



## Asimetri Pelaporan Kewajiban Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik di SAK dan SAP Dikaitkan Dengan POJK 6/2017 Berdasarkan Asas Transparansi dan Akuntabilitas

Alfret Parulian Sinambela<sup>1\*</sup>, Christin Septina Basani<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universitas Kristen Maranatha, Bandung, Jawa Barat, Indonesia

\*Corresponding Author: [alfretbela@gmail.com](mailto:alfretbela@gmail.com)

### Info Artikel

Direvisi, 13-03-2026  
Diterima, 09-07-2026  
Dipublikasi, 13-07-2026

### Kata Kunci:

Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik; Standar Akuntansi Keuangan; Standar Akuntansi Pemerintahan, POJK 6/2017; Asas Transparansi; Asas Akuntabilitas.

### Keywords:

Power Purchase Agreement; Financial Accounting Standards; Government Accounting Standards; OJK Regulation 6/2017; Transparency; Accountability

### Abstrak

Artikel ini menganalisis asimetri pelaporan Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik PT PLN (Persero) antara Standar Akuntansi Keuangan (SAK) dan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dengan fokus pada telaah normatif POJK 6/POJK.04/2017 serta implikasinya terhadap pemenuhan asas transparansi dan asas akuntabilitas. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa POJK 6/2017 mengunci perlakuan PJBL sebagai transaksi jual beli bagi emiten/perusahaan publik di sektor ketenagalistrikan, sehingga komitmen pembayaran minimum jangka panjang PJBL pada PLN cenderung tampil sebagai komitmen kontraktual dalam pengungkapan, bukan sebagai liabilitas neraca. Pada sisi lain, dalam SAP (PSAP 16 yang berbasis IPSAS 32) kewajiban konsesi pada pemberi konsesi sektor publik disajikan lebih eksplisit. Perbedaan ini memunculkan *governance gap* karena beban dan risiko kontraktual jangka panjang PJBL tidak sepenuhnya terbaca untuk diuji publik, sehingga berpotensi melemahkan pemenuhan asas transparansi dan akuntabilitas. Artikel ini merekomendasikan penguatan lapisan pengungkapan khusus (*special disclosure*) tanpa mengubah klasifikasi jual beli, antara lain melalui standar pengungkapan minimum, profil jatuh tempo komitmen pembayaran minimum, serta ringkasan klausul risiko material.

### Abstract

*This article examines the reporting asymmetry of PT PLN (Persero)'s Power Purchase Agreement between Financial Accounting Standards (SAK) and Government Accounting Standards (SAP), focusing on a normative analysis of OJK Regulation No. 6/POJK.04/2017 and its implications under the principles of transparency and accountability. The study adopts normative legal research using statutory and conceptual approaches. The findings show that OJK Regulation 6/2017 locks in the sale-and-purchase classification for PJBL transactions for issuers/public companies, which in practice tends to present PLN's long-term minimum payment commitments mainly as contractual commitments in disclosures rather than as balance-sheet liabilities. By contrast, under SAP (PSAP 16 based on IPSAS 32), grantor-side concession obligations are more explicitly recognized. This divergence creates a governance gap by reducing the visibility of long-term contractual burdens and risks, thereby potentially weakening transparency and accountability requirements. The article proposes strengthened special/minimum disclosure without altering the transaction classification, including a maturity profile of minimum commitments and standardized disclosure of key contractual risks.*

## PENDAHULUAN

PT PLN (Persero) merupakan Badan Usaha Milik Negara yang memegang peran strategis dalam menyediakan tenaga listrik bagi kepentingan umum sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (yang selanjutnya disebut UU 30/2009). Sebagai BUMN penyelenggara layanan publik esensial, PLN mengelola

kekayaan negara yang dipisahkan yang dalam perspektif keuangan negara tetap melekat pada dimensi publik, sehingga menuntut akuntabilitas atas setiap hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang yang timbul dari penyelenggaraan fungsi tersebut.

Pertumbuhan permintaan listrik, dorongan transisi energi, serta keterbatasan fiskal negara mendorong Pemerintah Indonesia melalui PT PLN (Persero) untuk mengundang partisipasi swasta dalam pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan berupa pembangkit listrik. Kerjasama PLN dengan swasta atau *Independent Power Producer* (yang selanjutnya disebut IPP) diikat dalam perjanjian konsesi jasa jangka panjang yaitu Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (yang selanjutnya disebut PJBL) atau *Power Purchase Agreement* (PPA) yang diatur lebih lanjut dalam regulasi teknis Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.<sup>1</sup>

Kewajiban finansial jangka panjang yang muncul dari PJBL terutama berasal dari struktur pembayaran dan alokasi risiko komersial yang memberikan kepastian pengembalian investasi bagi IPP. Dalam kerangka yang ditegaskan Kementerian ESDM, PJBL memuat komponen biaya kapasitas pada harga jual tenaga listrik yang pada prinsipnya dihitung berdasarkan nilai investasi yang disusutkan dengan masa manfaat sedikitnya dua puluh (20) tahun.<sup>2</sup> Hingga tahun 2025 awal, PJBL diatur melalui Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pokok-Pokok dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (yang selanjutnya disebut Permen 10/2017). Ketentuan ini kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan terbitnya Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2025 yang khusus dibuat untuk pembangkit yang memanfaatkan sumber energi Terbarukan. PJBL yang dibuat berdasarkan Permen 10/2017 mengatur hak IPP untuk menerima pembayaran sesuai struktur tarif dan mekanisme penalti apabila PLN tidak menyerap tenaga listrik disebabkan faktor dari sisi PLN. Desain kontrak inilah yang membuat PJBL menimbulkan kewajiban finansial jangka panjang yang berdampak pada posisi fiskal negara/BUMN.

Dalam hal pelaporan keuangan, baik PLN maupun IPP tunduk pada Standar Akuntansi Keuangan (yang selanjutnya disebut SAK) yang ditetapkan oleh Dewan Standar Akuntansi Keuangan IAI. Meskipun SAK bukan produk undang-undang formal, namun SAK memperoleh kekuatan mengikat melalui rujukan dalam Undang-Undang Pasar Modal, Undang-Undang Perseroan Terbatas, dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

SAK yang ditetapkan oleh Dewan Standar Akuntansi Keuangan IAI tersusun atas tiga komponen utama: (1) Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (yang selanjutnya disebut PSAK), yaitu standar utama yang memuat ketentuan mengenai pengakuan, pengukuran, penyajian, dan pengungkapan transaksi akuntansi; (2) Interpretasi Standar Akuntansi Keuangan (yang selanjutnya disebut ISAK), berfungsi sebagai penafsiran resmi atas PSAK untuk transaksi tertentu yang bersifat khusus dan/atau kompleks; dan (3) Kerangka Konseptual, yaitu fondasi teori yang menguraikan prinsip-prinsip umum pelaporan keuangan.

