar yang mesti dirubah, namun juga cara untuk mencapainya juga dirubah. Karena kegagalan perusahaan dalam implementasi strategi adalah ketidak-

mampuan menerjemahkan tujuan dan strategi ke aktivitas dan program spesifik untuk mencapainya.

Untuk melancarkan proses transisi organisasi SOE di post-privatisasi, top manajemen membutuhkan dukungan dari karyawan. Sehingga kita akan masuk ke diskusi berikutnya yaitu dengan mekanisme seperti apa top manajemen akan mendapatkan dukungan dari karyawan atas perubahan yang sedang dilakukan. Barr *et al.*, (1992) melihat pentingnya untuk mempertimbangkan *'interpretative scheme'* dalam proses perubahan dalam suatu organisasi. Karena hal ini penting untuk memulai proses perubahan dan mengarahkan perubahan organisasi.

Skema Interpretasi dalam Post-Privatisasi

Untuk melancarkan proses transisi di post-privatisasi, top manajemen akan mendapatkan banyak hambatan ketika para karyawan masih berpikir dan berperilaku sama seperti sebelum SOE diprivatisasi. Sehingga hal yang perlu mendapat perhatian yaitu bagaimana merubah pola pikir karyawan, karena hasil interpretasi karyawan akan mempengaruhi aksi yang akan dilakukan (Argyris & Schon, 1978; Daft & Weick, 1984). Karena karyawan SOE sudah terbiasa dengan perilaku lama seperti birokrasi, inefisiensi, kelambanan beroperasi, subsidi dan dukungan pemerintah, sementara lingkungan baru menuntut mereka untuk berjalan secara efisien dan mampu merespon tantangan pasar dengan cepat. Sepertinya akan sulit diharapkan adanya perubahan perilaku tanpa adanya perubahan pola pikir tentang bagaimana karyawan memandang arti perubahan organisasi selama post-privatisasi.

Interpretasi adalah proses menerjemahkan suatu kejadian, mengembangkan model untuk memahami, memberikan arti dan membangun konsep dalam suatu kelompok (Daft & Weick, 1984). Proses ini juga melibatkan *'judgement'* dan intuisi si individu atau kelompok. Skema interpretasi beroperasi sebagai asumsi fundamental tentang mengapa suatu peristiwa

terjadi dan bagaimana orang bereaksi terhadap even tersebut (Bartunek, 1984). Skema interpretasi diyakini sebagai cara dan jalan bagaimana suatu individu atau kelompok memahami lingkungan eksternal, yang kemudian memberi arti, dan bertindak dalam suatu aksi melalui proses pembelajaran (*learning*) (Daft & Weick, 1984). Karena skema interpretasi akan menciptakan keyakinan dan arti akan suatu even yang kemudian mengarahkan tindakan, maka dipandang perlu untuk mempertimbangkan hal ini selama proses perubahan organisasi. Sementara perubahan dalam struktur dan strategi organisasi membutuhkan dukungan perubahan perilaku karyawan (Greiner & Barnes, 1970). Proses adaptasi dengan lingkungan baru tidak akan berhasil kecuali karyawan mampu merubah perilaku dan kebiasaan lama dalam berhubungan dengan karyawan lain dan yang berkaitan dengan pekerjaan. Sehingga dalam proses post-privatisasi juga membutuhkan suatu sistem untuk merubah skema interpretasi lama karyawan untuk membentuk perilaku baru. Selama post-privatisasi diharapkan perilaku baru tidak hanya muncul dikalangan top manajemen, melainkan juga di lingkup karyawan bawah.

Dalam post-privatisasi tidak hanya para manajer saja yang merekonstruksi skema interpretasi, namun karyawan di level bawah juga membangun skema interpretasi, berdasarkan informasi yang diterima. Karyawan di lingkup bawah juga melakukan hal yang sama dengan apa yang dilakukan manajer di level atas. Karyawan juga melakukan aktivitas seperti berinteraksi dengan lingkungan luar melalui proses *scanning*, *monitoring*, *sense making*, interpretasi, pemahaman suatu even dan *learning*. Sehingga organisasi berjalan tidak seperti mesin, melainkan melalui pengambilan keputusan individu dalam berperilaku di suatu organisasi (Greiner & Barnes, 1970).

