

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Organisasi Nirlaba

1. Pengertian Organisasi Nirlaba

Organisasi adalah kumpulan orang yang memiliki kompetensi yang berbeda-beda yang saling tergantung antara satu dengan yang lainnya yang berusaha untuk mewujudkan kepentingan bersama dan memanfaatkan berbagai sumber daya. (Mulyadi dan Setiawan 2000: 1)

Organisasi nirlaba adalah suatu organisasi yang tujuan-tujuannya tidak mencakup penciptaan laba untuk kepentingan pribadi pemilik atau pengelolanya. Organisasi nirlaba sering kali berusaha mencapai keuntungan tersebut untuk tujuan sosial atau pendidikan dari organisasi dan bukannya untuk kepentingan pribadi (Nickels *et al.*, 2009: 8)

Menurut Setiawan (2007) organisasi nirlaba meliputi; Gereja, Yayasan, Sekolah, Rumah Sakit dan Klinik Publik. Sesuai dengan namanya, organisasi nirlaba adalah organisasi yang dalam menjalankan aktivitas tidak berorientasi untuk menghasilkan keuntungan bisnis (*not for profit organization*). Ukuran keberhasilan yang hendak dicapai organisasi nirlaba bukan keuntungan secara materi, tetapi untuk pelayanan sosial. Namun hal tersebut bukan berarti organisasi nirlaba tidak boleh menghasilkan keuntungan. Hanya saja keuntungan yang

diperoleh dari aktivitas organisasi semata-mata ditujukan hanya untuk menutupi biaya yang

timbul dari kegiatan operasional atau keuntungan yang diperoleh akan disalurkan kembali pada kegiatan utama organisasi tersebut.

Menurut PSAK No 45, organisasi nirlaba memperoleh sumber daya dari sumbangan para anggota dan para penyumbang lain yang tidak mengharapkan imbalan apapun dari organisasi tersebut. (Ikatan Akuntan Indonesia, 2009: 1). Namun dalam perkembangan selanjutnya, organisasi nirlaba dapat menerima sumber daya lain dari hasil pendapatan atas jasa yang diberikan pada publik dan atau inventasi yang dilakukan.

Widodo dan Kustiawan (200: 3) “organisasi nirlaba adalah suatu instansi yang dalam menjalankan operasinya tidak berorientasi untuk mencari laba”.

Lembaga atau organisasi nirlaba merupakan suatu lembaga atau kumpulan dari beberapa individu yang memiliki tujuan tertentu dan bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu, dalam pelaksanaannya kegiatan yang dilakukan tidak berorientasi pada pemupukan laba atau kekayaan semata (Pahala Nainggolan, 2005: 1).

Organisasi nirlaba dapat terus bertahan hidup demikian lama karena memiliki sumber daya yang memadai untuk program-program organisasi, jadi lembaga keuangan organisasi nirlaba seringkali menekankan sumber daya finansial yang likuid dalam organisasi.

2. Ciri-ciri Organisasi Nirlaba

Karakteristik organisasi nirlaba dalam menjalankan operasinya tidak bertujuan untuk menghasilkan laba atau keuntungan. Hal tersebut akan berpengaruh terhadap struktur, visi serta misi dari organisasi nirlaba. Dalam ruang lingkup PSAK No 45 (2009: 45.2), dikatakan bahwa sebuah organisasi nirlaba harus harus memenuhi karakteristik sebagai berikut :

- a. Sumber daya entitas berasal dari penyumbang yang tidak mengharapkan pembayaran kembali atau manfaat ekonomi yang sebanding dengan jumlah sumber daya yang diberikan
- b. Menghasilkan barang dan jasa tanpa bertujuan memupuk laba, dan jika suatu entitas menghasilkan laba, maka jumlahnya tidak pernah dibagikan kepada para pendiri atau pemilik entitas itu.
- c. Tidak ada kepemilikan seperti lazimnya pada organisasi bisnis, dalam arti bahwa kepemilikan dalam organisasi nirlaba tidak dapat dijual, dialihkan atau ditebus kembali, atau kepemilikan tersebut tidak mencerminkan proporsi pembagian sumber daya entitas pada saat likuidasi atau pembubaran entitas

Anthony dan Young (Gies *et al.*, 1990) mencoba merumuskan beberapa karakteristik yang melekat padanya antara lain:

1. Tidak bermotif mencari keuntungan
2. Adanya pertimbangan khusus dalam pembebanan pajak
3. Ada kecendrungan berorientasi semata-mata pada pelayanan
4. Banyak menghadapi kendala yang besar pada tujuan dan strategi

5. Kurang banyak menggantungkan diri pada kliennya untuk mendapatkan bantuan keuangan
6. Dominasi profesional
7. Pengaruh politik biasanya memainkan peranan yang sangat penting.

3. Pendapatan Organisasi Nirlaba

Jenis pendapatan yang terdapat pada organisasi nirlaba tergantung kepada jenis dan karakteristik dari organisasi nirlaba. Secara umum bila dilihat dari ada atau tidaknya pembatasan dari penyumbang, maka jenis pendapatan yang terdapat pada organisasi nirlaba dapat dibagi menjadi :

1. Tidak terikat
2. Terikat secara permanen
3. Terikat temporer

Pendapatan pada lembaga nirlaba jauh lebih luas. Pada dasarnya organisasi memiliki pendapatan itu sendiri. Adapaun penjelasan sumber pendapatan organisasi nirlaba adalah sebagai berikut :

a. Pendapatan tidak terikat

Pendapatan tidak terikat misalnya pendapatan dari unit usaha komersial yang dimiliki, pendapatan dari sumbangan yang mengikat, penjualan asset dan sejenisnya, pendapatan dari investasi.

b. Pendapatan terikat secara permanen

Pendapatan terikat secara permanen misalnya pendapatan berupa hibah atau grant yang diperoleh, maka harus digunakan sesuai dengan program yang tercantum dalam proposal tersebut.

c. Pendapatan terikat temporer

Pendapatan terikat temporer misalnya diperoleh dari sumbangan untuk program tertentu, ketika sudah lewat waktu masih tersedia dananya, maka dapat dialihkan ke kegiatan lain.