Dalam hal pelaporan PJBL, IPP menerapkan ISAK 112 Perjanjian Jasa Konsesi<sup>3</sup>, yang berimplikasi pengakuan aset Keuangan berupa piutang jasa konsesi maupun aset tidak berwujud dalam laporan keuangannya. Namun di sisi PLN sebagai pemberi konsesi atau grantor korporasi, PLN tunduk pada PSAK 116 Sewa<sup>4</sup> yang tidak mengakui adanya kewajiban atau hutang sewa pembiayaan. Perlakuan ini diperkuat oleh Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.04/2017 tentang Perlakuan Akuntansi atas Transaksi Berdasarkan Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (yang selanjutnya disebut POJK 6/2017), yang secara eksplisit

<sup>1</sup> PJBL diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (Permen ESDM) Nomor 10 Tahun 2017 yang baru ini dicabut dan digantikan oleh Permen ESDM Nomor 5 Tahun 2025. Permen ESDM Nomor 2 Tahun 2025 hanya mengatur PJBL Energi Baru dan Terbarukan (EBT).

<sup>2</sup> Kementerian ESDM, rilis media struktur tarif PJBL (komponen A), <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/kementerian-esdm-luncurkan-permen-esdm-tentang-jual-beli-listrik-1> diakses tanggal 1 Januari 2026.

<sup>3</sup> ISAK 112 adalah penomoran terbaru dari ISAK 16 yang berlaku efektif sejak 1 Januari 2012

<sup>4</sup> PSAK 116 adalah penomoran terbaru dari PSAK 73 yang berlaku efektif sejak 1 Januari 2020.

menetapkan bahwa PJBL diperlakukan sebagai transaksi jual beli listrik, bukan sebagai sewa atau perjanjian konsesi yang menimbulkan pengakuan liabilitas.<sup>5</sup>

Di sisi lain, untuk entitas pemerintah, standar akuntansi yang berlaku adalah Standar Akuntansi Pemerintahan (yang selanjutnya disebut SAP) yang dituangkan dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (yang selanjutnya disebut PSAP). PSAP ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 sebagai pelaksanaan Undang Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara untuk Pemerintah. Untuk perjanjian jasa konsesi jasa dengan swasta, pemerintah sebagai grantor tunduk pada PSAP 16 Perjanjian Konsesi Jasa<sup>6</sup> yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 84/PMK.05.2021 tentang PSAP Berbasis Akrua Nomor 16 Perjanjian Konsesi Jasa - Pemberi Konsesi. PSAP ini merupakan adopsi dari *International Public Sector Accounting Standard* (yang selanjutnya disebut IPSAS) No. 32: *Service Concession Arrangements: Grantor*. Dengan PSAP ini, Pemerintah sebagai grantor diwajibkan mengakui aset konsesi dan liabilitas atau pendapatan tangguhan secara eksplisit dalam laporan keuangan. Perbedaan perlakuan antara SAK dan SAP inilah yang menimbulkan asimetri akuntansi dan berpotensi mengaburkan gambaran kewajiban jangka panjang dalam kontrak publik sektor ketenagalistrikan.

Indikasi besarnya beban dan risiko kewajiban jangka panjang ini tampak dari laporan *Institute for Energy Economics and Financial Analysis* (IEEFA) pada tahun 2021 mencatat bahwa kewajiban *off-balance sheet* PLN terkait PJBL dan komitmen lain terhadap IPP dapat mencapai sekitar Rp242,9 triliun, tidak tercermin sebagai liabilitas dalam neraca konsolidasian PLN, melainkan hanya diungkap sebagai komitmen kontraktual jangka panjang.<sup>7</sup> Jika tren IPP pasca-2021 berlanjut, angka ini diproyeksikan meningkat signifikan seiring masuknya proyek-proyek EBT baru. Nilai kewajiban ini mengindikasikan bahwa persoalan *off-balance sheet* bukanlah isu teknis pelaporan semata, melainkan isu tata kelola (*governance gap*) dengan implikasi fiskal jangka panjang yang substansial dalam perspektif Hukum Administrasi Negara.<sup>8</sup>

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (yang selanjutnya disebut UU 17/2003) memperluas cakupan keuangan negara hingga meliputi setiap hak dan kewajiban negara yang dapat diukur dengan nilai uang, termasuk kekayaan negara yang telah dipisahkan dalam BUMN, serta mengharuskan pengelolaannya dilaksanakan secara tertib, berorientasi pada efisiensi, keekonomian, serta efektivitas, disertai keterbukaan dan pertanggungjawaban.<sup>9</sup> Selanjutnya itu, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (yang selanjutnya disebut UU 30/2014) menempatkan AUPB sebagai parameter untuk menilai keabsahan tindakan dan keputusan administrasi pemerintahan, termasuk aspek keterbukaan dan larangan penyalahgunaan kewenangan.<sup>10</sup> Berangkat dari sini, asimetri akuntansi PJBL patut diuji sebagai persoalan hukum tata kelola kontrak publik dan akuntabilitas keuangan negara.

Artikel ini tidak mempersoalkan kepatuhan PLN terhadap standar akuntansi yang berlaku, melainkan mengkaji keterbatasan kerangka normatif yang ada dalam menjamin transparansi dan akuntabilitas komitmen jangka panjang sektor ketenagalistrikan yang berdampak pada kepentingan publik.

<sup>5</sup> Peraturan OJK Nomor 6/POJK.04/2017, Pasal 3 dan 4. Lihat juga Yohan P.P. Sibarani, Dampak ISAK 8 pada Keuangan PT PLN, PKN STAN, 2019.

<sup>6</sup> PSAP 16 ditetapkan melalui PMK 84/PMK.05/2021 tanggal 1 Juli 2021 dan berlaku efektif sejak 1 Januari 2022.

<sup>7</sup> Elrika Hamdi dan Putra Adhiguna. (2021). *Putting PLN's Net Zero Ambition Into Context: The Numbers Will Need to Add Up*, Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA). <https://ieefa.org/resources/putting-plns-net-zero-ambition-context>.

<sup>8</sup> International Monetary Fund. (2018). *How to Control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department How-To Notes (August 2018); 9-10. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/howtonotes/howtonote1804.pdf>.

<sup>9</sup> UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (1)

<sup>10</sup> UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 ayat (1) huruf d dan Pasal 17.

