

DAMPAK PENERAPAN PSAP 16 PADA PERJANJIAN KONSESI JASA BADAN PENGATUR JALAN TOL KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM DAN PERUMAHAN RAKYAT

Firda Wasyiah¹⁾; Naufal Fikri Hamdani²⁾ Amrie Firmansyah³⁾

¹⁾ 4132220023_firda@pknstan.ac.id, Politeknik Keuangan Negara STAN

²⁾ 4132220001_naufal@pknstan.ac.id, Politeknik Keuangan Negara STAN

³⁾ amrie.firmansyah@gmail.com, Politeknik Keuangan Negara STAN

* untuk penulis korespondensi

Abstract

This study assesses the impact of implementing PSAP 16 on the Toll Road Regulatory Agency (BPJT). This study used a qualitative research method with a content analysis approach. This study makes use of data from Central Government Financial Statements for 2021, Financial Statements for the Ministry of Public Works and Public Housing audited for 2021, supporting data collected directly from BPJT, and Financial Statements for PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk. According to the findings of this study, BPJT has begun implementing PSAP 16 and has identified and inventoried a list of Toll Road Business Entities (BUJT) service concession assets for all toll road service concession agreements, both active and in development. However, not all of them can be identified and inventoried due to technical and administrative constraints. All service concession agreements with BPJT are service concession agreements with a scheme for granting business rights to partners, which requires BPJT to record the recognition of liabilities as deferred from income arising from the exchange of assets between the concessionaire and partners following PSAP 16. Based on the economic substance of the service concession agreement, BPJT must also recognize revenue and reduce liabilities (deferred income). Because this research only discusses the toll road sector, it is hoped that it can be used as one of the literature materials for conducting a comparative analysis of the implementation of concession agreements in other fields. Furthermore, this research can be used as material for related regulators to consider when compiling and applying PSAP 16 to government agency financial statements.

Keywords: BPJT, Ministry of Public Works and Public Housing, PSAP 16, Service Concession, Toll Road

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengulas dampak penerapan PSAP 16 pada Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan analisis isi. Penelitian ini menggunakan data yang bersumber dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2021, Laporan Keuangan Kementerian Lembaga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat audited Tahun 2021, data inventarisasi yang dihimpun langsung dari BPJT, serta Laporan Keuangan PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk Tahun 2020. Penelitian ini menyimpulkan bahwa BPJT sudah mulai menerapkan PSAP 16 dan telah melakukan identifikasi serta inventarisasi daftar aset konsesi jasa Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) seluruh perjanjian konsesi jasa jalan tol baik yang telah beroperasi maupun yang masih dalam proses pembangunan. Namun, masih belum seluruhnya dapat diidentifikasi dan diinventarisasi karena terkendala baik kendala teknis maupun administratif. Seluruh perjanjian konsesi jasa yang ada pada BPJT merupakan perjanjian konsesi jasa dengan skema pemberian hak usaha kepada mitra sehingga sesuai dengan PSAP 16, BPJT perlu mencatat pengakuan kewajiban sebagai tangguhan dari pendapatan yang timbul dari pertukaran aset antara pemberi konsesi dan mitra. BPJT juga perlu mengakui pendapatan dan mengurangi kewajiban (pendapatan tangguhan) berdasarkan substansi ekonomi dari perjanjian konsesi jasa. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu bahan literatur untuk melakukan analisis perbandingan implementasi perjanjian konsesi yang dilakukan pada bidang yang lain, karena pada penelitian ini hanya membahas terkait bidang jalan tol. Selain itu, penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi regulator terkait dalam menyusun dan menerapkan PSAP 16 pada laporan keuangan instansi pemerintah.

Kata Kunci : BPJT, Kementerian PUPR, PSAP 16, Konsesi Jasa, Jalan Tol

PENDAHULUAN

Pembangunan dan transformasi infrastruktur saat ini menjadi perhatian khusus bagi pemerintah Indonesia, salah satunya adalah jalan tol. Pembangunan infrastruktur jalan tol adalah hal penting dalam penguatan konektivitas nasional yang berimplikasi pada pertumbuhan



ekonomi. Kondisi infrastruktur jalan berdampak signifikan terhadap pendapatan per kapita (Maryaningsih et al., 2014). Target pembangunan jalan tol berdasarkan Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Pekerjaan dan Perumahan Rakyat (PUPR) tahun 2020-2024 sepanjang 1500 km (Kementerian PUPR, 2020). Hingga Februari 2022, panjang jalan tol yang telah beroperasi di Indonesia mencapai 2.499,06 km (Kusnandar, 2022). Panjang jalan tol tersebut terbagi dalam 67 ruas yang terbentang di Pulau Sumatera, Pulau Jawa, Pulau Kalimantan, Pulau Sulawesi, dan Pulau Bali (Kusnandar, 2022). Banyak skema pembiayaan yang dimungkinkan akan digunakan untuk mewujudkan pelaksanaan pembangunan infrastruktur tol, salah satunya adalah pola kerja sama Pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum atau lebih dikenal secara ketentuan dengan nama Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) atau *Public-Private Partnership* (PPP).

