

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mencari penyebab dilakukannya PAK atau Perubahan Anggaran Keuangan setiap tahun anggaran oleh pemerintah daerah. Metode yang digunakan adalah kualitatif etnometodologi. Penggunaan etnometodologi dalam penelitian tentang fenomena PAK ini, karena melibatkan suatu organisasi yang merujuk pada komunitas didalamnya. Melalui etnometodologi, pemahaman terhadap perilaku individu dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi di lingkungannya dapat dipahami dari sudut pandangnya. Pemilihan Kabupaten Mete sebagai situs penelitian, selain karena termasuk salah satu Kabupaten yang seringkali melakukan PAK, juga merupakan daerah dengan jumlah PAD (Penghasilan Asli Daerah) yang kecil dibandingkan daerah lain disekitarnya. Wawancara diperoleh dari para informan yang terkait dengan penyusunan perencanaan anggaran daerah di Kabupaten Mete. Berdasarkan penelusuran etnometodologi diperoleh *common culture* bahwa PAK dilakukan setiap tahun anggaran karena pengaruh dari pusat berupa APBN-P dan sebagai upaya untuk menghindari penumpukan SiLPA.

Kata kunci: *Perubahan Anggaran; SiLPA; APBD-P; APBN-P*

## **ABSTRACT**

*This study aims to find the cause of the PAK or Budget Changes of each budget year by the local government. The method used is qualitative ethnometodology. The use of ethnometodology in research on this PAK phenomenon, because it involves an organization that refers to the community inside. Through ethnometodology, understanding of individual behavior in solving problems faced in the environment can be understood from his point of view. Selection of Mete District as a research site, in addition to including one of the districts that often do PAK, is also a region with a small amount of local revenue (PAD) compared to other areas around. Interviews were obtained from informants related to the preparation of local budget planning in Kabupaten Mete. Based on ethnometodologi search obtained by common culture that PAK is done every budget year because of influence from center of APBN-P and as effort to avoid SiLPA accumulation.*

*Keywords: Budget Changes; SiLPA; APBD-P; APBN-P*

## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Karya Sederhana ini Kupersembahkan  
Sebagai Rasa Bhakti dan Cinta  
Tulusku Kepada Kedua Orang Tuaku,  
Papa Achmad Fauzi Rahimahumulloh  
dan Mama Setiawati, Akung Abd.  
Rasyid dan Uti Sumiyati, serta  
Suamiku Terkasih Warta Prayuda.  
R...*

## KATA PENGANTAR

Segala Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“Menelusuri Fenomena Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) Pada Pemerintah Daerah (Studi Etnometodologi Di Pemerintah Daerah Kabupaten Mene)**” dilakukan untuk memenuhi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Akuntansi program studi Magister Akuntansi pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Trunojoyo Madura.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa proses penyusunan tesis ini telah melibatkan dan mendapatkan dukungan serta bantuan dari berbagai pihak, terutama Allah SWT, yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga diberikan kelancaran kepada penulis. Ucapan terimakasih tidak lupa disampaikan dengan hormat kepada :

1. Allah SWT atas segala limpahan berkah-NYA kepada penulis;
2. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia c.q. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Jawa Timur yang telah memberikan bantuan financial dalam bentuk beasiswa penuh melalui program STAR-BPKP;
3. Bapak Bupati Sampang yang telah memberikan ijin dan dukungannya terhadap penulis untuk menempuh studi ini;
4. Bapak Dr. Drs. Ec. H. Muh Syarif, M.Si., selaku Rektor Universitas Trunojoyo Madura;
5. Bapak Dr. H. Pribanus Wantara, Drs., M.M., selaku Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Trunojoyo Madura;
6. Ibu Dr. Siti Musyarofah, S.E., M.Si., Ak., CA., selaku Ketua Program Studi Magister Akuntansi sekaligus menjadi dosen Pembimbing I yang dengan penuh kesabaran membimbing dan mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan;
6. Ibu Dr. Bambang Haryadi, S.E., M.Si., Ak., CA., selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam memberikan bimbingan dan mengarahkan penulis hingga tesis ini dapat terselesaikan;
7. Bapak Dr. Prasetyono, S.E., M.Si., Ak., selaku Ketua Tim Penguji dan dosen mata kuliah metodologi penelitian yang telah memberikan ide kepada penulis

untuk meneliti tentang PAK, serta telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam memberikan bimbingan, pengarahan dan kelancaran dalam proses penulisan sampai dengan ujian tesis kepada penulis

