

# 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; implementasi kebijakan 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 dan Franklin, 1982).

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 ini 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 (asimetri informasi), moral *harzard*, 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 *principal-agent* 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 *principal-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 *principal* dalam proses implementasi kebijakan publik. Hanya saja, Jika agen sebagai pelaksana harus melakukan tugasnya dalam

pengaturan waktu yang bersifat kontinu, maka menjadi penting untuk menunjukkan pengaturan dan kontrol yang jelas dalam bentuk kontraktual dari *principal* selaku penyedia dengan sedemikian rupa sehingga *opportunistic behavior* berupa resiko *moral hazard* 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 butuhkan 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 pemangku kebijakan dalam memberikan gagasan hasil pemikiran agar mereka dapat memecahkan suatu kebijakan.

Sejalan dengan penyelenggaraan 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 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.

Provinsi Kalimantan Utara sebagai daerah otonom baru yang resmi terbentuk pada tahun 2012, 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 Provinsi Kalimantan Utara dengan *Agent* (Sekolah Tingkat Menengah dan sederajat) dan dalam kaitannya dengan efektifitas implementasi program Sekolah Penggerak di Provinsi Kalimantan Utara.

Kondisi dan data menyangkut pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara belum maksimal karena belum memiliki sistem informasi pendidikan sehingga pemerintah kesulitan melakukan pembenahan dan evaluasi masalah yang dihadapi. Di sisi lain, masalah masih kurangnya jumlah 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.

Berdasarkan data yang diperoleh, jumlah Aparatur Sipil Negara pada Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Utara sebagai *principal* atau penyedia adalah sebagai berikut.

**Tabel 1. 1**  
**Jumlah Aparatur Berdasarkan Kualifikasi Pendidikan**

| No           | Kualifikasi Pendidikan | Laki-Laki | Perempuan | Jumlah    |
|--------------|------------------------|-----------|-----------|-----------|
| 1.           | SMA/SMK/Sederajat      | 5         | 5         | <b>10</b> |
| 2.           | Diploma Satu (D-1)     | 0         | 0         | <b>0</b>  |
| 3.           | Diploma Tiga (D-3)     | 2         | 3         | <b>5</b>  |
| 4.           | Sarjana (S-1)          | 36        | 17        | <b>53</b> |
| 5.           | Pasca Sarjana (S-2)    | 20        | 4         | <b>24</b> |
| 6.           | Doktor (S-3)           | 0         | 1         | <b>1</b>  |
| <b>TOTAL</b> |                        | <b>63</b> | <b>30</b> | <b>93</b> |

*Sumber: Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Kalimantan Utara, 2022*

Berdasarkan data diatas menunjukkan total jumlah aparatur berdasarkan kualifikasi pendidikan di Provinsi Kalimantan Utara dimana pada jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) sebanyak 10 orang, Diploma Tiga (D-3) sebanyak 5 orang, Sarjana (S-1) sebanyak 53 orang, Pasca Sarjana (S-2) sebanyak 24 orang dan Doktor (S-3) 1 orang, sehingga total aparatur sipil negara berdasarkan kualifikasi pendidikan sebanyak 93 orang. Adapun Jumlah Sekolah yang ada di Provinsi Kalimantan Utara khususnya Sekolah Menengah Atas dan Kejuruan adalah sebagai berikut :

**Tabel 1. 2**  
**Jumlah Sekolah Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2021**

| Kabupaten/Kota | Sekolah Menengah Atas | Jumlah Siswa  | Sekolah Menengah Kejuruan | Jumlah Siswa |
|----------------|-----------------------|---------------|---------------------------|--------------|
| Bulungan       | 15                    | 5,019         | 9                         | 3,863        |
| Nunukan        | 16                    | 4,291         | 9                         | 2,479        |
| Malinau        | 19                    | 3,450         | 4                         | 2,617        |
| Tarakan        | 13                    | 2,917         | 9                         | 917          |
| Tana Tidung    | 3                     | 901           | 1                         | 51           |
| <b>TOTAL</b>   | <b>66</b>             | <b>16.578</b> | <b>32</b>                 | <b>9.927</b> |

*Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Kalimantan Utara, 2022*

Jumlah sekolah menengah atas paling banyak pada Kabupaten Malinau dan dibandingkan kabupaten lain. Adapun sekolah menengah kejuruan paling sedikit pada Kabupaten Tana Tidung. Berikut jumlah guru yang ada di provinsi Kalimantan Utara:

**Tabel 1. 3**  
**Jumlah Guru Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Utara**  
**Tahun 2021**

| <b>Kabupaten/Kota</b> | <b>Sekolah Dasar</b> | <b>Sekolah Menengah Pertama</b> | <b>Sekolah Menengah Atas</b> | <b>Sekolah Menengah Kejuruan</b> |
|-----------------------|----------------------|---------------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| Bulungan              | 1,560                | 593                             | 336                          | 247                              |
| Nunukan               | 1,331                | 626                             | 286                          | 210                              |
| Malinau               | 1,223                | 640                             | 270                          | 264                              |
| Tarakan               | 1,086                | 519                             | 348                          | 85                               |
| Tana Tidung           | 313                  | 160                             | 76                           | 13                               |
| <b>TOTAL</b>          | <b>5.513</b>         | <b>2.538</b>                    | <b>1.316</b>                 | <b>819</b>                       |

*Sumber: Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Kalimantan Utara, 2022*

Ketiga tabel atas menunjukkan jumlah sekolah, jumlah siswa dan jumlah guru di Provinsi Kalimantan Utara. Persentase dari kelima kabupaten kota untuk jumlah sekolah terbanyak yakni kabupaten Bulungan dengan jumlah sekolah dasar sebanyak 1.560. Untuk jumlah siswa kategori SMA sederajat, terbanyak berada di kabupaten Bulungan sebesar 5.019 siswa. Adapun jumlah guru terbanyak pada kategori SMA berada di kabupaten Tarakan dengan jumlah guru sebanyak 348 guru.

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).

