

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia memiliki banyak warisan dari leluhur yang dapat diberikan apresiasi untuk membentuk rasa cinta kepada tanah air. Berbagai peninggalan leluhur menjadikan bukti akan adanya peristiwa atau momentum yang menjadi awal mula adanya Indonesia saat ini. Provinsi Sumatera Utara salah satu tempat yang memiliki cerita sejarah di masa lalu. Tepatnya wilayah Kota Medan merupakan suatu kota di Provinsi Sumatera Utara yang menjadi tempat sejarah. Banyak bentuk peninggalan yang ada dapat ditemukan, seperti logam, keramik dan batu.

Peninggalan-peninggalan sejarah yang ada, dapat dilihat pada museum yang ada di Kota Medan. Museum tidak hanya didirikan begitu saja tanpa ada tujuan dari pembangunan museum tersebut. Pemerintah Indonesia telah menerbitkan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang museum, yakni Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2015. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2015 pasal 1 ayat 1 menjelaskan bahwa “museum adalah lembaga yang berfungsi melindungi, mengembangkan, memanfaatkan, dan mengkomunikasikannya kepada masyarakat”.

Pada dasarnya akuntansi merupakan proses penyajian dan pengukuran ekonomi yang kemudian dibentuk menjadi sebuah Laporan Keuangan yang diberikan kepada pengguna laporan tersebut. Menurut *American Institute of Certified Public Accountant* (2006), akuntansi didefinisikan sebagai seni

pencatatan, penggolongan, dan pengikhtisaran dengan cara tertentu dalam ukuran moneter, transaksi dan kejadian-kejadian yang umumnya bersifat keuangan termasuk menafsirkan hasil-hasilnya. Hasil akhir dari proses akuntansi adalah Laporan Keuangan yang merupakan ringkasan dari proses pencatatan, yang bersumber dari segala bentuk transaksi keuangan yang terjadi selama tahun buku yang bersangkutan.

Standar Akuntansi Pemerintahan di Indonesia sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 24 Tahun 2005 berbasis Kas menuju Akrual (*cash toward accrual*). Setelah berjalan sekian waktu, peraturan tersebut mengalami perubahan menjadi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 berbasis Akrual (*accrual basis*) yang resmi berlaku pada tanggal 22 Oktober 2010. Adapun tujuan dari adanya akuntansi pemerintahan tersebut yakni berfungsi sebagai bentuk akuntabilitas yaitu untuk pertanggungjawaban urusan keuangan negara (Gade, 2000:89). Dengan adanya standar akuntansi pemerintahan yang baru, nantinya diharapkan terciptanya bentuk laporan keuangan yang akuntabel, relevan di sektor pemerintahan.

Dalam Laporan Keuangan terdapat berbagai macam komponen, salah satunya adalah komponen aset. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Lampiran I.08-PSAP tentang Aset Tetap Berbasis Akrual, aset didefinisikan sebagai sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau 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 untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya (termasuk yaitu aset bersejarah).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2010, laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Peninggalan bersejarah atau dalam dunia akuntansi dikenal dengan istilah aset bersejarah (*heritage assets*) merupakan aset yang harus dilindungi karena nilai historisnya. Aset bersejarah didefinisikan sebagai sebuah aset dengan kualitas sejarah, seni, ilmiah, teknologi, geofisik atau lingkungan yang dipegang dan dipelihara untuk berkontribusi bagi ilmu pengetahuan dan kebudayaan serta member manfaat bagi entitas penggunanya (*Accounting Standards Board, 2006*).

Aset bersejarah tergolong dalam aset tetap, karena aset bersejarah memenuhi definisi aset tetap. Pedoman Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) No. 07 Tahun 2010 menyatakan bahwa aset tetap merupakan “aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum”.

Akuntansi untuk aset bersejarah (*heritage assets*) menjadi salah satu topik pembahasan yang hingga saat ini masih menjadi perdebatan. Terdapat banyak definisi yang dapat menggambarkan tentang hakikat dari aset bersejarah. Namun, keadaan yang ada saat ini belum ada definisi hukum yang dapat dengan pasti menjelaskan aset bersejarah tersebut. Dengan sifat khusus dan unik dari aset bersejarah, isu valuasi juga memicu munculnya suatu perdebatan akan hal ini (Basnan, 2015).