4. Perbedaan organisasi nirlaba dengan organisasi laba

Banyak hal yang membedakan antara organisasi nirlaba dengan organisasi lainnya (laba). Dalam hal kepemilikan, tidak jelas siapa sesungguhnya pemilik organisasi nirlaba, apakah anggota, klien atau donatur. Pada organisasi laba, pemilik jelas memperoleh untung dari hasil usaha organisasinya. Dalam hal donatur, organisasi nirlaba membutuhkannya sebagai sumber pendanaan. Berbeda dengan organisasi laba yang telah memiliki sumber pendanaan yang jelas yakni dari keuntungan usahanya. Dalam hal penyebaran tanggung jawab, pada organisasi laba telah jelas siapa yang menjadi Dewan Komisaris, yang kemudian memilih seorang Direktur Pelaksana. Pada organisasi nirlaba, hal ini tidak mudah dilakukan. Anggota Dewan Komisaris bukanlah “Pemilik” organisasi.

Organisasi nirlaba, non profit, membutuhkan pengelolaan yang berbeda dengan organisasi profit dan pemerintah. Pengelolaan organisasi nirlaba dan kriteria-kriteria pencapaian kinerja organisasi tidak berdasar pada pertimbangan ekonomi semata, tetapi sejauh mana masyarakat yang

dilayaninya diberdayakan sesuai konteks hidup dan potensi-potensi kemanusiaannya. Sifat sosial dan kemanusiaan sejati merupakan ciri khas pelayanan organisasi-organisasi nirlaba. Manusia menjadi pusat sekaligus agen perubahan dan pembaharuan masyarakat untuk mengurangi kemiskinan, menciptakan kesejahteraan, kesetaraan gender, keadilan, dan kedamaian, bebas dari konflik dan kekerasan.

5. Klasifikasi Organisasi Nonprofit

Menurut Koteen (1991) mengidentifikasikan *Nonprofit Organization* (NPO) sebagai berikut :

1. Badan-badan pemerintahan yang dibentuk dengan undang-undang dan diberi wewenang untuk memberi pelayanan dan memungut pajak
2. Organisasi nonprofit swasta atau sektor independen yang biasanya beroperasi sebagai organisasi bebas pajak, tetapi diorganisir di luar kewenangan pemerintah dan perundang-undangan. Organisasi itu mungkin bergerak di bidang pendidikan, pelayanan kemanusiaan, perdagangan atau perhimpunan profesi.
3. Organisasi swasta kuasi- pemerintah yang dibentuk dengan wewenang legislatif dan biasanya disertai monopoli yang terbatas untuk memberikan pelayanan atau menyediakan barang kebutuhan tertentu kepada kelompok-kelompok masyarakat.

Menurut Oleck (1988), organisasi nonprofit dapat dibagi dalam tiga kategori yaitu :

1. *Public benefit*, yaitu keuntungan yang dinikmati oleh masyarakat umum, seperti museum, sekolah dan rumah sakit.
2. *Mutual benefit*, yaitu keuntungan yang dinikmati secara bersama-sama seperti, koperasi, perhimpunan profesi dan klub-klub
3. *Private benefit*, yaitu organisasi yang mencari untung tipis dan dibebaskan dari pajak. Pada umumnya keuntungan financial yang di dapat hanya membiayai belanja rutin dan pemeliharaan.

Salmon (Gies *et al.*, 1990), membedakan organisasi nonprofit ke dalam empat tipe sebagai berikut :

1. Organisasi kemasyarakatan yang terutama hanya melayani anggota-anggotanya, seperti perhimpunan profesi
2. Organisasi-organisasi keagamaan
3. Organisasi atau yayasan yang melayani masyarakat, atau memberikan sumbangan kepada masyarakat, tetapi dilakukan semata-mata untuk menyalurkan dana kepada organisasi nonprofit lainnya.
4. Organisasi yang membuka berbagai usaha untuk secara langsung melayani atau memberikan sumbangan kepada masyarakat yaitu badan-badan yang mengelola sekolah, perguruan tinggi, rumah sakit, dan rumah yatim.

2.2 . Yayasan

a. Pengertian Yayasan

Dalam UU No 16 tahun 2001 tentang yayasan, menjelaskan bahwa yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, pendidikan, kesehatan dan keagamaan serta kemanusiaan.

Yayasan didirikan oleh satu atau lebih dengan memisahkan sebagian harta kekayaan pendirinya, sebagai kekayaan awal.

Menurut UU No 16 Tahun 2001, organ yayasan terdiri dari :

1. Pembina

Pembina adalah organ yayasan yang mempunyai kewenangan yang tidak diserahkan kepada pengurus atau pengawas

2. Pengurus

Pengurus adalah organ yayasan yang melaksanakan kepemimpinan yayasan yang sekurang-kurangnya terdiri dari ketua, sekretaris dan bendahara.

3. Pengawas

Pengawas adalah organ yayasan yang bertugas melakukan pengawasan dan memberi nasehat kepada pengurus dalam menjalankan kegiatan yayasan.