Teori *principal-agent* berfungsi untuk menganalisis 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, inefisiensi 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 ke tempat 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*.

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 Eisenhardt (1989) 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*).

Pendekatan *principal agent* yang dikemukakan oleh Eisenhardt (1989) ini menjadi kebaruan dari sisi teoritis dan fenomena program sekolah penggerak juga menjadi kebaruan praktis karena selama ini belum ada penelitian yang menggunakan pendekatan *principal agent* dalam menganalisa fenomena sekolah penggerak sebagai sebuah program baru di bidang Pendidikan.

Dimensi tersebut dapat digunakan dalam menganalisa berbagai fenomena kebijakan publik, salah satunya dapat digunakan dalam implementasi Program Sekolah Penggerak. Sekolah Penggerak adalah sekolah yang berfokus pada pengembangan hasil belajar siswa secara holistik dengan mewujudkan Profil Pelajar Pancasila yang mencakup kompetensi dan karakter yang diawali dengan SDM yang unggul (kepala sekolah dan guru). Program ini terdiri dari lima intervensi yang saling terkait yaitu :

**Gambar 1. 1**  
**Intervensi Program Sekolah Penggerak**



Sumber : Kemendikbud, 2022

Pada tingkat Provinsi, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Kalimantan Utara memiliki wewenang atas jenjang Pendidikan tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA). Berdasarkan data per tahun 2024, jumlah sekolah penggerak pada jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) adalah sebagai berikut.

**Tabel 1. 4**  
**Jumlah Sekolah Penggerak Tingkat SMA**

| <b>Nama Sekolah</b>       | <b>Jenjang</b> | <b>Status</b> | <b>Tempat</b>  | <b>Kab/Kota</b> | <b>Akreditasi</b> |
|---------------------------|----------------|---------------|----------------|-----------------|-------------------|
| SMAS K ST GABRIEL NUNUKAN | SMA            | Swasta        | Nunukan        | Kab. Nunukan    | A                 |
| SMAS FRATER DON BOSCO     | SMA            | Swasta        | Tarakan Tengah | Kota Tarakan    | B                 |
| SMAN 2 TANJUNG SELOR      | SMA            | Negeri        | Tanjung Selor  | Kab. Bulungan   | C                 |

| Nama Sekolah                    | Jenjang | Status | Tempat          | Kab/Kota         | Akreditasi    |
|---------------------------------|---------|--------|-----------------|------------------|---------------|
| SMAN 2 TANA TIDUNG              | SMA     | Negeri | Tanah Lia       | Kab. Tana Tidung | B             |
| SMAN 1 TANJUNG PALAS            | SMA     | Negeri | Tanjung Palas   | Kab. Bulungan    | A             |
| SMAN 1 SEBUKU                   | SMA     | Negeri | Sebuku          | Kab. Nunukan     | A             |
| SMAN 1 SEBATIK                  | SMA     | Negeri | Sebatik         | Kab. Nunukan     | B             |
| SMAN 1 PESO                     | SMA     | Negeri | Peso            | Kab. Bulungan    | C             |
| SMAN 1 NUNUKAN                  | SMA     | Negeri | Nunukan         | Kab. Nunukan     | A             |
| SMAIT IBNU SINA BOARDING SCHOOL | SMA     | Swasta | Nunukan Selatan | Kab. Nunukan     | Tidak Mengisi |

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kalimantan Utara, Tahun 2024

Sebagai *bounded rationality*, Program sekolah penggerak dimulai pada tahun 2021. Program ini dilakukan karena terjadinya *learning loss* akibat covid 19. Di Provinsi Kalimantan Utara terdapat 66 SMA dari tahun 2021-2023 hanya terdapat 10 Sekolah Penggerak, hanya sekitar 15% dari jumlah SMA. Seharusnya menurut RPJMD Provinsi Kalimantan Utara harus 90% SMA yang ada di Kalimantan Utara menjadi sekolah penggerak.

Selain itu dalam periode tahun 2021-2023, Program sekolah penggerak menghadapi berbagai masalah diantaranya tidak adanya pendampingan pada saat rekrutmen baik oleh Dinas Pendidikan, Balai Guru Penggerak (BGP) maupun Balai Penjamin Mutu Pendidikan (BPMP). Masalah lain adalah usia kepala sekolah pada saat rekrutmen tidak memenuhi persyaratan, dengan usia maksimal 55 tahun sebagaimana tercantum dalam Permendikbud Ristek no. 371 tahun 2021 dan ditemukan adanya kepala sekolah yang tidak lulus seleksi

karena kurangnya kompetensi yang dimiliki. Temuan lain menunjukkan bahwa program sekolah penggerak sangat minim sosialisasi.

Penelitian mengenai implementasi program Sekolah Penggerak di Provinsi Kalimantan Utara sangat relevan untuk dianalisis dengan pendekatan *principal-agent*. Sebagaimana diketahui bahwa *principal-agent* adalah hubungan yang berbasis kontraktual antara penyedia (*principal*) dan pelaksana (*agent*) (Eisenhardt, 1989). Dalam konteks penelitian ini yang teridentifikasi sebagai penyedia adalah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan melalui Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, dan Pendidikan Menengah Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi. Adapun yang bertindak sebagai pelaksana adalah Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Kalimantan Utara. Hubungan kontraktual diantara kedua pihak tersebut diatur dalam Perjanjian Kerjasama antara Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, dan Pendidikan Menengah Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi dan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Kalimantan Utara Nomor 10269/C/HK.02.06.2021 dan Nomor 420/2603/Disdikbud/KU/VII/2021 tentang Penyelenggaraan Program Sekolah Penggerak.

Pada konteks *Principal-Agent* dalam implementasi program Sekolah Penggerak di Provinsi Kalimantan Utara terdapat berbagai permasalahan

dalam pelaksanaannya berdasarkan kontekes *Principal-Agent* sebagaimana dikemukakan oleh Eisenhardt (1989).