Menurut Agustini (2011), aset bersejarah merupakan salah satu aset yang dilindungi oleh negara. Aset tersebut sangat berharga bagi sebuah bangsa karena aset bersejarah merupakan wujud dari budaya, sejarah dan identitas bagi bangsa itu sendiri. Bukan hanya nilai ekonomi yang dapat dihasilkan dari aset tersebut, namun juga nilai-nilai yang terkandung di dalamnya seperti nilai seni, budaya, sejarah, pendidikan, pengetahuan dan lain-lain yang harus dijaga dan dipelihara kelestariannya.

Dari pemaparan yang sudah ada, dapat diketahui bahwa tidak akan mudah untuk membuat agar aset bersejarah bisa dapat diakui, dinilai, dan diungkapkan secara efektif menggunakan sistem perhitungan yang harus sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, sehingga tidak akan ada lagi pembahasan yang kurang jelas mengenai perlakuan akuntansi terhadap aset bersejarah yang ada.

Aset bersejarah (*heritage assets*) terdiri dari beberapa jenis diantaranya adalah bangunan bersejarah, monument, situs arkeologi, kawasan konservasi, dan karya seni. Aset bersejarah adalah aset dengan kualitas spesifik yang tidak dapat

direplikasi, serta tidak memiliki umur yang terbatas (Aversano dan Ferrone, 2012). Aversano dan Christiaens (2012) berpendapat bahwa aset bersejarah dengan pada umumnya karena aset terbatas tersebut tidak dapat diproduksi ulang, digantikan dan juga tidak memungkinkan kondisinya untuk diperdagangkan.

Pengelolaan aset bersejarah merupakan salah satu yang menjadi tanggungjawab serta kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk upaya melindungi dan memperkuat budaya bangsa. Hal yang terkait dengan pengelolaan aset bersejarah terhadap perlakuan akuntansi sebagaimana yang dimaksud untuk mengetahui pengakuan, pengukuran, penilaian, penyajian, pengungkapan, serta poin-poin yang diatur dalam Permendagri No. 17 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah terkait dengan aset tersebut.

Menurut *International Public Sector Accounting Standards 17 – Property, Plant and Equipment* paragraf 11, sebagian dari *heritage assets* memberikan potensi manfaat lainnya pada pemerintah selain nilai sejarahnya seperti potensi wisata misalnya candi, monumen, gedung bersejarah, tempat-tempat purbakala, area konservasi; potensi digunakannya sebagai perkantoran, sekolah, rumah sakit ataupun potensi manfaat terbatas misalnya karya seni dan reruntuhan.

Aset bersejarah yang menjadi bagian koleksi museum yang dikuasai serta diperoleh negara, aset tersebut dikategorikan sebagai bagian Barang Milik Negara (BMN) sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 pasal 1 dijelaskan bahwa Barang

Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Pengakuan aset tetap di uraikan dalam PSAP No. 07 paragraf 15 menyatakan bahwa aset tetap diakui pada saat manfaat ekonomi masa depan dapat diperoleh dan nilainya dapat diukur dengan handal. Pengakuan aset tetap akan handal bila aset tetap telah diterima atau diserahkan hak kepemilikannya dan atau pada saat penguasaannya berpindah (PSAP No. 07 paragraf 18).

Aset tetap dinilai dengan biaya perolehan. Apabila penilaian aset tetap dengan menggunakan biaya perolehan tidak memungkinkan maka nilai aset tetap didasarkan pada nilai wajar pada saat perolehan (PSAP No. 07 paragraf 20). Untuk penilaian awal dari aset tetap yaitu, barang berwujud yang memenuhi kualifikasi untuk diakui sebagai suatu aset tetap, pada awal harus diukur berdasarkan biaya perolehan. Bila aset tetap diperoleh dengan tanpa nilai, biaya aset tersebut adalah sebesar nilai wajar pada saat aset tersebut diperoleh (PSAP No. 07 paragraf 23-24).

