KAJIAN ILMIAH

Seperempat Abad Otonomi Khusus Papua: Mengobati Gejala, Membiarkan Akar Masalah

Yakobus Dumupa

20 November 2026

Abstrak

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua genap berusia 25 tahun pada 21 November 2026. Negara menyebut Otsus sebagai wujud pengakuan dan penghargaan terhadap orang asli Papua, dengan bukti dana lebih dari Rp138 triliun, kenaikan indeks pembangunan manusia, dan jabatan publik bagi orang asli Papua. Artikel ini menguji klaim tersebut terhadap empat akar masalah Papua yang dirumuskan dalam *Papua Road Map* LIPI: sejarah dan status politik, kekerasan negara dan pelanggaran HAM, kegagalan pembangunan, serta marginalisasi orang asli Papua. Dengan metode kepustakaan atas dokumen hukum, putusan Mahkamah Konstitusi, data BPS dan BPK, serta kajian terdahulu, artikel ini menemukan bahwa Otsus menyentuh secara terbatas akar kegagalan pembangunan dan sebagian akar marginalisasi melalui dana dan afirmasi jabatan. Akar sejarah dan kekerasan tidak tersentuh: Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi serta Pengadilan HAM tidak pernah dibentuk, hak membentuk partai politik dihapus, dan hak MRP atas persetujuan pemekaran dilemahkan pada 2021. Kesenjangan pembangunan tetap lebar; pada 2026 Papua Pegunungan masih menjadi satu-satunya provinsi berkategori pembangunan manusia rendah. Artikel ini berargumen bahwa kegagalan tersebut berakar pada desain Otsus yang diberikan tanpa kesepakatan, memisahkan keamanan dari otonomi, dan menjawab persoalan politik dengan uang. Rekomendasinya mencakup pembentukan KKR dan Pengadilan HAM, pemulihan kewenangan MRP, evaluasi kebijakan keamanan, indikator yang terpilah menurut orang asli Papua, dan dialog Jakarta–Papua.

Kata kunci: otonomi khusus, Papua, akar masalah, *Papua Road Map*, orang asli Papua, hak asasi manusia

Abstract

Law No. 21 of 2001 on Special Autonomy for Papua Province turns 25 on 21 November 2026. The Indonesian state presents special autonomy (Otsus) as recognition of and respect for indigenous Papuans, citing more than IDR 138 trillion in transfers, rising human development scores, and public offices reserved for indigenous Papuans. This article tests those claims against the four root causes of the Papua conflict identified in LIPI's *Papua Road Map*: contested history and political status, state violence and human rights abuses, failed development, and the marginalization of indigenous Papuans. Drawing on legal texts, Constitutional Court decisions, official statistics and audit findings, and prior studies, it finds that Otsus has addressed, to a limited extent, failed development and part of marginalization through funding and affirmative appointments. History and violence remain untouched: the Truth and Reconciliation Commission and the Human Rights Court were never established, the right to form political parties was repealed, and the Papuan People's Assembly lost its veto over the creation of new provinces in 2021. Development gaps remain wide; in 2026 Highland Papua is still the only province with a low human development score. The article argues that this failure stems from the design of Otsus itself: granted without agreement, separated from security policy, and answering political grievances with money. It recommends establishing the truth commission and human rights court, restoring the Assembly's authority, reviewing security policy, using indicators disaggregated for indigenous Papuans, and opening a Jakarta–Papua dialogue.

Keywords: special autonomy, Papua, root causes, *Papua Road Map*, indigenous Papuans, human rights

Daftar Isi

1. Pendahuluan 2
2. Tinjauan Pustaka dan Kerangka Analisis 4
2.1 Otonomi asimetris sebagai jalan keluar konflik 4
2.2 Empat akar masalah dalam Papua Road Map 4
2.3 Evaluasi Otsus sebelumnya 5
2.4 Kerangka analisis 5
3. Metode 6
4. Hasil dan Pembahasan 7
4.1 Perjalanan Otsus, 2001–2026 7
4.2 Klaim pemerintah dan cara mengujinya 9
4.3 Empat pengujian terhadap akar masalah 10
4.3.1 Sejarah dan status politik 10
4.3.2 Kekerasan negara dan pelanggaran HAM 10
4.3.3 Kegagalan pembangunan 11
4.3.4 Marginalisasi dan diskriminasi orang asli Papua 12
4.4 Aspek lintas: janji yang tidur, uang yang bocor, suara yang dibungkam 13
4.4.1 Lembaga yang dijanjikan dan nasibnya 13
4.4.2 Tata kelola dana: korupsi sebagai gejala, bukan sebab 14
4.4.3 Partisipasi: dievaluasi tanpa didengar 14
4.5 Mengapa Otsus mengobati gejala 15
5. Kesimpulan dan Rekomendasi 16
5.1 Kesimpulan 16
5.2 Rekomendasi 16
Daftar Pustaka 17

1. Pendahuluan

Pada 21 November 2026, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua genap berusia dua puluh lima tahun. Seperempat abad adalah waktu yang panjang untuk sebuah kebijakan. Satu generasi orang Papua lahir, bersekolah, dan mulai bekerja di bawah payung undang-undang itu. Mereka tidak mengenal Papua sebelum Otsus, tetapi mereka tumbuh dengan cerita yang sama dengan orang tua mereka: kekerasan yang tidak selesai, pembangunan yang tidak sampai, dan rasa menjadi tamu di tanah sendiri.

Negara memandang Otsus dengan cara lain. Dalam bahasa resmi, Otsus adalah wujud pengakuan, penghormatan, dan penghargaan negara terhadap hak-hak dasar orang asli Papua (OAP). Ketika

membela perubahan kedua undang-undang itu di Mahkamah Konstitusi, Menko Polhukam Mahfud MD menyatakan bahwa Otsus dibentuk untuk memperkuat kesatuan dan memajukan Papua sebagai bagian sah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia [MKRI], 2021). Pemerintah juga menunjuk angka. Dana Otsus dan dana tambahan infrastruktur yang mengalir selama 2002–2021 mencapai Rp138,65 triliun, belum termasuk transfer ke daerah dan dana desa sebesar Rp702,3 triliun (Kurniati, 2021). IPM naik, kursi gubernur dan bupati diisi orang asli Papua, dan Majelis Rakyat Papua (MRP) berdiri.

Angka dan lembaga itu nyata. Masalahnya, ukuran keberhasilan yang dipakai negara tidak sama dengan ukuran persoalan yang hendak diselesaikan. Otsus lahir bukan karena Papua kekurangan anggaran. Ia lahir karena tuntutan merdeka menguat sesudah Reformasi, terutama setelah Musyawarah Besar dan Kongres Rakyat Papua tahun 2000. Otsus adalah tawaran politik Jakarta untuk menjawab tuntutan itu tanpa melepaskan Papua (Chauvel & Bhakti, 2004; McGibbon, 2004). Karena itu, pertanyaan yang adil untuk Otsus bukan berapa banyak uang yang sudah dikirim, melainkan apakah sebab-sebab konflik sudah tersentuh.

Sebab-sebab itu sudah dipetakan dengan cermat. Tim Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dalam *Papua Road Map* merumuskan empat akar masalah Papua: sejarah integrasi dan status politik yang masih dipersoalkan; kekerasan negara dan pelanggaran hak asasi manusia yang tidak pernah dipertanggungjawabkan; kegagalan pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi rakyat; serta marginalisasi dan diskriminasi terhadap orang asli Papua (Widjojo dkk., 2009). Rumusan ini lahir dari lembaga negara sendiri, bukan dari kelompok yang menolak Indonesia. Justru karena itu ia menjadi alat uji yang wajar.

Kajian tentang Otsus sudah banyak. Sebagian besar menilai Otsus dari sisi tata kelola dana, kapasitas pemerintah daerah, atau capaian indikator pembangunan (Katharina, 2018; Resosudarmo dkk., 2014). Kajian semacam itu penting, tetapi cenderung menerima kerangka Otsus apa adanya dan hanya menanyakan apakah kerangka itu dijalankan dengan baik. Artikel ini mengambil langkah yang berbeda. Ia menguji rancangan Otsus terhadap keempat akar masalah tadi, lalu melihat apa yang terjadi pada pasal-pasal yang paling dekat dengan akar masalah itu selama 25 tahun.

