

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Dalam era otonomi daerah, setiap daerah diberikan hak dan kewajiban serta wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Semakin besar pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah maka akan semakin meningkat pula tanggung jawab serta karakteristik dari individu atau organisasi untuk lebih inovatif dan meningkatkan etos kerja yang pada akhirnya akan meningkatkan produktivitas menjadi lebih tinggi.

Perubahan sistem pemerintahan tersebut memberi dampak yang besar pada penyelenggaraan pemerintahan dan ruang lingkup kerja pada umumnya sehingga memberi dampak juga pada perubahan pengaturan sistem keuangan pemerintah daerah. Dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, pemerintah dituntut mengelola keuangan daerah sesuai dengan siklusnya dimana seluruh kegiatan dimulai dengan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan.

Pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan tahap perencanaan anggaran pendapatan belanja daerah yang disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat. Dari uraian tersebut bisa dikatakan bahwa anggaran pendapatan belanja daerah merupakan alat atau wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan program dimana pada saat tertentu manfaatnya benar-benar dirasakan oleh masyarakat umum.

Anggaran pendapatan belanja daerah merupakan dana yang diperuntukkan bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk melaksanakan berbagai kegiatan program serta meningkatkan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan aspirasi masyarakat. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menggunakan anggaran pendapatan belanja daerah salah satunya ialah Dinas Pendidikan Kota Bandung.

Dinas Pendidikan Kota Bandung merupakan satuan kerja perangkat daerah yang menggunakan anggaran pendapatan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhannya yang bergerak di bidang pendidikan. Berdasarkan siklus pengelolaan keuangan daerah, dalam menggunakan anggaran Dinas Pendidikan Kota Bandung dimulai dengan perencanaan anggaran dan diakhiri dengan pelaporan serta pertanggungjawaban.

Perencanaan anggaran merupakan tahap awal dimana setiap satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana pendapatan belanja untuk jangka waktu tertentu. Proses perencanaan anggaran ini berkaitan dengan bagaimana dan seberapa besar jumlah pengalokasian anggaran untuk setiap program dalam rangka melaksanakan tugas pokok dari Dinas Pendidikan Kota Bandung. Dalam mengelola anggaran, Dinas Pendidikan Kota Bandung mengklasifikasikan anggaran belanja ke dalam klasifikasi belanja langsung dan belanja tidak langsung dengan tepat agar pengelolaan anggaran dan pelaporan kinerja keuangan tercipta dan terlaksana dengan baik.

**Tabel 1.1**

**Data Perencanaan Anggaran Dinas Pendidikan Kota Bandung**

Tahun Anggaran	Uraian	Rencana Anggaran
2013	Belanja	1,568,824,929,020.00
	Belanja Langsung	295,400,337,986.00
	Belanja Tidak Langsung	1,273,424,590,034.00
2014	Belanja	1,875,954,198,733.00
	Belanja Langsung	303,630,504,269.00
	Belanja Tidak Langsung	1,572,323,694,464.00
2015	Belanja	1,951,494,820,888.00
	Belanja Langsung	261,750,292,298.00
	Belanja Tidak Langsung	1,689,744,528,590.00
2016	Belanja	1,987,428,734,464.00
	Belanja Langsung	290,643,775,619.00
	Belanja Tidak Langsung	1,696,784,958,845.00
2017	Belanja	1,331,926,412,870.00
	Belanja Langsung	248,141,041,733.00
	Belanja Tidak Langsung	1,083,785,371,137.00

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Bandung (diolah peneliti)

Dilihat dari tabel 1.1 dimana tabel tersebut berisi data perencanaan anggaran Dinas Pendidikan Kota Bandung dalam kurun waktu lima tahun dari tahun 2013-2017. Dapat terlihat dengan pembagian klasifikasi berdasarkan belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung merupakan kegiatan belanja daerah yang dianggarkan dan berhubungan secara langsung dengan pelaksanaan program atau kegiatan. Sedangkan belanja tidak langsung merupakan kegiatan belanja daerah yang dianggarkan dan tidak memiliki hubungan apapun secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

Perencanaan anggaran pada tahun 2013, Dinas Pendidikan Kota Bandung merencanakan anggaran sebesar Rp. 1.568.824.929. Di tahun 2014 merencanakan anggaran sebesar Rp. 1.875.954.198. Tahun berikutnya tahun 2015 mengalami peningkatan, Dinas Pendidikan merencanakan anggaran sebesar Rp. 1.951.494.820. Selanjutnya di tahun 2016 terus mengalami peningkatan dan perencanaan anggaran terbesar terjadi pada tahun ini sebesar Rp. 1.987.428.734. Dan tahun terakhir tahun 2017 perencanaan anggaran Dinas Pendidikan Kota Bandung mengalami penurunan yang sangat drastis, rencana anggarannya hanya sebesar Rp. 1.331.926.412. Dapat disimpulkan dalam kurun waktu lima tahun, Dinas Pendidikan Kota Bandung dalam merencanakan anggaran setiap tahunnya mengalami peningkatan.

