

**DISERTASI**

**PRINCIPAL-AGENT DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PENDIDIKAN DASAR (STUDI KASUS: PROGRAM ANAK  
TIDAK SEKOLAH) DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH**

***PRINCIPAL-AGENT IN IMPLEMENTATION OF BASIC  
POLICY (A CASE STUDY IN CHILDREN OUT OF SCHOOL  
PROGRAM) IN CENTRAL MAMUJU REGENCY***

**BUSDIR**

**E013191015**



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2022**

**PRINCIPAL-AGENT DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PENDIDIKAN DASAR (STUDI KASUS: PROGRAM ANAK  
TIDAK SEKOLAH) DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH**

**DISERTASI**

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor**

**Program Studi  
Administrasi Publik**

**Disusun dan diajukan oleh :**

**BUSDIR**

**Kepada**

**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2022**

**DISERTASI**

**PRINCIPAL AGENT DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PENDIDIKAN DASAR (STUDI KASUS: PROGRAM ANAK  
TIDAK SEKOLAH) DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH**

Disusun dan diajukan oleh

**BUSDIR**

**Nomor Pokok : E013191015**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi  
Pada tanggal 10 Agustus 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
Tim Promotor

**Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.**  
(Promotor)

**Dr. Badu Ahmad, M.Si.**  
(Co-Promotor I)

**Dr. Gita Susanti, M.Si**  
(Co-Promotor II)

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik

**Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.**  
NIP. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.**  
NIP. 197508182008011008

## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

**NAMA** : BUSDIR  
**NIM** : E013191015  
**PROGRAM STUDI** : ADMINISTRASI PUBLIK

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 10 Agustus 2022  
Yang Membuat Pernyataan



**BUSDIR**  
NIM E013191015

## KATA PENGANTAR



Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian penulisan hasil penelitian ini terlaksana hanya semata-mata karena nikmat, rahmat, hidayah dan ridho dari Allah SWT. Atas kesadaran inilah, penulis patut memanjatkan puji syukur kepadanya, sembari berharap kiranya karya ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan bagi kemaslahatan umat manusia.

Penelitian ini merupakan syarat dalam penyelesaian studi S3 pada Program Doktor Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin. Dalam penyelesaian disertasi ini banyak mengalami kendala-kendala. Namun dengan satu keyakinan bahwa untuk meraih yang terbaik memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit pula, sehingga tantangan dan rintangan tersebut menjadi makna sebuah pengorbanan. Penyelesaian studi dan disertasi ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun material. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat disampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin

2. Dr. Phil. Sukri, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
3. Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M. Si, selaku Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik sekaligus selaku Promotor yang telah meluangkan waktunya membaca dan memberikan kritik serta perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi.
4. Dr. H. Badu Ahmad, M.Si, selaku Co Promotor I yang selalu meluangkan waktu dan tempat untuk membimbing sejak sebelum penyusunan proposal hingga selesainya studi ini.
5. Dr. H. Gita Susanti, M.Si. Selaku Co Promotor II yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini, meluangkan banyak waktu untuk membimbing penulis dan memberikan kritik serta perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi.
6. Prof. Dr. Hasnawi Haris, M. Hum. Selaku penguji eksternal dari Universitas Negeri Makassar. Prof Dr. Thahir Haning, M.Si, Dr. Hj. Syahribulan, M.Si, Dr. H. Nurdin Nara, M.Si. selaku penguji internal lingkup Universitas Hasanuddin yang banyak memberi kontribusi dalam penyempurnaan disertasi ini.

7. Seluruh dosen pengajar Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang secara terus menerus memberikan bimbingan, dorongan dan bantuan kepada penulis selama pendidikan khususnya pengampuh mata kuliah pada Semester I dan II;
8. Bupati Kabupaten Mamuju Tengah, bapak H. Aras Tammauni dan bapak Wakil Bupati Drs. H. Muh. Amin Jasa, MM yang berkontribusi besar dalam karir dan penyelesaian studi penulis.
9. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Mamuju Tengah bapak H. Arsal Aras, SE. M.Si dan Wakil Ketua bapak Herman Tambun yang telah banyak membantu penulis.
10. Sekretaris Daerah Kabupaten Mamuju Tengah bapak Dr. H. Askary, S.Sos M.Si yang turut berperan dalam karir dan studi doctoral penulis.
11. Seluruh staf Dinas Pendidikan Kabupaten Mamuju Tengah dan seluruh kepala sekolah jenjang TK, SD dan SMP.
12. Untuk kedua orang tua, ayahanda saya Baharuddin dan Ibunda Kurnia yang telah begitu banyak mencurahkan kasih sayang, doa serta harapan untuk anak-anaknya dan mengajarkan kesederhanaan serta budi pekerti baik.
13. Teruntuk istri tercinta Hj. Masdawiah Amin, S.Pd yang senantiasa mendampingi penulis dalam suka dan duka, dan senantiasa memberikan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan studi program doktor.

14. Untuk anak-anakku tercinta, Firda Erika Busdir, Riska Lisa Busdir, Ahmad Rivaldi Busdir, Fitri Siska Busdir yang menjadi selalu memberikan kebahagiaan dan mewarnai hidup penulis.
15. Untuk saudara-saudaraku, yang telah banyak memberi dukungan dan semangat kepada penulis.
16. Rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin khususnya angkatan Tahun 2019 dan semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini.
17. Staf dan Pengelola Bagian Akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
18. Seluruh pihak yang tak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan. Dan penulis juga menyadari bahwa tak ada lagi jenjang pendidikan formal setelah ini, semoga dengan selesainya pendidikan ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua, Aamiin.

Makassar, 19 Juli 2022

Wassalam,

**BUSDIR**

## ABSTRACT

**BUSDIR. The study of principal-agent in elementary education policy implementation at Central Mamuju Regency** (supervised by Akmal Ibrahim, Badu Ahmad and Gita Susanti).

The research aims to describe the principal-agent at Central Mamuju Regency and analyse the principal-agent behaviour in the institutional mechanism in the elementary education policy implementation. The research used the qualitative method. Data were collected using the in-depth interview, documentation, and observation. The data were processed using the data reduction, Data presentation, conclusion drawing, and verification. The research result indicates that the principal as the regulator has been able to behave in line with the aspects of the regulatory institutional mechanism, namely the legal rule and sanction. This can be viewed in the research results that there are the regulations regarding the elementary education policies, especially the elementary education in the remote areas. The agent as the executor has been able to behave in accordance with the aspect of the normative institutional mechanism, namely being responsible for the certification and accreditation. The relationship between the principal and agent as the regulator and executor has been good in line with the aspects of the cognitive cultural institutional mechanisms, namely the common belief and shared logic action.

Key words: Principal-agent, institutional mechanism, public policy



## ABSTRAK

**BUSDIR. Studi Principal-Agent dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kabupaten Mamuju Tengah** (dibimbing oleh Akmal Ibrahim, Badu Ahmad, dan Gita Susanti).

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan *principal-agent* di Kabupaten Mamuju Tengah serta menganalisis perilaku *principal-agent* dalam mekanisme institusi pada implementasi kebijakan pendidikan dasar. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, dokumentasi, dan observasi. Data dianalisis dengan teknik reduksi data, penyajian data, penarikan simpulan, dan verifikasi. Kami menemukan, *principal* sebagai regulator telah cakap berperilaku sesuai dengan aspek mekanisme institusi regulasi, yaitu aturan hukum dan sanksi. Hal ini terlihat pada hasil penelitian tentang sudah adanya regulasi mengenai kebijakan pendidikan dasar, khususnya pendidikan dasar kawasan terpencil. *Agent* sebagai eksekutor telah cakap berperilaku sesuai dengan aspek mekanisme institusi normative, yaitu bertanggung jawab melalui sertifikasi dan akreditasi. Hubungan *principal* dan *agent* sebagai regulator dan eksekutor sudah baik sesuai dengan aspek mekanisme institusi *cultural kognitif*, yaitu pemahaman bersama dan aksi logis bersama.

Kata kunci: *principal-agent*, *institutional mechanism*, kebijakan public



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	14
1.3 Tujuan Penelitian .....	15
1.5 Manfaat Penelitian .....	15
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>16</b>
2.1 Perspektif Administrasi Publik.....	16
2.2 Principal Agent Theory.....	23
2.3 Principal Agent dalam Implementasi Kebijakan Publik .....	59
2.4 Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar.....	67
2.5 Penelitian Terdahulu .....	77
2.6 Kerangka Pikir .....	80
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	<b>84</b>
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	84
3.2 Lokasi Penelitian.....	85
3.3 Sumber Data Penelitian.....	85

3.4	Teknik Pengumpulan Data.....	87
3.5	Pengabsahan Data .....	88
3.6	Tenik Analisa Data.....	89
3.7	Fokus Penelitian .....	91
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>		<b>95</b>
4.1	Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	95
4.1.1	Letak Geografis .....	95
4.1.2	Kependudukan.....	102
4.1.3	Kondisi Pendidikan Mamuju Tengah .....	103
4.1.4	Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Budaya Kab. Mamuju Tengah.....	110
4.1.5	Profil Dinas Pendidikan Kab. Mamuju Tengah .....	116
4.2	Hasil Penelitian.....	170
4.2.1	Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan Dasar Kab. Mamuju Tengah	170
4.2.2	Adverse Selection dan Moral Hazard.....	188
4.3	Pembahasan.....	204
<b>BAB V PENUTUP .....</b>		<b>217</b>
5.1	Kesimpulan.....	217
5.2	Implikasi Penelitian .....	219
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>221</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Asumsi-Asumsi Teori Prinsipal Agensi .....	28
Tabel 2.2 Komposisi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Disertasi .....	79
Tabel 4.1 Batas Wilayah Kabupaten Mamuju Tengah.....	95
Tabel 4.2 Wilayah Administrasi dan Luas Wilayah Per Desa.....	96
Tabel 4.3 Batas Wilayah Administrasi Per Kecamatan Kab. Mamuju Tengah.....	96
Tabel 4.4 Jumlah Jabatan pada Dinas Pendidikan Kab. Mamuju Tengah.....	102
Tabel 4.5 Data Penduduk Menurut Akta .....	103
Tabel 4.6 Perkembangan Angka Partisipasi Murni (APM) Tahun 2016-2017.....	105
Tabel 4.7 Perkembangan Angka Ppartisipasi Kasar (APK) Tahun 2016-2017.....	105
Tabel 4.8 Jumlah Murid Tiap Jenjang Pendidikan di Kab. Mamuju Tengah .....	106
Tabel 4.9 Jumlah Sekolah dan Guru Tiap Jenjang Pendidikan .....	108
Tabel 4.10 Rasio Guru Terhadap Murid Tiap Jenjang Pendidikan.....	108
Tabel 4.11 Data Anak Tidak Sekolah Kabupaten Mamuju Tengah.....	185
Tabel 4.12 Jumlah Sekolah Pelaksana Program ATS.....	186
Tabel 4.13 Realisasi Program Kegiatan Kegiatan Penunjang SPM Pend. Dasar.....	187
Tabel 4.14 Temuan Lapangan Self Interest .....	189
Tabel 4.15 Temuan Lapangan Goal Conflict .....	192
Tabel 4.16 Temuan Lapangan Bounded Rationality .....	195
Tabel 4.17 Temuan Lapangan Information Assimmetry.....	197
Tabel 4.18 Temuan Lapangan Preeminence of Efficiency.....	199
Tabel 4.19 Temuan Lapangan Risk Aversion.....	200
Tabel 4.120 Temuan Information as a Commodity.....	203

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Konsep.....	83
Gambar 4.1 Peta Administrasi Kabupaten Mamuju Tengah.....	97

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kebijakan publik merupakan pilar pembangunan nasional bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan publik tidak hanya menjadi instrumen untuk menyelenggarakan kepentingan publik, tetapi juga sudah harus menjadi bagian yang dibutuhkan oleh masyarakat. Kebijakan mempunyai tujuan menyelesaikan persoalan yang ada secara tuntas, bukan sekedar menyelesaikan persoalan dengan menimbulkan persoalan baru, maka dari itu kebijakan publik harus menjadi solusi dan penyelesaian terhadap persoalan yang tengah dihadapi oleh masyarakat. (Winarno: 2014)

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik karena ia adalah apa yang terjadi setelah kebijakan ditetapkan yang memberikan benefit dan luaran yang nyata; ia adalah tindakan-tindakan oleh para aktor khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Dibutuhkan implementasi kebijakan publik yang tujuan dan hasil programnya bisa ditunjukkan kepada pejabat pemerintah. (Ripley & Franklin 1982 dalam Winarno 2014).

Dalam implementasi kebijakan publik, peran para stakeholders sangat penting dalam rangka mencapai efektivitas kebijakan. Dimana tren yang

berkembang saat ini implementasi kebijakan cenderung melibatkan *multiple actors* atau banyak organisasi dan bukan *single organization*. Aktor-aktor yang terlibat saling berinteraksi satu sama lain yang memegang peran kunci dalam mencapai kinerja kebijakan yang diharapkan. Lebih lanjut berbagai bentuk model hubungan para pemangku kepentingan dalam implementasi kebijakan salah satunya kerjasama yang berbasis kontrak antara penyedia dan pelaksana. Model ini merujuk pada pendekatan teori keagenan,

Teori keagenan berasal dari kajian ilmu ekonomi yang lahir dan berkembang sebagai solusi untuk mengevaluasi hubungan *agency* antara *principal* pemberi kerja atau penyedia jasa kepada *agent* yang berperan sebagai penerima suatu jasa yang diberikan delegasi dan wewenang dalam menyelesaikan pekerjaan yang diberikan oleh *principal*.

Lebih jauh *Agency theory* kemudian diadaptasi dalam ilmu administrasi publik dalam rangka penyelesaian masalah publik, salah satunya dalam konteks implementasi kebijakan. Salah satu pendekatan dalam *agency theory* adalah *principal-agent*, dimana konsep ini hadir agar tahap implementasi kebijakan berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan *principal agent* masalah-masalah di dalam implementasi kebijakan seperti; ketidaksesuaian informasi tentang apa yang dipahami pejabat pemerintah dengan apa yang dilaksanakan oleh aktor (*asymetri informasi*), *moral hazard*, dan *transparansi*.

*Principal-agent* menganalisis hubungan yang berbasis kontraktual yang dapat meminimalisir permasalahan di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal (dalam hal ini terjadi pendelegasian wewenang). Lupia & McCubbins (2000) menyatakan pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok orang (prinsipal) memilih orang atau kelompok lain (agen) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal. Menurut Ross (1973) contoh-contoh hubungan prinsipal-agen sangat universal.

Permasalahan dalam *principal-agent* sektor publik yang sering terjadi adalah temuan moral hazard dimana agen yang memanfaatkan situasi atau disebut juga *opportunistic behavior* dengan menggunakan *assimetry information* sehingga berani mengambil resiko moral (*moral hazard*) untuk memaksimalkan kekayaannya sendiri (David, Kelley, 2014). Secara lebih luas, moral hazard bisa terjadi ketika pihak dengan informasi yang lebih banyak tentang tindakan atau niatnya memiliki kecenderungan atau dorongan untuk berperilaku tidak sepatutnya dari perspektif pihak dengan informasi yang lebih sedikit. Salah satunya adalah seringkali dalam fenomena kontrak antara *principle agent* seringkali karena terjadinya miss informasi.

Kondisi *principal-agent* yang efektif tercapai ketika pihak *principal* dan pihak *agent* bersinergi sehingga terjadi proses informasi yang simetris di dalam organisasi. Informasi yang simetris adalah bentuk transparansi informasi dari *agent* kepada *principle* dalam proses implementasi kebijakan publik. Hanya saja, Jika agen harus melakukan tugasnya dalam pengaturan waktu kontinu, adalah penting untuk menunjukkan bahwa ada gaji dan sistem kendali dalam bentuk kontraktual dari *principle* sedemikian rupa sehingga *opportunistic behavior* berupa resiko moral dapat ditekan.

Moral hazard dapat terjadi ketika terdapat asimetri informasi di mana agen sebagai pihak pengambil risiko yang mengimplementasikan kebijakan tahu lebih banyak tentang niatnya daripada pihak yang membayar konsekuensi dari risiko (*principal*). Asimetri informasi terjadi ketika pihak agen mempunyai informasi internal organisasi relatif lebih banyak dan mengetahui informasi lebih cepat dibandingkan pihak eksternal (*principal*), sehingga asimetri informasi tersebut lebih menguntungkan pihak agen (Mirlees & Raimondo: 2012).

Atas dasar hal tersebut, maka agen dapat menggunakan informasi yang diketahuinya untuk melakukan manipulasi pelaporan kinerja bahkan pelaporan keuangan dalam usaha memaksimalkan kemakmurannya. Hal itu dikarenakan *principal* cenderung lebih memperhatikan *outcome* pada laporan organisasi, tanpa memperhatikan prosedur pelaksanaan atau implementasi dalam menghasilkan *outcome*.