Karena kondisi (*nature*) pekerjaan antara top management dengan karyawan dilingkup bawah berbeda, dimana top manajemen berinteraksi dengan lingkungan yang sifatnya strategis seperti pemegang saham,

peraturan pemerintah dan struktur industri, sementara karyawan bawah lebih berinteraksi dengan hal-hal yang sifatnya teknis, administrasi dan operasional. Hal ini akan mempengaruhi jenis informasi yang akan diterima oleh top management dengan karyawan di tingkat bawah berbeda. Mengonsumsi informasi berbeda akan membuat adanya jarak (*gap*) interpretasi tentang privatisasi antara top management dan karyawan. Top manajemen melihat privatisasi sebagai langkah penting untuk mentransformasi organisasi SOE ke arah efisiensi, sementara karyawan bawah memandang privatisasi sebagai langkah untuk pengurangan, perampangan dan pemindahan karyawan. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan persepsi tentang pentingnya perubahan yang akan dilakukan.

Membiarkan para karyawan bebas mengartikan proses perubahan dalam post-privatisasi akan semakin meningkatkan jurang pemisah *gap* antara arti dan makna perubahan antara top manajemen dan karyawan. Sementara literatur dalam perubahan organisasi menunjukkan bahwa perubahan dilihat dalam kacamata psikologis sosial memiliki kecenderungan kuat menciptakan perilaku '*inertia*' (Miller & Friesen, 1984), perilaku ini muncul karena ada ketidakpastian tentang perubahan yang diterima oleh para karyawan. Duncan (1972) menyatakan bahwa terdapat tiga komponen ketidakpastian (*perceived uncertainty*): (1) kurangnya informasi tentang suatu even dalam memutuskan sesuatu, (2) kurangnya pengetahuan (*knowledge*) tentang keputusan organisasi, dan (3) kurangnya kemampuan tentang probabilitas kemungkinan yang akan muncul terhadap keputusan. Ketiga hal ini akan berpengaruh secara signifikan dalam penciptaan ketidakpastian selama proses post-privatisasi.

Dalam nada yang sama Zinder (1974) mengungkapkan bahwa sumber perilaku resistensi dalam suatu perubahan adalah; (1) perilaku resistensi akan muncul kalau tidak adanya kejelasan tentang perubahan bagi orang yang akan terpengaruh oleh perubahan tersebut, (2) kenyataan bahwa berbeda orang akan berbeda pendapat, (3) perilaku

resistensi muncul ketika karyawan terjebak dalam kekuatan pro- dan kontra akan perubahan, dan (4) resistensi muncul ketika perubahan mengabaikan institusi yang telah ada dalam suatu organisasi. Kemudian bagaimana manajer mempengaruhi skema interpretasi lama karyawan SOE selama post-privatisasi menjadi proses yang penting dilakukan selama proses transisi organisasi.

Untuk mendapatkan perubahan perilaku seperti yang diharapkan paling tidak ada tiga faktor yang harus ada; (1) karyawan memandang perlunya perubahan, (2) mampu untuk berubah, dan (3) membutuhkan agen yang mampu menyampaikan perubahan yang dapat diterima oleh karyawan (Bartlett & Keyser, 1973). Perubahan skema interpretasi ditujukan untuk mempengaruhi opini dan pola pikir karyawan tentang perlunya sebuah perubahan organisasi dan praktek bisnis selama post-privatisasi. Sehingga karyawan akan dapat melihat proses perubahan dengan cara baru dan mampu menciptakan pemahaman meluas antara si pengambil keputusan (manajer) dan karyawan. Pemahaman bersama diyakini tidak hanya akan memberikan kontribusi positif selama post-privatisasi melainkan juga mampu mengurangi munculnya perilaku resistensi dari para karyawan.

Merubah Skema Interpretasi

Skema interpretasi dapat dibagi kedalam beberapa tingkatan abstraksi; level 1 (sistem kepercayaan, nilai dan norma), level 2 (misi dan tujuan), level 3 tentang '*metarules*' (Laughin, 1991). Sementara Levy (1986) membagi skema interpretasi menjadi 4 (empat) lingkatan; proses inti (*core process*), budaya, misi dan paradigma. Proses inti berkaitan erat dengan struktur, proses pengambilan keputusan, komunikasi dll. Budaya mengacu kepada sistem kepercayaan (*beliefs*), nilai dan norma. Misi diartikan sebagai tujuan dan program umum yang mengarahkan tindakan. Sementara paradigma sebagai '*metarule*' yang mendasari dan memberi arah semua tingkatan.

