

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kinerja keuangan merupakan komponen yang utama sebagai tolak ukur kinerja suatu perusahaan, hal itu dapat terlihat dari laporan keuangannya. Untuk mengukur kinerja keuangan perusahaan dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: dari sisi internal perusahaan dengan melihat laporan keuangannya dan dari sisi eksternal perusahaan dapat dilihat dari nilai perusahaan dengan cara menghitung kinerja keuangan perusahaan tersebut. Adapun indikator yang sering dijadikan penilaian dalam kinerja keuangan perusahaan adalah dengan melalui rasio keuangan. Rasio yang sering digunakan yaitu rasio *likuiditas*, rasio *solvabilitas* dan rasio *profitabilitas*. Kemudian rasio yang umum digunakan yaitu *Return On Assets* (ROA) dan *Return On Equity* (ROE). ROA adalah salah satu rasio keuangan yang digunakan untuk mengukur *profitabilitas* suatu perusahaan secara komprehensif. ROA juga dapat menunjukkan tingkat efisiensi dari asset yang digunakan dalam menghasilkan laba perusahaan.

Perusahaan merupakan salah satu faktor yang mempunyai peran utama dalam perekonomian suatu Negara. Karena selain menjalankan fungsi-fungsi produksi dan distribusi barang dan jasa, perusahaan pun terlibat langsung dalam proses alokasi sumber daya yang bersifat ekonomis bagi masyarakat. Peran ini merupakan hal yang sangat penting karena sumber daya ekonomis yang sangat terbatas dan oleh karena itu harus dapat dialokasikan semaksimal mungkin.

Badan Usaha Milik Negara (BUM) adalah perusahaan yang sahamnya dimiliki oleh pemerintah. Oleh karena itu, BUMN diharapkan mampu menjadi penggerak perekonomian negara Indonesia serta menjadi sumber peningkatan kesejahteraan masyarakat dan yang terpenting adalah dapat memberikan kontribusi bagi negara dan bangsa Indonesia.

BUMN yang kinerja keuangannya belum stabil salah satunya ada Perum BULOG. BULOG adalah perusahaan umum milik negara yang bergerak di bidang logistik pangan. Ruang lingkup bisnis perusahaan meliputi usaha logistik/ pergudangan, survei dan pemberantasan hama, penyediaan karung plastik, usaha angkutan, perdagangan komoditi pangan dan usaha eceran. Sebagai perusahaan yang tetap mengemban tugas publik dari pemerintah, BULOG tetap melakukan kegiatan menjaga harga dasar pembelian untuk gabah, stabilitas harga khususnya harga pokok, menyalurkan beras untuk orang miskin (Raskin) dan pengelolaan stok pangan.

Dengan demikian, BULOG merupakan perusahaan BUMN yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia dikarenakan menyangkut kebutuhan pangan masyarakat. Maka dari itu, karena pentingnya Perum BULOG bagi negara khususnya bangsa Indonesia kinerja keuangan BULOG haruslah stabil agar mampu memenuhi kebutuhan masyarakatnya.

Perum BULOG dalam melaksanakan kegiatannya tercermin dalam salah satu alat ukur kinerja yaitu laporan keuangan yang menunjukkan kinerja finansial BULOG dalam setiap tahunnya. Seperti yang dapat kita lihat di gambar 1.1 posisi keuangan Perum BULOG mencerminkan tingkat *Return On Assets* (ROA) dan

Return On Equity (ROE) yang bertumbuh secara tidak signifikan setiap tahunnya bahkan merugi sejak tahun 2012 sampai dengan tahun 2016 dengan menggunakan perhitungan total assets, laba sebelum pajak, total ekuitas dan laba setelah pajak penghasilan . Dapat dilihat dalam tabel 1.1 dan 1.2 yaitu *Return On Assets* (ROA) serta *Return On Equity* (ROE) sebagai berikut:

Tabel 1.1

Tingkat *Return On Assets* (ROA)

Perum BULOG periode tahun 2012-2016

| Tahun | ROA |
|--------------|------------|
| 2012 | -1,95 |
| 2013 | -1,84 |
| 2014 | -2,79 |
| 2015 | 6,35 |
| 2016 | 2,92 |

Sumber: Data Perum BULOG (Data diolah)

Tabel 1.2

Tingkat *Return On Equity* (ROE)

Perum BULOG periode tahun 2012-2016

| Tahun | ROE |
|--------------|------------|
| 2012 | -8,19 |
| 2013 | -8,11 |
| 2014 | -12,21 |
| 2015 | 15,80 |
| 2016 | 8,07 |

Sumber: Data Perum BULOG (Data diolah)

Dari tabel 1.1 tersebut dapat dilihat bahwa pada tahun 2012 sampai dengan tahun 2014 Perum BULOG mengalami kerugian secara konsisten. Namun, pada tahun 2015 mengalami peningkatan secara signifikan dan pada tahun 2016

mengalami penurunan secara signifikan. Dari tabel diatas terungkap bahwa Perum BULOG rata-rata memiliki *Return On Assets* (ROA) yang tidak stabil bahkan merugi.

