

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Political Economi of Accounting Teory (PEA)**

Teori Ekonomi Politik (*Political Economy*) dipelopori oleh Harold D. Lasswell (1936) yang menyatakan bahwa politik adalah ketika membahas tentang siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana caranya. Suatu kejadian ekonomi ketika memenuhi ketiga syarat tersebut maka masuklah menjadi suatu peristiwa ekonomi politik yang selanjutnya diadopsi pula pada ilmu akuntansi. *Political Economi of Accounting* (PEA) adalah suatu kerangka kerja normatif, deskriptif dan kritis untuk memperluas dan mengkaji secara holistik nilai pelaporan akuntansi bagi masyarakat menurut (Cooper&Sherer, 2005) pada (Irianto, 2006).

Studi akuntansi dengan menggunakan rerangka PEA ditujukan untuk memahami sekaligus melakukan evaluasi atas peran akuntansi dalam konteks ekonomi, sosial dan politik, atau mengkaji bagaimana peran akuntansi dalam konteks tertentu, baik organisasi maupun lingkungan yang lebih luas. Sehingga dapat dikatakan bahwa kajian berdasar rerangka PEA, pada dasarnya memperkokoh sekaligus memperluas upaya kajian dan pemahaman akuntansi dalam konteksnya (Irianto, 2006). Sama halnya dengan penelitian ini, konsep kerjasama pemerintah Kota Batu dengan Badan Usaha dalam melakukan pembangunan Pasar Induk Among Tani Kota Batu didasarkan pada kepentingan ekonomi di Kota Batu. Untuk mendukung peningkatan ekonomi ini, peneliti ingin mencari tahu apakah salah satu upayanya melalui biaya sewa yang sudah ditetapkan untuk para pedagang ini yang

nantinya akan menjadi penerimaan bagi pemerintah atau tidak. Ataukah justru pemerintah tidak memberikan biaya sewa kepada para pedagang yang ingin membuka lapak di Pasar Induk Among Tani Kota Batu.

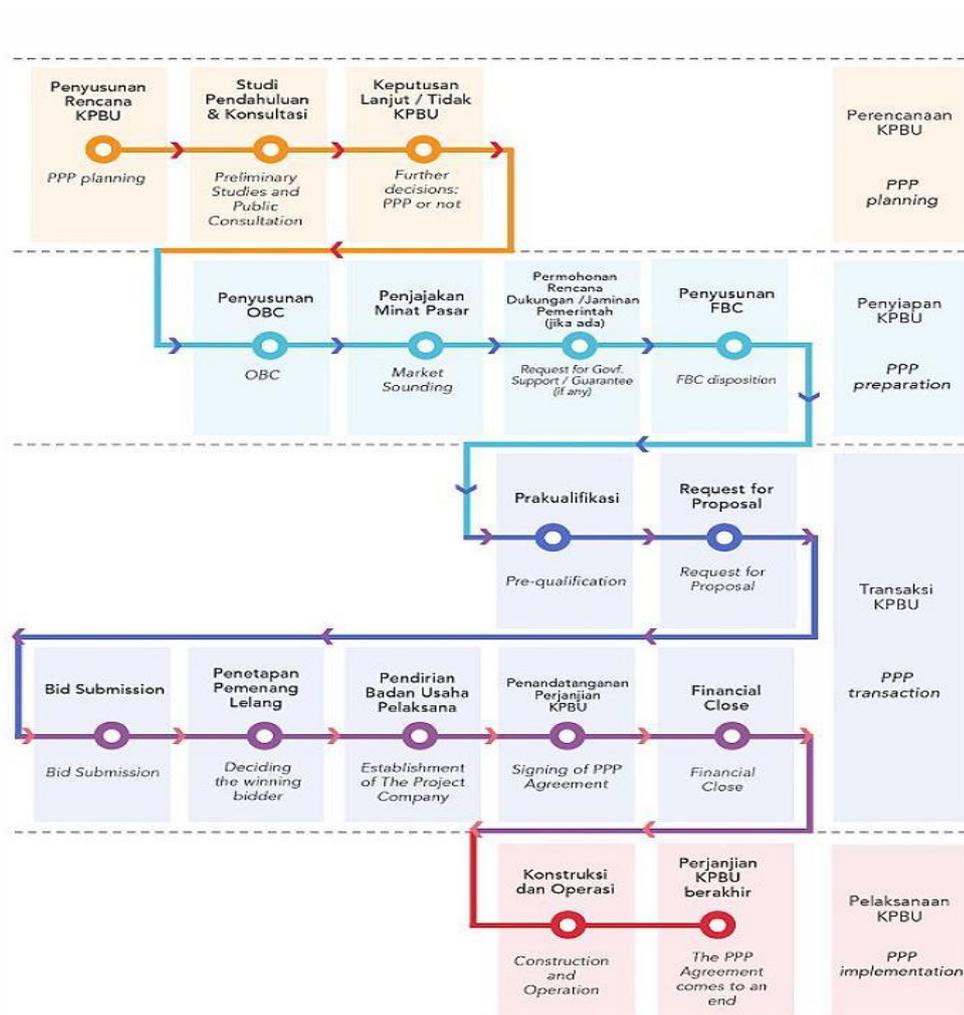
## **2.2 Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU)**