Suatu aset bersejarah memiliki nilai atau *fair value*, yang mana jika aset bersejarah ini diperjual belikan dapat bernilai sangat tinggi. Penilaian dan pengungkapan aset bersejarah dalam laporan keuangan perlu diteliti lagi kebenarannya, untuk mencegah manipulasi data atau segala bentuk dari tindak kecurangan dan kesalahan. Laporan keuangan yang dibuat harus sesuai antara standar akuntansi yang digunakan dengan entitas terkait yang membuat laporan keuangan.

Untuk posisi aset bersejarah sendiri didalam laporan keuangan dijelaskan dalam PSAP No. 07 tidak mengharuskan pemerintah untuk menyajikan aset bersejarah (*heritage assets*) di neraca, namun aset tersebut harus diungkapkan dalam Catatan Atas Laporan Keuangan. Aset bersejarah harus disajikan dalam bentuk unit koleksi yang dimiliki atau jumlah unit monument, dalam Catatan atas Laporan Keuangan dengan tanpa nilai. Menurut Barton (2000), dimasukkannya aset bersejarah dalam laporan keuangan memerlukan penentuan nilai buku mereka yang mencerminkan karakteristik artistik, historis dan budaya. Hal ini bermasalah karena nilai artistik, historis dan budaya sulit dihitung dalam istilah moneter.

Terdapat dua alternatif yang dapat digunakan untuk aset bersejarah. Pertama, aset tersebut dimasukkan dalam CaLK saja, yang masuk dalam kategori ini adalah aset bersejarah yang memberikan potensi manfaat kepada pemerintah berupa nilai seni, budaya dan sejarah saja. Dalam CaLK, aset bersejarah hanya ditulis sejumlah unit aset dan keterangan yang berkaitan dengan aset tersebut. Kedua, aset bersejarah dimasukkan dalam neraca, yang masuk dalam kategori ini adalah aset bersejarah yang memberikan potensi manfaat kepada pemerintah selain nilai sejarahnya. Aset bersejarah dinilai seperti layaknya aset tetap lain di dalam neraca (Sunanto, 2017).

Salah satu museum yang sangat dikenal dan memiliki banyak koleksi, khususnya benda-benda bersejarah adalah Museum Negeri Provinsi Sumatera Utara, diresmikan pada tanggal 19 April 1982 oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Dr. Daoes Yoesoef. Museum ini juga dikenal dengan sebutan Gedung Arca, nama lain dari museum ini berasal karena jika kita berkunjung ke

Museum Negeri ini, di pintu masuk museum kita akan menemukan dua buah arca yang dipamerkan secara berjajar. Karena yang pertama adalah arca-arca tersebut, hal ini yang menjadi alasan masyarakat mengenal museum ini sebagai Museum Gedung Arca. Dua buah koleksi arca inilah yang bernama Makara, yang merupakan koleksi pertama yang dimiliki museum, peletakan pertama oleh Presiden Republik Indonesia pertama Ir. Soekarno, tahun 1954 silam.

Museum Negeri ini memiliki banyak aset, baik itu aset non operasional ataupun aset tetap yang digunakan untuk operasional. Mengingat pentingnya laporan keuangan yang dapat berdampak pada keberlangsungan suatu instansi pemerintah, maka penyusunan laporan keuangan yang benar sesuai dengan standar yang ditentukan menjadi hal menarik untuk diteliti.

Observasi yang telah dilakukan selama kurang lebih satu minggu, peneliti telah melakukan survey serta wawancara kepada salah satu pihak informan utama. Wawancara tahap pertama yang telah dilaksanakan peneliti di Museum Negeri Provinsi Sumatera Utara yaitu pada Rabu, 1 Maret 2017 pukul 13.30 WIB dengan sumber informan Ibu Martina Silaban selaku Kepala Museum Negeri Provinsi Sumatera Utara. Beliau mengatakan bahwa perlakuan akuntansi terhadap koleksi aset bersejarah yang ada di Museum tersebut belum sepenuhnya mengikuti standar yang telah ditetapkan pemerintah. Hal tersebut karena belum adanya kepastian penjelasan untuk aset bersejarah.