Kemudian tabel 1.2 adalah *Return On Equity* (ROE) Perum BULOG pun sama dengan tabel *Return On Assets* (ROA) menunjukkan angka yang tidak stabil bahkan mengalami kerugian di 2012-2014 dan mengalami penurunan di tahun 2016.

Terkait dengan kondisi diatas, pada umumnya kelemahan BUMN antara lain masih rendahnya penerapan GCG, belum berfungsinya sistem perencanaan dan pengendalian intern, rendahnya integritas Direksi, praktik mark-up, terjadinya penyimpangan oleh direksi BUMN, pemberian paket remunerasi yang berlebihan kepada Direksi yang tidak mencerminkan keterkaitan dengan pencapaian target kinerja, transaksi bisnis dengan pihak luar yang dilakukan manajemen kurang memperhatikan kepentingan perusahaan, intervensi pemegang saham atau pihak luar secara berlebihan dalam kegiatan operasional BUMN, dan adanya praktik perusahaan dalam perusahaan yang dilakukan manajemen.

Tatakelola perusahaan yang baik atau *Good Corporate Governance* kemudian disingkat menjadi GCG merupakan proses guna meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan untuk mewujudkan nilai Pemilik Modal/RPB dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholders* perusahaan berlandaskan peraturan dan nilai etika. *Stakeholders* perusahaan yaitu pemilik, kreditor, pemasok, asosiasi usaha, karyawan, pelanggan, pemerintah dan masyarakat luas.

Krisis multidimensional yang melanda banyak negara pada 1997 membuat perekonomian Indonesia tidak stabil. Kondisi ini juga diperparah dengan rendahnya penerapan *corporate governance*, yang ditandai dengan kurang transparannya pengelolaan perusahaan sehingga kontrol publik menjadi sangat lemah dan terkonsentrasinya pemegang saham besar pada beberapa perusahaan yang menyebabkan campur tangan pemegang saham mayoritas pada manajemen perusahaan sangat terasa dan menimbulkan konflik kepentingan yang sangat menyimpang dari norma-norma tata kelola perusahaan yang baik.

Krisis yang terjadi di Indonesia tersebut menurut para pakar ekonomi disebabkan oleh belum adanya atau lemahnya pelaksanaan *Good Corporate Governance* (GCG) di perusahaan-perusahaan. Pelanggaran prinsip-prinsip GCG terjadi karena lemahnya peraturan perundang-undangan di Indonesia, minimnya peraturan akan batasan antara hak dan kewajiban pihak yang terkait dengan kinerja perusahaan, serta tercermin dari kurang tersedianya fasilitas informasi untuk melakukan analisis, adanya investasi berlebihan, serta menurunnya produktivitas perusahaan.

Pada tahun 2002, pemerintah melalui Menteri BUMN memberlakukan surat keputusan tentang penerapan praktik *Good Corporate Governance* dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Definisi mengenai GCG tersebut pun berubah menjadi lebih “resmi”. *Corporate Governance* diterjemahkan sebagai proses dan struktur yang digunakan oleh organ BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai

pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan stakeholders lainnya, berdasarkan peraturan perundangan serta nilai-nilai etika.

Good Corporate Governance kemudian dikemas dalam prinsip-prinsip. Menurut KNKG, prinsip-prinsip GGC yaitu: Transparansi (*Transparancy*), Akuntabilitas (*Accountability*), Responsibilitas (*Responsibility*), Independensi (*Independency*), Kewajaran dan Kesetaraan (*Fairness*).

Dalam Keputusan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (Meneg BUMN) No. PER-01/MBU/2011 tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance* pada BUMN, BUMN pun wajib menerapkan prinsip GCG. Keputusan yang ditandangi oleh Meneg BUMN Laksamana Sukardi itu telah ada pada tanggal 1 Agustus 2011, tetapi belum banyak diketahui masyarakat.

