

BAB II

LANDASAN TEORI

II.1 Tinjauan Pustaka

Adapun beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini yakni sebagai berikut:

2. Penelitian yang dilakukan oleh Dyah Mutiarin, (2009) dengan judul penelitian *“Transformasi Good Governance dalam Perspektif Lokal: Perintisan Peraturan Daerah Tentang Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas di Kabupaten Jayawijaya-Provinsi Papua”*,

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Forum Persaudaraan Jayawijaya (FPJ) menekankan perlunya Perda Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas di Jayawijaya karena itulah pintu masuk strategis untuk mulai memperbaiki perilaku birokrasi menuju good governance. Namun upaya ini masih menemui beberapa hambatan diantaranya :

- a. Rendahnya sumber daya manusia, terutama yang duduk di birokrasi pemerintahan, belum terbentuknya kolaborasi antara pemerintah lokal, masyarakat sipil maupun pihak swasta dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik, serta

dominannya kepemimpinan kesukuan dalam struktur birokrasi modern;

- b. Belum adanya interaksi atau kolaborasi yang jelas antara pemerintah lokal, masyarakat (dalam ini dapat diwakilkan oleh Forum Persaudaraan Jayawijaya-FPJ) dan pasar (swasta). Dengan demikian pemerintah lokal adalah aktor tunggal yang lebih banyak mendominasi pemerintahan dan pembangunan. Kelemahannya jelas terlihat melalui kasus buruknya pelayanan publik karena pemerintah berjalan tanpa kontrol, tanpa ada konsensus dan sinergi dengan pelaku-pelaku yang lain;
- c. Belum ada pemahaman bersama di antara berbagai elemen masyarakat akan pentingnya Peraturan Daerah tentang transparansi, partisipasi dan akuntabilitas, untuk diejawantahkan dalam norma-norma kehidupan bersama terutama dalam aspek menjalankan roda pemerintahan di Jayawijaya. Terbentuknya Perda ini juga harus melibatkan kolaborasi antara kelompok Civil Society, pemerintah lokal dan pihak swasta.

Kesesuaian penelitian diatas dengan penelitian ini terletak pada bagaimana pelaksanaan konsep good governance di daerah yang memang telah dinobatkan sebagai daerah otonomi khusus, sedangkan perbedaannya terletak pada subyek penelitian yaitu

diamana penelitian ini lebih melihat pada peran Majelis Rakyat Papua dalam memperkuat tatakelola pemerintahan (good governance) di Provinsi Papua Barat.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Adriana Grahani Firdausy, (2007). dengan judul *penelitian “Menyorot Kedudukan Dan Fungsi MRP (Majelis Rakyat Papua) Dalam Otonomi Khusus di Papua”*,

Hasil penelitian menunjukkan dengan adanya Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang asli Papua adalah lembaga yang menentukan penyelenggaraan dan eksistensi otonomi khusus di Papua. Hal ini karena MRP dilihat dari prinsip dasar pemerintahan, mempunyai posisi tertentu dan khas serta menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Kesesuain penelitian diatas dengan penelitian ini adalah sama-sama meneliti masalah fungsi/peran Majelis Rakyat Papua (MRP), namun yang menjadi faktor pembeda adalah dimana penelitian diatas lebih melihat pelaksanaan fungsi MRP dalam perspektif otonomi khusus, sedangkan dalam penelitian ini fokus pada bagaimana peran MRP dalam pelaksanaan good governance nya.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Marthinus Magal, (2011) dengan judul penelitian *“Peran MRP Terhadap Kebijakan Pemerintahan*

Dalam Perlindungan Masyarakat Adat Papua (Studi Di Kota Jayapura Provinsi Papua)”,

