

Transformasi Praktik Pelaporan Properti Investasi dalam Implementasi PSAP 17: Studi pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

Camiliya Faza Aulia¹, Divany Presita Br Sitepu², Muhammad Alvian Zulkarnain³, Nabila Aulia Permatasari⁴

¹⁻⁴ Politeknik Keuangan Negara STAN, Tangerang Selatan, Indonesia

Info Artikel

Article history:

Received: Sep, 2026
Revised: Sep, 2026
Accepted: Sep, 2026

Kata Kunci:

PSAP 17, Properti Investasi, Pengungkapan, Nilai Wajar, Transparansi

Keywords:

PSAP 17, Investment Property, Disclosure, Fair Value, Transparency

ABSTRAK

PSAP 17 mewajibkan pemerintah daerah menyajikan Properti Investasi sebagai kelompok aset tersendiri dan mengungkapkannya dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK), tetapi bukti empiris tentang transisi ini pada pemerintah daerah masih terbatas. Penelitian ini menganalisis perubahan praktik pelaporan dan kualitas pengungkapan Properti Investasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebelum dan sesudah penerapan PSAP 17. Dengan pendekatan kualitatif deskriptif-komparatif berbasis analisis dokumen dan desain studi kasus tunggal sebelum-sesudah, penelitian ini menelaah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang telah diaudit BPK untuk tahun anggaran 2021-2024 dengan matriks delapan dimensi pelaporan dan indeks pengungkapan 11 item berlandaskan teori institusional. Hasilnya, Properti Investasi disajikan sebagai pos tersendiri dengan model biaya sejak 2022 dan meningkat dari Rp1,53 triliun menjadi Rp5,75 triliun pada 2024. Indeks pengungkapan naik dari 0% (2021) menjadi 45,5% (2024), tetapi tetap di bawah 50% dan tanpa informasi nilai wajar, yang berkaitan dengan sifat kondisional ketentuan PSAP 17. Penelitian ini menemukan *decoupling* parsial sehingga ketentuan pengungkapan dan kedalaman informasi CaLK perlu diperkuat.

ABSTRACT

PSAP 17 requires local governments to present investment property as a separate asset class and to disclose it in the Notes to the Financial Statements (CaLK), yet empirical evidence on this transition at the local government level remains limited. This study analyses changes in the reporting practices and disclosure quality of investment property in the DKI Jakarta Provincial Government before and after PSAP 17. Using a descriptive-comparative qualitative approach based on document analysis and a single-case before-after design, it examines the audited local government financial statements for fiscal years 2021-2024 with an eight-dimension reporting matrix and an 11-item disclosure index grounded in institutional theory. Investment property has been presented as a separate line item under the cost model since 2022, rising from IDR 1.53 trillion to IDR 5.75 trillion in 2024. The disclosure index increased from 0% (2021) to 45.5% (2024) but remained below 50%, with no fair value information disclosed, which is linked to the conditional nature of PSAP 17. The study finds partial decoupling; disclosure requirements and the depth of information in the CaLK need strengthening.

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.



Corresponding Author:

Name: Camiliya Faza Aulia

Institution: Politeknik Keuangan Negara STAN, Tangerang Selatan, Indonesia

Email: amel_4131230217@pknstan.ac.id

1. PENDAHULUAN

Reformasi tata kelola keuangan negara di Indonesia dalam dua dekade terakhir bergerak ke arah pelaporan yang semakin transparan dan akuntabel. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang disusun sesuai standar akuntansi pemerintahan yang berlaku umum merupakan upaya konkret untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara (Republik Indonesia, 2003). Salah satu wujud arah reformasi ini adalah terbitnya standar akuntansi pemerintahan yang mengatur pos-pos pelaporan yang sebelumnya belum mendapat perhatian memadai, dan salah satunya adalah Properti Investasi.

Pemerintah daerah menguasai berbagai aset properti, mulai dari lahan, gedung, hingga bangunan komersial, yang tidak digunakan untuk menjalankan fungsi pemerintahan sehari-hari, melainkan disewakan atau dimanfaatkan pihak ketiga untuk menghasilkan pendapatan. Tanpa standar yang secara khusus mengatur perlakuan aset semacam ini, properti tersebut lazim tercatat dalam pos Aset Tetap atau Aset Lainnya tanpa klasifikasi yang mencerminkan tujuan penguasaannya. Akibatnya, informasi seperti pendapatan sewa, nilai wajar aset, dan risiko pemanfaatan oleh pihak ketiga berpotensi tidak terungkap secara memadai, sehingga nilai ekonomis dan potensi pendapatannya sulit ditelusuri oleh publik maupun auditor. Persoalan ini menyentuh akuntabilitas pengelolaan kekayaan daerah, terutama ketika pemerintah daerah dituntut mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di tengah keterbatasan fiskal.

Data agregat menunjukkan bahwa pemanfaatan aset daerah belum optimal. Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kanwil Sumatera Barat (2024) mencatat bahwa pada periode 2022-2023 rasio kontribusi PAD terhadap nilai aset tetap pemerintah daerah secara nasional hanya Rp0,12 untuk setiap Rp1,00 aset. Rendahnya rasio ini berkaitan dengan aset idle, yaitu aset yang tidak digunakan langsung dalam operasional pemerintahan tetapi juga belum dimanfaatkan secara produktif, yang menjadi perhatian dalam agenda optimalisasi aset (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, 2023). Properti yang disewakan atau dimanfaatkan pihak ketiga berpotensi menjadi sumber PAD nonpajak yang berkelanjutan karena menghasilkan arus kas berulang (*recurring income*), tetapi potensi itu hanya dapat dinilai secara akuntabel apabila asetnya diklasifikasikan, diukur, dan diungkapkan secara tepat dalam laporan keuangan. Departemen Ekonomika dan Bisnis Sekolah Vokasi Universitas Gadjah Mada (DEB SV UGM, 2024) menyatakan bahwa pemisahan Properti Investasi dari Aset Tetap berkaitan dengan upaya meningkatkan PAD dan akuntabilitas pemerintahan. Bagi Provinsi DKI Jakarta, yang mengelola portofolio properti tersebar di berbagai wilayah administratif dan dimanfaatkan beragam pihak, mulai dari Badan Usaha Milik Daerah hingga swasta, urgensi ini lebih tinggi karena menyangkut kepercayaan publik atas pengelolaan kekayaan daerah dalam jumlah besar.

Persoalan tersebut tercermin dalam sejumlah temuan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi DKI Jakarta. Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Tahun 2021 mencatat bahwa penatausahaan aset daerah masih perlu ditingkatkan. LHP Tahun 2023 mengungkap bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta belum menerima pendapatan sewa lahan dari sejumlah pihak, termasuk Jakpro dan Bank DKI, serta bahwa potensi pendapatan dari pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) belum seluruhnya didukung perjanjian kerja sama yang memadai. LHP terkait juga mencatat bahwa Aset Tetap Tanah yang

berasal dari Surat Izin Penunjukan Penggunaan Tanah (SIPT) berpotensi tercatat ganda, sebagian belum didukung Berita Acara Serah Terima (BAST) dari pengembang, dan penyelesaian Konstruksi Dalam Pengerjaan (KDP) berlarut-larut. Temuan-temuan ini tidak secara langsung menyorot pos Properti Investasi dan sebagian muncul setelah PSAP 17 berlaku, tetapi menggambarkan lemahnya kualitas data aset dasar dan penatausahaan aset yang disewakan. Kondisi ini penting karena reklasifikasi aset ke pos Properti Investasi sangat bergantung pada akurasi data aset sebelumnya. Dengan demikian, persoalan pengelolaan Properti Investasi tidak hanya berupa ketiadaan pos akuntansi yang tepat, tetapi juga kualitas penatausahaan aset yang mendasarinya.

Untuk menjawab persoalan tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 85/PMK.05/2021 tentang Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua Nomor 17 tentang Properti Investasi. Standar ini berlaku efektif untuk laporan keuangan mulai Tahun Anggaran (TA) 2022 dan menjadi standar akuntansi pemerintahan pertama di Indonesia yang secara eksplisit memisahkan Properti Investasi dari Aset Tetap (Direktorat Jenderal Perbendaharaan, 2023; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021). PSAP 17 mendefinisikan properti investasi sebagai properti yang dikuasai untuk menghasilkan pendapatan sewa atau untuk kenaikan nilai, atau keduanya, dan bukan untuk digunakan dalam kegiatan operasional pemerintahan, penyediaan layanan publik, atau tujuan administratif. Kriteria ini menentukan klasifikasi: properti yang masih digunakan untuk mendukung fungsi pemerintahan atau pelayanan publik tetap dicatat sebagai Aset Tetap, sedangkan properti yang semata-mata dikuasai untuk memperoleh sewa atau kenaikan nilai direklasifikasi ke pos Properti Investasi. Perubahan ini bukan sekadar perubahan nomenklatur akun, karena menuntut identifikasi dan evaluasi ulang klasifikasi aset yang selama ini digunakan (Ramadhan & Martani, 2023).

Di balik kemajuan tersebut, PSAP 17 memuat ketentuan yang berpotensi menimbulkan kesenjangan antara kewajiban normatif dan kapasitas implementasi. PSAP 17 mewajibkan pemerintah mengukur Properti Investasi setelah pengakuan awal dengan model biaya (*cost model*), pendekatan yang relatif mudah diterapkan karena konsisten dengan basis pengukuran Aset Tetap. Pengungkapan nilai wajar (*fair value*) dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) baru dituntut apabila entitas melakukan revaluasi (PSAP 17 paragraf 60), sedangkan revaluasi hanya dapat dilakukan berdasarkan ketentuan pemerintah yang berlaku secara nasional. Ketentuan ini berbeda dari *International Accounting Standard* (IAS) 40 *Investment Property*. IAS 40 paragraf 32 mewajibkan entitas menentukan nilai wajar properti investasinya, baik untuk pengukuran (model nilai wajar) maupun untuk pengungkapan (model biaya), dan paragraf 79(e) mewajibkan entitas pengguna model biaya mengungkapkan nilai wajar tersebut, sedangkan paragraf 75 mengatur pengungkapan metode dan asumsi signifikan penentuannya serta peran penilai independen yang berkualifikasi profesional (IFRS Foundation, 2021). Dengan demikian, IAS 40 menuntut nilai wajar diungkapkan terlepas dari model pengukuran yang dipilih, sedangkan PSAP 17 menggantungkannya pada pelaksanaan revaluasi.

Kesenjangan ini semakin relevan karena, berbeda dengan entitas korporasi yang umumnya memiliki akses rutin pada jasa penilai independen atau Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), pemerintah daerah pada umumnya belum memiliki mekanisme penilaian (*appraisal*) rutin yang terintegrasi dengan siklus pelaporan keuangan tahunan. Konsekuensinya, informasi nilai wajar berisiko tidak tersedia bagi pengguna laporan keuangan, meskipun klasifikasi dan pengukuran Properti Investasi sudah lebih tertata dibandingkan sebelum PSAP 17 berlaku.