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan Infrastruktur, KPBU merupakan kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah dengan menggandeng badan usaha untuk membangun infrastruktur publik berdasarkan kriteria yang sudah ditentukan oleh pimpinan kementerian/lembaga/Badan Usaha Milik Negara/Daerah dan kepala daerah. Kegiatan pembangunan fasilitas tersebut dilakukan dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki oleh badan usaha selaku mitra pemerintah tetapi tetap memperhatikan pembagian risiko kepada pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian tersebut. Penggunaan sumber daya tersebut tentunya harus dapat dipertanggungjawabkan dengan transparan dan akuntabel dalam wujud laporan keuangan tahunan yang disampaikan kepada para pemangku kepentingan.

Perjanjian mengikat antara Pemberi Konsesi (*Grantor*) dan Mitra (*Operator*) dalam rangka penyediaan infrastruktur dan layanan umum kepada publik dikenal dengan nama perjanjian konsesi jasa. Secara prinsip, terdapat perkembangan yang mengarah kepada hal baru terkait akuntansi sektor publik dalam memperlakukan aset perjanjian KPBU. Hal inilah yang membedakan dengan perlakuan sehubungan perjanjian perolehan aset dari pembelian, perjanjian perolehan aset dari hibah, perjanjian sewa aset, atau bahkan perjanjian kerja sama pemanfaatan aset. Selama ini pedoman yang digunakan dalam perjanjian konsesi jasa menggunakan Interpretasi Standar Akuntansi Keuangan (ISAK) 16, namun di dalamnya hanya mengatur pencatatan serta pengakuan perjanjian konsesi jasa dari sudut pandang badan usaha selaku operator atau mitra.

Pengaturan akuntansi perlu dilakukan antara pemberi konsesi dan mitra (operator). Pengaturan aset konsesi untuk mitra (*operator*) telah diatur dalam ISAK 16. Berdasarkan ISAK 16, infrastruktur dalam perjanjian konsesi tidak akan diakui sebagai aset tetap dari operator karena perjanjian jasa kontraktual tidak memberikan hak kepada operator untuk mengendalikan penggunaan infrastruktur layanan publik. Operator memiliki akses mengoperasikan infrastruktur untuk menyediakan layanan publik untuk kepentingan pemberi konsesi sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam kontrak. Operator bertindak sebagai penyedia jasa. Operator membangun atau meningkatkan kemampuan infrastruktur (membangun atau meningkatkan jasa) yang digunakan untuk menyediakan layanan publik serta mengoperasikan dan memelihara infrastruktur tersebut (jasa operasi) untuk jangka waktu tertentu. Sementara itu, pengaturan akuntansi untuk perjanjian konsesi untuk pemberi konsesi baru diatur dalam PSAP 16. Kementerian Keuangan telah menetapkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.05/2021 tentang Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Nomor 16 Perjanjian Jasa Konsesi–Pemberi Konsesi yang berlaku efektif mulai tanggal 1 Januari 2022. Peraturan bertujuan untuk mengatur pelaporan keuangan atas perjanjian konsesi jasa dari sudut pandang pemberi konsesi. Oleh karena itu, bahasan implementasi PSAP 16 pada instansi pemerintah perlu diulas lebih lanjut.