Argumen artikel ini dapat dirumuskan sederhana. Otsus bekerja pada lapisan gejala: kekurangan anggaran, keterbatasan layanan, dan kurangnya orang Papua dalam jabatan. Pada lapisan itu ada kemajuan, walaupun lambat dan timpang. Pada lapisan akar, yakni sejarah politik, kekerasan negara, dan marginalisasi, Otsus hampir tidak bergerak. Pasal-pasal yang menyentuh akar masalah dibiarkan tidur, ditunda, atau dihapus. Perubahan tahun 2021 dan pemekaran tahun 2022 bahkan menarik kembali sebagian kewenangan yang dulu dijanjikan.

Berangkat dari situ, artikel ini mengajukan tiga pertanyaan. Pertama, bagaimana Otsus dirancang dan berubah sejak 2001 hingga 2026? Kedua, sejauh mana Otsus menyentuh masing-masing dari empat akar masalah Papua? Ketiga, mengapa rancangan dan pelaksanaan Otsus cenderung mengobati gejala dan membiarkan akar masalah? Tujuannya bukan sekadar menyusun daftar kegagalan, tetapi menunjukkan di mana letak kekeliruan desainnya, sehingga perdebatan tentang masa depan Papua tidak lagi berhenti pada soal besar kecilnya dana.

2. Tinjauan Pustaka dan Kerangka Analisis

2.1 Otonomi asimetris sebagai jalan keluar konflik

Otonomi khusus bukan gagasan khas Indonesia. Dalam kajian konflik etnis, otonomi wilayah dipandang sebagai jalan tengah antara dua kutub: negara yang menolak berbagi kekuasaan dan kelompok yang menuntut pemisahan. Lapidoth (1997) menyebut otonomi sebagai solusi yang lentur karena isinya bisa diatur sesuai keadaan setempat. Ghai (2000) menekankan bahwa otonomi hanya bekerja bila kelompok yang diberi otonomi ikut merancang isinya, bila kewenangannya dijamin sehingga tidak mudah ditarik pusat, dan bila ada mekanisme untuk menyelesaikan sengketa antara pusat dan daerah. Tanpa syarat itu, otonomi mudah berubah menjadi alat pusat untuk mengendalikan daerah dengan biaya lebih murah.

Bertrand (2004, 2007) membaca Otsus Aceh dan Papua sebagai bagian dari pendekatan "kuasi-federal" Indonesia sesudah 1998. Pusat bersedia memberi kewenangan dan uang, tetapi tetap memegang kendali atas hal-hal yang dianggap menyangkut kedaulatan, yaitu keamanan, simbol, dan tafsir sejarah. Di sinilah letak perbedaan Aceh dan Papua. Otonomi Aceh tahun 2006 lahir dari perundingan Helsinki dengan pihak yang selama ini melawan, sedangkan Otsus Papua tahun 2001 disusun tanpa perundingan dengan kelompok yang menuntut merdeka. McGibbon (2004) sudah mengingatkan sejak awal bahwa otonomi semacam ini hanya akan meredam konflik bila pemerintah pusat sungguh-sungguh menjalankan isinya dan bila orang Papua merasa memilikinya.

2.2 Empat akar masalah dalam *Papua Road Map*

Papua Road Map disusun LIPI dari serangkaian penelitian lapangan dan diskusi dengan berbagai pihak di Papua dan Jakarta (Widjojo dkk., 2009). Kajian ini menempatkan empat akar masalah dalam satu rangkaian yang saling menguatkan. Persoalan sejarah dan status politik berawal dari cara Papua diintegrasikan pada 1960-an, termasuk Penentuan Pendapat Rakyat 1969 yang oleh banyak orang Papua tidak diakui sebagai pilihan yang bebas. Kekerasan negara sejak itu menimbulkan ingatan penderitaan (*memoria passionis*) yang diwariskan antargenerasi. Kegagalan pembangunan membuat orang Papua tertinggal di tanah yang kaya. Marginalisasi tampak dalam arus migrasi, penguasaan ekonomi oleh pendatang, dan stigma separatis yang melekat pada orang Papua.

Yang penting dari peta ini adalah resepnya. LIPI tidak menawarkan satu obat untuk semua. Untuk marginalisasi, jawabannya adalah rekognisi dan afirmasi. Untuk kegagalan pembangunan, jawabannya paradigma pembangunan baru yang berpusat pada orang Papua. Untuk kekerasan, jawabannya pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi. Untuk sejarah dan status politik, jawabannya dialog antara Jakarta dan Papua (Widjojo dkk., 2009). Uang dan jabatan, dengan demikian, hanya menjawab sebagian dari akar marginalisasi dan kegagalan pembangunan. Akar kekerasan dan sejarah menuntut sesuatu yang lebih sulit: kesediaan negara membuka masa lalunya.

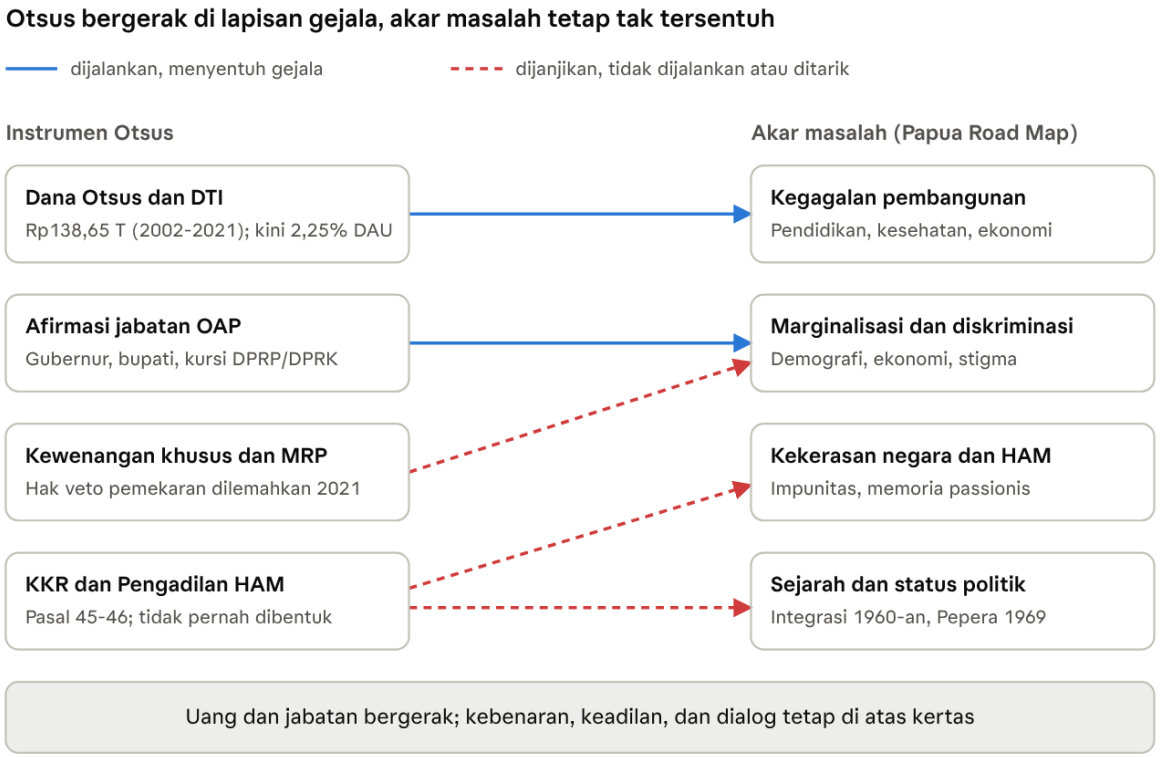
2.3 Evaluasi Otsus sebelumnya

Kajian tentang pelaksanaan Otsus umumnya sampai pada kesimpulan serupa. Resosudarmo dkk. (2014) menemukan bahwa lonjakan dana sesudah 2002 tidak diikuti perbaikan layanan yang sebanding, terutama di pedalaman. Katharina (2018) menilai capaian Otsus dari sudut kebijakan publik dan mencatat lemahnya peraturan pelaksana, tumpang tindih kewenangan, serta pengawasan yang tidak jalan. International Crisis Group (ICG, 2010) melihat masalahnya lebih dalam: Otsus kehilangan kepercayaan karena pusat sendiri tidak konsisten, misalnya dengan memekarkan Papua Barat pada 2003 ketika MRP, lembaga yang semestinya dimintai persetujuan, belum dibentuk.

Tinjauan kebijakan yang lebih baru tetap mencatat persoalan dasar yang sama. Kajian KOMPAK atas PP Nomor 107 Tahun 2021 menemukan bahwa kewenangan khusus Papua sulit dibedakan dari kewenangan daerah biasa dan bahwa Otsus berjalan tanpa rancangan besar yang jelas (KOMPAK, 2022). Hampir semua kajian itu berhenti pada perbaikan tata kelola. Artikel ini berangkat dari temuan mereka, tetapi bertanya pada tingkat yang lebih dasar: seandainya tata kelola Otsus sempurna, apakah akar masalah Papua akan selesai?