Levy (1986) yang diilhami oleh ilmu biologi dan cybernetic, menyatakan

bahwa perubahan bisa dikategorikan sebagai morphostasis (order pertama) dan morphogenesis (order ke dua). Secara fundamental perubahan morphostasis membuat sesuatu kelihatan berbeda meskipun secara dasar masih dalam struktur yang sama. Sementara morphogenesis adalah pola perubahan yang merubah secara mendalam sampai ke kode genetika, yang bisa mempengaruhi generasi masa depan. Perubahan morphogenetik terjadi dalam sebuah organisasi ketika pandangan terhadap model organisasi lama dipertanyakan sebagai hasil pembelajaran dan memunculkan model baru dan ketika proses baru terinstitusionalisasi untuk mendapatkan tujuan baru dengan model pendekatan baru.

Post-privatisasi bisa dikategorikan sebagai perubahan organisasi yang bersifat morphogenetik, dimana tidak hanya struktur dan proses organisasi lama SOE dirubah, lebih dari itu privatisasi memunculkan perdebatan tentang penetapan kembali tujuan SOE dari 'public interest' dan 'national interest' ke tujuan yang berorientasi pasar (*market oriented*). Sementara cara untuk mencapai tujuan juga berubah dari cara birokrasi, subsidi dan perlindungan peraturan pemerintah ke metode efisiensi pasar, transparansi dan penerapan *good corporate governance*. Bisa dikatakan bahwa privatisasi adalah pintu gerbang untuk dilakukannya perubahan mendasar dalam struktur organisasi SOE.

Perubahan baik yang bersifat morphostatis dan morphogenetik bisa merubah skema interpretasi, namun berbeda bagaimana cara mempengaruhinya. Morphostatis memodifikasi skema interpretasi secara inkremental, sementara morphogenetik merubah skema interpretasi secara radikal, dimana paradigma, norma dan nilai organisasi dirubah (Argyris & Scon, 1978). Merubah proses kerja untuk mengimplementasikan strategi dan struktur organisasi merupakan salah satu contoh perubahan yang bersifat morphostatis. Dimana, perubahan dalam perubahan misi dan strategi perusahaan merupakan ilustrasi dari

perubahan morphogenesis. Perubahan morphogenesis diyakini memiliki dampak yang mendalam dan signifikan bagi organisasi.

Dalam privatisasi dan post-privatisasi kedua perubahan baik yang bersifat morphostatis dan morphogenesis terjadi. Dimana privatisasi tidak hanya merubah cara berbisnis SOE melainkan juga merubah misi utama dan strategi SOE. Sehingga perubahan skema interpretasi karyawan bisa terjadi secara radikal, ketika dirubahnya misi dan strategi SOE, dan juga terjadi secara inkremental, dimana adanya perubahan dalam proses dan metode berbisnis SOE. Perubahan skema interpretasi secara radikal biasanya ditandai dengan adanya persepsi tentang krisis yang cukup kuat untuk 'unfreeze' skema interpretasi anggota organisasi, selain itu juga fase ini ditandai dengan menurunnya kinerja atau manajemen perusahaan tidak lagi mampu mengatur organisasi, perubahan kekuasaan dan distribusi pemahaman (*meaning*) terjadi (Miller & Friesen, 1980). Hal ini semakin menunjukkan validitas bahwa skema interpretasi yang ada tidak cukup dan membutuhkan perubahan (Bartunek, 1984).