### **2.2.1 Pengertian Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU)**

Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) adalah kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur dan layanannya untuk kepentingan umum mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pemerintah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko di antara para pihak (Kemenkeu, 2023). KPBU juga didefinisikan sebagai kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/BUMN/BUMD, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak pemerintah, melalui Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur mengatur pelaksanaan skema KPBU dalam penyediaan infrastruktur, termasuk didalamnya infrastruktur sektor sumber daya air, jalan dan jembatan, perumahan, dan permukiman (KPUPR, 2021).

## 2.2.2 Skema Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU)

Keterlibatan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur yang dilakukan pemerintah harus sesuai dengan prinsip alokasi risiko dengan skema yang sudah ditetapkan pemerintah dan diatur dalam Perpres No 38 tahun 2015. Berikut merupakan skema pelaksanaan KPBU (KPUPR, 2021).



**Gambar 1.**  
Sumber: (Kemenkeu, 2023)

Pada skema KPBU diatas, terdiri dari (Kemenkeu, 2023):

- a. Kontrak Operasi & Pemeliharaan (*Operation & Maintenance (O&M)*): Operator swasta atau badan usaha, berdasarkan kontrak, mengoperasikan aset milik Pemerintah untuk jangka waktu tertentu. Kepemilikan aset tetap pada pihak Pemerintah.
- b. Bangun-Keuangan (*Build Finance (BF)*): Swasta atau badan usaha membangun aset dan membiayai biaya modal hanya selama periode konstruksi.
- c. Desain-Bangun-Keuangan-Pelihara (*Design-Build-Finance-Maintenance (DBFM)*): Badan usaha merancang, membangun, membiayai aset dan menyediakan layanan pemeliharaan (*hard facilities management*) berdasarkan perjanjian jangka panjang.
- d. Desain-Bangun-Keuangan-Pelihara-Operasi (*Design-Build-Finance-Maintenance-Operate (DBFMO)*): Pihak badan usaha merancang, membangun, membiayai, menyediakan layanan pemeliharaan dan operasi di bawah perjanjian jangka panjang. Pengoperasian aset juga termasuk dalam proyek-proyek seperti ini misalnya pengoperasian jembatan, jalan dan instalasi pengolahan air.
- e. Konsesi, seorang pemegang konsesi pihak swasta atau badan usaha melakukan investasi dan mengoperasikan fasilitas untuk jangka waktu tertentu, setelah jangka waktu tersebut kepemilikan kembali ke pihak pemerintah.

### **2.2.3 Prinsip Pelaksanaan Kerjasama Perusahaan dengan Badan Usaha (KPBU)**

Menurut Adji, 2010 pada (Ryan et al., 2013) prinsip yang menjadi dasar dalam pelaksanaan KPBU ini adalah:

- a. Adil berarti seluruh pihak yang ikut serta dalam proses PPP memperoleh perlakuan yang sama.
- b. Terbuka berarti seluruh proses pengadaan bersifat terbuka untuk semua pihak yang terlibat.
- c. Transparan berarti semua ketentuan maupun informasi yang berkaitan dalam penyediaan infrastruktur baik syarat teknis maupun administrasi pemilihan, tata cara evaluasi serta penetapan badan usaha harus bersifat terbuka untuk seluruh badan dan masyarakat umumnya.
- d. Bersaing berarti dalam pemilihan Badan Usaha melalui proses pelelangan.
- e. Bertanggung-gugat berarti hasil pemilihan Badan Usaha harus mampu dipertanggungjawabkan.
- f. Saling menguntungkan antara kemitraan pemerintah dengan badan usaha atau pihak swasta dalam penyediaan infrastruktur.

