

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian Penelitian Terdahulu merupakan sebuah proses membandingkan dan mengevaluasi penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya dengan penelitian yang sedang dikerjakan. Kajian Penelitian Terdahulu bertujuan untuk membantu dalam menemukan persamaan dan perbedaan yang ada, sehingga dapat mengidentifikasi kekurangan dan kelebihan dari penelitian sebelumnya.

Kajian Penelitian Terdahulu juga merupakan sebuah upaya peneliti untuk menemukan inspirasi baru di dalam penelitian, sehingga dapat membantu peneliti untuk memposisikan penelitian, serta menunjukkan keaslian dari penelitian. Maka dari itu, dalam kajian pustaka ini peneliti mencantumkan hasil-hasil dari Kajian Penelitian Terdahulu, sebagai berikut :

1. Hasil Penelitian dari Busdi, Muh. Akmal Ibrahim, Gita Susanti, Badu Ahmad (2021)

Hasil Penelitian dari Busdir, Muh. Akmal Ibrahim, Gita Susanti, Badu Ahmad (2022) ini berjudul *“The Role of The Principal Agent Problem In The Implementation Of Basic Education Policy In Mamuju Central District”*. Penelitian ini bertujuan untuk Untuk mengeksplorasi dan menganalisis Principal Agent Dalam

Kebijakan Pendidikan Dasar Program Anak Tidak Sekolah di Kabupaten Mamuju Tengah

Penelitian ini menggunakan *Three Core Activities of Policy Implementation* dari Charles O. Jones (1970), yaitu Organisasi, Interpretasi, dan Aplikasi. Berdasarkan asumsi *Principal Agent Theory* dari Issenhardt (1983). Penelitian ini menggunakan metode penelitian Kualitatif Deskriptif dengan pendekatan Studi kasus, Teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan reduksi data, penyajian data, verifikasi, dan penarikan kesimpulan.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan Keberhasilan pelaksanaan kebijakan pendidikan dasar di Kabupaten Mamuju Tengah sangat bergantung pada peran prinsipal-agen. Di mana setiap elemen memiliki peran dan tugas yang berbeda tetapi tetap memiliki satu misi dan visi. Jika terdapat perbedaan perspektif antara prinsipal dan agen, pelaksanaan kebijakan pendidikan dasar secara optimal tidak akan tercapai. Oleh karena itu, dibutuhkan peran prinsipal dan agen untuk melaksanakan tugas sesuai dengan peran mereka tanpa melibatkan kepentingan pribadi dan tetap mengacu pada satu tujuan, yaitu keberhasilan pelaksanaan pendidikan dasar.

2. Hasil Penelitian dari Berka Strategika (2025)

Hasil Penelitian dari Eko Ruddy Cahyadi, Sucipto, Muhammad Rizal Taufikurahman, Mohammad Arif Yunus, Rikza Saifullah, Meriani Puspa Wardani (2025) ini berjudul **“Tata Kelola dan Rekomendasi Strategis Program Makan Bergizi Gratis (MBG)”**. Penelitian ini bertujuan sebagai landasan Pedoman Kampung Koperasi di Kabupaten Garut. Kampung Koperasi akan dijadikan sebuah

model/prototype pembangunan koperasi di Kabupaten Garut yang menjadikan koperasi sebagai soko guru ekonomi di tingkat lokal masyarakat dengan semangat kolaborasi dan integrasi di antara semua potensi sosial, ekonomi dan budaya lokal.

Penelitian ini menggunakan *Principal-Agent Theory* dari Stephen Ross (1973), Pertama, *adverse selection*, yakni kemungkinan kontrak diberikan kepada agen dengan kapasitas logistik terbatas atau pemahaman standar gizi yang kurang memadai, namun tetap terpilih karena faktor jaringan atau kedekatan politik. Kondisi ini dapat menurunkan mutu bahan baku maupun distribusi. Kedua, *moral hazard*, di mana setelah kontrak ditandatangani, agen berpotensi menekan biaya dengan memilih bahan yang lebih murah atau mengabaikan prosedur higienis, sehingga menurunkan kepatuhan terhadap SOP produksi dan distribusi.

Adapun Teknik Pengumpulan Data yang dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan utama. Pertama, *desk study* yang mencakup telaah terhadap dokumen kebijakan, laporan resmi pemerintah, hasil penelitian akademik, serta berita terkini terkait pelaksanaan program MBG, dan *in-depth interview* dengan key informant stakeholder program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Badan Gizi Nasional (BGN).

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Strategi tata kelola MBG perlu diarahkan pada penguatan tata kelola yang mampu menyeimbangkan aspek kontrol formal dengan pendekatan kolaboratif. Upaya ini ditempuh melalui tiga jalur utama: reformasi tata kelola yayasan/SPPG, penguatan rantai pasok pangan bergizi, pengendalian mutu produksi dan distribusi.

| No | Nama | Judul Penelitian | Teori Terdahulu | Teori Peneliti | Persamaan & Perbedaan |
|----|---|---|--|---|---|
| 1 | Busdir, Muh. Akmal Ibrahim, Gita Susanti, Badu Ahmad (2022) | <i>The Role Of The Principal Agent Problem In The Implementati on Of Basic Education Policy In Mamuju Central District</i> | <i>Three Core Activities of Policy Implementation</i> dari Charles O. Jones (1970), <i>Principal Agent Theory</i> dari Issenhardt (1983) | <i>Principal–Agent Theory</i> Stephen Ross (1973) | Relevansi, sama-sama menggunakan pendekatan <i>Principal-Agent</i> dalam analisis kebijakan publik Perbedaan, objek penelitian dan kebijakan publik yang menjadi topik |

| | | | | | |
|---|--------------------------------|---|--|--|---|
| 2 | Berka Strategika (2025) | Tata Kelola dan Rekomendasi Strategis Program Makan Bergizi Gratis (MBG) | <i>Principal-Agent Theory</i> Stephen Ross (1973) | <i>Principal-Agent Theory</i> Stephen Ross (1973) | Persamaan, sama-sama mengangkat topik MBG dan pendekatan <i>Principal-Agent</i> Perbedaan, yaitu berfokus pada studi kasus di Kec. Cipongkor Kabupaten Bandung Barat |
|---|--------------------------------|---|--|--|---|