Perubahan baik yang bersifat radikal (morphogenesis) ataupun pelan-pelan (morphostatis) membutuhkan proses dialog, dimana perspektif baru bertemu dengan perspektif lama. Top manajemen, yang memiliki peluang untuk berinteraksi dengan pihak luar selama proses post-privatisasi, adalah skema interpretasi pertama dalam organisasi yang berkomunikasi dengan faktor eksternal, dan pihak yang menyatakan bahwa organisasi SOE harus berubah, memiliki gambaran yang jelas tentang proses post-privatisasi dan hasil yang diharapkan. Namun seperti yang disebutkan diawal, bahwa perubahan akan bisa berjalan dengan lancar kalau karyawan memiliki pandangan yang sama akan pentingnya perubahan seperti pandangan top manajemen, yang kemudian mengarahkan perilaku

dan mencegah munculnya perilaku resis-tensi akan perubahan.

Untuk menciptakan kepedulian dan logika akan pentingnya perubahan semasa post-privatisasi, top manajemen harus menganalisa kondisi internal dan eksternal organisasi dan membangun konsepsi akan organisasi melalui proses yang disebut 'sensemaking' (Gioia & Chittipeddi, 1991). Kemudian skema interpretasi top manajemen didistribusi ke seluruh anggota organisasi melalui proses yang disebut 'sensegiving' (Gioia & Chittipeddi, 1991). Biasanya dalam proses ini digunakan simbol dan aksi simbolik untuk mengkomunikasikan bahwa skema interpretasi lama sudah tidak bisa dipakai dan harus berubah. Aktivitas tersebut memungkinkan adanya instabilitas dalam anggota organisasi tentang bagaimana memandang organisasi dan sekaligus meminta karyawan membuat makna baru.

Pendekatan interpretasi berdasarkan kepada asumsi bahwa pemahaman manusia dan aksi yang dilakukan berdasarkan interpretasi dari informasi yang diterima dan kejadian dimana si individu terlibat. Pemahaman dan aksi kemudian sangat tergantung pada bagaimana si individu mengartikan sebuah even dan peristiwa (Daft & Weick, 1984). Sehingga interpretasi tidak hanya subyektif namun juga sebagai konstrain atas tujuan yang ingin dicapai individu (Gioia & Chittipeddi, 1991).

Sensemaking sangat berkaitan dengan konstruksi pemahaman dan re-



konstruksi dengan melibatkan pihak-pihak yang terkait dengan perubahan struktur dan stratei organisasi. Sementara sensegiving mengacu kepada usaha untuk mempengaruhi sensemaking dan konstruksi pemahaman organisasi melalui pengartian ulang realitas organisasi.

Melalui proses sensemaking dan sensegiving selama post-privatisasi diharapkan akan adanya proses komunikasi dan pertukaran informasi antara top manajemen SOE yang diprivatisasi dengan para karyawan, untuk menciptakan pemahaman bersama akan pentingnya transformasi organisasi. Aktivitas sensemaking sangatlah penting, karena top manajemen akan dapat memahami aspirasi dan pemahaman tentang perubahan organisasi yang tengah berlangsung dari para karyawan, yang kemudian informasi ini dikombinasikan dengan informasi dari perubahan internal dan eksternal institusi SOE. Di sisi lain, sensegiving memberikan peluang bagi top manajemen untuk mengkomunikasikan perspektif mereka dan selanjutnya mendafatkan umpan balik (*feedback*) dari para karyawan tentang proposisi yang ditawarkan. Dan informasi umpanbalik akan didapat melalui aktivitas sensemaking. Sehingga proses antara sensegiving dan sensemaking dapat dilihat sebagai proses dua arah dan proses dialog antara top manajemen dengan karyawan dalam period post-privatisasi.

Proses ini tidak hanya mampu memfasilitasi komunikasi dan pertukaran informasi untuk saling memperikan input, namun juga akan dapat mengurangi 'gap' skema interpretasi antara top manajemen dengan para karyawan. Pertukaran informasi melalui proses komunikasi memungkinkan top manajemen menyediakan input baru dalam hal informasi dan data dalam proses interpretasi karyawan. Menyediakan data dan informasi memberikan kontribusi positif terhadap pembentukan skema interpretasi baru, dan membantu proses 'scanning' dan pengumpulan data. Menyediakan informasi tentang kondisi dan tujuan dari perubahan secara jelas akan mengarahkan