*Principal* harus mampu menemukan resolusi untuk mendapatkan informasi tentang strategi yang dibutuhkan agar tidak terjadi asimetri informasi. *Outcome* yang dihasilkan oleh organisasi merupakan salah satu ukuran kinerja yang sering digunakan dalam pengambilan keputusan, dimana *outcome* tersebut diukur berdasarkan dengan tahapan implementasi kebijakan (Gordon ,2018)

Agen sebagai implementor dalam birokrasi hendaknya menyajikan informasi apa adanya kepada pengambil keputusan, agar pengambil keputusan memahami permasalahan yang sedang disoroti dari suatu isu kebijakan. Hal ini dimaksudkan untuk membantu para pengambil keputusan dalam memberikan gagasan hasil pemikiran agar para pengambil keputusan dapat memecahkan suatu kebijakan.

Sejalan dengan penyelenggaran otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka pemerintah daerah berwenang mengurus segala urusan di wilayahnya termasuk salah-satunya pengurusan dalam bidang pendidikan. Dalam hal ini, termasuk juga peran dan tanggungjawab pemerintah daerah dalam urusan pendidikan, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang bertumpu kepada kemampuan sumber daya lokal berdasarkan efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, responsibilitas, dan transparan, guna mewujudkan pelayanan yang berkualitas.

Kebijakan pendidikan dasar seyogyanya dibuat untuk menjadi pedoman dalam bertindak, mengarahkan kegiatan dalam pendidikan atau organisasi atau sekolah dengan masyarakat dan pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dengan kata lain, kebijakan merupakan garis umum untuk bertindak bagi pengambilan keputusan pada semua jenjang pendidikan atau organisasi termasuk pemerintah daerah.

Kabupaten Mamuju Tengah sebagai daerah otonom baru pada tahun 2013, masih mengalami kesulitan dalam meningkatkan mutu dan kualitas pendidikan di daerahnya. Penelitian ini ingin melihat seperti apa keterkaitan atau sinergitas antara *Principal* dalam hal ini Dinas Pendidikan Kabupaten Mamuju Tengah dengan Agent (Sekolah Tingkat Dasar dan Sekolah Menengah Pertama di Kabupaten Mamuju Tengah) dan dalam kaitannya dengan efektifitas implementasi kebijakan pendidikan dasar di Kabupaten Mamuju Tengah kemudian.

Kondisi dan data menyangkut pendidikan di Kabupaten Mamuju Tengah belum maksimal karena belum memiliki sistem informasi pendidikan sehingga pemerintah kesulitan melakukan pembenahan dan evaluasi masalah menyangkut pendidikan termasuk pendidikan dasar. Di sisi lain, masalah masih kurangnya personil 200 tenaga ASN termasuk guru turut mempengaruhi kinerja sekolah. Kemampuan birokrasi dalam hal ini sekolah sebagai agen dalam penyelenggaraan pendidikan merupakan suatu pilar dalam proses tata laksana pemerintahan di bidang pendidikan.

Diperlukan adanya sistem informasi yang simetris antara *principal* dan *agent* sebagai upaya resolusi melalui perbaikan implementasi kebijakan yang bersinergi sehingga aparatur sebagai *Principal-Agent* dapat berperan secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan. Eisenhardt (1989) mengungkapkan bahwa perilaku ekonomi (*economic behavior*) seseorang atau suatu pihak sangat dipengaruhi oleh kelembagaan tertentu. Institusi sendiri dalam hal ini bermakna, *principal* harus memiliki kontrak sebagai “aturan main” terhadap *agent*, agar dapat menjalankan tugas pemerintahan secara profesional, inilah esensi dari birokrasi (Albrow, 2005). Olehnya itu dalam penelitian ini akan mengkaji *Principal-Agent* dengan perspektif Mekanisme Kelembagaan sebagai *novelty* dan solusi dalam implementasi kebijakan Pendidikan Dasar di Kabupaten Mamuju Tengah.

*Principal-agent* dengan perspektif mekanisme kelembagaan berhubungan dengan efektifitas dalam implementasi kebijakan dan kinerja kebijakan. Mekanisme kelembagaan dibutuhkan untuk meningkatkan kemampuan kompetisi organisasi, adapun landasan nilai atau pilar mekanisme kelembagaan mengacu pada Scott (2001) dalam Wang (2014), maka terdapat tiga pilar utama teori ini yang dijadikan landasan suatu organisasi dalam pembentukan legitimasinya yaitu pilar kognitif, pilar normative, dan pilar regulative. Pilar kognitif mencakup simbol-simbol, kepercayaan-kepercayaan, dan identitas-identitas sosial yang melibatkan konsepsi bersama dan *frame* yang berfokus pada pemahaman makna. Pilar

normatif meliputi kewajiban-kewajiban, norma-norma, dan nilai-nilai sosial yang mengandung dimensi evaluatif. Sementara pilar regulatif adalah pilar yang memuat aturan-aturan, hukum-hukum, dan sanksi-sanksi.

Teori *principal-agent* berfungsi untuk menganalisa dan menemukan solusi terhadap masalah masalah yang ada dalam hubungan keagenan antara manajemen dan pemimpin dalam organisasi. Alih-alih bisa mencapai tujuan organisasi, masalah di lapangan yang kian terjadi yakni agen bisa melakukan moral hazard, seperti: mengangkat bawahan dengan nepotisme, tidak memproses bawahan yang tidak memiliki kemampuan yang memadai, memalsukan laporan, inefisien dalam pengeluaran yang tidak berdampak banyak terhadap kemajuan organisasi. Bahkan agen bisa menambah fasilitas dan gaji mereka sendiri. Maka dari itu, kebijakan dan aktivitas agen di dalam organisasi harus diawasi.

Hal tersebut dapat dilakukan dengan memperbesar kompensasi organisasi oleh pejabat pemerintah sehingga kepentingan principal akan dapat disejajarkan dengan kepentingan agen dengan meningkatkan kepemilikan insentif, diharapkan agen akan bertindak sesuai dengan keinginan prinsipal karena akan termotivasi untuk meningkatkan kinerja. Rose & Willemain (1996)

Salah satu contoh implementasi *good governance* adalah adanya pelaksanaan strategi organisasi, mengawasi agen dalam mengelola organisasi serta mewajibkan terlaksananya akuntabilitas publik. Keberadaan

komite audit dibutuhkan dalam rangka usaha perbaikan terhadap cara pengelolaan organisasi terutama cara pengawasan terhadap agen dalam organisasi, karena komite audit akan menjadi penghubung antara manajemen organisasi dengan principal maupun pihak eksternal lainnya. Dengan berjalannya fungsi komite audit secara efektif, maka pengawasan terhadap organisasi akan lebih baik sehingga konflik keagenan yang terjadi akibat keinginan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan sendiri dapat diminimalisasi (Gailmard, 2014).

Pemberian *reward dan punishment* (penghargaan dan hukuman) kepada agen juga bisa menurunkan masalah agensi. Pemberian *reward dan punishment* ditentukan berdasarkan kinerja dari manajemen. Manajemen berkinerja baik tentu akan mendapatkan *reward* dan begitu juga sebaliknya apabila kinerja manajemen tidak memuaskan bisa mendapatkan ancaman atau hukuman dari *principal*. Pemberian *reward* bisa berupa pemberian insentif, bonus atau remunerasi yang memadai bahkan pemberian bagian saham yang diberikan sebagai apresiasi kinerja manajemen.

Prinsipal menilai manajemen berdasarkan kemampuan manajemen dalam menghasilkan laba. Semakin tercapai tujuan organisasi maka, semakin tinggi pula insentif yang akan diterima oleh manajemen. Pemberian insentif ini bisa mendorong manajemen untuk memberikan kinerja terbaiknya kepada *principal*. Sebaliknya, pemberian *punishment* terhadap manajemen

yang berperilaku menyimpang dan merugikan *principal* bisa dilakukan untuk mengatasi masalah keagenan.

*Principal-agent* tidak hanya tentang hukuman yang diberikan oleh *principal* bisa berupa pemberhentian, merotasi atau memindahkan tempat kerja dan posisi seseorang ketempat dan posisi yang jauh lebih rendah dibanding sebelumnya. Bahkan jika terbukti melakukan manipulasi yang melanggar hukum, *principal* bisa menjeratnya dengan hukum pidana sesuai dengan kontrak yang telah berlaku.

Pemberian hukuman tentu sangat ditakuti oleh manajemen. Ancaman hukuman membuat manajemen bekerja sebaik mungkin agar mendapatkan hasil yang maksimal dan terhindar dari hukuman. Manajemen akan berpikir berkali kali jika tidak ingin ketahuan melakukan kecurangan. Intervensi langsung oleh *principal* dapat membuat agen mengalami tekanan dan cenderung untuk main aman, tidak mau mengambil risiko dengan tidak mementingkan keuntungan pribadinya.

Penelitian terkait studi *principal-agent* telah dilakukan sebelumnya oleh Wilman Pratama (2016) yang berjudul *Principal Agent Problem* pada Perusahaan Konsultan Pendidikan Luar Negeri PT. Education bertujuan untuk mengungkapkan masalah *principal agent* pada perusahaan konsultan pendidikan.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Dietman Braun dan David Guston (2003) yang berjudul *Principal Agent Theory and Research Policy* :

*An Introduction* yang bertujuan untuk memvalidasi ulang perspektif administrasi publik dengan memperkenalkan teori *principal-agent* terkait dengan pembuatan kebijakan penelitian

Selanjutnya ialah penelitian yang dilakukan oleh Kai Wegrich (2005) yang berjudul *Policy Analyse in Principal Agent Model* yang dimana penelitian ini bertujuan untuk menganalisis case politik dengan *principal agent theory*.

Yang keempat ialah penelitian yang berjudul *Principal Agent Perspective* oleh Arie Halachmi (2015) yang bertujuan untuk mengulas review literatur dan pengembangan *principal agent* dalam bekerja sama berdasarkan *contractual relationship*.

Penelitian yang kelima adalah penelitian dari Liang, X., Shen, G. Q., & Guo, L. (2019) dengan judul *Optimizing Incentive Policy of Energy-Efficiency Retrofit in Public Buildings: A Principal-Agent Model* yang bertujuan untuk menganalisis pengoptimalan kebijakan insentif dalam *Energy-Efficiency Retrofit* (EER) dengan konsep *Principal Agent*.

Sementara itu, penelitian terkait studi implementasi kebijakan telah dilakukan sebelumnya, salah satunya penelitian yang dilakukan oleh Khuswatun Chasanah, Slamet Rosyadi, dan Denok Kurniasih (2017) yang berjudul *Implementasi Kebijakan Dana Desa* yang dimana bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan dana desa di Desa Gumelem Kulon Kabupaten Banjarnegara.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Asna Aneta (2012) yang berjudul Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bentuk-bentuk implementasi kebijakan mengetahui dan menganalisis tingkat responsivitas pemerintah Kota Gorontalo dalam implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan, mengetahui dan menganalisis tingkat keberterimaan masyarakat terhadap kebijakan program penanggulangan kemiskinan dan mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di kota Gorontalo.

Yang ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Elih Yuliah (2020) dengan judul Implementasi Kebijakan Pendidikan yang dimana bertujuan untuk mendeskripsikan proses implementasi kebijakan termasuk didalamnya kebijakan pendidikan.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah dalam penelitian ini melihat *principal agent* merupakan pendekatan baru yang digunakan untuk menganalisis fenomena kebijakan yang berbasis pada kontrak antara kedua belah pihak (pemberi dan penyedia) dalam menganalisa fenomena kebijakan berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Dimana Eiseenhardt menjelaskan bahwa untuk menganalisa *study principle agent* dalam sebuah fenomena digunakan tujuh dimensi. Adapun tujuh dimensi tersebut yakni kepentingan diri atau pribadi (*self*

*interest*), konflik tujuan (*goals conflict*), rasionalitas terbatas (*bounded rationality*), asimetri informasi (*information asymetry*), keunggulan efisiensi (*preeminence of efficiency*), penghindaran resiko (*risk aversion*), dan informasi sebagai komoditas (*information as a commodity*).

Dimensi tersebut dapat digunakan dalam menganalisa berbagai fenomena kebijakan publik, salah satunya dapat digunakan dalam implementasi kebijakan pendidikan dasar. Kebijakan pendidikan dasar dalam hal ini adalah program anak tidak sekolah. Anak putus sekolah adalah keadaan dimana anak mengalami keterlantaran karena sikap dan perlakuan orang tua yang tidak memberikan perhatian yang layak terhadap proses tumbuh kembang anak tanpa memperhatikan hak-hak anak untuk mendapatkan pendidikan yang layak.

Pada konteks *principal-agent* dalam implementasi kebijakan Pendidikan Dasar khususnya pada program Anak Tidak Sekolah di Kabupaten Mamuju Tengah terdapat berbagai permasalahan dalam pelaksanaannya. Salah satunya adalah asimetri informasi dimana sekolah (*agent*) memiliki informasi teknis yang lebih banyak dibandingkan Dinas Pendidikan (*principal*) mengenai pelaksanaan program Anak Tidak Sekolah di sekolah pelaksana. Pihak Dinas Pendidikan hanya menerima informasi pelaksanaan namun tidak mengetahui detail informasi mengenai pelaksanaan program ketika tidak ada laporan yang masuk kepada Dinas Pendidikan. Sehingga terjadi asimetris informasi yang didominasi oleh

sekolah selaku *agent*. Temuan lain dalam pendekatan *principal-agent* adalah dimensi penghindaran resiko (*risk aversion*) dimana sekolah cenderung menghindari resiko dengan cara menolak untuk menjadi sekolah pelaksana program Anak Tidak Sekolah dikarenakan siswa yang menjadi objek program ini cenderung menolak untuk bersekolah kembali pada jenjang kelas 2 (dua) SD sebagaimana aturan yang berlaku. Mereka lebih menginginkan untuk bersekolah kembali namun dimulai pada jenjang kelas 3 (tiga) SD. Penolakan dari pihak siswa inilah menyebabkan sekolah memilih menghindari resiko untuk menjadi pelaksana program Anak Tidak Sekolah (Laporan Pelaksanaan Program Penanganan Anak Tidak Sekolah, 2021).

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis menganggap studi *Principal Agent* dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kabupaten Mamuju Tengah memiliki urgensi untuk dilaksanakan. Untuk mencapai tujuan penelitian maka disusun rumusan masalah.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana *Principal Agent* Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan Dasar Program Anak Tidak Sekolah di Kabupaten Mamuju Tengah?
2. Bagaimana *Adverse Selection* dan *Moral Hazard* Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan Dasar Program Anak Tidak Sekolah di Kabupaten Mamuju Tengah?

### 1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengeksplorasi dan menganalisis Principal Agent Dalam Kebijakan Pendidikan Dasar Program Anak Tidak Sekolah di Kabupaten Mamuju Tengah.
2. Untuk mengeksplorasi dan menganalisis Advere Selection dan Moral Hazard Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan Dasar Program Anak Tidak Sekolah di Kabupaten Mamuju Tengah.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Dari segi akademik, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya mengenai *principal-agent*, sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis, juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu administrasi publik.
2. Dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada pihak pihak yang berkepentingan dalam pengembangan teori *principal agent*. Penelitian ini sebagai bahan kajian bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam mengoptimalkan pengembangan kapasitas birokrasi demi tercapainya penyelenggaraan negara yang efektif.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Perspektif Administrasi Publik**

Administrasi publik mengemuka dalam rangka menyokong pemecahan masalah publik. Ilmu administrasi publik selalu berorientasi pada pemecahan masalah publik yang dihadapi oleh masyarakat dan pemerintah, sejak kemunculannya. Dinamika perubahan permasalahan yang muncul yang dihadapi oleh negara dan masyarakat harus diikuti terus oleh administrasi publik untuk dicarikan pemecahannya. Administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan terutama di bidang organisasi, sumberdaya manusia dan keuangan (Rosenbloom & Kravchuk,2005).

Secara implisit dalam setiap pembuatan kebijakan publik akan ada suatu proses 'penyusunan' dan 'pengimplementasian' kebijakan publik yang kemudian menjadi masalah utama untuk hal 'principal-agent'.

Gagasan bahwa politisi, birokrat, dan profesional adalah jantung pelaksana lembaga publik adalah keniscayaan. Mereka bertindak sebagai agen yang dikontrak demi kepentingan warganegara (publik) yang bertindak sebagai 'principal'.

Upaya Principal untuk memantau agen sangat penting menurut kerangka ini. Principal tetap harus mengawal implementasi kebijakan sesuai kontrak yang sudah disepakati dengan agen, disisi lain agen harus

melaksanakan kebijakan sesuai kontrak dan menurut pada kepentingan publik diatas kepentingan pribadi (*self-interest*).

Masalah utama Agen yang biasa terjadi yaitu; perilaku oportuniste, *moral hazard*, dan informasi asimetris (Waterman, 1998), juga 'wabah' hubungan antara politisi dan pegawai publik.