Table 2.1.2 Kajian Penelitian Terdahulu

Sumber : Diolah oleh Peneliti (2025)

Tabel diatas dapat dijelaskan bahwa, hasil Penelitian Terdahulu berbeda dengan Objek dan Permasalahan Penelitian. Oleh karena itu, penelitian yang dilakukan oleh peneliti berbeda dan tidak menjiplak ataupun plagiat.

2.1.2 Kajian Terhadap *Grand Theori*

2.1.2.1 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. 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).

Administrasi Publik merupakan proses dimana sumber daya personal publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik (Chandler dan Plano dalam Harbani Pasolong,2010:7). Secara implisit dalam proses kebijakan publik mengemuka pula *penyusun* dan *pengimplementasi* yang kemudian menjadi potensi permasalahan utama *principal-agent*.

Skema politisi, birokrat dan professional adalah jantung pelaksanaan lembaga public juga bertindak sebagai *agent* yang dikontrak publik. Kepentingan publik berperan sabagai *principal*, berperan mengawal implementasi kebijakan sesuai kontrak publik yang disepakati pada kepentingan publik diatas kepentingan pribadi.

Permasalahan utama Agen yang terjadi: prilaku oportuniste, moral hazard, dan informasi asimetris (Waterman, 1998). Pendekatan model proses ekspansi sektor publik di negara-negara kaya didorong ilusi fiskal, prilaku egois kelompok kepentingan khusus mengakibatkan kegagalan institusional dalam sektor publik (Tarschys, 1975; Larkey et al., 1981; Wildavsky, 1985).

Kepentingan publik bisa menjadi mayoritas, namun kepentingan publik menjadi semua kesulitan dalam keputusan mayoritas sesuai dengan literatur pilihan sosial (Kelly,1986).

2.1.3 Kajian Terhadap *Middle Theori*

2.1.3.1 Birokrasi

Birokrasi merupakan instrumen utama negara dalam menjalankan kebijakan publik. Keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusannya, tetapi sangat bergantung pada kemampuan birokrasi dalam mengimplementasikannya. Oleh karena itu, analisis implementasi kebijakan memerlukan kerangka teoretis yang tidak terlalu abstrak namun mampu menjelaskan realitas empiris di lapangan.

Menurut Max Weber (1947), birokrasi dirancang sebagai organisasi rasional yang beroperasi berdasarkan aturan, hierarki, dan pembagian kerja yang jelas. Namun, dalam praktik kebijakan publik modern, pendekatan birokrasi klasik tersebut sering kali tidak cukup untuk menjelaskan dinamika implementasi kebijakan di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan teoretis yang lebih operasional, salah satunya melalui birokrasi.

Sebagaimana dikemukakan oleh Robert K. Merton (1968), berada di antara teori besar yang bersifat abstrak dan analisis empiris yang bersifat spesifik. Teori tingkat menengah ini memungkinkan peneliti untuk menjelaskan proses kerja birokrasi secara lebih konkret, termasuk perilaku pelaksana kebijakan, struktur organisasi, serta faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Dalam konteks Program Makan Bergizi Gratis (MBG), birokrasi relevan karena program ini melibatkan berbagai aktor birokrasi lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan.

Salah satu teori birokrasi yang banyak digunakan dalam studi implementasi kebijakan adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III (1980). Edwards III menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, serta struktur birokrasi. Komunikasi berkaitan dengan kejelasan informasi dan konsistensi pesan kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana. Dalam Program MBG, kejelasan petunjuk teknis dan sosialisasi kebijakan kepada pemerintah daerah dan satuan pendidikan menjadi faktor penting dalam menjamin keseragaman pemahaman kebijakan. Sumber daya mencakup ketersediaan anggaran, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta sistem logistik yang mendukung pelaksanaan program. Disposisi pelaksana mencerminkan komitmen, kejujuran, dan sikap birokrat dalam menjalankan kebijakan, sedangkan struktur birokrasi berkaitan dengan pembagian kewenangan dan mekanisme koordinasi antar lembaga yang terlibat dalam Program MBG.

Selain itu, Robert K. Merton (1968) melalui kritiknya terhadap birokrasi Weberian menjelaskan bahwa birokrasi yang terlalu menekankan kepatuhan pada aturan formal dapat menimbulkan disfungsi birokrasi. Disfungsi tersebut muncul ketika prosedur dan regulasi menjadi tujuan itu sendiri, sehingga mengabaikan substansi dan tujuan kebijakan. Dalam pelaksanaan Program MBG, kecenderungan birokrasi yang terlalu administratif berpotensi memperlambat proses distribusi makanan dan mengurangi efektivitas program. Orientasi pada pemenuhan prosedur

dapat menggeser tujuan utama MBG, yaitu peningkatan status gizi anak dan kesejahteraan peserta didik.

