

## **PEMAKNAAN ASET PEMERINTAH DAERAH (SEBUAH STUDI FENOMENOLOGI)**

**Yohanis Lotong Ta'dung**

Universitas Kristen Indonesia Toraja

Email : ukipyohanis@yahoo.co.id

### **ABSTRAK**

Penelitian untuk mengungkap makna aset yang dipahami oleh pengelola keuangan daerah dan menemukan makna akuntansi aset bagi pengelola keuangan daerah telah dilaksanakan di kabupaten Mamasa. Paradigma interpretif dengan pendekatan fenomenologi digunakan untuk menganalisis data hasil wawancara mendalam terhadap pihak eksekutif dan legislatif. Perspektif aset didasarkan pada sumber pendanaan, kewenangan pengelolaan, serta fungsi dan kegunaan aset. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aset dalam perspektif sumber pendanaan dimaknai sebagai belanja modal yang digunakan dalam operasional pemerintah daerah, alat politik dan sumber penyelewengan anggaran. Berdasarkan perspektif kewenangan pengelolaan, aset dimaknai sebagai kekuasaan dari pengelola keuangan daerah dan modal simbolik/prestise bagi pejabat. Selanjutnya dalam perspektif fungsi dan kegunaan, aset dimaknai sebagai kesejahteraan individu, kesejahteraan organisasi, dan kesejahteraan masyarakat (kolektif). Hasil penelitian ini kemudian menjadi dasar bagi pemerintah daerah terkait transparansi dan akuntabilitas dalam mengelola aset pemerintah daerah. Kontribusi hasil penelitian diharapkan dalam pengembangan pengetahuan tentang teori akuntansi aset serta menjadi rujukan bagi peneliti selanjutnya dalam mengkaji aset pemerintah daerah.

**Kata Kunci :** Akuntansi Aset, Asset Pemerintah Daerah, Fenomenologi, Interpretif

## **THE MEANING OF LOCAL GOVERNMENT ASSETS (A PHENOMENOLOGY STUDY)**

**Yohanis Lotong Ta'dung**

Universitas Kristen Indonesia Toraja

Email : ukipyohanis@yahoo.co.id

### **ABSTRACT**

A study to discover the meaning of assets understood by local financial managers and find the meaning of asset accounting for local financial managers has been conducted in Mamasa district. The interpretive paradigm with the phenomenology approach is used to analyze the in-depth interview data on the executive and the legislative constituents. The asset perspective is based on the funding source, management authority, and the function and usefulness of the asset. The results show that assets in the perspective of funding sources are interpreted as capital expenditures used in local government operations, political tools and sources of budget misuse. Based on the perspective of management authority, the asset is interpreted as the power of the regional financial manager and symbolic/prestige capital for the officials. Furthermore, in the perspective of function and usefulness, assets are interpreted as the welfare of the individual, the welfare of the organization, and the welfare of society (collective). The results of this study then become the basis for local governments related to transparency and accountability in managing local government assets. The contribution of research results

is expected in the development of knowledge about the theory of asset accounting as well as a reference for further researchers in assessing local government assets.

**Key Words** : Asset Accounting, Local Government Asset, Phenomenology, Interpretive

## PENDAHULUAN

Akuntansi selama ini dipahami sebagai seperangkat prosedur rasional yang dijalin untuk memenuhi kebutuhan informasi yang berguna bagi pengambil keputusan dan pengendalian yang rasional (Watts dan Zimmereman, 1986; Horngren dan Foster, 1991). Pemahaman seperti ini menyebabkan akuntansi diibaratkan seperti teknologi yang keras, kongkret, kasat mata dan bebas dari nilai-nilai suatu masyarakat yang menyusun dan mempraktikkannya. Namun dalam perkembangannya akuntansi telah dipahami dalam konteks yang lebih luas yaitu dalam konteks organisasi dan sosial (Triyuwono, 2000 : 2). Dengan demikian akuntansi mulai dipandang sebagai suatu entitas yang terus berubah, tidak dipandang sebagai suatu entitas yang statis dan sudah selesai, melainkan sebagai suatu yang mengalami perubahan terus-menerus tergantung lingkungannya (Hopwood, 1987, 1990; Morgan, 1988; Miller dan Napier, 1993).

Fungsi akuntansi adalah sebagai sumber informasi berupa posisi keuangan yang tertuang dalam jumlah kekayaan (aset) hutang dan modal. Selain itu, akuntansi juga merupakan alat komunikasi dan alat pengukuran. Pengukuran dalam akuntansi berkaitan erat dengan atribut (nilai). Nilai berupa angka-angka yang terpampang dalam laporan keuangan akan memberi manfaat, bila didasari praktik-praktik akuntansi yang sehat. Pemilihan konsep tertentu yang relevan harus mempertimbangkan faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Praktik yang sehat meliputi nilai berupa kejujuran, keterbukaan, keadilan, dan adanya kepedulian terhadap pihak lain (Belkaoui, 2006 : 54).