konstruksi skema interpretasi karyawan seperti yang diharapkan top manajemen dalam period post-privatisasi. Selain itu pula proses ini memungkinkan top manajemen untuk mentransfer 'embedded knowledge' atau 'tacit knowledge' (Polanyi, 1958; Penrose, 1959) kepada karyawan, yang memberikan kejelasan akan proses perubahan. Kemudian karyawan juga akan mampu memberikan 'signal' tentang pemahaman mereka dalam proses sensemaking. Ketika top manajemen merasa hasil yang dicapai tidak seperti yang diharapkan, mereka dapat mengulangi proses sensegiving. Hal ini tentunya ditujukan untuk menciptakan konsensus dan pemahaman bersama diantara aktor tentang arti, nilai dan validitas perubahan organisasi, dimana hal ini merupakan kondisi penting dalam keseragaman langkah dalam suatu institusi (Oliver, 1992).

Akhinya, tujuan akhir dan terpenting dari proses ini adalah semakin berkurangnya 'gap' persepsi tentang perubahan antara top manajemen dengan karyawan dalam post-privatisasi. Dengan adanya kesamaan logika, persepsi dan pemahaman dari proses perubahan akan membuat karyawan lebih terbuka dan menjauhkan dari perilaku resistensi. Melalui proses ini karyawan akan merasa dilibatkan untuk berpartisipasi dalam membuat perubahan dan hal ini merupakan salah satu solusi untuk meredam perilaku resistensi (Lawrence, 1973). Dengan proses sensemaking, para karyawan bekas SOE merasa tidak ditinggalkan dan dilibatkan dan berkontribusi dalam proses perubahan selama post-privatisasi, yang kemudian akan memberikan dukungan atas perubahan struktur dan organisasi bekas SOE.

Kesimpulan

Privatisasi adalah proses yang sangat kompleks (Ramamurti, 2000), dimana proses ini akan mengantarkan SOE menuju transformasi organisasi dalam period post-privatisasi. Selama ini fenomena privatisasi menjadi obyek penelitian dan pembahasan dari sisi ekonomi (Ramamurti, 1987b; Perotti, 1995), politik (Boycko *et al.*, 1996; Durrant

& Legge, 2002; Rothgeb, 2002) dan keuangan (Boubakri & Cossol, 1998; Magginson *et al.*, 1994; Assar & Young, 2002). Selain itu juga, perhatian kita sangat terpusat untuk memahami mengapa privatisasi dilakukan di banyak negara dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya. Sedangkan kita lupa akan proses yang akan terjadi di internal organisasi SOE setelah di privatisasi, terutama dalam periode post-privatisasi. Dimana dalam periode ini, bekas SOE mengalami transformasi organisasi yang sangat radikal, yang tidak jarang ditandai dengan konflik internal maupun eksternal, penurunan kinerja dan restrukturisasi perusahaan.

Privatisasi adalah proses perubahan institusi yang tidak hanya sebatas pemindahan kepemilikan dan kontrol akan SOE dari suatu negara ke pihak swasta. Lebih dari itu, proses ini akan berdampak besar tidak hanya dari sisi ekonomi dan keuangan SOE, melainkan juga dari sisi manusia (Cunha & Cooper, 1995). Dimana karyawan SOE hasil privatisasi dituntut untuk dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan baru perusahaan. Sehingga perubahan seperti desain pekerjaan, proses internal perusahaan, *performance measurement*, dan *reward and punishment* juga perlu disesuaikan dalam periode post-privatisasi.

Dari sisi teori organisasi dan teori manajemen strategi, privatisasi lebih dilihat sebagai proses transformasi organisasi yang bersifat mendalam. Dimana manajemen baru SOE hasil privatisasi diharapkan mampu mentransformasi strategi dan struktur organisasi lama SOE untuk lebih adaptif dengan lingkungan baru dalam post-privatisasi (Sparrow & Cooper, 1998). Perdebatan baru muncul ketika privatisasi yang dilakukan oleh banyak negara tidak seluruhnya menghasilkan kinerja seperti yang diharapkan semula (Nellis, 1998), sementara Baumol (1998) juga menyatakan privatisasi berpeluang menurunkan kinerja SOE.