Pertama, pada elemen kepentingan pribadi, terlihat adanya perbedaan orientasi antara kedua pihak. Dinas Pendidikan lebih menekankan pencapaian target program serta percepatan penerapan Kurikulum Merdeka, sebagai bagian dari upaya mencapai keberhasilan kebijakan di tingkat makro. Sementara itu, sekolah sebagai pelaksana menghadapi tantangan seperti keterbatasan pemahaman guru, kurangnya sumber daya, serta minimnya pendampingan. Perbedaan fokus antara dinas dan sekolah ini menyebabkan ketidaksinkronan dalam pelaksanaan program, karena ekspektasi tidak dibarengi dengan dukungan yang sesuai dengan kondisi di lapangan.

Kedua, pada elemen konflik tujuan, muncul ketidakseimbangan antara target ambisius yang ditetapkan oleh Dinas Pendidikan dengan kapasitas sekolah dalam melaksanakannya. Terdapat hambatan seperti keterbatasan infrastruktur, rendahnya kesiapan tenaga pendidik, serta minimnya akses terhadap pelatihan teknis. Ketidakseimbangan ini menimbulkan ketegangan antara tujuan kebijakan dengan realitas implementasi, yang menghambat efektivitas program.

Ketiga, rasionalitas terbatas, dimana Dinas Pendidikan telah menyampaikan kebijakan dan arahan secara umum, namun sekolah mengalami kesulitan dalam memahami dan menerjemahkan kebijakan tersebut ke dalam langkah konkret di sekolah. Hal ini mencerminkan

keterbatasan rasionalitas pada level agent, karena minimnya pendampingan, pelatihan, serta instruksi teknis yang jelas dari pihak Dinas Pendidikan.

Keempat, asimetri informasi menjadi isu yang berdampak langsung terhadap efektivitas hubungan antara principal dan agent. Dalam Program Sekolah Penggerak, sekolah (*agent*) justru memiliki informasi yang lebih lengkap dan teknis mengenai pelaksanaan program di lapangan dibandingkan dengan Dinas Pendidikan (*principal*). Dinas hanya menerima informasi yang disampaikan melalui laporan formal, tanpa memiliki akses langsung terhadap dinamika yang terjadi di sekolah.

Kelima, dalam aspek keutamaan efisiensi, Dinas Pendidikan menuntut efisiensi dalam penggunaan sumber daya dan pencapaian target program. Salah satunya pada konteks Balai Guru Penggerak (BGP) melakukan pelatihan dengan melibatkan kepala sekolah dan 4 guru dalam setiap sekolah. Dan setelah selesai pelatihan harus mengimbaskan kepada semua guru yang ada di sekolah namun tidak efektif.

Keenam, dalam dimensi pemilihan risiko, terjadi perbedaan preferensi antara principal dan agent dalam menyikapi risiko program. Dinas Pendidikan mendorong sekolah-sekolah untuk mengikuti dan melaksanakan program dengan harapan bahwa tantangan dapat diatasi seiring waktu. Namun, sekolah berada di posisi yang lebih rentan terhadap risiko implementasi, termasuk penolakan dari siswa terhadap kurikulum baru dan kekhawatiran terhadap keberlanjutan operasional. Dalam beberapa kasus, sekolah bahkan secara

aktif memilih untuk menghindari risiko (*risk aversion*) dengan cara menolak menjadi pelaksana program. Hal ini terjadi karena siswa yang menjadi sasaran program cenderung enggan untuk kembali bersekolah sesuai dengan kebijakan yang berlaku, dan sekolah tidak ingin menanggung dampak dari ketidakefektifan program tersebut, termasuk risiko reputasi dan beban administratif tambahan.

Ketujuh, informasi sebagai komoditas. Dimana Dinas Pendidikan cenderung memberikan informasi yang bersifat umum dan normatif, sementara sekolah memerlukan informasi yang lebih teknis, spesifik, dan aplikatif agar dapat menjalankan program secara efektif. Ketidaksesuaian ini menyebabkan sekolah bergantung pada interpretasi masing-masing terhadap kebijakan yang ada, yang pada akhirnya menimbulkan variasi implementasi antar sekolah.

Dalam konteks implementasi Program Sekolah Penggerak, penggunaan teori *Principal-Agent* yang dikemukakan oleh Eisenhardt (1989) menjadi sangat tepat dan relevan sebagai teori operasional yang digunakan dalam penelitian ini. Hal ini disebabkan karena teori ini mampu menjelaskan secara rinci dan sistematis hubungan antara dua aktor utama dalam kebijakan publik, yaitu pihak yang memberi mandat (*principal*) dan pihak yang melaksanakan mandat tersebut (*agent*). Dalam hal ini, Dinas Pendidikan berperan sebagai *principal* yang merancang, mengarahkan, dan menetapkan kebijakan, sementara sekolah sebagai pelaksana berada dalam posisi *agent* yang

ditugaskan untuk menerjemahkan kebijakan tersebut dalam praktik pendidikan di lapangan.

Urgensi penggunaan teori ini terlihat dari karakteristik hubungan kerja antara Dinas Pendidikan dan sekolah yang mengandung potensi konflik kepentingan, perbedaan tujuan, serta ketidakseimbangan informasi. Teori *Principal-Agent* mampu menjelaskan dinamika ini melalui tujuh elemen utama, yaitu kepentingan pribadi, konflik tujuan, rasionalitas terbatas, asimetri informasi, keutamaan efisiensi, pemilihan risiko, dan informasi sebagai komoditas.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis menganggap studi ***Principal Agent* dalam Implementasi Program Sekolah Penggerak di Provinsi Kalimantan Utara** memiliki urgensi untuk dilaksanakan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Untuk mencapai tujuan penelitian maka disusun rumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana *Principal-Agent* Dalam Implementasi Program Sekolah Penggerak di Provinsi Kalimantan Utara?
2. Bagaimana Model *Principal-Agent* Dalam Implementasi Program Sekolah Penggerak di Provinsi Kalimantan Utara?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian yang dirumuskan adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis *Principal-Agent* Dalam Implementasi Program Sekolah Penggerak di Provinsi Kalimantan Utara.
2. Untuk merekomendasikan Model *Principal-Agent* Dalam Implementasi Program Sekolah Penggerak di Provinsi Kalimantan Utara.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut:

#### 1. Manfaat 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. Manfaat 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 khususnya pada Provinsi Kalimantan Utara.