Organisasi sektor publik telah terlibat dalam strategi perubahan kelembagaan, organisasi dan manajerial dalam rangka memenuhi kebutuhan yang semakin meningkat akan akuntabilitas keuangan, efisiensi dan efektifitas. Perubahan tersebut menjadikan sistem manajemen tradisional sektor publik yang awalnya terkesan birokratis, kaku dan hierarkis menjadi manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Perubahan manajemen sektor publik tersebut kemudian dikenal dengan istilah *New Public Management* (NPM). NPM berakar dari teori manajemen yang beranggapan bahwa praktik bisnis komersial dan manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik dan manajemen pada sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik, perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta, seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetisi tender, dan privatisasi perusahaan perusahaan publik (Mardiasmo, 2002).

Reformasi akuntansi pada sektor publik dengan pengenalan akuntansi akrual. Sistem akuntansi akrual telah diperkenalkan untuk memfasilitasi lembaga-lembaga sektor publik di Indonesia agar lebih efektif dan efisien dalam penyediaan layanan kepada masyarakat (Nasution, 2008). IFAC *Public Sector Committee* (2002) menyatakan bahwa pelaporan berbasis akrual bermanfaat dalam mengevaluasi kinerja pemerintah terkait biaya jasa layanan, efisiensi, dan pencapaian tujuan. Dengan pelaporan berbasis akrual, pengguna dapat mengidentifikasi posisi keuangan pemerintah dan perubahannya, bagaimana pemerintah mendanai kegiatannya sesuai dengan kemampuan pendanaannya sehingga dapat diukur kapasitas pemerintah yang sebenarnya. Sistem pengelolaan dan penyusunan laporan keuangan daerah berdasarkan system yang baru memberikan harapan akan terwujudnya sistem pengelolaan dan pelaporan keuangan daerah yang lebih transparan dan akuntanbel.

Audit BPK tahun 2016, BPK memeriksa 533 (98 %) Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) 2015 dari 542 Pemerintah Daerah (Pemda) yang wajib menyusun Laporan Keuangan (LK) 2015. Sedangkan 9 Pemda lainnya terlambat menyampaikan laporan keuangan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Hasil pemeriksaan atas 533 LKPD tahun 2015, BPK memberikan opini WTP atas 312 (58 %) LKPD, opini WDP atas 187 (35 %) LKPD, opini TMP atas 30 (6 %) LKPD, dan opini TW atas 4 (1 %) LKPD. Masalah utamanya adalah aset. Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI tersebut di atas, mengindikasikan bahwa perhatian terhadap aset pemerintah daerah menjadi penting dalam upaya perbaikan kualitas pengelolaan keuangan daerah. Audit terhadap LKPD kabupaten Mamasa tahun 2012 dan 2013 mendapat opini *disclamer*, ditahun 2014 mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Lemahnya kualitas pengelolaan keuangan daerah juga tercermin dari masih maraknya tingkat penyalahgunaan keuangan daerah (korupsi). Pengelolaan aset yang baik sangat mendukung proses pemberian layanan kepada masyarakat (Jolicoeur dan Barret, 2004).

Konsep aset juga telah mengalami perkembangan. Selain aset berwujud, telah dikembangkan konsep tentang aset tidak berwujud pada sektor publik. Aset tidak berwujud tersebut berupa aset sumber daya manusia, dalam hal ini berupa pengetahuan dan kompetensi. Aset pengetahuan memainkan peranan yang sangat strategis dalam suatu organisasi dan perlu dilakukan pengukuran dan pengungkapan. Aset juga telah berkembang pada ranah budaya. Akuntansi (termasuk akuntansi aset) yang merupakan hasil daya cipta manusia, tercipta sebagai upaya menjawab kebutuhan masyarakat, dipercaya tercipta melalui proses interaksi sosial (Hines, 1989).

Nilai-nilai yang melekat pada diri aktor (akuntan) juga dapat memengaruhi bagaimana mereka memaknai setiap istilah atau simbol (tanda) yang ada dalam laporan keuangan termasuk aset itu sendiri. Praktik akuntansi aset senantiasa berkembang sesuai dengan lingkungan di mana ia dipraktikkan dan dapat dimaknai berbeda oleh aktor yang berbeda. Oleh karena itu, studi tentang pemaknaan akuntansi aset pada pemerintah daerah menjadi lebih menarik dan memotivasi peneliti untuk memilih topik ini. Studi ini akan mengkaji lebih dalam tentang akuntansi aset yang dipahami dan dipraktikkan oleh aparatur pengelola keuangan daerah khususnya di Pemerintah Kabupaten Mamasa.

Fokus penelitian ini adalah bagaimana makna aset yang dipahami oleh pengelola keuangan daerah dan bagaimana makna akuntansi aset bagi pengelola keuangan daerah. Tujuan yang ingin dicapai dalam studi ini adalah untuk mendeskripsikan makna aset yang dipahami oleh pengelola keuangan daerah dan menemukan makna akuntansi aset bagi pengelola keuangan daerah.

## **LANDASAN TEORI**

### **Teori New Public Management (NPM)**

Teori *New Public Management* (NPM) berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan berorientasi kebijakan. Penggunaan paradigma NPM tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya, dan kompetensi tender. Manajemen memberikan perubahan manajemen sektor publik yang cukup drastis dari sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Pengelolaan aset melalui pengadopsian prinsip NPM ke dalam kebijakan strategis guna mewujudkan pengelolaan aset yang optimal, melalui langkah : restrukturisasi aset, membangun manajemen profesional, dan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi melalui sistem informasi manajemen.