Menurut Indra Bastian (200: 1) yayasan adalah badan hukum yang kekayaannya terdiri dari kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk

pencapaian tujuan tertentu dibidang pendidikan, sosial dan keagamaan. Menurut Pahala Nainggalon (200: 1) yayasan merupakan suatu lembaga yang didirikan bukan untuk mencari laba semata (Nirlaba) UU yang mengatur tentang yayasan yaitu UU No 16 tahun 2001 tentang yayasan yang dimuat dalam Lembaga Negara (LN) No 112/2001.

b. Manajemen Yayasan

Dalam mengelola suatu yayasan, diperlukan pemahaman dan keahlian dasar tentang manajemen. Keahlian pertama adalah pemecahan masalah dan pengambilan keputusan. Seorang pengelola dapat menggunakan pendekatan tertentu untuk memecahkan masalah dan mengambil keputusan. Hal ini disebabkan karena tidak semua masalah dan keputusan yang dibuat bisa dipecahkan dengan pendekatan rasional. Keahlian kedua adalah perencanaan, yaitu pemilihan sekumpulan kegiatan dan pmutusan selanjutnya tentang apa yang harus dilaksanakan, kapan, bagaimana dan oleh siapa. Keahlian ketiga adalah pendelegasian, yaitu ketika pengawas memberikan tanggungjawab dan kewenangan kepada bawahannya untuk melengkapi tugas, dan menggambarkan bagaimana tugas tersebut dapat diselesaikan. Penedelegasian yang efektif dapat mengembangkan orang menjadi lebih produktif dan kreatif. Keahlian keempat adalah dasar-dasar komunikasi internal, yaitu terjalannya komunikasi secara efektif yang akan menjadi dasar kehidupan bagi suatu organisasi. Keahlian kelima adalah manajemen rapat, yaitu

penerapan sistem rapat secara efektif untuk memecahkan persoalan yang dihadapi yayasan, baik persoalan eksternal maupun internal.

Pengelola yayasan harus melakukan penggalangan dana dari sekolah-sekolah yang dikelolanya, untuk memenuhi kebutuhan keuangan organisasi/yayasan. Hal ini penting karena yayasan tidak melakukan kegiatan yang berorientasi profit. Dalam penggalangan dana ini semua pihak sangat diperlukan.

Program kerja yang disusun dengan baik, dan logis akan meringankan persoalan klasik bagi institusi yayasan, yaitu perencanaan. Pengelola lembaga harus mampu menyusun rencana program yang baik dan logis untuk pelaksanaannya.

Komponen kunci dari penilaian keadaan yayasan adalah evaluasi efisiensi dan masing-masing program akan dilanjutkan atau tidak, mempertahankan program tersebut pada tingkat yang ada, memperluas atau mengubah arah program tersebut dan memasarkannya.

Pengelolaan keuangan dalam suatu yayasan akan memberikan keseluruhan perspektif proses dasar bagi manajemen keuangan yayasan. Pengelolaan keuangan yang baik akan tergambar dari laporan keuangan atau sistem akuntansi yang ditetapkan oleh yayasan tersebut. Dalam sistem akuntansi, siklus akuntansi meliputi pembukuan, penyusunan laporan keuangan dan analisis informasi dari laporan keuangan.

c. Manajemen Pendidikan

Manajemen pendidikan mengarahkan manusia pada kehidupan yang baik, menyangkut derajat kemanusiaan untuk mencapai tujuan hidupnya. Manajemen pendidikan mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembentukan kepribadian, melakukan pembinaan moral dan menumbuhkan dan mengembangkan keimanan para siswa sesuai tujuan beragama dan benegara. (Mudyaharjo, 2001: 49)

Menurut Soebagio Atmodiwirio (2003: 23), manajemen pendidikan adalah proses perencanaan, pengorganisasian, memimpin, mengendalikan tenaga pendidikan, sumber daya pendidikan untuk mencapai tujuan pendidikan. Untuk mencapai syarat-syarat di atas perlu juga kreativitas, inisiatif dan inovatif dalam merencanakan, mengorganisasi serta membimbing para satuan pendidikan untuk mencapai cita-cita.

Menurut Engkoswara (2002: 1), Manajemen Pendidikan adalah suatu ilmu yang mempelajari bagaimana menata sumber daya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara produktif dan bagaimana menciptakan suasana yang baik bagi manusia yang turut serta di dalam mencapai tujuan yang disepakati bersama.

Menurut Sagala (2005: 19), Manajemen pendidikan adalah penerapan ilmu manajemen dalam dunia pendidikan atau sebagai penerapan manajemen dalam pembinaan, pengembangan, dan pengendalian usaha dan praktek- praktek pendidikan

Menurut Mulyasa (2002: 19), Manajemen pendidikan sebagai segala sesuatu yang berkenan dengan pengelolaan proses pendidikan untuk

mencapai tujuan yang telah ditetapkan, baik tujuan jangka pendek, menengah, dan tujuan panjang.

Secara umum tujuan utama Manajemen Pendidikan adalah membentuk kepribadian para pelajar agar sesuai dengan tujuan dari pendidikan nasional dan tingkat perkembangan atau perbaikan untuk usia pendidikan.

Lembaga pendidikan Yayasan Regina Angelorum sebagaimana dunia lembaga pendidikan lainnya memiliki tanggung jawan besar dalam mewujudkan cita-cita dalam mencerdaskan dan membentuk kepribadian anak-anak didik yang berkualitas sehingga mampu berkompetisi dalam dunia pendidikan global. Dalam proses pembelajaran dibutuhkan kemampuan sumber daya dari satuan pendidikan untuk mencapai keunggulan akademis dan kegiatan ekstrakurikuler yang ada, membantu satuan pendidikan dalam mengembangkan bakat dan , kecerdasan dan ketrampilan lainnya..