Kewajiban tersebut meliputi kewajiban bagi BUMN untuk menerapkan secara konsisten dan atau menjadikan GCG sebagai landasan operasional BUMN yang bersangkutan. Prinsip-prinsip GCG yang diwajibkan melalui keputusan tersebut antara lain adalah prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban dan prinsip kewajaran (*fairness*).

Dalam sistem pemerintahan yang katalis, BUMN (termasuk Perum) memiliki peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar dan ikut serta membantu dalam pengembangan usaha kecil/koperasi disamping sebagai sumber penerimaan negara yang signifikan. Untuk dapat mengoptimalkan peran tersebut dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi yang semakin terbuka serta kompetitif, BUMN dituntut untuk berkemampuan menumbuhkan

budaya perusahaan dan profesionalisme melalui penerapan *good corporate governance* dalam sistem pengelolaan BUMN.

Penerapan GCG pada perusahaan BUMN belum terealisasi dengan baik padahal hal tersebut dapat dijadikan tolak ukur atau pedoman bagi perusahaan swasta agar menerapkan GCG dengan baik. Namun, faktanya penerapan GCG belum terealisasi secara optimal pada perusahaan BUMN bahkan lebih buruk daripada perusahaan swasta. Terbukti banyak sekali perusahaan BUMN yang mengalami kerugian triliunan rupiah hanya karena tata kelola perusahaannya belum baik.

Untuk itu penerapan GCG pada Perum BULOG menjadi bagian strategi yang penting, mengingat terkait erat dengan kiat pencapaian tujuan-tujuan Bulog, yaitu:

1. Menguji dan menilai penerapan GCG di Perusahaan melalui elaborasi kondisi penerapan GCG dan dengan kondisi nyata yang diterapkan di Perum BULOG, melalui pemberian skor/nilai atas penerapan GCG dan kategori kualitas penerapan GCG.
2. Mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan penerapan GCG di Perum BULOG, serta mengusulkan rekomendasi perbaikan untuk mengarungi celah (gap) antara kriteria GCG dengan penerapan GCG.
3. Memberikan rekomendasi penyempurnaan terhadap kesenjangan yang ditemukan dalam implementasi GCG di Perum BULOG sejalan dengan *best practices*.

4. Memonitor konsistensi penerapan GCG di Perum BULOG dan memperoleh masukan untuk penyempurnaan dan pengembangan kebijakan GCG di lingkungan Perum BULOG.

Pelaksanaan penerapan GCG menjadi salah satu *Key Performance Indikator* (KPI) dalam Kontrak Manajemen Perusahaan, yaitu pada bagian perspektif kepemimpinan dalam bentuk pencapaian skor *assessment* GCG dengan target skor yang meningkat dari tahun ke tahun. Dengan penerapan GCG, tingkat pencapaian skor penerapan GCG Perum BULOG menunjukkan peningkatan yang berarti dari tahun ke tahun, seperti terlihat pada tabel di bawah ini:

Gambar 1.1
Hasil Assessment Penerapan Good Corporate Governance
pada Perum BULOG

| TAHUN Year | SKOR GCG GCG Score | KUALIFIKASI Qualification | PELAKSANA Executor | TAHUN Year |
|---------------|-----------------------|------------------------------|------------------------------|---------------|
| 2016 | 85,37 | Sangat Baik Very Enough | Perum BULOG (Self Assesment) | 2015 |
| 2015 | 80,15 | Cukup Baik Good Enough | K.I.M Consult | 2014 |
| 2014 | 76,73 | Cukup Baik Good Enough | Perum BULOG (Self Assesment) | 2013 |
| 2013 | 73,89 | Cukup Baik Good Enough | Trisakti Governance Center | 2012 |
| 2011 | 77,48 | Baik Good | BPKP DKI Jakarta I | 2010 |

Sumber: Data Perum BULOG

Assesment penerapan GCG Perum BULOG di atas parameternya mengacu pada Surat Keputusan Sekretaris Kementerian BUMN Nomor: SK-16/S.MBU/2012 tanggal 16 Juni 2012 mengenai Indikator/Parameter Penilaian dan Evaluasi Atas Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate*

Governance) pada Badan Usaha Milik Negara, yang meliputi 6 (enam) aspek, 43 indikator, 153 parameter dan 568 faktor uji.