### **Aset Daerah dan Sistem Pengelolaannya**

Istilah aset menjadi konsep hukum setelah didefinisikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Dalam lampiran II pemerintah tersebut, aset didefinisikan sebagai sumber daya ekonomi yang dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan dalam penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Mardiasmo (2002), menyatakan terdapat tiga prinsip dasar pengelolaan kekayaan aset daerah yakni : adanya perencanaan yang tepat, pelaksanaan/pemanfaatan secara efisien dan efektif, dan pengawasan (*monitoring*).

### **Siklus Pengelolaan Aset Daerah**

Perencanaan kebutuhan penganggaran, perencanaan dan penentuan kebutuhan pengadaan dan pemeliharaan aset daerah adalah sesuatu yang sangat penting guna menunjang kelancaran dan kesinambungan penyiapan kebutuhan serta perlengkapan untuk mengemban tugas dari unit (SKPD). Oleh karena itu, perencanaan yang baik, efisien dan efektif akan dapat menghemat pengeluaran anggaran belanja pemerintah daerah dan barang/aset daerah.

Wewenang perencanaan kebutuhan dan penganggaran, suatu SKPD bisa memiliki Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPT Daerah). Kepala UPT Daerah selaku kuasa pengguna barang milik daerah, berwenang dan bertanggung jawab mengajukan rencana kebutuhan barang milik daerah bagi unit kerja yang dipimpinnya. Rencana ini disampaikan kepada kepala SKPD. Sebetulnya perencanaan barang milik daerah terdiri dari dua hal, yaitu perencanaan kebutuhan barang milik daerah dan perencanaan pemeliharaan barang milik daerah.

Hal yang harus dipertimbangkan dalam melakukan perencanaan dan penganggaran barang milik daerah, perencanaan kebutuhan barang sebaiknya :

1. Untuk mengisi kebutuhan barang sesuai besaran organisasi/jumlah pegawai dalam satu organisasi.
2. Untuk mengganti barang-barang yang rusak, dihapus, dijual, hilang, mati atau sebab lain yang dapat dipertanggungjawabkan.
3. Didasarkan pada peruntukan standar perorangan. Oleh karena itu, setiap kali terjadi mutasi atau pertambahan jumlah personil, akan mempengaruhi kebutuhan barang.
4. Tingkat persediaan barang milik daerah bagi setiap tahun anggaran bersangkutan tetap dijaga agar efisien dan efektif.
5. Memperhatikan faktor teknologi.

### **Akuntabilitas dan Transparansi Aset Pemerintah Daerah**

Akuntabilitas dipandang sebagai kapasitas individu atau kelompok dalam kesediaannya untuk membuat laporan, memberikan penjelasan atau alasan berkaitan dengan apa yang telah dilakukan (Munro, 1996). Atau dalam istilah proses dipandang sebagai memberi dan menerima alasan atas apa yang telah dilakukan (Roberts dan Scapens, 1985). Selanjutnya, untuk bertanggungjawab atas kegiatan individu atau kelompok, maka diperlukan upaya untuk menjelaskan tindakan yang dilakukan dan alasan normatif yang dapat dibenarkan (Giddens, 1984 : 30). Dengan demikian, norma yang berlaku dalam akuntabilitas juga dapat didasarkan pada wacana dan narasi (Ezzamel, et al., 2007). Studi Stewart (1984) serta Goddard dan Burke (1991), menunjukkan bahwa setidaknya ada empat hal yang perlu menjadi bahan pertimbangan

utama dalam membangun sistem akuntabilitas. Pertimbangan pertama, yaitu proses di mana kelompok kepentingan memiliki akses dalam pengambilan keputusan dan evaluasi kinerja. Dalam hal ini, terdapat kebutuhan untuk mempertimbangkan berbagai aktor dalam proses akuntabilitas, hubungan di antara mereka dan dampak dari sistem informasi terhadap para aktor. Hal ini menyiratkan pengakuan aspek politik dan budaya dalam akuntabilitas.

Transparansi pada dasarnya untuk menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Prinsip transparansi tersebut memiliki dua aspek yakni komunikasi publik oleh pemerintah dan hak masyarakat terhadap akses informasi. Menurut Schiavo-Campo dan Tomasi (1999) dalam Mardiasmo (2006), pembuatan laporan keuangan adalah suatu bentuk kebutuhan transparansi yang merupakan syarat pendukung adanya akuntabilitas yang berupa keterbukaan (*openness*) pemerintah atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik. Transparansi informasi terutama informasi keuangan dan fiskal harus dilakukan dalam bentuk yang relevan dan mudah dipahami. Transparansi dapat dilakukan apabila ada kejelasan tugas dan kewenangan, ketersediaan informasi kepada publik, proses penganggaran yang terbuka, dan jaminan integritas dari pihak independen mengenai prakiraan fiskal, informasi, dan penjabarannya.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

### **Desain Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan fenomenologi yang dikemas dalam penelitian kualitatif dan mengangkat fenomena mengenai bagaimana makna aset yang dipahami oleh pengelola keuangan daerah dan bagaimana makna akuntansi aset bagi pengelola keuangan daerah di kabupaten Mamasa.