Hasil penelitian menunjukkan telah terjadi pergeseran nilai-nilai dan degradasi terhadap kebudayaan asli daerah yang sering disertai dengan adanya pula pelanggaran dan pengabaian terhadap hak-hak dasar orang asli Papua yang merupakan hak dasar hidup manusia, termasuk pelanggaran terhadap hak atas kebudayaan. Gejala tersebut dapat dilihat, antara lain, adanya sentiment etnis/sukuisme atau kedaerahan yang kental diantara kalangan suku-suku asli di Papua, juga adanya kecerderungan sebagai satu kesatuan etnis Papua. Sehingga Kesimpulannya adalah, Keberhasilan pelaksanaan Otsus Papua dalam jangka pendek, menengah, dan panjang, ditentukan dengan sejauh mana tata pemerintahan yang baik (good governance) bisa diciptakan dan ditumbuh berkembang di Provinsi Papua. Rakyat Papua membutuhkan pemerintahan yang dicirikan oleh transparansi, akuntabilitas, dan demokrasi.

Kesesuaian penelitian diatas dengan penelitian ini adalah terletak pada subyek yang diteliti yaitu Majelis Rakyat Papua (MRP), sedangkan factor yang membedakan terletak dimana penelitian diatas melihat fungsi MRP dalam melindungi hak

masyarakat adat sedangkan dalam penelitian ini melihat peran MRP dalam memperkuat tatakelola pemerintahan.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Sofia Bonsapia, (2008) dengan judul *penelitian “Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Majelis Rakyat Papua Menurut Otonomi Khusus Papua”*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan tugas dan wewenang MRP belum dapat dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten. Akibatnya MRP belum sepenuhnya memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar orang asli Papua. Hal ini tampak pada lambannya Pemerintah Provinsi dan DPRD membentuk Perdasus yang mengatur teknis operasional Pelaksanaan Tugas dan Wewenang MRP dan sejumlah tugas dan wewenang MRP yang diamanatkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, baru 2 (dua) yang dapat di laksanakan yaitu pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD, dan pertimbangan dan persetujuan MRP terhadap Perdasus yang dibentuk oleh Gubernur bersama DPRD yaitu Perdasus tentang Pembagian Dana Otsus dan Perdasus tentang Pendidikan.

Kesesuaian antara penelitian diatas dengan penelitian ini adalah masing-masing melakukan penelitian pada subyek yang sama yaitu pada Majelis Rakyat Papua (MRP), namun yang membedakannya adalah dimana pada penelitian tersebut memfokuskan penelitian pada bagaimana pelaksanaan tugas MRP berdasarkan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus, sementara dalam penelitian ini lebih melihat pada bagaimana keberadaan MRP dalam menciptakan good governance, dengan kata lain, penelitian ini tidak hanya melihat dari aspek tugas MRP yang hanya pada tataran perlindungan hak-hak masyarakat adat semata.

6. Penelitian yang dilakukan oleh Agung Djojosoekarto dkk (eds.), (2008) dengan judul penelitian "*Kinerja Otonomi Khusus Papua*",

Hasil penelitian menunjukkan tingginya tingkat ketidakpuasan masyarakat terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus Papua. Bahkan disebutkan untuk beberapa kasus Otonomi Khusus justru meningkatkan ketidakpercayaan masyarakat pada pemerintah. Penelitian tersebut mengidentifikasi beberapa alasan ketidakberhasilan Otonomi Khusus Papua, yaitu:

- a. Beberapa substansi dalam UU Otonomi Khusus justru menimbulkan konflik yang tidak terselesaikan antara masyarakat Papua dengan pemerintah, seperti masalah lambang

dan bendera daerah. Walaupun keberadaan lambang dan bendera diakui dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001 tetapi tidak mendapatkan rumusan lebih lanjut dan justru dihalang-halangi oleh pemerintah.