## 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 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 oportunisme, *moral hazard*, dan asimetri informasi (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 sektor 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 normatif; 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, industri, dan kepentingan publik adalah tiga hal yang terkait satu sama lain (Hansen, 1974: 394).

Namun gagasan Hansen (1974) tersebut dianggap tidak efektif sehingga para pakar lain mencoba melakukan analisis serius terhadap masalah fundamental yang terlibat dalam berbagai kepentingan yang berbeda dalam kaitannya dengan politik, administrasi dan manajemen di negara modern.

Jika orang-orang pada *welfare state* memiliki kepentingan yang bertentangan atau berada di ketidaksepakatan tentang apa tujuan pemerintah yang harus dicapai, maka kepentingan publik perlu menjadi perhatian khusus, Interpretasi kepentingan publik yang sesuai ekspektasi sebenarnya harus memenuhi syarat, mengakui fakta mendasar dari kepentingan atau nilai yang berlawanan dalam kehidupan sosial (Thompson et al, 1990).

Kepentingan publik adalah apa yang diinginkan mayoritas masyarakat. Namun, definisi ini akan tetap berlaku konsep kepentingan publik menjadi semua kesulitan dalam keputusan mayoritas memerintah sesuai dengan literatur pilihan sosial. 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 menaati 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. Konsep *Principal Agent***

Bhalchandra (1998) menyatakan teori agensi lahir dari pemikiran yang mengkaji penyerahan otoritas dari pemilik (*owners*) ke manajer (*agent*). 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 *agent* 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, prinsipal 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 oleh mereka yang tidak sesuai dengan keinginan *principal*.

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.

Anthoni 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.

Para pengamat berpandangan bahwa birokrat 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 dimana birokrat 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. *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 *principal-agent* kemudian bermunculan, yang biasanya digunakan secara bergantian untuk menggambarkan banyak dan berbagai hubungan fungsional dan kontrak antara prinsipal dan agen.

Kajian *principal – 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,<br><i>Bounded rationality, Risk Aversion, Goal Conflict</i> |
| Asumsi Organisasi    | Efisiensi dijadikan kriteria, Asimetris informasi antara prinsipal dan agen            |
| Asumsi Informasi     | Informasi adalah komoditas                                                             |
| Problem Kontrak      | <i>Moral Hazard, Adverse selection dan Risk sharing</i>                                |

Sumber: Eissenhardt, 1989

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 prinsipal 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 *Principal Agent*

Agen, sebagaimana asumsinya telah dijelaskan di atas, cenderung lebih mendahulukan kepentingannya daripada kepentingan prinsipal. Sebagai upaya mengatasi kecenderungan sikap menyimpang yang dilakukan 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 dipraktikkan. 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.

Oportunis 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 *manager* 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 didupatkannya. 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 tetapiselalu saja terjadi kemungkinan munculnya *agency problem*.

#### B. Aliran dalam Teori *Principal-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 *principal-agent*. Juga, peneliti aliran ini secara eksklusif berfokus pada keseluruhan hubungan *principal-agent* 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.

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 latar belakang 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 *Principal-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 ontheir 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 (1976) menggambarkan prinsipal memiliki harapan bahwa agen dapat memenuhi kepentingannya. Di satu pihak, kegagalan menyusun kontrak akan menimbulkan sikap oportunist pada diri agen. *Opportunism* adalah serangkaian perilaku yang mencari keuntungan untuk kepentingan sendiri dengan cara curang. Jensen dan Meckling (1976) berpendapat bahwa hal tersebut merupakan ketidakefisienan. Jensen dan Meckling (1976) 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, maka Prinsipal dapat membeli perilaku dan profesionalisme 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 oleh 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. *Morald hazard* mengacu padakurangnya upaya dari bagian agen. Argumen disini adalah bahwa agendapat 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. Biaya ini meliputi *costof 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 ketikadewan 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 sub komite dewan direksi, jumlah dari anggota dewan direksi dengan masa kerja tinggi, jumlah dari anggota dewan direksi dengan pengalaman manajerial dan industri, dan jumlah dari anggotadewan direksi yang merepresentasikan grup kepemilikan khusus.

### **2.3. *Principal-Agent Theory***

Principal-Agent Theory sebagaimana dikemukakan oleh Kathleen M. Eisenhardt dalam artikelnya yang berjudul "*Agency Theory: An Assessment and Review*" (1989). Artikel ini merupakan salah satu literatur klasik yang membahas secara komprehensif tentang teori agensi, terutama dalam konteks organisasi dan hubungan antara prinsipal (pemilik) dan agen (manajer).

Eisenhardt (1989) melalui teori agensi diposisikan sebagai suatu kerangka kerja penting dalam memahami hubungan kontraktual dalam organisasi, dengan menyoroti bagaimana insentif, informasi, dan struktur kontrak dapat digunakan untuk mengurangi konflik antara prinsipal dan agen.

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 terdahulu dalam literatur kompensasi adalah bagaimana firma melakukan pembayaran atas kinerja pegawai. Menggunakan pendekatan yang lebih konseptual daripada penelitian terdahulu, menyoroti 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 *makro level* seperti kebijakan sampai pada fenomena pada *mikro level* 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 oportunisme 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 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 menyelaraskan 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 dispesifikkan 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 praktik 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 adadan 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 Eisendhardt, baik aliran positivistik maupun prinsipal – agen saling melengkapi yang mengindikasikan kontrak yang paling efisien di bawah 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 oportunisme 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 oportunisme yang ingin dikekang dengan sistem informasi disini adalah *moral hazard* dan *adverse selection*. *Moral hazard* 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.

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 pengambilresiko (*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 ekstrinsik 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.