Beberapa literatur sebelumnya telah mengulas perjanjian konsesi dari sisi mitra (operator). Lestari (2016) mengulas penerapan perjanjian konsesi pada PT Jasa Marga. Grisanto (2013) mengulas konsesi jasa pada Independent Power Producer. Brhamantya (2017) mengulas perjanjian jasa konsesi pada PT X. Adriansyah et al. (2022) mengulas perjanjian jasa konsesi pada PT Indonesia Power. Prasetyo & Agustia (2018) mengulas akuntansi untuk perjanjian jasa konsesi untuk penyelenggaraan prasarana kereta api ringan. Baskoro & Firmansyah (2020) mengulas aset takberwujud pada perjanjian jasa konsesi untuk proyek jalan tol di Indonesia. Angelia et al. (2021) mengulas perpajakan akibat perjanjian jasa konsesi pada BUMN setelah penerapan IFRS di Indonesia. Alrahmani (2013) mengulas perjanjian konsesi jasa pada industri ketenagalistrikan pada PT XYZ. Penelitian lainnya mengulas perjanjian jasa konsesi pada korporasi yang mengakibatkan timbulnya aset keuangan dan aset takberwujud (Dewi et al., 2022). Penelitian sebelumnya yang telah mengulas perjanjian jasa konsesi dari sudut pandang pemerintah dilakukan oleh Darmawan & Simorangkir (2022). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengakuan dan pengukuran aset dan kewajiban akibat kegiatan konsesi belum tercatat sebagaimana dalam pada PSAP 16 di Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Priok. Penelitian tersebut juga menemukan terdapat ketidakkonsistenan kondisi eksisting dengan pengaturan sebagaimana PSAP.

Penelitian ini bertujuan untuk mengulas implementasi PSAP 16 terkait dengan jasa konsesi pada proyek jalan tol pada Kementerian PUPR. Literatur terkait dengan ulasan terkait dengan implementasi PSAP pada instansi pemerintah belum banyak diulas dalam penelitian sebelumnya. Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 43 Tahun 2015, Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) adalah badan yang dibentuk oleh Menteri PUPR, berada di bawah, dan bertanggungjawab kepada Menteri PUPR. BPJT memiliki wewenang untuk melaksanakan sebagian wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol yang meliputi pengaturan, pengusahaan dan pengawasan Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) sehingga dapat memberikan manfaat yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 43 Tahun 2015, pembinaan administratif Sekretariat BPJT dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bina Marga, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Dengan demikian, laporan keuangan Badan Pengatur Jalan Tol menjadi satu dengan laporan keuangan Direktorat Jenderal Bina Marga.

KAJIAN PUSTAKA

Pemerintah Indonesia memperkenalkan skema KPBU dalam penyediaan infrastruktur untuk memberikan ruang bagi pemerintah untuk bekerja sama dengan swasta dalam persiapan, biaya pembangunan, pemeliharaan, dan mekanisme operasionalnya berdasarkan prinsip alokasi risiko yang proporsional (Peraturan Presiden RI, 2015). Menurut Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015, KPBU merupakan kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah dengan menggandeng badan usaha untuk membangun infrastruktur publik berdasarkan kriteria yang sudah ditentukan oleh pimpinan kementerian/lembaga/Badan Usaha Milik Negara/Daerah dan kepala daerah. Kegiatan pembangunan fasilitas tersebut dilakukan dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki oleh badan usaha selaku mitra pemerintah tetapi tetap memperhatikan pembagian risiko kepada pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian tersebut. Penggunaan sumber daya tersebut tentunya harus dapat dipertanggungjawabkan dengan transparan dan akuntabel dalam wujud laporan keuangan tahunan yang disampaikan kepada para pemangku kepentingan.

Perjanjian KPBU dan aset yang dihasilkan dari KPBU dikenal dengan nama perjanjian konsesi jasa. Menurut ISAK 16 (2014), pada paragraf 02 dijelaskan bahwa hak konsesi



merupakan bentuk perjanjian yang dilakukan antara pemerintah dengan swasta dalam rangka penyediaan infrastruktur dan layanan umum kepada publik. Sedangkan menurut Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Nomor 16 (PSAP 16), pada paragraf 07 dijelaskan bahwa perjanjian konsesi jasa adalah perjanjian mengikat antara pemberi konsesi dan mitra dimana mitra menggunakan aset konsesi jasa untuk menyediakan jasa publik atas nama pemberi konsesi selama jangka waktu tertentu dan mitra diberikan kompensasi atas penyediaan jasa pelayanan publik selama masa perjanjian konsesi jasa. Pemberi konsesi merupakan entitas akuntansi/pelaporan pemerintah pusat/pemerintah daerah yang memberikan hak penggunaan aset konsesi jasa kepada mitra. Mitra merupakan operator berbentuk badan usaha sebagai pihak dalam perjanjian konsesi jasa yang menggunakan aset konsesi jasa dalam menyediakan jasa publik yang pengendalian asetnya dilakukan oleh pemberi konsesi. Aset konsesi jasa sendiri merupakan aset yang digunakan untuk menyediakan jasa publik atas nama pemberi konsesi dalam suatu perjanjian konsesi jasa, dan aset dimaksud merupakan aset yang disediakan oleh mitra atau aset yang disediakan oleh pemberi konsesi.