2.4 Kerangka analisis

Artikel ini membedakan dua lapisan masalah. Lapisan gejala adalah hal-hal yang bisa diukur dan diperbaiki dengan anggaran dan program, seperti angka kemiskinan, harapan hidup, jumlah sekolah, atau jumlah orang Papua dalam birokrasi. Lapisan akar adalah sebab yang terus melahirkan gejala itu, yakni sengketa sejarah, impunitas atas kekerasan negara, dan relasi kuasa yang menempatkan orang Papua sebagai pihak yang lemah di tanahnya sendiri. Setiap instrumen Otsus, baik dana, kewenangan, lembaga, maupun afirmasi jabatan, diuji dengan dua pertanyaan: akar masalah mana yang hendak disentuhnya, dan apakah instrumen itu benar-benar dijalankan. Hubungan itu digambarkan pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka analisis: instrumen Otsus dan empat akar masalah Papua

Sumber: disusun penulis berdasarkan Widjojo dkk. (2009) dan UU Nomor 21 Tahun 2001 beserta perubahannya.

Gambar 1 memperlihatkan pola yang akan diuraikan pada bagian 4. Hanya dua garis yang benar-benar berjalan, dan keduanya menuju akar yang bisa dijawab dengan uang dan jabatan. Garis menuju akar kekerasan dan sejarah ada di dalam undang-undang, tetapi tidak pernah menjadi kenyataan, sementara garis kewenangan yang semula menjadi pelindung orang asli Papua justru dilemahkan pada 2021.

3. Metode

Kajian ini adalah penelitian kepustakaan dengan pendekatan kualitatif. Bahan yang dipakai terbagi ke dalam empat kelompok. Pertama, dokumen hukum: UU Nomor 21 Tahun 2001, UU Nomor 35 Tahun 2008, UU Nomor 2 Tahun 2021, PP Nomor 77 Tahun 2007 tentang lambang daerah, serta UU Nomor 14, 15, 16, dan 29 Tahun 2022 tentang pembentukan provinsi baru. Kedua, putusan dan risalah Mahkamah Konstitusi, terutama perkara Nomor 47/PUU-XIX/2021 yang diajukan MRP. Ketiga, data resmi dan laporan lembaga negara, seperti Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), laporan DPR, dan kajian yang didukung Bappenas. Keempat, kajian akademik dan laporan lembaga riset, ditambah pemberitaan media arus utama untuk peristiwa dan pernyataan pejabat yang belum terekam dalam literatur ilmiah.

Analisis dilakukan dalam tiga langkah. Langkah pertama memetakan perjalanan Otsus sejak 2001 sampai 2026 untuk melihat apa yang dijanjikan, ditambah, dan dikurangi. Langkah kedua menguji Otsus terhadap empat akar masalah *Papua Road Map*. Untuk setiap akar masalah, artikel ini membandingkan tiga hal: apa yang dijanjikan undang-undang, apa yang terjadi dalam praktik, dan

bagaimana jarak keduanya dapat dijelaskan. Langkah ketiga menarik pola dari keempat pengujian itu untuk menjelaskan mengapa Otsus cenderung bekerja pada gejala.

Klaim pemerintah diperlakukan sebagai bagian dari data, bukan sebagai sesuatu yang ditolak sejak awal. Setiap klaim keberhasilan dicatat dari sumber resmi, lalu diuji dengan data pembanding dari sumber yang setara. Data BPS yang dipakai adalah rilis terbaru yang tersedia saat artikel ini ditulis, yaitu IPM 2025 dan 2026 serta profil kemiskinan Maret 2026. Karena BPS belum menerbitkan data menurut kelompok etnis secara rutin, perbandingan antara orang asli Papua dan pendatang mengandalkan kajian yang mengolah data sensus atau survei secara khusus. Keterbatasan ini dicatat di tempat yang relevan.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Perjalanan Otsus, 2001–2026

UU Nomor 21 Tahun 2001 disahkan pada 21 November 2001, satu setengah tahun setelah Kongres Rakyat Papua II menuntut pelurusan sejarah integrasi. Di atas kertas, undang-undang ini cukup berani untuk ukurannya. Ia mengakui hak-hak dasar orang asli Papua, membentuk MRP sebagai lembaga representasi kultural, memberi dana khusus sebesar 2 persen dari Dana Alokasi Umum nasional, mengizinkan lambang daerah sebagai simbol kultural, membuka jalan bagi partai politik di Papua, dan memerintahkan pembentukan Pengadilan HAM serta Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Pasal 76 mensyaratkan persetujuan MRP dan DPRP untuk setiap pemekaran provinsi. Penjelasan umum undang-undang itu bahkan mengakui bahwa kebijakan yang sentralistik selama ini belum memenuhi rasa keadilan dan belum mendukung penegakan hukum di Papua.

Sesudah itu, perjalanan Otsus lebih banyak diisi oleh penundaan dan koreksi dari pusat. Tabel 1 merangkum tonggak-tonggak utamanya.

Tabel 1. Tonggak perjalanan Otonomi Khusus Papua, 2001–2026

Tahun	Peristiwa	Arti bagi Otsus
2001	UU 21/2001 disahkan (21 November)	Kewenangan khusus, MRP, dana 2% DAU, KKR, Pengadilan HAM, partai politik, lambang daerah
2003	Inpres 1/2003 memekarkan Irian Jaya Barat	Pemekaran dijalankan sebelum MRP terbentuk
2005	MRP dilantik; DAP dan massa “mengembalikan” Otsus ke DPRP	Lembaga inti baru berdiri empat tahun kemudian; penolakan pertama yang terbuka
2007	PP 77/2007 melarang lambang daerah yang menyerupai lambang separatis	Ruang simbol kultural dipersempit
2008	UU 35/2008 memberlakukan Otsus bagi Papua Barat	Pemekaran 2003 dilegalkan sesudahnya
2010	Musyawarah MRP dengan 11 rekomendasi, termasuk “mengembalikan” Otsus	Lembaga Otsus sendiri menyatakan Otsus gagal
2013–2015	RUU Otsus Plus disusun, lalu tidak masuk Prolegnas 2015	Usulan perluasan dari Papua berhenti di Jakarta
2020	Rapat dengar pendapat MRP di Merauke dibubarkan, 54 orang ditangkap	Evaluasi dari bawah diperlakukan sebagai ancaman keamanan
2021	UU 2/2021 disahkan (15 Juli); PP 106/2021 dan PP 107/2021	Dana naik menjadi 2,25% DAU; hak membentuk partai politik dihapus; pusat boleh memekarkan tanpa MRP
2022	MK menolak permohonan MRP (31 Agustus); empat provinsi baru dibentuk	Kewenangan Pasal 76 lama tidak kembali; peta Papua berubah dari Jakarta
2026	Otsus berusia 25 tahun (21 November)	—

Sumber: diolah dari UU 21/2001 dan perubahannya; ICG (2010); Kabar24 (2015); Mariani dan Aqil (2020); MKRI (2022); Permana (2021); Akbar (2022).

Dua pola terbaca dari tabel itu. Pertama, setiap kali Papua mencoba memakai ruang yang diberikan Otsus, pusat menutupnya kembali. Pemekaran 2003 mendahului MRP. Lambang daerah dibatasi dengan peraturan pemerintah. RUU Otsus Plus tidak dibahas. Rapat evaluasi MRP pada November 2020 dibubarkan, dan polisi menetapkan lebih dari lima puluh peserta sebagai tersangka makar sebelum kemudian melepas mereka karena kurang bukti (CNN Indonesia, 2020a, 2020b). Kedua, perubahan besar justru datang dari pusat dan berlangsung cepat. Perubahan 2021 menyentuh 20 pasal, tiga di antaranya usulan pemerintah dan tujuh belas usulan DPR (CNN Indonesia, 2021a). Tiga undang-undang provinsi baru disahkan pada 30 Juni 2022 ketika MRP masih meminta penundaan dan perkara uji materinya belum diputus (Anggrainy, 2022; Akbar, 2022).