- b. Dalam implementasinya, dimensi politik dalam penyelesaian masalah Papua jauh lebih kuat dibanding pembangunan dan peningkatan kesejahteraan. Otonomi Khusus lebih banyak diisi oleh peristiwa politik seperti pemekaran, demonstrasi, pengembalian Otonomi Khusus hingga Pilkada.
- c. Perumusan aturan tatalaksana Otonomi Khusus tidak berjalan secepat pengucuran dana Otonomi Khusus. Peraturan Pemerintah tentang MRP baru selesai setelah 3 tahun Otonomi Khusus. Perdasus pertama baru muncul enam tahun setelah Otonomi Khusus. Padahal sejak tahun 2002, dana Otonomi Khusus dalam jumlah yang sangat besar terus mengucur. Akibatnya tidak ada satu kerangka aturan yang bisa menjamin dana Otonomi Khusus mengalir untuk pembangunan yang berorientasi meningkatkan taraf hidup masyarakat. Sebaliknya, dana Otonomi Khusus banyak ditengarai dikorupsi atau digunakan untuk kepentingan para elit di Papua.

- d. Evaluasi terhadap Otonomi Khusus yang seharusnya dilakukan setiap tahun setelah evaluasi pertama pada tahun ketiga sebagaimana diamanatkan UU Otonomi Khusus tidak dilakukan secara mendalam dan komprehensif. Akibatnya masyarakat tidak pernah mendapatkan potret pelaksanaan Otonomi Khusus dalam hal pemenuhan hak-hak mendasar mereka secara utuh.
- e. Otonomi Khusus memang terinformasikan kepada masyarakat luas (dalam hal ini di kota dan kabupaten Jayapura) tetapi tidak well-informed. Masyarakat mengetahui tentang Otonomi Khusus tetapi tidak memahaminya secara menyeluruh. Dengan realitas seperti itu, Otonomi Khusus berjalan menjadi kebijakan yang tidak partisipatif. Kebijakan yang dijalankan dengan satu perspektif tunggal dari pemerintah.

Kesesuaian penelitian diatas dengan penelitian ini adalah dimana penelitian diatas mencoba untuk melihat bagaimana keberhasilan pelaksanaan otonomi khusus Papua dan beberapa kendala-kendala yang dihadapi sehingga ada kesesuaian dengan penelitian ini yaitu dari aspek pelaksanaan otonomi khusus tersebut, dimana dengan mengetahui bagaimana peran MRP, maka secara otomatis kita juga dapat mengetahui sejauh mana pelaksanaan otonomi khusus tersebut, sedangkan perbedaan

dengan penelitian ini adalah bukan pada berhasil atau tidaknya otonomi khusus dilaksanakan melainkan fokus pada peran MRP sebagai upaya dalam menciptakan *good governance* pada pelaksanaan otonomi khusus tersebut.

Dari beberapa penelitian diatas, belum ada yang secara spesifik berbicara mengenai peran MRP dalam mewujudkan tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*) khususnya di Provinsi Papua Barat. Oleh sebab itu, penelitian ini memiliki nilai pembeda dari penelitian-penelitian sebelumnya.

II.2 Kerangka Teori

1. Majelis Rakyat Papua (MRP)

a. Pengertian MRP

Berdasarkan UU Otsus Papua, dimana dalam Pasal 1 huruf menyebutkan mengenai Majelis Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut MRP, adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pementapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.

MRP adalah lembaga yang termasuk dalam susunan pemerintahan daerah dalam UU Otsus, Pasal 5 ayat (2) Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama; ayat (3) MRP dan DPRP berkedudukan di ibu kota Provinsi.

b. Tugas dan wewenang MRP

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 20 Ayat (1) menentukan bahwa MRP mempunyai tugas dan wewenang :

- 1) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP.
- 2) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP.

- 3) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur.
- 4) Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua.
- 5) Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya, dan
- 6) Memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua”.

Pasal 23 ayat (1) MRP mempunyai kewajiban: mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua; (a). mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menaati segala perundang-undangan; (b). membina

pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat dan budaya asli Papua; (c). membina kerukunan kehidupan beragama; dan (e). mendorong pemberdayaan perempuan.