Kajian akademik tentang penerapan PSAP 17 masih terbatas dan cenderung terfokus pada evaluasi teknis di tingkat pemerintah pusat, Barang Milik Negara (BMN), dan Badan Layanan Umum (BLU). Sejauh penelusuran penulis, belum ditemukan studi yang menelaah secara mendalam transisi penerapan standar ini pada pemerintah daerah berskala besar seperti Provinsi DKI Jakarta. Kesenjangan kedua terletak pada desain penelitian: karena PSAP 17 baru efektif sejak TA 2022, studi yang membandingkan praktik pelaporan sebelum dan sesudah penerapan pada satu lokus masih jarang, dan data pascapenerapan yang telah diaudit baru tersedia untuk tiga tahun anggaran (2022-2024). Kesenjangan ketiga, yang paling substansial, menyangkut pengungkapan

nilai wajar. Literatur berbasis IAS 40 banyak menguji pilihan antara model nilai wajar dan model biaya pada entitas korporasi yang mencari laba (Israeli, 2015; Olante & Lassini, 2022), sedangkan pengujian empiris atas kualitas dan tantangan pengungkapan nilai wajar pada entitas pemerintah yang wajib memakai model biaya belum banyak dilakukan, khususnya di Indonesia.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan melalui tiga unsur. Pertama, lokus penelitian adalah pemerintah daerah ibu kota dengan portofolio Properti Investasi yang kompleks, mencakup tanah, gedung dan bangunan, hingga jalan, irigasi, dan jaringan yang direklasifikasi dari berbagai sumber, termasuk aset fasilitas sosial dan fasilitas umum (Fasos-Fasum) serta aset idle. Kedua, desain penelitian menggunakan pendekatan sebelum-sesudah (*before-after*) pada periode transisi standar yang masih baru, dengan TA 2021 sebagai periode sebelum penerapan, TA 2022 sebagai tahun transisi, dan TA 2023-2024 sebagai periode sesudah penerapan, sehingga dinamika perubahan dapat ditangkap secara longitudinal dan tidak hanya pada satu titik waktu. Ketiga, kerangka analisis memakai lensa ganda, yaitu PSAP 17 sebagai standar domestik dengan IAS 40 dan *International Public Sector Accounting Standard* (IPSAS) 16 sebagai pembanding internasional, sehingga penelitian tidak hanya menilai kepatuhan terhadap ketentuan domestik, tetapi juga sejauh mana praktik pelaporan pemerintah daerah selaras dengan prinsip pengungkapan nilai wajar internasional.

Penelitian ini merumuskan empat pertanyaan penelitian. Pertama, bagaimana praktik pelaporan Properti Investasi, mencakup kebijakan akuntansi, klasifikasi, penyajian, dan pengungkapan, pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebelum penerapan PSAP 17? Kedua, bagaimana perubahan praktik pelaporan tersebut terjadi pada awal dan setelah penerapan PSAP 17? Ketiga, bagaimana kualitas dan kelengkapan pengungkapan Properti Investasi, khususnya nilai wajar, berbeda antara periode sebelum dan sesudah penerapan PSAP 17? Keempat, apa tantangan pengungkapan nilai wajar di bawah model biaya yang diamanatkan PSAP 17 dan bagaimana implikasinya bagi transparansi pelaporan keuangan pemerintah daerah?

Berdasarkan pertanyaan tersebut, penelitian ini bertujuan (1) mendeskripsikan praktik pelaporan Properti Investasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebelum penerapan PSAP 17 (TA 2021); (2) menganalisis perubahan dan perkembangan praktik pelaporan setelah penerapan; (3) menilai kualitas dan kelengkapan pengungkapan, termasuk nilai wajar, secara komparatif antarperiode; dan (4) mengidentifikasi tantangan pengungkapan nilai wajar serta implikasinya bagi transparansi. Secara teoretis, penelitian ini memperkaya literatur tentang transisi standar akuntansi sektor publik, khususnya pengungkapan nilai wajar pada entitas pemerintah. Secara praktis, temuan penelitian dapat menjadi masukan bagi Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP), Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) DKI Jakarta, dan BPK dalam mengevaluasi implementasi PSAP 17. Dari sisi kebijakan, temuan ini dapat menjadi pertimbangan untuk memperkuat pedoman teknis penerapan PSAP 17, khususnya ketentuan pengungkapan nilai wajar.

Artikel ini terdiri atas enam bagian. Bagian kedua membahas tinjauan pustaka dan kerangka teoritis, bagian ketiga menguraikan metode penelitian, bagian keempat menyajikan hasil penelitian, bagian kelima membahas temuan, dan bagian keenam memuat kesimpulan, keterbatasan, dan saran.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Institusional dan Decoupling

Organisasi kerap mengadopsi struktur formal bukan semata karena tuntutan efisiensi internal, melainkan untuk memperoleh legitimasi dari lingkungan institusionalnya, seperti regulator, auditor, dan publik (Meyer & Rowan, 1977). Ketika perubahan struktur formal terjadi tanpa diikuti perubahan praktik keseharian organisasi, fenomena tersebut dikenal sebagai *decoupling* (Meyer & Rowan, 1977). Gagasan ini diperluas melalui konsep isomorfisme institusional, yang menjelaskan kecenderungan organisasi dalam satu medan menjadi homogen akibat tekanan koersif

(*coercive isomorphism*) dari regulasi yang mewajibkan (DiMaggio & Powell, 1983). Konsep *decoupling* menjadi landasan teoretis untuk menelaah kesenjangan antara kepatuhan formal dan substansi pengungkapan dalam pelaporan keuangan sektor publik.

Dalam konteks Indonesia, pembentukan akun Properti Investasi yang terpisah dari Aset Tetap merupakan respons atas tekanan koersif Peraturan Menteri Keuangan Nomor 85/PMK.05/2021 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021). Pertanyaannya, apakah substansi pengungkapan, terutama nilai wajar, mengikuti perubahan struktural tersebut atau justru berjalan terpisah. Gambar 1 menggambarkan bagaimana satu tekanan regulasi dapat melahirkan dua pola: sebagian aspek pelaporan mengikuti perubahan struktur, sedangkan aspek lain, khususnya nilai wajar, berjalan di jalur yang berbeda.



Gambar 1. Kerangka *Decoupling*: Adopsi Struktural versus Praktik Substantif

Sumber: Diolah Penulis, Mengadaptasi Meyer dan Rowan (1977) serta DiMaggio dan Powell (1983)

2.2 Ketentuan Properti Investasi dalam PSAP 17, IPSAS 16, dan IAS 40

PSAP 17 mendefinisikan properti investasi sebagai properti yang dikuasai untuk menghasilkan pendapatan sewa dan/atau kenaikan nilai, bukan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, dimanfaatkan masyarakat umum, produksi atau penyediaan barang dan jasa, tujuan administratif, atau dijual atau diserahkan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat (Direktorat Jenderal Perbendaharaan, 2023). Definisi ini selaras dengan IPSAS 16 dan, secara paralel, IAS 40 di sektor privat (International Public Sector Accounting Standards Board [IPSASB], 2006; IFRS Foundation, 2021). Perbedaannya terletak pada ketentuan pengukuran dan pengungkapan. IPSAS 16 menganjurkan pengukuran pada nilai wajar saat entitas pertama kali mengadopsi standar, kemudian memberi opsi model biaya atau model nilai wajar untuk pengukuran selanjutnya. IAS 40 juga memberi pilihan kebijakan akuntansi antara kedua model tersebut (IFRS Foundation, 2021). PSAP 17 lebih konservatif: seluruh entitas pemerintah wajib memakai model biaya untuk pengukuran setelah pengakuan awal, tanpa opsi model nilai wajar. Nilai wajar hanya menjadi dasar pengakuan awal apabila properti diperoleh bukan dari pembelian (paragraf 17), dan revaluasi hanya dimungkinkan berdasarkan kebijakan pemerintah yang berlaku secara nasional (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021). Perbandingan ketiga standar disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Perbandingan IPSAS 16, IAS 40, dan PSAP 17

Aspek	IPSAS 16	IAS 40 (sektor privat)	PSAP 17
Pengukuran pada pengakuan awal atau <i>first adoption</i>	Nilai wajar dianjurkan (<i>encouraged</i>)	Tidak diatur khusus (adopsi umum IFRS)	Nilai perolehan; nilai wajar hanya bila diperoleh bukan dari pembelian (par. 17)
Pengukuran setelah pengakuan awal	Opsi model biaya atau model nilai wajar	Opsi model biaya atau model nilai wajar (pilihan kebijakan akuntansi)	Hanya model biaya; revaluasi atas kebijakan pemerintah
Pengungkapan nilai wajar	Wajib, terlepas dari model pengukuran	Wajib (par. 32 dan 79(e)), terlepas dari model pengukuran	Kondisional: hanya apabila entitas melakukan revaluasi (par. 60)

Sumber: Diolah penulis dari IPSASB (2006), IFRS Foundation (2021), dan Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2021)

Baris terakhir Tabel 1 menjadi titik penting penelitian ini. IPSAS 16 dan IAS 40 mewajibkan pengungkapan nilai wajar dalam catatan atas laporan keuangan apa pun model pengukurannya, sedangkan PSAP 17 mengaitkan pengungkapan tersebut dengan revaluasi. Karena revaluasi bergantung pada kebijakan pemerintah secara nasional, kewajiban pengungkapan nilai wajar pada pemerintah daerah bersifat bersyarat. Pertanyaannya adalah bagaimana ketentuan ini tercermin dalam praktik pelaporan di lapangan.

2.3 Penelitian Terdahulu

Pengalaman implementasi IPSAS di berbagai negara memberi petunjuk bahwa mengadopsi kerangka aturan baru tidak otomatis menjamin terpenuhinya substansi pengungkapan. Ismaili et al. (2021), yang menyurvei akuntan dan auditor sektor publik di Kosovo, menemukan bahwa reformasi menuju akuntansi akrual berbasis IPSAS berkontribusi pada perbaikan pengambilan keputusan dan akuntabilitas, tetapi proses adaptasinya tidak mudah. Sulaiman dan Odunlade (2025), dengan objek pemerintah daerah di Ogun State, Nigeria, melaporkan hubungan positif antara adopsi IPSAS dan akuntabilitas keuangan. Olaru (2023), melalui kuesioner kepada 164 praktisi akuntansi pemerintah daerah di Rumania, menemukan hubungan positif secara statistik antara adopsi IPSAS dan kualitas pelaporan keuangan, dengan catatan bahwa regulator tetap perlu memastikan kepatuhan implementasinya di lapangan. Hubungan positif semacam ini tidak serta-merta berarti setiap butir pengungkapan wajib benar-benar terpenuhi.

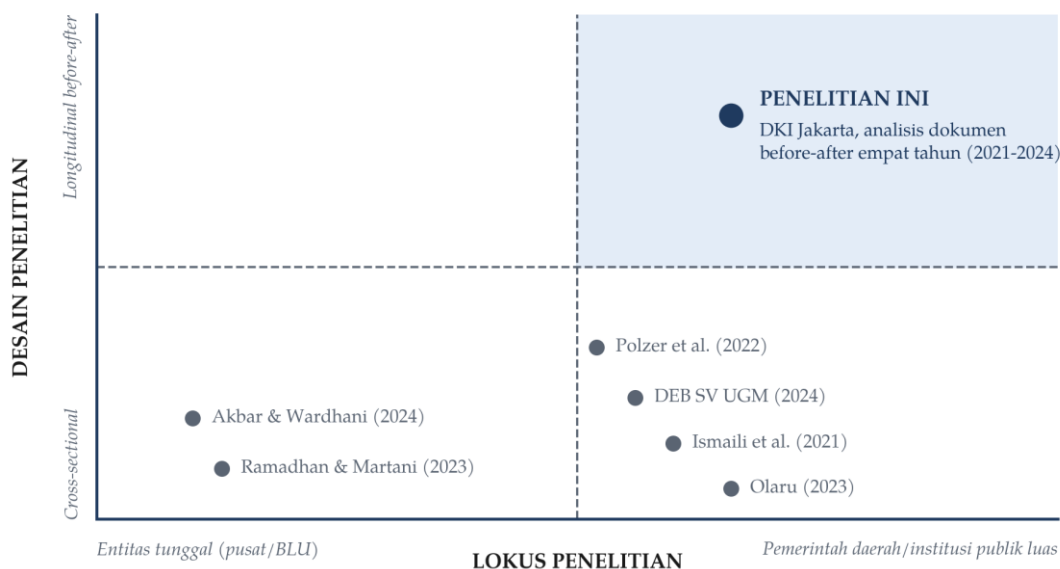
Di Eropa, Gomes et al. (2019) menunjukkan bahwa implementasi IPSAS untuk laporan keuangan konsolidasian di Portugal dan Spanyol menuntut sumber daya manusia dan infrastruktur teknologi yang besar, meski akhirnya membawa keselarasan yang lebih baik antara akuntansi pemerintah dan akuntansi korporasi. Polzer et al. (2022), yang meneliti sembilan negara Eropa, menemukan bahwa penyimpangan dari IPSAS "asli" jauh lebih lazim daripada yang diperkirakan, dengan alasan mulai dari ketidakcocokan konteks lokal hingga keterbatasan sumber daya. Mengadopsi standar internasional apa adanya tidak sederhana, dan dalam proses penyesuaian itulah celah antara struktur dan substansi, atau *decoupling* dalam istilah Meyer dan Rowan (1977), biasanya muncul.