**Tabel 1.2**  
**Laporan Keuangan Dinas Pendidikan Kota Bandung**

Periode Anggaran	Uraian	Perencanaan Anggaran	Realisasi Anggaran	Sisa Anggaran	Persentase Realisasi Anggaran
2013	Belanja	1,568,824,929,020	1,460,452,056,139	108,372,872,881	93
	Belanja Tidak Langsung	1,273,424,590,034	1,197,883,949,743	75,540,640,291	
	Belanja Langsung	295,400,337,986	262,569,106,396	32,831,231,590	
2014	Belanja	1,875,954,198,733	1,605,809,751,469	270,144,447,264	86
	Belanja Tidak Langsung	1,572,323,694,464	1,352,516,500,604	219,807,193,860	
	Belanja Langsung	303,630,504,269	253,293,250,865	50,337,253,404	
2015	Belanja	1,951,494,820,888	1,637,274,360,398	314,220,460,490	84
	Belanja Tidak Langsung	1,689,744,528,590	1,401,419,769,436	288,324,759,154	
	Belanja Langsung	261,750,292,298	235,864,600,862	25,885,691,436	
2016	Belanja	1,987,428,734,464	1,686,623,036,521	300,805,697,943	85
	Belanja Tidak Langsung	1,696,784,958,845	1,423,366,556,131	273,418,402,714	
	Belanja Langsung	290,643,775,619	263,256,480,390	27,387,295,229	
2017	Belanja	1,331,926,412,870	1,193,461,836,024	138,464,576,846	90
	Belanja Tidak Langsung	1,083,785,371,137	1,058,564,595,683	25,220,775,454	
	Belanja Langsung	248,141,041,733	134,897,240,341	113,243,801,392	

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Bandung (diolah peneliti)

Dapat dilihat dari tabel 1.2 berisi tentang Laporan Keuangan Dinas Pendidikan Kota Bandung, yang di dalamnya terdapat informasi perencanaan anggaran, realisasi anggaran, sisa anggaran dan seberapa besar persentase dari realisasi anggaran selama kurun waktu lima tahun.

Pada tahun 2013 persentase realisasi anggaran Dinas Pendidikan Kota Bandung mencapai 93% dengan perencanaan anggaran sebesar Rp. 1.568.824.929 dan realisasi anggarannya sebesar Rp. 1.460.452.056. Kemudian pada tahun 2014 persentase realisasi anggarannya menurun menjadi 86% dengan perencanaan anggaran yang meningkat sebesar Rp. 1.875.954.198 dan realisasi anggaran hanya sebesar Rp. 1.605.809.751. Pada tahun 2015 persentase realisasi anggarannya pun semakin menurun menjadi 84% dengan

perencanaan anggaran yang semakin meningkat sebesar Rp. 1.951.494.820 dan realisasi anggarannya hanya sebesar Rp. 1.673.274.360. Kemudian pada tahun 2016 persentase realisasi anggarannya meningkat menjadi 85% dengan perencanaan anggaran Rp. 1.987.428.734 dan realisasi anggarannya sebesar Rp. 1.686.623.036. Selanjutnya pada tahun 2017 persentase realisasi anggaran 90% dengan perencanaan anggaran sebesar Rp. 1.331.926.412 dan realisasi anggaran sebesar Rp. 1.199.461.863. Dari penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa Dinas Pendidikan Kota Bandung dalam merencanakan anggaran dan merealisasikan anggaran kurun waktu lima tahun belum optimal.