Post-privatisasi adalah periode dimana organisasi lama SOE mengalami proses transisi dan perubahan. Menjadi sangat penting bagaimana proses perubahan organisasi bisa

berjalan dengan lancar. Untuk bisa mendapatkan dukungan atas perubahan yang dilakukan, top manajemen SOE hasil privatisasi perlu untuk melihat skema interpretasi para karyawan. Bahwa sudut pandang dan landasan pemikiran manajer berbeda dengan karyawan. Memungkinkan perubahan organisasi akan diartikan berbeda dan berpotensi untuk menimbulkan perilaku resistensi terhadap transformasi organisasi (Zinder, 1974; Miller & Friesen, 1980; Bartlett & Kayser, 1974).

Pertukaran data dan informasi mengenai proses transformasi organisasi melalui komunikasi top manajemen-karyawan akan bisa membangun pemahaman bersama tentang pentingnya transformasi organisasi SOE (Gioia & Chittipeddi, 1991). Melalui proses sensegiving dan sensemaking memperkecil kemungkinan perbedaan interpretasi top manajemen dengan karyawan. Hal ini penting dilakukan, karena proses ini memberikan kontribusi positif terhadap pengurangan resiko perilaku resistensi dan dalam waktu bersamaan membangun dukungan atas perubahan dari karyawan. Karena perubahan organisasi akan banyak mengalami kesulitan kalau hal ini tidak mendapat dukungan dari karyawan (Greiner & Barnes, 1970). ■

Bibliografi

- Aharoni, Y. (1982). Stated-owned enterprise: an agent without a principal. In Jones, L.P. (Ed). *Public enterprise in less-developed countries*: 67-76. Cambridge: Cambridge University Press
- _____. (1986). *The evolution and management of state-owned enterprise*. Cambridge, MA: Ballinger
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass. Addison-Wesley.
- Assar, N.K., & Young, A.E. (2002). The Egyptian privatization program public offering vs anchor investor. *Finance India*. (16).3.p. 949-960
- Barr, P.S., Stimpert, J.L., & Huff, A.S (1992). Cognitive change, strategic action, and organizational renewal. *Strategic Management Journal*. (13).15.p.15-36
- Bartlett, A.C., & Kayser, T.A. (1973). *Toward A Theory of Changing Behavior: An Elaboration on The Role of Influence and Coercion*. In Bartlett, A.C., & Kayser, T.A.(Eds.). *Changing organizational behavior*. Prentice-Hall, Inc. New Jersey

- Bartunek, J.M. (1984). Changing Interpretative schemes and organizational restructuring: The example of a religious order. *Administrative Science Quarterly*. (29).3.p.355-372
- Baumol, W.J. (1998). On the perils of privatization. *Eastern Economic Journal*. (19).4.p.419-440
- Boubakri, N., & Cosset, J.C. (1998). The financial and operating performance of newly privatized firms: evidence from developing countries. *Journal of Finance*. (53).3.p. 1081-1110
- Boycko, M., Shleifer, A., & Vishny, R.W. (1996). A theory of privatization. *The Economic Journal*. (106).435.p.309-319
- Chandler, A.J.Jr.(1962). *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. MIT Press. Cambridge.
- Cunha, R.C.E., & Cooper, C.L. (1995). Privatization and the human factor. *Journal of Applied Management Studies*. (7).2.p.210-210
- Dalt, R. L., & Weick, K. E. (1984). Toward a model of organizations as interpretative systems. *Academy of Management Journal*. (9).p.284-295
- Duncan, R.B. (1972). Characteristic of organizational environments and perceived environmental uncertainty. *Administrative Science Quarterly*. (17).3.p.313-327
- Durrant, R.F., & Legge, J.S.Jr. (2002). Politics, public opinion, and privatization in France: assessing the calculus of consent for market reforms. *Public Administration Review*. (62).3.p.307-323
- Elsendhardt, K.M. (1988). Agency and institutional theory explanations: the case of retail sales compensation. *Academy of Management Journal*. (31).3.p.488-511
- Fama, E.F. (1980). Agency problems and the theory of the firm. *Journal of Political Economy*. (88).2.p.288-307
- Giddens, A. (1973). *The class structure of the advanced societies*. London. Hutchinson
- Gioia, D.A., & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic Management Journal*. (12).6.p.433-448
- Greiner, L.E., & Barnes, L.B. (1970). Organization change and development. In Dalton, G.W., & Lawrence, P.R., & Greiner, L.E (Eds.). *Organizational change and development*. Richard D. Irwin. Illinois
- Hofer, C., & Schendel, D. (1978). *Strategy Formulation: Analytical Concepts*. St. Paul, Minn.: West
- Johnson, G., Smith, S., & Codling, B. (2000). Microprocesses of institutional change in the context of privatization. *Academy of Management Journal*. (25).3.p.572-580
- Kaufman, D., & Slegelbaum, P. (1996). Privatization and corruption in transition economies. *Journal of International Affairs*. (50).2.p.419-458
- Laughlin, R.L. (1991). Environment disturbances and organizational transitions and transformations: Some Alternative Models. *Organization Studies*. (12).2.p.209-232
- Lawrence, P.R. (1973). How to deal with resistance to change. In Bartlett, A.C., & Kayser, T.A (Eds.). *Changing organizational behavior*. Prentice-Hall, Inc. New Jersey
- Levy, A. (1986). Second-order planned change: definition and conceptualization. *Organizational Dynamics*. (15).1.p.1-15