Di antara pendekatan baru untuk pemodelan sektor publik, teori pilihan publik adalah dasar dari munculnya kepentingan umum (*public interest*) dan hubungan prinsipal-agen di sektor publik (Knott, 1993).

Teori-teori baru memodelkan proses ekspansi sektor publik di antara negara-negara kaya yang didorong oleh ilusi fiskal, perilaku egois oleh kelompok kepentingan khusus dan kegagalan institusional dalam sektor publik (Tarschys, 1975; Larkey et al., 1981; Wildavsky, 1985). Masalah yang juga muncul di sektor publik adalah pegawai publik yang menjadikan sector publik untuk memenuhi kepentingan duniawi, kepentingan pribadi dan kurang lebih kepentingan kolektif yang sempit (Olson, 1982).

Pemerhati model administrasi publik saat itu mengklaim bahwa Gagasan kepentingan publik adalah yang valid, baik secara substansial maupun dalam pengertian prosedural. Mereka berpendapat bahwa kepentingan publik akan maju jika prosedur lembaga publik diimplementasikan dengan benar; kepentingan publik adalah beberapa tujuan khusus yang seharusnya dikejar/ dicapai (Downs, 1961).

Konsep kepentingan publik dalam pendekatan administrasi publik adalah gagasan deskriptif dan evaluatif – sebuah istilah yang sarat

muatan nilai di dalamnya. Kepentingan publik memiliki keberadaan normative; sebagai pedoman moral dalam kegiatan publik. Makna deskriptif-normatif 'kepentingan publik' sangat terkait erat sangat sulit untuk dipisahkan.

Sangat menarik untuk menyelesaikan kebingungan bahwa gagasan kepentingan publik hanya sekedar kata tanpa makna atau hanya kata yang merekomendasikan beberapa tindakan, atau dengan mengutip dari kamus: 'Kepentingan Umum'. Tentu tidak hanya itu, 'kepentingan publik' merupakan Suatu istilah yang bahkan digunakan untuk dapat mengukur nasionalisme . Dinyatakan bahwa nasionalisasi, industry, dan kepentingan publik adalah tiga hal yang terkait satusama lain (Hanson, 1974: 394).

Namun, ini seperti memotong simpul Gordian dengan pedang tumpul; tanpa mencoba melakukan analisis serius terhadap masalah fundamental yang terlibat dalam campuran labirin dari berbagai kepentingan yang berbeda dalam kaitannya dengan politik, administrasi dan manajemen di negara modern.

Jika orang di negara kesejahteraan memiliki kepentingan yang bertentangan atau berada di ketidaksepakatan tentang apa tujuan pemerintah harus mengejar, maka kepentingan public perlu menjadi concern, Interpretasi kepentingan publik yang sesuai ekspektasi sebenarnya harus memenuhi syarat, mengakui fakta mendasar dari

kepentingan atau nilai yang berlawanan dalam kehidupan social (Thompson et al, 1990)

Kepentingan publik bisa menjadi mayoritas masyarakat inginkan, atau mayoritas akan. Namun, definisi ini akan tetap berlaku konsep kepentingan publik menjadi semua kesulitan dalam keputusan mayoritas memerintah sesuai dengan literatur pilihan sosial (Kelly, 1986). Beberapa prinsip Identifikasi kepentingan publik bagi penyelenggara Negara yaitu:

A. Mengutamakan kepentingan publik:

1. Penyelenggara negara harus memperhatikan asas (Thompson B, 1990)pemerintahan yang baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
2. Dalam pengambilan keputusan, penyelenggara negara harus berdasarkan peraturan perundang-perundangan dan kebijakan yang berlaku tanpa memikirkan keuntungan pribadi atau tanpa dipengaruhi preferensi pribadi ataupun afiliasi dengan agama, profesi, partai atau politik, etnisitas, dan keluarga.
3. Penyelenggara negara tidak boleh memasukkan unsur kepentingan pribadi dalam pembuatan keputusan dan tindakan yang dapat mempengaruhi kualitas keputusannya. Apabila terdapat benturan kepentingan, maka penyelenggara negara tidak boleh berpartisipasi dalam pembuatan keputusan-keputusan resmi yang dapat dipengaruhi oleh kepentingan dan afiliasi pribadinya.

4. Penyelenggara negara harus menghindarkan diri dari tindakan pribadi yang diuntungkan oleh “inside information” atau informasi orang dalam yang diperolehnya dari jabatannya, sedangkan informasi ini tidak terbuka untuk umum.
5. Penyelenggara negara tidak boleh mencari atau menerima keuntungan yang tidak seharusnya sehingga dapat mempengaruhi pelaksanaan tugasnya. Penyelenggara negara juga tidak mengambil keuntungan yang tidak seharusnya dari jabatan yang pernah dipegangnya termasuk mendapatkan informasi hal-hal dalam jabatan tersebut pada saat pejabat yang bersangkutan tidak lagi duduk dalam jabatan tersebut.

B. Menciptakan keterbukaan penanganan dan pengawasan benturan kepentingan:

1. Penyelenggara negara harus bersifat terbuka atas pekerjaan yang dilakukannya. Kewajiban ini tidak sekadar terbatas pada mengikuti undang-undang dan peraturan tetapi juga harus mentaati nilai-nilai pelayanan publik seperti bebas kepentingan (disinterestedness), tidak berpihak dan memiliki integritas.
2. Kepentingan pribadi dan hubungan afiliasi penyelenggara Negara yang dapat menghambat pelaksanaan tugas publik harus diungkapkan dan dideklarasikan agar dapat dikendalikan dan ditangani secara memadai.

3. Penyelenggara negara harus menyiapkan mekanisme dan prosedur pengaduan dari masyarakat terkait adanya benturan kepentingan yang terjadi.
4. Penyelenggara negara serta lembaga publik harus menjamin konsistensi dan keterbukaan dalam proses penyelesaian atau penanganan situasi benturan kepentingan.
5. Penyelenggara negara serta lembaga publik harus mendorong keterbukaan terhadap pengawasan dalam penanganan situasi benturan kepentingan sesuai dengan kerangka hukum yang ada.
6. Penyelenggara negara serta lembaga publik harus dapat memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan berbagai informasi yang terkait dengan penggunaan kewenangannya.
7. Penyelenggara negara harus menyiapkan prosedur pengajuan keberatan dari masyarakat tentang penggunaan kewenangannya.

C. Mendorong tanggung jawab pribadi dan sikap keteladanan:

1. Penyelenggara negara senantiasa bertindak sedemikian rupa agar integritas mereka dapat menjadi teladan bagi penyelenggara Negara lainnya dan bagi masyarakat.
2. Penyelenggara negara harus sebisa mungkin bertanggung jawab atas pengaturan urusan pribadinya agar dapat menghindari terjadinya benturan kepentingan pada saat dan sesudah masa jabatannya sebagai penyelenggara negara.

3. Penyelenggara negara harus bertanggung jawab untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan benturan kepentingan yang merugikan kepentingan publik apabila terjadi benturan kepentingan.
4. Penyelenggara negara harus menunjukkan komitmen mereka pada integritas dan profesionalisme dengan menerapkan kebijakan penanganan benturan kepentingan yang efektif.
5. Penyelenggara negara serta lembaga publik harus bertanggung jawab atas segala urusan yang menjadi tugasnya sesuai peraturan perundang-undangan.

D. Menciptakan dan membina budaya organisasi yang tidak toleran terhadap benturan kepentingan:

1. Lembaga publik harus menyediakan dan melaksanakan kebijakan, proses, dan praktek manajemen yang memadai dalam lingkungan kerja yang dapat mendorong pengawasan dan penanganan situasi benturan kepentingan yang efektif.
2. Lembaga publik harus mendorong penyelenggara negara untuk mengungkapkan dan membahas masalah-masalah benturan kepentingan serta harus membuat ketentuan yang melindungi keterbukaan dari penyalahgunaan oleh pihak-pihak lain.
3. Lembaga publik harus menciptakan dan mempertahankan budaya komunikasi terbuka dan dialog mengenai integritas dan bagaimana mendorongnya.

4. Lembaga publik harus memberi pengarahan dan pelatihan untuk meningkatkan pemahaman serta memungkinkan evolusi dinamis dari ketentuan yang telah ditetapkan dan aplikasi ketentuan tersebut di tempat kerja.

## **2.2 Principal Agent Theory (Teori Keagenan)**

Bhalchandra (1998) menyatakan teori agensi lahir dari pemikiran yang mengkaji penyerahan otoritas dari pemilik (*owners*) ke manajer (*agen*). Kedua peneliti tersebut mengemukakan bahwa manajer adalah orang yang tidak dapat dipercaya penuh dan memiliki tujuan yang terpisah dengan tujuan prinsipal.

Teori keagenan menyangkut hubungan kontraktual antara dua pihak yaitu principal dan agent. Teori ini membahas tentang hubungan keagenan dimana suatu pihak tertentu (principal) mendelegasikan pekerjaan kepada pihak lain (agent) yang melakukan pekerjaan. Teori principal dan agen muncul pada tahun 1970-an dari gabungan disiplin ilmu ekonomi dan teori kelembagaan. Teori ini telah berkembang jauh melampaui studi ekonomi atau kelembagaan ke semua konteks asimetri informasi, ketidakpastian, dan risiko. Poth (2009).

Dalam konteks hukum, principal tidak cukup tahu tentang apakah (atau sejauh mana) suatu kontrak telah dipenuhi, dan mereka berakhir dengan biaya agensi. Solusi untuk masalah informasi ini — yang terkait erat dengan masalah moral hazard — adalah memastikan pemberian

insentif yang tepat sehingga agen bertindak sesuai dengan yang diinginkan para pelaku.

Holmstrom dan Milgrom(1991) melihat data pertanian dan industri China masing-masing dan menemukan efek insentif yang signifikan dari pekerja kantor kerah putih dicapai oleh karyawan yang memiliki hubungan yang lebih ekstrim antara evaluasi dan gaji. Nikkinen dan Sahlström (2004) menemukan bukti empiris bahwa teori agensi dapat digunakan, setidaknya sampai batas tertentu, untuk menjelaskan biaya audit keuangan internasional. Ada sangat sedikit korelasi antara bayaran kinerja CEO dan keberhasilan perusahaan yang mereka kelola.

Anthony Downs (1964) menjelaskan bahwa birokrat akan mencari keuntungan maksimal untuk kepentingan sendiri melalui peningkatan karir dan untuk mencapai peningkatan karir biasanya melalui rekomendasi atasannya. Karenanya, untuk peningkatan karir seorang birokrat akan memberikan informasi yang baik kepada atasannya dan menyembunyikan informasi yang tidak baik. Menurutny, terdapat tipe kepribadian climbers yakni birokrat yang selalu berusaha ingin memaksimalkan kekuasaan dan prestisenya.

Conserver, birokrat yang ingin memaksimalkan rasa aman dan cenderung mempertahankan hak istimewa dan fungsinya. Baginya, keamanan memberikan jaminan terpeliharanya pendapatan, kekuasaan, dan prestise dengan mendukung *status quo* supaya kekuasaan, pendapatan dan prestise, yang dimiliki saat ini terus terjaga dan

terpelihara.

Tipe ini menghindari mencoba untuk berinovasi hal-hal baru dan terdapat Zelot, birokrat yang cenderung mencari kekuasaan dan mendukung penyelenggaraan suatu kebijakan untuk kepentingan diri sendiri. Sedang Niskanen (1975) menganalogikan birokrat dengan individu pelaku ekonomi yang ingin mendapatkan keuntungan personal melalui keputusan yang bisa meningkatkan manfaat seperti gaji, bonus, kekuasaan, prestis, dukungan, reputasi, dan *agency output*.

Jika manfaat tersebut dihubungkan dengan keseluruhan anggaran sebuah lembaga pemerintah, birokrat yang rasional tentunya akan membuat anggaran yang sebesar-besarnya. Akibatnya, birokrat akan termotivasi untuk mengubah informasi untuk menggambarkan keinginan sendiri dan tujuan-tujuan individual mereka. Birokrat akan senang dengan kebijakan yang cocok dengan kepentingan dan tujuan mereka sendiri.

Birokrat bereaksi terhadap instruksi tergantung pada bagaimana instruksi tersebut memenuhi kepentingan pribadi. Selain itu, Weaver (2012) menjelaskan citra birokrat terdiri atas shirkers, birokrat yang menghindari melakukan kerja ketika kondisi memungkinkan pun. Subverters, birokrat yang mengganti sasaran mereka dan mengukur dampak hasil dan rent-seekers yakni birokrat yang menggunakan posisi untuk keuntungan pribadi.

Hasil penelitian Berle dan Means (1932) kemudian terus menguatkan perhatian terhadap fenomena keagenan. Istilah hubungan

keagenan, atau hubungan prinsipal - agen kemudian bermunculan, yang biasanya digunakan secara bergantian untuk menggambarkan banyak dan berbagai hubungan fungsional dan kontrak antara prinsipal dan agen.

Kajian prinsipal – agen pada awalnya banyak dilakukan oleh Mackling (1976) Dalam perkembangannya, kajian dari *agency theory* telah menyerap perhatian berbagai disiplin ilmu, diantaranya ilmu ekonomi, ilmu akuntansi, hukum, organisasi, strategi, dan *human resources development*. Namun demikian, perkembangan perhatian terhadap teori agensi pada intinya membahas tentang fenomena keagenan dimana suatu pihak tertentu prinsipal mendelegasikan pekerjaan kepada agen (Akdere and Ross 2006).

Teori keagenan mendasarkan pada beberapa asumsi. Pertama, asumsi tentang sifat manusia. Asumsi ini menekankan bahwa manusia selalu mengutamakan kepentingan dirinya sendiri, selalu berupaya untuk menghindari risiko dan manusia dianggap memiliki rasionalitas yang terbatas. Kedua, asumsi organisasi, organisasi dianggap selalu terjadi konflik tujuan antar pihak yang berkepentingan, adanya informasi yang tidak simetris antara *principal* dan *agent*, dan efisiensi sebagai kriteria efektivitas. Ketiga, asumsi informasi adalah bahwa informasi sebagai komoditas yang dapat diperjualbelikan (Eisenhardt, 1989).

Fenomena hubungan keagenan menjadi semakin menarik perhatian, karena memunculkan terutama isu *moral hazard* dan *adverse selection*. *Moral hazard* mengacu pada kurangnya upaya dari bagian

agen. Argumen disini adalah bahwa agen dapat secara mudah secara sungguh– sungguh melaksanakan apa yang telah disepakati. Olehnya agen dikatakan malas atau menghindari pekerjaan.

Moral hazard terjadi ketika sebuah pekerjaan penelitian dalam sebuah proyek penelitian personal, karena penelitian sangat kompleks, manajemen korporasi tidak dapat mendeteksi apa yang sedang dilakukan oleh para peneliti.

*Adverse Selection* mengacu pada ketidakcakapan dalam mempresentasikan kemampuan oleh para agen. *Adverse selection* muncul karena prinsipal tidak secara lengkap atau pasti memverifikasi kemampuan atau skill ketika mereka disewa atau ketika mereka sedang bekerja. Contohnya *adverse selection* terjadi ketika sebuah penelitian ilmiah mengklaim memiliki pengalaman dalam sebuah spesialisasi penelitian dan para pemberi kerja tidak dapat menentukan apakah kasusnya seperti ini dan tidak mengetahui ketrampilan yang dibutuhkan.

Dalam kaitan untuk menghindari masalah tersebut, perlu dibangun upaya untuk mengurangi kemungkinan bahwa agen akan merongrong. *Agency theory* disini kemudian memfokuskan arah di sekitar fungsi yang penting yaitu *monitoring* agen (Bhalchandra, 1998). Sehingga kontribusi penting teori agensi salah satunya adalah membangun strategi dan arah untuk diimplementasikan serta efektivitas kontrol atau *monitoring*.

**Tabel 2.1**

**Asumsi – Asumsi Teori Prinsipal - Agensi**

<b>Ide Kunci</b>	<b>Hubungan prinsipal- agen</b>
Unit Analisis	Kontrak antara prinsipal dan agen
Asumsi Perilaku agen	Mementingkan diri sendiri, Boundedrationality, Risk Aversion, Goal Conflict
Asumsi Organisasi	Efisiensi dijadikan kriteria, Asimetris informasi antara prinsipal dan agen
Asumsi Informasi	Informasi adalah komoditas
Problem Kontrak	Moral Hazard, Adverse selection dan Risksharing

Sumber: Issenhardt, 1983

Hak pengendalian residual, hak untuk membuat keputusan dalam kondisi - kondisi tertentu yang dimiliki oleh agen memungkinkan untuk diselewengkan dan akan menimbulkan masalah. Hal ini dapat diartikan dengan sulitnya prinsipal memperoleh keyakinan bahwa kekayaan principal telah dikelola dengan semestinya. Kemungkinan yang akan terjadi selanjutnya adalah agen dapat melakukan ekspropriasi kekayaan prinsipal dan mengarahkan terjadinya sikap oportunistik. Ekspropriasi yang dilakukan oleh agen dapat dilakukan dengan berbagai bentuk, mulai dari penggelapan, menjual produk yang lebih rendah dari harga pasar dan ekspropriasi yang paling parah dilakukan oleh agen bisa dalam bentuk mempertahankan jabatan atau posisi pekerjaannya meskipun sudah tidak kompeten lagi dalam menjalankan usahanya. Agen yang tidak berkualitas tetapi masih ingin bertahan pada saat akan digantikan merupakan masalah keagenan yang paling mahal.