Melihat perencanaan anggaran dan realisasi anggaran yang belum optimal, hal ini diduga dipengaruhi oleh kualitas laporan keuangan yang dihasilkan Dinas Pendidikan Kota Bandung pada periode sebelumnya. Merunut dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Pemerintah Kota Bandung Tahun Anggaran 2011-2016, laporan keuangan Kota Bandung masih mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). (Sumber: [www.bandung.bpk.go.id](http://www.bandung.bpk.go.id))

Hal tersebut diakibatkan karena dinas-dinas yang berada dibawah Pemerintah Kota Bandung belum melaksanakan tata kelola keuangan dan pelaporan yang optimal sehingga laporan keuangan yang dihasilkan belum memiliki kualitas yang baik termasuk Dinas Pendidikan Kota Bandung. Berdasarkan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) Dinas Pendidikan Bandung menyatakan bahwa ada beberapa permasalahan yang dihadapi oleh bidang pendidikan salah satu diantaranya adalah pengelolaan keuangan yang belum transparan dan akuntabel yang mengakibatkan tingkat kewajaran laporan

keuangan Dinas Pendidikan Kota Bandung masih mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa permasalahan perencanaan anggaran yang belum optimal diduga karena laporan keuangan yang dihasilkan Dinas Pendidikan Kota Bandung pada periode sebelumnya belum memiliki kualitas yang baik.

Berdasarkan uraian fenomena diatas, maka penulis merasa tertarik dan terdorong untuk meneliti lebih lanjut tentang pentingnya kualitas laporan keuangan yang berdampak pada perencanaan anggaran Dinas Pendidikan Kota Bandung, selanjutnya yang akan dituangkan ke dalam skripsi dengan judul **“Pengaruh Kualitas Laporan Keuangan terhadap Perencanaan Anggaran Pada Dinas Pendidikan Kota Bandung”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Perencanaan anggaran dan realisasi anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bandung belum optimal.
2. Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Bandung masih beropini Wajar Dengan Pengecualian (WDP).
3. Pengelolaan keuangan yang belum transparan dan akuntabel.
4. Laporan keuangan Dinas Pendidikan Kota Bandung masih mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP).

### 1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka rumusan masalah untuk penelitian ini adalah:

1. Seberapa besar pengaruh laporan keuangan yang relevan terhadap perencanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bandung?
2. Seberapa besar pengaruh laporan keuangan yang andal terhadap perencanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bandung?
3. Seberapa besar pengaruh laporan keuangan yang dapat dibandingkan terhadap perencanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bandung?
4. Seberapa besar pengaruh laporan keuangan yang dapat dipahami terhadap perencanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bandung?
5. Seberapa besar pengaruh laporan keuangan yang relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami secara simultan terhadap perencanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bandung?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui besarnya pengaruh laporan keuangan yang relevan terhadap perencanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui besarnya pengaruh laporan keuangan yang andal terhadap perencanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.



3. Untuk mengetahui besarnya pengaruh laporan keuangan yang dapat dibandingkan terhadap perencanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.
4. Untuk mengetahui besarnya pengaruh laporan keuangan yang dapat dipahami terhadap perencanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.
5. Untuk mengetahui besarnya pengaruh laporan keuangan yang relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami secara simultan terhadap perencanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

### **1.5.1 Kegunaan Teoretis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan kita dalam wawasan keilmuan yang berkaitan dengan laporan keuangan dan perencanaan anggaran yang dimana kedua teori tersebut berdasarkan referensi yang relevan.

### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

#### **1. Bagi Peneliti**

Mengembangkan wawasan peneliti, terlebih dalam rangka menerapkan hasil-hasil studi mengenai pengaruh kualitas laporan keuangan terhadap perencanaan anggaran dengan melakukan penelitian pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.

## **2. Bagi Instansi**

Penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan serta evaluasi pada Dinas Pendidikan Kota Bandung yang berkaitan dengan pengaruh kualitas laporan keuangan terhadap perencanaan anggaran.

### **1.6 Kerangka Pemikiran**

Pada dasarnya administrasi merupakan kegiatan inti dan hal yang sangat penting dalam kegiatan berorganisasi. Menurut Makmur (2012:24) administrasi adalah alat berpikir alamiah yang dapat mengubah kondisi birokrasi besar menjadi birokrasi kecil dan ramping dengan selalu berpegang kepada prinsip efisien dan efektivitas.

Administrasi publik merupakan suatu disiplin ilmu yang bertujuan untuk memecahkan permasalahan publik dengan cara memperbaiki bidang-bidang vital seperti bidang sumber daya manusia, keuangan dan organisasi dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Menurut Dimock dan Koenig dalam Lely Indah Mindarti (2016:4) menyatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan eksekutif dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan.