Namun demikian sekalipun di atas kertas capaian GCG Perum Bulog mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, pada pihak lain secara faktual perusahaan BULOG terus mengalami kerugian, khususnya dalam bidang keuangannya, yang terlihat dari kinerja keuangan yang diukur dengan *Return On Assets* (ROA) dan *Return On Equity* (ROE) pada tabel 1.1 dan 1.2 diatas yang tidak stabil bahkan merugi, hal tersebut diduga karena penerapan GCG yang buruk.

Dari latar belakang masalah diatas penulis tertarik untuk menjadikan topik tersebut sebagai sebuah penelitian yang berjudul **“PENGARUH GOOD CORPORATE GOVERNANCE TERHADAP KINERJA KEUANGAN PERUM BULOG”**.

1.2. Identifikasi Masalah

Penulis mengidentifikasi permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

Pada Perum BULOG *indeks* penerapan *Good Corporate Governance* (GCG) relatif meningkat, namun dilihat dari perolehan *Return On Assets* (ROA) dan *Return On Equity* (ROA) Perum BULOG mengalami kerugian pada tahun 2012-2014 dan tahun 2016.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Seberapa besar pengaruh *Good Corporate Governance* terhadap *Return On Assets* (ROA) Perum BULOG sepanjang tahun 2012 sampai dengan tahun 2016?
2. Seberapa besar pengaruh *Good Corporate Governance* terhadap *Return On Equity* (ROE) Perum BULOG sepanjang tahun 2012 sampai dengan tahun 2016?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh penerapan *Good Corporate Governance* terhadap *Return On Assets* (ROA) Perum BULOG sepanjang tahun 2012 sampai dengan tahun 2016.
2. Untuk mengetahui pengaruh penerapan *Good Corporate Governance* terhadap *Return On Equity* (ROE) Perum BULOG sepanjang tahun 2012 sampai dengan tahun 2016..

1.5. Manfaat Penelitian

1.5.1. Manfaat Teoritis

1. Menambah pengetahuan serta memperluas wawasan keilmuan mengenai ilmu administrasi publik, khususnya berkenaan dengan *Good Corporate Governance* dan kinerja perusahaan publik.
2. Dapat digunakan untuk menelaah atau menambah keilmuan khususnya administrasi publik yang secara khusus mengkaji mengenai pengaruh *Good Corporate Governance* terhadap kinerja keuangan Perum BULOG.
3. Menjadi tambahan referensi serta dapat memperkaya khasanah pengetahuan tentang administrasi publik.

1.5.2. Manfaat Praktis

1. Untuk Peneliti
Dapat menambah wawasan, dan pengetahuan penulis dalam bidang administrasi publik secara teoritis maupun praktis, serta sebagai bahan untuk menerapkan dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh penulis secara teori dengan kenyataan di lapangan.
2. Untuk Instansi
Sebagai bahan dalam menerapkan *Good Corporate Governance* dalam perusahaan sehingga kinerja keuangan Perum BULOG meningkat dan lebih sehat.
3. Untuk Peneliti Selanjutnya
Dapat dijadikan bahan dalam mengembangkan dan memperluas penelitian lebih lanjut pada bidang pelayanan publik.

1.6. Kerangka Pemikiran

Upaya meningkatkan kinerja keuangan perusahaan, salah satunya adalah dengan menerapkan *Good Corporate Governance* dalam setiap kegiatan operasional perusahaan dengan tujuan meningkatkan *value added* yang mendukung terhadap kinerja perusahaan. Hal tersebut sesuai dengan pengertian *Good Corporate Governance* itu berdasarkan Bank Dunia (*World Bank*), yaitu kumpulan hukum, peraturan dan kaidah yang wajib dipenuhi dan dapat mendorong kinerja perusahaan efisien, menghasilkan nilai ekonomis jangka panjang yang berkesinambungan bagi pemegang saham maupun masyarakat.

Penerapan *Good Corporate Governance* pada Perum BULOG, parameternya mengacu pada Surat Keputusan Sekretaris Kementerian BUMN Nomor: SK-16/S.MBU/2012 tanggal 16 Juni 2012 mengenai Indikator/Parameter Penilaian dan Evaluasi Atas Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) pada Badan Usaha Milik Negara, yang meliputi 6 (enam) aspek, 43 indikator, 153 parameter dan 568 faktor uji.

Untuk pemantauan kinerja manajemen serta memperkuat dan mempertegas pertanggungjawaban dewan direksi dan tim manajemen kepada pemegang saham, dibutuhkan mekanisme *Good Corporate Governance*. Pengukuran kinerja yang baik akan mampu membantu perusahaan dalam memacu kinerjanya.