Salah satu tujuan teori agensi adalah memecahkan adanya masalah pembagian risiko yang timbul pada saat prinsipal dan agen memiliki sikap yang berbeda terhadap risiko. 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

Menurut Eisenhardt (1989), ketidakpastian hasil merupakan salah satu elemen penting dalam hubungan antara prinsipal dan agen yang menjadi fokus dalam teori agensi. Organisasi diasumsikan beroperasi dalam lingkungan yang masa depannya tidak dapat diprediksi secara penuh. Masa depan organisasi dapat membawa hasil yang menguntungkan maupun merugikan (kesejahteraan atau kebangkrutan), dan hanya sebagian kecil dari hasil tersebut yang berada dalam kendali langsung para anggota organisasi.

Faktor-faktor eksternal seperti kebijakan pemerintah, kondisi ekonomi, tindakan kompetitor, serta kemajuan teknologi, menjadi sumber utama dari ketidakpastian hasil. Dalam konteks ini, teori agensi memperluas wacana organisasi dengan mengkaji bagaimana ketidakpastian tersebut menciptakan risiko yang berdampak pada kontrak kerja antara prinsipal dan agen.

Organisasi mengalami ketidakpastian karena merasa tidak memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara akurat. Ketidakpastian lingkungan, seperti ketidakpastian kebijakan pemerintah, fluktuasi pasar, dan perkembangan teknologi, menuntut organisasi untuk menyesuaikan diri secara berkelanjutan terhadap perubahan-perubahan eksternal tersebut. Ketika lingkungan dianggap tidak dapat diprediksi, organisasi akan menghadapi tingkat ketidakpastian lingkungan yang tinggi. Sebaliknya, lingkungan yang relatif stabil memudahkan organisasi untuk merencanakan langkah-langkah secara lebih akurat.

Dalam konteks hubungan kerja, ketidakpastian hasil mengacu pada sejauh mana tindakan agen memengaruhi hasil dari tugas atau tanggung jawab yang diembannya. Tingkat ketidakpastian ini dipengaruhi oleh dua dimensi utama:

1. Faktor eksternal (lingkungan) seperti kebijakan, kompetitor, teknologi, dan masyarakat yang dilayani.
2. Faktor internal yaitu perilaku agen itu sendiri.

Ketika ketidakpastian hasil tinggi, kontrak berbasis hasil menjadi lebih mahal dan kompleks karena prinsipal perlu memberikan kompensasi lebih besar kepada agen untuk menanggung risiko. Di sisi lain, kontrak berbasis perilaku menjadi lebih masuk akal karena dapat mengurangi risiko tersebut. Oleh karena itu, terdapat hubungan positif antara ketidakpastian hasil dengan kecenderungan menggunakan kontrak berbasis perilaku, dan hubungan negatif dengan kontrak berbasis hasil.

Ukuran keberhasilan tidak hanya dinilai dari hasil akhir (output), tetapi juga sejauh mana organisasi mampu melaksanakan misi dan program-program pelayanan secara optimal. Dalam praktiknya, keberhasilan ini sering terhambat oleh struktur organisasi, keterbatasan informasi, perilaku agen, dan kompleksitas hubungan dengan masyarakat yang dilayani yang semuanya berkontribusi terhadap ketidakpastian hasil.

Dalam artikelnya, Eisenhardt (1989) menjelaskan 7 elemen dalam *principal-agent*, yaitu :

1. Self-Interest (Kepentingan Pribadi)

Teori agensi mengasumsikan bahwa baik prinsipal maupun agen bertindak untuk memenuhi kepentingan pribadinya. Agen tidak secara otomatis akan bertindak demi kepentingan terbaik prinsipal, kecuali jika terdapat insentif atau mekanisme pengawasan yang mengarahkannya.

2. Goal Conflict (Konflik Tujuan)

Prinsipal dan agen sering memiliki tujuan yang tidak selaras. Misalnya, prinsipal mungkin fokus pada tujuan jangka panjang (seperti keberlanjutan organisasi), sedangkan agen lebih fokus pada target jangka pendek yang menguntungkan dirinya sendiri.

3. Bounded Rationality (Rasionalitas Terbatas)

Kedua pihak memiliki keterbatasan dalam kapasitas kognitif dan informasi. Karena tidak semua informasi dapat diketahui atau diolah secara sempurna, keputusan sering diambil dalam kondisi ketidakpastian dan informasi yang terbatas.

4. Information Asymmetry (Asimetri Informasi)

Agen sering kali memiliki informasi yang lebih banyak dan lebih dalam mengenai tugas atau proses operasional dibandingkan prinsipal.

Ketimpangan ini membuka peluang bagi agen untuk menyembunyikan informasi atau bertindak oportunistik.

5. Preeminence of Efficiency (Keunggulan Efisiensi)

Fokus utama teori agensi adalah efisiensi, baik dalam bentuk efisiensi informasi maupun efisiensi pareto. Kontrak antara prinsipal dan agen seharusnya dirancang untuk meminimalkan biaya agensi dan mengalokasikan risiko secara efisien.

6. Risk Aversion (Aversion terhadap Risiko)

Prinsipal umumnya dianggap lebih toleran terhadap risiko (risk-neutral), sedangkan agen cenderung menghindari risiko (risk-averse). Perbedaan ini memengaruhi desain kontrak, di mana prinsipal perlu memberikan kompensasi yang cukup untuk mendorong agen mengambil keputusan yang mengandung risiko.

7. Information as a Commodity (Informasi sebagai Komoditas)

Informasi dianggap sebagai aset berharga dalam teori agensi. Prinsipal dapat memilih untuk membeli informasi melalui aktivitas monitoring atau menggunakan insentif berbasis hasil. Namun, kedua pendekatan ini memiliki biaya, sehingga pemilihan strategi harus mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi.

#### **2.4. *Principal Agent* Dalam Implementasi Kebijakan Publik**

Masalah *principal-agent*, 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 .