Administrasi keuangan merupakan bagian dari administrasi publik. Menurut Mamesah (1995:4) ialah:

Administrasi keuangan memiliki arti, manfaat dan pengaruh yang begitu besar terhadap nasib suatu bangsa, karena segala kebijaksanaan yang ditempuh di bidang administrasi keuangan bisa berakibat kemakmuran atau kemunduran dengan kata lain sebagai suatu kejayaan atau kejatuhan sesuatu bangsa.

Keuangan negara juga merupakan bagian dari administrasi publik yang bertugas mengelola keuangan di tingkat pusat. Menurut Anggara (2016:11) keuangan negara adalah:

Kekayaan yang dikelola oleh pemerintah, yang meliputi uang dan barang yang dimiliki; kertas berharga yang bernilai uang yang dimiliki; hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang; dana-dana pihak ketiga yang terkumpul atas dasar potensi yang dimiliki dan/atau yang dijamin baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan-badan usaha, yayasan, maupun institusi lainnya.

Dilanjutkan dengan keuangan daerah yang merupakan bagian dari administrasi keuangan dan keuangan Negara yang bertugas mengelola keuangan di tingkat daerah. Menurut Suwanda (2017: 45) keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut.

Agar keuangan daerah dapat terealisasi secara optimal, maka diperlukan suatu pengelolaan yang dinamakan dengan pengelolaan keuangan daerah. Menurut Suwanda (2017:45) pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Laporan keuangan merupakan satu hal penting yang wajib ada baik di sektor publik ataupun swasta. Dan ada yang lebih penting lagi ialah kualitas dari laporan keuangan itu sendiri. Kualitas laporan keuangan menurut Suwanda (2015:68) adalah ukuran-ukuran normative yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Laporan

keuangan yang disajikan pemerintah daerah dinilai berkualitas apabila memenuhi ciri-ciri tertentu. Menurut Suwanda (2015:68) karakteristik kualitatif laporan keuangan sebagai berikut:

**1) Relevan**

Laporan keuangan dapat dikatakan relevan apabila informasi yang termuat di dalamnya dapat memengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini dan memprediksi masa depan serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu. Dengan demikian informasi laporan keuangan yang relevan dapat dihubungkan dengan maksud penggunaanya

**2) Andal**

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi. Informasi mungkin relevan, tetapi jika hakikat atau penyajiannya tidak dapat diandalkan maka penggunaan informasi tersebut secara potensial dapat menyesatkan. Informasi yang andal memiliki karakteristik sebagai berikut:

**3) Dapat Dibandingkan**

Informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya. Perbandingan dapat dilakukan secara internal dan eksternal. Perbandingan secara internal dapat dilakukan bila suatu entitas menerapkan kebijakan akuntansi yang sama dari tahun ke tahun. Perbandingan secara eksternal dapat dilakukan bila entitas yang diperbandingkan menerapkan kebijakan akuntansi yang sama. Apabila entitas pemerintah akan menerapkan kebijakan akuntansi yang lebih baik daripada kebijakan akuntansi yang sekarang diterapkan, perubahan tersebut diungkapkan pada periode terjadinya perubahan.

**4) Dapat Dipahami**

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna. Untuk itu, pengguna diasumsikan memiliki pengetahuan yang memadai atas kegiatan dan lingkungan operasi entitas pelaporan, serta adanya kemauan pengguna untuk mempelajari informasi yang dimaksud.

Perencanaan anggaran menurut Bastian (2010:8) adalah penjabaran rencana yang mendetail atas pendapatan dan pengeluaran organisasi agar pembelajaran yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Dimensi perencanaan anggaran terbagi kedalam tiga satuan waktu. Bastian (2010:69) mengungkapkan tiga dimensi waktu untuk perencanaan anggaran diantaranya:

1. Perencanaan jangka panjang, yang biasanya berjangka waktu lima tahun atau lebih ke depan.
2. Perencanaan jangka menengah, yang biasanya satu hingga lima tahun ke depan.
3. Perencanaan jangka pendek, yang biasanya hingga satu tahun ke depan.

