

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Di era disrupsi atau perubahan industri yang terjadi, transformasi dari perusahaan BUMN harus siap untuk tantangan ekonomi global. Diperlukan cara berpikir baru dalam mengembangkan ekonomi agar bisa berdaya saing. Cara berbisnis tidak bisa hanya berjalan seperti biasanya (*business as usual*). Karena itu, diperlukan inovasi dari *business model* yang harus diperbaiki pada BUMN dengan tetap membangun ekosistem dan sinergi yang sehat dengan pihak-pihak yang dibutuhkan. Perhatian utama terhadap pengelolaan BUMN merupakan fokus dalam peningkatan dalam berdaya saing, pengembangan bisnis dan invensi peluang baru melalui manajemen yang dinamis dan profesional sehingga mampu bersaing di era globalisasi.

Pada umumnya beberapa negara yang terkena krisis terparah yakni negara dengan prosedur tata kelola yang lemah, termasuk dalam akuntansi yang pelaksanaannya tidak sesuai dengan kesesuaian akuntansi yang ditentukan menurut standar negara tersebut, tata manajemen yang didasarkan pada koneksi atau nepotisme tidak memperhatikan kompetensi dan profesionalisme, kurangnya keterbukaan informasi (transparansi) dan akuntabilitas yang tidak jelas (Suta and Musa, 2003). Sebuah survei tahun 2018 oleh PricewaterhouseCoopers (PwC) terhadap investor internasional Asia, menunjukkan bahwa Indonesia menduduki peringkat terburuk dalam standar akuntansi dan tata kelola, akuntabilitas kepada pemegang saham, dan standar publisitas, transparansi dan proses manajemen bisnis.

Hal tersebut dikarenakan praktik *Good Corporate Governance* atau selanjutnya disebut GCG di Indonesia belum sepenuhnya diterapkan oleh BUMN (Putri et al., 2018).

Tabel 1. 1  
*Corporate Governance Asia (2014) Kinerja yang Berkelanjutan*

*Market Ranked by corporate governance*

	<i>Rules &amp; Regulation</i>	<i>Enforcement</i>	<i>Political &amp; Regulatory</i>	<i>IGAAP</i>	<i>CG Culture</i>	<i>Country Score 2004</i>	<i>Country Score 2003</i>
Singapore	7.9	6.5	8.1	9.5	5.8	7.5	7.7
Hongkong	6.6	5.8	7.5	9.0	4.6	6.7	6.6
India	6.6	5.8	6.3	7.5	5.0	6.2	6.6
Malaysia	7.1	5.0	5.0	9.0	4.6	6.0	5.5
Korea	6.1	5.0	5.0	8.0	5.0	5.8	5.5
Taiwan	6.3	4.6	6.3	7.0	3.5	5.5	5.8
Thailand	6.1	3.8	5.0	8.5	3.5	5.3	4.6
Philippines	5.8	3.1	5.0	8.5	3.1	5.0	3.7
China	5.3	4.2	5.0	7.5	2.3	4.8	4.3
Indonesia	5.3	2.7	3.8	6.0	2.7	4.0	3.2

Sumber: CLSA Asia-Pacific Markets, (ACGA, 2020)

Laporan tentang *Corporate Governance* oleh CLSA (*Credit Lyonnais Securities Asset*) menunjukkan bahwa Indonesia berada pada urutan terakhir di skor 1,5 pada penegakkan hukumnya, 2,5 terhadap sistem kelembagaan dan budaya *corporate governance*, dengan skor total 3,2. Sehingga bisa dikatakan urutannya masih tertinggal dengan negara-negara Asia lainnya seperti Singapura, China, Hongkong, Taiwan, Thailand, Korea, Filipina, Malaysia, dan India. Faktor yang menyebabkan rendahnya kinerja Indonesia adalah tata kelola perusahaan dan budaya penegakan hukum yang tergolong paling rendah dibandingkan dengan negara berkembang lainnya di Asia (Malik, 2016).