2.3 Sentralisasi dan Desentralisasi Keuangan

a. Sentralisasi Keuangan

Sentralisasi dan desentralisasi ini berkaitan dengan peran siapa yang akan mengambil keputusan dalam organisasi. Jika pengambilan keputusan dilakukan oleh pimpinan atau kantor pusat, dapat dikatakan bahwa organisasi yang bersangkutan menggunakan sentralisasi dan jika sebaliknya disebut dengan desentralisasi. Robbins (2003) mendefinisikan sentralisasi sebagai

derajat dimana pembuatan keputusan dipusatkan pada beberapa jabatan di perusahaan. Menurut Gomez-Mejia, Balkin dan Candy (2004), desentralisasi merupakan pengalihan tanggung jawab dan wewenang dalam mengambil keputusan dari kantor pusat kepada orang yang berlokasi terdekat dengan

situasi yang membutuhkan perhatian. Dengan menggunakan desentralisasi, tindakan dapat dilakukan lebih cepat dalam menyelesaikan masalah, lebih banyak orang yang terlibat di dalamnya, dan menjadikan karyawan lebih menjadi bagian dari sebuah organisasi.

b. Asas Sentralisasi

Dari keenam prinsip tersebut, terlihat bahwa sentralisasi dan desentralisasi merupakan suatu prinsip penting dalam pengorganisasian yayasan. Prinsip ini digunakan dalam menentukan siapa pemegang kekuasaan dalam suatu organisasi.

Asas yang pertama adalah sentralisasi. Menurut Moekijat (1975) sentralisasi berarti titik berat pada pengawasan dari pusat seperti yang dinyatakan oleh instruksi-instruksi secara terinci dari kantor pusat mengenai pekerjaan apakah yang harus dilakukan, bagaimana, dan bilamana pekerjaan tersebut harus dilakukan, kemudian menuntut adanya laporan-laporan yang sering dan teratur tentang pekerjaan tersebut. Pendapat tersebut sejalan dengan yang diutarakan oleh Chaniago (2013) bahwa sentralisasi artinya wewenang atau kekuasaan sebahagian

besar tetap dipegang oleh seorang pemimpin dan hanya sebahagian kecil yang disebarkan ke seluruh struktur organisasi dan orang lain. Dari kedua pendapat diatas dapat diartikan bahwa sentralisasi sebagai asas pemusatan berarti semua kegiatan administrasi atau perkantoran di pusatkan di suatu tempat dan di pimpin oleh seorang office manager.

Asas sentralisasi memiliki kelebihan, berikut kelebihan asas sentralisasi yang dikemukakan oleh Moekijat (1975) adalah :

- a) Pengawasan administrasi yang lebih baik
- b) Beban-beban maksimum dapat dikendalikan dengan lebih mudah
- c) Pengawasan dapat sesuai dengan standar.
- d) Penggunaan mesin-mesin yang lebih baik
- e) Penggunaan para ahli dan saran yang paling baik
- f) Fleksibilitas yang lebih besar dalam penggunaan tenaga kerja .

c. Kelebihan dan kelemahan dari sentralisasi.

1. Kelebihan dari sentralisasi :

- 1) Totaliterisme penyelenggaraan pendidikan.
Keseragaman manajemen, dalam aspek perencanaan, pengelolaan, evaluasi dan model pengembangan sekolah.
- 2) Keseragaman pola kebudayaan masyarakat

- 3) Organisasi menjadi lebih ramping dan efisien, karena seluruh aktivitas organisasi terpusat sehingga pengambilan keputusan lebih mudah
- 4) Perencanaan dan pengembangan organisasi lebih terintegrasi
- 5) Peningkatan resource sharing (berbagi sumber daya) dimana sumber daya dapat dikelola secara lebih efisien karena dilakukan secara terpusat.
- 6) Pengurangan redundancies aset dan fasilitas lain, dalam hal ini satu aset dapat dipergunakan secara bersama-sama tanpa harus menyediakan aset yang sama untuk pekerjaan yang berbeda-beda.
- 7) Perbaikan koordinasi : koordinasi menjadi lebih mudah karena adanya *unity of command*
- 8) Pemusatan *expertise* (keahlian) ; keahlian dari anggota organisasi dapat dimanfaatkan secara maksimal karena pimpinan dapat memberi wewenang
- 9) Kebijakan organisasi lebih mudah diimplementasikan terhadap keseluruhan
- 10) Menghasilkan strategi yang konsisten dalam organisasi
- 11) Mencegah sub-sub unit menjadi independen
- 12) Memudahkan koordinasi dan kendali manajerial
- 13) Meningkatkan penghematan ekonomi dan mengurangi biaya
- 14) Mampu meningkatkan spesialisasi
- 15) Mempercepat pembuatan keputusan.

2. Kelemahan dari sentralisasi

- 1) Kebijakan dan keputusan pemerintahan daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di pemerintah pusat sehingga waktu untuk memutuskan suatu hal menjadi lebih lama
- 2) Melemahnya kebudayaan daerah
- 3) Kualitas manusia yang robot, tanpa inisiatif dan kreatifitas
- 4) Melahirkan suatu pemerintahan yang otoriter sehingga tidak mengakui hak-hak daerah
- 5) Mematikan kemampuan berinovasi yang tidak sesuai dengan pengembangan suatu masyarakat demokrasi terbuka
- 6) Kemungkinan penurunan kecepatan pengambilan keputusan dan kualitas keputusan. Pengambilan keputusan dengan pendekatan sentralisasi seringkali tidak mempertimbangkan faktor-faktor yang sekiranya berpengaruh terhadap pengambilan keputusan tersebut.
- 7) Demotivasi dan disinsentif bagi pengembangan unit organisasi. Anggota organisasi sulit mengembangkan potensi dirinya karena tidak ada wahana dan dominasi pimpinan yang terlalu tinggi
- 8) Penurunan kecepatan untuk merespon perubahan lingkungan. Organisasi sangat tergantung pada daya respon sekelompok orang saja.
- 9) Peningkatan kompleksitas pengelolaan. Pengelolaan organisasi akan semakin rumit karena banyaknya masalah pada level unit organisasi yang di bawah

- 10) Perspektif luas, tetapi kurang mendalam. Pimpinan organisasi akan mengambil keputusan berdasarkan perspektif organisasi secara keseluruhan tetapi tidak atau jarang mempertimbangkan implementasinya akan seperti apa.
- 11) Kurangnya kemampuan daya saing yang tinggi di dalam kerja sama. Di dalam suatu masyarakat yang otoriter dan statis, daya saing tidak mempunyai tempat. Oleh sebab itu, masyarakat akan sangat lamban perkembangannya. Masyarakat bergerak dengan komando yang melahirkan sikap masa bodoh.