Selanjutnya, teori *Street-Level Bureaucracy* yang dikemukakan oleh Michael Lipsky (1980) menekankan peran pelaksana kebijakan di tingkat paling bawah, seperti guru, kepala sekolah, dan petugas lapangan. Lipsky berpendapat bahwa pelaksana kebijakan di tingkat bawah memiliki diskresi yang cukup besar dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan nyata. Dalam konteks Program MBG, diskresi tersebut terlihat dalam pengelolaan distribusi makanan, penyesuaian pelaksanaan dengan kondisi sekolah, serta pengambilan keputusan di lapangan. Diskresi ini dapat meningkatkan efektivitas kebijakan apabila digunakan secara bertanggung jawab, namun juga berpotensi menimbulkan ketidaksamaan pelaksanaan antar wilayah apabila tidak disertai dengan pengawasan yang memadai.

Pendekatan lain yang relevan adalah *New Public Service (NPS)* yang dikembangkan oleh Denhardt dan Denhardt (2003). Pendekatan ini menekankan bahwa birokrasi seharusnya berorientasi pada pelayanan publik dan kepentingan warga negara, bukan semata-mata pada efisiensi dan kontrol administratif. Dalam perspektif NPS, kebijakan publik harus dijalankan dengan menjunjung nilai keadilan, partisipasi, dan akuntabilitas. Program MBG dalam kerangka *New Public Service* dipandang sebagai bentuk pelayanan publik yang bertujuan memenuhi hak dasar anak atas gizi dan kesehatan. Oleh karena itu, birokrasi dituntut untuk responsif terhadap kebutuhan masyarakat serta melibatkan berbagai pemangku

Teori Edwards III (1980) membantu menjelaskan faktor-faktor teknis implementasi kebijakan, teori Merton (1968) mengungkap potensi disfungsi birokrasi, teori Lipsky (1980) menyoroti peran pelaksana kebijakan di tingkat bawah, dan teori Denhardt dan Denhardt (2003) memberikan perspektif pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan warga negara. Dengan menggunakan kerangka middle theory birokrasi ini, penelitian diharapkan mampu menganalisis secara mendalam bagaimana birokrasi memengaruhi keberhasilan pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis.

2.1.3.2 Good Governance

Good governance merupakan konsep penting dalam administrasi publik yang menekankan tata kelola pemerintahan yang efektif, transparan, akuntabel, dan partisipatif. Konsep ini berkembang sebagai respons terhadap kelemahan birokrasi tradisional yang cenderung hierarkis dan tertutup.

Menurut World Bank (1992), good governance diartikan sebagai cara kekuasaan dijalankan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial suatu negara untuk pembangunan. Definisi ini menekankan pentingnya kapasitas institusi pemerintah, akuntabilitas, serta efektivitas pengelolaan sumber daya publik. Dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG), prinsip ini relevan karena program tersebut mengelola anggaran negara yang besar dan menysasar kelompok rentan, yaitu anak-anak.

Selanjutnya, *United Nations Development Programme* (UNDP, 1997) mengemukakan bahwa good governance memiliki delapan karakteristik utama, yaitu

partisipasi, supremasi hukum, transparansi, responsivitas, orientasi konsensus, keadilan, efektivitas dan efisiensi, serta akuntabilitas. Prinsip-prinsip ini menjadi indikator operasional dalam menilai pelaksanaan kebijakan publik. Dalam konteks MBG, transparansi dalam pengelolaan anggaran, akuntabilitas pelaksana program, serta partisipasi masyarakat menjadi elemen penting untuk menjamin keberlanjutan dan legitimasi kebijakan.

Good governance sebagai *middle theory* juga dikembangkan oleh Rhodes (1996) yang memandang tata kelola pemerintahan sebagai jaringan kerja (*governance networks*) yang melibatkan aktor negara dan non-negara. Perspektif ini menekankan bahwa pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya aktor dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Dalam Program MBG, jaringan tata kelola terlihat dari keterlibatan pemerintah pusat, pemerintah daerah, sekolah, tenaga kesehatan, serta mitra penyedia pangan. Oleh karena itu, keberhasilan MBG sangat bergantung pada koordinasi dan kerja sama antarpemangku kepentingan.

Dalam implementasi kebijakan publik, konsep good governance memiliki hubungan erat dengan teori Principal-Agent. Teori Principal-Agent awalnya dikembangkan dalam kajian ekonomi dan organisasi oleh Jensen dan Meckling (1976), yang menjelaskan hubungan antara pihak pemberi mandat (*principal*) dan pihak pelaksana mandat (*agent*). Hubungan ini berpotensi menimbulkan masalah seperti asimetri informasi dan konflik kepentingan, terutama ketika agent tidak sepenuhnya bertindak sesuai kepentingan *principal*.

Dalam konteks pemerintahan, principal dapat dipahami sebagai masyarakat atau pemerintah pusat, sedangkan agent adalah birokrasi atau pelaksana kebijakan di tingkat daerah dan lapangan. Program Makan Bergizi Gratis mencerminkan hubungan principal-agent yang kompleks, di mana pemerintah pusat menetapkan kebijakan dan menyediakan anggaran, sementara pemerintah daerah, sekolah, dan pelaksana teknis bertindak sebagai agen yang menjalankan program di lapangan.

Prinsip-prinsip good governance berfungsi sebagai mekanisme pengendalian dalam hubungan principal-agent. Akuntabilitas dan transparansi berperan untuk mengurangi asimetri informasi antara principal dan agent. Pengawasan dan evaluasi kinerja menjadi instrumen untuk memastikan bahwa agen menjalankan mandat sesuai dengan tujuan kebijakan. Dalam Program MBG, sistem pelaporan, audit, dan monitoring menjadi bentuk konkret penerapan good governance guna meminimalkan penyimpangan dan meningkatkan efektivitas program.