### **2.2.4 Tujuan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU)**

Menurut Adji, 2010 pada (Ryan et al., 2013) tujuan dari Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) adalah:

- a. Untuk mencukupi kebutuhan akan pendanaan yang berkelanjutan atas pengarahannya dana swasta.

- b. Mampu meningkatkan kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan dengan cara persaingan sehat.
- c. Peningkatan kualitas pengelolaan dan pemeliharaan penyediaan infrastruktur.
- d. Mendorong prinsip yaitu “pakai bayar” dengan mempertimbangkan kemampuan dari pemakai.

### 2.2.5 Bentuk Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU)

Terdapat 3 bentuk Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) menurut Adji, 2010 pada (Ryan et al., 2013), yaitu:

**Tabel 1. Bentuk Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU)**

Bentuk	Prinsip Umum
<i>Build-Own-Operate</i> (BOO) <i>Build-Develop-Operate</i> (BDO) <i>Design-Construct-Manager-Finance</i> (DCMF)	Sektor swasta yang mendesain, Membangun dan memiliki, mengembangkan dan kemudian mengelola aset tanpa adanya persetujuan mengenai transfer akan kepemilikan ke pemerintah. Pola-pola itu merupakan variasi dari pola <i>Design-Build-Finance-Operate</i> (DBFO).
<i>Buy-Build-Operate</i> (BBO) <i>Lease-Develop-Operate</i> (LDO) <i>Wrap-Around-Addition</i> (WAA)	Sektor swasta yang membeli atau menyewa aset pemerintah, kemudian memperbaiki lalu memodernisasi dan meningkatkan kapasitasnya. Mengoperasikan aset itu, sekali lagi tidak usah pengakuan kembali untuk transfer ke pemerintah.
<i>Build-Operate-Transfer</i> (BBO) <i>Build-Own-Operate-Transfer</i> (BOOT) <i>Build-Rent-Own-Transfer</i> (BROT) <i>Build-Lease-Operate-Transfer</i> (BLOT) <i>Build-Operate -Transfer</i> (BOT)	Sektor swasta mendesain kemudian membangun serta mengoperasikannya dan mentransfer ke pemerintah ketika proyek tersebut selesai. Pihak swasta yang menjadi mitra dapat membeli maupun menyewa aset dari pemerintah.

**Sumber: (Ryan et al., 2013)**

### **2.2.6 Risiko Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU)**

Risiko dari implementasi Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) menurut (Toyib & Nugroho, 2018) pada (Ryan et al., 2013) dikelompokkan menjadi 11 kategori, yaitu:

1. Risiko lokasi, termasuk risiko pembebasan lahan dan risiko ketidaksesuaian lokasi lahan.
2. Risiko desain, konstruksi, dan uji operasi, termasuk risiko perencanaan dan desain, serta risiko penyelesaian, risiko kenaikan biaya.
3. Risiko Sponsor, *default* sponsor proyek, *default* lender proyek
4. Risiko finansial, termasuk risiko ketidakpastian pembiayaan, risiko parameter finansial, risiko asuransi.
5. Risiko operasional, termasuk risiko pemeliharaan, risiko cacat tersembunyi (*laten defect*), risiko teknologi, risiko utilitas, risiko sumber daya atau input, dan risiko industry.
6. Risiko pendapatan (*revenue*), termasuk risiko permintaan dan risiko tarif.
7. Risiko konektivitas jaringan termasuk risiko pengembangan jaringan dan risiko fasilitas pesaing.
8. Risiko politik, termasuk risiko pengambil alihan, risiko perubahan regulasi dan perundangan, risiko perizinan, risiko perubahan tarif pajak.
9. Risiko kepemilikan asset, asset sisa, tingkat permintaan asset, transfer asset setelah kontrak berakhir, persaingan, nilai asset turun, tender tidak kompetitif, ketidakmampuan pemegang ijin konsesi, dan perubahan kepemilikan

10. Risiko Hubungan, distribusi tanggung jawab dan risiko yang tidak memadai, perbedaan dalam metode kerja dan pengetahuan antara mitra, dan distribusi kewenangan yang tidak memadai dalam kemitraan.