Menurut PSAP 16 (2021), pada paragraf 08 dijelaskan bahwa pemberi konsesi mengakui aset yang disediakan oleh mitra dan peningkatan aset pemerintah yang dipartisipasikan sebagai aset konsesi jasa apabila pemerintah mengendalikan atau mengatur jenis jasa publik yang harus disediakan oleh mitra, kepada siapa jasa publik tersebut diberikan, serta penetapan tarifnya, dan pemerintah mengendalikan (yaitu melalui kepemilikan, hak manfaat atau bentuk lain) setiap kepentingan signifikan atas sisa aset di akhir masa konsesi. Pemerintah melakukan pengukuran awal perolehan atas aset konsesi jasa sebesar nilai wajar, kecuali ketika aset yang dimiliki pemerintah memenuhi persyaratan di atas, pemerintah melakukan reklasifikasi aset yang dipartisipasikannya sebagai aset konsesi jasa dengan menggunakan nilai tercatat (PSAP 16, paragraf 11). Mengacu pada PSAP 16 (2021) paragraf 14, pemberi konsesi melakukan reklasifikasi atas aset konsesi jasa ke dalam jenis kelompok aset berdasarkan sifat atau fungsinya pada akhir masa konsesi jasa. Reklasifikasi aset tersebut diukur menggunakan nilai tercatat aset.

Mengacu pada PSAP 16 (2021) paragraf 15, pada saat pemberi konsesi mengakui aset konsesi jasa maka pemberi konsesi juga mengakui kewajiban. Pemberi konsesi tidak mengakui kewajiban untuk aset konsesi jasa yang berasal dari reklasifikasi, kecuali jika terdapat tambahan imbalan yang disediakan oleh mitra. Pengakuan kewajiban pada awalnya diukur sebesar nilai yang sama dengan nilai aset konsesi jasa lalu disesuaikan dengan nilai imbalan yang dialihkan dari pemberi konsesi kepada mitra, atau dari mitra kepada pemberi konsesi. Dalam hal pemberi konsesi memiliki tanggungan kewajiban tanpa syarat untuk membayar kas atau aset keuangan lain kepada mitra sehubungan pembangunan, pengembangan, perolehan, atau peningkatan aset konsesi jasa, maka pemberi konsesi mengakui kewajiban sebagai kewajiban keuangan mengacu pada PSAP 16 (2021) paragraf 19. Pemberi konsesi mengalokasikan pembayaran kepada mitra dan mengakui pembayaran dimaksud berdasarkan substansi pembayaran sebagai pengurang nilai pengakuan kewajiban yang diakui, bagian tagihan atas biaya keuangan, dan bagian tagihan atas ketersediaan jasa pelayanan publik oleh mitra (Paragraf 22, PSAP 16). Bagian tagihan atas biaya keuangan dan bagian tagihan atas ketersediaan jasa pelayanan publik oleh mitra diakui sebagai beban oleh pemberi konsesi.

Mengacu pada PSAP 16 (2021) paragraf 25, jika pemberi konsesi tidak memiliki tanggungan kewajiban tanpa syarat untuk membayar kas atau aset keuangan lain kepada mitra sehubungan dengan pembangunan, pengembangan, perolehan, atau peningkatan aset konsesi jasa, dan memberikan hak kepada mitra untuk memungut pendapatan dari pihak ketiga atas penggunaan aset konsesi jasa atau pengelolaan aset selain aset konsesi jasa, maka pemberi konsesi mencatat pengakuan kewajiban sebagai tanggungan dari pendapatan yang timbul dari

pertukaran aset antara pemberi konsesi dan mitra. Pemberi konsesi mengakui pendapatan dan mengurangi kewajiban (pendapatan tangguhan) berdasarkan substansi ekonomi dari perjanjian konsesi jasa.

Berdasarkan PSAP 16 (2021) paragraf 29, apabila dalam perjanjian konsesi jasa mengatur bahwa pemberi konsesi membayar atas biaya pembangunan, perolehan, atau peningkatan aset konsesi jasa sebagian melalui skema kewajiban keuangan dan sebagian melalui skema pemberian hak usaha kepada mitra, maka atas jumlah keseluruhan pengakuan kewajiban yang timbul diperlakukan secara terpisah untuk masing-masing skema. Nilai awal pengakuan untuk keseluruhan kewajiban tersebut adalah sama dengan jumlah kewajiban yang diukur. Pada PSAP 16 (2021) paragraf 34, seluruh aspek perjanjian konsesi jasa dipertimbangkan dalam menetapkan pengungkapan yang memadai dalam catatan atas laporan keuangan.