Selain itu, partisipasi publik, sebagaimana ditekankan oleh UNDP (1997), dapat memperkuat posisi principal dengan melibatkan masyarakat dalam pengawasan kebijakan. Keterlibatan orang tua, komite sekolah, dan masyarakat lokal dalam pelaksanaan MBG dapat meningkatkan transparansi serta menekan potensi moral hazard dari pelaksana program. Dengan demikian, good governance tidak hanya meningkatkan kualitas tata kelola, tetapi juga memperbaiki hubungan principal-agent dalam implementasi kebijakan publik.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa good governance sebagai middle theory memberikan kerangka analisis yang relevan untuk memahami

implementasi Program Makan Bergizi Gratis. Konsep ini, sebagaimana dikemukakan oleh World Bank (1992), UNDP (1997), dan Rhodes (1996), menekankan pentingnya akuntabilitas, transparansi, serta koordinasi antarpemangku kepentingan. Ketika dikaitkan dengan teori Principal–Agent oleh Jensen dan Meckling (1976), good governance berperan sebagai instrumen untuk mengurangi konflik kepentingan dan asimetri informasi antara pemberi mandat dan pelaksana kebijakan. Dengan demikian, penerapan prinsip good governance menjadi faktor kunci dalam menjamin keberhasilan dan keberlanjutan Program Makan Bergizi Gratis.

2.1.4 Kajian Terhadap *Operasional Theori*

2.1.4.1 Principal Agent Theory

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

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

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 muncul setelah kontrak dibuat dan terkait dengan ketidakmampuan principal menverifikasi tindakan agen secara sempurna (Michael C. Jensen dan William H. Meckling,1976) dan adverse selection muncul akibat asimetri informasi atau ketidakseimbangan informasi (George Akerlof,1970).

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.

| Ide Kunci | Hubungan Principal-Agent |
|----------------------|--|
| Unit Analisis | Kontrak antara Prinsipal dan Agent |
| Asumsi Prilaku Agent | Mementingkan diri sendiri, Bounded rationality, Risk Aversion, Goal Conflict |

| | |
|-------------------|--|
| Asumsi Organisasi | Efisiensi dijadikan kriteria, Asimetris informasi antara Principal dan Agent |
| Asumsi Informasi | Informasi adalah komonditas |
| Problem Kontrak | Moral Hazard, Adverse Seletion dan Risk sharing |

Tabel 2.1.4.1 Asumsi-Asumsi Teori Principal-Agent

Sumber: Issenhardt, 1983

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

Perilaku menyimpang lainnya, merujuk pada konsepsi Simon, *bounded rationality* atau keterbatasan rasionalitas. Agen adalah manusia dengan demikian memiliki kelemahan. Agen jarang sekali mempunyai tujuan yang diatur secara konsisten. Tidak selalu mengejar tujuannya secara sistematis, membuat keputusan

dengan informasi yang tidak lengkap dan jarang sekali melakukan suatu penelitian yang mendalam untuk mencari alternatif (Herbert A. Simon, 1976).

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

Hubungan agen adalah kontrak di mana satu pihak yang disebut prinsipal melibatkan pihak yang lain yaitu agen untuk melaksanakan pelayanan (Killick,1997). 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 sebagai keseluruhan biaya yang dikeluarkan untuk *monitoring*, *cost bonding*, dan *residual loss*. *Monitoring cost* adalah biaya yang dibayar oleh principal untuk mengukur, mengamati dan mengendalikan suatu perilaku agen. Biaya ini meliputi *cost of audit*, biaya mencari dan kompensasi ke agen atas adanya kontrak (Jensen dan Meckling, 1976).

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

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

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

pertukaran antara biaya perolehan informasi untuk memonitor agen dan biaya untuk menentukan outcome dan memindahkan risiko ke agen (Fama and Jensen,1983).

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 Kathleen (Eisenhardt,1989).

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 prinsipal – agen. Juga, peneliti aliran ini secara eksklusif berfokus pada keseluruhan hubungan prinsipal – agen antara pemilik dan manajerial dan perusahaan publik. (Jensen, 1983).

Dari akarnya dalam ekonomi, teori Principal-Agent telah berkembang identifikasi situasi dimana pihak prinsipal dan agensi memiliki tujuan yang berbeda

dan kemudian menggambarkan mekanisme governance yang membatasi perilaku mementingkan diri sendiri dari agen. Peneliti positivistik kurang matematikal dari peneliti prinsipal – agen. Juga, peneliti aliran ini secara eksklusif berfokus pada keseluruhan hubungan prinsipal – agen antara pemilik dan manajerial dan perusahaan publik. (Jensen, 1983).

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 on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent*".

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

Pada *complete contract*, penentu pencapaian adalah penetapan tujuan organisasi, dan agen yang menjalankan tipe kontrak ini. Penerapan complete

contract dapat dilakukan pada saat lingkungan yang stabil. Dalam pandangan ilmu ekonomi, pada kondisi stabil prinsipal yang memiliki hak kontrol akan memberikan kepada agen pendelegasian tugas dan agen akan menjadi penengah antara prinsipal dengan pihak luar.

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

2. Demski dan Feltham (1978)

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

Kasus kedua, adalah ketika prinsipal tidak mengetahui secara pasti apa yang dilakukan oleh agen. Masalah agensi muncul karena prinsipal dan agensi memiliki tujuan yang berbeda dan prinsipal tidak dapat memastikan jika agen telah bersikap profesional. Dalam literatur formal, dua aspek agensi problem dicatatkan. Moral hazard mengacu pada kurangnya upaya dari bagian agen.