Perilaku menyimpang lainnya, merujuk pada konsepsi Simon, *bounded rationality* atau keterbatasan rasionalitas. Agen adalah manusia

dengan demikian memiliki kelemahan. Agen jarang sekali mempunyai tujuan yang diatur secara konsisten. Tidak selalu mengejar tujuannya secara sistematis, membuat keputusan dengan informasi yang tidak lengkap dan jarang sekali melakukan suatu penelitian yang mendalam untuk mencari alternatif (Herbert A. Simon, 1976).

Pengambil keputusan hanya mengakui sejumlah kriteria terbatas dan pilihan agen mengenai alternatif yang diambilnya mencerminkan kepentingan diri sendiri. Dengan kata lain, bukannya mencari sebuah struktur yang akan menghasilkan keefektifan yang tinggi. Para agen memilih kriteria yang tidak sesuai dengan kepentingan organisasi, tetapi menguntungkan bagi pengambil keputusan. Keputusan yang memberi keuntungan diri sendiri merupakan keputusan politik.

Dengan demikian keputusan yang menguntungkan diri sendiri dibungkus dengan istilah memperbaiki keefektifan organisasi. Dengan demikian, teori agensi mengasumsikan bahwa semua individu bertindak untuk kepentingan sendiri. Agen diasumsikan tidak hanya akan puas atas besarnya jumlah kompensasi. Sedangkan prinsipal diasumsikan hanya tertarik pada pengembalian keuangan. Perbedaan tujuan yang terkait dengan kompensasi timbul ketika prinsipal tidak dapat dengan mudah memantau tindakan agen. Karena prinsipal tidak memiliki informasi yang mencukupi mengenai agen, untuk meminimalkannya maka diperlukan mekanisme pengendalian yang tepat, yaitu kontrol.

## A. Masalah Principle Agent

Agen, sebagaimana asumsinya telah dijelaskan di atas, cenderung lebih mendahulukan kepentingannya daripada kepentingan prinsipal. Sebagai upaya mengatasi kecenderungan sikap menyimpang agen dan berdasarkan unit analisis teori keagenan, kuncinya terletak pada penentuan kontrak yang mendasari hubungan antara prinsipal dan agen itu sendiri. Killick (1997) menggambarkan hubungan agen adalah kontrak di mana satu pihak yang disebut prinsipal melibatkan pihak yang lain yaitu agen untuk melaksanakan pelayanan.

Prinsipal memiliki harapan bahwa agen dapat memenuhi kepentingan prinsipal. Di pihak lain, agen juga memerlukan biaya untuk mengejar tujuannya sendiri. Jensen dan Meckling (1976) berpendapat bahwa hal tersebut merupakan ketidak efisienan.

*Agency problems* dengan demikian muncul karena ketidaksempurnaan kontrak terhadap tindakan keputusan agen yang mempengaruhi atas kesejahteraan agen dan kesejahteraan dari prinsipal. Akibat *agency problem* adalah adanya *agency cost*. *Agency cost* dapat dilihat sebuah kerugian nilai kepada pemegang saham, *agency cost* ini timbul adanya penyimpangan kepentingan prinsipal dan agen.

Jensen dan Meckling(1976) menggambarkan *agency cost* sebagai keseluruhan biaya yang dikeluarkan untuk *monitoring*, *cost bonding*, dan *residual loss*. *Monitoring cost* adalah biaya yang dibayar oleh prinsipal

untuk mengukur, mengamati dan mengendalikan suatu perilaku agen. Biaya ini meliputi *cost of audit*, biaya mencari dan kompensasi ke agen atas adanya kontrak.

*Bonding cost* yang dilahirkan oleh agen tidaklah selalu masalah keuangan. *Bonding cost* juga meliputi biaya tambahan atas pengungkapan informasi ke pemegang saham dengan ketentuan manajemen memperoleh manfaat yang berarti dari pengungkapan tersebut. Agen akan memberhentikan *bonding cost* ketika adanya pengurangan keuntungan dalam monitoring sama dengan peningkatan keuntungan dalam *bonding cost*.

*Residual loss* timbul disebabkan biaya yang dikeluarkan untuk membuat kontrak *principal - agent* jauh lebih besar dibandingkan dengan manfaat yang diperoleh. Sejak tindakan managerial tidak bias diamati dan tidak memberi manfaat, maka semua hal yang ada dalam kontrak tidaklah dapat dipraktekkan. Hasil dari kegagalan tersebut adalah *residual loss*, hal yang mungkin dilakukan untuk menguranginya adalah membuat mekanisme pemaksaan yang sesuai dengan kontrak.

Untuk mengatasi *agency problem*, teori hubungan keagenan mengidentifikasi dua tipe kontrak formal untuk mengendalikan hubungan prinsipal - agen, pertama berdasarkan perilaku agen (*behavioral based contract*); dan kedua berdasarkan *outcome*. Dalam kaitan ini ketepatan pemilihan kontrak merujuk efisiensi pertukaran antara biaya perolehan informasi untuk memonitor agen dan biaya untuk menentukan *outcome*

dan memindahkan risiko ke agen (Fama and Jensen 1983).

Secara prinsip kontrak dalam *agency theory* dapat digunakan untuk mengatasi *agency problem*, namun kontrak akan menimbulkan beberapa kelemahan, setidaknya dalam dua hal. Pertama, dalam kondisi yang tidak menentu proses kontrak akan menjadi lebih rumit. Kedua, dikarenakan adanya kesulitan, pembuatan kontrak yang tidak menggambarkan spesifikasi yang tepat akan menyebabkan perilaku oportunistik dari agen.

Oportunistik adalah bentuk terkuat dari *self-interest* yang mengacu pada penyimpangan atau informasi yang tidak lengkap, terutama upaya menyembunyikan. Organisasi yang ketergantungannya tinggi pada salah satu *partner* atau organisasi kecil memiliki tingkat oportunistik tinggi (Jones, 1993). Alasan mengapa manajer berlaku oportunistik adalah kecenderungan untuk mempertahankan jabatannya dan agen menginginkan kesuksesan melalui proyek yang dijalankan.

Oleh karena itu, masalah kepentingan yang bercabang diupayakan dengan kontrol kepentingan agen ke dalam posisi yang sejajar dengan kepentingan prinsipal mereka. Kontrol secara spesifik merupakan ukuran dan janji penghargaan, seperti agen akan menjalankan kepentingan prinsipal ketika mereka memenuhi permintaan dari kontrak.

Kemampuan prinsipal untuk mengetahui apakah agen melakukan kelalaian tergantung dari informasi yang didapatkannya. Informasi yang lengkap berarti bahwa prinsipal tahu apakah agen mereka melaksanakan perencanaan dalam kontrak. Observasi langsung jika memungkinkan,

mendukung informasi yang lengkap, tetapi membutuhkan banyak waktu. Lebih lanjut, observasi langsung kemungkinan tidak dapat dilakukan, semenjak manajemen melibatkan aspek yang tidak dapat teramati.

Kathleen Eisenhardt (1989) menjelaskan dua pilihan prinsipal jika berhadapan dengan ketidaklengkapan informasi. Prinsipal dapat membeli informasi tentang perilaku agen dan memberikan penghargaan terhadap perilakunya. Kebutuhan akan pembelian termasuk dalam mekanisme pengawasan seperti pengeluaran pengukuran akuntansi, sistem anggaran, dan susunan tambahan dari manajemen. Alternatifnya, prinsipal dapat menghargai agen berdasarkan hasil misalnya keuntungan. Hasil digunakan sebagai tindakan pengukuran pengganti untuk perilaku. Bagaimanapun juga, dalam pilihan ini agen dapat dinilai buruk atau diberi penghargaan untuk hasil - hasil yang sebagian berada diluar kontrolnya.

Dari perspektif teori agensi, isu apakah memilih kontrol perilaku ataukah kontrol hasil adalah pertanyaan dari harga yang diasosiasikan dengan pengumpulan informasi yang dibutuhkan untuk meminimalkan kesempatan bahwa agen akan berbuat lalai. Kebutuhan kontrol perilaku akan informasi dapat dengan menggunakan susunan yang ditambahkan dalam manajemen untuk melakukan pengawasan aktivitas, atau melakukan pengembangan sistem informasi seperti pengeluaran keuangan, anggaran belanja, dan pelaporan formal.

Meskipun sebenarnya kontrak dan insentif dapat digunakan untuk memotivasi untuk mencapai keselarasan tujuan dan kontrak kerja yang

akan mengatur proporsi hak dan kewajiban para pihak. Mengatur mengenai mekanisme bagi hasil, baik yang berupa keuntungan tetapi selalu saja terjadi kemungkinan munculnya *agency problem*.

#### B. Aliran Dalam Teori Principle-Agent

Dari akarnya dalam ekonomi, teori Principal-Agent telah berkembang identifikasi situasi dimana pihak prinsipal dan agensi memiliki tujuan yang berbeda dan kemudian menggambarkan mekanisme governance yang membatasi perilaku mementingkan diri sendiri dari agen. Peneliti positivistik kurang matematikal dari peneliti prinsipal – agen. Juga, peneliti aliran ini secara eksklusif berfokus pada keseluruhan hubungan prinsipal – agen antara pemilik dan manajerial dan perusahaan publik. (Jensen, 1983).

Tiga artikel sangat berpengaruh dalam aliran ini. Jensen dan Meckling (1976) mengeksplorasi struktur kepemilikan dari korporasi, termasuk bagaimana kepemilikan ekuitas oleh para manajer menyesuaikan kepentingan manajer dengan para pemiliknya. Fama (1980) mendiskusikan peranan efisiensi modal dan pasar tenaga kerja sebagai mekanisme informasi yang digunakan untuk mengontrol sikap mementingkan diri sendiri dari para top eksekutif. Fama dan Jensen (1983) menggambarkan peran dewan direktur sebagai sebuah sistem informasi yang pemegang saham dalam korporasi yang besar dapat menggunakan untuk memonitor sikap oportunistik dari top eksekutif.

Sedang aliran prinsipal – agensi (P-A) koncern pada sebuah teori

umum dari hubungan agensi. Karakteristik formal teori ini paradigma P-A melibatkan asumsi – asumsi spesifik yang hati – hati, yang diikuti oleh logika deduksi dan bukti matematika. Dalam perbandingan dengan aliran positivistik, aliran P-A adalah abstrak dan matematikal, oleh karena itu, lebih sedikit digunakan oleh ahli – ahli organisasi. Juga aliran P-A memiliki fokus yang lebih menyebar dan perhatian lebih besar pada keumuman.

Bagi ahli organisasi, perbedaan ini menyediakan latarbelakang untuk memahami teori ini, dimana dua aliran ini saling melengkapi. Teori – teori positivistik berbagai macam variasi kontrak, dan aliran P-A mengindikasikan yang mana kontrak yang paling efisien dalam berbagai macam level ketidakpastian outcome, penghindaran resiko dan informasi.

Fokus aliran P-A adalah dalam menentukan kontrak yang optimal, perilaku melawan hasil, antara prinsipal dan agensi. Model yang simpel mengasumsikan konflik tujuan dan kepentingan antara prinsipal dan agensi sebuah hasil yang dapat diukur dengan mudah. Dan seorang agen yang lebih menghindari resiko daripada prinsipal. Pendekatan model yang simpel ini dapat digambarkan dalam kasus (Demski dan Feltham, 1978).

Kasus pertama, kasus yang sederhana dari informasi yang lengkap, adalah ketika prinsipal mengetahui apa yang telah dilakukan oleh agen. Memberikan bahwa prinsipal membeli perilaku agen, kemudian sebuah kontrak yang berdasarkan pada perilaku adalah yang paling efisien. Sebuah kontrak yang berdasarkan hasil tidak akan memerlukan transfer resiko pada agen, yang diasumsikan lebih menghindari resiko

daripada prinsipal. Kasus kedua, adalah ketika prinsipal tidak mengetahui secara pasti apa yang dilakukan oleh agen. Kepentingan diri sendiri, agen boleh atau tidak bertindak sebagaimana disepakati.

### C. Model-Model Hubungan Principle-Agent

#### 1. Jensen dan Meckling (1976)

Jensen dan Meckling(1976) mendefinisikan hubungan keagenan :  
*"an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent"*.

Teori keagenan memandang esensi dari perusahaan adalah hubungan kontrak dengan semua pihak: karyawan, kreditur, pelanggan dan lain - lain. Oleh karena itu, Jensen dan Meckling (1976) mendefinisikan perusahaan sebagai suatu *legal fiction* yang bertindak selaku pusat bagi proses dimana tujuan - tujuan yang berbeda dari individu diselesaikan dalam suatu kerangka hubungan kontrak.

Jensen dan Meckling menggambarkan prinsipal memiliki harapan bahwa agen dapat memenuhi kepentingannya. Di satu pihak, kegagalan menyusun kontrak akan menimbulkan sikap oportunistis pada diri agen. *Opportunism* adalah serangkaian perilaku yang mencari keuntungan untuk kepentingan sendiri dengan cara curang. Jensen dan Meckling berpendapat bahwa hal tersebut merupakan ketidakefisienan. Jensen dan Meckling mengajukan cara untuk mengatasinya, yaitu melakukan

pengurangan *incentive* bagi manager dan meningkatkan keputusan untuk memaksimalkan nilai perusahaan. *Agency problems* dengan demikian muncul karena ketidaksempurnaan kontrak terhadap tindakan keputusan agen yang mempengaruhi kesejahteraan agen dan prinsipal. Adanya masalah ini memunculkan cara untuk mempengaruhi agen agar bertindak jauh lebih baik dari kepentingan *principal*. Akibat ekonomi dari *agency problem* adalah *agency cost*. Jensen dan Meckling (1976) menggambarkan *agency cost* sebagai keseluruhan biaya yang dikeluarkan untuk melakukan *monitoring*, *cost bonding*, dan *residual loss*.

Pada *complete contract*, penentu pencapaian adalah penetapan tujuan organisasi, dan agen yang menjalankan tipe kontrak ini. Penerapan *complete contract* dapat dilakukan pada saat lingkungan yang stabil. Dalam pandangan ilmu ekonomi, pada kondisi stabil prinsipal yang memiliki hak kontrol akan memberikan kepada agen pendelegasian tugas dan agen akan menjadi penengah antara prinsipal dengan pihak luar.

*Project contract* diimplementasikan karena adanya keterbatasan rasional. Artinya di sini adalah keterbatasan pengetahuan. Agen dalam kontrak ini memiliki hak veto, meskipun demikian dalam prosesnya penentuan keputusan dilakukan secara bersama.

## 2. Demski dan Feltham (1978)

Model praktis penelitian ini termasuk dalam aliran prinsipal - agensi. Fokusnya adalah menentukan kontrak yang optimal antara prinsipal dan agensi. Model yang simple mengasumsikan konflik tujuan

dan kepentingan antara prinsipal dan agensi sebuah hasil yang dapat diukur dengan mudah. Dan seorang agen yang lebih menghindari resiko daripada prinsipal.

Pendekatan model yang simpel ini dapat digambarkan dalam istilah dari kasus. Demski dan Feltham (1978) menggambarkan dalam dua kasus. Kasus pertama, kasus yang sederhana dari informasi yang lengkap. Ketika prinsipal mengetahui apa yang telah dilakukan oleh agen. Prinsipal adalah membeli perilaku agen, kemudian sebuah kontrak yang berdasarkan pada perilaku adalah yang paling efisien. Sebuah kontrak yang berdasarkan hasil tidak akan memerlukan transfer resiko pada agen, yang diasumsikan lebih menghindari resiko daripada prinsipal.

Kasus kedua, adalah ketika prinsipal tidak mengetahui secara pasti apa yang dilakukan oleh agen. Masalah agensi muncul karena prinsipal dan agensi memiliki tujuan yang berbeda dan prinsipal tidak dapat memastikan jika agen telah bersikap profesional. Dalam literatur formal, dua aspek agensi problem dicatatkan. *Moral hazard* mengacu pada kurangnya upaya dari bagian agen. Argumen disini adalah bahwa agen dapat secara mudah secara sungguh – sungguh melaksanakan apa yang telah disepakati. Olehnya agen dikatakan malas atau menghindari pekerjaan.