Perusahaan merupakan salah satu pionir untuk mengembangkan sektor perekonomian Indonesia, baik di pusat maupun di daerah. Pendapat (Kaihatu, 2006)

mengenai perusahaan yang tergabung dalam BUMN adalah penggarap utama dalam pengembangan ekonomi Indonesia. Maka, perusahaan yang tergabung dalam BUMN harus terdepan sebagai teladan bagi perusahaan lain, utamanya dalam penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance*. (Pranoto, 2010) mengemukakan bahwa dalam praktiknya, tantangan yang dihadapkan dalam penerapan *good governance* dalam BUMN terhambat oleh tiga faktor. Pertama, pemerintah memiliki kepentingan yang banyak, sehingga menyulitkan manajemen BUMN untuk menilai objektivitas emiten. Kedua, dalam pengangkatan direksi, sulit untuk membuat keputusan yang objektif karena kewenangan manajemen yang terbatas atau signifikansi politik yang terlalu kuat. Ketiga, sistem motivasi atau insentif yang diberikan kurang menarik bagi manajemen, sehingga kinerjanya terbatas. Sejalan dengan pendapat (Ishak, Maolani, and Engkus, 2017) bahwa memahami organisasi dengan kinerja yang baik merupakan kontribusi pertama dari kinerja individu dalam organisasi.

Alasan mengapa tata kelola perusahaan mendapat perhatian adalah bahwa tata kelola perusahaan lemah adalah penyebab kerapuhan ekonomi di beberapa negara Asia yang dilanda krisis keuangan pada tahun 1997 dan tahun 1998. Keterbukaan informasi perusahaan kepada publik sangat penting bagi emiten, yang mana merupakan bentuk transparansi dan akuntabilitas pengelolaan perusahaan terhadap pemangku kepentingan. Implementasi *good corporate governance* BUMN dapat terlihat dari prinsip-prinsip penerapan praktek GCG itu sendiri. Peraturan mengenai *Good Corporate Governance* terhadap BUMN di Indonesia diatur dalam Keputusan Kementerian BUMN Nomor PER-01/MBU/2011

Mengenai Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Terhadap BUMN.

Tata kelola perusahaan secara sederhana dapat diartikan sebagai sistem dan kerangka kerja yang dipakai untuk memimpin dan mengendalikan organisasi dengan baik, terutama dalam melindungi *value* pemegang saham. Tata kelola membantu memisahkan kepemilikan dan kekuasaan yang pada akhirnya menimbulkan akuntabilitas, transparansi, keadilan dan kejujuran di antara anggota dewan yang ditunjuk, manajemen tingkat atas, pemegang saham dan *stakeholder* lainnya. Jones&Pollit dalam (Rughoobur, 2018) mendefinisikan perusahaan tata kelola sebagai sarana di mana dewan direksi organisasi diorganisasikan dan dioperasikan. Konsep ini telah dikemukakan oleh (Khoza and Adam, 2007) dan mereka menggarisbawahi bahwa tata kelola perusahaan juga terkait dengan akuntansi dan manajemen, manajemen risiko yang tepat, pemantauan yang memadai dan kontrol, akuntabilitas, dan pencatatan keberlanjutan yang substansial dan pelaporan dan transparansi.

Dalam konteks organisasi, transparansi telah dikaitkan dengan proses pengambilan keputusan dan kepatuhan terhadap peraturan yang ditetapkan institusi dan memastikan bahwa semua informasi penting dapat diakses oleh masyarakat. Penerapan tata kelola yang baik oleh organisasi juga berarti kesetaraan dan inklusivitas karena akan membantu organisasi untuk menjamin bahwa semua masyarakat secara umum terlepas dari status sosial mereka harus dilayani dengan baik oleh organisasi. Efektivitas dan efisiensi sebagai bagian dari tata kelola yang baik menandakan bahwa prosedur yang baik dalam organisasi memberikan hasil

yang diperlukan kepada masyarakat dan juga organisasi memanfaatkan secara memadai sumber daya masyarakat dan juga melindungi lingkungan.