Pada berbagai kasus terkait principal agent, seperti hubungan manajemen perusahaan (agen) dan pemegang saham (pelaku), pejabat terpilih (agen) dan warga negara (pelaku), atau pialang (agen) dan pasar (pembeli dan penjual, pelaku). 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.

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 sesuai dengan kepentingan prinsipal, terutama ketika aktivitas yang berguna bagi *principal* namun sulit atau berbiaya mahal bagi agen, dan di mana unsur-unsur apa yang dilakukan agen itu sulit untuk diamati oleh *principal* (bahaya moral dan konflik kepentingan). Seringkali, *principal* menjadi khawatir pada kemungkinan dieksploitasi oleh agen, dimana agen memilih untuk tidak melakukan aktivitas sama sekali, namun melakukan manipulasi transaksi yang menguntungkan bagi mereka. Penyimpangan ini seringkali dilakukan oleh agen disebut "biaya agensi".

Masalah keagenan sering kali menjadi semakin kompleks ketika seorang agen bertindak atas nama beberapa prinsipal secara bersamaan. Dalam situasi ini, para prinsipal harus sepakat terhadap tujuan yang diemban agen. Namun, pada kenyataannya, kesepakatan tersebut kerap sulit tercapai karena masing-masing prinsipal memiliki kepentingan yang berbeda. Mereka dapat melobi agen secara individual atau bahkan bertindak berdasarkan kepentingan pribadi, bukan kepentingan kolektif. Akibat dari kondisi ini adalah munculnya pengawasan yang lemah, konflik internal, dan semakin meningkatnya otonomi agen. Hal ini menciptakan berbagai persoalan serius, khususnya dalam sektor publik, di mana para prinsipal biasanya adalah entitas kolektif seperti masyarakat luas atau institusi negara. Dalam kondisi seperti ini, efisiensi dan akuntabilitas demokratis dapat terganggu apabila tidak ada sistem pengawasan yang kuat dan berfungsi dengan baik.

Fenomena ini bisa ditemukan dalam berbagai bentuk tata kelola, seperti dalam kekuasaan eksekutif, kementerian, lembaga-lembaga negara, kerja sama antarpemerintah, kemitraan publik-swasta, hingga perusahaan-perusahaan besar yang memiliki banyak pemegang saham. Untuk menyelaraskan kepentingan agen dan prinsipal, dibutuhkan berbagai mekanisme insentif. Dalam dunia kerja, misalnya, pemberi kerja dapat menerapkan upah berbasis hasil kerja, komisi, pembagian keuntungan, pemberian bonus atas efisiensi, serta pengukuran kinerja melalui laporan keuangan. Selain itu, dapat pula digunakan sistem seperti obligasi yang

diposting agen atau ancaman pemutusan hubungan kerja. Semua ini bertujuan untuk menyeimbangkan kepentingan dan mendorong agen agar bertindak sesuai dengan tujuan principal.

Dalam dunia keuangan, masalah keagenan juga muncul secara nyata, khususnya dalam relasi antara pemegang saham dan pemegang obligasi. Keduanya memiliki tujuan yang sering kali bertentangan. Pemegang saham cenderung memilih proyek yang berisiko tinggi karena berpotensi memberikan keuntungan besar, meskipun proyek tersebut bisa saja merugikan pemegang obligasi. Ekuitas perusahaan sering dianggap sebagai opsi beli (call option) atas nilai perusahaan. Ketika varians nilai perusahaan meningkat, nilai ekuitas juga bisa meningkat, yang memberi insentif kepada pemegang saham untuk menyetujui proyek-proyek berisiko tinggi, meskipun nilai bersih sekarang (NPV) dari proyek tersebut negatif. Situasi ini dapat menguntungkan pemegang saham, tetapi merugikan pemegang obligasi.

Namun demikian, beberapa studi menunjukkan nuansa yang berbeda. Nagel dan Purnanandam (2017) menunjukkan bahwa aset bank pada dasarnya adalah klaim utang yang berisiko, dan karena itu ekuitas bank menyerupai bentuk utang subordinasi. Berdasarkan ini, Peleg-Lazar dan Raviv (2017) berargumen bahwa peningkatan risiko tidak serta-merta meningkatkan nilai ekuitas, bertentangan dengan asumsi dalam teori agensi klasik seperti yang dikemukakan oleh Jensen dan Meckling.

Pengukuran kinerja agen, khususnya karyawan, juga menjadi tantangan tersendiri, terutama ketika tidak ada hubungan yang jelas antara kinerja individu dan hasil organisasi secara keseluruhan. Penetapan standar kinerja absolut, seperti studi waktu dan gerak, sering kali mahal dan hanya cocok untuk pekerjaan sederhana yang berulang. Karena itu, penilaian kinerja relatif menjadi lebih umum, di mana kinerja seseorang dibandingkan dengan kinerja rekan-rekannya dalam lingkungan kerja yang sama, sambil memperhitungkan faktor eksternal yang mempengaruhi hasil.

Sistem pengupahan berdasarkan waktu, seperti upah per jam, tetap banyak digunakan karena dianggap lebih efisien dalam mengendalikan kualitas dan kuantitas kerja secara tidak langsung. Selain itu, mempertahankan hubungan kerja jangka panjang sering kali lebih penting daripada hasil jangka pendek. Oleh karena itu, sistem seperti kompensasi yang ditangguhkan atau struktur turnamen lebih sering digunakan untuk menciptakan motivasi jangka panjang, di mana karyawan yang konsisten menunjukkan performa baik lebih mungkin mendapatkan promosi dan kenaikan gaji.

Perlu dicatat bahwa sistem insentif yang efektif juga harus mempertimbangkan konteks sosial dan budaya. Banyak perusahaan sukses tidak hanya mengandalkan sistem berbasis keuntungan pribadi, tetapi juga membangun loyalitas, rasa bangga, dan solidaritas antarpekerja. Nilai-nilai ini membentuk modal sosial yang kuat dan menjadi faktor penting dalam keberhasilan jangka panjang organisasi.