### **2.2.7 Peran Pemerintah dalam Implementasi Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU)**

Untuk mendukung penerapan KPBU di Indonesia, Kementerian Keuangan melakukan inovasi pembiayaan infrastruktur dengan menyediakan berbagai fasilitas dan dukungan pemerintah, yaitu (Kemenkeu, 2023):

- a. Fasilitas Penyiapan Proyek atau dikenal sebagai *Project Development Facility* (PDF), adalah fasilitas yang disediakan untuk membantu PJKP menyusun kajian akhir prastudi kelayakan, dokumen lelang, dan mendampingi PJKP dalam transaksi proyek KPBU hingga memperoleh pembiayaan dari lembaga pembiayaan (atau mencapai *financial close*).
- b. Dukungan Kelayakan atau *Viability Gap Fund* (VGF) adalah Dukungan Pemerintah dalam bentuk kontribusi sebagian biaya konstruksi yang diberikan secara tunai pada proyek KPBU yang sudah memiliki kelayakan ekonomi namun belum memiliki kelayakan finansial. Dukungan Kelayakan dapat diberikan setelah tidak terdapat lagi alternatif lain untuk membuat proyek kerjasama layak secara finansial. Pemerintah Daerah dapat berkontribusi atas pemberian dukungan ini setelah memperoleh persetujuan dari DPRD penjaminan infrastruktur.

- c. Penjaminan infrastruktur yaitu pemberian jaminan atas kewajiban finansial untuk membayar kompensasi kepada badan usaha saat terjadi risiko infrastruktur sesuai dengan alokasi yang disepakati dalam perjanjian KPBU yang menjadi tanggung jawab Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK). Penjaminan infrastruktur dilaksanakan oleh PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) sebagai *single window policy*. Apabila cakupan kebutuhan penjaminan melewati kapasitas modal PT PII, maka akan dilakukan penjaminan bersama antara Kementerian Keuangan dengan PT PII.

### 2.3 Penelitian Terdahulu

**Tabel 2. Penelitian Terdahulu**

No.	Nama Peneliti	Pembahasan	Hasil Penelitian
1.	Ismowati (2016)	Proyek kerjasama dengan mekanisme Public Private Partnership (PPP) untuk mewujudkan “Program Bandung Juara”.	Bentuk kerjasama yang dilakukan pemerintah Kota Bandung dengan pihak swasta yaitu kontrak servis, kontrak sewa (lease), dan kontrak Build-Operate-Transfer (BOT) atau Bangun Kelola dan Alih Milik yaitu kontrak antara instansi pemerintah dan badan usaha/swasta (special purpose company), dimana badan usaha bertanggung jawab atas desain akhir, pembiayaan, konstruksi, operasi dan pemeliharaan (O&M) sebuah proyek investasi bidang infrastruktur selama beberapa tahun, biasanya dengan transfer asset pada akhir masa kontrak. Hal-hal penting yang perlu diperhatikan dalam kerjasama ini yaitu Pemerintah Kota Bandung

No.	Nama Peneliti	Pembahasan	Hasil Penelitian
			<p>sebaiknya melakukan kajian yang cermat dan matang terlebih dahulu kegiatan atau proyek mana yang dapat dan layak dilakukan melalui mekanisme Public Private Partnership (PPP) dan pemerintah harus menetapkan aturan-aturan yang tidak memberikan keuntungan yang terlalu besar kepada swasta juga dengan tidak merugikan masyarakat (Ismowati, 2018).</p>
2.	M. Gasali & Zulfhi (2016)	Regulasi dan strategi dalam penyediaan infrastruktur air minum dengan skema Public Private Partnership (PPP) di Kabupaten Indragili Hilir.	<p>Melalui P3CU, pemerintah secara aktif berusaha untuk memperkuat kemampuan pemerintah daerah untuk dapat melakukan persiapan dan pelaksanaan proyek-proyek PPP. Dalam rangka pengembangan kerangka kelembagaan, Pemerintah telah berupaya melakukan berbagai langkah terobosan guna mendukung pelaksanaan PPP sementara PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) melalui anak perusahaannya PT Indonesia Infrastructure Finance (IIF) serta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) juga telah beroperasi secara penuh masing-masing sebagai instrumen pembiayaan dan penjaminan pembangunan infrastruktur melalui skema PPP. Potensi infrastruktur yang dibangun dengan skema PPP ini antara lain pelabuhan laut dan sungai, jalan dan jembatan, pembuangan sampah padat, ketenagalistrikan, serta penyedia air minum (Gasali, 2016).</p>