Sejalan dengan latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan isu utama yang akan dianalisis sebagai berikut:

1. Bagaimana asimetri pelaporan PJBL berdasarkan SAK dan SAP mempengaruhi pencatatan dan pengungkapan kewajiban jangka panjang PLN dalam kerangka Undang-undang No.17 tahun 2003 jo. POJK 6/2017?
2. Bagaimana asimetri pelaporan PJBL berdasarkan asas transparansi dan akuntabilitas?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif yang menempatkan norma hukum sebagai objek kajian utama untuk menilai kesesuaian praktik pencatatan serta pengungkapan kewajiban PJBL PLN dengan prinsip pengelolaan keuangan negara dan parameter AUPB sebagai tolok ukur dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>11</sup>

Pendekatan yang dipakai adalah (i) pendekatan perundang-undangan untuk mengulas konstruksi kewenangan dan kewajiban dalam peraturan; (ii) pendekatan konseptual untuk mengurai dan menegaskan konsep kontrak publik, asas transparansi dan asas akuntabilitas<sup>12</sup>; serta (iii) perbandingan terbatas antara SAK dan SAP untuk membaca konsekuensi akuntabilitas pada sisi operator dan grantor.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Asimetri SAK dan SAP mempengaruhi pencatatan dan pengungkapan kewajiban jangka panjang PJBL PLN

#### a. PJBL dalam Kerangka Negara Hukum Kesejahteraan

Konsep negara kesejahteraan menempatkan negara bukan semata mata sebagai “penjaga malam”, melainkan aktor aktif yang bertanggung jawab menjamin kesejahteraan warga melalui penyediaan layanan publik, perlindungan sosial, serta intervensi ketika mekanisme pasar gagal. Dalam konteks Indonesia, orientasi kesejahteraan itu tercermin dalam Pembukaan dan Pasal 33-34 UUD 1945 yang menegaskan mandat negara mengenai penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting dan kewajiban memelihara kelompok rentan.<sup>13</sup>

Kelistrikan merupakan layanan publik yang bersifat esensial karena berkaitan langsung dengan pemenuhan kebutuhan hidup orang banyak. Konstitusi melalui Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks energi listrik, mandat ini diterjemahkan melalui UU 30/2009 yang menempatkan PLN sebagai BUMN pemegang kekuasaan dalam penyelenggaraan kelistrikan bagi kepentingan umum.

Desain kontrak penyediaan listrik melalui PJBL, termasuk klausul *take-or-pay*, pembayaran kapasitas, atau jaminan ketersediaan, pada dasarnya adalah instrumen kebijakan untuk menjamin kecukupan pasokan dan keterjangkauan layanan. Instrumen ini berfungsi untuk memobilisasi modal privat dalam membangun kapasitas pembangkit guna mencapai target listrik. Namun, instrumen kebijakan tersebut menghasilkan komitmen pembayaran jangka panjang yang dapat membentuk risiko fiskal tidak langsung melalui kebutuhan dukungan negara kepada BUMN ketenagalistrikan.

Di titik ini, asas transparansi dan asas akuntabilitas menuntut agar komitmen jangka panjang tersebut dapat dibaca dan diuji publik melalui pelaporan yang memadai.

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.

<sup>13</sup> Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori. (2019). *Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia*. Mimbar Hukum, Vol. 31 No. 2, 252-266. <https://journal.ugm.ac.id/jmh/article/download/32986/25629>

Transparansi bukan hanya tentang keterbukaan formal, tetapi tentang kemampuan pemangku kepentingan (legislator, regulator, publik, investor) untuk memahami dan menilai eksposur fiskal yang timbul dari keputusan kebijakan penyediaan listrik.

Sebagai negara hukum kesejahteraan, penggunaan instrumen privat seperti kontrak oleh badan/pejabat pemerintahan maupun BUMN tetap harus memenuhi standar hukum administrasi (AUPB), terutama keterbukaan, kecermatan, dan akuntabilitas. Oleh karena itu, asimetri pelaporan PJBL akibat perbedaan standar akuntansi dan penguncian perlakuan melalui regulasi sektoral perlu dibaca sebagai isu tata kelola yang berdampak pada kapasitas pengawasan dan pengendalian risiko kebijakan.

#### **b. PJBL sebagai Kontrak Publik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara**

Secara formil, PJBL adalah perjanjian antara PLN dan IPP sebagai subjek hukum privat. Namun, dalam konteks penyediaan listrik sebagai layanan publik esensial, kontrak ini memiliki karakter publik karena:

1. Objeknya menyangkut pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat
2. PLN menjalankan mandat negara dalam penugasan ketenagalistrikan
3. Ruang diskresi dibatasi oleh norma sektoral, pengelolaan keuangan negara, dan tata kelola BUMN
4. Risiko finansialnya berdampak pada fiskal negara melalui dukungan, penyertaan modal, atau kebijakan tarif/subsidi.

Dalam doktrin Hukum Administrasi Negara, kontrak publik (*bestuursovereenkomst*) dipahami sebagai kontrak yang digunakan oleh pemerintah atau entitas yang menyelenggarakan fungsi publik sebagai instrumen untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan pelayanan publik, sehingga hubungan para pihak tidak lagi murni tunduk pada hukum perdata, melainkan juga pada hukum administrasi negara.<sup>14</sup>

Meskipun menggunakan bentuk kontrak, dimensi publik tetap melekat karena pelaksanaannya dibatasi oleh asas legalitas, AUPB, dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan umum.

Dengan demikian, kontraktualisasi penyediaan listrik melalui PJBL tidak boleh menurunkan standar akuntabilitas, tetapi justru harus menjamin keterbukaan informasi dan transparansi atas beban kewajiban jangka panjang yang ditimbulkan desain kontrak terhadap keuangan negara dan ruang fiskal.

UU Administrasi Pemerintahan menempatkan AUPB sebagai standar umum yang harus dipenuhi dalam setiap tindakan pemerintahan, termasuk kontrak yang menjalankan fungsi publik. Asas keterbukaan (transparansi) dan kecermatan relevan dalam konteks PJBL yang memuat risiko jangka panjang dan klausul pengalihan risiko kompleks. Ketika kewajiban ini tidak terungkap memadai, kemampuan publik untuk menilai rasionalitas kebijakan dan mengawasi potensi penyalahgunaan wewenang menjadi berkurang.

Dari sisi keterbukaan informasi, Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik membuka dasar bagi publik untuk memperoleh informasi terkait penyelenggaraan badan publik dan penggunaan keuangan negara. Meskipun BUMN memiliki karakter korporasi, kewajiban keterbukaan tetap relevan ketika informasi berkaitan dengan layanan publik dan sumber daya negara. Pengungkapan kewajiban PJBL bukan hanya kepatuhan akuntansi, tetapi juga instrumen pemenuhan hak publik atas informasi.

Selanjutnya, Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-2/MBU/03/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan Badan Usaha Milik Negara menegaskan kewajiban penerapan prinsip

<sup>14</sup> Sarah S. Kuahaty. (2011). Pemerintah sebagai Subjek Hukum Perdata dalam Kontrak Pengadaan Barang atau Jasa. Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 (Juli-September 2011), 56-57. <https://media.neliti.com/media/publications/316057-pemerintah-sebagai-subjek-hukum-perdata-b0f5814f.pdf>

transparansi, akuntabilitas sebagai landasan operasional perusahaan bersama-sama dengan prinsip pertanggungjawaban, kewajaran dan kemandirian. Transparansi dalam konteks ini dimaknai sebagai kewajiban perusahaan untuk membuka informasi yang material dan relevan, baik yang berkaitan dengan aspek keuangan maupun non-keuangan, sehingga pemangku kepentingan memperoleh gambaran yang memadai mengenai keadaan dan risiko perusahaan.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan dokumen korporasi, Permen BUMN tersebut juga menempatkan Direksi sebagai pihak yang wajib memastikan pemenuhan akuntabilitas melalui penyusunan laporan tahunan dan dokumen keuangan perusahaan, serta melakukan pemeliharaan secara tertib terhadap daftar, risalah, dokumen keuangan, dan dokumen perusahaan lainnya.