Adapun hubungan antara kualitas laporan keuangan dengan perencanaan anggaran diantaranya diungkapkan oleh Mardiasmo dalam buku *Akuntansi Sektor Publik* (2009: 165) mengungkapkan bahwa:

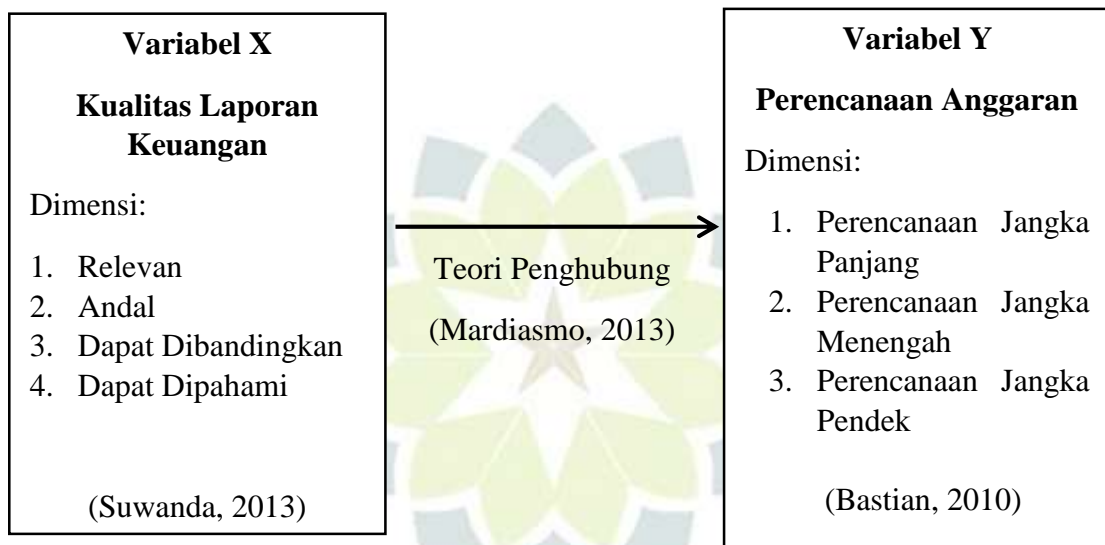
Informasi akuntansi (laporan keuangan) diperlukan untuk perencanaan keuangan, menghitung biaya program dan penganggaran. Membuat anggaran membutuhkan pertimbangan-pertimbangan teknis akuntansi yang matang. Dalam membuat anggaran, akuntansi dibutuhkan terutama untuk mengestimasi biaya program dan memprediksi kondisi ekonomi pemerintah dan perubahan-perubahan yang akan terjadi. Informasi akuntansi sangat membantu dalam pemilihan program yang efektif sesuai dengan kemampuan ekonomi pemerintah.

Selain teori penghubung diatas antara kualitas laporan keuangan dengan perencanaan anggaran, Mahmudi juga mempertegas (2016: 10) bahwa:

Harus disadari bahwa banyak pihak yang mengandalkan informasi keuangan yang dipublikasikan oleh pemerintah daerah sebagai dasar untuk pengambilan keputusan termasuk dalam hal perencanaan. Oleh karena itu, laporan keuangan yang dipublikasikan harus disajikan secara wajar terbebas dari salah saji material sehingga tidak menyesatkan pembaca dan pengguna laporan keuangan.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka penulis dapat menggambarkan model kerangka pemikiran sebagai berikut:

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**



### 1.7 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, hipotesis pada penelitian ini adalah:

#### 1. Hipotesis X1

Ho : Laporan keuangan yang relevan tidak berpengaruh secara signifikan terhadap perencanaan anggaran.

H1 : Laporan keuangan yang relevan berpengaruh secara signifikan terhadap perencanaan anggaran.

2. Hipotesis X2

Ho : Laporan keuangan yang andal tidak berpengaruh secara signifikan terhadap perencanaan anggaran.

H1 : Laporan keuangan yang andal berpengaruh secara signifikan terhadap perencanaan anggaran.

3. Hipotesis X3

Ho : Laporan keuangan yang dapat dibandingkan tidak berpengaruh secara signifikan terhadap perencanaan anggaran.

H1 : Laporan keuangan yang dapat dibandingkan berpengaruh secara signifikan terhadap perencanaan anggaran.

4. Hipotesis X4

Ho : Laporan keuangan yang dapat dipahami tidak berpengaruh secara signifikan terhadap perencanaan anggaran.

H1 : Laporan keuangan yang dapat dipahami berpengaruh secara signifikan terhadap perencanaan anggaran.

5. Hipotesis X5

Ho : Laporan keuangan yang relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami secara simultan tidak berpengaruh secara signifikan terhadap perencanaan anggaran.

H1 : Laporan keuangan yang relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami secara simultan berpengaruh secara signifikan terhadap perencanaan anggaran.