3. Dampak positif sentralisasi.

a. Segi Ekonomi

Dari segi ekonomi efek positif yang diberikan oleh sistem sentralisasi ini adalah perekonomian lebih terarah dan teratur karena sistem ini hanya pusat saja yang mengatur perekonomian.

b. Segi sosial budaya.

Dengan dilaksanakannya sistem sentralisasi ini, perbedaan-perbedaan kebudayaan yang dimiliki bangsa Indonesia dapat dipersatukan sehingga setiap daerah tidak saling menonjolkan kebudayaan masing-masing dan lebih menguatkan semboyan Bhineka Tunggal Ika yang dimiliki bangsa Indonesia.

c. Segi keamanan dan politik

Dampak positif yang dirasakan dalam penerapan sentralisasi adalah keamanan lebih terjamin karena pada masa diterapkannya sistem ini, jarang terjadi konflik antara daerah yang dapat mengganggu stabilitas keamanan nasional Indonesia. Dampak positif yang dirasakan di bidang politik sebagai hasil penerapan sistem sentralisasi adalah pemerintah daerah tidak harus pusing-pusing pada permasalahan yang timbul akibat perbedaan pengambilan keputusan, karena seluruh keputusan dan kebijakan dikordinir maksimal karena pemerintah daerah hanya menerima saja.

4. Dampak negatif dari sentralisasi

a. Segi ekonomi

Dampak negatifnya adalah daerah seolah-olah hanya dijadikan sapi perahan saja dan tidak dibiarkan mengatur kebijakan perekonomiannya masing-masing sehingga terjadi pemusatan keuangan pada pemerintah pusat.

b. Segi sosial budaya

Dampak negatif yang ditimbulkan sistem ini adalah pemerintah pusat begitu dominan dalam menggerakkan seluruh aktivitas negara. Dominasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah telah menghilangkan eksistensi daerah sebagai tatanan pemerintahan lokal yang memiliki keunikan dinamika sosial budaya tersebut, keadaan ini dalam jangka waktu yang panjang mengakibatkan ketergantungan kepada pemerintah

pusat yang pada akhirnya mematikan kreasi dan inisiatif untuk membangun lokalitasnya.

c. Segi keamanan dan politik

Dampak negatifnya adalah terjadinya kemandulan dalam diri daerah karena hanya terus bergantung pada keputusan yang diberikan oleh pusat. Selain itu waktu yang dihabiskan untuk menghasilkan suatu keputusan atau kebijakan memakan waktu yang lama dan menyebabkan realisasi dari keputusan tersebut terhambat.

5. Desentralisasi Keuangan

Desentralisasi secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan, atau sebagai pengalihan tanggung jawab, dan sumber-sumber daya (dana dan manusia, dll) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah baik mengenai politik pelaksanaannya, perencanaan, pelaksanaannya maupun mengenai segi pembiayaannya.

Menurut UU No.5 tahun 1974, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari pusat kepada daerah. Pelimpahan wewenang kepada pemerintahan daerah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.

Henry Maddick (1963) desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang/fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom. Nellis dan Chema (1983) desentralisasi adalah penciptaan atau penguatan, baik keuangan maupun hukum pada unit-unit pemerintahan

subnasional yang penyelenggaraannya secara substansial berada di luar kontrol langsung pemerintah pusat

Rondinelli (1983) desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonomi, pemerintahan daerah atau organisasi non pemerintah/lembaga swadaya masyarakat. Menurut PBB; desentralisasi merujuk pada pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat baik melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah maupun melalui devolusi pada badan-badan otonom daerah.

Desentralisasi adalah ketika pemusatan wewenang terjadi pada level pimpinan bawah, Chaniago (2013). Dalam asas desentralisasi ini telah terjadi pelimpahan wewenang dari top management ke middle management, terus mengalir ke lower management. Jika diartikan secara umum, desentralisasi atau asas pemencaran artinya semua kegiatan administrasi atau perkantoran diserahkan ke manajer fungsional. Jadi kegiatan perkantoran dilaksanakan pada masing-masing bagian dan dipimpin oleh masing-masing manajer fungsional. Oleh karena itu, sebagian besar tugas, wewenang dan tanggung jawab fungsi perkantoran diserahkan kepada manajer fungsional dalam setiap divisi yang tidak hanya berkecimpung dengan masalah surat-menyurat, pencatatan warkat/arsip, dan sebagainya, tetapi juga dalam masalah pengarsipan serta personel sekretari yang bersangkutan. Menurut Smith (1985) Desentralisasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dan pemerintahan pusat kepada daerah otonom
2. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual functions*) penerima wewenang adalah daerah otonom.
3. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, wewenang mengatur dan mengurus (*regelling end bestuur*) kepentingan yang bersifat lokal, wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak.
4. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkrit.
5. Menunjukkan *political diversity of structure* dalam sistem politik

Menurut J. In het Veld (dikutip oleh Muhammad Fauzan, 2006: 59), konsep desentralisasi mengandung beberapa kebaikan, yaitu :

1. Memberikan penilaian yang tepat terhadap daerah dan penduduk yang beraneka ragam.
2. Meringankan beban pemerintah, karena pemerintah pusat tidak mungkin mengenal seluruh dan segala kepentingan dan kebutuhan setempat dan tidak mungkin dapat mengetahui bagaimana memenuhi kebutuhan tersebut sebaik-baiknya.
3. Dapat dihindarkan adanya beban yang melampaui batas dari perangkat pusat oleh sebab tunggakan kerja.