2. Konsep *Good Governance*

a. Pengertian *Good Governance*

Menurut bahasa *Good Governance* berasal dari dua kata yang diambil dari bahasa Inggris yaitu *Good* yang berarti baik, dan *governance* yang berarti tata pemerintahan. Dari pengertian tersebut *good governance* dapat diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik, atau pengelolaan/ penyelenggaraan pemerintahan yang baik. *Good governance* didefinisikan sebagai suatu kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat, dan swasta untuk mewujudkan pemerintahan yang baik secara umum.

Dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik sangat tergantung dari ketiga lembaga yang menyusun *governance* tersebut yaitu pemerintah (*government*), dunia usaha (swasta), dan masyarakat. Ketiga domain itu harus saling berinteraksi antara satu dengan yang lainnya. Ketiga lembaga ini harus menjaga kesinergian dalam rangka mencapai tujuan, karena

ketiga domain ini merupakan sebuah sistem yang saling ketergantungan dan tidak dapat dipisahkan.

Jika mengacu pada program *World Bank* dan *United Nation Development Program* (UNDP), orientasi pembangunan sektor public adalah untuk menciptakan *good governance*. Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Gunawan Sumodiningrat (1999: 251) menyatakan *good governance* adalah upaya pemerintahan yang amanah dan untuk menciptakan *good governance* pemerintahan perlu didesentralisasi dan sejalan dengan kaidah penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Sementara itu, *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo, 2002: 18).

Dari pendapat tersebut maka penulis menyimpulkan bahwa good governance mencakup seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka dan bekerjasama dalam membentuk pemerintahan yang baik, bebas korupsi dan dapat mengakomodir semua kepentingan masyarakat secara umum.

b. Karakteristik Pelaksanaan *Good Governance*

UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi:

- 1) *Participation*. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- 2) *Rule of law*. Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- 3) *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan

kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.

- 4) *Responsiveness*. Lembaga-lembaga public harus cepat *tanggap* dalam melayani *stakeholder*.
- 5) *Consensus orientation*. Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
- 6) *Equity*. Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
- 7) *Efficiency and Effectiveness*. Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
- 8) *Accountability*. Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan. dan
- 9) *Strategic vision*. Penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh kedepan.

Dengan adanya otonomi daerah yang landasan berpikirnya mengacu pada *good governance* maka pembangunan daerah dan strategi apapun yang ingin ditempuh daerah untuk mewujudkannya, sepenuhnya menjadi tanggung jawab elite politik, elite birokrasi, dan eksponen penting dari masyarakat daerah itu sendiri (Koirudin, 2005: 181).

Terkait dengan pernyataan tersebut, maka terbentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai konsekuensi dari penerapan otonomi daerah dengan tujuan pemaksimalan keterlibatan elemen masyarakat dalam memperkokoh terwujudnya *good governance* menjadi suatu hal yang penting untuk diteliti tentang sejauhmana peran tersebut sudah dilaksanakan dan bagaimana dampaknya bagi pelaksanaan kerja-kerja pemerintahan di daerah.

3. Teori kelembagaan

a. Pengertian kelembagaan

Kelembagaan berasal dari kata lembaga, yang berarti aturan dalam organisasi atau kelompok masyarakat untuk membantu anggotanya agar dapat berinteraksi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan. (Ruttan dan Hayami, *Journal Of Development Studies*: 1984).

Menurut Scott (2008: 36), teori kelembagaan baru (*Neoinstitutional Theory*) adalah tentang bagaimana menggunakan pendekatan kelembagaan baru dalam mempelajari sosiologi organisasi. Akar teoritisnya berasal dari teori kognitif, teori kultural, serta fenomenologi dan etnometodologi. Ada 3 elemen analisis yang membangun kelembagaan walau kadang-

kadang ada yang dominan, tapi mereka bekerja dalam kombinasi. Ketiganya datang dari perbedaan cara pandang terhadap sifat realitas sosial dan keteraturan sosial dalam tradisi sosiologi sebelumnya. Ketiga elemen tersebut adalah aspek regulatif, aspek normatif, dan aspek kultural-cognitif.