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

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.

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

3. Fama dan Jensen (1983)

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

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

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

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

4. Eisenhardt (1988)

Dalam penelitian Eisenhardt (1988) menguji pilihan antara komisi dengan kompensasi gaji dari para penjual retail. Studi ini menggabungkan variabel teori agensi dan institusional. Hasilnya mendukung prediksi teori agensi bahwa task programmability, sistem informasi dan variabel

ketidakpastian hasil secara signifikan memprediksi pilihan gaji versus komisi. Variabel – variabel teori institusional juga signifikan terjadi.

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

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

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

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

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

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

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

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

Secara keseluruhan, domain teori agensi adalah hubungan yang mencerminkan struktur basis agensi dari sebuah prinsipal dan agensi yang

terikat dalam perilaku kooperatif, tetapi memiliki kepentingan dan sikap yang berbeda terhadap resiko.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dari uraian dan proposisi yang dibangunnya, Eisenhardt (1989) menyimpulkan teori agensi menawarkan tinjauan unik pada teori organisasi dengan empat variabel yakni sistem informasi, ketidakpastian hasil, insentif dan resiko.

Teori agensi ini menawarkan proposisi dan variabel yang dapat diuji dan menguji jangkauan literatur empiris yang ada dan merupakan tambahan yang bermanfaat dalam teori organisasi. Ide unsur agensi yang mencakup

resiko, ketidakpastian hasil, insentif dan sistem informasi adalah kontribusi baru bagi pemikiran tentang organisasi, terlebih lagi ketika disandingkan dengan perspektif teori yang melengkapinya.

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

1) 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 oportunsime 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.

Masalah keagenan dalam bentuk oportunsime 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.

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.

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).

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.

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.

2) Resiko

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

Sikap terhadap resiko didefinisikan sebagai kemauan atau kerelaan organisasi untuk mengambil resiko. Resiko yang dimaksud adalah resiko

yang ditanggung dan dilakukan baik prinsipal maupun agensi. Masing – masing memiliki sikap sendiri dalam menghadapi resiko baik itu pengambil resiko (*risk taker*) ataupun penghindar resiko (*risk aversion*).

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

Menurut Eisenhardt teori agensi memperluas pemikiran organisasional dengan mendorong ramifikasi ketidakpastian hasil bagi implikasi mereka untuk menciptakan resiko. Ketidakpastian dalam hal resiko yang dipertukarkan, bukan dalam hal ketidakmampuan untuk menyusun rencana kembali. Implikasinya adalah bahwa ketidakpastian hasil adalah berpasangan dengan Perbedaan dalam kemauan dalam menerima resiko seharusnya mempengaruhi kontrak antara prinsipal dan agen. Walaupun, berdasarkan teori agensi kita memprediksi bahwa prinsipal yang mempunyai resiko netral secara relatif tidak dipengaruhi oleh ketidakpastian hasil.

Salahsatu tujuan teori agensi adalah memecahkan adanya masalah pembagian 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 risiko.

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 risiko 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 risiko pada agen, yang diasumsikan lebih menghindari risiko daripada prinsipal. Ketika agen yang secara tajam semakin berkurang menghindari risiko, hal itu menjadi lebih menarik untuk memberikan risiko pada agen menggunakan kontrak yang berdasarkan hasil.

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

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

3) 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.

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.

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.

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.

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

4) Kepastian Hasil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Meskipun, ketika ketidakpastian meningkat, hal menjadi peningkatan biaya secara tajam untuk merubah resiko meskipun motivasi keuntungan dari kontrak berdasarkan hasil. Ketidakpastian hasil secara positif berhubungan dengan kontrak berdasarkan perilaku dan secara negatif berhubungan dengan kontrak berdasarkan hasil.

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

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

2.1.4.2 Implementasi Kebijakan Program Makan Bergizi Gratis

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan program unggulan Presiden Prabowo Subianto yang bertujuan meningkatkan gizi sekaligus mempercepat penurunan stunting melalui pendekatan multidimensi dan penguatan ekonomi lokal. Program ini dirancang dengan memanfaatkan bahan baku lokal yang higienis, sekaligus membuka lapangan kerja bagi masyarakat, dan dikelola oleh Badan Gizi

Nasional (BGN) melalui Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) bekerja sama dengan mitra penyedia, dengan target menjangkau jutaan penerima manfaat di seluruh Indonesia. Namun, sejak peluncuran hingga September 2025, tercatat lebih dari 6.452 siswa di 18 provinsi mengalami kasus keracunan yang terutama disebabkan oleh keterlambatan distribusi, dapur yang tidak steril, serta pengolahan dan penyimpanan yang kurang tepat.

Untuk itu, reformasi tata kelola MBG perlu menitikberatkan pada asesmen kepatuhan dan kinerja yayasan/SPPG yang diperkuat dengan monitoring berbasis data di setiap tahapan program, guna meminimalkan risiko konflik kepentingan. Strategi penguatan diarahkan pada pemenuhan SPPG berbasis prinsip Pareto 20:80 dengan merasionalisasi target 32.000 unit, berfokus terlebih dahulu pada pemenuhan sekitar 100 kabupaten/kota dengan prevalensi stunting $\geq 30\%$, sembari membenahi kualitas SPPG yang sudah ada agar memenuhi standar minimal yang ditetapkan. Dengan ruang lingkup yang lebih terbatas, proses monitoring dapat lebih terkendali, dampak lebih terukur, dan hasilnya menjadi basis ekspansi nasional yang lebih matang.