Di sektor privat, literatur IAS 40 menunjukkan dinamika serupa. Keputusan entitas Eropa untuk mengakui atau sekadar mengungkapkan nilai wajar properti investasi dipengaruhi faktor kontraktual dan karakteristik institusional negara asal perusahaan (Israeli, 2015). Olante dan Lassini (2022) menegaskan bahwa pola serupa masih bertahan. Olante (2025) menelaah 212 perusahaan *real estate* yang terdaftar di bursa Eropa selama 2014-2023 dan menemukan bahwa, satu dekade lebih setelah adopsi awal IAS 40, keandalan dan komparabilitas nilai wajar masih diperdebatkan, sementara

perusahaan dengan properti investasi lebih besar cenderung memilih mengungkapkan nilai wajar karena dianggap lebih mencerminkan kinerja mereka.

Kajian PSAP 17 di Indonesia masih sedikit dan sebagian besar terpusat di pemerintah pusat. Akbar dan Wardhani (2024) menyimulasikan penyajian ulang Laporan Keuangan Pemerintah Pusat dengan pengukuran nilai wajar dan menyimpulkan bahwa penyajian saat ini sudah sesuai dengan PSAP 17 secara formal, tetapi akan lebih bermakna bagi pemangku kepentingan bila memakai nilai wajar. Ramadhan dan Martani (2023) mengevaluasi penerapan PSAP 17 di Lembaga Manajemen Aset Negara dan menemukan bahwa standar ini tidak mengganggu proses bisnis inti entitas, tetapi menyisakan kendala administrasi akuntansi, sehingga merekomendasikan sistem pencatatan yang lebih tersinkronisasi. Pada tingkat pemerintah daerah, DEB SV UGM (2024) melaporkan, berdasarkan analisis laporan keuangan pemerintah daerah se-Pulau Jawa, bahwa belum semua pemerintah daerah menyajikan akun Properti Investasi, antara lain karena kebijakan akuntansi Properti Investasi yang belum diatur memadai di masing-masing pemerintah daerah.

Gambar 2 memetakan studi-studi tersebut pada dua sumbu, yaitu lokus penelitian dan desain penelitian. Kuadran pemerintah daerah dengan desain longitudinal *before-after* nyaris kosong, dan di situlah penelitian ini memposisikan diri.



Gambar 2. Peta Posisi Penelitian: Mengisi Kekosongan pada Kuadran Pemerintah Daerah-Longitudinal

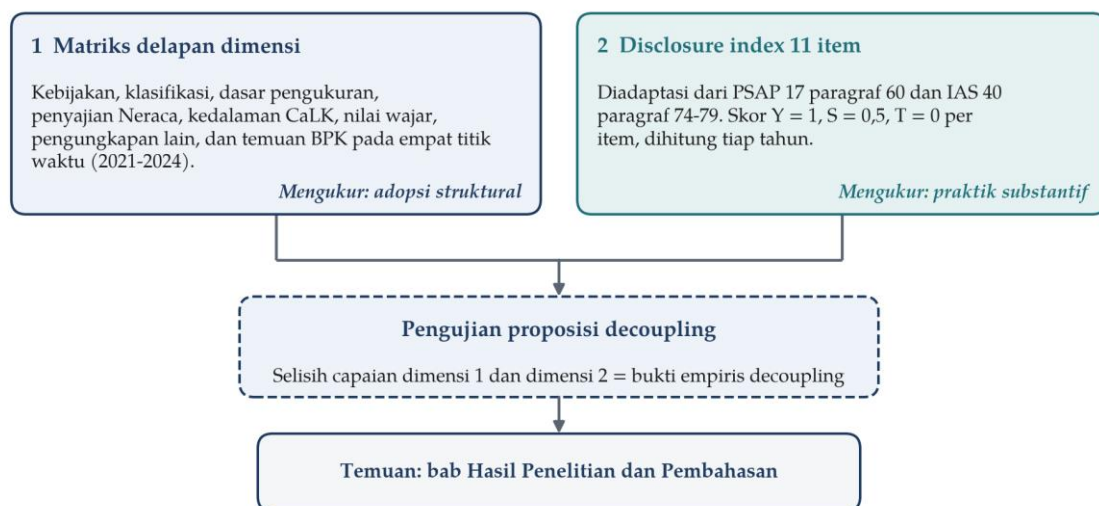
Sumber: Diolah Penulis

2.4 Pengukuran Kualitas Pengungkapan dan Kerangka Konseptual

Pengukuran kepatuhan pengungkapan melalui indeks pengungkapan (*disclosure index*) sudah memiliki preseden yang mapan dalam riset sektor publik. Pendekatan ini dipelopori Botosan (1997) untuk mengukur tingkat pengungkapan sukarela perusahaan swasta dan kemudian banyak diadaptasi ke sektor publik. Arifin (2019) mengukur tingkat pengungkapan wajib pada 99 laporan keuangan provinsi dengan indeks 34 item yang diturunkan langsung dari Standar Akuntansi Pemerintahan. Arifin et al. (2013) mencatat indeks kepatuhan pengungkapan kebijakan fiskal pemerintah daerah Indonesia sebesar 81,2%, dengan jumlah anggota legislatif sebagai prediktor paling signifikan. Analisis isi atas CaLK 28 pemerintah daerah di Jawa Barat dengan matriks pengungkapan terintegrasi menunjukkan bahwa kualitas pelaporan secara umum masih rendah, dengan rerata skor 35,19% (Pratama et al., 2023). Faktor politik

dan sosial, seperti proporsi kursi legislatif dan Indeks Pembangunan Manusia, juga terbukti menjadi determinan kelengkapan pengungkapan laporan keuangan daerah di Sumatera (Muawanah & Ermawati, 2022). Studi-studi IPSAS internasional yang dibahas sebelumnya umumnya memakai survei persepsi, sedangkan penelitian ini berfokus pada apa yang benar-benar diungkapkan. Pendekatan *disclosure index* yang bersandar langsung pada dokumen resmi yang dipublikasikan karena itu lebih sesuai untuk menjawab pertanyaan penelitian ini daripada persepsi responden.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini memerlukan instrumen yang mampu menangkap kesenjangan antara struktur dan substansi. Instrumen yang dipilih ada dua dan saling melengkapi (Gambar 3). Pertama, matriks perbandingan delapan dimensi pelaporan, yaitu kebijakan akuntansi, klasifikasi aset, dasar pengukuran, penyajian Neraca, kedalaman CaLK, pengungkapan nilai wajar, pengungkapan lain, dan temuan BPK, yang ditelusuri pada empat titik waktu (2021, 2022, 2023, dan 2024) untuk memetakan adopsi struktural, yaitu apakah pos, klasifikasi, dan kebijakan formal berubah sebagaimana diperintahkan standar. Kedua, *disclosure index* 11 item yang diadaptasi dari persyaratan pengungkapan PSAP 17 paragraf 60 dan IAS 40 paragraf 74-79 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021; IFRS Foundation, 2021) untuk mengukur praktik substantif secara semikuantitatif dan terlacak antartahun. Kesenjangan antara capaian tinggi pada dimensi pertama dan capaian rendah pada dimensi kedua menjadi indikator empiris *decoupling* yang dihipotesiskan teori institusional (Meyer & Rowan, 1977).



Gambar 3. Kerangka Konseptual Penelitian: Dua Instrumen yang Saling Melengkapi

Sumber: Diolah Penulis

3. METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan dan Desain Penelitian

Pengujian dugaan *decoupling* dalam pelaporan keuangan sektor publik memerlukan pengamatan longitudinal untuk menangkap dinamika perubahan sekaligus persistensi institusional (Meyer & Rowan, 1977; Polzer et al., 2022). Penelitian ini menggunakan paradigma interpretif dengan pendekatan kualitatif deskriptif-komparatif berbasis analisis dokumen (*documentary content analysis*) dan desain studi kasus tunggal longitudinal sebelum-sesudah (*single case, before-after design*) (Creswell & Poth, 2018; Yin, 2018). Paradigma interpretif dipilih karena penelitian ini bertujuan memahami dan memaknai perubahan praktik pelaporan dalam konteks sosial-organisasional pemerintah daerah dari waktu ke waktu, bukan menguji hubungan kausal secara statistik seperti pada paradigma positivistik (Creswell & Poth, 2018).

Objek penelitian adalah praktik pelaporan properti penghasil pendapatan sewa pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, yang berubah nomenklatur menjadi Provinsi Daerah Khusus Jakarta (DKJ) berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 (Republik Indonesia, 2024). Pengamatan dilakukan pada empat titik waktu berurutan untuk merekam transisi kebijakan: TA 2021 sebagai periode sebelum PSAP 17, TA 2022 sebagai tahun transisi atau awal penerapan, serta TA 2023 dan TA 2024 sebagai periode setelah penerapan berjalan (Gambar 4). Penelitian ini bergantung sepenuhnya pada data sekunder tanpa observasi atau wawancara, sehingga analisisnya bersifat deskriptif-interpretatif atas informasi yang diungkapkan maupun yang tidak diungkapkan dalam dokumen resmi publik (Krippendorff, 2018), bukan penjelasan kausal atas motif di balik pilihan pengungkapan.



Gambar 4. Desain Penelitian: Studi Kasus *Before-After* Empat Tahun

Sumber: Diolah penulis

3.2 Data dan Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan melalui studi dokumentasi atas empat LKPD Provinsi DKI Jakarta yang telah diaudit BPK dan dipublikasikan melalui portal jakarta.go.id, yaitu LKPD TA 2021, TA 2022, TA 2023, dan TA 2024 (Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, 2022, 2023, 2024, 2025). Struktur penyajian LKPD TA 2024 yang memuat angka komparatif TA 2023 memfasilitasi verifikasi silang (*cross-verification*) antardokumen secara terintegrasi. Ekstraksi data difokuskan pada kebijakan akuntansi Properti Investasi dalam CaLK (untuk TA 2021, kebijakan "Kemitraan dengan Pihak Ketiga" sebagai padanan pra-PSAP 17), catatan penjelasan pos beserta rincian mutasi dan akumulasi penyusutannya, Neraca per 31 Desember tiap tahun, lampiran daftar aset per unit, serta Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) BPK untuk menelusuri temuan pemeriksaan yang berkaitan dengan pengelolaan aset (Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2024). Ekstraksi teks dilakukan secara manual, menyeluruh, dan kontekstual untuk mencegah salah tafsir atas istilah "properti investasi" yang mungkin muncul insidental pada penjelasan reklasifikasi aset lain (Neuendorf, 2017). Tabel keuangan yang tidak sepenuhnya terekstraksi sebagai teks, seperti format tabel kompleks pada Neraca, diverifikasi dengan merasterisasi halaman terkait dan membacanya secara visual agar setiap angka yang dikutip akurat.