### c. Status PLN dalam Kerangka Keuangan Negara dan Konsekuensi Pengawasan

UU 17/2003, khususnya Pasal 2 huruf g, memberikan pengertian keuangan negara secara luas dengan menempatkan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN sebagai bagian dari keuangan negara. Implikasinya, pengelolaan atas kekayaan tersebut harus mengikuti asas-asas umum pengelolaan keuangan yang menuntut tata kelola yang teratur dan patuh hukum, berorientasi pada efisiensi, keekonomian, dan efektivitas, serta menjunjung keterbukaan dan pertanggungjawaban, yang seluruhnya berpijak pada ketentuan Pasal 3 ayat (1) dalam undang-undang yang sama.

Sejalan dengan itu, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa kekayaan negara yang telah dipisahkan tetap berada dalam cakupan keuangan negara. Konsekuensinya, PLN berada dalam ruang lingkup pengawasan dan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Norma tersebut berkesesuaian dengan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang memberikan kewenangan kepada BPK untuk memeriksa pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk terhadap kekayaan negara yang dipisahkan dan ditempatkan sebagai modal negara pada BUMN.

Walaupun kewajiban PJBL secara kontraktual melekat pada PLN, dampaknya dapat merambah ke fiskal negara terutama melalui mekanisme subsidi dan/atau kompensasi tarif listrik dalam rangka menjaga keterjangkauan tarif. Selain itu, dalam praktik sektor ketenagalistrikan dikenal pula instrumen dukungan fiskal tertentu, termasuk skema penjaminan pemerintah pada pendanaan/program ketenagalistrikan, sehingga kewajiban jangka panjang yang tidak terukur dengan baik dapat meningkatkan risiko fiskal.

Oleh karena itu, kewajiban PJBL perlu dipandang sebagai bagian dari manajemen risiko fiskal dalam perspektif keuangan negara. Kewajiban ini menuntut pengungkapan memadai agar organ pengawasan seperti BPK dapat menilai keberlanjutan dan keterjangkauan kebijakan ketenagalistrikan serta mengevaluasi kelayakan beban finansial yang ditanggung negara/BUMN.

### d. Konstruksi Kewajiban Jangka Panjang PJBL dan Risiko Fiskal

Secara ekonomi, struktur PJBL berdasarkan Permen 10/2017 dirancang untuk menjamin pengembalian investasi investor (*bankability*) melalui mekanisme *Take-or-Pay* dan pemisahan komponen tarif kapasitas (Komponen A) versus energi. Regulasi ESDM mempertegas bahwa pembayaran kapasitas berbasis pada ketersediaan (*availability*) dan parameter kinerja, bukan semata pada realisasi serapan energi.<sup>15</sup> Artinya, PLN wajib membayar untuk ketersediaan pembangkit, terlepas dari apakah PLN benar-benar memanfaatkan seluruh output pembangkit tersebut. Mekanisme ini menciptakan kewajiban

<sup>15</sup> Permen ESDM No. 10 Tahun 2017 tentang Pokok-Pokok dalam PJBL yang diganti dengan Permen ESDM No. 5 Tahun 2025 tentang Pedoman PJBL EBT.

pembayaran yang bersifat tetap (fixed) dalam periode kontrak, yang memberikan kepastian arus kas kepada IPP tetapi juga menciptakan risiko finansial bagi PLN jika permintaan listrik menurun atau jika efisiensi pengoperasian pembangkit menurun.

Setelah Permen 5/2025 yang berlaku khusus untuk pembangkit EBT, tidak ditemukan lagi adanya istilah komponen A, tetapi fungsi ekonominya yaitu pengembalian investasi lewat bagian tetap dari tarif tetap ada dalam struktur harga PJBL yang disepakati PLN dan IPP.

Pembayaran kapasitas (Komponen A) berfungsi sebagai mekanisme pemulihan investasi (*capital recovery*) dan menutup biaya tetap yang didepresiasi dalam periode panjang (20-30 tahun). Elemen ini menciptakan kewajiban pembayaran minimum jangka panjang yang bersifat *debt-like obligation* bagi PLN, artinya kewajiban yang relatif tetap terlepas dari fluktuasi permintaan pasar.

Dari perspektif akuntabilitas fiskal, isu *off-balance sheet* menjadi krusial. Jika kewajiban kontraktual signifikan tidak diakui atau tidak diungkap memadai, pemangku kepentingan kesulitan menilai ruang fiskal dan keberlanjutan kebijakan ketenagalistrikan. Estimasi IEEFA (2021) menunjukkan bahwa potensi kewajiban *off-balance sheet* PLN mencapai jumlah material<sup>16</sup>, yaitu sekitar Rp. 242,9 triliun pada tahun 2021. Angka ini mengindikasikan bahwa pelaporan komitmen jangka panjang adalah isu akuntabilitas fiskal substansial, bukan sekadar teknis akuntansi.

#### e. Asimetri Pelaporan SAK versus SAP.

Penggunaan standar akuntansi untuk entitas perseroan didasarkan pada UU Perseroan Terbatas yang menegaskan bahwa laporan keuangan disusun berdasarkan Standar Akuntansi Keuangan (SAK). Standar Akuntansi Keuangan (SAK) di Indonesia berbasis pada *International Financial Reporting Standards* (IFRS) yang diadopsi oleh Dewan Standar Akuntansi Keuangan Ikatan Akuntan Indonesia (DSAK-IAI) melalui proses konvergensi. Komitmen Indonesia pada konvergensi IFRS merupakan bagian dari integrasi dalam ekonomi global dan pasar modal internasional.

Untuk entitas pemerintahan, SAP ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP, yang dalam konteks perjanjian konsesi jasa, pengaturan khusus pemberi konsesi diturunkan ke PSAP 16 melalui PMK 84/PMK.05/2021 (efektif 1 Januari 2022).

##### 1) Perspektif operator/IPP: ISAK 112 dan basis IFRIC 12.

Dalam SAK, pengaturan perjanjian jasa konsesi pada sisi operator/IPP berpijak pada *International Financial Reporting Interpretations Committee - Interpretation 12* (yang selanjutnya disebut IFRIC 12) yang mengatur bahwa operator tidak mengakui infrastruktur sebagai aset tetap bila pengendalian atas infrastruktur berada pada grantor. Sebaliknya, operator mengakui aset keuangan (jika berhak menerima pembayaran yang tidak tergantung penggunaan) atau aset tidak berwujud (jika berhak memungut imbalan dari pengguna)<sup>17</sup>. Di Indonesia, substansi IFRIC 12 diadopsi melalui ISAK (kini ternomor sebagai ISAK 112) sesuai penomoran SAK terbaru.<sup>18</sup>

Konsekuensinya, pada laporan keuangan IPP, hak kontraktual untuk menerima pembayaran dalam PJBL dapat tercermin sebagai aset (piutang jasa konsesi atau aset tak berwujud), yang secara tidak langsung menunjukkan eksistensi kewajiban pembayaran

<sup>16</sup> Adhiguna. (2021). *Putting PLN's Net Zero Ambition Into Context*. IEEFA; 25.