Kelembagaan berisi sekelompok orang yang bekerjasama dengan pembagian tugas tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan. Tujuan peserta kelompok dapat berbeda, tapi dalam organisasi menjadi suatu kesatuan. (Bobi, 2002:1). Jadi kelembagaan atau terutama kelembagaan formal lebih ditekankan pada adanya aturan main didalamnya (*The Rules*) yang akan menjadi panduan bagi pelaksanaan kerja-kerja lembaga tersebut dan kegiatan kolektif (*Collective Action*) dalam mewujudkan kepentingan masyarakat secara umum.

Kelembagaan menurut beberapa ahli, sebagian dilihat dari kode etik dan aturan main, sedangkan sebagian lagi dilihat pada organisasi dengan struktur, fungsi dan manajemennya. Saat ini kelembagaan biasanya dipadukan antara organisasi dan aturan main. Kelembagaan merupakan suatu unit sosial yang berusaha untuk mencapai tujuan tertentu dan menyebabkan lembaga tunduk pada kebutuhan tersebut. (Amitai Etzioni, 1982:7).

Bentuk resmi suatu lembaga yaitu lembaga garis (*line organization, military organization*); lembaga garis dan staf (*line and staff organization*); lembaga fungsi (*functional organization*). Lembaga garis bertanggung jawab pada satu atasan dan bertanggung jawab penuh pada tugasnya. Lembaga garis dan staf wajib melaporkan laporan kegiatan pada satu atasan, pemberian nasehat dari beberapa atasan kepada satu atasan yang lebih tinggi, dan lembaga fungsi bertanggung jawab kepada lebih dari satu atasan yang sesuai dengan spesialisasi masing-masing. (Phil A., Susanto, 1989: 25).

Tiga jenis dasar dari lembaga yaitu: Lembaga Sistem Otoriter, terdapat dua tingkatan kedudukan, atasan dan bawahan. Atasan bertugas untuk membina dan menguasai yang lain, suka maupun tidak suka, biasanya ditentukan oleh keturunan, kekayaan, umur, pendidikan, kedudukan /kemampuan, hal ini menyebabkan atasan memutuskan segala sesuatu sendiri; Lembaga Sistem Demokrasi, semua anggota memiliki hak dan kewajiban yang sama dan seimbang, pemimpin berfungsi sebagai yang satu dari yang sama; Lembaga Sistem “Biarkan Saja” (*laissez faire*) semua anggota sama tingkat kedudukan

dan fungsi sehingga menyebabkan pemimpin tidak memiliki arti dan tidak mempunyai fungsi. (Wiryanto F, 1986: 101).

b. Instrumen Kelembagaan Baru (*New Institutions*)

Jika dirumuskan lembaga adalah dapat sebagian hal yang didalamnya yang berisi tentang Norma, Regulasi, dan Kultural-kognitif yang menjadi pedoman bagi sumber daya yang menjalankan, dan sekaligus hambatan untuk bertindak bagi aktor (W. Richard Scott, 2008 : 48).

Tiga pilar diatas jika dikaitkan dengan penelitian tentang peran MRP (Majelis Rakyat Papua) dalam menjalankan tata kelola pemerintahan yang menuju pada *Good Governance* atau pemerintah yang baik. Tiga pilar utama dari lembaga W. Richard Scott. Tiga pilar tersebut adalah regulatif, normatif dan kognitif budaya (W. Richard Scott, 2008 : 52):

- 1) Regulatif adalah suatu peraturan yang ada dalam suatu lembaga, peraturan tersebut terdiri dari kekuatan, kebijakan-kebijakan, dan sanksi yang telah dibuat oleh lembaga itu. Artinya dengan regulative tersebut, maka memungkinkan lembaga tersebut dalam aksinya dapat memberikan lisensi, kekuasaan khusus, dan manfaat bagi lembaga itu sendiri.