3.3 Instrumen Analisis

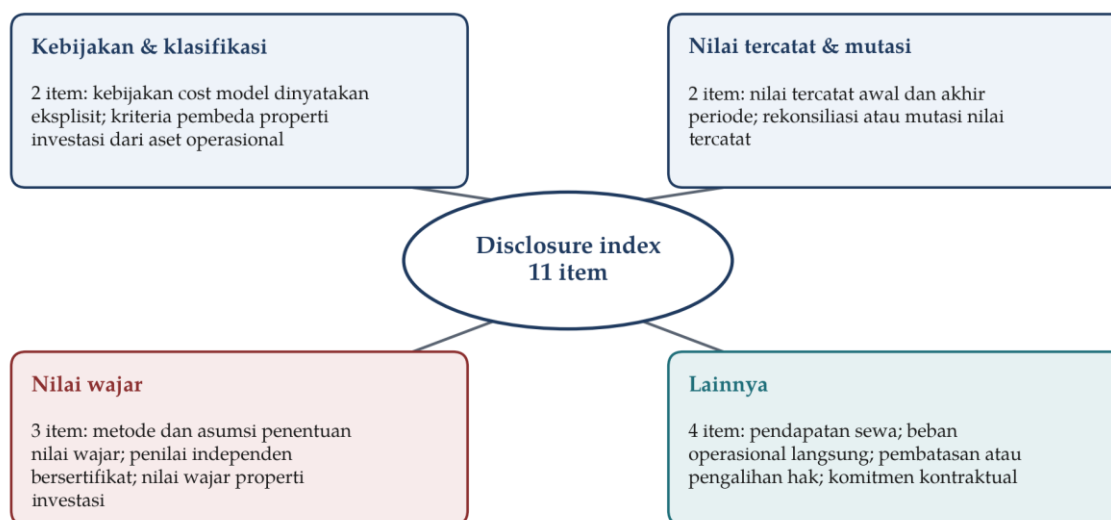
Instrumen analisis terdiri atas dua alat ukur yang saling melengkapi, yaitu matriks perbandingan delapan dimensi pelaporan dan indeks kelengkapan pengungkapan (*disclosure index*). Tabel 2 merinci delapan dimensi pada matriks pertama beserta fokus operasional yang ditelusuri.

Tabel 2. Matriks Delapan Dimensi Pelaporan yang Ditelusuri

No	Dimensi	Fokus operasional yang ditelusuri
1	Kebijakan akuntansi	Dasar hukum dan kebijakan tertulis yang mengatur properti atau pos sejenis Properti Investasi pada tiap tahun (misalnya PP 71/2010 dan Permendagri 64/2013 sebelum PSAP 17; PMK 85/PMK.05/2021 sesudahnya)
2	Klasifikasi aset	Nama pos akuntansi dan kriteria pembeda yang digunakan untuk mengelompokkan properti penghasil sewa (Aset Lainnya/Kemitraan dengan Pihak Ketiga versus Properti Investasi)
3	Dasar pengukuran	Basis nilai yang dipakai untuk mengukur aset: nilai perolehan (<i>cost model</i>), atau nilai wajar sebagai substitusi teknis saat nilai perolehan tidak diketahui
4	Penyajian Neraca	Letak baris, nama akun, dan nilai yang disajikan pada Neraca per 31 Desember setiap tahun pengamatan
5	Kedalaman CaLK	Kelengkapan narasi dan tabel pendukung pada CaLK (definisi, kriteria, tabel saldo dan mutasi)
6	Pengungkapan nilai wajar	Ada atau tidaknya nilai wajar, metode penentuan, dan penilai independen yang diungkapkan pada CaLK
7	Pengungkapan lain	Pendapatan sewa atau pemanfaatan, pembatasan hak, dan komitmen kontraktual yang terkait dengan aset
8	Temuan BPK	Opini dan temuan pemeriksaan BPK (LHP/IHPS) yang relevan dengan pos aset yang diteliti

Sumber: Diolah Penulis

Instrumen kedua, indeks kelengkapan pengungkapan, diadaptasi dari 11 item persyaratan pengungkapan PSAP 17 dan IAS 40 paragraf 74-79 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021; IFRS Foundation, 2021). Item-item tersebut dikelompokkan menjadi empat kelompok tematik, yaitu kebijakan dan klasifikasi, nilai tercatat dan mutasi, nilai wajar, serta pengungkapan lainnya (Gambar 5). Rincian setiap item disajikan pada Tabel 3 agar setiap penilaian pada bagian Hasil Penelitian dapat ditelusuri kembali ke butir persyaratannya.



Skor tiap item: Y = diungkapkan penuh (1); S = sebagian (0,5); T = tidak diungkapkan (0)

Gambar 5. Anatomi Instrumen *Disclosure Index 11 Item*

Sumber: Diolah Penulis

Tabel 3. Sebelas Item Instrumen *Disclosure Index*

No	Item pengungkapan	Kelompok
1	Kebijakan <i>cost model</i> dinyatakan eksplisit	Kebijakan dan klasifikasi
2	Kriteria yang membedakan properti investasi dari aset operasional	Kebijakan dan klasifikasi
3	Nilai tercatat awal dan akhir periode	Nilai tercatat dan mutasi
4	Rekonsiliasi atau mutasi nilai tercatat	Nilai tercatat dan mutasi
5	Metode dan asumsi penentuan nilai wajar	Nilai wajar
6	Penjelasan penilai independen bersertifikat	Nilai wajar
7	Nilai wajar properti investasi diungkapkan	Nilai wajar
8	Pendapatan sewa atau pemanfaatan diungkapkan	Lainnya
9	Beban operasional langsung properti investasi	Lainnya
10	Pembatasan atau pengalihan hak atas properti investasi	Lainnya
11	Komitmen kontraktual perolehan atau pengembangan properti investasi	Lainnya

Sumber: Diolah Penulis Dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2021) Dan IFRS Foundation (2021)

Setiap item dinilai dengan skor 1 untuk pengungkapan penuh (Y), 0,5 untuk pengungkapan sebagian (S), dan 0 untuk item yang tidak diungkapkan (T). Indeks Kelengkapan Pengungkapan dihitung dengan formula berikut.

$$\text{Indeks Kelengkapan Pengungkapan} = (\Sigma Y + 0,5 \times \Sigma S) / 11 \times 100\%$$

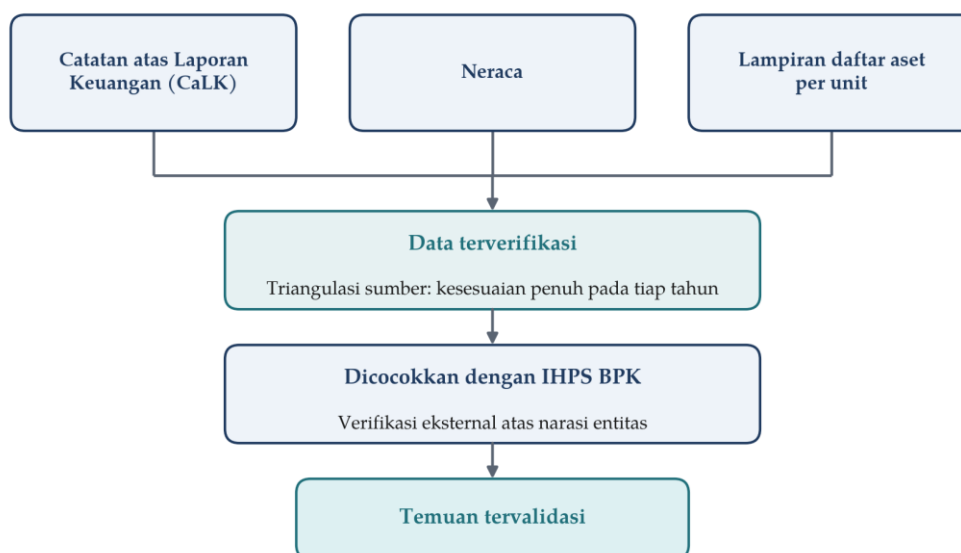
Formula yang sistematis dan transparan ini dirancang untuk meminimalkan subjektivitas pengode (*coder*) serta memungkinkan replikasi penilaian oleh peneliti lain di masa mendatang (Krippendorff, 2018).

3.4 Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan dalam empat tahap berurutan (Creswell & Poth, 2018; Yin, 2018). Tahap pertama adalah analisis isi kualitatif (*qualitative content analysis*) untuk menyandingkan narasi kebijakan dan klasifikasi entitas dengan ketentuan normatif PSAP 17, IAS 40, dan IPSAS 16 (IPSASB, 2006), sebagaimana dirangkum pada Tabel 1 dan Tabel 2. Tahap kedua adalah analisis tren nilai dan analisis komposisi proporsional (*common-size*) untuk memetakan pola pertumbuhan Properti Investasi terhadap Total Aset dan Aset Tetap secara longitudinal, dengan membandingkan basis akuntansi sebelum PSAP 17 (Pemerintah Republik Indonesia, 2010; Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2013) dan sesudahnya. Tahap ketiga adalah penskoran *disclosure index* untuk mengidentifikasi pola konsistensi pengungkapan antartahun, yang menjadi landasan empiris untuk menguji proposisi *decoupling* organisasi publik (DiMaggio & Powell, 1983). Tahap keempat adalah analisis dokumen lintas bagian (*cross-section*) yang menyintesis temuan BPK dan ketentuan kelembagaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 dengan praktik pelaporan Properti Investasi untuk merumuskan implikasi praktis.

3.5 Keabsahan Data

Untuk menjamin keabsahan dan keandalan temuan (*trustworthiness*), penelitian ini menerapkan triangulasi sumber (*source triangulation*) sebagaimana digambarkan pada Gambar 6, kemudian menyilangkannya dengan sumber verifikasi eksternal (Denzin, 2017; Yin, 2018). Tiga sajian angka yang disilangkan adalah narasi dan tabel pada CaLK, baris akun pada Neraca, dan rincian per unit pada lampiran daftar aset. Pada seluruh tahun pengamatan, ketiganya menunjukkan kesesuaian penuh, sehingga ekstraksi data dinilai akurat. Hasil pembacaan CaLK juga disilangkan dengan IHPS BPK untuk tahun yang relevan agar apa yang dilaporkan entitas konsisten dengan apa yang diverifikasi auditor eksternal.



Gambar 6. Alur Triangulasi Sumber Data

Sumber: Diolah penulis

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Properti Investasi pada Lokus Penelitian

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memiliki portofolio aset yang kompleks, sejalan dengan karakteristik wilayah perkotaan yang padat aktivitas ekonomi dan bernilai properti tinggi. Kompleksitas ini tercermin dari beragam pemanfaatan aset daerah melalui kerja sama dengan pihak ketiga yang disajikan dalam laporan keuangan. LKPD disusun dengan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 (Pemerintah Republik Indonesia, 2010; Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2013).

Objek spesifik penelitian adalah aset properti yang sebelum penerapan PSAP 17 belum disajikan sebagai pos tersendiri Properti Investasi, tetapi tercatat dalam klasifikasi aset lain pada LKPD. Salah satu kelompok yang relevan adalah Aset Lainnya, khususnya subakun Kemitraan dengan Pihak Ketiga, yang mencakup aset yang disewakan dan bentuk kerja sama lain dengan pihak ketiga. Keberadaan aset dalam kelompok ini tidak otomatis berarti seluruhnya memenuhi definisi properti investasi, karena kriteria pengelompokannya berbasis bentuk instrumen kerja sama, bukan tujuan ekonomis kepemilikan aset.

Mitra pemanfaatan aset dalam lampiran Daftar Aset Kemitraan dengan Pihak Ketiga mencakup badan usaha swasta, yayasan, organisasi keagamaan, hingga lembaga pemerintah. Keragaman mitra ini menunjukkan bahwa aset yang berpotensi menjadi properti investasi memiliki karakter pemanfaatan yang heterogen, sehingga penyeragaman kebijakan pengakuan dan pengungkapan setelah PSAP 17 berpotensi menimbulkan perubahan administratif yang tidak sederhana.

Pada LKPD TA 2021, nilai tercatat kemitraan dengan pihak ketiga mencapai lebih dari tujuh triliun rupiah setelah tumbuh 16,91% dari periode sebelumnya. Pertumbuhan tersebut didorong oleh reklasifikasi Aset Tetap menjadi Aset Kekayaan Daerah yang Disewakan, dengan kontributor terbesar berupa pemanfaatan aset oleh Yayasan Museum Sejarah Nabi Muhammad SAW dan Peradaban Islam senilai sembilan ratus juta rupiah. Nilai aset yang terus bertambah membutuhkan pencatatan dan pengungkapan yang lebih spesifik agar karakteristik dan perkembangan tiap kelompok aset dapat diidentifikasi dengan jelas.