8. Seluruh dosen yang telah membimbing penulis selama mengikuti perkuliahan dan petugas administrasi tercinta, Mbak Riski (maafkan penulis yang selalu merepotkan) yang telah membantu kelancaran pelaksanaan kuliah hingga penulis bisa menyelesaikan tesis ini.
9. Teman-teman mahasiswa MAKSI STAR-BPKP Angkatan I (terutama STAR 4, mba Yani, mba Puji, Himma serta pak Ramli atas masukan-masukannya) atas kebersamaan, kekeluargaan serta dukungannya selama perkuliahan. Semoga pertemanan baik kita tetap terjalin erat selamanya.
10. Keluarga besar Brotokusumo atas doa dan dukungannya
11. Kawan-kawan dan sahabatku mulai dari SD, kampus S1 dan S2, kantor yang semuanya tergabung di grup WA, terima kasih atas doa dan dukungannya.
12. Seluruh informan dan pihak-pihak yang tidak mungkin penulis sebutkan satu per satu, atas bantuan serta doa dan dukungan yang sangat berarti dalam menyelesaikan tesis ini. Terima kasih.

Semoga Allah SWT selalu melimpahkan kebahagiaan kepada semua pihak yang telah membantu pelaksanaan dan penyelesaian tesis ini. Dan semoga tesis ini dapat bermanfaat tidak hanya bagi penulis juga bagi para pembaca.

Bangkalan, ... Agustus 2017

Penulis

## DAFTAR ISI

|                                                                     |      |
|---------------------------------------------------------------------|------|
| HALAMAN JUDUL .....                                                 | i    |
| PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS.....                                  | ii   |
| LEMBAR PERSETUJUAN TESIS.....                                       | iii  |
| LEMBAR PENGESAHAN TESIS .....                                       | iv   |
| ABSTRAK.....                                                        | v    |
| ABSTRACT .....                                                      | vi   |
| HALAMAN PERSEMBAHAN.....                                            | vii  |
| KATA PENGANTAR .....                                                | viii |
| DAFTAR ISI .....                                                    | x    |
| DAFTAR GAMBAR .....                                                 | xii  |
| DAFTAR TABEL.....                                                   | xiv  |
| DAFTAR LAMPIRAN .....                                               | xv   |
| BAB I.....                                                          | 1    |
| PENDAHULUAN .....                                                   | 1    |
| 1.1 Latar belakang.....                                             | 1    |
| 1.2 Pertanyaan Penelitian .....                                     | 10   |
| 1.3 Tujuan Penelitian .....                                         | 10   |
| 1.4 Manfaat Penelitian .....                                        | 10   |
| BAB II.....                                                         | 11   |
| METODE PENELITIAN .....                                             | 11   |
| 2.1 Pendekatan Penelitian .....                                     | 11   |
| 2.1.1 Definisi Etnometodologi .....                                 | 12   |
| 2.2.2 Rasionalisasi Pemilihan Etnometodologi Dalam Konteks PAK..... | 13   |
| 2.2 Situs Penelitian .....                                          | 14   |
| 2.3 Jenis dan Sumber Data.....                                      | 15   |
| 2.4 Metode Pengumpulan Data.....                                    | 16   |
| 2.5 Uji Keabsahan Data.....                                         | 17   |
| 2.6 Informan Penelitian.....                                        | 18   |
| 2.7 Teknik Analisa Data.....                                        | 19   |