- 2) Normatif adalah suatu konsep norma-norma yang digunakan dalam suatu lembaga, diaman norma tersebut merupakan pedoman dasar bagi kebijakan-kebijakan lembaga. Norma dapat membangkitkan suatu perasaan kuat untuk para anggota dari lembaga tersebut. Konsepsi normatif dalam suatu lembaga menekankan dalam mempengaruhi stabilitas sosial dan norma-norma yang baik bagi masyarakat.
- 3) Kognitif budaya yaitu pemikiran tentang suatu budaya yang ada dalam lembaga. Kognitif budaya diantaranya berisi tentang paham, keyakinan, pengikat, dan bersifat isomorf. Kognitif budaya dalam teori ini akan sangat penting, karena kognitif budaya dalam teori ini lebih bisa berubah-ubah dibandingkan dengan dua pilar lain yaitu regulatif dan normatif.

Adapun penafsiran tentang suatu kelembagaan yang didalamnya didasari oleh (W. Richard Scott): *Pertama*, institusi sosial yaitu struktur dimana struktur tersebut telah mencapai derajat kelenturan yang tinggi. *Kedua*, institusi juga terdiri didalamnya suatu elemen seperti: kultural-kognitif, noratif, dan regulatif, dimana elemen tersebut membentuk pilar-pilar institusi. *Ketiga*, institusi juga dapat ditransformasikan ke

berbagai instrumen yaitu: sistem simbolik, sistem relasi, rutinitas, dan artefak.

Dari penjelasan diatas dapat ditarik suatu variabel penelitian terkait dengan lembaga yang didalamnya terdiri dari instrument seperti sistem simbolik, sistem relasi, rutinitas, dan artifact. Dimana dari instrument tersebut mencangkup tentang sistem regulasi, normative, dan kultur budaya suatu lembaga.

Tabel 2.1 Instrumen Kelembagaan

Instrumen	Regulatif	Normatif	<i>Cultural cognitive</i>
Sistem Simbolik	Aturan dan Hukum	Nilai dan harapan	Kategori, tipikasi dan skema
Sistem Relasi	Sistem tatakelola dan system kekuasaan	Sistem kewenangan Rezim	Isomorfis structural, identitas
Rutinitas	Protokol dan SOP	Pekerjaan, Peran, Kepatuhan pada tugas	<i>Scripts</i>
<i>Artifact</i>	Mandat	Kesepakatan berbasis nilai yang distandarisasi	Sstem nilai simbolik yang diproseskan

Sumber: Scott (2008:79)

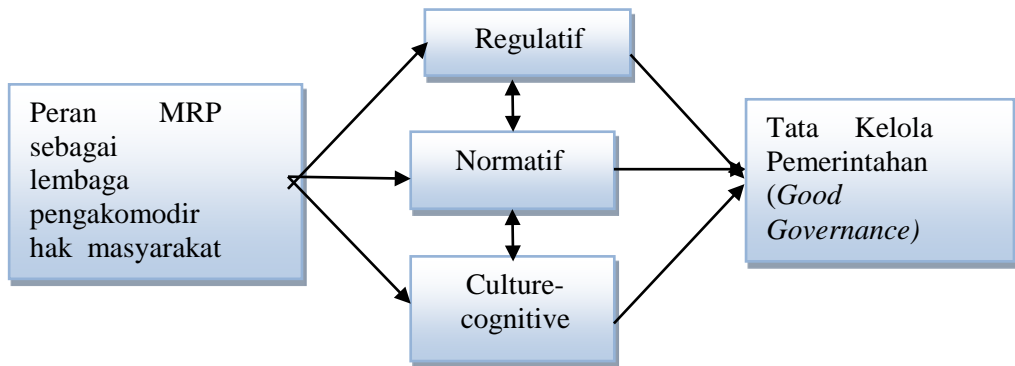
Tabel 2.1 di atas menjelaskan tentang instrument dari kelembagaan yang dikemukakan oleh Scott. Instrumen tersebut yang pada penelitian ini dimaksudkan untuk penyusun sebagai dasar dalam melakukan analisis. Peran MRP dalam tata kelola pemerintahan menuju pemerintah yang *Good Governance* dapat disebabkan oleh adanya Sistem Simbolik, sistem relasi, rutinitas dan *artict* yang telah tersusun dengan baik.