4.2 Klaim pemerintah dan cara mengujinya

Pemerintah tidak kekurangan argumen untuk mempertahankan Otsus. Pada 2020, Menteri PPN/Kepala Bappenas Suharso Monoarfa menyebut Otsus sebagai langkah “asimetris, afirmatif, dan kontekstual” yang telah menempatkan orang asli Papua sebagai gubernur, bupati, dan wali kota, menghadirkan MRP, serta membentuk kabupaten-kabupaten baru untuk mendekatkan layanan (Bisnis.com, 2020). Panitia Khusus RUU Otsus DPR mencatat IPM Provinsi Papua naik dari 54,45 pada 2010 menjadi 60,84 pada 2019, dan Papua Barat dari 59,6 menjadi 64,7 (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia [DPR RI], 2021). Kementerian Dalam Negeri pada 2024 menyebut indeks pembangunan di Papua naik 5,6 persen, dengan sekitar Rp117 triliun dana Otsus dialokasikan dalam sepuluh tahun terakhir (InfoPublik, 2024). Ketika revisi 2021 disahkan, pemerintah menegaskan bahwa 20 pasal diperbarui untuk memperkuat kedudukan orang asli Papua (Hukumonline, 2021a). Pada Desember 2025, Menteri HAM Natalius Pigai menyebut pemulihan penuh dana Otsus, lebih dari Rp12 triliun, sebagai tanda kasih Presiden kepada rakyat Papua (Investortrust, 2025).

Klaim-klaim ini tidak keliru dalam angka. Yang perlu diuji adalah apa yang dibuktikannya. Ada tiga catatan.

Catatan pertama menyangkut pembanding. IPM naik di seluruh Indonesia, bukan hanya di Papua. Pada 2026, IPM nasional mencapai 76,59 dan, menurut BPS, terus naik dalam beberapa tahun terakhir (InfoPublik, 2026). Kenaikan di Papua karena itu tidak dengan sendirinya merupakan hasil Otsus. Yang lebih penting adalah jaraknya. Pada 2026, IPM DKI Jakarta 85,88 dan Papua Pegunungan 55,25, terpaut lebih dari tiga puluh poin (Journalarta, 2026). Papua Pegunungan tetap satu-satunya provinsi di Indonesia dengan kategori pembangunan manusia “rendah”.

Catatan kedua menyangkut hubungan antara uang dan hasil. Pada 2014, BPK menghitung bahwa setiap tambahan dana Otsus sebesar Rp1 juta hanya menaikkan IPM Papua sebesar 0,000001521, nyaris nol (Jakarta Post, 2014). Kajian dalam Jurnal Budget DPR juga mencatat bahwa IPM tidak naik sebanding meskipun dana Otsus terus bertambah (Muhtarulloh, 2021). KPK pada 2025 menilai bahwa lebih dari Rp138,65 triliun dana Otsus Jilid I dampaknya terhadap kesejahteraan “belum signifikan” (Komisi Pemberantasan Korupsi [KPK], 2025).

Catatan ketiga yang paling mendasar: semua klaim itu diukur pada lapisan gejala. Tidak satu pun klaim resmi menyebut berapa kasus pelanggaran HAM yang sudah diselesaikan, berapa korban yang sudah dipulihkan, atau bagaimana sengketa sejarah sudah dibicarakan. Ketidakhadiran itu sendiri adalah data. Bagian berikut menguji Otsus pada keempat akar masalah satu per satu.

4.3 Empat pengujian terhadap akar masalah

4.3.1 Sejarah dan status politik

Janji undang-undang. Otsus tidak pernah dimaksudkan untuk membuka kembali soal status politik Papua. Namun undang-undang itu memuat tiga pintu kecil. Pasal 46 memerintahkan pembentukan KKR yang salah satu tugasnya adalah melakukan klarifikasi sejarah Papua. Pasal 2 mengizinkan lambang daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural, dengan penegasan bahwa lambang itu bukan simbol kedaulatan. Pasal 28 memberi penduduk Papua hak membentuk partai politik, yang oleh banyak pihak dibaca sebagai jalan untuk menyalurkan aspirasi politik secara damai.

Praktik. Ketiga pintu itu tertutup satu per satu. KKR tidak pernah dibentuk. Lambang daerah dibatasi oleh PP Nomor 77 Tahun 2007, yang melarang lambang daerah menyerupai lambang organisasi separatis, sehingga Bintang Kejora tetap diperlakukan sebagai barang pidana. Pasal 28 tidak pernah melahirkan satu partai lokal pun karena undang-undang hanya menyebut “partai politik”, bukan “partai politik lokal” seperti dalam UU Pemerintahan Aceh (Kabar24, 2019). Pada 2021, ketentuan itu dihapus sama sekali (Permana, 2021). Di Aceh, partai lokal menjadi jembatan yang membawa bekas kombatan ke dalam pemilu. Di Papua, jembatan itu dibongkar sebelum sempat dibangun.

Analisis. Bahkan pintu yang dijanjikan pun sudah disetel sejak awal. Pasal 46 menyebut bahwa klarifikasi sejarah dilakukan “untuk pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa” dalam NKRI (UU Nomor 21 Tahun 2001, Pasal 46 ayat 2). Hasil akhirnya sudah ditetapkan sebelum penyelidikan dimulai. Padahal inti sengketa sejarah Papua justru terletak pada pertanyaan apakah proses 1962–1969 sah. Otsus menjawab pertanyaan itu dengan diam, lalu menawarkan dana sebagai gantinya. Inilah yang disebut McGibbon (2004) sebagai kelemahan bawaan Otsus: ia disusun tanpa perundingan dengan pihak yang menggugat sejarah itu, sehingga tidak bisa dianggap sebagai kesepakatan oleh pihak yang paling perlu diyakinkan. *Papua Road Map* menawarkan dialog untuk akar ini (Widjojo dkk., 2009). Selama 25 tahun, dialog tidak pernah menjadi bagian dari Otsus.

4.3.2 Kekerasan negara dan pelanggaran HAM

Janji undang-undang. Bab XII UU Otsus, Pasal 45 sampai 47, memuat tiga janji: perwakilan Komnas HAM di Papua, Pengadilan HAM, dan KKR. Penjelasan umum menyebut pembentukan KKR dimaksudkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi di masa lalu. Bagi korban, inilah bagian Otsus yang paling dekat dengan pengalaman hidup mereka.

Praktik. Dua puluh tahun kemudian, Ketua Pansus Otsus DPR Komarudin Watubun mengakui bahwa revisi 2021 harus menjadi momentum untuk menjalankan pasal-pasal yang tidak berjalan selama dua dekade, termasuk Pengadilan HAM dan KKR (Saputro, 2021). Revisi itu disahkan tanpa menghidupkan keduanya. Alasan yang kerap dikemukakan adalah putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2006 yang membatalkan UU KKR nasional, padahal KKR Papua punya dasar hukum sendiri dalam Pasal 46. Gubernur Lukas Enembe pernah menugaskan Universitas Cenderawasih menyiapkan rancangan KKR, tetapi keputusan presiden yang dibutuhkan tidak pernah terbit (Antara, 2019).

Selama masa Otsus, hanya dua perkara pelanggaran HAM berat dari Papua yang sampai ke pengadilan, dan keduanya diadili di Makassar, bukan di Papua. Dalam perkara Abepura 2000, dua perwira polisi yang didakwa atas tanggung jawab komando dibebaskan pada September 2005 (RNZ, 2005). Dalam perkara Paniai 2014, terdakwanya hanya satu, seorang perwira penghubung berpangkat

mayor. Pada 8 Desember 2022, Pengadilan HAM Makassar juga membebaskannya, dengan dua dari lima hakim menyatakan pendapat berbeda (JPNN, 2022). Majelis mengakui bahwa pelanggaran HAM berat memang terjadi, tetapi tidak menemukan siapa yang bertanggung jawab (Republika, 2022). Direktur Amnesty International Indonesia Usman Hamid menyebut putusan itu "parodi keadilan" (Suryarandika, 2022). Sementara itu kekerasan terus berlangsung. KontraS mencatat 60.642 warga sipil mengungsi dan 732 orang tewas akibat konflik bersenjata (Kompas.com, 2023), dan pada Januari 2026 jumlah pengungsi internal telah mencapai 105.878 orang (Pamungkas, 2026).

Analisis. Otsus memperlakukan kekerasan sebagai urusan masa lalu yang cukup diselesaikan dengan lembaga, lalu tidak membentuk lembaganya. Di saat yang sama, sumber kekerasan yang sedang berlangsung, yaitu operasi keamanan dan pengerahan pasukan, berada sepenuhnya di luar kewenangan Otsus. Keamanan adalah urusan pusat. Akibatnya, pemerintah daerah Papua bisa membangun sekolah dengan dana Otsus, tetapi tidak bisa mencegah sekolah itu dijadikan pos aparat atau ditinggalkan gurunya karena konflik. Akar masalah kedua tidak hanya dibiarkan; ia terus diperbarui oleh kebijakan yang tidak bisa disentuh Otsus.