Secara prinsip, terdapat perkembangan yang mengarah kepada hal baru terkait akuntansi sektor publik dalam memperlakukan aset perjanjian konsesi jasa. Hal inilah yang membedakan dengan perlakuan sehubungan perjanjian perolehan aset dari pembelian, perjanjian perolehan aset dari hibah, perjanjian sewa aset, atau bahkan perjanjian kerja sama pemanfaatan aset. Perjanjian jasa ini biasanya melibatkan entitas sektor swasta (operator) untuk membangun infrastruktur yang digunakan untuk menyediakan layanan publik atau meningkatkannya (misalnya, dengan meningkatkan kapasitas) dan mengoperasikan serta memelihara infrastruktur tersebut untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan persyaratan yang sudah ditetapkan dalam kontrak guna memenuhi kepentingan pemberi konsesi.

METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan analisis isi. Analisis isi merupakan metode yang digunakan untuk menyimpulkan informasi yang terkandung dalam suatu objek penelitian secara objektif, sistematis, dan dapat diaplikasikan secara umum (Roberts, 2015). Data penelitian bersumber dari data dan informasi Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2021, Laporan Keuangan Kementerian Lembaga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat audited Tahun 2021, data inventarisasi yang dihimpun langsung dari BPJT, serta Laporan Keuangan PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk Tahun 2020. Hasil dari penarikan data dan informasi tersebut dibandingkan dengan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Berbasis Akrua Nomor 16 tentang Perjanjian Konsesi Jasa - Pemberi Konsesi. Penelitian ini dilakukan selama periode April sampai dengan Juni tahun 2022.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2021 *audited*, pengaturan konsesi jasa teridentifikasi di Kementerian PUPR untuk Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) penyelenggaraan pelayanan publik jalan tol. Perjanjian konsesi jasa jalan tol pada Kementerian PUPR merupakan perjanjian konsesi jasa dengan skema pemberian hak usaha kepada mitra. Hak tersebut seperti untuk mengoperasikan, mengelola, membebaskan pengguna layanan publik dan wajib untuk menyediakan jasa layanan jalan tol kepada publik selama masa konsesi. Atas skema tersebut mengacu pada PSAP 16, maka Kementerian PUPR (BPJT) sebagai pemberi konsesi perlu mencatat pengakuan kewajiban sebagai tangguhan dari pendapatan yang timbul dari pertukaran aset antara pemberi konsesi dan mitra. BPJT, Kementerian PUPR juga perlu mengakui pendapatan dan mengurangi kewajiban (pendapatan tangguhan) berdasarkan substansi ekonomi dari perjanjian konsesi jasa.

Salah satu perjanjian konsesi jasa jalan tol adalah antara BPJT dengan PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk. Berdasarkan laporan keuangan PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk tahun 2020, terdapat perjanjian konsesi jasa antara PT Pembangunan Perumahan (Persero) Cabang Semarang Demak (PPSD) dengan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) Kementerian PUPR yang dinyatakan dalam Akta No. 09 dari Rina Utami Djauhari, S.H., notaris di Jakarta. Dalam perjanjian ini, BPJT menunjuk dan memberikan PPSD hak untuk membangun dan mengoperasikan jalan tol atas nama pemerintah dan menyelenggarakan manajemen jalan tol dengan risiko dan biaya yang ditanggung sendiri oleh PPSD dengan masa konsesi selama 35 tahun, termasuk masa pembangunannya. Selama masa operasi, PPSD wajib melakukan pemeliharaan jalan tol dan pemeliharaan tanggul laut, menyerahkan laporan triwulan tentang kegiatan pemeliharaan jalan tol dan pemeliharaan tanggul laut, pelebaran jalan dan pembangunan simpang susun tambahan, jalan akses sesuai dengan permintaan BPJT (dengan kondisi tertentu), biaya pemeliharaan jalan tol dan pemeliharaan tanggul laut, serta menyediakan asuransi sebagai perlindungan aset jalan tol. Hal ini sesuai dengan PSAP 16 yang mensyaratkan pemberi konsesi mengendalikan atau mengatur jenis jasa publik yang harus disediakan oleh mitra, menentukan kepada siapa jasa publik tersebut diberikan, serta penetapan tarifnya, dan pemerintah mengendalikan (melalui kepemilikan, hak manfaat atau bentuk lain) setiap kepentingan signifikan atas sisa aset di akhir masa konsesi.