Kemudian, terdapat beberapa penjelasan terkait dengan perlakuan akuntansi yang ada diantaranya adanya aset yang bermasalah dalam beberapa waktu terakhir, misalnya dari koleksi aset yang mengalami kerusakan dan aset

yang hilang. Selanjutnya terdapat perbedaan cara pengukuran dari tiap-tiap jenis koleksi aset bersejarah yang ada. Dilihat dari sisi pemeliharaan dan pengawasan terhadap koleksi aset bersejarah yang ada, beliau mengatakan bahwa pihak museum hanya melakukan pemeliharaan dan pengawasan sebatas bagaimana fungsi dari tiap-tiap pegawai museum secara umum. Terdapat juga perbedaan penyajian yang dilakukan pihak Museum Negeri terhadap koleksi aset bersejarah yang masih dalam keadaan baik maupun dalam keadaan baik maupun dalam keadaan tidak baik (rusak).

Adanya perbedaan cara pengukuran terhadap aset bersejarah yang ada di Museum tersebut terjadi karena belum adanya kepastian hukum mengenai aset bersejarah, sampai saat ini aset bersejarah masih mengikuti penjelasan dari aset tetap pada umumnya. Aset bersejarah terdiri dari dua jenis, yaitu *operational heritage assets* dan *non-operational heritage assets*, hal ini membuat pihak Museum kesulitan untuk melakukan pengukuran atas aset bersejarah. Jika dilihat dari karakteristiknya aset bersejarah berbeda dengan aset tetap, yang mana pengukuran untuk aset tetap diukur dengan menggunakan *historical cost*, sedangkan aset bersejarah sendiri diukur dengan cara menjumlahkan *historical cost* dengan *historical value*. Akan lebih baik jika adanya peraturan tersendiri yang mengatur tentang aset bersejarah tanpa mengaitkannya dengan aset tetap.

Berdasarkan penjelasan yang diberikan oleh Kepala Museum Negeri Provinsi Sumatera Utara tersebut, peneliti melihat ada hal yang menarik menjadi sisi dari permasalahan yang muncul tersebut sehingga menarik perhatian peneliti untuk melakukan penelitian mengenai aset bersejarah yang ada di Museum Negeri

ini adalah mengenai pengelolaan perlakuan akuntansi aset bersejarah (*heritage assets*) tersebut dilihat dalam pengakuan, penilaian, serta penyajian dan pengungkapannya dalam pelaporan keuangan pada entitas ini serta dapatkah akuntansi sebagai teknologi mampu memperlakukan aset bersejarah dengan lebih baik atau lebih tepat.

Peneliti melihat terdapat dua hal yang dapat menjadi titik fokus dari penelitian ini yang pertama dilihat dari pemaparan sebelumnya bahwa belum adanya kepastian penjelasan untuk aset bersejarah di dalam SAP PP No.71 Tahun 2010, sehingga entitas yang terkait juga belum dapat sepenuhnya mengikuti standar akuntansi yang telah diatur oleh pemerintah. Hal ini membuat peneliti ingin menelusuri lebih dalam seperti apa entitas pemerintah tersebut menjalankan tugas tanpa kejelasan yang pasti. Titik fokus yang kedua peneliti melihat epada pengelolaan terhadap perlakuan akuntansi bagi aset bersejarah (*heritage assets*) di Museum Negeri Provinsi Sumatera Utara, baik dari segi pengakuan, pengukuran, penilaian, serta penyajian dan pengungkapannya dalam laporan keuangan entitas pemerintah daerah.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan metode kualitatif. Karena dengan metode kualitatif diharapkan dapat mengungkap pengalaman pengelolaan yang terkait secara langsung dengan aset bersejarah (*heritage assets*) dalam menghadapi fenomena problematika akuntansinya. Metode kualitatif juga dapat memberikan rincian yang kompleks mengenai fenomena tersebut, selanjutnya diikuti dengan mengidentifikasi hal-hal yang terjadi dalam penelitian dapat diikuti dengan pemilihan pendekatan informal terkait metode fenomenologi,

metode ini adalah cara menemukan masalah penelitian berdasarkan hasil observasi terhadap fakta atau kejadian.