Kinerja keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauhmana suatu perusahaan telah melaksanakan dengan menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar. Brigham dan Houston

(2006:44) menjelaskan bahwa laporan keuangan yaitu beberapa lembar kertas dengan angka-angka yang tertulis di atasnya, tetapi penting juga untuk memikirkan aset-aset nyata yang mendasari angka-angka tersebut.

Menurut Kasmir (2013:110-115) ada beberapa jenis-jenis alat ukur kinerja keuangan, yaitu:

1. Rasio Likuiditas

Rasio ini menggambarkan kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban jangka pendeknya. Artinya apabila perusahaan ditagih, perusahaan akan mampu memenuhi utang tersebut terutama utang yang sudah jatuh tempo.

2. Rasio Solvabilitas

Rasio ini digunakan untuk mengukur sejauh mana aktiva perusahaan dibiayai dengan hutang. Artinya, seberapa besar beban utang yang ditanggung perusahaan dibandingkan dengan aktivanya.

3. Rasio Profitabilitas

Rasio ini digunakan untuk menilai kemampuan perusahaan dalam mencari keuntungan. Rasio ini juga memberikan ukuran tingkat efektivitas manajemen suatu perusahaan, penggunaan rasio profitabilitas dapat dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara berbagai komponen yang ada dilaporan keuangan, terutama laporan laba rugi dan neraca.

4. Rasio Aktivitas

Rasio ini digunakan untuk mengukur efektivitas perusahaan dalam menggunakan aktiva yang dimilikinya atau dapat pula dikatakan rasio ini digunakan untuk mengukur tingkat efisiensi pemanfaatan sumber daya perusahaan.

Menurut Kasmir (2013:196) menyatakan bahwa:

“Rasio profitabilitas merupakan rasio untuk menilai kemampuan perusahaan dalam mencari keuntungan. Rasio ini juga memberikan ukuran tingkat efektivitas manajemen suatu perusahaan”.

Alat untuk mengukur kinerja keuangan dalam penelitian ini menggunakan sebagian rasio profitabilitas oleh Kasmir, yaitu: *Return On Assets* (ROA) dan *Return On Equity* (ROE). *Return On Equity* (Sutrisno, 2012:223) adalah rasio yang mengukur kemampuan perusahaan dalam menghasilkan keuntungan dengan modal sendiri yang dimiliki.

Return On Asset (ROA) menurut Sutrisno (2012:222) adalah rasio yang mengukur kemampuan perusahaan dalam menghasilkan keuntungan dengan seluruh aset yang dimilikinya.

Dari penjelasan diatas, maka dapat dilihat bahwa dengan menerapkan *Good Corporate Governance* cara efektif dan berkesinambungan akan memberikan manfaat bagi perusahaan, yaitu peningkatan *value added* yang optimal bagi segenap *stakeholders*. Perusahaan juga akan menjadi kuat dan kompetitif dalam menghadapi tantangan dunia bisnis di masa mendatang kemudian permasalahan ekonomi makro yang buruk tidak akan menggoyahkan struktur, sistem dan proses bisnis di dalam perusahaan dan akhirnya perusahaan

tetap mampu menciptakan kinerja keuangannya yang baik untuk mengukur kinerja keuangan menggunakan rasio ROA dan ROE.

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dikemukakan diatas, maka hubungan antar variabel dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.2

Kerangka Pemikiran



Surat Keputusan Sekretaris
Kementerian BUMN Nomor: SK-
16/S.MBU/2012

1.7. Hipotesis Penelitian

Bentuk hipotesis yang akan digunakan oleh peneliti adalah hipotesis asosiatif. Hipotesis asosiatif adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah

asosiatif, yaitu yang menyatakan hubungan antara dua variabel atau lebih (Sugiyono: 2016:77).

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka hipotesis yang akan diuji dalam penelitian ini adalah:

1. Pengaruh *Good Corporate Governance* terhadap *Return On Assets* (ROA)

$H_a : \rho = 0$: *Good Corporate Governance* berpengaruh terhadap *Return On Assets* (ROA).

$H_0 : \rho \neq 0$: *Good Corporate Governance* tidak berpengaruh terhadap *Return On Assets* (ROA).

2. Pengaruh *Good Corporate Governance* terhadap *Return On Equity* (ROE)

$H_a : \rho = 0$: *Good Corporate Governance* berpengaruh terhadap *Return On Equity* (ROE).

$H_0 : \rho \neq 0$: *Good Corporate Governance* tidak berpengaruh terhadap *Return On Equity* (ROE).