4.2 Praktik Pelaporan Sebelum Penerapan PSAP 17 (TA 2021)

Sebelum PSAP 17 berlaku, kebijakan akuntansi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta atas properti yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga sepenuhnya bersandar pada kerangka Aset Lainnya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 dan Permendagri Nomor 64 Tahun 2013. Laporan keuangan disajikan tanpa unsur properti investasi karena PSAP 17 baru ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 85/PMK.05/2021 dan berlaku efektif untuk laporan keuangan TA 2022 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021). Kebijakan yang berlaku mendefinisikan kemitraan dengan pihak ketiga sebagai perjanjian antara dua pihak atau lebih dengan komitmen melaksanakan kegiatan yang dikendalikan bersama.

Properti yang penguasaan fisiknya dialihkan kepada pihak ketiga ditempatkan dalam kelompok Aset Lainnya dengan subakun Kemitraan dengan Pihak Ketiga. Aset diklasifikasikan menurut skema kerja sama yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Pemerintah Republik Indonesia, 2014), yang membaginya menjadi lima jenis berikut.

- 1) Aset Kekayaan Daerah yang Disewakan, yaitu pemanfaatan Barang Milik Daerah oleh pihak lain dengan imbalan uang tunai.
- 2) Aset Kerja Sama Operasi (KSO), yaitu aset yang dikelola melalui skema kerja sama operasional dengan pihak lain sesuai perjanjian yang berlaku.
- 3) Aset Bangun Guna Serah (BGS) atau *Build, Operate, and Transfer* (BOT), yaitu pemanfaatan tanah oleh pihak lain dengan mendirikan bangunan kemudian mendayagunakannya dalam jangka waktu tertentu sebelum diserahkan kembali.
- 4) Aset Bangun Serah Guna (BSG) atau *Build, Transfer, and Operate* (BTO), yaitu pemanfaatan tanah oleh pihak lain dengan mendirikan bangunan kemudian diserahkan untuk selanjutnya didayagunakan oleh pihak lain.
- 5) Aset Kekayaan Daerah yang Dipinjampakaikan, yaitu penyerahan penggunaan barang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Perlakuan klasifikasi tersebut memiliki dua keterbatasan yang relevan dengan penerapan PSAP 17. Pertama, pengelompokan aset dalam akun kemitraan dengan pihak ketiga didasarkan pada bentuk skema kerja sama, sehingga aset dengan tujuan penggunaan berbeda dapat berada dalam kelompok yang sama. Kedua, informasi aset yang dimanfaatkan melalui pihak ketiga disajikan menurut kelompok kemitraan, sehingga tidak ada penyajian khusus yang secara eksplisit mengidentifikasi aset berdasarkan tujuan investasi. Akibatnya, informasi aset yang berpotensi memenuhi karakteristik properti investasi tersebar dalam kelompok aset yang berbeda.

Implikasinya terlihat pada penyajian Neraca. Sebelum penerapan PSAP 17 tidak ada pos tersendiri untuk properti investasi, sehingga pengguna laporan keuangan tidak dapat langsung mengidentifikasi porsi aset pemerintah daerah yang secara substansi dikuasai untuk menghasilkan pendapatan tanpa menelusuri CaLK secara mendalam.

4.3 Perubahan Praktik Pelaporan pada Awal Penerapan PSAP 17 (TA 2022)

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 85/PMK.05/2021 mewajibkan entitas pelaporan menetapkan kebijakan akuntansi Properti Investasi secara eksplisit, termasuk menentukan aset yang memenuhi kriteria berdasarkan tujuan penguasaan dan penggunaannya. Penerapan klasifikasi baru menuntut entitas menelaah aset yang sebelumnya tercatat sebagai Aset Tetap maupun Aset Lainnya untuk mengidentifikasi aset yang secara substansi memenuhi kriteria. Hal ini sejalan dengan temuan Ramadhan dan Martani (2023) bahwa penerapan standar baru menuntut identifikasi dan evaluasi ulang populasi aset. Perubahan penyajian aset pada awal penerapan PSAP 17 terlihat dari perbandingan saldo Kemitraan dengan Pihak Ketiga antara 31 Desember 2021 dan 31 Desember 2022 pada Tabel 4.

Tabel 4. Perbandingan Saldo Kemitraan dengan Pihak Ketiga DKI Jakarta (Rp)

No	Jenis kemitraan dengan pihak ketiga	31 Desember 2021	31 Desember 2022
1	Aset Kekayaan Daerah yang Disewakan	2.422.235.243.211	1.078.782.537.270
2	Aset Kerja Sama Operasi (KSO)	119.047.217.200	1.896.239.648.072
3	Aset Bangun Guna Serah (BGS)	2.944.325.110.000	1.209.123.512.500
4	Aset Bangun Serah Guna (BSG)	1.085.913.915.430	1.040.247.148.858
5	Aset Kekayaan Daerah yang Dipinjam-pakaikan	1.412.709.033.571	1.336.686.947.094
	Jumlah	7.984.230.519.412	6.561.079.793.794

Sumber: Diolah penulis dari LKPD Provinsi DKI Jakarta TA 2022 (Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, 2023)

Total nilai kelompok kemitraan dengan pihak ketiga turun dari Rp7,98 triliun menjadi Rp6,56 triliun, yang menunjukkan perubahan komposisi aset pada tahun awal penerapan PSAP 17. Perubahan ini tidak merata. Penurunan terbesar terjadi pada Aset Bangun Guna Serah (BGS) dan Aset Kekayaan Daerah yang Disewakan, sedangkan Aset Kerja Sama Operasi (KSO) justru meningkat. Nilai Aset Bangun Serah Guna (BSG) dan Aset Kekayaan Daerah yang Dipinjam-pakaikan berubah relatif kecil. Pada periode yang sama, LKPD TA 2022 telah menyajikan Properti Investasi sebagai pos tersendiri dengan nilai tercatat Rp1.527.730.959.372 (Tabel 5).

Tabel 5. Saldo Properti Investasi DKI Jakarta Tahun 2022 (Rp)

Jenis properti investasi	31 Desember 2022
Properti Investasi - Tanah	1.074.729.363.502
Properti Investasi - Gedung dan Bangunan	453.001.595.870
Jumlah	1.527.730.959.372

Sumber: Diolah penulis dari LKPD Provinsi DKI Jakarta TA 2022 (Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, 2023)

Munculnya pos tersebut menunjukkan perubahan praktik penyajian aset pada awal penerapan PSAP 17. Perubahan ini tidak dapat langsung ditafsirkan sebagai perpindahan aset dari akun kemitraan dengan pihak ketiga ke properti investasi. Penurunan saldo pada beberapa kategori kemitraan dapat terjadi bersamaan dengan berbagai bentuk perubahan aset, sedangkan properti investasi yang disajikan dapat berasal dari kelompok aset lain yang sebelumnya dicatat dalam klasifikasi berbeda. Perbandingan saldo antarperiode karena itu digunakan untuk menunjukkan perubahan struktur penyajian aset, bukan untuk menentukan besarnya reklasifikasi antar akun. Meskipun demikian, penurunan Aset Kekayaan Daerah yang Disewakan sebesar Rp1,34 triliun berdekatan dengan nilai reklasifikasi dari kelompok tersebut ke Properti Investasi sebesar Rp1,31 triliun (bagian 4.4), yang konsisten dengan dugaan bahwa kelompok ini menjadi salah satu sumber Properti Investasi. Kepastiannya memerlukan rincian mutasi antar akun.

Penyajian Properti Investasi sebagai kelompok tersendiri pada LKPD TA 2022 menunjukkan perubahan penting praktik pelaporan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Jika sebelumnya informasi aset yang berpotensi memenuhi karakteristik properti investasi tersebar dalam klasifikasi yang tersedia, setelah penerapan PSAP 17 aset yang memenuhi kriteria disajikan secara khusus dengan mempertimbangkan karakteristik dan tujuan penguasaan properti sebagaimana diatur dalam PSAP 17.

4.4 Perkembangan Praktik Pelaporan Setelah Penerapan PSAP 17 (2022-2024)

Penerapan PSAP 17 mengubah praktik pelaporan aset dalam LKPD TA 2022 sampai dengan TA 2024. Tahun 2022 menjadi titik awal ketika pemerintah daerah mulai mengidentifikasi dan mereklasifikasi aset yang memenuhi karakteristik Properti Investasi. Pemisahan aset yang dimiliki untuk menghasilkan pendapatan memudahkan pemerintah dalam pengawasan dan pengelolaan aset tersebut (DEB SV UGM, 2024). Tabel 6 merangkum nilai Properti Investasi selama periode pengamatan.

Tabel 6. Nilai dan Mutasi Properti Investasi DKI Jakarta Tahun 2022-2024

Komponen	2022	2023	2024
Nilai perolehan	Rp1,53 triliun	Rp4,92 triliun	Rp5,75 triliun
Akumulasi penyusutan	Rp296,49 miliar	Rp448 miliar	Rp456,07 miliar
Nilai buku	Rp1,23 triliun	Rp4,48 triliun	Rp5,29 triliun
Penambahan selama tahun berjalan	-	Rp3,4 triliun	Rp832,21 miliar
Pengurangan selama tahun berjalan	-	Rp6,66 miliar	Rp10,3 miliar
Pendapatan sewa	-	Rp25,17 miliar	Rp60,51 miliar

Keterangan: Angka dibulatkan sebagaimana disajikan dalam CaLK; tanda "-" berarti tidak diungkapkan secara lengkap dalam CaLK.

Sumber: Diolah penulis dari LKPD Provinsi DKI Jakarta TA 2022-2024 (Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, 2023, 2024, 2025)

Pada 2022, Properti Investasi tercatat Rp1,53 triliun dengan akumulasi penyusutan Rp296,49 miliar, sehingga nilai bukunya Rp1,23 triliun. Properti Investasi ini berasal dari beberapa kelompok aset yang sebelumnya tercatat sebagai Aset Tetap dan Aset Lainnya, yaitu Aset Tetap IJ Dinas Bina Marga sebesar Rp42,65 miliar, Aset Kekayaan Daerah yang Disewakan sebesar Rp1,31 triliun, dan Aset Tetap Fasos-Fasum sebesar Rp170,62 miliar.

Pada 2023, nilai Properti Investasi meningkat menjadi sekitar Rp4,92 triliun (naik 222% dari 2022) dengan akumulasi penyusutan Rp448 miliar, sehingga nilai bukunya sekitar Rp4,48 triliun, atau naik sekitar Rp3,25 triliun dibandingkan 2022. Peningkatan ini menunjukkan bahwa identifikasi dan reklasifikasi aset masih berlanjut setelah tahun pertama penerapan. Tambahan nilai berasal dari reklasifikasi Aset Tetap Reguler, Aset Tetap Fasos-Fasum, dan Aset Tetap Idle. Cakupan juga meluas dari sisi jenis aset dengan hadirnya kategori Jalan/Irigasi/Jaringan senilai Rp14,16 miliar, sehingga Properti Investasi tidak hanya bertambah nilainya, tetapi juga meluas jenis asetnya berdasarkan kriteria PSAP 17.