PSAP 16 mensyaratkan Pemerintah (BPJT Kementerian PUPR) selaku pemberi konsesi harus melakukan pengukuran awal perolehan atas aset konsesi jasa sebesar nilai wajar, kecuali menggunakan aset yang dimiliki pemerintah, maka pemerintah perlu untuk melakukan reklasifikasi aset yang dipartisipasikannya sebagai aset konsesi jasa dengan menggunakan nilai tercatat. Pada awal penerapan pendekatan/metode utama yang digunakan dalam pencatatan pertama kali aset dan kewajiban konsesi jasa adalah retrospektif, yaitu Kementerian/Lembaga harus bisa menyajikan nilai aset konsesi jasa berikut akumulasi penyusutan aset pada saat awal perjanjian aktif di masa lalu. Namun demikian, apabila tidak dimungkinkan untuk disajikan nilainya secara retrospektif karena tidak tersedia datanya, atau kesulitan mendapatkan nilai yang andal, maka dibolehkan untuk menentukan nilai aset dimaksud secara metode prospektif atas dampak perubahan kebijakan akuntansi sejak tanggal praktis paling awal. Pendekatan ini dapat dilakukan dengan catatan bahwa pertimbangan dan catatan manajemen harus disertai alasan yg kuat dan jelas, bukan semata-mata untuk alasan pemilihan metode yang lebih mudah dan tidak berupaya untuk memperoleh nilai yang andal.

Pada PSAP 16 juga mensyaratkan pemberi konsesi untuk mengungkapkan seluruh aspek perjanjian konsesi jasa dalam catatan atas laporan keuangan (CaLK) secara memadai. Beberapa persyaratan pengungkapan informasi terkait dengan perjanjian konsesi jasa perlu disampaikan pada setiap periode pelaporan. Pertama, deskripsi perjanjian, kontrak, atau perikatan yang dipersamakan sehubungan perjanjian konsesi jasa. Kedua, ketentuan yang signifikan dalam perjanjian konsesi jasa yang dapat memengaruhi jumlah atau nilai, periode waktu, dan kepastian aliran kas di masa depan. Ketiga, sifat dan tingkat dari hak untuk menggunakan aset yang ditentukan, hak yang mengharuskan mitra menyediakan jasa publik yang ditentukan dalam pelaksanaan perjanjian konsesi jasa, nilai buku aset konsesi jasa yang masih diakui pada tanggal laporan keuangan, termasuk aset milik pemberi konsesi yang direklasifikasi sebagai aset konsesi jasa, hak untuk menerima aset yang ditentukan di akhir masa perjanjian konsesi jasa, opsi pembaharuan atau perpanjangan dan penghentian operasi konsesi jasa, ketentuan hak dan tanggung jawab lainnya, misalnya perbaikan besar komponen utama aset konsesi jasa (overhaul), dan ketentuan pemberian izin atau akses bagi mitra terhadap aset konsesi jasa atau aset selain aset konsesi jasa guna memperoleh pendapatan. Keempat,

perubahan dalam perjanjian konsesi jasa yang terjadi pada periode laporan keuangan tahun berjalan.

Sebelum adanya PSAP 16, BPJT sudah mengungkapkan terkait konsesi jasa ini pada CaLKnya di laporan keuangan Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PUPR. Namun dalam pengungkapan informasi terkait dengan perjanjian konsesi jasa belum dirinci secara mendetail seperti yang dipersyaratkan di PSAP 16. Berdasarkan wawancara dengan salah satu pegawai Direktorat Jenderal Bina Marga, dalam menerapkan persyaratan PSAP 16 diatas, BPJT sudah melakukan langkah-langkah yaitu mengidentifikasi BUJT, ruas tol yang ditangani oleh BUJT serta nomor Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT), mengidentifikasi masa kontrak perjanjian aset konsesi jasa pada setiap ruas tol yang ada pada BPJT, mengidentifikasi tahun awal perjanjian konsesi, serta tahun berakhir perjanjian konsesi pada setiap BUJT dan ruas tol, mengidentifikasi perolehan aset konsesi jasa, apakah berasal dari mitra atau berasal dari pemberi konsesi, mengidentifikasi jenis layanan yang diberikan oleh BUJT selama perjanjian konsesi jasa, mengidentifikasi nilai awal aset konsesi jasa pada setiap BUJT dan ruas tol, mengidentifikasi nilai lapisan permukaan aset konsesi jasa pada setiap BUJT dan ruas tol, mengidentifikasi nilai pemeliharaan yang menambah masa manfaat pada setiap BUJT dan ruas tol, dan mengidentifikasi nilai buku aset konsesi jasa yang masih diakui pada tanggal laporan keuangan. Selain itu, BPJT telah melakukan inventarisasi secara mendetail terkait perjanjian konsesi jasa, dengan membuat tabel data inventarisasi perhitungan aset dan kewajiban konsesi jasa yang berisi ruas tol, nama BUJT, masa konsesi, tahun awal perjanjian konsesi, tahun berakhir konsesi, nomor Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT), nilai aset konsesi jasa, rincian bentuk aset, aset perolehan (Mitra/Pemerintah), masa konstruksi, tahun beroperasi, panjang ruas tol, dan komponen perhitungan aset konsesi jasa (nilai wajar konstruksi awal, lapisan permukaan, pemeliharaan yang menambah masa manfaat, peningkatan/pengembangan kapasitas, jumlah total nilai buku).

Implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, salah satunya yaitu isi kebijakan. Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia. Kemungkinan besar pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi seluruh perjanjian konsesi jasa jalan tol oleh BPJT belum dapat diselesaikan tepat waktu pada penyusunan Laporan Keuangan Semester I saat ini karena kendala teknis dan administrasi. Dibutuhkan dukungan dari berbagai pihak yang terlibat mulai dari mitra selaku operator pelaksana konsesi jasa jalan tol dan juga Direktorat Jenderal Bina Marga sebagai pembina administratif Sekretariat BPJT dalam penyusunan laporan keuangan.

PENUTUP

Kementerian Keuangan telah menetapkan PSAP Berbasis AkruaI nomor 16 dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84 Tahun 2021 yang ditujukan untuk mengatur pelaporan keuangan atas perjanjian konsesi jasa dari sudut pandang pemerintah sebagai pemberi konsesi. PSAP 16 mulai berlaku efektif sejak 1 Januari 2022. Penetapan PSAP 16 ini merupakan sebuah bentuk usaha pemerintah dalam meningkatkan kualitas dan keandalan pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang menjadi wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.



Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) merupakan wakil pemerintah sebagai regulator/pemberi konsesi dalam perjanjian konsesi jalan tol. PSAP 16 mensyaratkan pemberi konsesi untuk mengungkapkan seluruh aspek perjanjian konsesi jasa dalam catatan atas laporan keuangan (CaLK) secara memadai.

Berdasarkan temuan penelitian ini, BPJT sudah mulai menerapkan PSAP 16 bahwa BPJT telah mengendalikan atau mengatur jenis jasa publik yang harus disediakan oleh mitra, menentukan kepada siapa jasa publik tersebut diberikan, serta penetapan tarifnya, dan pemerintah mengendalikan (melalui kepemilikan, hak manfaat atau bentuk lain) setiap kepentingan signifikan atas sisa aset di akhir masa konsesi. Selain itu, BPJT telah melakukan identifikasi dan inventarisasi daftar aset konsesi jasa Badan Usaha Jalan Tol seluruh perjanjian konsesi jasa jalan tol baik yang telah beroperasi maupun yang masih dalam proses pembangunan. Namun, BPJT masih belum seluruhnya dapat mengidentifikasi dan menginventarisasi atas aset konsesi karena terkendala baik kendala teknis maupun administratif. Seluruh perjanjian konsesi jasa yang ada pada BPJT merupakan perjanjian konsesi jasa dengan skema pemberian hak usaha kepada mitra sehingga sesuai dengan PSAP 16. Pengaturan tersebut mempersyaratkan bahwa BPJT perlu mencatat pengakuan kewajiban sebagai tangguhan dari pendapatan yang timbul dari pertukaran aset antara pemberi konsesi dan mitra. Selain itu, BPJT juga perlu mengakui pendapatan dan mengurangi kewajiban (pendapatan tangguhan) berdasarkan substansi ekonomi dari perjanjian konsesi jasa.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, peraturan PSAP 16 ini baru efektif 1 Januari 2022, sehingga saat penelitian ini dilakukan belum terdapat laporan keuangan yang menerapkan PSAP 16. Kedua, penelitian ini hanya meninjau implementasi perjanjian konsesi yang dilakukan oleh BPJT yang merupakan pemberi konsesi pada bidang jalan tol. Ketiga, literatur yang mengulas perjanjian konsesi jasa di Indonesia masih terbatas. Penelitian selanjutnya dapat melakukan elaborasi penelitian ini dengan melakukan wawancara kepada narasumber terkait untuk mendapatkan hasil yang lebih komprehensif. Selanjutnya, penelitian selanjutnya dapat dilakukan pada perjanjian konsesi jasa yang dilakukan pada bidang yang lain, karena pada penelitian ini hanya membahas terkait bidang jalan tol. Penelitian ini menyarankan kepada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat untuk melakukan pengawasan atas implementasi perjanjian jasa konsesi dari instansi yang berada di bawahnya khususnya dari sisi penerapan akuntansinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adriansyah, R. T., Pangestu, R., & Firmansyah, A. (2022). Penerapan ISAK 16 pada perjanjian konsesi jasa: studi kasus PT Indonesia Power. *Journal of Law, Administration, and Social Science*, 2(1), 69–80. <https://doi.org/10.54957/jolas.v2i1.161>
- Alrahmani, S. (2013). Analisis penerapan interpretasi standar akuntansi keuangan (ISAK) 16 tentang perjanjian konsesi jasa pada industri ketenagalistrikan (studi kasus PT XYZ). In *Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia*. <https://adoc.pub/universitas-indonesia6b7f63cadfbaab8490c1ec2f3b69b9fc74996.html>
- Angelia, L., Tresna, M. F., & Firmansyah, A. (2021). Implementasi PSAK 16 pasca adopsi IFRS pemberian insentif perpajakan pada perusahaan BUMN sektor infrastruktur di Indonesia. *Statera: Jurnal Akuntansi Dan Keuangan*, 3(2), 85–94. <https://doi.org/10.33510/statera.2021.3.2.85-94>
- Baskoro, S. I., & Firmansyah, A. (2020). Akuntansi hak konsesi sebagai aset tak berwujud pada perusahaan penyedia jasa jalan tol di Indonesia. *Studi Akuntansi Dan Keuangan Indonesia*, 3(2), 233–264. <https://doi.org/10.21632/saki.3.2.233-264>
- Brhamantya, S. A. (2017). Dampak penerapan ISAK 16 terhadap laporan keuangan