Walaupun kehadiran *Good Corporate Governance* di Indonesia merupakan solusi untuk praktik bisnis yang kondusif, pada kenyataannya GCG belum sepenuhnya diterapkan. Dalam perkembangannya, kondisi praktik *good corporate governance* di Indonesia secara umum masih jauh tertinggal.

Tabel 1. 2  
*Corporate Governance Watch 2020 Market Ranking and Scores*

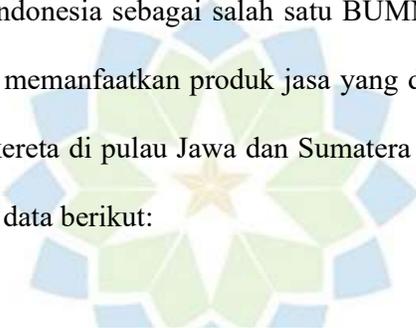
CG Watch 2020 market rankings and scores		
Market	Total (%)	Macro market highlights
1. Australia	74.7	Banking commission spurs enforcement, still no federal ICAC
=2. Hong Kong	63.5	New audit regulator, enforcement remains strong, ICAC disappoints
=2. Singapore	63.2	Enforcement firming, rules improve, company disclosure disappoints
4. Taiwan	62.2	Big CG reform push on multiple fronts, rules still complicated
=5. Malaysia	59.5	Political turmoil erodes government scores, other areas hold steady
=5. Japan	59.3	Ahead on climate change reporting, behind on company CG disclosure
7. India	58.2	New audit regulator, civil society surges, public governance disappoints
8. Thailand	56.6	Political turmoil erodes government scores, rules strong, investors improve
9. Korea	52.9	Public governance strengthens, CG disclosure improves, regulatory opacity
10. China	43.0	Forging its own governance path, still waiting for ESG reporting guidelines
11. Philippines	39.0	Stronger regulatory focus on CG, investors and civil society disappoint
12. Indonesia	33.6	CG reform continues to struggle, some stronger rules, new e-voting system

Sumber: *CG Watch 2020 market ranking and scores* (ACGA, 2020).

Hasil survei ACGA (*Asean Corporate Governance Association*) memperlihatkan ranking penerapan GCG di Indonesia dari 12 negara di Asia Pasifik, Indonesia menempati urutan di bawah dari tahun 2017-2020 (menempati urutan 10 atau 9, bahkan pernah paling akhir) (Mitchell, 2020). Maka dari itu penerapan *good corporate governance* di Indonesia menjadi urusan yang sangat penting, karena bisa menjadi solusi untuk perusahaan keluar dari krisis ekonomi, menghadapi globalisasi dan ikut dalam perkembangan ekonomi global dan pasar dunia yang kompetitif.

Kinerja perusahaan perusahaan merupakan hasil yang diperoleh suatu perusahaan pada periode tertentu. Hasil kinerja dapat diukur dan menggambarkan kondisi perusahaan pada saat itu. Pelanggaran terhadap etika bisnis sering terjadi di sejumlah perusahaan. Hal ini yang menyebabkan buruknya kinerja perusahaan seperti Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) sehingga tidak adanya kewajaran, transparansi, dan akuntabilitas transaksi bisnis berdampak pada saat penyampaian laporan keuangan perusahaan.