Pada 2024, nilai Properti Investasi kembali naik menjadi sekitar Rp5,75 triliun dengan akumulasi penyusutan Rp456,07 miliar, sehingga nilai bukunya sekitar Rp5,29 triliun. Peningkatan ini menunjukkan bahwa pengakuan dan penataan Properti Investasi masih berlanjut. Properti Investasi tetap disajikan menurut kelompok Tanah, Gedung dan Bangunan, serta Jalan/Irigasi/Jaringan, yang menunjukkan bahwa penerapan PSAP 17 mendorong pemerintah daerah memisahkan aset berdasarkan tujuan penggunaannya.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menggunakan model biaya (*cost model*) untuk mengukur Properti Investasi, yaitu mencatat aset pada nilai perolehan dikurangi akumulasi penyusutan. Penggunaan model biaya ini sesuai dengan PSAP 17 dan diterapkan secara konsisten pada 2022-2024. Perkembangan praktik pelaporan pada periode tersebut karena itu lebih terlihat pada klasifikasi aset, bertambahnya aset yang diidentifikasi sebagai Properti Investasi, dan berkembangnya informasi mutasi serta pemanfaatan aset, sedangkan kebijakan pengukurannya tidak berubah. Secara keseluruhan, praktik pelaporan Properti Investasi pada 2022-2024 menunjukkan pola yang semakin terstruktur: 2022 ditandai dengan pembentukan kelompok Properti Investasi dan reklasifikasi awal, sedangkan pada 2023 dan 2024 identifikasi dan penataan aset berlanjut, dengan dasar klasifikasi, penyajian, dan kebijakan pengukuran yang relatif konsisten.

4.5 Perubahan Pelaporan Sebelum dan Sesudah Penerapan PSAP 17

Perubahan praktik pelaporan dibandingkan dari sisi klasifikasi, identifikasi, penyajian, pengukuran, reklasifikasi, pengungkapan, dan konsistensi kebijakan. TA 2021 digunakan sebagai pembanding sebelum penerapan PSAP 17, sedangkan TA 2022 sampai dengan TA 2024 menggambarkan praktik sesudahnya (Tabel 7).

Tabel 7. Perbedaan Pelaporan Sebelum dan Setelah Penerapan PSAP 17

Aspek pelaporan	Sebelum penerapan PSAP 17	Setelah penerapan PSAP 17
Klasifikasi aset	Aset disajikan berdasarkan klasifikasi yang tersedia, seperti Aset Tetap dan Aset Lainnya, termasuk Kemitraan dengan Pihak Ketiga menurut skema pemanfaatannya	Properti Investasi disajikan sebagai kelompok aset tersendiri
Identifikasi aset	Belum ada proses identifikasi khusus untuk menentukan tujuan penguasaan properti	Dilakukan identifikasi dan reklasifikasi aset yang memenuhi kriteria Properti Investasi
Penyajian	Tidak ada akun khusus untuk aset yang diinvestasikan	Terdapat pos Properti Investasi pada Neraca
Pengukuran	Tidak ada pengukuran khusus untuk aset yang diinvestasikan	Menggunakan model biaya sesuai PSAP 17
Reklasifikasi	Tidak ada mekanisme reklasifikasi khusus ke kelompok aset yang diinvestasikan	Reklasifikasi dilakukan dan berlanjut pada periode berikutnya
Pengungkapan	Tidak ada pengungkapan khusus untuk aset yang diinvestasikan	Informasi karakteristik, nilai tercatat, penyusutan, mutasi, dan pemanfaatan disajikan dalam CaLK
Konsistensi penerapan	Tidak ada kebijakan akuntansi khusus mengenai aset yang diinvestasikan	Kebijakan klasifikasi dan pengukuran dipertahankan dari 2022 sampai 2024

Sumber: Diolah Penulis

Perubahan paling mendasar terjadi pada klasifikasi, identifikasi, dan penyajian aset. Aset yang memenuhi karakteristik Properti Investasi kini disajikan sebagai akun tersendiri. PSAP 17 membuat aset tidak lagi diperlakukan hanya menurut jenis fisiknya, melainkan juga menurut tujuan penggunaannya: aset yang dimiliki untuk memperoleh pendapatan sewa atau kenaikan nilai dipisahkan dari aset yang digunakan untuk kegiatan operasional pemerintahan melalui reklasifikasi dari Aset Tetap dan Aset Lainnya.

Pada aspek pengukuran, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menggunakan model biaya, yaitu biaya perolehan dikurangi akumulasi penyusutan, sesuai PSAP 17 dan secara konsisten pada periode setelah penerapan. Perubahan setelah PSAP 17 karena itu lebih menekankan penerapan kebijakan pengukuran yang sesuai dengan karakteristik Properti Investasi, bukan perubahan metode dari satu periode ke periode berikutnya.

Reklasifikasi juga menunjukkan perubahan penting. Pada 2022, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melakukan reklasifikasi awal atas aset yang memenuhi karakteristik Properti Investasi, dan proses tersebut berlanjut pada tahun-tahun berikutnya. Identifikasi aset dengan demikian tidak hanya dilakukan pada awal penerapan, tetapi juga secara berkelanjutan sebagai bagian dari penataan aset agar klasifikasi dan penyajiannya sesuai dengan tujuan pemanfaatan.

Pada aspek pengungkapan, sebelum PSAP 17 informasi aset yang berpotensi berkarakteristik Properti Investasi belum diungkapkan dalam satu kelompok informasi khusus dan masih mengikuti klasifikasi serta kebijakan akuntansi kelompok aset masing-masing. Setelah PSAP 17, Properti Investasi menjadi objek pengungkapan tersendiri dalam CaLK yang mencakup karakteristik, nilai tercatat, akumulasi penyusutan, mutasi, dan informasi pemanfaatan. PSAP 17 dengan demikian tidak hanya mengubah letak penyajian Properti Investasi dalam Neraca, tetapi juga meningkatkan keterpisahan informasinya dalam CaLK sehingga perkembangannya dapat ditelusuri secara lebih terarah.

Dari sisi konsistensi kebijakan, setelah Properti Investasi pertama kali disajikan sebagai kelompok tersendiri, klasifikasi akun tersebut tetap digunakan pada periode berikutnya, dengan

nilai perolehan Rp1,53 triliun pada 2022, Rp4,92 triliun pada 2023, dan Rp5,75 triliun pada 2024 (Tabel 6). Keberlanjutan penyajian ini menunjukkan bahwa pengakuan Properti Investasi bukan sekadar penyesuaian tahun awal, tetapi telah menjadi bagian dari praktik pelaporan aset Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

4.6 Kualitas Pengungkapan Properti Investasi

Kualitas pengungkapan Properti Investasi pada 2021-2024 dinilai dengan indeks kelengkapan pengungkapan 11 item (Tabel 8). Keterangan skor: T = tidak diungkapkan, S = diungkapkan sebagian, dan Y = diungkapkan penuh.

Tabel 8. Indeks Kelengkapan Pengungkapan Properti Investasi

No	Item pengungkapan	2021	2022	2023	2024
1	Kebijakan <i>cost model</i> dinyatakan eksplisit	T	Y	Y	Y
2	Kriteria yang membedakan PI dari aset operasional	T	Y	Y	Y
3	Nilai tercatat awal dan akhir periode	T	S	Y	Y
4	Rekonsiliasi atau mutasi nilai tercatat	T	S	S	Y
5	Metode dan asumsi penentuan nilai wajar	T	T	T	T
6	Penjelasan penilai independen bersertifikat	T	T	T	T
7	Nilai wajar PI diungkapkan	T	T	T	T
8	Pendapatan sewa atau pemanfaatan diungkapkan	T	T	Y	Y
9	Beban operasional langsung PI	T	T	T	T
10	Pembatasan atau pengalihan hak atas PI	T	T	T	T
11	Komitmen kontraktual perolehan atau pengembangan PI	T	T	T	T
	Indeks kelengkapan pengungkapan	0%	27,3%	40,9%	45,5%

Keterangan: PI = Properti Investasi; Y = diungkapkan penuh (1); S = sebagian (0,5); T = tidak diungkapkan (0).

Sumber: Hasil penilaian penulis atas CaLK LKPD DKI Jakarta TA 2021-2024 (Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, 2022, 2023, 2024, 2025)

Pada 2021, sebelum PSAP 17 berlaku, seluruh item belum terpenuhi sehingga indeks kelengkapan berada pada 0%. Setelah penerapan PSAP 17, indeks naik menjadi 27,3% pada 2022, 40,9% pada 2023, dan 45,5% pada 2024. Sebagian besar informasi yang menjadi indikator pengungkapan Properti Investasi karena itu berkembang secara bertahap.

Pada kelompok informasi dasar, CaLK 2022-2024 memuat penjelasan tentang karakteristik aset, dasar pengukuran, rincian aset, akumulasi penyusutan, dan aset yang direklasifikasi menjadi Properti Investasi. Kebijakan model biaya dan kriteria pembeda Properti Investasi dari aset operasional dinyatakan eksplisit sejak 2022 dan dipertahankan pada 2023 dan 2024, sehingga informasi dasar tentang komposisi dan posisi Properti Investasi disajikan secara konsisten.

Informasi nilai dan rincian Properti Investasi memberi pengguna informasi kuantitatif, tetapi belum seluruhnya disertai informasi pendukung untuk memahami perkembangan dan pemanfaatan aset. Pada 2022, nilai tercatat awal dan akhir periode serta rekonsiliasi atau mutasi baru disajikan sebagian. Pada 2023, nilai tercatat awal dan akhir periode telah disajikan lengkap, sedangkan mutasi masih sebagian: CaLK mengungkapkan penambahan Rp3,4 triliun dan pengurangan Rp6,66 miliar, yang berkaitan dengan reklasifikasi aset ke Kemitraan Pihak Ketiga karena aset tersebut tidak lagi memenuhi kriteria Properti Investasi. Pada 2024, kedua informasi telah disajikan lengkap, dengan penambahan Rp832,21 miliar dan pengurangan Rp10,3 miliar. Pola ini menunjukkan bahwa pengungkapan perubahan posisi Properti Investasi berkembang dari tahun ke tahun.

Informasi pendapatan sewa Properti Investasi mulai diungkapkan pada 2023 sebesar Rp25,17 miliar dan meningkat menjadi Rp60,51 miliar pada 2024. Namun, pada 2022-2024 belum ada informasi beban operasional langsung yang berkaitan dengan Properti Investasi, padahal

informasi tersebut membantu pengguna laporan keuangan memahami bagaimana aset dikelola dan memberikan manfaat ekonomi bagi pemerintah daerah. Hal ini penting karena PSAP 17 juga menyatakan bahwa rekonsiliasi jumlah tercatat serta jumlah yang diakui dalam surplus/defisit merupakan bagian dari informasi yang perlu diungkapkan (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021).

Tidak semua item berkembang selama 2021-2024. Metode dan asumsi penentuan nilai wajar, penjelasan penilai independen bersertifikat, nilai wajar Properti Investasi, beban operasional langsung, pembatasan atau pengalihan hak, dan komitmen kontraktual perolehan atau pengembangan tetap tidak diungkapkan, sehingga peningkatan kualitas pengungkapan terutama terjadi pada informasi tentang kebijakan, posisi, perubahan, dan pemanfaatan. Khusus untuk nilai wajar, kondisi ini perlu dipahami dengan mempertimbangkan bahwa PSAP 17 menggunakan model biaya untuk pengukuran Properti Investasi pemerintah. Ketiadaan pengungkapan metode penentuan nilai wajar karena itu tidak berarti pengukuran menyimpang dari PSAP 17.

Secara keseluruhan, tren indeks pada 2022-2024 menunjukkan bahwa penerapan PSAP 17 diikuti perluasan informasi dalam CaLK secara bertahap, terutama nilai tercatat, mutasi, dan pendapatan sewa. Namun, indeks yang masih di bawah 50% menunjukkan bahwa pengungkapan belum memenuhi seluruh indikator dalam instrumen penelitian, sehingga kelengkapan dan kedalaman informasi masih perlu ditingkatkan agar pengguna memperoleh gambaran yang lebih menyeluruh tentang pengelolaan Properti Investasi.