- Meggison, W.L., Nash, R.C., & Randenborgh, M.V. (1994). The financial and operating performance of newly privatized firms: an international empirical analysis. *The Journal of Finance*. (49).2.p.403-452
- Miller, H.T., & Simmons, J.R. (1998). The irony of privatization. *Administration & Society*. (30).5.p. 513-532
- Miller, D., & Friesen, P.H. (1984). *Organizations quantum view*. Prentice Hall, Englewood Cliff, N.J.
- Mintzberg, H., & D. Ralsinghani & A. Théorêt (1976). The Structure of "unstructured" decision Process. *Administrative Science Quarterly*. (21). p. 246-275
- Nellis, J. (1998). *Time to rethink privatization in transition economies?* Discussion paper No.38. Washington, DC. International Finance Cooperation
- Oliver, C. (1992). The antecedents of deinstitutionalization. *Organization Studies*. (13).4.p.563-588
- Penrose, E.T. (1959). *The theory of the growth of the firm*. Oxford, U.K.: Basil Blackwell
- Perotti, E.C. (1995). Credible privatization. *The American Economic Review*. (85).4.p.847-859
- Polanyi, M. (1958). *Personal knowledge*. Chicago: university of Chicago press
- Porter, M. (1980). *Competitive Strategy*. Free Press. New York
- Ramamurti, R. (1987a). Performance evaluation of state-owned enterprises in theory and practice. *Management Science*. (33).7.p.876-893
- _____. (1987b). Why are developing countries privatizing? *Journal of International Business Studies*. (23).2.p.225-249
- _____. (2000). A multilevel model of privatization in emerging economies. *Academy of Management Journal*. (25).3.p.525-550
- Ranson, S., Hinings, B., & Greenwood, R. (1984). The structuring of organizational structures. *Administrative Science Quarterly*. (25).1.p.1-17
- Rothgeb, J.M.Jr. (2002). Foreign Investment, privatization, and political conflict in developing countries. *Journal of Political and Military Sociology*. (30).1.p.36-50
- Shlapentokh, V. (1993). Privatization debate in Russia: 1989-1992. *Comparative Economic study*. (35).2.p.19-32
- Sparrow, P., & Cooper, C.L. (1998). New organizational form: The strategic relevance of future psychological contract scenarios. *Canadian Journal of Administrative Science*. (15).4.p.356-371
- Spicer, A., Mcdemott, G.A., & Kogut, B. (2000). Entrepreneurship and privatization in central Europe: the tenuous balance between destruction and creation. *Academy of Management Journal*. (25).3.p.630-649
- Thompson, L., & Elling, R.C. (2000). Mapping patterns of support for privatization in the mass public: the case of Michigan. *Public Administration Review*. (60).4.p.338-348
- Whittington, R., Pettigrew, A., Peck, S., Fenton, E., & Conyon, M. (1999). Change and complementarities in the new competitive landscape: a European panel study, 1992-1996. *Organization Science*. (10).5.p.583-600
- Zinder, A. (1974). Resistance to change: its analysis and prevention. In Bartlett, A.C., & Kayser, T.A (Eds.). *Changing organizational behavior*. Prentice-Hall, Inc. New Jersey