- independent power producer secara komersial (studi kasus pada PT X). In *Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia*. <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20445077&lokasi=lokal>
- Darmawan, R., & Simorangkir, P. (2022). Implementasi PSAP 16 tentang perjanjian konsesi jasa - pemberi konsesi kepelabuhanan studi kasus pada Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Priok. *Seminar Nasional Perbanas Institute*, 69–74. <https://journal.perbanas.id/index.php/psn/article/view/470>
- Dewi, S., Permana, M. D. C., Iqbal, M., & Firmansyah, A. (2022). Implementasi ISAK 16: aset keuangan atau aset tak Berwujud. *Jurnal Akuntansi Keuangan Dan Teknologi Informasi Akuntansi*, 3(1), 458–470. <https://doi.org/10.36733/juara.v12i2.4774>
- Grisanto, R. G. S. (2013). *Analisa dampak penerapan ISAK 16: perjanjian konsesi jasa pada laporan keuangan perusahaan Independent Power Producer (" IPP ") di Indonesia*. <https://lontar.ui.ac.id/detail?id=20329844&lokasi=lokal>
- Kementerian PUPR. (2020). *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2020 Tentang Rencana Strategis Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Tahun 2020-2024*. [https://pu.go.id/assets/media/1927846278Buku Renstra Kementerian PUPR 2020-2024.pdf](https://pu.go.id/assets/media/1927846278Buku%20Renstra%20Kementerian%20PUPR%202020-2024.pdf)
- Kusnandar, V. B. (2022). *Ini panjang jalan tol yang beroperasi dari era Soeharto sampai Jokowi*. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/04/18/ini-panjang-jalan-tol-yang-beroperasi-dari-era-soeharto-sampai-jokowi>
- Lestari, M. N. (2016). *Analisis penerapan ISAK 16: studi kasus PT Jasa Marga (Persero) Tbk [Universitas Indonesia]*. <https://www.lontar.ui.ac.id/detail?id=20430022&lokasi=lokal>
- Maryaningsih, N., Hermansyah, O., & Savitri, M. (2014). Pengaruh infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. *Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan*, 17(1), 61–98. <https://doi.org/10.21098/bemp.v17i1.44>
- Peraturan Presiden RI. (2015). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*. <https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2015/38TAHUN2015PERPRES.pdf>
- Prasetyo, B. B., & Agustia, D. (2018). Analisis dampak rencana penerapan ISAK 16: penyelenggaraan prasarana kereta api ringan/light rail transit. *Jurnal Akuntansi Universitas Jember*, 16(2), 66–82. <https://doi.org/10.19184/jauj.v16i2.8101>
- Roberts, C. W. (2015). Content analysis. In *International Encyclopedia of Social & Behavioral Sciences* (Second Edi, Vol. 4, pp. 769–773). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.44010-9>