Dalam konteks kebijakan publik, pejabat pemerintah bertindak sebagai agen, sementara masyarakat berperan sebagai prinsipal melalui konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, para pejabat dapat menyalahgunakan kepercayaan publik dengan memberi ruang pada kelompok lobi, menunjukkan favoritisme, atau menyalahgunakan kewenangan dengan mengangkat individu yang tidak kompeten, melakukan korupsi, atau memberikan kontrak kepada kerabat tanpa proses tender yang adil. Dalam dunia pendidikan, misalnya, hubungan kepercayaan antara dinas pendidikan dan sekolah dapat terganggu jika sekolah menyalahgunakan dana publik yang dipercayakan kepada mereka. Beberapa sekolah bahkan diketahui melakukan spekulasi dengan dana tersebut demi keuntungan pribadi.

Pendekatan principal–agen merupakan bagian dari teori kontrak yang mengasumsikan bahwa kontrak yang lengkap bisa ditulis. Teori ini juga diasumsikan dalam teori desain mekanisme, yang tidak membatasi jenis kontrak yang dapat dirancang antara prinsipal dan agen. Teori agensi sendiri dibagi menjadi dua model utama. Pertama, model seleksi yang merugikan, di mana agen memiliki informasi pribadi sebelum kontrak dibuat, seperti seberapa besar usaha yang diperlukan atau penilaian terhadap nilai suatu barang. Kedua, model moral hazard, di mana agen menyembunyikan informasi atau tindakannya setelah kontrak ditandatangani.

Keser dan Willinger (2007) menyebut dua jenis utama dalam moral hazard, yaitu tindakan tersembunyi dan informasi tersembunyi. Dalam kasus tindakan

tersembunyi, perilaku agen tidak dapat diamati langsung oleh prinsipal, terutama terkait biaya atau aktivitas dalam organisasi. Sedangkan dalam informasi tersembunyi, agen mendapatkan informasi yang tidak diketahui oleh prinsipal, seperti penilaian atas barang atau jasa. Dalam model tindakan tersembunyi, hasil yang bisa diverifikasi menjadi indikator tidak langsung atas upaya yang dilakukan agen.

Biasanya, dalam hubungan principal–agen, agen menerima kontrak yang ditawarkan secara take-it-or-leave-it, di mana prinsipal memiliki seluruh kekuatan tawar-menawar. Dalam banyak model, agen menerima imbalan yang lebih besar dari utilitas minimum yang dibutuhkan, yang disebut sebagai sewa informasi atau biaya agensi. Untuk mengurangi biaya ini, prinsipal biasanya mencari solusi optimal kedua, yang lebih realistis jika dibandingkan dengan solusi optimal pertama yang hanya dapat dicapai dalam kondisi informasi sempurna.

Model *principal–agent* dalam teori kontrak telah diterapkan secara luas, mulai dari kontrak keuangan, regulasi, pengadaan publik, diskriminasi harga dalam monopoli, desain pekerjaan, pasar tenaga kerja internal, produksi tim, dan berbagai sektor lainnya. Model ini membantu menjelaskan bagaimana hubungan kerja dan pengambilan keputusan bisa diatur secara lebih efisien meskipun terdapat keterbatasan informasi dan kepentingan yang berbeda di antara para pihak yang terlibat.

## **2.5. Implementasi Kebijakan Pendidikan**

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 mengaitkannya 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

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 uji coba 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 dipungkiri 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

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 hierarki 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

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 hierarki 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 faktor 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 di samping dan dibawahnya.

## **2.6. 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 dan Adriaensen, 2017).

**Tabel 2. 2**  
**Komposisi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Disertasi**

| No | Nama/Tahun                        | Hasil Penelitian Terdahulu                                                                                                                                                                                                  | Relevansi                                               | Perbedaan                                                                                                                                                                        |
|----|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Wilman Pratama/ 2016              | Hasil penelitian menunjukkan hubungan antara <i>principal dan agent</i> didasari oleh kontrak oral. <i>Information asymetry</i> yang dimiliki kedua belah pihak memicu timbulnya <i>adverse selection</i> .                 | Sama-sama menggunakan pendekatan <i>Principal Agent</i> | perbedaannya menganalisa proses administrasi pendaftaran sekolah diluar negeri, sebagai <i>principal</i> (siswa) dan sebagai <i>agent</i> (perusahaan konsultan pendidikan)      |
| 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 | Sama-sama menggunakan pendekatan <i>Principal Agent</i> | Penelitian ini membahas penerapan teori principal agent dalam pembuatan kebijakan penelitian. Artikel ini mengkaji bagaimana teori principal aget dapat digunakan untuk memahami |

| No | Nama/Tahun             | Hasil Penelitian Terdahulu                                                                                                                                                                                                                                                                | Relevansi                                               | Perbedaan                                                                                                                                          |
|----|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                         | dan menganalisa potensi konflik kepentingan antara principal dan agent                                                                             |
| 3  | Kai Wegrich/<br>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. | Sama-sama menggunakan pendekatan <i>Principal Agent</i> | Penelitian ini menganalisa kasus politik dengan teori <i>principal agent</i> - oleh eissenhardt (1989) dalam menganalisa program sekolah penggerak |
| 4  | Arie Halachmi/<br>2015 | Tinjauan literatur perkembangan bidang studi <i>principal agent</i> yang memandang memandang interaksi antara dua pihak sebagai situasi di mana dua aktor setuju untuk bekerja sama satu sama lain dalam hubungan kontraktual                                                             | Sama-sama menggunakan pendekatan <i>Principal Agent</i> | Artikel ini memberi wawasan penting tentang bagaimana teori <i>principal agent</i> dapat digunakan untuk menganalisis dan meningkatkan efektivitas |

| No | Nama/Tahun                        | Hasil Penelitian Terdahulu                                                                                                                                                                        | Relevansi                                               | Perbedaan                                                                                                                                                                         |
|----|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                   |                                                                                                                                                                                                   |                                                         | kebijakan publik                                                                                                                                                                  |
| 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. | Sama-sama menggunakan pendekatan <i>Principal Agent</i> | Artikel ini berfokus pada permasalahan asimetri informasi dan pembagian insentif antara pemerintah ( <i>principal</i> ), pemilik bangunan (agent 1 dan penyewa bangunan (agent 2) |