No.	Nama Peneliti	Pembahasan	Hasil Penelitian
3.	Anggraini (2017)	Proyek kerjasama dengan skema Public Private Partnership (PPP) dalam pengembangan program Sidoarjo bersih dan hijau.	Tujuan program tersebut pemerintah ingin meningkatkan partisipasi masyarakat dan mengubah pola perilaku masyarakat serta menumbuhkan kepedulian terhadap kegiatan lingkungannya. Pembagian peran dan tanggung jawab antara pihak pemerintah dengan pihak swasta sudah dijalankan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing dari pihak yang bermitra, tanggung jawab ini erat kaitannya dengan kewajiban yang telah dibebankan kepada masing-masing pihak sesuai dengan apa yang ada dalam isi perjanjian kerjasama tersebut (Anggraini, 2017).
4.	Tukoboya, Nurjaman, & Suryani (2018)	Proyek kerjasama dengan skema Public Private Partnership (PPP) pada konservasi dan pembangunan infrastruktur pengaman di pantai Bali.	Perbaikan dan Konservasi pantai dapat dilakukan dengan Skema PPP yang dapat digunakan untuk investasi konstruksi infrastruktur sosial (non tarif) dapat dilakukan dengan pembayaran ketersediaan layanan (Availability Payment), sedangkan DBFM (Desain, Build, Finance, Maintain) dapat dilaksanakan jika regulasi dengan menarik tarif dapat dilaksanakan untuk mengurangi (funding gap) Pemerintah dalam penyediaan infrastruktur (Tukoboya et al., 2018).
5.	Puspitasari & Santoso (2018)	Perjanjian Kerjasama Pemerintah dan pihak swasta dengan pola Build Operate Transfer (BOT) dalam pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo	Sesuai dengan Sistem Perjanjian Build Operate and Transfer (BOT), Trans Marga Jateng melakukan kewajibannya berupa pembangunan (build) dan melakukan Perencanaan Pendanaan, Perencanaan Teknik, Pelaksanaan Teknik, Pelaksanaan Kontruksi, Pengoperasian, Dan Pemeliharaan Jalan Tol agar bernilai ekonomi (operation).

No.	Nama Peneliti	Pembahasan	Hasil Penelitian
			Berakhir perjanjian selama 45 tahun, maka tanah dan gedungnya dikembalikan kepada Pemerintah yakni Badan Usaha Pengelolaan Jalan Tol (BUJT). Pelaksanaan perjanjian ini telah sesuai dengan perjanjian yang disepakati kedua belah pihak yang tuangkan dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) Semarang-Solo, sedangkan untuk proses penyerahan (transfer) masih belum bisa dilaksanakan dikarenakan pembangunan masih berjalan (Puspitasari & Santoso, 2018).
6.	Haryanti (2020)	Keberhasilan Public Private Partnership (PPP) dalam pengembangan pariwisata di Indonesia.	Untuk mendapatkan keberhasilan PPP dalam pengembangan pariwisata di Indonesia, ada beberapa hal yang harus dilakukan yaitu menciptakan pariwisata yang siap bersaing, mengupayakan obyek wisata yang siap berkompetisi dengan obyek wisata yang ada di Indonesia. Menciptakan pariwisata yang kooperatif yaitu obyek wisata yang bisa menciptakan suasana yang asri dan alami, untuk membuat obyek wisata tersebut dibutuhkan kerjasama antara pemerintah dan pihak swasta agar dapat berperan aktif memberikan pelayanan yang terbaik untuk wisatawan dengan pembangunan berbagai prasarana yang menarik. Serta menciptakan pariwisata dengan koordinasi dan kolaborasi yang baik antara masyarakat, pemerintah dan swasta, agar dapat memberikan karakteristik yang unik yang dapat mengembangkan objek wisata alam yang murni (Nik Haryanti, 2020).