4. Unsur individu atau daerah lebih menonjol karena dalam ruang lingkup yang sempit, seseorang dapat lebih mempergunakan pengaruhnya daripada dalam masyarakat yang lebih luas.
5. Masyarakat setempat dapat kesempatan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga ia tidak akan merasa sebagai obyek saja.

Asas desentralisasi memiliki kelebihan atau keuntungan. Berikut keuntungan sistem desentralisasi yang dikemukakan oleh Chaniago (2013), yaitu:

- a. Pekerjaan kegiatan kantor dapat dilayani berdasarkan kebutuhan unit masing-masing.
- b. Pekerjaan dapat dilakukan menurut urutan kepentingan unit yang bersangkutan.
- c. Pekerjaan dapat dilakukan menurut urutan kepentingan unit yang bersangkutan
- d. Pekerjaan dilaksanakan oleh masing-masing bagian/unit
- e. Pengawasan pekerjaan dilaksanakan secara efektif

6. Keuntungan Desentralisasi

3. Dapat melahirkan sosok manusia yang memiliki kebebasan berpikir, mampu memecahkan masalah secara mandiri, bekerja dan hidup dalam kelompok kreatif penuh, inisiatif dan empati.
4. Memiliki ketrampilan interpersonal yang memadai
5. Mendorong terjadinya partisipasi dari bawah secara lebih luas.

6. Mengakomodasi terwujudnya prinsip demokrasi
7. Mengurangi biaya akibat alur birokrasi yang panjang, sehingga dapat meningkatkan efisiensi
8. Memberi peluang untuk memanfaatkan potensi daerah secara kompetitif
9. Mengakomodasi kepentingan politik
10. Mendorong peningkatan kualitas produk yang lebih kompetitif
11. Keputusan dan kebijakan yang ada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa campur tangan pemerintah pusat
12. Mendekatkan proses pendidikan kepada rakyat sebagai pemilik pendidikan itu sendiri. Rakyat berpartisipasi di dalam pembentukan social capital tersebut
13. Mampu membangun partisipasi masyarakat sehingga melahirkan pendidikan yang relevan, karena pendidikan benar-benar dari oleh dan untuk masyarakat.
14. Mampu menyelenggarakan pendidikan secara memfasilitasi proses belajar mengajar yang kondusif, yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas belajar siswa.

7. Kelemahan desentralisasi

1. Wewenang itu hanya menguntungkan pihak tertentu atau golongan tertentu serta dipergunakan untuk mengeruk keuntungan para oknum atau pribadi
2. Sulit dikontrol oleh pemerintah pusat

3. Masa transisi dari sistem sentralisasi ke desentralisasi kemungkinan terjadinya perubahan secara gradual dan tidak memadai serta jadwal pelaksanaan yang tergesa-gesa.
4. Kurang jelasnya pembatasan rinci kewenangan antara pemerintah pusat, propinsi dan daerah
5. Kemampuan keuangan daerah yang terbatas
6. Sumber daya manusia yang belum memadai
7. Kapasitas manajemen daerah yang belum memadai
8. Restrukturisasi kelembagaan daerah yang belum matang
9. Pemerintah pusat secara psikologis kurang siap untuk kehilangan otoritasnya.
10. Meningkatnya kesenjangan anggaran pendidikan antara daerah, antara sekolah antar individu warga masyarakat
11. Keterbatasan kemampuan keuangan daerah dan masyarakat (orang tua) menjadikan jumlah anggaran belanja sekolah akan menurun dari waktu sebelumnya, sehingga akan menurunkan motivasi dan kreativitas tenaga kependidikan di sekolah untuk melakukan pembaharuan.
12. Biaya administrasi di sekolah meningkat karena prioritas anggaran dialokasikan untuk menutup biaya administrasi dan sisanya baru didistribusikan ke sekolah
13. Kebijakan pemerintah daerah yang tidak memprioritaskan pendidikan, secara kumulatif berpotensi akan menurunkan pendidikan

14. Kesenjangan sumber daya pendidikan yang tajam, dikarenakan perbedaan potensi daerah yang berbeda-beda. Mengakibatkan kesenjangan mutu pendidikan serta melahirkan kecemburuan sosial.
15. Pemerintah enggan dalam mendelegasikan kewenangan kepada daerah, hal ini, terlihat dari masih adanya balai pelaksanaan teknis pusat di daerah yang dibentuk oleh departemen teknis, pelaksanaan pembiayaannya bersumber dari pusat yang konsekuensinya berkurang inovasi dan kreatifitas di daerah dalam melaksnakan kewenangannya.
16. Belum optimalnya pengelolaan sumber daya yang berakibat pada rendahnya PAD, hal ini berimplikasi pada rendahnya rasio PAD terhadap APBD.

8. Dampak positif dan negatif dari desentralisasi

a. Dampak positif Desentralisasi

a. Segi ekonomi

Dari segi ekonomi banyak sekali keuntungan sistem desentralisasi, di mana pemerintah daerah akan mudah untuk mengelola sumber daya alam yang dimilikinya, dengan demikian apabila sumber daya alam yang dimiliki telah dikelola secara maksimal maka pendapatan daerah dan pendapatan masyarakat akan meningkat.

b. Segi sosial budaya

Dengan diadakannya desentralisasi akan memperkuat ikatan sosial budaya pada suatu daerah. Karena dengan diterapkannya sistem

desentralisasi ini pemerintah daerah akan dengan mudah untuk mengembangkan kebudayaan yang dimilikinya.

c. Segi keamanan dan politik

Dengan diadakannya desentralisasi merupakan upaya untuk mempertahankan kesatuan negara Indonesia, karena dengan diterapkannya kebijaksanaan ini bisa meredam daerah-daerah yang ingin memisahkan diri dengan NKRI.

