

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki sumber daya alam yang melimpah. Kekayaan alam Indonesia merupakan keuntungan bagi bangsa ini untuk mengembangkan potensi yang ada baik dalam sektor pertanian, perkebunan, pertambangan, industri dan pariwisata. Kekayaan sumber daya alam di Indonesia merupakan salah satu warisan yang dimiliki oleh bangsa Indonesia untuk generasi yang akan datang. Sehingga sumber daya ini harus dikelola dengan baik, cermat, dan sistematis agar menghasilkan dampak yang baik bagi bangsa Indonesia itu sendiri. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) menjelaskan, “Bumi dan Air dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, dalam hal ini negara merupakan pengelola sumberdaya alam yang ada di Indonesia.

Untuk mengelola sumberdaya alam tersebut, maka pemerintah membentuk badan usaha yang mayoritas ataupun seluruhnya dikuasai oleh negara, atau lebih dikenal dengan nama Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berada dibawah otoritas Kementerian Badan Usaha Milik Negara. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bergerak dalam berbagai sektor di antaranya sektor pertambangan (minyak dan gas alam, batu bara, emas, dan lain sebagainya), sektor transportasi (darat, laut, dan udara), sektor perkebunan, perumahan, dan sektor-sektor lain yang menguasai hajat

hidup orang banyak. BUMN dituntut untuk dapat mengelola sumberdaya alam Indonesia serta mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia sehingga mampu memberikan kualitas pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Menurut Kurniawan (2007:3) BUMN merupakan bentuk nyata dari investasi negara dalam dunia usaha yang antara lain bertujuan mendorong dan memacu perkembangan aktivitas perekonomian suatu negara berkembang.

Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, BUMN merupakan pelaku utama perekonomian nasional yang bertujuan untuk mendukung keuangan negara dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, maksud dan tujuan pendirian BUMN tidak lain adalah sebagai berikut: (1) memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya penerimaan negara pada khususnya; (2) mengejar keuntungan; (3) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/ atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; (4) menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; (5) turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Oleh karena itu BUMN memerlukan adanya sebuah sistem yang efektif dan efisien dimana sistem ini nantinya merupakan sebuah acuan bagi BUMN dalam menjalankan bisnisnya sehingga dapat memberikan pelayanan yang maksimal bagi masyarakat. Sistem pengelolaan yang dimaksud adalah melalui penerapan *Good*

Corporate Governance (GCG) atau tata kelola perusahaan yang baik. Hal ini sesuai dengan pendapat Amri (2013) yang menyatakan bahwa:

“Penerapan praktek-praktek GCG merupakan salah satu langkah penting bagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk meningkatkan dan memaksimalkan nilai perusahaan (*corporate value*), mendorong pengelolaan perusahaan yang profesional, transparan dan efisien dengan cara meningkatkan prinsip keterbukaan, akuntabilitas, dapat dipercaya, bertanggungjawab dan adil sehingga dapat memenuhi kewajiban secara baik kepada pemegang saham, dewan komisaris, mitra bisnis, serta *stakeholders* lainnya”.

BUMN harus memastikan bahwa prinsip *Good Corporate Governance* diterapkan dalam setiap aspek bisnis yang akan dijalankan agar perusahaan mampu menjalankan bisnisnya dengan positif, sehingga tercipta lingkungan yang kondusif terhadap pertumbuhan ekonomi yang efisien dan berkesinambungan dan memberikan umpan balik yang menguntungkan bagi semua pihak yang berkepentingan. Konsep *Good Corporate Governance* di Indonesia awalnya diperkenalkan oleh pemerintah dan *International Monetary Fund* (IMF) dalam rangka *economy recovery* pasca krisis (Sutedi, 2011 :1). *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) dalam (Surya & Yustiavandana, 2006 : 24) mendefinisikan *Good Corporate Governance* (GCG) sebagai:

“Sekumpulan hubungan antara pihak manajemen perusahaan, board, pemegang saham, dan pihak lain yang mempunyai kepentingan dengan perusahaan. *Good Corporate Governance* (GCG) juga mensyaratkan adanya struktur perangkat untuk mencapai tujuan dan pengawasan atas ransangan bagi board, dan manajemen untuk mencapai tujuan yang merupakan kepentingan perusahaan dan pemegang saham harus memfasilitasi pengawasan yang efektif sehingga mendorong perusahaan menggunakan sumber daya dengan lebih efisien”.

Sedangkan *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) dalam Sedarmayanti (2012:53) *Corporate Governance* adalah:

Seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemegang kepentingan internal dan eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengendalikan perusahaan. tujuan *Corporate Governance* adalah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*).