No.	Nama Peneliti	Pembahasan	Hasil Penelitian
7.	Kristina & Sunandar (2020)	Mengidentifikasi Risiko Fase Operasional Dan Pemeliharaan Proyek Stadion Equestrian, Jakarta Berbasis Pendekatan Public Private Partnership (PPP)	Faktor risiko yang berpengaruh terhadap fase operasional dan pemeliharaan infrastruktur olahraga equestrian provinsi DKI Jakarta dengan skema kerja sama pemerintah dan badan usaha (KPBU), sedangkan faktor risiko yang tidak berpengaruh yaitu biaya keamanan, biaya pemasaran dan pemeliharaan, risiko nilai aset turun, sekolah/kursus olahraga equestrian, sekolah/kursus pembuatan special footing (Kristiana & Sunandar, 2020).
8.	Nurhayati, Wahyuni, & Puspitasari (2021)	Menganalisis risiko Infrastruktur Jalan Tol dengan Skema Public Private Partnership (PPP) di ASEAN	Hasil analisa menunjukkan bahwa 10 faktor risiko yang paling banyak dilaporkan dalam literatur/ frekuensi tinggi yaitu Risiko Politik, Risiko Finansial, Risiko Desain, Konstruksi dan Uji Operasi, Risiko Operasi dan Pemeliharaan, Risiko Pendapatan, Risiko Force Majure, Risiko Lokasi, Risiko Kepemilikan Aset, Risiko Hubungan, dan Risiko Interface. Hasilnya menunjukkan bahwa ini adalah risiko paling signifikan dalam proyek jalan tol dengan skema PPP di ASEAN (Nurhayati et al., 2021).

**Sumber: Data Diolah, 2023**

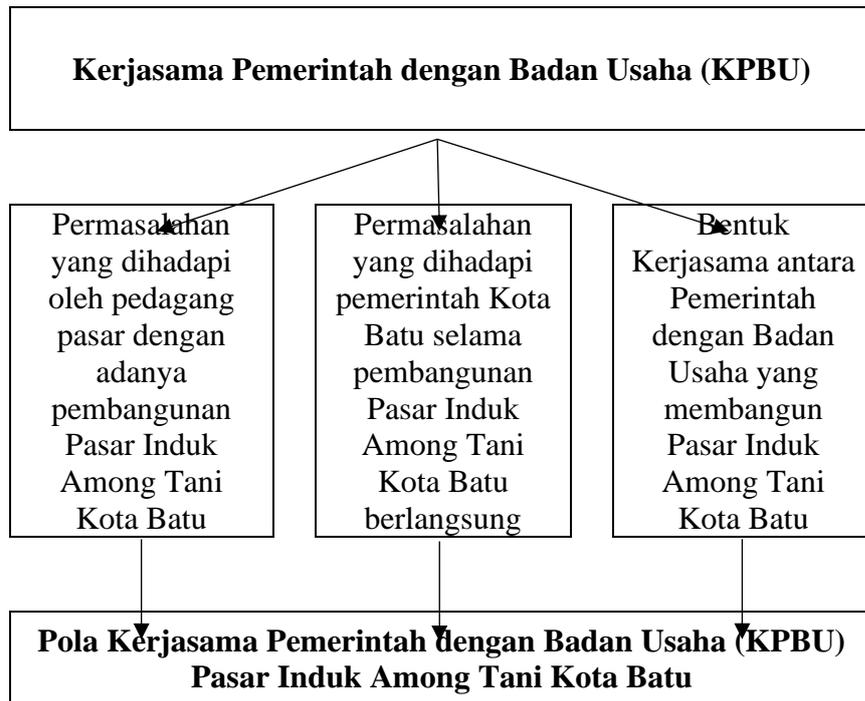
#### **2.4 Urgensi Penelitian**

Penelitian ini merupakan hasil modifikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Puspitasari & Santoso (2018). Salah satu persamaan dari penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Puspitasari & Santoso (2018) adalah kedua penelitian ini sama-sama berfokus pada identifikasi bentuk dari implementasi Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Hasil dari

bentuk implementasi Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) yang dilakukan Puspitasari & Santoso (2018) yaitu kontrak *Build-Operate-Transfer* (BOT) atau bangun kelola dan alih milik. Sedangkan pada penelitian ini penulis ingin mengetahui apa pola kerjasama yang digunakan pada pembangunan di Pasar Induk Among Tani Kota Batu ini. Selain itu, penulis tidak hanya ingin berfokus pada bentuk implementasinya saja, namun juga berfokus pada permasalahan-permasalahan apa yang dihadapi oleh semua pihak yang terlibat selama proses kerjasama ini berlangsung yaitu dari pihak pemerintah, perusahaan, serta masyarakat khususnya pedagang pasar.

## **2.5 Kerangka Teoritis**

Berdasarkan penelitian terdahulu serta landasan teori yang sudah dibahas mengenai pola Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) Pasar Induk Among Tani Kota Batu, dapat dijadikan gambar model proposal sebagai berikut:



**Gambar 1.2 Kerangka Teoretis**  
**Sumber: Data Diolah (2023)**