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| BAB III .....                                                                 | 23 |
| RUTE PENGANGGARAN PADA PEMERINTAH DAERAH.....                                 | 23 |
| 3.1 Prinsip Penganggaran Dalam Akuntansi .....                                | 23 |
| 3.2 Pengertian Anggaran .....                                                 | 24 |
| 3.3 Penetapan dan Penyusunan APBD .....                                       | 25 |
| 3.4 Dasar dan Prinsip Penyusunan Perubahan APBD .....                         | 31 |
| 3.5 Kriteria Dalam Perubahan APBD.....                                        | 33 |
| 3.5.1 Kebijakan Umum Anggaran .....                                           | 34 |
| 3.5.2 Pergeseran Anggaran.....                                                | 35 |
| 3.5.3 Penggunaan SiLPA Tahun Sebelumnya .....                                 | 36 |
| 3.5.4 Pendanaan Dana Darurat.....                                             | 37 |
| 3.5.5 Pendanaan Keadaan Luar Biasa.....                                       | 38 |
| 3.6 Proses Penyusunan Perubahan APBD .....                                    | 39 |
| 3.6.1 Penyiapan Raperda Perubahan APBD.....                                   | 40 |
| 3.6.2 Raperda Perubahan APBD dan Raper KDH Penjabaran Perubahan<br>APBD ..... | 40 |
| 3.6.3 Evaluasi Perubahan APBD .....                                           | 41 |
| 3.7 Rerangka Penelitian .....                                                 | 42 |
| BAB IV .....                                                                  | 44 |
| PAK: CERMİN DARI APBN-P .....                                                 | 44 |
| 4.1 Pengantar .....                                                           | 44 |
| 4.2 Kebijakan Susulan.....                                                    | 47 |
| 4.3 Solusi Kekurangan Dana .....                                              | 50 |
| 4.4 Bentuk Efisiensi Dana .....                                               | 53 |
| 4.5 PAK Itu “Wajib” Ada.....                                                  | 56 |
| 4.6 Tidak Ada Perencanaan Yang Sempurna .....                                 | 58 |
| BAB V .....                                                                   | 65 |
| PENUMPUKAN SiLPA : POBHIA BAGI PEMERINTAH DAERAH .....                        | 65 |
| 5.1 Kekurangan Anggaran .....                                                 | 65 |
| 5.2 Kesalahan Fokus Di Pembahasan PAK .....                                   | 70 |
| 5.3 Munculnya “Ego Dinas” .....                                               | 72 |
| 5.4 SSHB dan Harga Pasaran.....                                               | 74 |

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.5 Tradisi <i>Copas</i> Anggaran .....                                 | 76 |
| 5.6 Perbedaan Persepsi Antara Perencana di SKPD, TAPD dan Banggar ..... | 78 |
| 5.7 Pembagian Anggaran Secara Adil .....                                | 82 |
| 5.8 Ambiguitas Tenggat Waktu Perencanaan .....                          | 86 |
| BAB VI .....                                                            | 88 |
| PENUTUP .....                                                           | 88 |
| 5.1 Kesimpulan .....                                                    | 88 |
| 5.2 Keterbatasan Penelitian .....                                       | 90 |
| 5.3 Masukan Bagi Penelitian Berikutnya .....                            | 91 |
| DAFTAR PUSTAKA .....                                                    | 92 |

## DAFTAR GAMBAR

|                 |    |
|-----------------|----|
| Gambar 1.1..... | 3  |
| Gambar 1.2..... | 8  |
| Gambar 3.1..... | 27 |
| Gambar 3.2..... | 39 |
| Gambar 3.3..... | 43 |

## DAFTAR TABEL

|                |    |
|----------------|----|
| TABEL 2.1..... | 19 |
| TABEL 4.1..... | 46 |
| TABEL 4.2..... | 53 |
| TABEL 4.3..... | 60 |
| TABEL 4.4..... | 61 |
| TABEL 4.5..... | 62 |
| TABEL 5.1..... | 68 |
| TABEL 5.2..... | 77 |
| TABEL 5.3..... | 79 |
| TABEL 5.4..... | 81 |
| TABEL 5.5..... | 83 |

## DAFTAR LAMPIRAN

|                 |    |
|-----------------|----|
| Lampiran 1..... | 77 |
|-----------------|----|