Sehingga dapat disimpulkan bahwa *Good Corporate Governance* sendiri merupakan tata kelola suatu perusahaan dimana dalam hal ini juga mengatur hubungan antara investor, kreditor, dan *stakeholders* lainnya agar mampu menjalankan perusahaannya dengan baik sehingga dapat meningkatkan kualitas dan daya saing perusahaan tersebut. Oleh karena itu perlu adanya landasan hukum untuk mengatur hal-hal tersebut, di Indonesia *Good Corporate Governance* diatur melalui Keputusan Menteri BUMN No.117/M-BU/2002 tanggal 31 Juli 2012 tentang Penerapan Praktek GCG pada BUMN yang kemudian disempurnakan melalui Peraturan Menteri BUMN Nomor Per-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Pada Badan Usaha Milik Negara . Pada pasal 1 (a) yang dimaksud dengan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*), yang selanjutnya disebut GCG adalah prinsip-prinsip yang mendasari suatu proses dan mekanisme pengelolaan perusahaan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan etika berusaha. Sedangkan kewajiban BUMN dalam menerapkan GCG diatur dalam Pasal 2 yang menyebutkan (1) BUMN wajib menerapkan GCG secara konsisten dan berkelanjutan dengan berpedoman pada Peraturan Menteri ini dengan tetap memperhatikan ketentuan, dan norma yang berlaku serta anggaran dasar BUMN (2) Direksi menyusun GCG manual yang

diantaranya dapat memuat *board manual*, manajemen risiko manual, sistem pengendalian intern, sistem pengawasan intern, mekanisme pelaporan atas dugaan penyimpangan pada BUMN yang bersangkutan, tata kelola teknologi informasi, dan pedoman perilaku etika (*code of conduct*).

Berkaitan dengan hal di atas, dalam Pasal 3 prinsip-prinsip GCG yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Nomor: Per-01/MBU/2011 meliputi transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban dan kewajaran. Sehingga penerapan *Good Corporate Governance* diperlukan untuk menunjang pertumbuhan dan stabilitas ekonomi, dengan adanya *Good Corporate Governance* diharapkan bisa menunjang terciptanya *good governance* di Indonesia. Di era globalisasi ini, baik perusahaan pemerintah maupun perusahaan swasta dituntut untuk menerapkan *Good Corporate Governance* dalam rangka untuk mendorong perusahaan melaksanakan kinerja yang lebih baik dan berkelanjutan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, hal ini kemudian dituangkan ke dalam Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2004 yang menganjurkan agar setiap BUMN yang ada di Indonesia mengimplementasikan tata kelola perusahaan yang baik (GCG). Menurut Sutedi (2011:7) sistem *Good Corporate Governance* yang baik memberikan perlindungan yang efektif kepada para pemegang saham dan pihak kreditor, sehingga mereka bisa meyakinkan dirinya akan perolehan kembali investasinya dengan wajar dan bernilai tinggi. Sedangkan menurut Izzati dan Sularto (2008:2) menyebutkan bahwa penegakan tata kelola yang baik bermanfaat dalam meningkatkan kinerja perusahaan, melalui terciptanya proses pengambilan keputusan yang baik, meningkatkan efisiensi

dan operasional perusahaan serta lebih meningkatkan pelayanan kepada pemegang saham.

Namun pada kenyataannya penerapan *Good Corporate Governance* pada BUMN di Indonesia bisa dikatakan belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan BUMN yang masih belum secara optimal dalam menerapkan sistem *Good Corporate Governance* di dalam kegiatan usahanya. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Suratman (2005) sebagai berikut ini :

“Kurangnya kesadaran atas manfaat GCG bagi stakeholder korporasi, dilaksanakan sekadar formalitas, upaya menghapus praktik KKN belum maksimal, dan dewan direksi, komisaris dan RUPS belum memiliki komitmen untuk melaksanakan GCG. Sistem pengawasan internal perusahaan kecenderungannya tidak berjalan optimal. *Standard Operational Procedure* (SOP) sering dilanggar, akibatnya sering terjadi kasus-kasus penyimpangan. Satuan Pengawasan Internal (SPI) kurang diberdayakan. Kualitas SDM rendah. Fungsi satuan pengawasan intern dikedirikan oleh dewan direksi.”

Berdasarkan hal diatas permasalahan tersebut tentu akan berdampak kepada kinerja dari BUMN. Padahal kinerja merupakan sebuah hal sangat penting. Dengan adanya kinerja yang baik dalam sebuah perusahaan maka visi, misi perusahaan yang telah direncanakan bisa dilaksanakan dengan baik dan mampu untuk dipertanggungjawabkan. Selain itu dengan adanya kinerja yang baik maka secara tidak langsung pelayanan yang diberikan kepada masyarakat akan mampu dilaksanakan secara efektif dan efisien. Oleh karena itu sudah seharusnya BUMN menerapkan GCG dalam rangka meningkatkan kinerja perusahaannya.