Dibidang politik, dampak positif yang didapat melalui desentralisasi adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah lebih aktif dalam mengelola daerahnya.

b. Dampak negatif dari desentralisasi :

a. Segi ekonomi

Penerapan sistem desentralisasi ini membuka peluang yang sebesar-besarnya bagi pejabat untuk melakukan praktek KKN.

b. Segi sosial budaya

Dampak negatif dari desentralisasi pada segi sosial budaya adalah masing-masing daerah berlomba-lomba untuk menonjolkan kebudayaannya masing-masing, sehingga secara tidak langsung ikut melunturkan kesatuan yang dimiliki oleh bangsa Indonesia itu sendiri

c. Segi keamanan dan politik

Dampak negatif yang terlihat dari sistem ini adalah euforia yang berlebihan dimana wewenang tersebut hanya memetingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.

c. Hakekat Sentralisasi dan Desentralisasi

Sentralisasi dan desentralisasi sebagai bentuk penyelenggaraan negara adalah persoalan bagaimana pembagian sumber daya dan wewenang. Pembahasan masalah ini sebelum tahun 1980-an terbatas pada titik perimbangan sumber daya dan wewenang yang ada pada pemerintah pusat dan pemerintahan di bawahnya. Dan tujuan "baik" dari perimbangan ini adalah pelayanan negara terhadap masyarakat.

Seperti telah diketahui, pemahaman dan tujuan "baik" semacam itu sudah dipandang ketinggalan zaman. Saat ini desentralisasi dikaitkan pertanyaan apakah prosesnya cukup akuntabel untuk menjamin kesejahteraan masyarakat lokal. Semata birokrasi untuk pelayanan tidak cukup untuk menjamin kesejahteraan masyarakat, bahkan sering merupakan medium untuk melencengkan sumber daya publik. Kontrol internal lembaga negara sering tak mampu mencegah berbagai macam pelanggaran yang dilakukan pejabat negara.

Sentralisasi dan desentralisasi tidak boleh ditetapkan sebagai suatu proses satu arah dengan tujuan pasti. Pertama-tama, kedua "sasi" itu adalah masalah perimbangan. Artinya, peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan selalu merupakan dua hal yang dibutuhkan. Tak ada rumusan ideal perimbangan. Selain proses politik yang sukar ditentukan, seharusnya ukuran yang paling sah adalah argumen mana yang terbaik bagi masyarakat.

Kedua, batas antara pusat dan daerah tidak selalu jelas. Kepentingan di daerah bisa terbelah antara para elite penyelenggara negara dan masyarakat lokal. Adalah mungkin pemerintah pusat memainkan peran menguatkan masyarakat lokal dalam menghadapi kesewenangan kekuasaan. Ketiga, dalam suatu masyarakat yang berubah, tanggung jawab pusat maupun daerah akan terus berubah pula.

Pemerintah Pusat mempunyai kecenderungan untuk mendorong sentralisasi karena berbagai alasan. Untuk alasan "negatif" dapat disebut alasan seperti kontrol sumber daya dan menjadikan daerah sebagai sapi perah. Namun, ada alasan-alasan yang dapat bersifat "positif", seperti kestabilan politik dan ekonomi, menjaga batas kesenjangan agar tidak terlalu buruk, dan mendorong program secara cepat.

Bagaimana hal-hal itu dapat menghasilkan sesuatu yang positif atau negatif tergantung pada situasinya. Pertama yang penting adalah legitimasi politik pemerintah pusat. Secara sederhana, harus dibedakan antara legitimasi terhadap para pemimpin di tingkat nasional dan legitimasi terhadap birokrasi. Pemerintah

pusat sering harus mengandalkan birokrasi untuk programnya terhadap daerah. Kepopuleran individu selalu tidak bertahan lama dan dapat segera dirusak oleh ketidakmampuan memperbaiki mutu birokrasi.

Di Indonesia, birokrasi yang sebenarnya memiliki kompetensi dan orientasi lumayan pada awal reformasi kini mulai dibelokkan kekuatan politik partai dan kelompok. Penyelenggara negara di tingkat pusat terdiri dari beberapa partai politik. Kombinasi antara partai politik yang hampir seluruhnya punya masalah akuntabilitas dan sistem politik representasi (oleh partai politik yang dapat dikatakan sama di DPRD) yang tidak akuntabel di tingkat lokal membuat masyarakat lokal tidak mudah memercayai "pusat". Jika ingin memperbaikinya, pemerintah pusat harus mampu membuat standar akuntabilitas sendiri agar mendapat dukungan masyarakat lokal.

Kembali kepada persoalan awal, masalah sentralisasi dan desentralisasi bukan lagi dipandang sebagai persoalan penyelenggara negara saja. Pada akhirnya kekuatan suatu bangsa harus diletakkan pada masyarakatnya. Saat ini di banyak wilayah, politik lokal dikuasai selain oleh orang-orang partai politik juga kelompok-kelompok yang menjalankan prinsip bertentangan dengan pencapaian tujuan kesejahteraan umum.

Birokrasi sekali lagi adalah alat pemerintah pusat untuk melakukan perbaikan daerah. Birokrasi, jika dirancang secara sungguh-sungguh, bisa berperan sebagai alat merasionalisasikan masyarakat. Pemerintah pusat, misalnya, membantu pemerintah daerah dalam mendesain pelayanan publik yang akuntabel.

Pemerintah daerah sering pada situasi terlalu terpengaruh dengan kepentingan perpolitikan lokal.