4.3.3 Kegagalan pembangunan

Janji undang-undang. Inilah wilayah yang paling banyak diurus Otsus. Dana Otsus diarahkan terutama untuk pendidikan dan kesehatan, ditambah dana tambahan infrastruktur. Revisi 2021 menaikkan dana menjadi 2,25 persen DAU, memecahnya menjadi dana umum (*block grant*) dan dana berbasis kinerja, serta membentuk Badan Khusus Percepatan Pembangunan Papua yang dipimpin wakil presiden (Hukumonline, 2021b).

Praktik. Ada kemajuan, dan itu harus diakui. Akses jalan, sekolah, dan puskesmas bertambah. IPM naik. Namun posisi Papua di peta nasional hampir tidak berubah, seperti terlihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Indikator pembangunan provinsi di Tanah Papua dibandingkan nasional

Wilayah	IPM 2025	UHH 2025 (tahun)	Kemiskinan Maret 2026 (%)
Papua Pegunungan	54,91	67,55	26,34
Papua Tengah	60,64	68,38	30,41
Papua Barat	68,48	—	18,68
Papua Selatan	69,54	—	—
Papua Barat Daya	70,55	—	—
Papua	74,69	—	18,39
Nasional	75,90	74,47	8,07
DKI Jakarta	85,05	—	—

Catatan: — berarti angka tidak dikutip; UHH = umur harapan hidup. Sumber: diolah dari rilis BPS sebagaimana dilaporkan Bisnis.com (2025), Andrianto (2025), Rachman (2025), Good News From Indonesia (2025), GoodStats (2025a, 2026), dan Katadata (2026).

Tabel 2 memperlihatkan bahwa empat dari lima provinsi dengan IPM terendah di Indonesia berada di Tanah Papua. Papua Tengah memiliki persentase penduduk miskin tertinggi di Indonesia, hampir empat kali angka nasional. Seluruh provinsi Papua menempati enam peringkat terbawah umur harapan hidup (GoodStats, 2025a). Di tingkat kabupaten, Intan Jaya, Deiyai, Puncak, dan Paniai, yang semuanya wilayah pegunungan dan wilayah konflik, mencatat angka kemiskinan di atas 36 persen (GoodStats, 2025b). Kajian KOMPAK menemukan bahwa orang asli Papua 1,7 sampai 1,9 kali lebih mungkin miskin dibanding penduduk bukan asli, dan selisih harapan hidup keduanya mencapai 4,23 tahun (KOMPAK, 2022). Angka Provinsi Papua sebesar 74,69 juga perlu dibaca hati-hati. Sesudah pemekaran 2022, provinsi itu tinggal mencakup wilayah utara yang relatif lebih maju, sehingga angkanya lebih banyak mencerminkan perubahan batas wilayah daripada perbaikan kesejahteraan.

Analisis. Pada akar ketiga inilah Otsus paling banyak bekerja, dan justru di sini terlihat batas pendekatannya. Kemiskinan dan keterbelakangan diperlakukan sebagai kekurangan uang, sehingga obatnya adalah tambahan uang. Padahal peta kemiskinan di Papua berimpit dengan peta konflik dan peta wilayah orang asli. Kabupaten termiskin adalah kabupaten pegunungan yang paling banyak mengalami operasi keamanan dan pengungsian. Dana Otsus tidak bisa menjangkau anak yang sekolahnya ditinggalkan guru, atau keluarga yang kebunnya ditinggalkan karena mengungsi. Gejala kegagalan pembangunan diobati, tetapi sebabnya, yakni kekerasan dan peminggiran, terus memproduksi gejala baru.

4.3.4 Marginalisasi dan diskriminasi orang asli Papua

Janji undang-undang. Otsus memuat sejumlah afirmasi: gubernur dan wakil gubernur harus orang asli Papua, MRP memberi pertimbangan dan persetujuan atas hal-hal yang menyangkut hak orang asli Papua, rekrutmen politik memprioritaskan orang asli Papua, dan Pasal 76 memberi MRP serta DPRP hak veto atas pemekaran. Revisi 2021 menambah kursi pengangkatan bagi orang asli Papua di DPRP dan DPRK.

Praktik. Afirmasi jabatan memang berjalan di tingkat provinsi, dan banyak kursi bupati juga diisi orang asli Papua. Namun syarat orang asli Papua tidak berlaku untuk bupati dan wali kota, sehingga MRP Papua Tengah masih harus membawa soal itu ke Mahkamah Konstitusi pada 2024 (MKRI, 2025). Pada saat yang sama, perimbangan penduduk terus bergeser. Pada 1971, orang Papua diperkirakan sekitar 96 persen penduduk. Sensus 2010 menunjukkan proporsi orang Papua sekitar 66 persen secara keseluruhan, dengan penurunan tajam di wilayah pesisir dan perkotaan; di Keerom, orang Papua tinggal sekitar 40 persen (Elmslie, 2010, 2017). Pasar, toko, dan sebagian besar usaha di kota-kota Papua dikuasai pendatang, sementara banyak orang Papua bertahan di sektor subsisten (Widjojo dkk., 2009).

Perlindungan kewenangan juga melemah. Revisi 2021 menambahkan Pasal 76 ayat (2) yang membolehkan pemerintah pusat dan DPR memekarkan provinsi tanpa persetujuan MRP dan DPRP. Ketua MRP Timotius Murib menyebut tiga undang-undang provinsi baru sebagai “keinginan Jakarta, bukan keinginan orang asli Papua” (Akbar, 2022). Usman Hamid menjelaskan bahwa mekanisme yang semula wajib melalui persetujuan dua lembaga representasi orang asli Papua dibuat tidak efektif oleh tambahan ayat itu (Sidebang, 2022). MRP menggugat ke Mahkamah Konstitusi, tetapi

permohonannya ditolak pada 31 Agustus 2022, ketika provinsi-provinsi baru sudah ditetapkan (MKRI, 2022).

Analisis. Otsus memberi orang Papua kursi, tetapi tidak memberi mereka kendali atas hal-hal yang menentukan nasib kolektifnya: arus migrasi, tanah adat, dan bentuk wilayah. Lebih jauh, pemekaran menambah jabatan dan birokrasi, yang membuka lapangan kerja baru bagi pendatang lebih cepat daripada bagi orang asli Papua. Afirmasi jabatan bekerja pada lapisan elite, sedangkan marginalisasi berlangsung pada lapisan demografi dan ekonomi rakyat. Rekognisi yang dijanjikan berubah menjadi representasi simbolik di puncak, sementara di bawah, orang Papua makin menjadi minoritas di kotanya sendiri.

4.4 Aspek lintas: janji yang tidur, uang yang bocor, suara yang dibungkam

4.4.1 Lembaga yang dijanjikan dan nasibnya

Keempat pengujian di atas bertemu pada satu pola: ketentuan yang paling dekat dengan akar masalah adalah ketentuan yang paling jarang dijalankan. Tabel 3 menyandingkan janji-janji itu dengan kenyataannya.

Tabel 3. Janji UU Otsus dan realisasinya hingga 2026

Ketentuan UU 21/2001	Akar yang disasar	Keadaan hingga 2026
Dana Otsus 2% DAU (Pasal 34)	Kegagalan pembangunan	Disalurkan; Rp138,65 triliun bersama DTI (2002–2021); naik menjadi 2,25% sejak revisi 2021
Gubernur dan wakil gubernur orang asli Papua (Pasal 12)	Marginalisasi	Berjalan
Majelis Rakyat Papua (Pasal 19–25)	Marginalisasi	Dibentuk 2005, empat tahun terlambat; kewenangannya terus dipersoalkan di MK
Persetujuan MRP dan DPRP atas pemekaran (Pasal 76)	Marginalisasi	Dilewati pada 2003; dilemahkan dengan ayat (2) pada 2021
Lambang daerah sebagai simbol kultural (Pasal 2)	Sejarah dan identitas	Dibatasi PP 77/2007
Hak membentuk partai politik (Pasal 28)	Sejarah dan status politik	Tidak pernah terwujud; dihapus pada 2021
Perwakilan Komnas HAM (Pasal 45)	Kekerasan negara	Ada
Pengadilan HAM di Papua (Pasal 45)	Kekerasan negara	Tidak dibentuk; perkara Abepura dan Paniai diadili di Makassar
Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Pasal 46)	Kekerasan negara; sejarah	Tidak dibentuk

Sumber: diolah dari UU 21/2001 dan UU 2/2021; Kurniati (2021); Saputro (2021); Permana (2021); Sidebang (2022); MKRI (2022, 2025).