Contohnya, *moral hazard* terjadi ketika sebuah pekerjaan penelitian, karena penelitian sangat kompleks bahwa manajemen korporasi tidak dapat mendeteksi apa yang sedang dilakukan oleh para

peneliti. *Adverse Selection* mengacu pada ketidakcakapan dalam mempresentasikan kemampuan agen.

Lebih jelasnya bahwa agen dapat mengklaim memiliki skill ketika dikontrak. *Adverse selection* muncul karena prinsipal tidak secara pasti memverifikasi kemampuan atau skill ketika mereka disewa atau ketika mereka sedang bekerja.

Contohnya, *adverse selection* terjadi ketika sebuah penelitian ilmiah mengklaim memiliki pengalaman dalam sebuah spesialisasi penelitian dan para pemberi kerja tidak dapat menentukan apakah kasusnya seperti ini.

### 3. Fama dan Jensen (1983)

Fama dan Jensen (1983) meneliti peran dewan direktur sebagai sebuah sistem informasi yang pemegang saham dalam korporasi yang besar dapat gunakan untuk memonitor sikap oportunistik dari top eksekutif. *Monitoring cost* adalah biaya yang dibayar oleh prinsipal untuk mengamati dan mengendalikan suatu perilaku agen. Biayaini meliputi *cost of audit*, biaya kompensasi ke agen atas adanya kontrak.

Ketika dewan menyediakan informasi yang lebih kaya, kompensasi nampaknya lebih sedikit berdasarkan kinerja perusahaan. Sepertinya, karena perilaku top eksekutif lebih diketahui kompensasi berdasarkan pada pengetahuan perilaku eksekutif lebih disukai.

Eksekutif kemudian seharusnya dihargai karena mengambil aksi – aksi yang dapat meyakinkan dimana *outcome* kemungkinan tidak berhasil. Juga ketika dewan direksi menyediakan informasi yang lebih

kaya, top eksekutif lebih menyukai berpegangan pada perilaku yang konsisten dengan kepentingan pemegang saham.

Secara operasional, kekayaan informasi dewan direksi dapat diukur dalam karakteristik seperti frekuensi pertemuan dewan direksi, jumlah dari subkomite dewan direksi, jumlah dari anggota dewan direksi dengan masa kerja tinggi, jumlah dari anggota dewan direksi dengan pengalaman manajerial dan industri, dan jumlah dari anggota dewan direksi yang merepresentasikan grup kepemilikan khusus.

#### 4. Eisenhardt (1988)

Dalam penelitian Eisenhardt (1988) menguji pilihan antara komisi dengan kompensasi gaji dari para penjual retail. Studi ini menggabungkan variabel teori agensi dan institusional. Hasilnya mendukung prediksi teori agensi bahwa *task programmability*, sistem informasi dan variabel ketidakpastian hasil secara signifikan memprediksi pilihan gaji versus komisi. Variabel – variabel teori institusional juga signifikan terjadi.

Penelitian mengeksplorasi kebijakan kompensasi penjualan dari 54 toko retail. Dapat terprogramkannya sebuah pekerjaan, span kontrol, ketidakpastian, tipe perdagangan, umur jaringan sebuah toko adalah prediktor yang kuat dari kebijakan kompensasi.

Kekuatan kompensasi penjualan adalah harga utama dalam industri, dan firma secara eksplisit memilih antara perencanaan gaji dimana pembayaran kekuatan penjualan kurang atau lebih dijamin dan perencanaan komisi dimana sebuah porsi pembayaran yang substansial

bergantung pada kinerja penjualan individu.

Kontribusi penelitian bagi literatur kompensasi adalah mengambil penglihatan empirikal yang paling sederhana melihat firma melakukan pembayaran kinerja. Menggunakan pendekatan yang lebih konseptual daripada penelitian terdahulu, mensoroti variabel agensi dan institusional yang baru bagi literatur empirikal tentang kompensasi dan data bergerak diluar kompensasi senior eksekutif di korporasi besar.

Kontribusi teori institusional adalah mengakui bahwa syarat – syarat pendirian dan tradisi industri sederhana memainkan peran yang penting dalam menentukan kebijakan kompensasi. Akhirnya, kontribusinya bagi studi teori organisasi adalah mengakui bahwa perspektif efisiensi dan institusional dapat saling melengkapi dan bahwa perspektif yang beragam dapat mempesonakan pemahaman kita tentang fenomena.

Jika model – model di atas sifatnya lebih empiris dan terbatas pada unsur variabelnya, maka penelitian ini lebih bersifat teoritis dan paling lengkap karena menggabungkan unsur atau variabel baik dari pendekatan positivistik maupun prinsipal - agensi.

Menurutnya, karena unit analisis adalah kontrak yang mengatur hubungan antara prinsipal dan agensi, fokus dari teori agensi adalah tentang menentukan kontrak yang paling efisien yang mengatur hubungan prinsipal – agensi dengan asumsi tentang manusia (mementingkan diri sendiri, rasionalitas terbatas, menghindari resiko), organisasi (perbedaan

kepentingan antara anggota) dan informasi (informasi adalah sebuah komoditas dimana dapat diperdagangkan).

Pertanyaannya, apakah sebuah kontrak berdasarkan perilaku (seperti gaji, pengaturan hirarkial) lebih efisien daripada sebuah kontrak berdasarkan atau berorientasi hasil (komisi, pilihan saham, transfer hak kepemilikan).

Menurutnya, struktur agensi dapat diaplikasikan dalam *setting* yang bervariasi, dari isu makrolevel seperti kebijakan sampai pada fenomena pada mikrolevel seperti manajemen yang bermasalah dan ekspresi mementingkan diri sendiri. Yang paling sering, teori agensi telah diaplikasikan pada fenomena organisasional seperti kompensasi, strategi akuisisi dan diversifikasi, struktur kepemilikan dan keuangan, integrasi vertikal dan inovasi.

Secara keseluruhan, domain teori agensi adalah hubungan yang mencerminkan struktur basis agensi dari sebuah prinsipal dan agensi yang terikat dalam perilaku kooperatif, tetapi memiliki kepentingan dan sikap yang berbeda terhadap resiko.

Model Eisendhardt terdiri atas 10 proposisi. Dua proposisi tentang mekanisme governance yang mana diidentifikasi dalam aliran positivistik. Proposisi pertama adalah bahwa kontrak berdasarkan hasil adalah efektif dalam pengekangan oportunistik agen. Dalam istilah formal :

Proposisi 1: Ketika kontrak antara prinsipal dan agensi adalah berdasarkan hasil, nampaknya lebih bersikap atau berdiri atau

mendahulukan kepentingan prinsipal.

Proposisi kedua adalah sistem informasi juga mengekang oportunisme agen. Alasannya adalah sejak sistem informasi menginformasikan prinsipal apa yang sesungguhnya dilakukan agen mereka nampaknya mengekang oportunisme agen karena menyadari bahwa dia tidak akan bisa membohongi prinsipal. Dalam istilah formal :

Proposisi 2: Ketika prinsipal memiliki informasi untuk memverifikasi perilaku agen lebih cenderung untuk bersikap atas nama atau mendahulukan kepentingan prinsipal.

Dalam kasus perilaku yang tidak dapat diobservasi (dikarenakan *moral hazard* atau *adverse selection*), prinsipal memiliki dua pilihan. Yang pertama membuka perilaku agen dengan menginvestasi sistem informasi seperti semacam sistem anggaran, prosedur pelaporan, dewan direktur, dan lapisan tambahan para manajer. Investasi semacam itu, membuka perilaku agen terhadap prinsipal. Dalam istilah formal :

Proposisi 3: Sistem informasi secara positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan berhubungan secara negatif pada kontrak berdasarkan hasil.

Pilihan lainnya adalah kontrak pada hasil. Kontrak berdasarkan hasil seperti itu memotivasi perilaku dengan menyelelaskan preferensi agen dengan prinsipal tetapi biaya petransferan resiko pada agen. Kebijakan pemerintah, iklim ekonomi, aksi kompetitor, perubahan

teknologi dan lainnya dapat menyebabkan variasi yang tidak dapat dikontrol pada hasil.

Ketidakpastian hasil membuat bukan hanya ketidakmampuan untuk menyusun kembali rencana, tetapi juga resiko yang harus ditanggung seseorang. Ketika ketidakpastian hasil rendah, biaya perubahan resiko pada agen rendah dan kontrak berdasarkan hasil menarik. Meskipun, ketika ketidakpastian meningkat, peningkatan biaya naik untuk mengganti resiko meskipun motivasi keuntungan dari kontrak berdasarkan hasil.

Proposisi 4: Ketidakpastian hasil secara positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan secara negatif berhubungan dengan kontrak berdasarkan hasil.

Penelitian (Mac Crimmon, 1986) mengindikasikan bahwa berbagai individu dalam perilaku terhadap resiko mereka. Sebagai agen secara tajam menghindari resiko, hal itu menjadi lebih menarik untuk memberikan resiko pada agen menggunakan kontrak yang berdasarkan hasil. Sebaliknya, agen menjadi lebih menghindari resiko, hal itu susah meningkatkan untuk memberikan resiko bagi agen. Dalam istilah formal :

Proposisi 5: Penghindaran resiko oleh agen secara positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan secara negatif berhubungan dengan kontrak berdasarkan hasil.

Hampir sama, ketika prinsipal lebih menghindari resiko, hal menarik untuk memberikan resiko kepada agen.

Proposisi 6: Penghindaran resiko oleh prinsipal secara negatif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan hasil.

Dalam perbedaan kepentingan, akan ada penurunan motivasi bagi kontrak berdasarkan hasil dan isu dikurangi untuk mempertimbangkan pembagian resiko. Dibawah asumsi seorang agen yang menghindari resiko, kontrak berdasarkan perilaku menjadi lebih menarik.

Proposisi 7: Perbedaan kepentingan prinsipal dan agen secara negatif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan hasil.

Pengaturan lainnya, berhubungan dengan performa kinerja dari agen. *Programmability* didefinisikan sebagai tingkatan dimana perilaku agen dapat dispesifikan dalam kemajuan. Contohnya, kasir retailer lebih banyak terprogramkan daripada seorang insinyur teknologi tingkat tinggi.

Alasannya adalah bahwa perilaku agen menyatu dalam pekerjaan yang terprogramkan dan lebih mudah diobservasi dan dievaluasi. Oleh karena itu, pekerjaan yang lebih terprogramkan kontrak yang berdasarkan perilaku lebih menarik karena informasi mengenai perilaku agen secara lebih siap ditentukan. Olehnya para penjual retailer dibayar berdasarkan kontrak yang berdasarkan perilaku (digaji perjam). Dalam istilah formal :

Proposisi 8: Pekerjaan yang terprogramkan secara positif berhubungan dengan kontrak yang berdasarkan perilaku dan negatif berhubungan dengan kontrak berdasarkan hasil.

Karakteristik lainnya adalah hasil. Model yang simpel mengasumsikan bahwa hasil dengan mudah dapat diukur. Dalam hal ini, hasil juga susah untuk diukur atau susah untuk mengukur sejumlah praktek dalam waktu yang sama. Ketika hasil susah diukur, kontrak yang berdasarkan hasil kurang menarik. Bertentangan dengan itu, ketika hasil dapat diukur, kontrak berdasarkan hasil lebih atraktif. Dalam istilah resmi :

Proposisi 9: Dapat diukurnya hasil secara negatif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan secara positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan hasil

Akhirnya, beralasan ketika prinsipal dan agen menyatu dalam hubungan waktu yang lama, nampaknya prinsipal akan mempelajari agen sehingga dapat mengukur perilakunya. Sebaliknya, hubungan yang singkat, asimetris informasi antara prinsipal dengan agensi nampaknya lebih besar, olehnya membuat kontrak berdasarkan hasil lebih menarik.

Proposisi 10: Lamanya hubungan agensi secara positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan secara negatif berhubungan dengan kontrak berdasarkan hasil.

Dari uraian dan proposisi yang dibangunnya, Eisenhardt (1989) menyimpulkan teori agensi menawarkan tinjauan unik pada teori

organisasi dengan empat variabel yakni sistem informasi, ketidakpastian hasil, insentif dan resiko.

Teori agensi ini menawarkan proposisi dan variabel yang dapat diuji dan menguji jangkauan literatur empiris yang ada dan merupakan tambahan yang bermanfaat dalam teori organisasi. Ide unsur agensi yang mencakup resiko, ketidakpastian hasil, insentif dan sistem informasi adalah kontribusi baru bagi pemikiran tentang organisasi, terlebih lagi ketika disandingkan dengan perspektif teori yang melengkapinya.

Menurut Eisenhardt, baik aliran positivistik maupun prinsipal – agen saling melengkapi yang mengindikasikan kontrak yang paling efisien dibawah level variabel agensi tersebut. Berikut penjelasan empat variabel yang dimaksud:

#### a. Sistem Informasi

Eisenhardt (1989) menyatakan prinsipal dapat memanfaatkan sistem informasi untuk mengalirkan informasi dari agen berkaitan dengan tugas yang diberikan. Dengan informasi yang dimiliki diharapkan dapat mengekang atau mengurangi masalah keagenan yang muncul baik itu dalam bentuk *adverse selection* maupun *moral hazard*.

Argumen disini adalah sejak sistem informasi menginformasikan prinsipal apa yang sesungguhnya telah dilakukan agen mereka nampaknya dapat mengekang oportunistik agen karena agen akan menyadari bahwa dia tidak akan bisa membohongi prinsipal. Selanjutnya

ketika prinsipal memiliki informasi untuk memverifikasi perilaku agen lebih cenderung untuk bersikap atas nama kepentingan prinsipal atau mendahulukan kepentingan prinsipal.

Adapun masalah keagenan dalam bentuk oportunsime yang ingin dikekang dengan sistem informasi disini adalah *moral hazard dan adverse selection*. *Morald hazzard* mengacu pada kurangnya upaya dari agen. Argumen disini adalah bahwa agen dapat secara mudah secara sungguh – sungguh melaksanakan apa yang telah disepakati. Olehnya agen dikatakan malas atau menghindari pekerjaan.

Sedang, *adverse selection* mengacu pada oportunisme pra kontrak dimana terdapat ketidakcakapan atau ketidakmampuan dalam menilai dan mempresentasikan kemampuan agen. Argumen disini adalah bahwa agen dapat mengklaim memiliki kemampuan ketika dikontrak yang pada kenyataannya tidak. *Adverse selection* muncul karena prinsipal tidak secara lengkap memverifikasi kemampuan ketika mereka disewa atau mereka sedang bekerja.

Menurut Eisenhardt sistem informasi yang dimaksud dapat melalui sistem anggaran, prosedur pelaporan, dewan direktur maupun lapisan manajemen tambahan seperti dewan komisaris atau dewan pengawas.

Dalam hal prosedur pelaporan merupakan suatu tatanan yang berurusan dengan pengumpulan data, pengelolaan data, penyajian informasi, Analisa dan penyimpulan informasi serta penyampaian informasi yang dibutuhkan untuk kegiatan organisasi.

Dalam organisasi sistem informasi disiapkan untuk menangani keseluruhan proses manajemen organisasi, mulai dari pelayanan, proses akuntansi sampai dengan pengendalian oleh manajemen. Dalam organisasi terdapat banyak data dan informasi yang mengalir selama proses pelayanannya.

Untuk memastikan bahwa data dapat diolah dengan baik sehingga menghasilkan informasi yang berguna, tepat dan akurat serta dapat diakses terutama pihak prinsipal dibutuhkan bantuan prosedur pelaporan yang baik dan prinsipal mampu mengambil keputusan dan kebijakan yang tepat bagi organisasi.

Kedua, dalam hal sistem anggaran, prinsipal semestinya mengetahui mulai dari perencanaan anggaran, pelaksanaan dan evaluasi anggaran. Agen harus membuat laporan keuangan sesuai standar keuangan. Laporan keuangan juga disertai dengan laporan kinerja yang berisi pencapaian organisasi. Laporan ini juga harus diaudit badan pemeriksa sebelum atau sesudah disampaikan kepada prinsipal. Dalam hal lapisan manajemen tambahan seperti komisaris atau dewan pengawas, memang dibutuhkan untuk melakukan proses pemantauan terhadap aktivitas yang dilakukan oleh pihak agensi.

Pengawasan atau monitoring yang dilakukan memerlukan biaya. Biaya pengawasan merupakan biaya untuk mengawasi perilaku agen apakah agen telah bertindak sesuai kepentingan prinsipal dengan melaporkan secara akurat semua aktivitas yang telah ditugaskan kepada

manajer.

Dewan pengawas merupakan pihak yang dianggap dapat menjembatani kepentingan pihak prinsipal dengan pihak manajer agen dalam mengelola organisasi. Dewan pengawas melakukan fungsi pengawasan atau monitoring atas pekerjaan manajer melalui berbagai sarana misalnya laporan keuangan.