Selain itu, penguatan rantai pasok perlu dilakukan baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Dari sisi kuantitas, penjaminan pasokan diarahkan pada akselerasi kapasitas pelaku usaha penyedia, khususnya sektor pertanian dan perikanan, melalui kebijakan dan dukungan teknis lintas sektor agar ketersediaan bahan baku MBG tetap konsisten tanpa menekan pasar pangan reguler. Sementara dari sisi kualitas, perlu diterapkan validasi ketat, mekanisme e-procurement yang transparan, serta

pengendalian ketat terhadap implementasi SOP dan standar yang telah ditetapkan. Seluruh proses produksi hingga distribusi harus distandardisasi melalui kepatuhan SOP, dashboard publik real-time, serta protokol kontingensi agar mutu pangan tetap terjaga sekaligus memperkuat kepercayaan publik terhadap program ini. Beberapa langkah mitigasi yang direkomendasikan:

- Seleksi Yayasan/SPPG: verifikasi kepatuhan seleksi yayasan/SPPG oleh auditor tersertifikasi; rotasi tim audit tiap 6 bulan; ringkasan hasil audit dipublikasikan di dashboard BGN.
- Standardisasi & validasi mitra penyedia: e-procurement dan blacklist otomatis bagi mitra pelanggar; audit acak oleh BPOM/Dinkes; verifikasi standar minimal mitra setiap enam bulan untuk memastikan kepatuhan SOP dan kualitas higienis.
- Kendali perencanaan menu & gizi: supervisi BGN sesuai Isi Piringku & halal; substitusi hanya dari daftar resmi setara gizi; evaluasi periodik dengan sanksi bertahap hingga pemutusan kemitraan.
- Pengendalian mutu produksi & higienitas: kepatuhan SOP, kebersihan peralatan, penyimpanan dingin; checklist digital dan dokumentasi foto/video kontrol kritis; inspeksi mendadak; penalti progresif bagi pelanggar.
- Kendali mutu distribusi & rantai dingin: GPS tracking kendaraan; sensor suhu real-time; eskalasi otomatis; buffer kendaraan di tiap klaster kecamatan.
- Kontrol akhir penyajian: screening alergi dan pengawasan akhir; form alergi digital; foto penyajian; pengecekan acak petugas kesehatan.

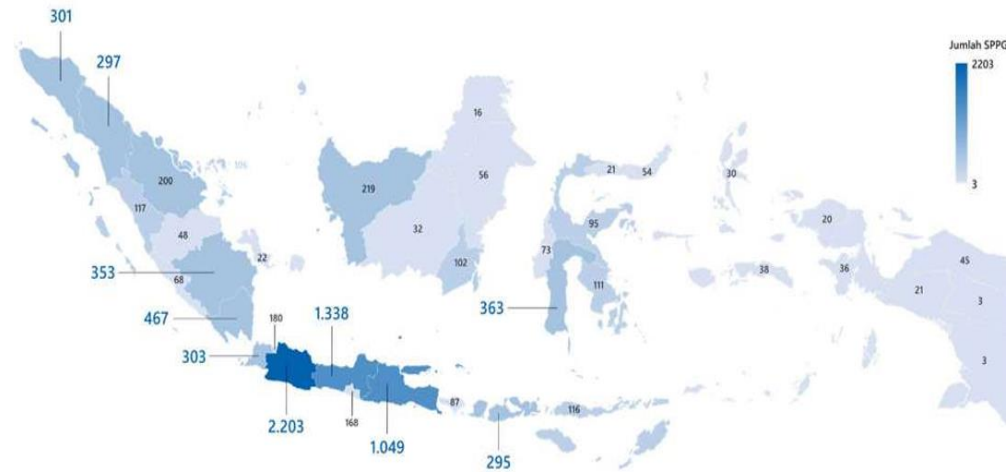
- Kontingensi & stok: gudang cadangan bahan bergizi per kabupaten; monitoring stok harian digital.
- Dashboard publik & data: upload harian; validasi silang; sanksi keterlambatan.
- Protokol darurat: hotline 24 jam SLA 2 jam; penutupan dapur 1x24 jam jika kasus terjadi; publikasi hasil uji laboratorium ≤ 7 hari; update resmi harian ke publik.

1) Sebaran Wilayah Implementasi MBG (per September 2025)

Program MBG menargetkan 82,9 juta penerima manfaat, yang mencakup peserta didik dari jenjang PAUD hingga SMA sederajat, anak usia di bawah lima tahun, ibu hamil, dan ibu menyusui di seluruh 514 kabupaten/kota di Indonesia.

Per 24 September 2025, BGN mencatat SPPG telah mencapai 9.056 unit, dengan distribusi bervariasi antar provinsi. Konsentrasi tertinggi berada di Pulau Jawa: Jawa Barat (2.203), Jawa Tengah (1.338), dan Jawa Timur (1.049 SPPG), diikuti Lampung (467) dan Sulawesi Selatan (363). Provinsi timur, seperti Papua Selatan dan Papua Pegunungan, memiliki SPPG paling sedikit (masing-masing 3), sedangkan provinsi lain seperti Aceh (301), Sumatera Utara (297), Banten (303), dan NTB (295) menunjukkan distribusi lebih merata. Secara keseluruhan, SPPG terkonsentrasi di pusat populasi dan wilayah dengan jumlah siswa besar, menandai perlunya pemerataan layanan gizi di daerah terpencil, terutama di Timur dan Kalimantan.

Dari capaian per kabupaten/kota, program telah menjangkau 452 dari 514 kabupaten/kota (87,94%), 2.797 dari 7.281 kecamatan (38,42%), dan 4.996 dari 84.048 kelurahan/desa (5,94%).