Polanya sulit diabaikan. Ketentuan yang berupa uang dan jabatan berjalan. Ketentuan yang menuntut negara membuka diri, yaitu pengadilan, komisi kebenaran, partai politik, dan hak veto orang Papua

atas wilayahnya, tidak berjalan atau ditarik. Ini bukan kebetulan administratif. Ketentuan kelompok pertama hanya membutuhkan transfer anggaran dan pemilihan pejabat. Ketentuan kelompok kedua membutuhkan keputusan presiden, peraturan pemerintah, atau kesediaan pusat melepas kendali, dan keputusan itu tidak pernah datang.

4.4.2 Tata kelola dana: korupsi sebagai gejala, bukan sebab

Tak ada pembahasan Otsus yang lengkap tanpa soal korupsi. BPK pada 2011 melaporkan kerugian negara sebesar Rp4,12 triliun dari penggunaan dana Otsus Papua dan Papua Barat tahun 2002–2010 (Hukumonline, 2011). BPK juga menemukan dana Otsus senilai Rp1,85 triliun disimpan dalam deposito, padahal semestinya membiayai pendidikan dan kesehatan (Antara, 2011). Kajian KOMPAK mencatat bahwa pada 2018 lebih dari separuh kabupaten di Papua mendapat opini disklaimer atau tidak wajar, dan hanya 527 dari sekitar 1.500 rekomendasi BPK periode 2008–2019 yang ditindaklanjuti (KOMPAK, 2022). Mahfud MD pada 2022 mengakui bahwa pengelolaan dana Otsus “dari dulu tidak beres” (Pratama, 2022).

Namun narasi korupsi perlu dibaca dengan hati-hati. Di tangan pejabat pusat, ia sering berfungsi memindahkan seluruh beban kegagalan Otsus ke pundak elite Papua. Kalimat “dana sudah besar, tetapi dikorupsi” menyiratkan bahwa rancangan Otsus sudah benar dan yang salah hanya pelaksananya. Padahal lemahnya tata kelola juga merupakan produk rancangan. Dana dikirim dalam jumlah besar tanpa rancangan induk selama dua dekade, tanpa peraturan pelaksana yang jelas, dan dengan pengawasan pusat yang baru serius diperketat sesudah 2021 (KOMPAK, 2022). Mahfud sendiri menyebut seluruh aliran dana ke Papua sejak 2001, termasuk belanja kementerian dan dana transfer, mencapai lebih dari Rp1.000 triliun, sementara rakyat tetap miskin (Aminudin, 2022). Angka itu mencakup belanja kementerian dan lembaga pusat, bukan hanya dana yang dikelola pemerintah daerah. Artinya, tanggung jawab atas hasil yang mengecewakan tidak bisa dibebankan kepada elite Papua saja. Korupsi adalah gejala dari sistem yang memperlakukan Otsus sebagai urusan transfer uang. Memberantasnya penting, tetapi tidak akan menyentuh satu pun dari empat akar masalah.

4.4.3 Partisipasi: dievaluasi tanpa didengar

UU Otsus Pasal 77 menyebut bahwa usul perubahan undang-undang dapat diajukan oleh rakyat Papua melalui MRP dan DPRP. Menjelang berakhirnya dana Otsus tahap pertama pada 2021, MRP menjalankan amanat itu dengan menggelar rapat dengar pendapat di berbagai wilayah adat.

Hasilnya, rapat di Merauke dibubarkan dan peserta ditangkap dengan tuduhan makar, termasuk dua anggota dan sejumlah staf MRP (Mariani & Aqil, 2020). Revisi kemudian disusun oleh pemerintah dan DPR. Pengacara hak asasi manusia Veronica Koman menyebut hasilnya undang-undang “dari, oleh, dan untuk Jakarta” (CNN Indonesia, 2021b).

Ketika MRP menempuh jalur hukum, Mahkamah Konstitusi menyatakan MRP tidak memiliki kedudukan hukum untuk menguji sebagian norma yang dipersoalkan (MKRI, 2022). Lembaga yang dibentuk Otsus untuk melindungi hak orang asli Papua ternyata tidak cukup kuat untuk mempertahankan Otsus itu sendiri. Pola ini menjelaskan mengapa banyak orang Papua tidak melihat Otsus sebagai milik mereka. Mereka diajak menerima, tetapi tidak diajak menentukan.

4.5 Mengapa Otsus mengobati gejala

Dari uraian di atas, setidaknya ada empat kekeliruan desain yang membuat Otsus terus bekerja pada gejala.

Pertama, Otsus adalah pemberian, bukan kesepakatan. Dari kajian Ghai (2000) dapat ditarik tiga syarat agar otonomi meredam konflik: dirancang bersama, dijamin dari penarikan sepihak, dan disertai mekanisme penyelesaian sengketa. Otsus Papua tidak memenuhi ketiganya. Ia disusun tanpa perundingan dengan pihak yang menuntut merdeka. Ia diubah sepihak pada 2021 meskipun MRP, lembaga yang dibentuknya sendiri, menolak. Ketika sengketa muncul, satu-satunya jalan adalah Mahkamah Konstitusi, yang memutus setelah pemekaran berjalan. Otonomi yang bisa ditarik kapan saja oleh pemberinya tidak akan dipercaya oleh penerimanya.

Kedua, keamanan dipisahkan dari otonomi. Sumber kekerasan yang paling nyata, yakni pengerahan pasukan dan operasi militer, berada sepenuhnya di tangan pusat. Otsus memberi Papua kewenangan atas sekolah dan puskesmas, tetapi tidak atas pasukan yang beroperasi di sekitar sekolah dan puskesmas itu. Selama itu, akar kedua akan terus diperbarui, dan akar ketiga akan terus kehilangan hasil pembangunan karena konflik dan pengungsian.

Ketiga, logika fiskal menggantikan logika politik. Setiap kali Otsus dinilai gagal, jawaban Jakarta adalah menambah dana, memperketat pengawasan dana, atau menambah provinsi. Revisi 2021 menaikkan dana dan memperkuat kendali pusat atas penggunaannya. Pemekaran 2022 menambah birokrasi. Tidak satu pun langkah itu menyentuh sejarah, impunitas, atau relasi kuasa. Dana menjadi bahasa negara untuk menghindari percakapan yang lebih sulit, dan setiap kenaikan dana lalu dibingkai sebagai bukti kemurahan hati.

Keempat, suara Papua diperlakukan sebagai ancaman keamanan. Bendera budaya dipidanakan, rapat evaluasi dibubarkan dengan tuduhan makar, dan penolakan terhadap pemekaran dibaca sebagai suara minoritas yang dimanfaatkan kelompok separatis. Dengan cara pandang seperti ini, kritik terhadap Otsus tidak pernah menjadi masukan kebijakan. Ia menjadi alasan untuk memperketat keamanan, yang pada gilirannya memperdalam akar masalah kedua dan keempat.

Keempat kekeliruan ini saling mengunci. Karena Otsus tidak disepakati, pusat merasa bebas mengubahnya. Karena keamanan di luar Otsus, kekerasan terus berlangsung. Karena kekerasan berlangsung, pembangunan tidak sampai. Karena pembangunan tidak sampai, pusat menambah dana dan kendali. Karena orang Papua memprotes, protes itu dibaca sebagai ancaman. Lingkaran ini menjelaskan mengapa 25 tahun Otsus menghasilkan kenaikan angka tanpa perubahan rasa.

5. Kesimpulan dan Rekomendasi

5.1 Kesimpulan

Seperempat abad Otonomi Khusus Papua menghasilkan dua kenyataan yang berjalan bersamaan. Kenyataan pertama dapat diukur: dana ratusan triliun rupiah, IPM yang naik, jabatan publik yang diisi orang asli Papua, dan lembaga kultural yang berdiri. Kenyataan kedua sulit diukur tetapi paling dirasakan: kekerasan yang terus berlangsung, pelanggaran HAM yang tidak diadili, sejarah yang tidak boleh dibicarakan, dan orang Papua yang makin terdesak di kotanya sendiri. Klaim pemerintah tentang Otsus sebagai penghargaan dan pengakuan bersandar sepenuhnya pada kenyataan pertama.