### **Jenis dan Sumber Data**

Penelitian ini menggunakan data primer yang diperoleh langsung dari lapangan (*field research*). Data tersebut berupa hasil wawancara dengan pihak eksekutif dan legislatif. Eksekutif terdiri dari Wakil Bupati, Kepala Dinas, Kepala Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), Bendahara Barang, Sekretaris Camat dan Lurah. Pihak legislatif terdiri dari Ketua Komisi III dan Anggota Komisi I DPRD Kabupaten Mamasa. Peneliti juga menggunakan data sekunder sebagai data pendukung, antara lain PSAP Nomor 07 Tahun 2010 dan laporan keuangan dinas terkait. Untuk mendapatkan data primer tersebut, peneliti menggunakan metode wawancara. Wawancara dilakukan untuk dapat menghasilkan data kualitatif yang mendalam. Peneliti memperoleh informan penelitian melalui cara *key person*. Peneliti menggunakan metode analisis dokumen. Dokumen tersebut didapatkan langsung dari dinas terkait. Dokumen yang paling berkompeten untuk dijadikan data pendukung penelitian adalah *Annual Report*. Selain *Annual Report*, dokumen lain juga dapat dijadikan sebagai data. Data tersebut antara lain dokumen administratif, surat, memo, agenda, kliping, artikel di media massa serta *Archival Report*. *Archival Report* merupakan catatan dinas tersebut.

### **Metode Analisis Data**

1. Membaca dan membaca kembali (*reading and re-reading*)
2. Pemberitahuan awal (*initial noting*)
3. Mengembangkan kemunculan tema-tema (*developing emergent themes*)
4. Mencari koneksi sebuah tema yang muncul secara tiba-tiba (*searching for connection a cross emergent themes*)
5. Memindahkan kasus selanjutnya (*moving the next cases*)
6. Mencari pola di seluruh kasus (*looking for patterns across cases*)

## PEMBAHASAN

### **Aset Daerah : Barang Modal, Alat Politik dan Sumber Penyalahgunaan Anggaran**

Perbedaan karakteristik organisasi pemerintah sebagai lembaga publik dengan organisasi swasta berakibat terhadap cara pandang pemerintah dalam memaknai aset-asetnya. Pemaknaan terhadap aset lebih dipengaruhi oleh cara pandang para aktor pengelola keuangan daerah dalam memahami aset. Aset dimaknai berdasarkan sumber pendanaan (anggaran), kewenangan pengelolaan, serta fungsi dan kegunaan dari setiap aset yang ada pada pemerintah daerah. Berdasarkan perspektif sumber pendanaan (anggaran), aset merupakan barang modal (*capital assets*) dan belanja modal merupakan sumber pendanaan aset dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam konteks ini, aset yang diperoleh akan dicatat dan dilaporkan sebagai aset dalam neraca sebesar nilai belanja modal yang tercantum dalam APBD.

Aset dipahami sebagai barang modal yang diperoleh melalui belanja modal dengan masa manfaat lebih dari satu tahun. Karena belanja modal itu sendiri merupakan suatu jenis pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan. Dalam konteks ini, aset lebih dipahami sebagai aset tetap baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, berwujud maupun tidak berwujud. Barang yang diperoleh selain dari belanja modal seperti belanja barang dan jasa tidak dikategorikan sebagai aset dalam pelaporan keuangan pemerintah daerah.

Dasar pemahaman ini telah memengaruhi lingkup/cakupan makna aset yang dipahami, di mana aset diidentikkan dengan barang modal yang dimiliki/dikuasai oleh pemerintah daerah dengan masa manfaat lebih dari satu tahun. Dengan demikian makna aset dalam perspektif ini hanya mencakup aset fisik atau aset non keuangan. Padahal selain aset tersebut juga ada kelompok aset lain. Kelompok aset yang lain tersebut yaitu aset finansial yang meliputi kas, piutang dan investasi.

Aset dapat digunakan sebagai alat politik seperti penggunaan kendaraan dinas, gedung untuk kegiatan kampanye dan perbaikan jalan raya karena dekat dengan pemilihan. Aset juga merupakan sumber penyelewengan anggaran seperti *mark up* anggaran, *mark down* dan laporan fiktif. Suatu barang dianggap sebagai aset manakala dananya bersumber dari belanja modal. Belanja modal menjadi dasar mendefinisikan dan memperlakukan barang yang diperoleh sebagai aset dalam pelaporan keuangan. Selanjutnya, dalam konteks pengelolaan keuangan daerah aset dimaknai sebagai Barang Milik Daerah yang merupakan barang modal yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan operasional pemerintahan atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Untuk tujuan akuntansi dan pelaporan keuangan daerah, Barang Milik Daerah hanya merupakan bagian dari seluruh aset yang dimiliki dan harus dilaporkan oleh pemerintah daerah.

Pemahaman seperti tersebut di atas, dapat dimaklumi karena pada beberapa tahun terakhir salah satu permasalahan besar dalam pengelolaan dan pelaporan keuangan pemerintah daerah adalah belum optimalnya sistem pengelolaan dan pelaporan aset tetap. Upaya perbaikan pengelolaan aset tetap sebagai wujud kepatuhan pada peraturan tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah telah banyak memengaruhi pemahaman pengelola keuangan daerah tentang makna aset dalam konteks pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam konteks ini, aset dimaknai sebagai Barang Milik Daerah

yang hanya mencakup aset non keuangan. Padahal, dalam konteks akuntansi keuangan daerah, aset memiliki cakupan yang lebih luas yakni meliputi aset keuangan dan aset non keuangan atau aset fisik.