Sebagai salah satu perusahaan yang juga menerapkan GCG, PT Pupuk Kalimantan Timur juga tidak lepas dari adanya permasalahan yang terjadi dalam

kegiatan bisnisnya. Pupuk Kaltim sendiri adalah perusahaan industri strategis yang berdiri pada 7 Desember 1977, dan berlokasi di Bontang, Kalimantan Timur. Pupuk Kaltim saat ini merupakan anak perusahaan dari PT Pupuk Indonesia sebagai *holding company*, dan saat ini merupakan produsen urea terbesar di tanah air.

Permasalahan di Pupuk Kaltim terkait dengan kinerja Pupuk Kaltim khususnya di bidang pemasaran pada tahun 2013. Hal ini diungkapkan oleh Aan Asikin Idat selaku Direktur Utama Pupuk Kaltim bahwa pencapaian target kinerja perusahaan di tahun 2013 belum maksimal. Hal ini dikarenakan adanya faktor eksternal yang tidak bisa dikontrol maupun faktor internal sehingga target perusahaan dan laba perusahaan tidak tercapai. (Pupuk Kaltim, 2013).

Permasalahan lainnya adalah gejolak perekonomian dunia yang kurang bersahabat bagi industri pupuk khususnya, ditandai dengan melemahnya nilai tukar rupiah serta anjloknya harga urea di pasar internasional. (*Annual Report* Pupuk Kaltim Tahun 2013). Kinerja pemasaran yang kurang baik berdampak pada sistem distribusi atau penyaluran pupuk kepada pelanggan. Pada tahun 2013 Pupuk Kaltim mendapat 20 kasus komplain dari pelanggan, permasalahan tersebut terkait dengan mutu pupuk, kualitas karung, pengapalan sampai pada masalah pengantongan pupuk dimana adanya kontaminan di Urea Non Subsidi. Oleh karena itu Pupuk Kaltim dituntut untuk mampu meningkatkan kinerjanya melalui penerapan prinsip-prinsip GCG yang baik.

Prinsip-prinsip GCG diterapkan oleh Pupuk Kaltim dalam rangka pengelolaan perusahaan yang sehat dan optimal. Dalam menerapkan prinsip-prinsip GCG Pupuk

Kaltim telah memiliki Pedoman GCG, Panduan Kebijakan Kode Etik Perusahaan yang tertuang pada Surat Keputusan Direksi No. 28/DIR/VI.2005 tanggal 20 Juni 2005, dan Pupuk Kaltim selalu melakukan penyempurnaan Pedoman GCG tertuang pada Surat Keputusan Direksi No. 65/DIR/X.2007 tanggal 22 Oktober 2007, surat Keputusan Direksi No. 52/DIR/ VIII.2009, serta penyempurnaan Panduan Kebijakan Penyempurnaan Kode Etik No.55/DIR/IX.2009 tanggal 4 September 2009 dan No. 04/DIR/II.2010 tanggal Februari 2010.

Oleh karena itu maka diperlukan adanya sebuah penilaian (pengukuran) kinerja dalam rangka menerapkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* di PT. Pupuk Kalimantan Timur. Kinerja yang baik harus mempunyai sistem pengukuran kinerja yang andal dan berkualitas. Penilaian kinerja tersebut sangat bermanfaat terutama digunakan sebagai evaluasi performa perusahaan dan perencanaan tujuan dimasa yang akan datang. Salah satu pendekatan yang digunakan dalam pengukuran kinerja adalah *Balanced Scorecard*.

Menurut Mulyadi dalam Syariati (2008:8) *Balanced Scorecard* adalah alat ukur strategi secara komprehensif dengan pola manajemen strategis. Sedangkan Suhendra (2004:2) menyatakan bahwa:

“Selain ukuran finansial masa lalu, *Balanced Scorecard* juga menggunakan pendorong kinerja masa depan. Pendorong kinerja meliputi perspektif pelanggan, proses bisnis internal, dan pembelajaran serta pertumbuhan, diturunkan dari penerjemahan strategi perusahaan yang dilaksanakan secara eksplisit dan ketat ke dalam berbagai tujuan dan ukuran yang nyata”.