Sumber : Olahan Data Penulis, 2022

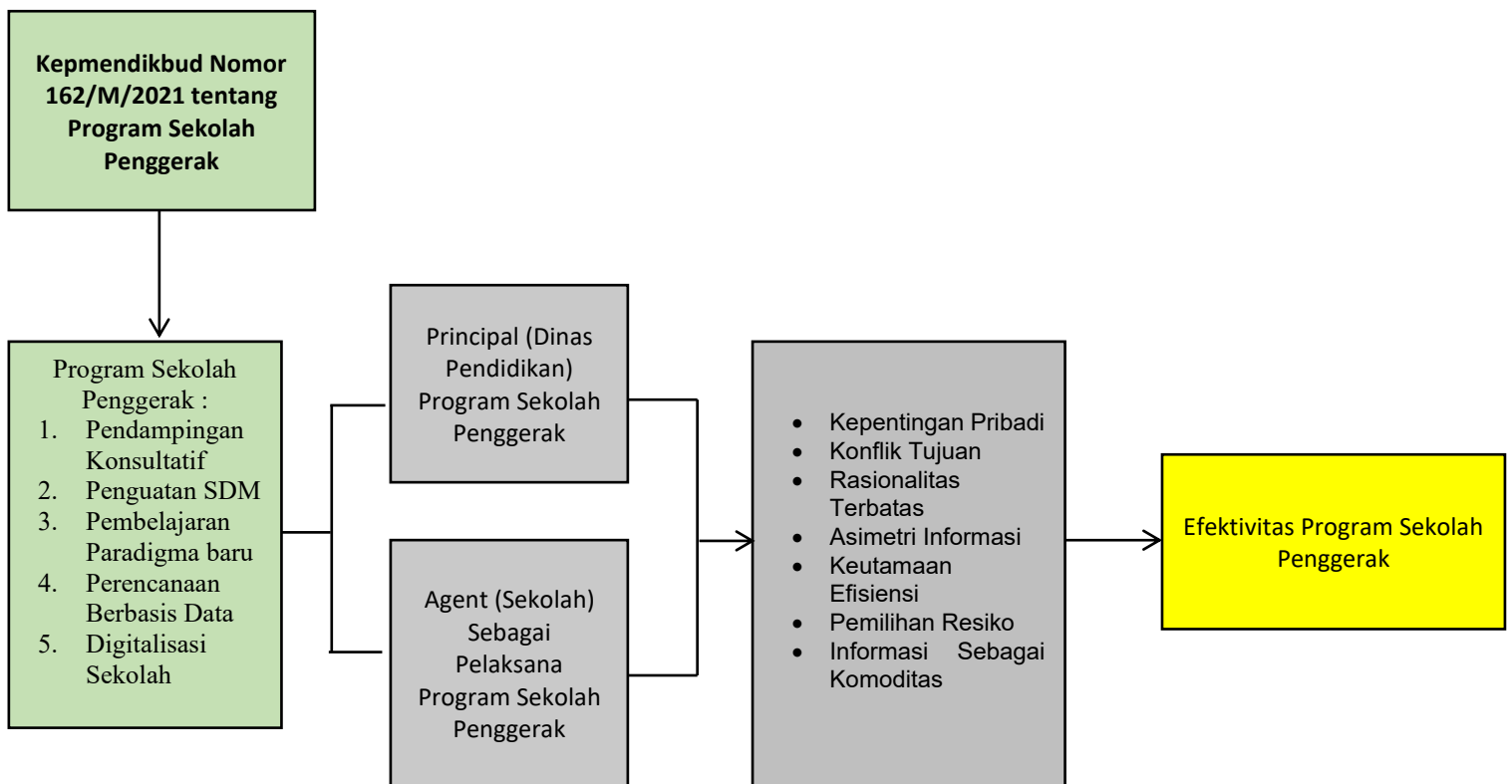
## 2.7. Kerangka Pikir

Pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan di tegaskan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 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 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, 1989) 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 sekolah penggerak; konflik kepentingan yang terjadi antara dinas pendidikan dan pihak sekolah dalam menjalankan program Sekolah Penggerak; dan bagaimana dinas pendidikan dan sekolah menyelesaikan masalah jika terjadi konflik kepentingan dalam program sekolah penggerak. 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 Sekolah Penggerak lalu bagaimana pihak agen dalam hal ini Sekolah menyetujui keputusan yang dibuat Dinas Pendidikan terkait program Sekolah Penggerak. Kedua adalah pihak-pihak yang mempengaruhi pengambilan atau pembuatan keputusan dalam program Sekolah Penggerak. Dimensi keempat yaitu (*Information Assymetry*). *Information assimetry* dapat dilihat dengan bagaimana informasi yang dimiliki oleh Dinas Pendidikan dan pihak Sekolah terkait program Sekolah Penggerak. 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 sekolah penggerak berdasarkan penilaian oleh Dinas Pendidikan selaku prinsipal. Dan dari pihak Sekolah selaku agen ialah bagaimana tupoksi sekolah dalam menjalankan program Sekolah Penggerak. Dimensi keenam yaitu (*Risk Aversion*). *Risk Aversion* dapat dilihat dari dua aspek, yaitu bagaimana pemilihan resiko dalam pembuatan keputusan atau kebijakan berkaitan dengan program Sekolah Penggerak, dan bagaimana pemilihan resiko dalam pembuatan kebijakan mempengaruhi program Sekolah Penggerak. 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 Sekolah Penggerak 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 Sekolah Penggerak. Gambar kerangka konseptual dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



**Gambar 2. 1**

**Kerangka Konsep *Principal-Agent* Dalam Implementasi Program Sekolah Penggerak di Provinsi Kalimantan Utara**