Dengan demikian, pengelolaan aset tetap atau Barang Milik Daerah lebih banyak mewarnai pemahaman pengelola keuangan daerah terhadap makna aset. Di samping itu, kapasitas sumber daya manusia pengelola keuangan daerah di dalam pengelolaan dan pelaporan aset yang masih terbatas turut memengaruhi lingkup pemahaman mereka terhadap aset.

#### **Aset Daerah : Fasilitas Kekuasaan dan Modal Simbolik/Prestise**

Berdasarkan kewenangan pengelolaan aset pemerintah daerah dimaknai sebagai kekuasaan, baik untuk kepentingan pribadi maupun yang melekat pada jabatan. Aset sebagai kekuasaan bermakna bahwa pengelola keuangan daerah memiliki kekuasaan terhadap pengelolaan aset dan terdapat aset yang dimanfaatkan oleh pejabat sebagai fasilitas dalam melaksanakan aktivitasnya sebagai pemegang kekuasaan.

Pengelola keuangan daerah memiliki kewenangan (kekuasaan) untuk menentukan pemanfaatan dari setiap aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Pemanfaatan setiap aset sedapat mungkin memberikan kontribusi yang optimal dalam pencapaian tujuan pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan kekuasaan pengelola keuangan daerah dalam pengelolaan aset bukan sesuatu yang tidak terbatas dan tidak terkendali. DPRD selaku mitra pemerintah senantiasa melakukan fungsi pengawasan mulai penganggaran aset, pengadaan aset, sampai dengan penggunaan aset.

Pengelola keuangan daerah yang menempati suatu jabatan tertentu (pejabat) memiliki kekuasaan untuk memanfaatkan aset sebagai fasilitas yang disediakan untuk jabatan tersebut. Aset dimaknai sebagai fasilitas yang melekat pada suatu jabatan tertentu. Sehingga pemanfaatan aset tersebut lebih kepada kegiatan pejabat yang bersangkutan. Namun demikian, pejabat tersebut juga bertanggung jawab atas keamanan dari aset tersebut. Dengan cara demikian kendaraan dinas lebih terkendali pemanfaatannya dan keamanannya lebih dapat terjamin. Kendaraan dinas lebih terpelihara sehingga dapat memperpanjang umur ekonomisnya. Hal ini juga berdampak pada biaya pemeliharaan kendaraan dinas yang relatif dapat terkendali.

Selain sebagai kekuasaan, aset juga merupakan simbol simbolik/prestise bagi pejabat yang menggunakannya. Fasilitas dianggap sebagai penunjang atas hasil prestasi dirinya yang dipercaya menduduki jabatan tersebut. Baginya, bukan kualitas barangnya yang utama, tetapi penghargaan atas nilai perjuangan untuk sampai pada jabatannya.

Pengelolaan aset pemerintah daerah tidak sekedar administratif semata, tetapi lebih meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset pemerintah daerah. Oleh karena itu, lingkup pengelolaan aset pemerintah daerah mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, penggunaan, penatausahaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Pengelola keuangan daerah sebagai subyek pengelolaan aset, dapat menggunakan kewenangan (kekuasaan) yang dimiliki dalam menentukan pengelolaan aset pemerintah daerah. Kualitas pengelolaan aset sangat tergantung pada komitmen pengelola keuangan daerah dalam menggunakan kewenangan (kekuasaan) yang dimilikinya. Untuk itu, perlu adanya sistem pengelolaan yang baik terhadap aset pemerintah daerah, karena pengelolaan aset pemerintah dengan berpedoman pada

prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang baik akan mendukung terciptanya pengelolaan aset yang efisien dan efektif dalam kerangka pemberian pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Agar pengelolaan aset dapat berjalan dengan tertib dan optimal, maka seluruh tahapan pengelolaan aset perlu dilakukan dalam satu kesatuan sistem. Perencanaan yang tepat bertujuan agar penggunaan anggaran dalam pengelolaan aset dilakukan secara efisien dan efektif. Pengelolaan aset secara efisien dan efektif bertujuan agar pengelolaan aset pemerintah daerah dilakukan secara baik dan benar yaitu profesional, transparan dan akuntabel sehingga aset tersebut memberikan manfaat yang optimal baik itu untuk jalannya roda pemerintahan maupun untuk kesejahteraan masyarakat. Adanya pembinaan, pengawasan dan pengendalian diperlukan untuk menghindari penyimpangan dari peraturan yang berlaku dalam setiap tahapan dalam pengelolaan aset pemerintah daerah.