2.4. Pengawasan (*Controlling*) Keuangan

2.4.1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan adalah proses pengamatan, penentuan standar yang akan dicapai, menilai pelaksanaan, dan jika perlu mengambil tindakan korektif sehingga pelaksanaan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut George R. Terry (2006:395) mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Menurut Robbin (dalam Sugandha, 1999: 150) menyatakan pengawasan itu merupakan suatu proses aktivitas yang sangat mendasar, sehingga membutuhkan seorang manajer untuk menjalankan tugas dan pekerjaan organisasi. Menurut Kertonegoro (1998: 163) menyatakan pengawasan itu adalah proses melalui manajer berusaha memperoleh keyakinan bahwa kegiatan yang dilakukan sesuai dengan perencanaannya.

Menurut Terry (dalam Sujamto, 1986: 17) menyatakan pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasannya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana.

Menurut Dale (Winardi, 2000: 224) dikatakan bahwa pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.

Menurut Admosudirdjo (dalam Febriani, 2005: 11) mengatakan bahwa pada pokoknya pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut Siagian (1990: 107) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

2.4.2. Fungsi Pengawasan

Menurut Ernie dan Saefulah (2005: 12) fungsi pengawasan adalah :

1. Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai indikator yang ditetapkan
2. Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan
3. Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan perusahaan.

Menurut Maringan (2004: 62) fungsi pengawasan adalah :

1. Mempertebal rasa tanggungjawab terhadap pejabat yang diserahi tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaan
2. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan
3. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian, dan kelemahan dari standar.

Secara umum, pengawasan dapat dilakukan dengan beberapa langkah, antara lain :

1. Menetapkan standar untuk pengawasan
2. Meneliti, memeriksa dan menilai hasil yang dapat dicapai
3. Membandingkan hasil dengan standar
4. Memperbaiki penyimpangan dengan tindakan koreksi.

Pengawasan dapat dilakukan dengan beberapa metode, antara lain sbb:

1. Komparatif, yaitu sistem pengawasan yang dilakukan dengan cara membandingkan hasil dengan rencana
2. Inspektif, yaitu sistem pemeriksaan yang berguna untuk mengetahui secara langsung keadaan sebenarnya mengenai pelaksanaan suatu pekerjaan
3. Verifikatif, yaitu sistem pengawasan secara pemeriksaan, biasanya menyangkut bidang keuangan dan material

4. Investigatif, yaitu pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan penyelidikan

2.4.3. Jenis-jenis Pengawasan keuangan

a. Pengawasan dipandang dari sudut kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol pengawasan, yaitu

1. Kontrol intern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh petugas-petugas yang masih dalam struktural pemerintah yang sedang menjalankan pemerintahan. (contoh : pejabat atasan yang mengontrol kinerja bawahannya secara hierarkis)
2. Kontrol ekstern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh petugas-petugas atau badan-badan dari luar organisasi pemerintah dan juga tidak memiliki struktural di dalamnya. (contoh: pengawasan keuangan yang dilakukan oleh badan independen)

b. Pengawasan dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, yaitu

1. Pengawasan *a - priori* yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum disahkannya suatu keputusan atau ketetapan atas tindakan pemerintah. Pengawasan ini terjadi dalam proses pembahasan di mana pengawasan ini juga dapat disebut sebagai pengawasan yang mengandung unsur preventifnya artinya pengawasan ini mencegah sebelum terjadinya kekeliruan.
2. Pengawasan *a- posteriori* yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya

tindakan pemerintah atau juga disebutkan sebagai pengawasan represif yang artinya pengawasan dalam hal penanggulangan setelah terjadinya tindakan pemerintah yang telah dianggap merugikan negara

c. Pengawasan yang dilakukan dari aspek yang diawasi, yaitu

1. Pengawasan dari segi hukum yaitu pengawasan yang menilai dari aspek-aspek hukum yang digunakan oleh pemerintah untuk menjalankan pemerintahannya.
2. Pengawasan dari segi kemanfaatan yaitu melihat aspek di mana suatu tindakan ataupun keputusan pemerintah sudah tepat atau belum terhadap kemanfaatan bagi rakyat karena salah satu tujuan negara yaitu mensejahterakan rakyat.

d. Kriteria Pengawasan yang efektif, yaitu

1. Pengawasan yang harus mendukung sifat dan kebutuhan kegiatan (aktivitas)
2. Pengawasan perlu melaporkan setiap penyimpangan yang terjadi dengan segera
3. Pengawasan harus mempunyai pandangan ke depan
4. Pengawasan harus obyektif, teliti sesuai dengan standart yang digunakan
5. Pengawasan harus luwes/fleksibel
6. Pengawasan harus serasi dengan pola organisasi

Pengawasan yang dilakukan oleh Yayasan Pendidikan Regina Angelorum terhadap laporan keuangan dari satuan pendidikan adalah:

1. Dengan mengaudit laporan keuangan dari satuan pendidikan yang ada dibawah Yayasan.
2. Mengevaluasi kinerja dari satuan pendidikan yang ada di bawah Yayasan.
3. Menata Sumber daya manusia dalam mengelola keuangan sekolah.

BAB III METODE PENELITIAN

1. Metode Penelitian

Metodologi sebagaimana dikemukakan oleh Bogdan dan Taylor (2002: 145), merupakan proses, prinsip dan prosedur yang digunakan untuk mendekati problem dan mencari jawaban. Pengertian ini menegaskan bahwa metodologi adalah suatu pendekatan umum untuk mengkaji masalah penelitian. Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif yaitu metode yang dilakukan dengan cara mengumpulkan, mempersiapkan, serta menganalisis data sehingga mendapat gambaran yang jelas mengenai masalah yang akan diteliti.

Metode analisis deskriptif bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fenomena atau masalah yang diteliti (Nawawi, 1998: 63). Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti suatu kelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi pada masa sekarang.