Gambar 2.1.4.2 Persebaran Jumlah SPPG Berdasarkan Provinsi Per 24 September 2025

Sumber: bgn.go.id, data diolah 2025

Sementara itu, data penerima manfaat menunjukkan bahwa mayoritas berasal dari jenjang pendidikan formal. Siswa SD merupakan kelompok terbesar dengan 2,39 juta penerima, disusul oleh SMP/MTs sebanyak 1,53 juta dan SMA/MA/SMK sebanyak 1,16 juta. Tingkat TK mendapat porsi 239 ribu penerima, sementara kelompok balita dan PAUD masing-masing sekitar 85 ribu dan 81 ribu penerima. Program ini juga menjangkau kelompok khusus, seperti

ibu menyusui (30 ribu), pondok pesantren (27 ribu), ibu hamil (18 ribu), serta SLB (8,7 ribu)

Gambar 2.1.4.2 Jumlah Penerima Manfaat Makan Bergizi Gratis (MBG) Hingga Awal Juli 2025

Sumber: indonesiabail.id, data diolah 2025



2) Prioritas Gizi Wilayah dan Kapasitas Layanan MBG

Prevalensi stunting, meskipun secara definisi terbatas pada balita, dalam analisis ini digunakan sebagai proksi kerentanan gizi wilayah. Daerah dengan stunting tinggi umumnya juga menghadapi keberlanjutan masalah gizi pada kelompok usia sekolah. Oleh karena itu, penting menelaah rasio siswa–SPPG di daerah prioritas gizi untuk melihat sejauh mana kapasitas layanan MBG mampu menjawab beban tersebut.

Distribusi SPPG di wilayah dengan prevalensi stunting tertinggi menunjukkan ketimpangan signifikan antara kebutuhan intervensi gizi dan ketersediaan layanan MBG. Papua Pegunungan dengan prevalensi stunting

40% (tertinggi secara nasional) hanya tersedia 3 SPPG untuk melayani 216 ribu siswa. Rasio ini sangat timpang, mencapai lebih dari 72 ribu siswa per SPPG, sehingga kapasitas intervensi praktis tidak sebanding dengan beban masalah gizi. Situasi serupa tampak di Papua Tengah (32,5% stunting; 21 SPPG; 11.488 siswa/SPPG) dan Papua Barat Daya (30,5% stunting; 20 SPPG; 5.745 siswa/SPPG), yang menunjukkan keterbatasan kapasitas layanan di wilayah dengan masalah gizi akut.

Sebaliknya, provinsi dengan prevalensi stunting relatif lebih rendah justru memiliki distribusi SPPG lebih besar dan rasio siswa per unit lebih terkendali. Aceh (28,6% stunting) dan NTB (29,8%) misalnya, masing-masing mendapat lebih dari 295 SPPG dengan rasio hanya sekitar 4.300 - 4.500 siswa per unit, jauh lebih baik dibandingkan Papua atau Maluku. Di Jawa, dengan prevalensi stunting di kisaran 15-17%, jumlah SPPG sangat besar diantaranya Jawa Tengah 1.338 unit, Jawa Timur 1.049 unit, dan Jawa Barat 2.203 unit. Rasio siswa per SPPG di Jawa berkisar 4.800–7.800, jauh lebih proporsional dibandingkan Papua Pegunungan atau NTT.

| Provinsi | % Stunting 2024 | Jumlah SPPG 24 Sep 2025 | Total Siswa | Siswa:SPPG |
|---------------------|------------------------|--------------------------------|--------------------|-------------------|
| Papua Pegunungan | 40 | 3 | 216.001 | 72.000,33 |
| Nusa Tenggara Timur | 37 | 116 | 1.362.416 | 11.744,97 |
| Sulawesi Barat | 35,4 | 73 | 327.765 | 4.489,93 |
| Papua Tengah | 32,5 | 21 | 241.259 | 11.488,52 |
| Papua Barat Daya | 30,5 | 20 | 114.902 | 5.745,10 |

| | | | | |
|----------------------|------|------|------------|-----------|
| Nusa Tenggara Barat | 29,8 | 295 | 1.338.860 | 4.538,51 |
| Aceh | 28,6 | 301 | 1.292.869 | 4.295,25 |
| Maluku | 28,4 | 38 | 457.080 | 12.028,42 |
| Kalimantan Barat | 26,8 | 219 | 1.186.330 | 5.417,03 |
| Sulawesi Tengah | 26,1 | 95 | 701.880 | 7.388,21 |
| Sulawesi Tenggara | 26,1 | 111 | 685.889 | 6.179,18 |
| Papua Selatan | 25,8 | 3 | 154.502 | 51.500,67 |
| Sumatera Barat | 24,9 | 117 | 1.292.452 | 11.046,60 |
| Papua | 24,7 | 45 | 248.705 | 5.526,78 |
| Papua Barat | 24,6 | 36 | 151.327 | 4.203,53 |
| Gorontalo | 23,8 | 21 | 259.864 | 12.374,48 |
| Sulawesi Selatan | 23,3 | 363 | 1.997.041 | 5.501,49 |
| Maluku Utara | 23,2 | 30 | 330.289 | 11.009,63 |
| Kalimantan Selatan | 22,9 | 102 | 891.621 | 8.741,38 |
| Kalimantan Timur | 22,2 | 56 | 905.699 | 16.173,20 |
| Kalimantan Tengah | 22,1 | 32 | 641.735 | 20.054,22 |
| Sumatera Utara | 22 | 297 | 3.571.917 | 12.026,66 |
| Banten | 21,1 | 303 | 2.761.607 | 9.114,21 |
| Sulawesi Utara | 20,8 | 54 | 491.617 | 9.104,02 |
| Kep. Bangka Belitung | 20,1 | 22 | 328.642 | 14.938,27 |
| Riau | 20,1 | 200 | 1.671.347 | 8.356,74 |
| Bengkulu | 18,8 | 68 | 458.729 | 6.746,01 |
| Kalimantan Utara | 17,6 | 16 | 166.144 | 10.384,00 |
| DI Yogyakarta | 17,4 | 168 | 723.261 | 4.305,13 |
| DKI Jakarta | 17,3 | 180 | 1.793.060 | 9.961,44 |
| Jambi | 17,1 | 48 | 824.395 | 17.174,90 |
| Jawa Tengah | 17,1 | 1338 | 7.285.717 | 5.445,23 |
| Sumatera Selatan | 15,9 | 352 | 1.941.654 | 5.500,44 |
| Jawa Barat | 15,9 | 2203 | 10.574.767 | 4.800,17 |
| Lampung | 15,9 | 467 | 1.933.696 | 4.140,68 |
| Kep. Riau | 15 | 106 | 489.075 | 4.613,92 |
| Jawa Timur | 14,7 | 1049 | 8.188.820 | 7.806,31 |