Pengujian terhadap empat akar masalah *Papua Road Map* menunjukkan bahwa Otsus menyentuh, secara terbatas, akar kegagalan pembangunan dan sebagian akar marginalisasi melalui dana dan afirmasi jabatan. Akar sejarah dan status politik serta akar kekerasan negara tidak tersentuh. Instrumen yang dirancang untuk keduanya, yakni KKR, Pengadilan HAM, partai politik, dan lambang daerah, tidak dibentuk, dibatasi, atau dihapus. Perlindungan terhadap marginalisasi melalui hak veto MRP dan DPRP atas pemekaran juga ditarik pada 2021.

Kegagalan ini bukan semata kegagalan pelaksanaan. Ia berakar pada desain: Otsus diberikan tanpa kesepakatan, dapat diubah sepihak, memisahkan keamanan dari otonomi, menjawab persoalan politik dengan uang, dan memperlakukan suara Papua sebagai ancaman. Karena itu, perbaikan tata kelola dana, betapapun pentingnya, tidak akan menyelesaikan masalah Papua. Otsus telah mengobati gejala dengan dosis yang makin besar, sementara penyakitnya dibiarkan.

5.2 Rekomendasi

Rekomendasi berikut tidak dimaksudkan sebagai pengganti seluruh kebijakan, melainkan sebagai langkah yang langsung menyasar akar masalah yang selama ini dibiarkan.

1. **Hidupkan pasal-pasal yang tidur.** Presiden dapat segera menerbitkan keputusan presiden tentang KKR Papua sesuai Pasal 46 ayat (3), atas usulan gubernur, dan membentuk Pengadilan HAM di Papua sesuai Pasal 45. Mandat klarifikasi sejarah perlu dibuka tanpa kesimpulan yang ditetapkan lebih dulu.

2. **Kembalikan kewenangan yang ditarik.** Persetujuan MRP dan DPRP atas pemekaran perlu dipulihkan, dan setiap perubahan UU Otsus berikutnya hanya dilakukan melalui mekanisme Pasal 77 dengan persetujuan lembaga representasi orang asli Papua.

3. **Masukkan keamanan ke dalam percakapan Otsus.** Evaluasi Otsus harus mencakup kebijakan keamanan, jumlah pasukan non-organik, dan dampaknya terhadap pengungsian. Penarikan bertahap pasukan dari wilayah sipil dan pemulangan pengungsi perlu menjadi indikator keberhasilan, setara dengan IPM.

4. **Ukur keberhasilan dengan ukuran akar.** Indikator Otsus perlu dipilah menurut orang asli Papua dan bukan orang asli Papua, serta mencakup penyelesaian kasus HAM, pemulihan korban, perlindungan tanah adat, dan perimbangan penduduk.

5. **Buka jalan dialog.** Dialog Jakarta–Papua yang setara, sebagaimana direkomendasikan *Papua Road Map*, perlu ditempatkan sebagai pelengkap Otsus, bukan dianggap ancaman terhadapnya. Tanpa percakapan tentang sejarah, Otsus akan terus dibaca sebagai cara negara menghindari pertanyaan yang paling penting.

Peringatan 25 tahun Otsus semestinya tidak berhenti pada perayaan angka. Ia dapat menjadi saat bagi negara untuk mengakui bahwa pengakuan yang sesungguhnya bukan diukur dari besarnya dana yang dikirim, melainkan dari kesediaan mendengar dan memulihkan.

Daftar Pustaka

Akbar, N. A. (2022, 30 Juni). Kritik pengesahan pemekaran, MRP: DOB Papua tak libatkan rakyat. *Republika*. https://news.republika.co.id/berita/rea4g8436/kritik-pengesahan-pemekaran-mrp-dob-papua-tak-libatkan-rakyat

Aminudin, M. (2022, 23 September). Mahfud Md ungkap dana otsus Papua Rp 1000,7 T banyak yang dikorupsi. *detikJatim*. https://www.detik.com/jatim/berita/d-6308422/mahfud-md-ungkap-dana-otsus-papua-rp-1000-7-t-banyak-yang-dikorupsi

Andrianto, R. (2025, 5 November). BPS: Indeks pembangunan manusia RI capai 75,90 di 2025, naik 0,88 poin. *CNBC Indonesia*. https://www.cnbcindonesia.com/news/20251105115944-4-682466/bps-indeks-pembangunan-manusia-ri-capai-7590-di-2025-naik-088-poin

Anggrainy, F. C. (2022, 26 April). MRP minta DPR tunda pembahasan pemekaran Papua. *detikNews*. https://news.detik.com/berita/d-6052257/mrp-minta-dpr-tunda-pembahasan-pemekaran-papua

Antara. (2011, 20 April). *Kemdagri dalami temuan BPK soal dana otsus*. https://m.antaranews.com/amp/berita/255055/kemdagri-dalami-temuan-bpk-soal-dana-otsus

Antara. (2019). *Akademisi Uncen berharap Jokowi merespons pembentukan KKR*. https://www.antaranews.com/berita/1134408/akademisi-uncen-berharap-jokowi-merespons-pembentukan-kkr

Bertrand, J. (2004). *Nationalism and ethnic conflict in Indonesia*. Cambridge University Press.

Bertrand, J. (2007). Indonesia's quasi-federalist approach: Accommodation amid strong integrationist tendencies. *International Journal of Constitutional Law*, 5(4), 576–605.

Bisnis.com. (2020, 4 Desember). *Pemerintah klaim otsus Papua berhasil turunkan tekan angka kemiskinan*. https://ekonomi.bisnis.com/read/20201204/9/1326302/pemerintah-klaim-otsus-papua-berhasil-turunkan-tekan-angka-kemiskinan

Bisnis.com. (2025, 5 November). *Indeks pembangunan manusia 2025: Jakarta tertinggi, Papua Pegunungan paling rendah*. https://ekonomi.bisnis.com/read/20251105/9/1926396/indeks-pembangunan-manusia-2025-jakarta-tertinggi-papua-pegunungan-paling-rendah

Chauvel, R., & Bhakti, I. N. (2004). *The Papua conflict: Jakarta's perceptions and policies* (Policy Studies No. 5). East-West Center Washington.

CNN Indonesia. (2020a, 19 November). *Lebih dari 50 orang jadi tersangka makar terkait rapat MRP*. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201119114428-12-571798/lebih-dari-50-orang-jadi-tersangka-makar-terkait-rapat-mrp

CNN Indonesia. (2020b, 20 November). *Kurang bukti kasus makar, Polri lepas 54 peserta rapat MRP*. https://indoleft.org/news/2020-11-20/54-arrested-at-special-autonomy-hearing-released-due-to-lack-of-evidence.html

CNN Indonesia. (2021a, 15 Juli). *RUU Otsus Papua disahkan DPR hari ini*. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210715082534-32-667913/ruu-otsus-papua-disahkan-dpr-hari-ini

CNN Indonesia. (2021b, 15 Juli). *Veronica kritik UU Otsus Papua: Dari, oleh dan untuk Jakarta*. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210715135941-20-668254/veronica-kritik-uu-otsus-papua-dari-oleh-dan-untuk-jakarta

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia [DPR RI]. (2021). *Laporan kunjungan kerja Panitia Khusus RUU Otsus Papua, 1–5 Mei 2021*. Sekretariat Jenderal DPR RI.

Elmslie, J. (2010). *West Papuan demographic transition and the 2010 Indonesian census: "Slow motion genocide" or not?* (CPACS Working Paper No. 11/1). Centre for Peace and Conflict Studies, University of Sydney.

Elmslie, J. (2017). The great divide: West Papuan demographics revisited; settlers dominate coastal regions but the highlands still overwhelmingly Papuan. *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, 15(2).

Ghai, Y. (Ed.). (2000). *Autonomy and ethnicity: Negotiating competing claims in multi-ethnic states*. Cambridge University Press.