Berdasarkan beberapa pengertian dari teori diatas, dapat disimpulkan bahwa kelembagaan merupakan suatu aktivitas manusia yang saling berhubungan dengan adanya keterikatan antara yang satu dengan yang lainnya dan berada pada sebuah wadah organisasi sehingga keterikatan antar mereka ditetapkan berdasarkan adanya tujuan yang disepakati secara bersama yang didalamnya berisi tentang Norma, Regulasi, dan Kulture-kognitif demi terlaksananya suatu lembaga yang baik.

II.3 Kerangka Berpikir

Berdasarkan uraian-uraian tentang teori kelembagaan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam menentukan terciptanya good governance akan sangat tergantung pada pilar lembaga yang didalamnya terdiri dari norma-norma, keyakinan-keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata, yang terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial dan serangkaian tindakan yang penting dan berulang. Pada penelitian ini lembaga ditransformasikan menjadi empat macam instrumen, yaitu sistem simbolik, sistem relasi, rutinitas, dan artefak. Dimana pilar-pilar tersebut berhubungan dengan peran dari MRP dalam memperkuat tata kelola pemerintahan (*Good Governance*) di Provinsi Papua Barat.

Agar lebih memahami alur pemikiran dalam penelitian ini, maka berikut penulis sajikan dalam bentuk bagan dibawah ini:



Gambar 2.1. Kerangka berpikir Penelitian

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsi MRP sebagai lembaga yang lahir untuk mengakomodir hak-hak masyarakat asli Papua, maka keterlibatan MRP sebagai bentuk representasi dari masyarakat akan sangat berpengaruh pada terciptanya *good governance* sesuai dengan karakteristik pelaksanaannya.

II.4 Definisi Konseptual

1. Majelis Rakyat Papua (MRP)

MRP adalah salahsatu lembaga yang masuk dalam susunan lembaga pemerintahan provinsi Papua dimana pembentukannya berdasarkan UU Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan memiliki tugas dan wewenang yang sudah diatur dalam Undang-undang.

2. Kelembagaan

Lembaga merupakan seperangkat yang didalamnya terdiri dari norma-norma, keyakinan-keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata, yang terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial dan serangkaian tindakan yang penting dan berulang. Pada penelitian ini lembaga ditransformasikan menjadi empat macam instrumen, yaitu sistem simbolik, sistem relasi, rutinitas, dan artefak.

3. Good Governance

Adalah sebuah konsep pemerintahan yang diusahakan seara bersama dengan masyarakat dan sector swasta lainnya dalam menciptakan penyelenggaraan tatakelola pemerintahan yang baik, yang diharapkan mampu mengakomodir seluruh kebutuhan sosial, menjalankan berbagai tugas birokrasi yang transparan, akuntabel dan bertanggung jawab pada terciptanya masyarakat adil dan makmur.

II.5 Definisi Oprasional

Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi MRP, maka dapat diukur dengan menggunakan indikator teori kelembagaan sebagai berikut:

1. Regulatif adalah suatu peraturan yang ada didalam MRP, peraturan tersebut terdiri dari kekuatan, kebijakan-kebijakan, dan sanksi yang telah dibuat oleh MRP.

2. Normatif adalah suatu konsep norma-norma yang digunakan dalam MRP, diaman norma tersebut merupakan pedoman dasar bagi kebijakan-kebijakan kelembagaan.
3. Kognitif budaya yaitu pemikiran tentang suatu budaya yang ada dalam MRP. Kognitif budaya diantaranya berisi tentang paham, keyakinan, pengikat, dan bersifat isomorf.