Konsep *Balanced Scorecard* sendiri merupakan konsep manajerial yang pertama kali diperkenalkan oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton di awal tahun 1992-an

dengan mempublikasikan “*The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance*” dalam *Harvard Business Review* (Syariati, 2008:1). Lebih lanjut, Syariati (2008:16) mengungkapkan bahwa *Balanced Scorecard* memiliki kelebihan sebagai alat pengukur kinerja dari sebuah entitas bisnis. Hal ini dikarenakan pendekatan *Balanced Scorecard* tidak hanya mengukur kinerja dari segi finansial saja namun juga dari segi non finansial. Oleh karena itu pendekatan *Balanced Scorecard* memiliki empat perspektif yaitu: (1) perspektif keuangan (2) perspektif pelanggan (3) perspektif proses bisnis internal dan (4) perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka peneliti berminat untuk meneliti bagaimana implementasi prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* pada PT. Pupuk Kalimantan Timur, serta bagaimana kinerja Pupuk Kaltim berdasarkan pendekatan *Balanced Scorecard*. Untuk itu peneliti mengangkatnya dalam penelitian yang berjudul ” **Implementasi *Good Corporate Governance* Dalam Rangka Meningkatkan Kinerja BUMN (Studi Kasus Pada PT. Pupuk Kalimantan Timur Kota Bontang)**”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi *Good Corporate Governance* dalam meningkatkan kinerja di PT. Pupuk Kalimantan Timur ?
2. Bagaimana kinerja PT. Pupuk Kalimantan Timur berdasarkan pendekatan *Balance Scorecard* ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dijabarkan sebelumnya, maka dapat dijabarkan juga tujuan dari penelitian ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis bagaimana implementasi *Good Corporate Governance* pada PT. Pupuk Kalimantan Timur
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis kinerja PT. Pupuk Kalimantan Timur berdasarkan pendekatan *Balance scorecard*

D. Kontribusi Penelitian

Diharapkan hasil dari adanya penelitian tentang Implementasi *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara (Studi Kasus Pada PT. Pupuk Kalimantan Timur Kota Bontang) ini dapat memberikan kontribusi dan manfaat yang signifikan atas beberapa hal sebagai berikut :

1. Kontribusi Teoritis

- a. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini dapat menjadi acuan bagi peneliti yang akan melakukan penelitian serupa di masa yang akan datang. Penelitian ini juga dapat memberikan referensi kepustakaan dan pengetahuan di bidang Administrasi Publik khususnya penelitian yang mendalam mengenai implementasi *Good Corporate Governance*.

- b. Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran maupun masukan terkait dengan kebijakan *Good Corporate Governance* kepada instansi terkait yaitu PT. Pupuk Kalimantan Timur Kota Bontang.

2. Kontribusi Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam evaluasi yang berguna bagi PT. Pupuk Kalimantan Timur kota Bontang dalam meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanannya.

E. Sistematika Penelitian

BAB I : PENDAHULUAN

Di dalam pendahuluan menguraikan tentang latar belakang penulis dalam pemilihan judul penelitian, rumusan masalah dalam penelitian, tujuan dan manfaat dari penelitian baik manfaat praktis dan teoritis agar nantinya skripsi ini dapat berguna di kemudian hari, dan sistematika pembahasan yang mencakup mengenai uraian tentang substansi skripsi mulai dari pendahuluan, Kajian Pustaka, Metode Penelitian, Hasil dan Pembahasan, serta Penutup yang berisi kesimpulan dan saran.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam kajian pustaka, mencakup tentang teori dari berbagai literatur yang berkaitan dan mempunyai relevansi dengan pokok permasalahan yang dibahas dalam penyusunan skripsi ini, yang terdiri dari teori, konsep maupun pendapat yang dikemukakan oleh para ahli di bidangnya.

BAB III : Metode Penelitian

Metode penelitian mencakup jenis penelitian yang digunakan yaitu jenis penelitian deskriptif kualitatif, fokus penelitian untuk mencegah terjadinya penumpukan data sehingga peneliti dapat memilah-milah data yang relevan atau tidak untuk dimasukkan dalam penyajian data, lokasi dan situs penelitian, sumber data meliputi informan; tempat dan peristiwa; serta dokumen, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian yang meliputi peneliti dan informan, analisa data yang membandingkan antara teori dengan kejadian di lapangan.

BAB IV : Hasil dan Pembahasan

Dalam bab ini menjelaskan tentang hasil penelitian, analisis data, dan interpretasi data.

BAB IV : Penutup

Bab ini merupakan bagian akhir dari penulisan skripsi ini yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Dalam kesimpulan ini diuraikan mengenai hal-hal penting secara garis besar, sedangkan dalam saran diuraikan tentang masukan bagi instansi atau perusahaan terkait sehingga penulis dapat memberikan kontribusinya bagi instansi atau perusahaan tersebut dalam bentuk pemikiran.