<sup>17</sup> IFRIC 12: *Service Concession Arrangements*, paragraf 16 (Model Aset Keuangan) dan paragraf 17 (Model Aset Takberwujud), yang diterbitkan oleh International Accounting Standards Board (IASB).

<sup>18</sup> *International Accounting Standards Board* (IASB), IFRIC 12 *Service Concession Arrangements*, paragraf 16-18, tersedia di <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ifric-12-service-concession-arrangements/>.

pada sisi pembeli listrik (PLN). Dengan demikian, dari perspektif IPP, kewajiban PLN untuk membayar PJBL secara implisit diakui melalui aset yang dihitung IPP, menciptakan transparansi atas sisi penerimaan IPP.

2) Perspektif grantor sektor publik: PSAP 16 dan IPSAS 32.

Berbeda dengan SAK korporasi, akuntansi pemerintahan melalui PSAP 16 yang berbasis pada *International Public Sector Accounting Standard* 32 (yang selanjutnya disebut IPSAS 32), menetapkan bahwa pemberi konsesi (pemerintah) mengakui aset konsesi jika mengendalikan atau mengatur jasa dan mengendalikan sisa manfaat pada akhir perjanjian, serta mengakui kewajiban terkait, baik berupa liabilitas finansial maupun pendapatan tangguhan, tergantung model imbalannya.<sup>19</sup> Pendekatan ini menempatkan hak dan kewajiban konsesi sebagai informasi *on-balance sheet* yang eksplisit, sehingga pemangku kepentingan dapat menilai beban masa depan dan risiko fiskal secara lebih transparan.<sup>20</sup>

3) Perspektif PLN sebagai grantor korporasi: PSAK 116 dan ketiadaan PSAK Grantor.

PLN sebagai perseroan tunduk pada SAK, sehingga evaluasi akuntansi PJBL sering kali berfokus pada apakah perjanjian mengandung sewa (*lease*) dalam pengertian PSAK 116. Jika PJBL dipandang sebagai kontrak pembelian listrik (*executory contract*) dan tidak memenuhi definisi sewa atau tidak memberikan pengendalian atas aset tertentu kepada PLN, maka kewajiban pembayaran masa depan umumnya tidak diakui sebagai liabilitas, melainkan diungkap sebagai komitmen kontraktual dalam catatan atas laporan keuangan. Masalahnya, SAK tidak menyediakan standar grantor yang setara dengan PSAP 16/IPSAS 32, sehingga tidak ada kewajiban normatif untuk mengukur dan menyajikan liabilitas jasa konsesi secara eksplisit pada PLN. Inilah inti asimetri: sisi operator menampilkan aset hak tagih, tetapi sisi grantor korporasi tidak menampilkan kewajiban dalam neraca.<sup>21</sup>

#### f. POJK 6/2017 dan Dampaknya terhadap Pelaporan PJBL

POJK 6/2017 merupakan respons kebijakan atas dilema penerapan standar akuntansi sewa terhadap kontrak PJBL. Secara historis, sebelum dikeluarkannya PSAK 116, kontrak pembelian listrik jangka panjang diuji melalui ISAK 8 untuk menilai apakah mengandung sewa.

Apabila ISAK 8 diterapkan secara murni, sebagian besar kontrak PJBL, terutama yang memiliki klausul *take-or-pay* dan didedikasikan khusus untuk PLN, berpotensi dikualifikasi sebagai sewa. Konsekuensinya, PLN harus mencatat aset pembangkit swasta (IPP) di neraca (*on-balance sheet*) serta mengakui seluruh komitmen pembayaran masa depan sebagai liabilitas sewa. Konsekuensi pencatatan ini berpotensi meningkatkan rasio utang PLN secara drastis, yang dapat melanggar kovenan utang dan memengaruhi profil risiko keuangan BUMN di tengah beban investasi Program 35.000 MW. Untuk mengatasi risiko volatilitas laporan keuangan tersebut, OJK menerbitkan POJK 6/2017 sebagai *lex specialis* di pasar modal. POJK 6/2017 mengunci klasifikasi PJBL sebagai jual beli,

<sup>19</sup> Lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.05/2021 tentang Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Berbasis Akrua Nomor 16: Perjanjian Konsesi Jasa - Pemberi Konsesi, paragraf 8 dan 9, paragraf 18-22 dan IPSASB, *International Public Sector Accounting Standard* (IPSAS) 32: *Service Concession Arrangements: Grantor*, paragraf 23 dan AG49.

<sup>20</sup> *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), *IPSAS 32 Service Concession Arrangements: Grantor*, paragraf 8-11 dan 23-25, tersedia di <https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-32-service-concession-arrangements-grantor>.

<sup>21</sup> IFRS Foundation, *IFRS 16 Leases*, paragraf dan paragraf 22-28, tersedia di <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ifrs-16-leases/>.

sehingga fokus bergeser dari pengakuan liabilitas sewa ke kecukupan pengungkapan komitmen dan risiko kontraktual.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, penguncian klasifikasi akuntansi ini tidak dapat dimaknai sebagai penghapusan kewajiban substantif yang lahir dari PJBL. Kewajiban pembayaran dan risiko kontraktual tetap melekat, hanya cara pelaporannya yang diarahkan agar tidak menimbulkan volatilitas neraca. POJK 6/2017 perlu diimbangi dengan penguatan pengungkapan. Penguatan itu dapat dilakukan melalui (i) standarisasi pengungkapan komitmen pembayaran minimum dan profil jatuh tempo, (ii) ringkasan klausula risiko material dan (iii) pelaporan eksposur agregat PJBL yang konsisten di laporan keuangan serta laporan tahunan. Dengan cara ini, POJK 6/2017 tetap menjaga stabilitas pelaporan, tetapi transparansi dan akuntabilitas tetap berjalan karena kewajiban dan risiko utama PJBL tetap terlihat dalam pengungkapan yang jelas.

**Tabel 1.** Aplikasi SAK dan SAP dan POJK 6/2017 atas PJBL dengan IPP pada PLN adalah sebagai berikut:

Aspek	ISAK 112 (Operator/IPP)	PSAK 116 (PLN) - Jika PJBL Tidak Memenuhi Definisi Sewa	POJK 6/2017 - PLN	PSAP 16 (Grantor publik)
Objek pengaturan	Perjanjian jasa konsesi (operator)	Sewa ( <i>right-of-use</i> )	PJBL sebagai transaksi jual beli (bagi emiten/perusahaan publik)	Perjanjian konsesi jasa (grantor publik)
Aset yang diakui	Aset keuangan atau aset tidak berwujud	Tidak ada aset.	Tidak spesifik; menegaskan transaksi PJBL diperlakukan jual beli	Aset konsesi (infrastruktur)
<b>Liabilitas yang diakui</b>	Liabilitas kontraktual sesuai SAK; fokus pada operator	<b>Tidak ada liabilitas sewa,</b> hanya komitmen kontraktual ( <i>Off-Balance Sheet</i> )	<b>Tidak ada liabilitas,</b> hanya komitmen kontraktual ( <i>Off-Balance Sheet</i> )	Liabilitas konsesi (keuangan) atau pendapatan tangguhan

Sumber: dari hasil yang Penulis rangkum dari beberapa sumber.