4.7 Pembahasan

4.7.1 Perbandingan Pengungkapan Properti Investasi Berdasarkan PSAP 17 dan IAS 40

PSAP 17 dan IAS 40 sama-sama mendefinisikan properti investasi sebagai properti yang dikuasai untuk menghasilkan pendapatan sewa dan/atau kenaikan nilai, bukan untuk digunakan dalam kegiatan operasional entitas atau dijual dalam kegiatan usaha atau pelayanan sehari-hari (PSAP 17 paragraf 4-5; IAS 40 paragraf 5). PSAP 17 disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) dengan merujuk pada IPSAS 16 *Investment Property*, standar sektor publik internasional yang secara konseptual sejalan dengan IAS 40. Kesamaan definisi dan struktur pengaturan tersebut karena itu merupakan hasil adaptasi standar internasional ke dalam akuntansi pemerintahan Indonesia.

Perbedaan paling mendasar tidak terletak pada cakupan topik pengungkapan, melainkan pada sifat kewajiban pengungkapan nilai wajar. IAS 40 paragraf 32 menyatakan bahwa entitas wajib menentukan nilai wajar properti investasi, baik untuk pengukuran (model nilai wajar) maupun untuk pengungkapan (model biaya). Paragraf 79(e) mempertegas kewajiban entitas pengguna model biaya untuk mengungkapkan nilai wajar properti investasi. Pengecualian hanya diberikan dalam kasus luar biasa ketika nilai wajar tidak dapat ditentukan secara andal (IAS 40 paragraf 53).

Sebaliknya, pengungkapan nilai wajar dalam PSAP 17 bersifat kondisional. Paragraf 60 mengatur bahwa, apabila entitas melakukan revaluasi atas Properti Investasi, entitas mengungkapkan antara lain uraian properti yang direvaluasi, dasar peraturan penilaian kembali, tanggal efektif penilaian, nilai tercatat sebelum dan sesudah revaluasi, serta jumlah penyesuaian nilai wajar. Kewajiban pengungkapan nilai wajar pada praktiknya karena itu bergantung pada adanya revaluasi, berbeda dengan IAS 40 yang tetap mewajibkan pengungkapan nilai wajar bagi entitas pengguna model biaya.

Cakupan informasi yang diungkapkan juga berbeda, meskipun terdapat kesamaan dalam kebijakan akuntansi, klasifikasi Properti Investasi, dan informasi nilai aset. IAS 40 lebih luas karena paragraf 75 mengatur pengungkapan kebijakan penggunaan model nilai wajar atau model biaya, kriteria pembeda properti investasi dari aset yang digunakan sendiri atau dimiliki untuk dijual, informasi penilaian nilai wajar, pendapatan sewa, beban operasi langsung, serta pembatasan atas realisasi properti investasi atau pengalihan pendapatan dan hasil pelepasannya. Perbedaan tersebut perlu dipahami secara hati-hati karena tidak semua informasi yang diatur IAS 40 menjadi kewajiban bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. PSAP 17 tetap menjadi dasar utama penilaian kecukupan

pengungkapan, sedangkan IAS 40 digunakan sebagai tolok ukur (*benchmark*) untuk melihat perbedaan keluasan informasi dan potensi pengembangannya dari perspektif standar internasional. Fokus pengembangan bukan pada perubahan model biaya yang ditetapkan PSAP 17, melainkan pada peningkatan kelengkapan dan kedalaman informasi Properti Investasi dalam CaLK.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta belum pernah melakukan revaluasi atas Properti Investasi sepanjang periode penelitian, sehingga seluruh nilai dalam CaLK bersumber dari nilai perolehan awal dan estimasi nilai wajar berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 132 Tahun 2008. Nilai wajar hanya digunakan sebagai dasar pengakuan awal ketika properti diperoleh bukan melalui pembelian, sebagaimana diatur dalam PSAP 17 paragraf 17. Ketidadaan pengungkapan nilai wajar dalam CaLK DKI Jakarta karena itu tidak mencerminkan kelalaian memenuhi kewajiban PSAP 17, melainkan konsekuensi logis dari tidak dilaksanakannya revaluasi.

4.7.2 Decoupling Parsial antara Adopsi Struktural dan Praktik Substantif

Temuan penelitian dapat dibaca melalui kerangka *decoupling* (Meyer & Rowan, 1977). Pada dimensi adopsi struktural, tekanan koersif PMK Nomor 85/PMK.05/2021 (DiMaggio & Powell, 1983) dijawab dengan cepat: pos Properti Investasi dibentuk pada TA 2022, kebijakan model biaya dan kriteria klasifikasi dinyatakan eksplisit, dan penyajiannya dipertahankan hingga 2024. Pada dimensi praktik substantif, kelengkapan pengungkapan meningkat dari basis yang sangat rendah, tetapi indeks tetap di bawah 50% dan seluruh item nilai wajar tidak pernah diungkapkan. Selisih antara capaian struktural dan capaian substantif ini menjadi indikator empiris *decoupling*.

Namun, sumber selisih tersebut tidak seluruhnya berada pada pihak pelapor. Item nilai wajar yang belum terpenuhi tidak diwajibkan PSAP 17 selama tidak ada revaluasi. *Decoupling* yang ditemukan karena itu bersifat parsial: sebagian besar dimensi pelaporan (kebijakan, klasifikasi, nilai tercatat, mutasi, dan pendapatan sewa) semakin selaras antara struktur dan substansi, sedangkan pengungkapan nilai wajar tetap terpisah dari tujuan transparansi PSAP 17 akibat desain ketentuan yang secara sah memberi ruang bagi kekosongan tersebut. Item lain yang juga belum diungkapkan, yaitu beban operasional langsung serta pembatasan hak dan komitmen kontraktual, tidak terkait dengan revaluasi dan dapat dipenuhi tanpa menunggu kebijakan revaluasi nasional. Interpretasi lain yang mungkin adalah bahwa ketidadaan informasi nilai wajar juga berkaitan dengan belum adanya mekanisme penilaian rutin di pemerintah daerah, tetapi penelitian ini tidak menguji penjelasan tersebut karena hanya bersandar pada dokumen.

Temuan ini konsisten dengan pola dalam literatur. Akbar dan Wardhani (2024) menyimpulkan bahwa penyajian PSAP 17 pada tingkat pemerintah pusat sudah sesuai secara formal tetapi akan lebih bermakna dengan nilai wajar, dan Ramadhan dan Martani (2023) menemukan kendala administrasi akuntansi pada penerapan PSAP 17, yang sejalan dengan temuan bahwa kemajuan struktural belum diikuti kedalaman informasi. Pratama et al. (2023) melaporkan rerata skor pengungkapan 35,19% pada CaLK pemerintah daerah di Jawa Barat; indeks DKI Jakarta 2024 sebesar 45,5% lebih tinggi, tetapi keduanya memakai instrumen yang berbeda sehingga tidak dapat dibandingkan secara langsung. Pengalaman IPSAS di Eropa (Polzer et al., 2022) juga menunjukkan bahwa adaptasi standar ke konteks nasional lazim menghasilkan penyimpangan dari standar asli, sehingga selisih antara struktur dan substansi di DKI Jakarta bukan kasus yang terisolasi.

5.3 Implikasi terhadap Transparansi Pelaporan Keuangan

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 mendefinisikan transparansi sebagai pemberian informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat, berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat berhak mengetahui secara terbuka dan menyeluruh pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya (Pemerintah Republik Indonesia, 2010). Pengungkapan dan penyajian informasi yang lengkap menentukan sejauh mana pengguna memperoleh gambaran tentang kondisi dan pengelolaan keuangan pemerintah (Harahap & Prabowo, 2023).

Penelitian ini menganalisis transparansi melalui dua dimensi. Transparansi struktural merujuk pada kemudahan pengguna laporan keuangan mengidentifikasi keberadaan dan posisi

Properti Investasi dalam struktur laporan keuangan. Transparansi informasional merujuk pada kelengkapan dan kedalaman substansi informasi yang diungkapkan mengenai Properti Investasi. Kedua dimensi digunakan untuk menilai keselarasan antara peningkatan kejelasan penyajian dan peningkatan kelengkapan informasi. Perbedaan keduanya penting karena kewajiban pengungkapan nilai wajar dalam PSAP 17 bersifat kondisional, yaitu hanya berlaku apabila entitas melakukan revaluasi, sementara revaluasi Properti Investasi tidak diperkenankan tanpa ketentuan pemerintah yang berlaku secara nasional. Kondisi ini secara struktural membuka kesenjangan antara kemudahan mengidentifikasi Properti Investasi dalam laporan keuangan dan kedalaman substansi yang dapat diperoleh pengguna.

Peningkatan transparansi setelah penerapan PSAP 17 lebih berfokus pada transparansi struktural daripada transparansi informasional. Meskipun Properti Investasi disajikan lebih jelas sebagai kelompok aset tersendiri, kelengkapan informasinya belum optimal, sebagaimana tercermin dari indeks pengungkapan yang tetap di bawah 50% selama 2022-2024. Kemudahan pengguna menemukan informasi Properti Investasi belum diikuti gambaran yang komprehensif tentang aset tersebut. Kesenjangan ini bukan fenomena yang berdiri sendiri. Pertiwi et al. (2026), yang menganalisis transparansi laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia, menemukan bahwa meskipun transparansi didukung regulasi yang kuat, implementasinya masih terkendala keterbatasan akses informasi, kualitas pengungkapan yang belum optimal, penggunaan istilah teknis, dan keterlambatan pelaporan. Temuan tersebut sejalan dengan hasil penelitian ini bahwa perbaikan struktur penyajian Properti Investasi belum diikuti perbaikan yang setara pada kedalaman substansi pengungkapannya.

Penerapan PSAP 17 karena itu tidak seharusnya berhenti pada perubahan klasifikasi dan penyajian. Diperlukan integrasi antara pengelola aset dan penyusun laporan keuangan agar informasi Properti Investasi dapat diidentifikasi, didokumentasikan, dan diungkapkan secara konsisten, sejalan dengan temuan kendala administrasi akuntansi oleh Ramadhan dan Martani (2023). Evaluasi pengungkapan juga perlu dilakukan agar informasi yang disajikan memenuhi ketentuan dan relevan bagi pengguna laporan keuangan. Keberhasilan penerapan PSAP 17 dengan demikian tidak hanya ditentukan oleh kepatuhan formal terhadap standar, tetapi juga oleh kualitas informasi yang dihasilkan. PSAP 17 berfungsi bukan hanya sebagai dasar klasifikasi dan penyajian aset, melainkan juga sebagai instrumen penguat transparansi dan akuntabilitas pengelolaan Properti Investasi pemerintah daerah melalui pengungkapan yang memadai.

5. KESIMPULAN

Penelitian ini menelaah praktik pelaporan Properti Investasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pada empat titik waktu (TA 2021-2024) untuk menguji dugaan *decoupling* antara adopsi struktural dan praktik substantif setelah penerapan PSAP 17. Berdasarkan analisis yang telah diuraikan, dapat disimpulkan tiga hal berikut.

Pertama, dari sisi adopsi struktural, PSAP 17 terbukti mendorong perubahan nyata pada praktik pelaporan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Sebelum penerapan standar (2021), properti yang dikuasai untuk menghasilkan pendapatan tersebar dalam kelompok Aset Lainnya subakun Kemitraan dengan Pihak Ketiga tanpa pos tersendiri. Sejak 2022, Properti Investasi disajikan sebagai kelompok aset terpisah dengan kebijakan *cost model* dan kriteria klasifikasi yang dinyatakan eksplisit, dan nilainya bertumbuh signifikan dari Rp1,53 triliun (2022) menjadi Rp4,92 triliun (2023, naik 222%) dan Rp5,75 triliun (2024), seiring proses identifikasi dan reklasifikasi aset yang berlanjut setiap tahun.

Kedua, dari sisi praktik substantif, kelengkapan pengungkapan menunjukkan tren peningkatan meski dari basis yang sangat rendah, yaitu indeks 0% pada 2021, 27,3% pada 2022, 40,9% pada 2023, dan 45,5% pada 2024. Peningkatan ini terutama didorong oleh membaiknya pengungkapan nilai tercatat, mutasi atau rekonsiliasi, dan pendapatan sewa. Namun, indeks yang

masih di bawah 50% sepanjang periode pengamatan menunjukkan bahwa perbaikan substansi berjalan jauh lebih lambat daripada perbaikan struktur.