Ketika kontrak yang dipilih berorientasi perilaku, prinsipal mengevaluasi perilaku agen dengan memonitoring dan mengarahkan langsung perilakunya. Namun, ini bukan berarti prinsipal akan memonitor perilaku agen sepanjang waktu. Dengan kontrak berbasis perilaku, prinsipal mengevaluasi kinerja agen dengan memonitoring aktivitasnya dan operasinya dengan atau melalui sistem informasi (Eisenhardt 1985).

Ini mengimplikasikan bahwa perilaku agen seharusnya mengikuti kriteria dan norma yang pasti sesuai mekanisme kelembagaan yang ada, yang mana dapat mengontrol perilaku oportunistik pada tingkat tertentu yang rendah.

Dalam kasus perilaku yang tidak dapat diobservasi dikarenakan *moral hazard* atau *adverse selection*, prinsipal memiliki dua pilihan. Yang pertama membuka perilaku agen dengan menginvestasi sistem informasi seperti semacam sistem anggaran, prosedur pelaporan, dewan direktur, dan lapisan tambahan para manajer. Investasi semacam itu, membuka perilaku agensi terhadap prinsipal, dan situasi mengacu pada informasi kasus yang lengkap.

Ini jelas berbeda ketika hubungan yang berbasis outcome, prinsipal memverifikasi apa yang telah agen lakukan melalui pengecekan terhadap dampak hasil kerja. Prinsipal akan memastikan perilaku agen sesuai dengan ekspektasinya dengan berfokus pada hasil kerja dan perilaku agen sebagaimana rekonsiliasi keinginan dan tujuan mereka. Dalam istilah formal sistem informasi secara positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan berhubungan secara negatif pada kontrak berdasarkan hasil.

#### b. Resiko

Eisenhardt (1989) menyatakan dalam hubungan keagenan sebenarnya tidak seorangpun yang menginginkan resiko diasumsikan karena hal itu merugikan. Namun hal itu seharusnya diterima sebagai hasil dari pengambilan keputusan. Dalam hubungan prinsipal dengan agen, resiko dapat dengan pasti dirasakan oleh kedua belah pihak. Meskipun dalam teori, prinsipal dan agensi keduanya akan berjuang untuk menghindari ataupun meminimalkan resiko implementasi dari kontrak yang disepakati.

Sikap terhadap resiko didefinisikan sebagai kemauan atau kerelaan organisasi untuk mengambil resiko. Resiko yang dimaksud adalah resiko yang ditanggung dan dilakukan baik prinsipal maupun agensi. Masing – masing memiliki sikap sendiri dalam menghadapi resiko baik itu pengambil resiko (*risk taker*) ataupun penghindar resiko (*risk aversion*).

Namun, asumsi umumnya adalah bahwa prinsipal lebih berani

mengambil resiko sedangkan agen adalah penghindar resiko. Disamping itu, ia berasumsi bahwa motivasi ekstinsik dan perilaku prinsipal dan agen secara signifikan dipengaruhi oleh profil resiko. Namun, teori agensi juga menjelaskan bahwa ekspektasi (target) juga berpengaruh terhadap resiko. Ia menemukan bahwa ekspektasi memiliki efek positif terhadap sikap terhadap resiko.

Menurut Eisenhardt teori agensi memperluas pemikiran organisasional dengan mendorong ramifikasi ketidakpastian hasil bagi implikasi mereka untuk menciptakan resiko. Ketidakpastian dalam hal resiko yang dipertukarkan, bukan dalam hal ketidakmampuan untuk menyusun rencana kembali. Implikasinya adalah bahwa ketidakpastian hasil adalah berpasangan dengan

Perbedaan dalam kemauan dalam menerima resiko seharusnya mempengaruhi kontrak antara prinsipal dan agen. Walaupun, berdasarkan teori agensi kita memprediksi bahwa prinsipal yang mempunyai resiko netral secara relatif tidak dipengaruhi oleh ketidakpastian hasil.

Salahsatu tujuan teori agensi adalah memecahkan adanya masalah pembagian resiko yang timbul pada saat prinsipal dan agen memiliki sikap yang berbeda terhadap resiko. Masalahnya disini adalah bahwa prinsipal dan agen bisa saja lebih memilih tindakan yang berbeda karena perbedaan pemilihan resiko.

Model yang simpel mengasumsikan konflik tujuan dan kepentingan antara prinsipal dan agensi sebuah hasil yang dapat diukur dengan

mudah. Dan seorang agen yang lebih menghindari resiko daripada prinsipal ketika prinsipal mengetahui apa yang telah dilakukan oleh agen. Bahwa prinsipal adalah membeli perilaku agen, kemudian sebuah kontrak yang berdasarkan pada perilaku adalah yang paling efisien.

Sebuah kontrak yang berdasarkan hasil tidak akan memerlukan transfer resiko pada agen, yang diasumsikan lebih menghindari resiko daripada prinsipal. Ketika agen yang secara tajam semakin berkurang menghindari resiko, hal itu menjadi lebih menarik untuk memberikan resiko pada agen menggunakan kontrak yang berdasarkan hasil.

Sebaliknya, sebagaimana agen menjadi lebih menghindari resiko, hal itu secara mahal meningkatkan untuk memberikan resiko bagi agen. Dalam istilah formal penghindaran resiko oleh agen secara positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan secara negatif berhubungan dengan kontrak berdasarkan hasil.

Sedangkan penghindaran resiko oleh prinsipal secara negatif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan secara positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan hasil.

#### c. Insentif

Menurut Eisenhardt (1989) teori agensi mirip dengan model pendekatan politik dalam organisasi. Kedua perspektif yakni teori agensi dan model politik mengasumsikan pengejaran kepentingan diri sendiri pada level individu dan adanya konflik kepentingan pada level organisasi.

Perbedaannya adalah bahwa dalam model politik perbedaan kepentingan disolusikan melalui tawar – menawar, negosiasi, koalisi dan mekanisme kekuasaan dari ilmu politik. Sedangkan dalam teori agensi mereka diberikan solusi melalui penyesuaian bersama dengan menggunakan insentif dan mekanisme biaya dalam ekonomi.

Dengan demikian, teori agensi membangun kembali pentingnya insentif – insentif dan sifat mementingkan diri sendiri dalam pemikiran organisasional dan mengingatkan kita bahwa banyak kehidupan organisasi, apakah kita suka atau tidak adalah berdasarkan kepentingan diri sendiri.

Efek insentif finansial terhadap kinerja pada teori agency dijelaskan oleh salah satu asumsinya yang menyatakan bahwa individu adalah rasional dan akan memaksimalkan harapan utilitasnya. Individu cenderung untuk melalaikan pekerjaannya kecuali jika pekerjaan tersebut dapat berkontribusi terhadap kesejahteraan ekonominya.

Insentif memiliki peran yang mendasar dalam memotivasi dan mengendalikan kinerja karena insentif finansial merupakan sarana untuk memaksimalkan kesejahteraan individu. Jadi, menghubungkan insentif dengan kinerja agen merupakan salah satu cara untuk mengurangi konflik keagenan yang timbul akibat perbedaan kepentingan dan perilaku individualisme. Insentif yang dikaitkan dengan kinerja dapat membantu mengatasi permasalahan moral hazard.

Insentif finansial yang tepat dapat mendorong individu

mengoptimalkan usahanya. Model agensi dibangun berdasarkan filosofi pentingnya menguji permasalahan insentif dan resolusinya pada setting ekonomi yang memiliki potensi permasalahan insentif yang mencakup ketidakmauan agen untuk melakukan usaha secara optimal, agen dapat mengalihkan sumber daya untuk kepentingannya sendiri dan perbedaan horison waktu.

Teori agensi menentukan penggunaan insentif ketika prinsipal tidak dapat mengamati tindakan agen. Prinsipal merasa yakin bahwa manajer akan membuat keputusan yang optimal bila terdapat insentif yang memadai dan mendapatkan pengawasan dari prinsipal.

Prinsipal menginginkan pengembalian atas investasi yang mereka tanamkan sedangkan agensi menginginkan kepentingannya diakomodasi dengan pemberian kompensasi atau insentif yang sebesar – besarnya atas kinerjanya dalam menjalankan perusahaan.

Peranan utama dari prinsipal adalah untuk mengadministrasikan skema insentif yang mengatur agen dengan cara yang kredibel yang lebih baik daripada memonitor agen. Harapannya adalah bahwa di akhir atau diujung, jika prinsipal memberikan hak insentif dengan tepat, organisasi akan menjadi mesin yang menjalankan dirinya sendiri dalam waktu yang sama tidak harus investasi secara kuat dalam pengawasan yang ketat, struktur organisasi atau mengontrol proses untuk meyakinkan bahwa perilaku agen sejalan dengan harapan prinsipal.

Sehingga pilihan bagi prinsipal untuk mencegah masalah moral

hazard terjadi adalah menawarkan output yang dihubungkan dengan insentif bagi organisasi agen. Sebagaimana kontrak berbasis outcome (dampak hasil), pengaturan berbasis output menghubungkan jumlah pendanaan dengan output yang ditentukan sebelumnya yang mesti diproduksi oleh agen.

Mirip dengan kontrak berdasarkan hasil, sasaran umum dari pengaturan berbasis output adalah mengurangi konflik kepentingan dengan menyelaraskan tujuan resmi dan operasional agen dengan yang dimiliki prinsipal. Pengaturan berbasis output dipercaya memuat insentif langsung yang lebih bagi perilaku produktif daripada berbagai mekanisme pendanaan berbasis input.

Bahwa banyak kompensasi diterima oleh agen bergantung pada jumlah keuntungan yang dikumpulkan dalam penyesuaian dengan persetujuan kontrak dengan prinsipal. Pada negara dengan level korupsi tingkat tinggi, mekanisme insentif dengan hebatnya membantu untuk meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai.

Maksud dari insentif ini termasuk pujian terhadap prestasi dan pencapaian agen, meningkatkan motivasi dan komitmen agen, memastikan fairness, memelihara kinerja, dan mengurangi resiko kegagalan.

#### d. Ketidakpastian Hasil

Kebijakan pemerintah, iklim ekonomi, aksi kompetitor, perubahan

teknologi dan lainnya dapat menyebabkan variasi - variasi yang tidak dapat dikontrol pada hasil. Resultante dari ketidakpastian hasil membuat bukan hanya ketidakmampuan untuk menyusun kembali rencana jika program sudah berjalan, tetapi juga resiko yang harus ditanggung seseorang. Eisenhardt (1989)

Menurut Eisenhardt organisasi diasumsikan memiliki masa depan yang tidak pasti. Masa depan bisa saja membawa kesejahteraan, kebangkrutan atau hasil lainnya dan masa depan itu hanya sebagian yang dikontrol oleh anggota organisasi.

Efek lingkungan semacam peraturan pemerintah, munculnya kompetitor baru dan inovasi teknologi dapat mempengaruhi hasil. Teori agensi memperluas pemikiran organisasional dengan mendorong ramifikasi ketidakpastian hasil bagi implikasi mereka untuk menciptakan resiko.

Implikasinya adalah bahwa ketidakpastian hasil adalah berpasangan dengan perbedaan dalam kemauan menerima resiko seharusnya mempengaruhi kontrak antara prinsipal dan agen.

Ketidakpastian merupakan persepsi dari organisasi. Organisasi mengalami ketidakpastian karena merasa tidak memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara akurat.

Ketidakpastian lingkungan merupakan salahsatu faktor yang sering menyebabkan organisasi melakukan penyesuaian terhadap kondisi

organisasi dengan lingkungan. Bagi suatu organisasi, sumber utama ketidakpastian berasal dari lingkungan yang meliputi pesaing, konsumen, kebijakan pemerintah dan teknologi yang dibutuhkan.

Organisasi akan mengalami ketidakpastian lingkungan yang tinggi jika merasa lingkungan tidak dapat diprediksi dan tidak dapat memahami bagaimana komponen lingkungan akan berubah. Sedangkan dalam ketidakpastian lingkungan yang rendah (lingkungan relatif stabil), organisasi dapat memprediksi keadaan di masa datang sehingga langkah - langkah yang akan dilakukannya dapat direncanakan dengan lebih akurat.

Ketidakpastian hasil mengacu pada sejauhmana tindakan agen berdampak pada hasil tugasnya. Luasnya tingkat ketidakpastian hasil selain tergantung pada faktor lingkungan kebijakan pemerintah, kompetitor dan lainnya juga dipengaruhi perilaku agen dan masyarakat yang dilayani atau keduanya.

Ketidakpastian hasil yang tinggi membuat penggunaan kontrak berbasis ketidakpastian hasil efektif, karena upaya seorang agen akan memiliki dampak yang merugikan terhadap hasil. Hal ini juga membuat kontrak berbasis hasil lebih mahal, karena menjadi lebih mahal bagi prinsipal untuk meminimalkan resiko bagi agen. Sedangkan, ketika ketidakpastian hasil rendah, biaya perubahan resiko pada agen rendah dan kontrak berdasarkan hasil menarik.

Meskipun, ketika ketidakpastian meningkat, hal menjadi

peningkatan biaya secara tajam untuk merubah resiko meskipun motivasi keuntungan dari kontrak berdasarkan hasil. Ketidakpastian hasil secara positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan secara negatif berhubungan dengan kontrak berdasarkan hasil.

Ukuran keberhasilan dapat dilihat pada pencapaian visi, misi yang hendak dicapai. Dengan kata lain bahwa hasil akhir dari semua kegiatan yang telah dilaksanakan organisasi. Bisa saja, apa yang telah diprogramkan dalam upaya peningkatan pelayanan tidak dapat terlaksana dengan baik. Hal ini sangat kompleks karena baik secara perilaku struktur maupun kendala lingkungan yang sulit untuk diatasi.

Apalagi ditambah aspek perilaku petugas dan masyarakat yang dilayani. Yang dapat menyebabkan banyak program – program tidak maksimal (ketidakpastian hasil). Jadi, ketidakpastian hasil dapat dilihat dari seberapa jauh tugas – tugas pelayanan dapat dilaksanakan dengan baik.

### **2.3 Principal Agent Dalam Implementasi Kebijakan Publik**

Masalah principal-agen, dalam ilmu politik dan ekonomi (juga dikenal sebagai dilema agensi atau masalah agensi) terjadi ketika satu orang atau entitas ("agen"), mampu membuat keputusan dan / atau mengambil tindakan atas nama, orang atau entitas lain: " the principal ". Dilema ini ada dalam keadaan di mana agen termotivasi untuk bertindak demi kepentingan terbaik mereka sendiri, yang bertentangan dengan prinsipal mereka, dan merupakan contoh bahaya moral .

Contoh umum dari hubungan ini termasuk manajemen perusahaan (agen) dan pemegang saham (pelaku), pejabat terpilih (agen) dan warga negara (pelaku), atau pialang (agen) dan pasar (pembeli dan penjual, pelaku). Pertimbangkan klien hukum (principal) bertanya-tanya apakah pengacara mereka (agen) merekomendasikan proses hukum yang berlarut-larut karena benar-benar diperlukan untuk kesejahteraan klien, atau karena itu akan menghasilkan pendapatan bagi pengacara. Faktanya masalah dapat muncul dalam hampir semua konteks di mana satu pihak dibayar oleh pihak lain untuk melakukan sesuatu di mana agen memiliki bagian kecil atau tidak ada dalam hasilnya, apakah dalam pekerjaan formal atau kesepakatan yang dinegosiasikan seperti membayar pekerjaan rumah tangga atau mobil perbaikan.

Masalah muncul ketika kedua belah pihak memiliki kepentingan yang berbeda dan informasi asimetris (agen memiliki lebih banyak informasi), sehingga principal tidak dapat secara langsung memastikan bahwa agen selalu bertindak dalam kepentingan terbaik (principal) mereka, terutama ketika aktivitas yang berguna bagi principal yang mahal bagi agen, dan di mana unsur-unsur apa yang dilakukan agen itu mahal untuk diamati oleh principal (bahaya moral dan konflik kepentingan ). Seringkali, principal mungkin cukup khawatir pada kemungkinan dieksploitasi oleh agen bahwa mereka memilih untuk tidak melakukan transaksi sama sekali, ketika itu akan saling menguntungkan: hasil yang tidak optimal yang dapat

menurunkan kesejahteraan secara keseluruhan. Penyimpangan dari bunga pokok oleh agen disebut " biaya agensi ".

Masalah keagenan dapat diintensifkan ketika agen bertindak atas nama beberapa pelaku. Ketika satu agen bertindak atas nama beberapa prinsipal, beberapa prinsipal tersebut harus menyetujui tujuan agen, tetapi menghadapi masalah tindakan kolektif dalam tata kelola, karena masing-masing pelaku dapat melobi agen atau bertindak berdasarkan kepentingan individu mereka daripada dalam kepentingan kolektif semua principal. Akibatnya, mungkin ada pengendalian dan pengawasan yang bebas, duplikat kemudi dan pemantauan, atau konflik di antara para pelaku, semuanya mengarah pada otonomi tinggi bagi agen. Ini telah menciptakan berbagai masalah utama dan merupakan masalah serius terutama di sektor publik, di mana banyak kepala sekolah adalah umum dan efisiensi dan akuntabilitas demokratis dirongrong tanpa adanya pemerintahan yang menonjol. Masalah ini dapat terjadi, misalnya, dalam tata kelola kekuasaan eksekutif, kementerian, lembaga, kerja sama antarpemerintah, kemitraan publik-swasta, dan perusahaan dengan banyak pemegang saham. Berbagai mekanisme dapat digunakan untuk menyelaraskan kepentingan agen dengan kepentingan agen.