Dari ketiga pilar diatas terdiri dari: *Pertama*, sistem simbolik sebagai pembawa pengetahuan institusional melalui budaya, yang meliputi aturan, nilai-nilai, klasifikasi, representasi dan logika. *Kedua*, sistem relasi lembaga dimana lembaga tersebut dipengaruhi oleh pola perilaku yang membentuk hubungan dalam jaringan organisasi. *Ketiga*, rutinitas dapat dimana didalamnya terdiri dari perilaku yang dipelajari yang melibatkan beberapa aktor yang dihubungkan oleh hubungan komunikasi dan /atau kewenangan. *Keempat*, artefak mewujudkan dan mewakili pengetahuan kelembagaan yang dapat dilihat sebagai unsur budaya.

Untuk lebih jelas terkait dengan operasionalisasi penelitian berdasarkan teori kelembagaan diats, berikut penulis paparkan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 2.2 Operasional Penelitian

Variabel	Dimensi	Aspek	Indikator
Sistem Simbolik	Regulatif	Aturan dan Hukum MRP dalam tata kelola pemerintahan	Aturan hukum yang jelas, sistem monitoring dan sanksi di Papua Barat
	Normatif	Nilai dan harapan dari MRP	Sistem nilai dan harapan oleh aktor (MRP)
	<i>Cultural cognitive</i>	Kategori, tipikasi dan skema MRP	Ciri khas nilai yang digunakan dalam MRP
Sistem Relasi	Regulatif	Sistem tatakelola dan system kekuasaan di MRP	Struktur organisasi dan pembagian kewenangan di MRP
	Normatif	Sistem kewenangan Rezim di MRP	Penggunaan kekuasaan dan demokratis Hubungan kekuasaan secara informal yang mewarnai interaksi antar lembaga khususnya di MRP
	<i>Cultural cognitive</i>	Isomorfis <i>structural</i> , identitas di MRP	System nilai yang disepakati dan system simbol yang dibanggakan di MRP
Rutinitas	Regulatif	Protokol dan SOP MRP	Aturan organisasi dan SOP pengambilan keputusan MRP
	Normatif	Pekerjaan, Peran Kepatuhan pada tugas di MRP	Deskripsi pekerjaan dan kepatuhan pada tugas MRP
	<i>Cultural cognitive</i>	Scripts MRP	Kebiasaan organisasi sesuai dengan nilai <i>local</i> di MRP
Artifact	Regulatif	Mandat yang ada di MRP	Kewenangan yang dilimpahkan lewat undang-undang pada MRP
	Normatif	Kesepakatan berbasis nilai yang distandarisasi oleh MRP	Kesepakatan lokal MRP dan masyarakat
	<i>Cultural cognitive</i>	Sistem nilai simbolik yang diproseskan	System nilai yang dipraktekkan dalam tata kelola pemerintahan

Sumber: Scott (2008:79) yang telah dimodifikasi oleh peneliti menjadi dimensi dan indikator penelitian.

Dari tabel diatas, dapat dijelaskan bahwa terdapat tiga dimensi yang digunakan untuk mengukur peran MRP dalam penelitian ini yaitu Regulatif, Normatif dan Cultural cognitive. Ketiga dimensi tersebut kemudian diterjemahkan lebih lanjut dalam bentuk indikator yang akan memandu peneliti dalam menyusun instrument penelitian dalam bentuk angket (lihat lampiran).

Ketiga dimensi tersebut dianggap mampu menjawab pertanyaan dalam penelitian ini, karena MRP merupakan sebuah lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-undang yang memiliki peran penting dalam pemerintahan dan merupakan lembaga respersentase kultural masyarakat asli Papua, maka secara otomatis instrument tersebut diatas cocok untk digunakan untuk meneliti masalah peran MRP sebagai lembaga.

Sedangkan variabel *Good Governance* dapat diukur dengan menggunakan indikator sebagai berikut:

1. *Participation.*
2. *Rule of law.*
3. *Transparency.*
4. *Responsiveness.*
5. *Consensus orientation.*
6. *Equity.*

7. *Efficiency and Effectiveness.*
8. *Accountability dan*
9. *Strategic vision.*