Untuk setting penelitian dipilih pada Museum Negeri Provinsi Sumatera Utara karena dipandang layak untuk mempresentasikan bentuk dari aset bersejarah (*heritage assets*) yang merupakan tempat aset bersejarah yang sudah dikenal banyak oleh masyarakat luas daerah Kota Medan. Penelitian ini dilakukan secara umum dengan tujuan untuk dapat menganalisis, memahami serta menjawab problematika terkait pengelolaan aset bersejarah dilihat dari sisi perlakuan akuntansi dalam hal ini adalah pengakuan, penilaian, pengukuran, penyajian dan pengungkapan *heritage assets* pada Museum Negeri Provinsi Sumatera Utara tersebut, maka dengan pengamatan selama beberapa waktu penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul **“Pengelolaan Aset Bersejarah (*Heritage Assets*) Terhadap Perlakuan Akuntansi melalui Pendekatan Fenomenologi pada Museum Negeri Provinsi Sumatera Utara”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan judul dan uraian di atas, agar peneliti lebih sistematis dan terfokus, maka penulis mencoba mengidentifikasi masalahnya, yaitu apakah pengelolaan aset bersejarah (*heritage assets*) terhadap perlakuan akuntansi pada Museum Negeri Provinsi Sumatera Utara sudah mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 07 Tahun 2010 tentang Aset Bersejarah (*heritage assets*)?

1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah merupakan hal yang sangat penting untuk ditetapkan sebelum sampai pada tahap pembahasan selanjutnya. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka penelitian tersebut difokuskan pada Pengelolaan aset bersejarah (*heritage assets*) terhadap perlakuan akuntansi dilihat melalui Standar Akuntansi Pemerintah (diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010) dari segi pengakuan, penilaian, pengungkapan serta penyajian sejalan dengan kesesuaian menurut Standar Akuntansi Pemerintah Nomor 07 Tahun 2010 tentang Aset Bersejarah (*Heritage Assets*)

1.4 Rumusan Masalah

Dengan adanya latar belakang yang tersaji di atas, ada pun perumusan masalah yang akan dibahas dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

- a. Apakah aset bersejarah (*heritage assets*) memenuhi standar aset dari sisi akuntansi?
- b. Apakah aset bersejarah (*heritage assets*) dapat dianggap sebagai kelas aset terpisah dan bukan kelas *Property, Plant and Equipment* sesuai dengan IPSAS 17?
- c. Bagaimana perlakuan akuntansi terkait dengan pengakuan, penilaian, penyajian serta pengungkapan aset bersejarah (*heritage assets*) dalam pelaporan keuangan?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui hal terkait tentang bagaimana pengelolaan aset bersejarah (*heritage assets*) terhadap perlakuan akuntansi dilihat dari Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 pada Lampiran I.08 Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual-Pernyataan Nomor 07 Akuntansi Aset Tetap mengenai Aset Bersejarah (*Heritage Assets*).

1.6 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Museum

Sebagai bahan masukan bagi pengelola museum dalam upaya untuk pengelolaan aset bersejarah (*heritage assets*) yang baik dan sesuai dengan peraturan yang ada sehingga operasional museum sehari-hari dapat berjalan lancar.