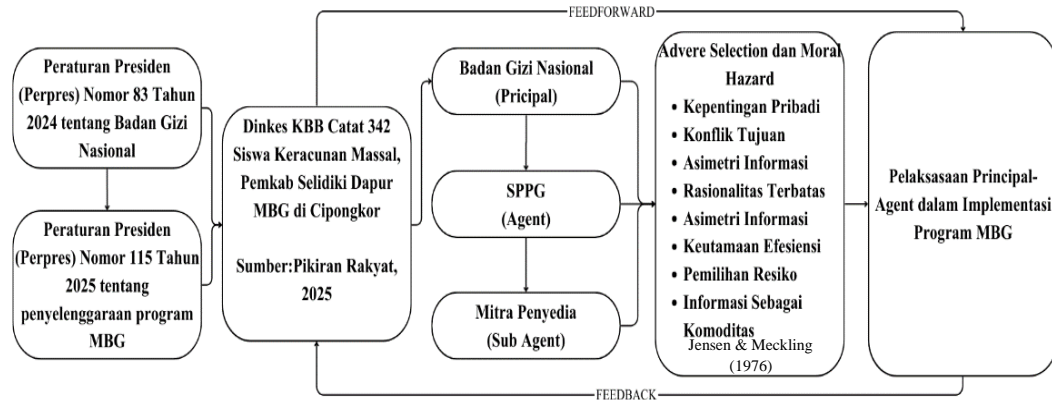
| | | | | |
|-----------|-----|------|------------|-----------|
| Bali | 8,7 | 87 | 879.022 | 10.103,70 |
| INDONESIA | | 9056 | 58.881.956 | |

Tabel 2.1.4.2 Sebaran dan Rasio Siswa per SPPG di Provinsi dengan Prevalensi Stunting Tertinggi

Sumber: Berkastrategika, data diolah 2025

Kesenjangan ini menunjukkan pola over-coverage di wilayah dengan prevalensi stunting rendah hingga menengah, dan under-coverage di wilayah dengan prevalensi stunting tinggi. Artinya, alokasi SPPG saat ini lebih menyerupai pemerataan nasional ketimbang strategi berbasis risiko gizi. Implikasinya, efektivitas MBG dalam menurunkan stunting berpotensi melemah bila tidak ada prioritas yang lebih tajam pada daerah dengan prevalensi stunting di atas 30%. Kondisi ini menegaskan perlunya pendekatan selektif berbasis Pareto 20:803, yakni memfokuskan sekitar 20% kabupaten/kota dengan kontribusi terbesar pada beban stunting nasional (sekitar 100 kabupaten/kota). Dengan cara ini, monitoring dapat dilakukan lebih intensif, kapasitas lebih terkendali, serta dampak yang lebih cepat terukur disamping ekspansi ke wilayah lain.

2.2 Kerangka Berpikir



Gambar 2.2 Kerangka Konsep Pricipal-Agent dalam Implementasi Kebijakan Program Makan Bergizi Gratis di Kecamatan Cipongkor Kabupaten Bandung Barat (Studi Kasus: SPPG Citalem 2)

Sumber : Diolah oleh Peneliti (2026)

2.3 Proposisi (hasil sementara)

Berdasarkan Kerangka Berpikir diatas, peneliti membuat Proposisi atau Dugaan Sementara dari permasalahan yang akan diteliti. Maka dari itu, peneliti akan membuat Proposisi dalam penelitian ini berdasarkan pada Rumusan Masalah sebagai berikut :

Dalam perspektif *Principal-Agent Theory* (Stephen Ross), hubungan antara BGN sebagai *principal* dan SPPG sebagai *agent* menyimpan potensi risiko tata kelola Program MBG di Kecamatan Cipongkor Kabupaten Bandung Barat.

Pertama, *adverse selection*, yakni kemungkinan kontrak diberikan kepada agen dengan kapasitas logistik terbatas atau pemahaman standar gizi yang kurang

memadai, namun tetap terpilih karena faktor jaringan atau kedekatan politik.

Kondisi ini dapat menurunkan mutu bahan baku maupun distribusi.

Kedua, *moral hazard*, di mana setelah kontrak ditandatangani, agen berpotensi menekan biaya dengan memilih bahan yang lebih murah atau mengabaikan prosedur higienis, sehingga menurunkan kepatuhan terhadap SOP produksi dan distribusi.