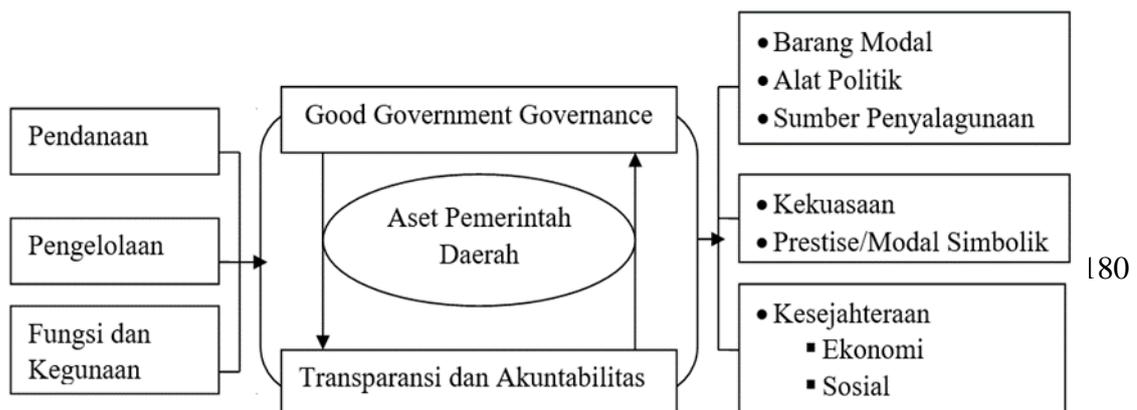
Aset pemerintah daerah pada umumnya bersumber dari dana APBD atau sumber pendanaan lain yang sah. Dana yang disediakan untuk perolehan aset terlebih dahulu dianggarkan dalam APBD dengan akun belanja modal. Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Harga perolehan aset meliputi harga beli aset itu sendiri termasuk pengeluaran yang berkontribusi langsung terhadap perolehan aset. Selain bersumber dari belanja modal, aset pemerintah daerah dapat diperoleh melalui sumber perolehan lain yang sah.

#### **Nilai Sosial dan Ekonomi : Makna Aset dalam Perspektif Fungsi dan Manfaat**

Berdasarkan fungsi dan kegunaannya, aset pemerintah daerah dimaknai sebagai kesejahteraan, dan kesejahteraan masyarakat (kolektif) diatas individu dan organisasi. Aset kesejahteraan terdiri dari tiga macam. Pertama, aset untuk kesejahteraan individu yaitu aset yang diperuntukkan sebagai fasilitas yang mendukung pelaksanaan tugas pejabat sekaligus sebagai kesejahteraan bagi pejabat yang bersangkutan. Kedua, aset untuk kesejahteraan organisasi yaitu aset yang diperuntukkan sebagai fasilitas operasional kantor pemerintah daerah sekaligus sebagai kesejahteraan seluruh staf (pegawai) pemerintah daerah. Ketiga, aset untuk kesejahteraan masyarakat (kolektif) yaitu aset yang dapat dimanfaatkan secara langsung oleh masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat yang terdiri dari dua macam yaitu barang merit dan barang publik murni. Penggunaan aset untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara kolektif lebih diutamakan daripada aset untuk kesejahteraan individu maupun organisasi. Karenanya, penggunaan aset pemerintah daerah lebih dominan pada aset-aset yang berupa fasilitas layanan publik yang mendukung pelayanan sosial atau aset yang dapat dimanfaatkan secara langsung oleh masyarakat. Dengan demikian makna aset merupakan kesejahteraan nilai sosial maupun ekonomi bagi masyarakat.

#### **Konstruksi Model Pemaknaan Aset Daerah**

Aset dapat dipandang dari berbagai perspektif yang melingkupi lingkungan organisasi pemerintah daerah seperti perspektif sumber pendanaan, perspektif kewenangan pengelolaan, serta perspektif fungsi dan kegunaan setiap aset pemerintah daerah.



Dalam perspektif sumber pendanaan, aset merupakan barang modal (*capital assets*) yang digunakan dalam operasional pemerintah daerah. *Capital assets* bersumber dari belanja modal dalam APBD dengan karakteristik aset fisik seperti aset tetap. Aset dalam perspektif pendanaan bukan hanya masalah teknis tetapi juga merupakan alat politik dan sumber penyalahgunaan kekuasaan. Selanjutnya, dalam perspektif kewenangan pengelolaan, aset merupakan kekuasaan bagi aktor pengelola keuangan daerah. Pengelola keuangan daerah memiliki kewenangan (kekuasaan) untuk menentukan penggunaan suatu aset pemerintah daerah, dan terdapat beberapa jenis aset sebagai fasilitas kekuasaan yang dipergunakan pejabat dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Selain itu aset dianggap sebagai modal simbolik/prestise bagi pejabat atau yang diberikan kewenangan untuk menggunakan fasilitas karena jabatannya.

Sementara dalam perspektif fungsi dan kegunaan, aset merupakan kesejahteraan baik kesejahteraan individu, kesejahteraan organisasi, maupun kesejahteraan masyarakat (kolektif). Aset kesejahteraan individu merupakan aset pemerintah daerah yang dipergunakan sebagai fasilitas seorang pejabat tertentu. Aset kesejahteraan organisasi merupakan aset yang dipergunakan oleh seluruh staf dalam operasional kantor. Kemudian, aset kesejahteraan masyarakat (kolektif) merupakan aset operasional pemerintah daerah yang dipergunakan oleh staf dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat atau aset yang dipergunakan secara langsung oleh masyarakat. Keutamaan aset untuk kesejahteraan masyarakat (kolektif) baik secara ekonomi maupun sosial.