Ketiga, dan menjadi temuan paling substansial, seluruh item pengungkapan yang terkait nilai wajar (metode dan asumsi penentuan, penjelasan penilai independen, serta nilai wajar itu sendiri) tidak pernah diungkapkan sepanjang 2021-2024. Penelusuran terhadap ketentuan PSAP 17 menunjukkan bahwa kondisi ini bukan semata kegagalan implementasi, melainkan konsekuensi dari sifat kewajiban pengungkapan nilai wajar dalam PSAP 17 yang kondisional, yakni hanya berlaku apabila entitas melakukan revaluasi. Karena Pemerintah Provinsi DKI Jakarta belum pernah melakukan revaluasi atas Properti Investasi sepanjang periode penelitian, ketiadaan pengungkapan nilai wajar secara formal tidak melanggar PSAP 17. Kondisi ini justru mengungkap kesenjangan desain regulasi itu sendiri: dibandingkan IAS 40 dan IPSAS 16 yang mewajibkan pengungkapan nilai wajar terlepas dari model pengukuran yang dipilih, PSAP 17 memberi ruang bagi entitas pemerintah untuk tidak mengungkapkan nilai wajar selama tidak melakukan revaluasi.

Dengan demikian, penelitian ini menemukan bukti *decoupling* yang bersifat parsial. Sebagian besar dimensi pelaporan (kebijakan, klasifikasi, nilai tercatat, mutasi, dan pendapatan sewa) menunjukkan keselarasan antara struktur dan substansi yang terus membaik, sedangkan satu dimensi krusial, yaitu pengungkapan nilai wajar, tetap terpisah dari semangat transparansi yang menjadi tujuan awal PSAP 17, bukan karena kegagalan implementasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, melainkan karena desain ketentuan yang secara sah memberi ruang bagi kekosongan tersebut.

KETERBATASAN PENELITIAN

Penelitian ini memiliki lima keterbatasan yang perlu diperhatikan dalam menafsirkan temuan. Pertama, penelitian ini sepenuhnya bersandar pada data sekunder berupa dokumen LKPD dan IHPS BPK tanpa wawancara atau observasi langsung terhadap pengelola aset maupun penyusun laporan keuangan, sehingga analisisnya bersifat deskriptif-interpretatif atas apa yang terungkap dan tidak terungkap dalam dokumen, bukan penjelasan kausal atas motif di balik pola pengungkapan. Kedua, penelitian ini menggunakan lokus tunggal, yaitu Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, sehingga temuan mengenai pola *decoupling* tidak dapat digeneralisasi secara langsung ke pemerintah daerah lain yang memiliki portofolio aset, kapasitas kelembagaan, dan sumber daya yang berbeda. Ketiga, rentang pengamatan dibatasi pada empat tahun anggaran (2021-2024) karena LHP atas LKPD TA 2025 belum terbit saat penelitian ini disusun, sehingga belum dapat diketahui apakah tren peningkatan indeks akan berlanjut atau stagnan. Keempat, instrumen *disclosure index* 11 item merupakan adaptasi peneliti dari ketentuan PSAP 17 dan IAS 40, sehingga meskipun penilaian memakai formula skoring yang sistematis dan transparan, unsur penilaian kualitatif oleh pengode dalam menentukan status Y, S, atau T pada beberapa item tidak dapat sepenuhnya dihindari. Kelima, transisi kelembagaan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menjadi Provinsi Daerah Khusus Jakarta (DKJ) berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 terjadi dalam rentang penelitian, sehingga perubahan tersebut dapat memengaruhi kesinambungan kebijakan pengelolaan dan pelaporan Properti Investasi ke depan, suatu dinamika yang berada di luar cakupan penelitian ini.

SARAN

Bagi Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP), sifat kondisional kewajiban pengungkapan nilai wajar dalam PSAP 17 dapat menjadi bahan evaluasi untuk mempertimbangkan apakah ketentuan tersebut perlu diperkuat agar tidak sepenuhnya bergantung pada ada atau tidaknya revaluasi, mengikuti semangat IAS 40 dan IPSAS 16 yang mewajibkan pengungkapan nilai wajar terlepas dari model pengukuran, sehingga informasi nilai wajar tetap tersedia bagi pengguna laporan keuangan meski model biaya dipertahankan sebagai basis pengukuran.

Bagi Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Provinsi DKI Jakarta/DKJ, mengingat pertumbuhan nilai Properti Investasi yang signifikan setiap tahun, disarankan mempertimbangkan

pengungkapan informasi substantif secara sukarela, seperti estimasi nilai wajar, beban operasional langsung, serta pembatasan hak dan komitmen kontraktual atas Properti Investasi, guna memperkuat transparansi informasional yang saat ini tertinggal dibandingkan transparansi struktural.

Bagi penelitian selanjutnya, disarankan memperluas lokus ke pemerintah daerah lain dengan skala aset berbeda untuk menguji apakah pola *decoupling* parsial ini terjadi lebih luas, sekaligus memperpanjang rentang pengamatan begitu data LKPD tahun berikutnya tersedia, termasuk untuk melihat dampak transisi kelembagaan menjadi DKJ. Penelitian lanjutan juga disarankan menggunakan pendekatan kualitatif berbasis wawancara dengan pengelola aset dan penyusun laporan keuangan untuk menggali motif di balik pola pengungkapan yang diamati, hal yang berada di luar jangkauan metode analisis dokumen dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, I., & Wardhani, R. (2024). Analysis of PSAP 17 investment property implementation in the Central Government Financial Report (LKPP). *E-Jurnal Akuntansi*, 34(12). <https://doi.org/10.24843/EJA.2024.v34.i12.p12>
- Arifin, J. (2019). Potential factors to enhance the level of disclosure within financial statements of Indonesian provincial governments. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan*, 20(2), 89-98. <https://doi.org/10.9744/jak.20.2.89-98>
- Arifin, J., Tower, G., & Porter, S. (2013). Fiscal policy disclosure in Indonesian local governments. *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia*, 17(1), 13-30.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2024). *Ikhtisar hasil pemeriksaan semester I tahun 2024 atas laporan keuangan pemerintah daerah*.
- Botosan, C. A. (1997). Disclosure level and the cost of equity capital. *The Accounting Review*, 72(3), 323-349.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Denzin, N. K. (2017). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Routledge.
- Departemen Ekonomika dan Bisnis Sekolah Vokasi Universitas Gadjah Mada. (2024, November 20). *Penerapan PSAP 17 properti investasi oleh pemerintah daerah di Indonesia*. <https://deb.sv.ugm.ac.id/penerapan-psap-17-properti-investasi-oleh-pemerintah-daerah-di-indonesia/>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. (2023). *Optimalisasi aset melalui pemanfaatan BMN idle*. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15139/Optimalisasi-Aset-melalui-Pemanfaatan-BMN-Idle.html>
- Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kanwil Sumatera Barat. (2024). *Optimalisasi aset daerah sebagai instrumen strategis dalam peningkatan pendapatan*. <https://djpb.kemenkeu.go.id/kanwil/sumbar/id/profil/309-artikel/3129-optimalisasi-aset-daerah-sebagai-instrumen-strategis-dalam-peningkatan-pendapatan.html>
- Direktorat Jenderal Perbendaharaan. (2023). *Properti investasi PSAP No. 17*. <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/investasi/id/data-publikasi/artikel/2922-properti-investasi-psap-no-17.html>
- Gomes, P., Brusca, I., & Fernandes, M. J. (2019). Implementing the International Public Sector Accounting Standards for consolidated financial statements: Facilitators, benefits and challenges. *Public Money & Management*, 39(8), 544-552.
- Harahap, P. S., & Prabowo, T. J. W. (2023). Analisis kualitas pengungkapan laporan keuangan pada website pemerintah daerah. *Diponegoro Journal of Accounting*, 12(2), 1-11.
- IFRS Foundation. (2021). *IAS 40 Investment property*. International Accounting Standards Board.
- International Public Sector Accounting Standards Board. (2006). *IPSAS 16 Investment property (as amended)*. International Federation of Accountants.
- Ismaili, A., Ismajli, H., & Vokshi, N. B. (2021). The importance and challenges of the implementation of IPSAS accrual basis to the public sector: The case of Kosovo. *Accounting*, 7. <https://doi.org/10.5267/j.ac.2021.2.028>

- Israeli, D. (2015). Recognition versus disclosure: Evidence from fair value of investment property. *Review of Accounting Studies*, 20(4), 1457-1503. <https://doi.org/10.1007/s11142-015-9335-x>
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2013). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah*.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 85/PMK.05/2021 tentang Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Nomor 17 Properti Investasi*. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/172505/pmk-no-85pmk052021>
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). SAGE Publications.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Muawanah, A., & Ermawati. (2022). Determinants of mandatory disclosure for local government financial statements. *Journal of Economics and Behavioral Studies*, 14(3), 11-19. [https://doi.org/10.22610/jebs.v14i3\(J\).3308](https://doi.org/10.22610/jebs.v14i3(J).3308)
- Neuendorf, K. A. (2017). *The content analysis guidebook* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Olante, M. E. (2025). IAS 40: Fair value or cost? An empirical analysis of the European real estate industry. *Journal of European Real Estate Research*, 18(2), 264-286. <https://doi.org/10.1108/JERER-07-2024-0050>
- Olante, M. E., & Lassini, U. (2022). Investment property: Fair value or cost model? Recent evidence from the application of IAS 40 in Europe. *Advances in Accounting*, 56.
- Olaru, E. A. (2023). Effects of IPSAS adoption in public institutions in Romania on the quality of financial reporting. *CECCAR Business Review*, 4(3), 62-72. <https://doi.org/10.37945/cbr.2023.03.07>
- Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. (2022). *Laporan keuangan pemerintah daerah tahun anggaran 2021 (audited)*.
- Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. (2023). *Laporan keuangan pemerintah daerah tahun anggaran 2022 (audited)*.
- Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. (2024). *Laporan keuangan pemerintah daerah tahun anggaran 2023 (audited)*.
- Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. (2025). *Laporan keuangan pemerintah daerah tahun anggaran 2024 (audited)*. <https://www.jakarta.go.id/storage/files/shares/Laporan%20Keuangan/lkpd-2024202506101006.pdf>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2010). *Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2014). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*. JDIH Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Pertiwi, A. D., Sitanggang, C. J., Sitompul, P. U., Lubis, P. K. S. D., & Matondang, K. A. (2026). Analisis transparansi laporan keuangan pemerintahan pusat dan daerah tahun 2024 & 2025. *Journal of Management Accounting, Tax and Production*, 4(1).
- Polzer, T., Grossi, G., & Reichard, C. (2022). Implementation of the international public sector accounting standards in Europe: Variations on a global theme. *Accounting Forum*, 46(1), 57-82. <https://doi.org/10.1080/01559982.2021.1920277>
- Pratama, A., Afiah, N. N., & Alfian, A. (2023). How good is the government? Analysis of West Java's local government disclosure through an integrated reporting framework. *Humanities and Social Sciences Letters*, 11(2), 179-202.
- Ramadhan, A. I., & Martani, D. (2023). Evaluasi dampak penerapan PSAP 17 properti investasi pada Lembaga Manajemen Aset Negara. *Jurnal Akuntansi dan Bisnis*, 23(2). <https://doi.org/10.20961/jab.v23i2.1148>
- Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/43017/uu-no-17-tahun-2003>
- Republik Indonesia. (2024). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta*.
- Sulaiman, A. J., & Odunlade, O. A. (2025). International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) adoption and financial accountability: Evidence from local governments in Ogun State. *Journal of Finance and Accounting*, 13(3), 109-124. <https://doi.org/10.11648/jjfa.20251303.13>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.