PT Kereta Api Indonesia sebagai salah satu BUMN membuktikan bahwa masyarakat benar-benar memanfaatkan produk jasa yang ditawarkan, namun saat ini jumlah penumpang kereta di pulau Jawa dan Sumatera mengalami penurunan, hal ini ditunjukkan pada data berikut:



Uraian	Keterangan Detail	Oktober 2021 October 2021	Oktober 2020 October 2020	Perubahan Changes	Description
<b>Jumlah Penumpang (orang)</b> Number of Passengers (person)	Wilayah Jawa dan Sumatera Java and Sumatra Region	117.019	156.610	(39.591)	Number of Passengers (person)
	KAI	17.284	27.252	(9.968)	
	<b>Pangsa Pasar (%)</b> Market Share (%)	14,77%	17,40%	(2,63%)	
<b>Jumlah Barang (ton)</b> Number of Goods (tons)	Wilayah Jawa dan Sumatera Java and Sumatra Region	44.255	39.730	4.525	Number of Goods (tons)
	KAI	4.878	3.578	1.300	
	<b>Pangsa Pasar (%)</b> Market Share (%)	11,02%	9,01%	2,02%	

Sumber: KAI Annual Report 2021 (PT Kereta Api Indonesia (Persero), 2021)

Pangsa pasar KAI berdasarkan jumlah penumpang per Oktober tahun 2021 sebesar 14,77%, menurun 2,63% dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang sebesar 17,40%. Penurunan tersebut terutama dipengaruhi oleh adanya pembatasan jam operasi pada masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) kereta api berkaitan dengan adanya peraturan Pemerintah perihal pencegahan peningkatan kasus COVID-19.

*Good Corporate Governance* tidak hanya terfokus pada perusahaan saja, tetapi menyangkut pula tentang tingkah laku manusia yang merupakan bagian dari perusahaan. Perilaku yang tidak etis akan berdampak pada kinerja perusahaan. Apabila hal ini terjadi secara terus-menerus, bukan tidak mungkin perusahaan akan mengalami kebangkrutan, berkurangnya minat para investor untuk menanamkan sahamnya, serta sanksi dari masyarakat.

Berdasar pada latar belakang masalah tersebut, peneliti kemudian merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai penerapan *good corporate governance* pada salah satu Badan Usaha Milik Negara Indonesia, yaitu PT Kereta Api Indonesia. PT Kereta Api Indonesia (Persero) adalah perusahaan yang berbisnis di bidang jasa angkutan penumpang dan angkutan barang di Indonesia. Penelitian ini dilakukan pada organ pendukung perusahaan yakni Sekretariat Perusahaan sebagai sistem tata kelola perusahaan pada PT Kereta Api Indonesia, yang mana cakupan tugas dan tanggung jawab dalam memastikan kepatuhan atas pelaksanaan *Good Corporate Governance* serta pelaksanaan assessment GCG dengan pihak eksternal dan melakukan pemantauan penerapan prinsip-prinsip GCG di lingkungan perusahaan.

Penerapan *Good Corporate Governance* pada PT Kereta Api Indonesia (Persero) adalah upaya yang dimaksudkan dalam menciptakan perusahaan yang profesional dan berkontribusi dalam perekonomian nasional, karena PT KAI sebagai BUMN dituntut untuk melaksanakan revitalisasi dan mendukung penerapan *good governance* sebagaimana dinyatakan Boediono (2006) dalam (Sudarmanto, Susanti, and Revida, 2021) yang menyatakan bahwa penerapan *good*

*corporate governance* diharapkan dapat mendukung upaya pemerintah dalam tegaknya *good governance* (pemerintah yang baik) di Indonesia, serta meningkatkan perannya sebagai *agent of development*.

Pengelolaan perusahaan pada PT Kereta Api Indonesia (Persero) berdasarkan penerapan prinsip *Good Corporate Governance* didasari oleh pentingnya GCG sebagai pedoman bagi pengelolaan perusahaan agar lebih baik, misalnya dalam hal mengurangi korupsi, kolusi, dan nepotisme, meningkatkan disiplin juga pengawasan, serta mendorong efisiensi perusahaan. Penerapan prinsip GCG juga akan memberikan arahan bagi PT Kereta Api Indonesia (Persero) dalam pengambilan keputusan, sehingga dapat meningkatkan nilai perusahaan dan kepercayaan dunia bisnis. Maka dari itu, judul pada penelitian dan penulisan ini yaitu **“Penerapan *Good Corporate Governance* Pada PT Kereta Api Indonesia (Persero)”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasar pada latar belakang yang peneliti kemukakan, adapun identifikasi masalah dari penelitian ini yaitu beberapa perusahaan BUMN belum sepenuhnya menerapkan prinsip *Good Corporate Governance* sesuai dengan Aturan Kementerian BUMN Nomor PER-01/MBU/2011 Mengenai Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) di Badan Usaha Milik Negara.