Seluruh aset pemerintah daerah diupayakan untuk dikelola secara efektif dan efisien dengan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*). Selanjutnya, aset-aset tersebut dicatat dan dilaporkan dalam laporan keuangan pemerintah daerah. Pelaporan (akuntansi) aset pemerintah daerah merupakan bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan aset dalam rangka menuju pengelolaan aset yang lebih transparan dan akuntabel. Transparan dalam arti bahwa data aset pemerintah daerah dapat diandalkan dan informasi tentang aset lebih terbuka untuk umum. Pelaporan aset dimaksudkan sebagai bentuk akuntabilitas publik dan sebagai upaya untuk memperoleh legitimasi dari masyarakat akan pengelolaan aset pemerintah daerah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa aset pemerintah daerah merupakan barang modal (*capital assets*) yang dikuasai oleh pemerintah daerah yang digunakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan pegawai pemerintah dan masyarakat umum yang mesti dikelola secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

### **Kesimpulan**

Pemaknaan terhadap aset lebih dipengaruhi oleh cara pandang para aktor pengelola keuangan daerah dalam memahami aset.

#### 1. Pemaknaan Aset Berdasarkan Perspektif Sumber Pendanaan :

- a. Aset pemerintah daerah dipahami sebagai barang modal (*capital assets*) yang digunakan dalam menunjang kegiatan operasional pemerintah daerah. Aset dipahami sebagai barang modal yang diperoleh melalui belanja modal yaitu dianggarkan dengan masa manfaat lebih dari satu tahun. Aset lebih dipahami sebagai barang modal baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak.

- b. Aset merupakan sarana politik bagi aparaturnya pemerintah daerah yaitu berkaitan dengan penyalahgunaan aset untuk kepentingan politik (dalam Pilkada).
  - c. Aset menjadi sumber penyalahgunaan anggaran oleh aparaturnya pemerintah daerah, baik dalam perencanaan dan pengadaan.
2. Pemaknaan Aset Berdasarkan Perspektif Kewenangan Pengelolaan :
    - a. Aset pemerintah daerah dipahami sebagai kekuasaan aktor pengelola keuangan daerah. Aset sebagai kekuasaan bermakna bahwa pengelola keuangan daerah memiliki kekuasaan terhadap pengelolaan aset baik secara pribadi maupun yang melekat pada jabatan.
    - b. Aset merupakan modal simbolik/prestise bagi pejabat itu sendiri.
  3. Pemaknaan Aset Berdasarkan Perspektif Fungsi dan Kegunaan :

Aset pemerintah daerah dipahami sebagai kesejahteraan, dan keutamaan aset untuk kesejahteraan masyarakat (kolektif) melebihi aset untuk kesejahteraan individu dan kesejahteraan organisasi. Aset untuk kesejahteraan (*welfare assets*) merupakan aset/barang modal (*capital assets*) yang digunakan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat baik yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan pelayanan maupun yang digunakan secara langsung oleh masyarakat. Aset tersebut mengandung nilai ekonomi dan sosial di masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adam, B., Mussari, R. dan Jones, R. 2011. *The Diversity of Accrual Policies in Local Government Financial Reporting : An Examination of Infrastructure, Art and Heritage Assets in Germany, Italy and The UK*. Financial Accountability & Management, 27 (2), pp. 106-133.
- Anthony, R. N. 2001. *The Fatal Defect in the Federal Accounting System*. Public Budgeting and Finance, 20 (4), pp. 1-10.
- Barret, P. 2004. *Financial Management in The Public Sector-How Accrual Accounting and Budgeting Enhances Governance and Accountability*. The Proceeding of Challenge of Change : Driving Governance and Accountability, Singapore : CPA Forum.
- Belkaoui, A. R. 2006. *Accounting Theory*. Five Edition. Terjemahan oleh Ali Akbar Yulianto dan Rinawati Dermauli. Jakarta : Salemba Empat.
- Belkaoui, A. R. 1992. *Accounting Theory*. Chicago : Academic Press Limited.
- BPK RI. 2016. *Iktisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 Tahun 2006*. dapat di akses melalui web BPK, PDF.
- Bungin, B. 2007. *Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial*. Jakarta : Kencana Prenama Media Group.
- Bungin, M. Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*. Jakarta Prenada Media Group. Jakarta.
- Cheng, R. H. dan Harris, J. E. 2000. *External Reporting of Capital Assets : A Sources and Uses Model*. Dalam Caperchione, E. dan Mussari, R. (Eds), *Comparative Issues in Local Government Accounting*, Kluwer Academic Publishers, London, pp. 191-209.
- Christiaens, J. 2000. *Municipal Accounting Reform in Flanders : An Empirical Study of The Outcomes*. Dalam Caperchione, E. dan Mussari, R. (Eds), *Comparative Issues in Local Government Accounting*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 103-124.
- Christiaens, J. dan Rommel, J. 2008. *Accruals Accounting Reforms : Only for Business Like (Parts of) Governments*. Financial Accountability and Management, 24 (1), pp. 59-75.