2. Bagi Akademisi

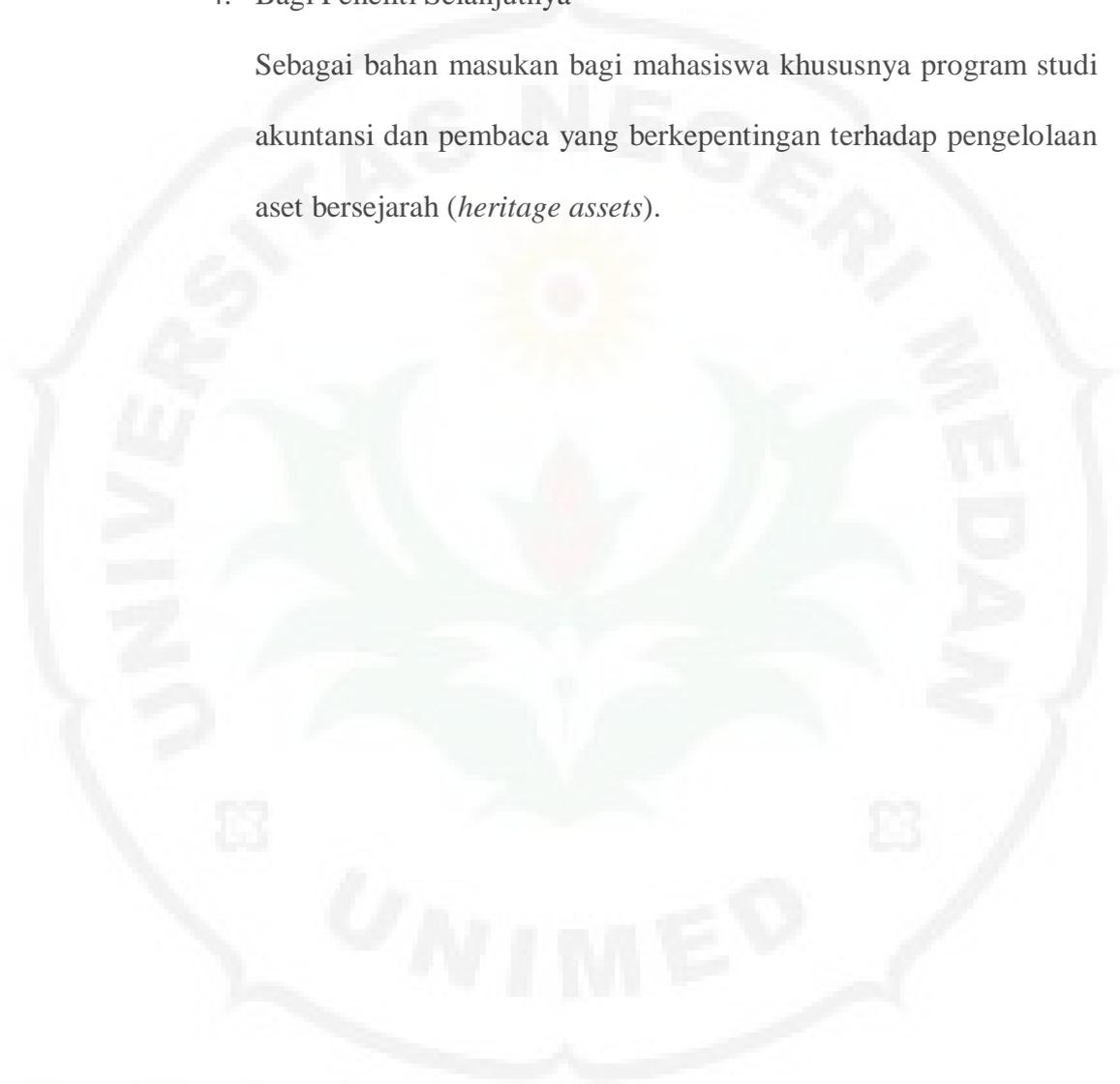
Untuk memberikan tambahan informasi mengenai analisis pengelolaan aset bersejarah (*heritage assets*).

3. Bagi Penulis

Untuk menambah wawasan pengetahuan penulis mengenai pengelolaan aset bersejarah (*heritage assets*) pada museum sehingga dapat membandingkan antara teori dan praktik.

4. Bagi Peneliti Selanjutnya

Sebagai bahan masukan bagi mahasiswa khususnya program studi akuntansi dan pembaca yang berkepentingan terhadap pengelolaan aset bersejarah (*heritage assets*).



THE
Character Building
UNIVERSITY