### 1.3 Rumusan Penelitian

Merujuk pada identifikasi masalah di atas, peneliti merumuskan permasalahan yaitu, mengenai penerapan prinsip *good corporate governance* mencakup:

1. Bagaimana penerapan prinsip transparansi (*transparency*) pada PT Kereta Api Indonesia (Persero)?
2. Bagaimana penerapan prinsip akuntabilitas (*accountability*) pada PT Kereta Api Indonesia (Persero)?
3. Bagaimana penerapan prinsip tanggung jawab (*responsibility*) pada PT Kereta Api Indonesia (Persero)?
4. Bagaimana penerapan prinsip kemandirian (*independency*) pada PT Kereta Api Indonesia (Persero)?
5. Bagaimana penerapan prinsip kewajaran dan kesetaraan (*fairness*) pada PT Kereta Api Indonesia (Persero)?
6. Bagaimana perkembangan penerapan *Good Corporate Governance* pada PT Kereta Api Indonesia (Persero)?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Berangkat dari permasalahan yang dirumuskan di atas, penelitian ini memiliki maksud dan bertujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan *good corporate governance* di PT Kereta Api Indonesia sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*).

## 1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang bisa didapatkan dari penelitian ini, yaitu:

### 1. Manfaat Teoretis

Dalam penelitian ini, tentunya diharapkan dapat mempunyai manfaat terutama dalam kemajuan ilmu pengetahuan yang menjadi sumber kajian dan acuan yang tentunya bisa memberikan informasi secara teoritik dan juga empiris kepada para pembaca ataupun kepada pihak peneliti yang akan melakukan penelitian lanjutan mengenai penerapan *good corporate governance* dan bisa memperbanyak sumber dan kajian pustaka yang sudah ada.

### 2. Manfaat Praktis

#### a. Bagi Instansi

Penelitian ini tentunya diharapkan dapat memberi saran dan juga gambaran bagi instansi terkait dalam hal penerapan *good corporate governance* di masa yang akan datang.

#### b. Bagi Masyarakat

Peneliti sangat berharap, penelitian ini bisa dijadikan sebagai informasi dan juga pemahaman pada khalayak mengenai *good corporate governance*.

#### c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Peneliti juga berharap, penelitian ini bisa bermanfaat bagi peneliti seterusnya untuk dijadikan bahan pembelajaran dan acuan saat melakukan penelitian lanjutan mengenai fokus kajian ini.

d. Bagi Peneliti

Peneliti berharap, penelitian ini bisa dijadikan sebagai media pembelajaran bagi peneliti yang mempunyai nilai positif yang tentunya dapat membantu dalam meningkatkan pengalaman dan pengetahuan peneliti yang berhubungan dengan kondisi atau keadaan yang ada pada lingkungan perusahaan maupun instansi terkait.

### 1.6 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah sarana untuk mendukung solusi ilmiah dari suatu masalah. Pada kerangka pemikiran tersebut ada acuan pemecahan masalah yang dihadapi berdasarkan pendapat para ahli di bidangnya. Maka dari itu, peneliti menyajikan pendapat beberapa ahli sebagai landasan teori juga regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah terkait dengan penelitian ini. Pada konsep ini, hal yang dijelaskan yaitu mulai dari hal umum kemudian mengerucut ke hal yang khusus atau jika dijabarkan yaitu dimulai dari *Grand Theory* yaitu Ilmu Administrasi, kemudian *Middle Theory* yaitu *Good Governance*, dan yang terakhir adalah *Operational Theory* yaitu *Good Corporate Governance*.