### Implikasi terhadap Asas transparansi dan Akuntabilitas dalam AUPB serta penguatan tata kelola yang diperlukan.

AUPB merupakan standar dasar yang mengatur perilaku dan keputusan badan pemerintahan dan pejabat publik. AUPB ditetapkan dalam UU 30/2014 Pasal 10 yang mencakup 8 (delapan) asas. Walaupun undang-undang tersebut merumuskan delapan asas utama, norma itu tidak menutup kemungkinan adanya asas lain yang juga dapat dikualifikasikan sebagai AUPB. Pengakuan atas asas tambahan tersebut dimungkinkan sepanjang asas itu benar-benar digunakan oleh hakim dalam pertimbangan putusan dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (2) undang-undang dimaksud. Berdasarkan telaah perbandingan prinsip-prinsip AUPB dalam berbagai peraturan perundang-undangan, ditemukan bahwa asas yang berkembang dan digunakan dalam praktik mencapai 26 asas, dengan dua di antaranya yang relevan bagi kajian ini ialah asas transparansi dan asas akuntabilitas.<sup>22</sup>

Asas transparansi menuntut keterbukaan informasi pemerintahan yang akurat dan tidak bersifat diskriminatif, namun tetap tunduk pada pengecualian atas informasi yang secara

<sup>22</sup> Pratiwi, dkk. (2016). Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)/Lembaga Kajian & Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), 46. <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf>

hukum wajib dilindungi.<sup>23</sup> Dalam konteks PJBL, transparansi bermakna bahwa informasi mengenai struktur kewajiban finansial jangka panjang, risikonya, dan dampak fiskalnya harus dapat diakses oleh pemangku kepentingan (legislator, regulator, publik, investor) dengan cara yang dapat dipahami dan diverifikasi.

Asas akuntabilitas adalah prinsip yang mengharuskan setiap pengguna wewenang publik untuk mempertanggungjawabkan penggunaan wewenang tersebut atas dasar hasil atau prestasi yang dicapai.<sup>24</sup> Dalam konteks UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, Pasal 3 angka (7) memaknai akuntabilitas sebagai kewajiban agar setiap proses kegiatan dan capaian penyelenggaraan negara dapat dimintakan pertanggungjawaban kepada publik selaku pemegang kedaulatan, sesuai koridor peraturan perundang-undangan. Dalam hal PJBL, akuntabilitas bermakna bahwa setiap keputusan PLN mengenai struktur dan kondisi PJBL (khususnya komitmen pembayaran jangka panjang) harus dapat diteliti, dinilai, dan dipertanyakan oleh organ pengawasan (BPK, DPR) dan publik. Untuk itu, informasi harus disajikan sedemikian rupa sehingga eksposur dan risiko dapat dinilai dengan akurat.

### 1. Implikasi Yuridis Kewajiban *Off-Balance Sheet* PJBL terhadap Transparansi Fiskal dan Akuntabilitas.

Sebagai konsekuensi asimetri pelaporan yang telah dibahas sebelumnya, kewajiban pembayaran minimum jangka panjang dalam PJBL cenderung muncul sebagai komitmen kontraktual (*off-balance sheet*) pada laporan keuangan PLN, meskipun pada sisi IPP tercermin sebagai aset konsesi (aset keuangan/piutang konsesi atau aset tidak berwujud/hak konsesi sesuai karakter hak tagih dari kas PLN. Kondisi ini merupakan masalah representasi informasi dan akuntabilitas.

Dalam rezim keuangan negara, akuntabilitas tidak semata-mata melekat pada pos-pos yang telah tercatat dalam neraca. Ruang lingkupnya mencakup seluruh hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan satuan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN. Karena itu, kewajiban PJBL yang secara ekonomi berpotensi mempengaruhi subsidi layak diperlakukan sebagai informasi material untuk pengawasan publik, meski belum diakui sebagai liabilitas korporasi.

Ketika kewajiban *off-balance sheet* tidak diungkap memadai, muncul beberapa implikasi administratif:

- a) Menurunkan kualitas pertanggungjawaban karena organ pengawasan kesulitan menilai total eksposur kewajiban;
- b) Mengurangi keterbukaan kepada publik mengenai konsekuensi fiskal kontrak publik.
- c) Meningkatkan risiko kebijakan yang tidak berbasis data (melanggar asas kecermatan) karena beban masa depan tidak terpetakan secara komprehensif;
- d) Menciptakan celah *moral hazard* dan potensi penyalahgunaan wewenang, yaitu pengambil kebijakan dapat terdorong untuk menyetujui kontrak berisiko tinggi atau mahal secara berlebihan (*excessive cost*) karena dampak finansialnya tidak terekam secara langsung dalam kinerja keuangan masa jabatannya.

Meskipun POJK 6/2017 menetapkan perlakuan PJBL sebagai transaksi jual beli, ketentuan ini tidak dapat dijadikan alasan untuk mengabaikan transparansi atas komitmen finansial jangka panjang yang material. Diperlukan penguatan pengungkapan spesifik dalam catatan atas laporan keuangan yang mendetailkan komitmen pembayaran minimum, struktur biaya, mekanisme kompensasi, dan profil risiko signifikan, tanpa mengubah klasifikasi transaksi. Pendekatan ini konsisten dengan prinsip tata kelola BUMN yang

<sup>23</sup> Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>24</sup> Mardiasmo. (2018). Akuntansi Sektor Publik. Yogyakarta: Andi.

menekankan keterbukaan informasi atas kewajiban material dan dampak fiskal kepada pemangku kepentingan.