Dalam pekerjaan, pemberi kerja (prinsipal) dapat menggunakan upah per satuan / komisi , pembagian keuntungan , upah efisiensi , pengukuran kinerja (termasuk laporan keuangan ), agen yang

memposting obligasi, atau ancaman pemutusan hubungan kerja untuk menyelaraskan kepentingan pekerja dengan kepentingan mereka sendiri.

Dalam kasus tertentu masalah keagenan dapat dianalisis dengan menerapkan teknik yang dikembangkan untuk opsi keuangan, sebagaimana diterapkan melalui kerangka opsi nyata. Pemegang saham dan pemegang obligasi memiliki tujuan yang berbeda — misalnya, pemegang saham memiliki insentif untuk mengambil proyek yang lebih berisiko daripada pemegang obligasi, dan membayar lebih banyak dalam bentuk dividen daripada yang diinginkan oleh pemegang obligasi.

Pada saat yang sama, karena ekuitas dapat dilihat sebagai opsi panggilan pada nilai perusahaan, peningkatan varians dalam nilai perusahaan, hal-hal lain tetap sama, akan mengarah pada peningkatan nilai ekuitas, dan pemegang saham dapat Oleh karena itu, ambil proyek berisiko dengan net present value negatif, yang sementara menjadikannya lebih baik, dapat membuat para pemegang obligasi lebih buruk. Lihat pendekatan penetapan harga Opsi di bawah Penilaian bisnis untuk diskusi lebih lanjut. Nagel dan Purnanandam (2017) memperhatikan bahwa karena aset bank merupakan klaim hutang yang berisiko, ekuitas bank menyerupai hutang subordinasi dan oleh karena itu pembayaran saham terpotong oleh perbedaan antara nilai nominal hutang korporasi dan deposito bank. Berdasarkan pengamatan ini, Peleg-Lazar dan Raviv (2017) menunjukkan bahwa berbeda dengan teori agen klasik Michael C.

Jensen dan William Meckling, peningkatan varian tidak akan mengarah pada peningkatan nilai ekuitas.

Evaluasi kinerja obyektif, Masalah utama dalam mengukur kinerja karyawan dalam kasus-kasus di mana sulit untuk menarik hubungan langsung antara kinerja dan profitabilitas adalah pengaturan standar yang digunakan untuk menilai kinerja. Salah satu metode penetapan standar kinerja obyektif absolut jarang digunakan karena mahal dan hanya sesuai untuk tugas berulang yang sederhana adalah studi waktu dan gerak, yang mempelajari secara terperinci seberapa cepat mungkin untuk melakukan tugas tertentu. Ini telah digunakan secara konstruktif di masa lalu, terutama di bidang manufaktur. Namun, secara lebih umum, bahkan dalam bidang evaluasi kinerja obyektif, beberapa bentuk evaluasi kinerja relatif harus digunakan. Biasanya ini berbentuk membandingkan kinerja pekerja dengan rekan-rekannya di perusahaan atau industri, mungkin dengan mempertimbangkan berbagai keadaan eksogen yang memengaruhi hal itu.

Alasan mengapa karyawan sering dibayar berdasarkan jam kerja daripada dengan pengukuran langsung dari hasil adalah bahwa sering kali lebih efisien untuk menggunakan sistem tidak langsung untuk mengontrol kuantitas dan kualitas usaha, karena berbagai informasi dan masalah lainnya (misalnya biaya turnover, yang menentukan panjang minimum hubungan optimal antara perusahaan dan karyawan). Ini berarti bahwa metode seperti kompensasi yang ditangguhkan dan struktur seperti

turnamen seringkali lebih cocok untuk menciptakan insentif bagi karyawan untuk berkontribusi dalam periode yang lebih lama (tahun daripada jam). (Jacques: 2001)

Hal ini mewakili sistem "bayar untuk kinerja" dalam pengertian yang lebih longgar dan lebih luas, karena pekerja yang secara konsisten bekerja lebih keras dan lebih baik cenderung dipromosikan (dan biasanya dibayar lebih), dibandingkan dengan definisi sempit "bayar untuk- kinerja ", seperti besaran upah per satuan. Diskusi ini telah dilakukan hampir seluruhnya untuk individu rasional yang mementingkan diri sendiri. Namun, dalam praktiknya, mekanisme insentif yang digunakan perusahaan-perusahaan sukses mempertimbangkan konteks sosial-budaya tempat mereka berada agar tidak menghancurkan modal sosial, mereka mungkin lebih konstruktif memobilisasi untuk membangun organik, organisasi sosial, dengan manfaat yang didapat dari hal-hal seperti kesetiaan dan kebanggaan pekerja yang dapat menjadi penting untuk kesuksesan organisasi. (Sappington 1991)

Dalam implementasi kebijakan pendidikan Pejabat publik adalah agen, dan orang-orang mengadopsi konstitusi dan hukum untuk mencoba mengelola hubungan, tetapi pejabat dapat mengkhianati kepercayaan mereka dan membiarkan diri mereka terlalu dipengaruhi oleh kelompok lobi atau mereka dapat menyalahgunakan wewenang dan kebijaksanaan manajerial mereka dengan menunjukkan favoritisme pribadi atau itikad buruk. Dengan mempekerjakan teman yang tidak memenuhi syarat atau

dengan melakukan korupsi atau perlindungan , seperti memilih perusahaan teman atau anggota keluarga untuk kontrak tanpa penawaran. (Zeng,2016)

Masalah hubungan kepercayaan muncul antara dinas dengan sekolah di lapangan. Dalam beberapa kasus yang jarang terjadi, sekolah yang dipercayakan dengan akun real dengan saldo cukup besar bertindak melawan kepentingan orang yang mempekerjakan mereka untuk bertindak sebagai agen mereka dengan menggelapkan dana atau "bermain pasar" dengan uang klien (dengan tujuan mengantongi hasil apapun).

Pendekatan prinsipal-agen adalah bagian dari teori kontrak lapangan. Dalam teori agensi, biasanya diasumsikan bahwa kontrak lengkap dapat ditulis, asumsi juga dibuat dalam teori desain mekanisme . Oleh karena itu, tidak ada batasan pada kelas pengaturan kontrak yang layak antara prinsipal dan agen. Teori agensi dapat dibagi lagi dalam dua kategori: (1) Dalam model seleksi yang merugikan , agen memiliki informasi pribadi tentang tipenya (katakanlah, biaya untuk mengerahkan usaha atau penilaian barang) sebelum kontrak ditulis. (2) Dalam model moral hazard , agen tersebut diinformasikan secara pribadi setelah kontrak ditulis.

Keser dan Willinger (2007) menyebut moral hazard dalam kategori "tindakan tersembunyi" (hidden action) (misalnya, aktifitas yang dilakukan

oleh agen tidak dapat diobservasi sepenuhnya oleh principal terutama yang menyangkut cost dalam organisasi) "informasi tersembunyi" (misalnya, agen mempelajari penilaiannya atas suatu barang tanpa sepengetahuan principal). Dalam model tindakan tersembunyi, ada hubungan stokastik antara upaya yang tidak dapat diobservasi dan hasil yang dapat diverifikasi (katakanlah, pendapatan principal), karena jika tidak, upaya yang tidak dapat diobservasi dari upaya tersebut tidak akan berarti. Biasanya, kepala sekolah mengajukan penawaran take-it-or-leave-it kepada agen; yaitu, kepala sekolah memiliki semua daya tawar.

Dalam model prinsipal-agen, agen sering mendapat sewa positif (yaitu imbalannya lebih besar dari utilitas reservasi, yang akan didapatnya jika tidak ada kontrak tertulis), yang berarti bahwa kepala sekolah menghadapi biaya agen. Misalnya, dalam model seleksi yang merugikan agen mendapatkan sewa informasi, sedangkan dalam model tindakan tersembunyi dengan agen yang dibatasi kekayaan, pelaku harus menyerahkan sewa dengan tanggung jawab terbatas kepada agen. Untuk mengurangi biaya agensi, kepala sekolah biasanya menginduksi solusi terbaik kedua yang berbeda dari solusi terbaik pertama secara sosial (yang akan diperoleh jika ada informasi lengkap). Jika agen memiliki semua kekuatan tawar-menawar, solusi terbaik pertama akan dicapai dalam model seleksi yang merugikan dengan informasi pribadi satu sisi serta dalam model tindakan tersembunyi di mana agen dibatasi oleh kekayaan. Model utama-agen teori-kontrak telah diterapkan di

berbagai bidang, termasuk kontrak keuangan, [peraturan, pengadaan publik, diskriminasi harga monopolistik, desain pekerjaan, pasar tenaga kerja internal, produksi tim, dan banyak lainnya.

#### **2.4 Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar**

Kebijakan merupakan tindakan politik yang dilakukan secara sengaja dengan pemikiran matang dan hati-hati oleh sejumlah pejabat, organisasi, dan instansi pemerintah untuk memecahkan masalah dan menghasilkan keputusan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Semua bidang kehidupan mempunyai kebijakannya masing-masing untuk dijadikan sebagai pedoman dalam bertindak dan pembatasan perilaku, sehingga mempunyai arah yang jelas dalam melangkah ke masa depan.

Kebijakan tersebut tidak terkecuali juga ada pada bidang pendidikan yang sering disebut dengan kebijakan pendidikan (*educational policy*). Kebijakan pendidikan dilatarbelakangi oleh adanya masalah dalam bidang pendidikan. Masalah kebijakan pendidikan muncul ketika adanya kesenjangan antara tujuan pendidikan yang telah ditetapkan dengan kenyataan penyelenggaraan pendidikan.

H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho (2008) mengemukakan bahwa kebijakan pendidikan merupakan proses perumusan langkah-langkah strategis penyelenggaraan pendidikan dengan menjabarkan visi dan misi pendidikan guna mencapai terwujudnya tujuan pendidikan yang dibuat dalam kurun waktu tertentu. E. Goertz mengatakan bahwa kebijakan

pendidikan erat kaitannya dengan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan.

Dari pengertian tersebut menjelaskan bahwa dalam merumuskan kebijakan pendidikan harus menjabarkan visi dan misi pendidikan nasional untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan nasional. Kebijakan pendidikan ditetapkan dalam kurun waktu tertentu dan dapat diubah atau diganti sesuai dengan keadaan zaman serta kebutuhan. Kebijakan pendidikan dirumuskan melalui proses politik untuk menentukan rencana-rencana atau langkah-langkah strategis dalam menyelenggarakan pendidikan.

Menentukan rencana-rencana kebijakan pendidikan harus juga mengkaitkannya dengan anggaran pendidikan. Sebab anggaran pendidikan sangat menentukan tingkat efisien dan efektivitas pelaksanaan suatu kebijakan pendidikan. Pengertian lain dijelaskan oleh Arif Rohman (2012) yang mengemukakan bahwa kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik yang secara khusus mengatur kegiatan di bidang pendidikan yang berkaitan dengan penyerapan, alokasi, dan distribusi sumber penyelenggaraan pendidikan serta pengaturan perilaku dalam pendidikan.

Dari pengertian tersebut jelas bahwa kebijakan pendidikan merupakan bagian kebijakan publik yang khusus memecahkan masalah dan mengatur kegiatan di bidang pendidikan. Dalam hal ini kebijakan

pendidikan menjadi pedoman dalam menyelenggarakan pendidikan yang berkaitan dengan delapan standar pendidikan.

Dari beberapa pendapat tentang pengertian kebijakan pendidikan, penulis dapat menyimpulkan bahwa kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan yang menjabarkan visi dan misi pendidikan untuk yang di dalamnya terdapat principal yang bertanggungjawab mencapai tujuan pendidikan untuk menentukan langkah-langkah strategis penyelenggaraan pendidikan dan agen yang bertanggung jawab melaksanakan langkah strategis agar mencapai tujuan kebijakan pendidikan.

#### A. Komponen-Komponen Kebijakan Pendidikan Dasar

Jones(2005) mengemukakan sebuah kebijakan pendidikan mencakup lima komponen, yaitu:

##### 1) Tujuan (goal)

Tujuan adalah hasil yang ingin dicapai oleh individu atau kelompok dalam jangka waktu tertentu. Tujuan biasanya dibuat sebagai langkah awal dalam pembuatan suatu rencana kegiatan atau program. Dalam suatu kegiatan dibutuhkan juga tujuan sebagai salah satu komponennya. Kebijakan pendidikan yang akan diimplementasikan harus mempunyai tujuan yang jelas. Tujuan dalam kebijakan pendidikan juga harus rasional dan dapat diterima oleh semua pihak.

##### 2) Rencana (*Plans*)

Setelah menentukan tujuan kebijakan pendidikan yang ingin dicapai, selanjutnya yang harus dilakukan adalah membuat rencana kerja yang memuat secara spesifik operasional kerja yang akan digunakan untuk mencapai tujuan. Rencana kerja dibuat untuk mengatur manajemen kerja dalam mengimplementasikan suatu kebijakan pendidikan sehingga arah pelaksana kebijakannya jelas dan terarah.

### 3) Program (*Programme*)

Langkah ketiga adalah pembuatan program. Program merupakan proyek nyata dari tujuan yang telah disusun sebelumnya. Program dilaksanakan sebagai upaya untuk mencapai sebuah tujuan dengan melihat tingkat keberhasilan dan kegagalan. Program yang dimaksudkan disini adalah kebijakan pendidikan yang akan mempengaruhi bidang pendidikan. Dalam membuat suatu kebijakan pendidikan sebaiknya dibuat lebih dari satu atau dengan membuat beberapa pilihan alternatif kebijakan pendidikan agar nantinya dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan kebijakan pendidikan.

### 4) Keputusan (Decision)

Keputusan (decision) adalah segenap tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana program, melaksanakan program dan mengevaluasi program. Keputusan diambil dengan memperhatikan hasil ujicoba dari beberapa alternative kebijakan pendidikan yang telah dilakukan. Hasil rasionalitas, tingkat kepuasan dan dapat diterimanya

kebijakan pendidikan oleh semua pihak menjadi pertimbangan utama dalam memutuskan kebijakan pendidikan untuk ditetapkan dan diimplementasikan.

#### 5) Dampak (Effects)

Dampak (effect) merupakan dampak dari program yang telah dilaksanakan baik secara sengaja maupun tidak sengaja, baik program primer maupun sekunder. Dalam penetapan suatu kebijakan pendidikan tidak dipungkiran pasti akan menimbulkan dampak positif maupun dampak negatif.

Kelima komponen di atas digunakan untuk mewujudkan terjadinya suatu kebijakan. Tanpa kelima komponen tersebut suatu kebijakan tidak akan berjalan atau tidak dapat diimplementasikan dengan baik. Kelima komponen saling berhubungan dan berkaitan satu sama lain untuk mendukung pembuatan suatu kebijakan khusus kebijakan dalam bidang pendidikan.

#### B. Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar

Dalam suatu alur pembuatan kebijakan tentu melewati beberapa tahapan penting yang harus dijalankan. Salah satu tahapan penting tersebut adalah implementasi kebijakan. Supandi dan Achmad Sanusi (2007) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses menjalankan satu alternatif kebijakan yang telah diputuskan dari beberapa alternatif kebijakan yang dirancang sebelumnya.

Jika dikaitkan dengan implementasi kebijakan pada bidang pendidikan dapat berarti bahwa suatu implementasi kebijakan pendidikan merupakan proses menjalankan satu alternatif kebijakan pendidikan yang telah dipilih dan diputuskan. Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Parson (1995) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan pendidikan adalah keseluruhan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau kelompok dan pemerintah atau instansi swasta untuk menjalankan suatu kebijakan yang telah dibuat sebelumnya guna mencapai tujuan pendidikan.

Dari pengertian di atas jelas bahwa implementasi kebijakan dilakukan setelah adanya perumusan masalah, formulasi dan legitimasi kebijakan. Implementasi kebijakan pendidikan melibatkan perangkat politik dalam memutuskan kebijakan pendidikan yang akan digunakan dan dilaksanakan. Implementasi kebijakan pendidikan akan melihat kendala-kendala yang dihadapi dalam menjalankan suatu kebijakan pendidikan apakah suatu kebijakan pendidikan tetap dijalankan atau tidak.