Administrasi berdasar dari istilah bahasa Latin *ad-* dan *ministrare* (*to serve*, melayani). Prefiksasi *ad-* yakni mengintensifkan kata *ministrare*. Sementara *ministrare* bertaut dengan kata *minister* dan *ministry*. Beberapa definisi administrasi menurut ahli, diantaranya menurut Atmosudirdjo dalam (Anggara, 2016), administrasi merupakan sistem serta tata kerja yang ada pada setiap usaha; negara atau swasta, usaha besar atau kecil, usaha sipil ataupun militer. Sementara menurut Siagian, administrasi diartikan menjadi holistik proses kolaborasi antara

dua orang atau lebih menurut rasionalisasi tertentu dengan mencapai tujuan yang sudah ditentukan.

Administrasi mempunyai arti sebagai suatu sistem pengorganisasian berbagai sumber sehingga pekerjaan dalam organisasi dalam tingkatan apapun bisa terlaksana dengan baik. Administrasi perekonomian negara adalah tata laksana dan penyelenggaraan undang-undang dan kebijakan pemerintah pada bidang ekonomi negara yang dengan sendirinya wajib bersumber atau bernaung di bawah UUD dan pedoman kebijakan negara (Anggara, 2016).

Administrasi perekonomian negara pada perangkat pemerintah dipimpin oleh Presiden serta terdiri dari departemen, dan instansi lain yang terkait. Presiden sebagai pemerintah/administrator perekonomian negara memimpin dan dibantu oleh Dewan Ekonomi, Keuangan dan Industri, para menteri (dengan masing-masing departemen), Pemerintah Non-Departemen, Gubernur Bank Sentral (Bank Indonesia), Kepala Badan Bank Perbankan, Lembaga keuangan pemerintahan lainnya, BUMN, dan lainnya yang terintegrasi yakni aparatur/aparat administrasi perekonomian nasional (Anggara, 2012). Pentingnya pengembangan dalam administrasi perekonomian negara yang efektif yang merupakan salah satu upaya kemajuan ekonomi negara dan bangsa (Anggara, 2016).

Mengutip (Kusmayadi et al., 2015) terdapat beberapa definisi *good governance* dalam institusi pemerintahan berdasarkan pemahaman terminologi *governance*, yaitu: (i) pelaksanaan kewenangan politik untuk mengelola negara (The World Bank, 2016); (ii) pelaksanaan wewenang politik, ekonomi dan administratif dalam pengelolaan pelbagai urusan negara pada semua tingkat dan

fasilitas yang dipergunakan oleh negara dalam rangka mendorong adanya kondisi kesejahteraan, integritas dan kohesivitas sosial dan masyarakat (UNDP, 2017).

Dalam konteks ini, *governance* dimulai dari proses perumusan hingga pelaksanaan dari *stakeholders* yang ada, karena hal ini sebagai perwujudan jaringan akan dilakukan. *Economic Governance* merujuk dalam prosedur pengambilan keputusan di bidang ekonomi yang mempunyai rekomendasi terhadap kesetaraan, pengentasan kemiskinan, dan tingkat kualitas hidup. *Administrative Governance* berfokus pada sistem penerapan kebijakan.

Istilah *Corporate Governance* mempunyai arti dalam bahasa Indonesia sebagai tata kelola perusahaan. Umumnya, istilah *Good Corporate Governance* yakni suatu sistem kendali dan aturan perusahaan yang tertanam dalam sistem hubungan dengan berbagai pihak yang mengatur suatu emiten (*hard definition*), dan “nilai-nilai” dalam mekanisme pengendalian itu sendiri (*soft definition*) (Kusmayadi et al., 2015).