- Christopher and Rothstein, Henry and Spackman, Michael and Rees, Judith and Baldwin, Robert. 1999. *Explaining Risk Regulation Regimes : Exploring The Minimal Feasible Response Hypothesis*. Health, Risk and Society, 1 (2). 151-166. ISSN 1369-8575.
- Chua, W. F. 1986. *Radical Developments in Accounting Thought*. The Accounting Review, LXI (4), pp. 601-631.
- Ian Mackintosh, Chairman. 2003. *Transition to the Accrual Basis of Accounting : Guidance for Governments and Government Entities, Issued by The International Federation Of Accountants*. New York 10017 United States of America.
- Djamhuri, A. dan Mahmudi. 2006. *New Public Management, Accounting Reform and Institutional Perspective of Public Sector Accounting in Indonesia*. Jurnal Bisnis dan Akuntansi, 3, pp. 301-321.
- Fiol, C. M. 1989. *A Semiotic Analysis of Corporate Language : Organizational Boundaries and Joint Venturing*. Administrative Science Quarterly, 34, pp. 277-303.
- Francis, J. R. 1990. *After Virtue? Accounting is a Moral and Discursive Practice*. Accounting, Auditing and Accountability Journal, 3 (3), pp. 5-17.
- Hines, R. D. 1989. *The Sociopolitical Paradigm in Financial Accounting Research*. Accounting, Auditing, and Accountability Journal, 2 (1), pp. 52-76.
- Hopwood, A. G. 1987. *The Archeology of Accounting Systems*. Accounting, Organizations and Society, 12 (3), pp. 207-234.
- <https://ituinisana.wordpress.com/2012/05/22/akuntansi-dan-kapitalisme/>
- Jolicoeur, P. W. dan Barrett, J. T. 2004. *Coming of Age : Strategic Asset Management in the Municipal Sector*. Journal of Facilities Management, 3 (1), pp. 41-52.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Andi Yogyakarta.
- Mardiasmo. 2004. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah : Good Governance Democratization, Local Government Financial Management, Public Policy, Reinventing Government, Accountability Probity, Value for Money, Participatory Development*. Serial Otonomi Daerah, Yogyakarta : Andi.
- Mardiasmo. 2006. *Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik : Suatu Sarana Good Governance*. Jurnal Akuntansi Pemerintahan.
- Miller, P. dan Napier, C. 1993. *Genealogies of Calculation*. Accounting, Organizations and Society, 18 (7/8), pp. 631-647.
- Monsen, N. dan Nasi, S. 1998. *The Contingency Model of Governmental Accounting Innovations : A Discussion*. European Accounting Review, 7 (2), pp. 275-288.
- Morgan, G. 1988. *Accounting as Reality Construction : Toward A New Epistemology for Accounting Practice*. Accounting, Organizations and Society, 13 (5), pp. 477-485.
- Nasution, A. 2008. *Reforming The State and Local Government Financial Management (Perbaikan Keuangan Negara dan Daerah)*. Jakarta : Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang *Standar Akuntansi Pemerintahan*. 2005. Jakarta : Departemen Keuangan Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang *Standar Akuntansi Pemerintahan*. 2010. Jakarta : Departemen Keuangan Republik Indonesia.

- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang *Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*.
- Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang *Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintahan* sebagaimana telah beberapa kali diubah dan yang terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2007.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang *Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang *Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang *Penyerahan Prasana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Pemukiman kepada Pemerintah Daerah*.
- Pramuka, B. A. dan Goedono. 1990. *Prinsip Akuntansi Berwawasan Lingkungan (Suatu Evaluasi terhadap PAI). Dalam Teori Akuntansi : Isu-Isu Kontemporer*. Yogyakarta : Andi Offset.
- Riduwan, A. 2009. *Tafsir Sosial Laba Akuntansi : Kajian Semiotika Dekonstruktif Berbasis Filsafat Jacques Derrida*. Disertasi. Malang : Program Doktor Ilmu Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya.
- Roberts, J., dan Scapens, R. 1985. *Accounting Systems and Systems of Accountability : Understanding Accounting Practices in Their Organizational Context*. Accounting, Organisations and Society, pp. 443-456.
- Siegel dan Marconi. 1989. *Behavioral Accounting*. Cincinnati : South-Western Publishing Co.
- Siregar, Doli. D. 2004. *Management Asset : Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah sebagai CEO's pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Swardjono. 2002. *Akuntansi Pengantar : Proses Penciptaan Data, Pendekatan Sistem*. Yogyakarta : BPFE.
- Swardjono. 2005. *Teori Akuntansi : Perekayasaan Pelaporan Keuangan*. Edisi Ketiga. Cetakan Pertama. Yogyakarta : BPFE.
- Tricker, R. I. 1978. *Research in Accounting*. Arthur Young Lecture No. 1. University of Glasgow Press.
- Tores, L. 2004. *Accounting and Accountability : Recent Developments in Governmental Financial Information Systems*. Public Administration and Development, 24, pp. 447-456.
- Triuwono, I. 2000. *Organisasi dan Akuntansi Syariah*. Yogyakarta : LKIS.
- Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang *Keterbukaan Informasi Publik*. 2008. Jakarta : Republik Indonesia.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang *Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah*.
- Undang-Undang No. 32 dan 33 Tahun 2004, Tentang *Pemerintahan Daerah dan Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Fokusmedia. Bandung. 2006.
- Watts, R. L. dan Zimmerman, J. L. 1986. *Positive Accounting Theory*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc.

Muda W, Sumini. 2010. *Modul Pengelolaan Barang Milik Daerah*, Pidiklat Kementerian Keuangan Republik Indonesia.