## 2. Penilaian Asimetri Pelaporan Menurut Hukum Administrasi Negara: Asas Transparansi dan Akuntabilitas.

Dalam Hukum Administrasi Negara, asas transparansi dan akuntabilitas merupakan prasyarat legitimasi penyelenggaraan fungsi pemerintahan serta instrumen pencegahan penyalahgunaan wewenang. UU 30/2014 secara eksplisit menempatkan AUPB sebagai tolok ukur utama keabsahan setiap tindakan dan keputusan pemerintahan. Pada praktiknya, transparansi sering dioperasionalisasikan melalui asas keterbukaan dan asas kecermatan. Namun, keduanya perlu dibedakan, keterbukaan menekankan hak atas informasi dan akses terhadap informasi yang akurat, dapat dipercaya, serta diberikan secara adil tanpa perlakuan pilih-pilih, sedangkan transparansi menekankan mutu pengungkapan yaitu informasi material harus disajikan secara memadai, jelas, tepat waktu, akurat, dan dapat diperbandingkan agar benar-benar dapat dipahami dan dipakai untuk menguji kewajaran kebijakan.<sup>25</sup>

Dalam perspektif tata kelola (*good governance/GCG*), prinsip transparansi mengharuskan perusahaan/badan publik mengungkapkan informasi material secara benar serta tepat waktu. Informasi tersebut mencakup antara lain posisi keuangan, capaian kinerja, struktur kepemilikan dan pengelolaan, serta risiko-risiko utama yang melekat pada kegiatan operasionalnya. Pada BUMN penyedia layanan publik, tuntutan ini semakin kuat karena keputusan korporasi termasuk pengelolaan kontrak PJBL/PPA dapat berimplikasi pada subsidi/kompensasi dan pada risiko fiskal negara. Karena itu, sekalipun POJK 6/2017 mengunci klasifikasi PJBL sebagai transaksi jual beli (bukan sewa), prinsip transparansi tetap menuntut pengungkapan yang memadai atas komitmen pembayaran minimum, struktur pembayaran (kapasitas/energi), tenor, serta ringkasan risiko (misalnya risiko permintaan, risiko kebijakan, risiko harga, dan risiko terminasi)<sup>26</sup>

Asas keterbukaan menghendaki tersedianya informasi penyelenggaraan pemerintahan yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif, dengan tetap memperhatikan pembatasan atas informasi yang secara hukum dilindungi. Asas kecermatan menuntut penyusunan keputusan berdasarkan data dan informasi yang lengkap dan benar. Dalam konteks PJBL, kedua asas ini relevan untuk mencegah kewajiban jangka panjang yang material menjadi tersembunyi, karena hanya dicatat sebagai komitmen (*off-balance sheet*) tanpa penjelasan yang cukup. Keterbukaan juga diperkuat oleh Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yaitu sekalipun terdapat informasi yang dikecualikan (misalnya rahasia dagang) yang harus diuji secara ketat, informasi fundamental tentang besaran eksposur, profil jatuh tempo, dan risiko fiskal seharusnya dapat disajikan sekurang-kurangnya dalam bentuk agregat/ringkasan.

Akuntabilitas dapat dipahami sebagai kewajiban untuk menjelaskan dan kesediaan untuk menanggung konsekuensi atas penggunaan kewenangan dan pengelolaan sumber daya. Dalam konteks BUMN penyelenggara layanan publik, akuntabilitas ada di dua level sekaligus yaitu (i) akuntabilitas korporasi (direksi kepada organ perseroan dan pemegang

<sup>25</sup> Pratiwi, dkk. (2016). Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)/Lembaga Kajian & Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), 46. <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf> serta Komite Nasional Kebijakan *Governance* (KNKG), Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia, 2006, butir 1.1 hlm. 5.

<sup>26</sup> KNKG. (2006). Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia, 5-6. [https://www.ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/indonesia\\_cg\\_2006\\_id.pdf](https://www.ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/indonesia_cg_2006_id.pdf) serta OECD. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 62-66. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/11/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015-edition\\_g1g5a749/9789264244160-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/11/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015-edition_g1g5a749/9789264244160-en.pdf).

saham negara), serta (ii) akuntabilitas publik karena kebijakan dan kontrak berdampak pada layanan esensial, subsidi/kompensasi, dan risiko fiskal yang pada akhirnya ditanggung masyarakat.<sup>27</sup>

Indikator akuntabilitas keuangan antara lain tersedianya informasi yang andal, dapat diaudit, dan dapat ditelusuri mengenai seluruh hak dan kewajiban material, termasuk komitmen jangka panjang yang bersifat *debt-like* serta adanya mekanisme pengawasan dan koreksi (audit, evaluasi kinerja, dan pengendalian risiko). Jika kewajiban PJBL yang material tersaji terutama sebagai catatan komitmen tanpa profil jatuh tempo yang memadai dan tanpa ringkasan klausul risiko, maka pertanggungjawaban menjadi lemah karena penguji tidak memiliki dasar yang cukup untuk menilai kecukupan mitigasi risiko, kewajaran beban, dan konsistensi keputusan dengan kepentingan umum.<sup>28</sup>

### 3. Penguatan Tata Kelola

Analisis sebelumnya telah menunjukkan bahwa asimetri pelaporan PJBL PLN menciptakan *governance gap*, yaitu keterlihatan kewajiban jangka panjang yang tidak memadai dalam kerangka transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Mengingat standar akuntansi keuangan mengarah pada konvergensi penuh dengan standar internasional, maka penyelesaian persoalan transparansi tidak dapat semata-mata menunggu perubahan standar, yang jauh berada diluar kewenangan PLN dan jelas menimbulkan ketidakstabilan neraca PLN. Sebaliknya, solusi yang lebih realistis dan dapat diimplementasikan dalam jangka pendek hingga menengah adalah penguatan tata kelola (*governance*) PJBL.

Dalam konteks ini, tata kelola (*governance*) merujuk pada sistem, prosedur, dan mekanisme praktis yang memastikan bahwa kewajiban dan risiko PJBL dapat diidentifikasi secara lengkap, diukur dengan akurat, dilaporkan secara transparan, dan diawasi secara efektif oleh organ internal (Dewan Komisaris, audit internal) maupun eksternal (BPK, regulator, publik).

Oleh karenanya, penguatan tata kelola dapat dirancang tanpa harus menunggu terbitnya PSAK Grantor baru, yaitu:

1. Menetapkan pengungkapan minimum PJBL dalam laporan keuangan dan laporan manajemen risiko PLN, meliputi profil jatuh tempo pembayaran (termasuk komponen kapasitas), sensitivitas asumsi utama, serta skenario terminasi dan kompensasi.
2. Membentuk registri kontrak PJBL dan *dashboard* eksposur terintegrasi dengan manajemen risiko dan pengawasan internal.
3. Memperkuat koordinasi lintas-regulator untuk menyelaraskan standar pengungkapan, terutama setelah perubahan kebijakan percepatan ketenagalistrikan.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Penelitian ini menegaskan bahwa PJBL PLN dengan IPP merupakan instrumen penyediaan layanan publik esensial yang berkarakter kontrak publik, sehingga pengelolaannya tidak dapat dilepaskan dari tuntutan asas transparansi dan akuntabilitas. Dalam kerangka tersebut, ditemukan asimetri pelaporan antara SAK dan SAP atas kewajiban PJBL. Pada sisi operator (IPP), penerapan ISAK 112 dapat menghasilkan pengakuan aset konsesi berupa aset keuangan (piutang jasa konsesi) dan/atau aset tidak berwujud (hak konsesi) sesuai karakter

<sup>27</sup> Mark Bovens, "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework," *European Law Journal*, Vol. 13 No. 4 (July 2007), hlm. 447-468, tersedia di <https://scispace.com/pdf/analysing-and-assessing-accountability-a-conceptual-58cmpq4s8b.pdf>, diakses pada tanggal 6 Januari 2026.