Dari beberapa tahapan pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang paling kompleks dan rumit. Perlu adanya hubungan yang baik antara pemerintah, Dinas Pendidikan, masyarakat, dan sekolah. Kesuksesan implementasi kebijakan pendidikan terletak pada adanya dukungan dari pemerintah, Dinas Pendidikan, masyarakat, dan sekolah yang saling berperan aktif dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Suatu implementasi kebijakan pendidikan dasar yang baik pasti menggunakan beberapa pendekatan yang digunakan sebagai pandangan atau acuan dalam menjalankan suatu kebijakan pendidikan. Solichin dalam Arif (2012), mengemukakan ada empat pendekatan yang digunakan dalam proses implementasi kebijakan pendidikan, keempat pendekatan tersebut adalah sebagai berikut:

#### 1. Pendekatan Struktural (Structural Approach)

Dalam teori organisasi modern pendekatan ini bersifat top-down. Pendekatan ini berpandangan bahwa dalam merancang, mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan pendidikan harus dilakukan secara struktural sesuai dengan tahapan atau tingkatannya. Semua proses dilakukan sesuai dengan hierarki suatu organisasi dan sangat birokratis. Hal inilah yang menyebabkan pendekatan ini menjadi kaku jika diterapkan dalam proses implementasi kebijakan pendidikan karena terlalu birokratis.

#### 2. Pendekatan Prosedural dan Manajerial (Procedural and Managerial Approach).

Dalam pendekatan ini tidak mementingkan penataan struktur birokrasi pelaksana tetapi dalam pendekatan ini lebih kepada proses pengembangan prosedur yang relevan dan teknik-teknik yang dirancang dengan tepat. Pendekatan ini membutuhkan beberapa

peralatan canggih untuk mengimplementasikan suatu kebijakan pendidikan.

### 3. Pendekatan Perilaku (Behavioural Approach)

Pendekatan ini meletakkan perilaku manusia sebagai pelaksana dari seluruh kegiatan implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan pendidikan akan berjalan dengan baik, bila perilaku manusia dengan semua sifat-sifatnya juga dikategorikan baik.

### 4. Pendekatan Politik (Political Approach)

Pendekatan ini menekankan pada faktor-faktor politik yang berkuasa dalam memperlancar dan menghambat proses implementasi kebijakan pendidikan. Implementasi kebijakan pendidikan harus mempertimbangkan realitas-realitas politik.

Berdasarkan keempat pendekatan yang digunakan dalam implementasi kebijakan, peneliti menggunakan pendekatan struktural (structural approach). Sesuai dengan prinsip principal-agent Perancangan, implementasi, dan evaluasi kebijakan harus dilakukan secara struktural sesuai dengan hirarki suatu organisasi serta bersifat birokratis dan public interest oriented. Semua proses dilakukan sesuai dengan tahapan dan tingkatannya. Pendekatan struktural (structural approach) relevan dengan data hasil penelitian yang ditemukan di lapangan.

### C. Karakteristik Kebijakan Pendidikan Dasar

Kebijakan pendidikan memiliki karakteristik yang khusus, yakni:

#### 1. Memiliki tujuan pendidikan

Kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan, namun lebih khusus, bahwa ia harus memiliki tujuan pendidikan yang jelas dan terarah untuk memberikan kontribusi pada pendidikan.

#### 2. Memenuhi aspek legal-formal

Kebijakan pendidikan tentunya harus diberlakukan, maka perlu adanya pemenuhan atas pra-syarat yang harus dipenuhi agar kebijakan pendidikan itu diakui dan secara sah berlaku untuk sebuah wilayah. Maka, kebijakan pendidikan harus memenuhi syarat konstitusional sesuai dengan hirarki konstitusi yang berlaku di sebuah wilayah hingga ia dapat dinyatakan sah dan resmi berlaku di wilayah tersebut. Sehingga, dapat dimunculkan suatu kebijakan pendidikan yang legitimat.

#### 3. Memiliki konsep operasional

Kebijakan pendidikan sebagai sebuah panduan yang bersifat umum, tentunya harus mempunyai manfaat operasional agar dapat diimplementasikan dan ini adalah sebuah keharusan untuk memperjelas pencapaian tujuan pendidikan yang ingin dicapai. Apalagi kebutuhan akan kebijakan pendidikan adalah fungsi pendukung pengambilan keputusan.

#### 4. Dibuat oleh yang berwenang

Kebijakan pendidikan itu harus dibuat oleh para ahli di bidangnya yang memiliki kewenangan untuk itu, sehingga tak sampai menimbulkan kerusakan pada pendidikan dan lingkungan di luar pendidikan. Para administrator pendidikan, pengelola lembaga pendidikan dan para politisi yang berkaitan langsung dengan pendidikan adalah unsur minimal pembuat kebijakan pendidikan.

#### 5. Dapat dievaluasi

Kebijakan pendidikan itu pun tentunya tak luput dari keadaan yang sesungguhnya untuk ditindaklanjuti. Jika baik, maka dipertahankan atau dikembangkan, sedangkan jika mengandung kesalahan, maka harus bisa diperbaiki. Sehingga, kebijakan pendidikan memiliki karakter dapat memungkinkan adanya evaluasi terhadapnya secara mudah dan efektif.

#### 6. Memiliki sistematika

Kebijakan pendidikan tentunya merupakan sebuah sistem jua, oleh karenanya harus memiliki sistematika yang jelas menyangkut seluruh aspek yang ingin diatur olehnya. Sistematika itu pun dituntut memiliki efektifitas, efisiensi dan sustainabilitas yang tinggi agar kebijakan pendidikan itu tidak bersifat pragmatis, diskriminatif dan rapuh strukturnya akibat serangkaian faktorf yang hilang atau saling berbenturan satu sama lainnya. Hal ini harus diperhatikan dengan cermat agar pemberlakuannya kelak tidak menimbulkan kecacatan hukum secara internal. Kemudian, secara eksternal pun kebijakan pendidikan harus bersepadu dengan

kebijakan lainnya, kebijakan politik, kebijakan moneter, bahkan kebijakan pendidikan di atasnya atau disamping dan dibawahnya.

## **2.5 Penelitian Terdahulu**

Penelitian tentang studi Principal-Agent belum banyak tersedia, belum banyak literature yang membahas tentang Principal-Agent dan kaitannya terhadap implementasi kebijakan terutama di Indonesia. Beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, dapat diuraikan sebagai berikut :

Wilman Pratama, 2016, Penelitian ini dibuat untuk mengungkap principal agent problem pada perusahaan konsultan pendidikan luar negeri PT EDUCATION. Layanan ini memungkinkan konsultan pendidikan (agent) bertindak atas nama siswa (principal) untuk menangani proses administrasi yang berkaitan dengan pendaftaran sekolah di luar negeri dan izin belajar di Negara tujuan. Dalam situasi ini, agent berpotensi memanfaatkan perannya untuk memaksimalkan keuntungan pribadi maupun perusahaan dengan mengorbankan kepentingan principal. Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan metode studi kasus.

Hasil penelitian menunjukkan hubungan antara principal dan agent didasari oleh kontrak oral. Information assymetry yang dimiliki kedua belah pihak memicu timbulnya adverse selection berupa keengganan siswa mencari informasi dan moral hazard berupa upaya agent mengarahkan siswa ke sekolah yang belum tentu cocok bagi siswa, namun membawa

keuntungan bagi agen dan perusahaan. Untuk mengendalikan perilaku agent, principal melakukan controlling mechanism berupa pemantauan dan pemberian insentif. Controlling mechanism ini menimbulkan biaya-biaya yang disebut sebagai agency cost.

Dietman Brau(2003); Perspektif pilihan rasional menonjol dalam banyak literatur sosiologis, ekonomi dan politik tetapi telah dinilai rendah sampai sekarang di bidang studi sains. Masalah khusus ini mencoba untuk memvalidasi ulang perspektif ini dengan memperkenalkan teori prinsipal-agen terkait dengan pembuatan kebijakan penelitian. Pendahuluan ini menyajikan fitur-fitur dasar dari model principal-agent dan meninjau pengembangan teoritis dan aplikasi dalam kebijakan penelitian. Ini merangkum temuan utama dari artikel dalam masalah ini dan menyimpulkan bahwa studi dalam kerangka prinsipal-agen menunjukkan kemauan menggabungkan ketelitian teoretis dan 'variasi yang diperlukan' dengan menerapkan teori tersebut ke sejumlah besar bidang berbeda terkait dengan penelitian pembuatan kebijakan.(Delreux, 2017).

**Tabel 2.2. Komposisi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Disertasi**

No	Nama/Tahun	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
1.	Wilman Pratama/ 2016	Hasil penelitian menunjukkan hubungan antara principal dan agent didasari oleh kontrak oral. Information assymetry yang dimiliki kedua belah pihak memicu timbulnya adverse selection.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Principal-Agent dalam implementasi kebijakan Pendidikan Dasar khususnya program Anak Tidak Sekolah belum optimal. Hal ini disebabkan terjadinya asimetri informasi antara Dinas Pendidikan dan Sekolah pelaksana program Anak Tidak Sekolah. Kemudian adanya penghindaran resiko oleh Sekolah untuk menjadi pelaksana program tersebut.	Sama-sama menggunakan pendekatan Principal Agent	Penelitian ini dilakukan di perusahaan swasta
2	Dietman Braun, David Guston/ 2003	Studi dalam kerangka prinsipal-agen menunjukkan kemauan untuk menggabungkan ketelitian teoretis dan 'variasi yang diperlukan' dengan menerapkan teori ke sejumlah besar bidang berbeda yang terkait dengan kebijakan publik	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Prinsipal-agent dalam implementasi kebijakan Pendidikan Dasar khususnya program Anak Tidak Sekolah belum optimal. Hal ini disebabkan terjadinya asimetri informasi antara Dinas Pendidikan dan Sekolah pelaksana program Anak Tidak Sekolah. Kemudian adanya penghindaran resiko oleh Sekolah untuk menjadi pelaksana program tersebut.	Sama-sama menggunakan pendekatan Principal Agent	Studi literatur yang membandingkan pendekatan terkait principal agent
3	Kai Wegrich/ 2005	Hubungan prinsipal-agen ganda yang khas dari siklus kebijakan, dari pembuatan kebijakan untuk implementasi kebijakan dan kembali: 1) pemerintah sebagai pelaku utama dalam pemberian layanan publik; 2) penduduk sebagai pelaku utama agen politik di bawah berbagai bentuk pemerintahan.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Prinsipal-agent dalam implementasi kebijakan Pendidikan Dasar khususnya program Anak Tidak Sekolah belum optimal. Hal ini disebabkan terjadinya asimetri informasi antara Dinas Pendidikan dan Sekolah pelaksana program Anak Tidak Sekolah. Kemudian adanya penghindaran resiko oleh Sekolah untuk menjadi pelaksana program tersebut.	Sama-sama menggunakan pendekatan Principal Agent	Hubungan kontrak antara pemerintah dan masyarakat
4	Arie Halachmi/ 2015	Tinjauan literatur perkembangan bidang sudi principal agent yang memandang memandang interaksi antara dua pihak sebagai situasi di mana dua aktor setuju untuk bekerja sama satu sama lain dalam hubungan kontraktual	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Prinsipal-agent dalam implementasi kebijakan Pendidikan Dasar khususnya program Anak Tidak Sekolah belum optimal. Hal ini disebabkan terjadinya asimetri informasi antara Dinas Pendidikan dan Sekolah pelaksana program Anak Tidak Sekolah. Kemudian adanya penghindaran resiko oleh Sekolah untuk menjadi pelaksana program tersebut.	Sama-sama menggunakan pendekatan Principal Agent	Studi literatur yang mendefinisikan pendekatan principal agent
5	Liang, X, Shen, G, & Guo, L/ 2019	Studi ini berimplikasi pada kebijakan yang akan menguntungkan pembuat kebijakan, khususnya dalam mempromosikan EER dengan memitigasi masalah keagenan yang ditemukan untuk skenario yang berbeda.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Prinsipal-agent dalam implementasi kebijakan Pendidikan Dasar khususnya program Anak Tidak Sekolah belum optimal. Hal ini disebabkan terjadinya asimetri informasi antara Dinas Pendidikan dan Sekolah pelaksana program Anak Tidak Sekolah. Kemudian adanya penghindaran resiko oleh Sekolah untuk menjadi pelaksana program tersebut.	Sama-sama menggunakan pendekatan Principal Agent	Studi berfokus pada peran principal

Olah Data Penulis, 2022

## 2.6 Kerangka Pikir

Pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan di tegaskan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010. Hal ini menggambarkan bahwa negara bertanggung jawab atas urusan penyelenggaraan sistem pendidikan nasional oleh pemerintah pusat provinsi dan daerah. Dalam peraturan pemerintah ini menekankan pada struktur dan jenjang pendidikan yang terdiri dari pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.

Dalam pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pendidikan dalam proses implementasinya menyangkut hubungan kontraktual antara dua pihak yakni *principle* dan *agent*. Merujuk pada pendapat tersebut, diperlukan satu teori yang menjelaskan dan membatasi bagaimana seharusnya hubungan keagenan dalam satu pihak tertentu (*principle*) mendelegasikan pekerjaan ke pihak lain (*agent*) dalam implementasi kebijakan. Dalam penelitian ini menganalisis studi *principle agent* dalam implementasi kebijakan pendidikan dasar dimana proses pelaksanaannya terjadi pendelegasian satu pihak (*principle*) ke pihak lain (*agent*) dalam implementasi kebijakan publik. Dari kompleksitas tersebut, penulis menggunakan pendekatan *principle agency theory* (*Kathleen M. Eisenhardt*) yang melihat hubungan kontraktual antara dua pihak dalam implementasi kebijakan publik. Ada tujuh dimensi untuk melihat hubungan kontraktual dalam proses implementasi kebijakan dari pihak *principle* dan *agen*. Dimensi pertama yakni (*Self Interest*) *Self interest* dapat dilihat dari

tiga aspek antara lain: motif atau tujuan Dinas Pendidikan membuat kesepakatan (kontrak) dalam menjalankan program anak putus sekolah; konflik kepentingan yang terjadi antara dinas pendidikan dan pihak sekolah dalam menjalankan program anak putus sekolah; dan bagaimana dinas pendidikan dan sekolah menyelesaikan masalah jika terjadi konflik kepentingan dalam program anak putus sekolah. Dimensi kedua yaitu (*Goal Conflict*) Goal conflict dapat dilihat dari tiga aspek antara lain: konflik yang terjadi antara Dinas Pendidikan dengan Sekolah; bagaimana jika terdapat konflik tujuan apakah mempengaruhi pola hubungan dan perilaku antara Dinas Pendidikan dengan Sekolah; dan konflik tujuan di antara Dinas Pendidikan dan Sekolah. Dimensi ketiga yaitu (*Bounded Rationality*) Bounded rationality dapat dilihat dari dua aspek, yaitu, pertama adalah bagaimana pihak prinsipal dalam hal ini Dinas Pendidikan membuat atau merumuskan keputusan secara rasional terkait program anak putus sekolah lalu bagaimana pihak agen dalam hal ini Sekolah menyetujui keputusan yang dibuat Dinas Pendidikan terkait program anak putus sekolah. Kedua adalah pihak-pihak yang mempengaruhi pengambilan atau pembuatan keputusan dalam program anak putus sekolah. Dimensi keempat yaitu (*Information Assymetry*) Information assymetry dapat dilihat dengan bagaimanan informasi yang dimiliki oleh Dinas Pendidikan dan pihak Sekolah terkait program anak putus sekolah. Dimensi kelima yakni (*Preemineence of Efficiency*) Preemineence of Efficiency dapat dilihat dari bagaimana kesesuaian antara perilaku dan tindakan yang

dilakukan oleh agen dalam hal ini Sekolah dalam mengimplementasikan program anak sekolah berdasarkan penilaian oleh Dinas Pendidikan selaku prinsipal. Dan dari pihak Sekolah selaku agen ialah bagaimana tupoksi sekolah dalam menjalankan program anak putus sekolah. Dimensi keenam yaitu (*Risk Aversion*) Risk Aversion dapat dilihat dari dua aspek, yaitu bagaimana pemilihan resiko dalam pembuatan keputusan atau kebijakan berkaitan dengan program anak putus sekolah, dan bagaimana pemilihan resiko dalam pembuatan kebijakan mempengaruhi program anak putus sekolah. Dimensi terakhir yang ketujuh yaitu (*Information as a Commodity*) Information as a Commodity dapat dilihat dari pihak prinsipal dalam hal ini Dinas Pendidikan terkait bagaimana Informasi tentang program anak putus sekolah dikemas dalam berbagai sumber sehingga informasinya dapat tersampaikan kepada pihak sekolah. Dan dari pihak Sekolah selaku agen ialah terkait bagaimana Sekolah mengetahui informasi tentang program anak putus sekolah. Gambar kerangka konseptual dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 2.1

Kerangka Konsep *Principal-Agent* Dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar (Studi Kasus: Program Anak Tidak Sekolah) di Kabupaten Mamuju Tengah