<sup>28</sup> OECD. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 62-66. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/11/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015-edition\\_g1g5a749/9789264244160-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/11/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015-edition_g1g5a749/9789264244160-en.pdf)

imbangan. Pada sisi pemerintah sebagai grantor sektor publik, PSAP 16 mengharuskan pengakuan aset konsesi dan kewajiban terkait secara eksplisit dalam neraca pemerintah. Sebaliknya, pada PLN sebagai grantor korporasi, belum adanya standar grantor dalam SAK serta fokus pengujian PSAK 116 membuat komitmen pembayaran minimum PJBL hanya muncul sebagai komitmen kontraktual (*off-balance sheet*), bukan liabilitas neraca. Padahal, kewajiban tersebut bersinggungan dengan kekayaan negara yang dipisahkan yang berdasarkan UU 17/2003 tetap berada dalam cakupan keuangan negara dan karenanya berada dalam lingkup pengawasan BPK.

POJK 6/2017 memberikan kepastian bahwa PJBL diperlakukan sebagai transaksi jual beli bagi PLN, namun kepastian klasifikasi ini tidak semestinya dijadikan dasar untuk menurunkan kualitas pengungkapan. Asimetri pelaporan yang terjadi dapat menimbulkan *governance gap* karena beban keuangan masa depan menjadi kurang terlihat dan risiko fiskal lebih sulit diawasi. Penguatan pengungkapan khusus (*special disclosure*) dan tata kelola PJBL, tanpa mengubah klasifikasi transaksi, diperlukan agar nilai komitmen, jatuh tempo, dan risiko utama PJBL tersaji secara jelas sehingga asas transparansi dan akuntabilitas terhadap keuangan negara tetap terpenuhi.

### Saran

Bertolak dari temuan dan pembahasan penelitian ini, penulis merumuskan rekomendasi berikut:

- 1) PLN perlu merumuskan standar pengungkapan minimum atas komitmen PJBL dalam Catatan atas Laporan Keuangan dan laporan tahunan. Pengungkapan tersebut setidaknya memuat gambaran portofolio secara menyeluruh (misalnya kapasitas dan tenor), skema/struktur pembayaran, profil jatuh tempo (*maturity profile*) komitmen pembayaran minimum, serta ikhtisar klausul risiko material termasuk ketentuan kompensasi, terminasi, dan perubahan hukum beserta strategi mitigasinya.
- 2) PLN perlu memperkuat tata kelola kontrak melalui registri kewajiban PJBL terintegrasi dengan manajemen risiko sebagai *single source of truth*.
- 3) Regulator dapat mempertimbangkan penguatan kebijakan POJK 6/2017 pada aspek *disclosure* (tanpa mengubah perlakuan jual beli), khususnya untuk perjanjian jangka panjang yang material, agar kebutuhan transparansi publik pada sektor layanan esensial tetap terpenuhi.

### DAFTAR PUSTAKA

- Adriansyah, Ramadhan Try, Raja Pangestu, dan Amrie Firmansyah. (2022). *Penerapan ISAK 16 pada Perjanjian Konsesi Jasa: Studi Kasus PT Indonesia Power*. *Journal of Law, Administration, and Social Science* 2, no. 1: 69-80.
- Dewan Standar Akuntansi Keuangan Ikatan Akuntan Indonesia (DSAK IAI). Interpretasi Standar Akuntansi Keuangan (ISAK) 112: Perjanjian Jasa Konsesi.
- Dewan Standar Akuntansi Keuangan Ikatan Akuntan Indonesia (DSAK IAI). Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) 116: Sewa.
- Dunia Energi. (2021). Pemerintah Dorong PLN Lobi IPP Mundurkan Penyelesaian Proyek 35 Ribu MW. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/peluncuran-program-pembangunan-pembangkit-35000-mw>
- Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori. (2019). *Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia*. *Mimbar Hukum*, Vol. 31 No. 2.
- Hadjon, Philipus M., dkk. (2012). *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti.

- Hamdi, Elrika, dan Putra Adhiguna. (2021). *putting PLN's Net Zero Ambition Into Context: The Numbers Will Need to Add Up*. Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA).
- Hukumonline. (2025). Mengenal Karakteristik Kontrak Publik di Indonesia. <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-karakteristik-kontrak-publik-di-indonesia-1t68cb758612ec2/>
- International Accounting Standards Board (IASB). IFRIC 12: *Service Concession Arrangements*.
- International Monetary Fund. (2018). *How to Control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department How-To Notes (August 2018); hlm. 9-10. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/howtonotes/howtonote1804.pdf>
- International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). IPSAS 32: *Service Concession Arrangements: Grantor*.
- Katadata. (2021). PLN Hemat Rp 25 T dari Penundaan Operasional 14 Pembangkit Listrik. <https://katadata.co.id/berita/nasional/615728c49de34/pln-hemat-rp-25-t-dari-penundaan-operasional-14-pembangkit-listrik>
- Kementerian ESDM. (2017). Kementerian ESDM Luncurkan Permen ESDM Tentang Jual-Beli Listrik. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/kementerian-esdm-luncurkan-permen-esdm-tentang-jual-beli-listrik-1>
- Komite Nasional Kebijakan Governance. (2006). *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia*. KNKG.
- Kontan. (2024), Pasokan Berlebih, Proyek 35.000 MW Ditunda. <https://industri.kontan.co.id/news/pasokan-berlebih-proyek-35000-mw-ditunda>
- Mark Bovens (2007). *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, "European Law Journal, Vol. 13 No. 4.
- OECD. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/11/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015-edition\\_g1g5a749/9789264244160-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/11/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015-edition_g1g5a749/9789264244160-en.pdf)
- Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-2/MBU/03/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan Badan Usaha Milik Negara.
- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pokok-Pokok dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (sebagaimana telah beberapa kali diubah).
- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pedoman Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik dari Pembangkit Tenaga Listrik yang Memanfaatkan Sumber Energi Terbarukan.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.05/2021 tentang Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Berbasis Akrual Nomor 16: Perjanjian Konsesi Jasa - Pemberi Konsesi.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.04/2017 tentang Perlakuan Akuntansi atas Transaksi Berdasarkan Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik.
- Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Pratiwi, Cekli Setya, Christina Yulita, Fauzi, dan Shinta Ayu Purnamawati. *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara* [Laporan Penelitian]. Imam Nasima (Ed.). Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) dan Pusat Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Tersedia di <https://leip.or.id/wp->

- content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf, 2016, diakses 10 Januari 2026.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. (2020). Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sarah S. Kuahaty. (2011). Pemerintah sebagai Subjek Hukum Perdata dalam Kontrak Pengadaan Barang atau Jasa. *Jurnal Sasi* Vol. 17 No. 3 (Juli-September 2011); 56-57. <https://media.neliti.com/media/publications/316057-pemerintah-sebagai-subjek-hukum-perdata-b0f5814f.pdf>
- Sibarani, Yohan P.P. (2019). *Dampak ISAK 8 pada Keuangan PT PLN (Persero): Sebelum dan Sesudah Penerbitan POJK 6/2017*. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 16, No. 2.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.