Good News From Indonesia. (2025, 6 November). *IPM 2025 meningkat! Cek skor indeks pembangunan manusia di daerahmu*. https://www.goodnewsfromindonesia.id/2025/11/06/ipm-2025-meningkat-cek-skor-indeks-pembangunan-manusia-di-daerahmu

GoodStats. (2025a). *10 provinsi dengan umur harapan hidup terendah 2025*. https://data.goodstats.id/statistic/10-provinsi-dengan-umur-harapan-hidup-terendah-2025-aXBxp

GoodStats. (2025b). *10 kabupaten/kota dengan persentase penduduk miskin terbanyak 2025*. https://data.goodstats.id/statistic/10-kabupatenkota-dengan-persentase-penduduk-miskin-terbanyak-2025-NYvsg

GoodStats. (2026). *10 provinsi dengan persentase penduduk miskin tertinggi pada Maret 2026*. https://data.goodstats.id/statistic/10-provinsi-dengan-persentase-penduduk-miskin-tertinggi-pada-maret-2026-C4ybx

Hukumonline. (2011). *BPK sinyalir dana otsus Papua dikorupsi*. https://www.hukumonline.com/berita/a/bpk-sinyalir-dana-otsus-papua-dikorupsi-lt4db026618bd30/

Hukumonline. (2021a). *Revisi UU Otsus, jalur cepat Papua menuju sejahtera*. https://www.hukumonline.com/berita/a/revisi-uu-otsus--jalur-cepat-papua-menuju-sejahtera-lt611f0fdc0c35b

Hukumonline. (2021b). *UU Otsus Papua bentuk lembaga negara baru*. https://www.hukumonline.com/berita/a/uu-otsus-papua-bentuk-lembaga-negara-baru-lt60f3c84fa29e4

InfoPublik. (2024). *Kemendagri: Indeks pembangunan di Papua naik 5,6 persen*. https://infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/877814/kemendagri-indeks-pembangunan-di-papua-naik-56-persen

InfoPublik. (2026, 5 November). *BPS catat indeks pembangunan manusia Indonesia 2026 meningkat menjadi 76,59*. https://infopublik.id/kategori/nasional-sosial-budaya/996086/bps-catat-indeks-pembangunan-manusia-indonesia-2026-meningkat-menjadi-7659

International Crisis Group [ICG]. (2010). *Indonesia: The deepening impasse in Papua* (Asia Briefing No. 108).

Investortrust. (2025, 17 Desember). *Dana otsus kembali penuh, Pigai: Rasa cinta Prabowo ke rakyat Papua*. https://investortrust.id/national/88890/dana-otsus-kembali-penuh-pigai-rasa-cinta-prabowo-ke-rakyat-papua

Jakarta Post. (2014, 5 Maret). *In Papua, many still live in poverty despite abundant funds*. https://www.thejakartapost.com/news/2014/03/05/in-papua-many-still-live-poverty-despite-abundant-funds

Journalarta. (2026, 6 November). *IPM Indonesia 2026 naik ke 76,59, Bali dan Kaltim masuk kategori sangat tinggi*. https://journalarta.com/news/2026/11/06/ipm-indonesia-2026-naik-ke-7659-bali-dan-kaltim-masuk-kategori-sangat-tinggi/

JPNN. (2022, 10 Desember). *Terdakwa kasus Paniai divonis bebas, ini pernyataan sikap PGI*. https://m.jpnn.com/news/terdakwa-kasus-paniai-divonis-bebas-ini-pernyataan-sikap-pgi

Kabar24. (2015, 13 Februari). *Pemerintah kaji ulang penundaan pembahasan revisi UU Otsus Papua*. https://kabar24.bisnis.com/read/20150213/15/402181/pemerintah-kaji-ulang-penundaan-pembahasan-revisi-uu-otsus-papua

Kabar24. (2019, 9 September). *Ingin punya partai lokal seperti Aceh, UU Otsus Papua diminta pendapat ke MK*. https://kabar24.bisnis.com/read/20190909/15/1146164/ingin-punya-partai-lokal-seperti-aceh-uu-otsus-papua-diminta-pendapat-ke-mk

Katadata. (2026, 7 September). *Maret 2026, jumlah penduduk miskin di Papua 165,98 ribu jiwa*. https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2026/09/07/maret-2026-jumlah-penduduk-miskin-di-papua-165-98-ribu-jiwa

Katharina, R. (2018). *Menakar capaian otonomi khusus Papua*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Komisi Pemberantasan Korupsi [KPK]. (2025). *Kolaborasi KPK-GIZ dorong penguatan pengawasan dana otonomi khusus: Wujudkan Papua sehat, cerdas, dan produktif*. https://kpk.go.id/id/ruang-informasi/berita/kolaborasi-kpk-giz-dorong-penguatan-pengawasan-dana-otonomi-khusus-wujudkan-papua-sehat-cerdas-dan-produktif

KOMPAK. (2022). *Optimalisasi pelaksanaan PP 107 Tahun 2021* [Policy brief]. Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan.

Kompas.com. (2023, 22 Februari). *KontraS sebut 60.642 warga sipil mengungsi dan 732 tewas akibat konflik*. https://nasional.kompas.com/read/2023/02/22/13301631/kontras-sebut-60642-warga-sipil-mengungsi-dan-732-tewas-akibat-konflik

Kurniati, D. (2021, 26 Januari). Dua dekade, dana otsus Papua dan Papua Barat capai ratusan triliun. *DDTCNews*. https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/27261/dua-dekade-dana-otsus-papua-dan-papua-barat-capai-ratusan-triliun

Lapidoth, R. (1997). *Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts*. United States Institute of Peace Press.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia [MKRI]. (2021, 16 November). *Mahfud MD: Papua Special Autonomy Law affirms Papua's legitimacy in NKRI*. https://en.mkri.id/news/details/2021-11-16/Mahfud_MD:_Papua_Special_Autonomy_Law_Affirms_Papua's_Legitimacy_in_NKRI

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia [MKRI]. (2022, 1 September). *Court rejects MRP's petition on Papua Special Autonomy Law*. https://en.mkri.id/news/details/2022-09-01/Court_Rejects_MRP's_Petition_on_Papua_Special_Autonomy_Law

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia [MKRI]. (2025). *Summary of decision for case number 110/PUU-XXII/2024 concerning expansion of the authority of the Papuan People's Assembly*. https://en.mkri.id/download/summary/summary_2175_1741656801_872e70ddc204c22d5c84.pdf

Mariani, E., & Aqil, A. M. I. (2020, 18 November). Papua special autonomy evaluation meeting cut short, participants arrested. *The Jakarta Post*. https://www.thejakartapost.com/news/2020/11/18/papua-special-autonomy-evaluation-meeting-cut-short-participants-arrested.html

McGibbon, R. (2004). *Secessionist challenges in Aceh and Papua: Is special autonomy the solution?* (Policy Studies No. 10). East-West Center Washington.

Muhtarulloh, F. (2021). Analisis dampak dana otonomi khusus Papua dan Papua Barat terhadap IPM. *Jurnal Budget*, 6(1). https://ejurnal.dpr.go.id/index.php/jurnalbudget/article/download/76/68

Pamungkas, C. (2026, 9 Februari). *Pathways to peace in West Papua: The need for a humanitarian pause and inclusive dialogue*. Asia Pacific Solidarity Network. https://www.asia-pacific-solidarity.net/news/2026-02-09/pathways-peace-west-papua-need-humanitarian-pause-and-inclusive-dialogue.html

Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah.

Permana, R. H. (2021, 17 Juli). RUU Otsus Papua jadi UU, warga Papua tak bisa bikin parpol? *detikNews*. https://news.detik.com/berita/d-5646835/ruu-otsus-papua-jadi-uu-warga-papua-tak-bisa-bikin-parpol

Pratama, W. (2022, 25 September). Mahfud MD: Pengelolaan dana otsus dari dulu tidak beres. *Suara Surabaya*. https://www.suarasurabaya.net/?p=584773

Rachman, A. (2025, 5 November). Papua Barat Daya naik kelas, pembangunan manusianya masuk level tinggi. *CNBC Indonesia.* https://www.cnbcindonesia.com/news/20251105120738-4-682479/papua-barat-daya-naik-kelas-pembangunan-manusianya-masuk-level-tinggi

Republika. (2022, 8 Desember). *Terdakwa kasus HAM Paniai dibebaskan, Komnas HAM kecewa.* https://news.republika.co.id/berita/rmkprb330/terdakwa-kasus-ham-paniai-dibebaskan-komnas-ham-kecewa

Resosudarmo, B. P., Mollet, J. A., Raya, U. R., & Kaiwai, H. (2014). Development in Papua after special autonomy. Dalam H. Hill (Ed.), *Regional dynamics in a decentralized Indonesia* (hlm. 433–459). ISEAS.

RNZ. (2005, 9 September). *Papua secession campaigners scorn acquittal of Indonesian police officer*. https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/157405/papua-secession-campaigners-scorn-acquittal-of-indonesian-police-officer

Saputro, F. A. (2021, 8 Juni). Revisi UU Otsus Papua ditargetkan selesai Juli 2021. *Republika.* https://news.republika.co.id/berita/quduwr328/revisi-uu-otsus-papua-ditargetkan-selesai-juli-2021

Sidebang, F. (2022, 30 Juni). Amnesty Internasional Indonesia dan MRP kritik pengesahan DOB Papua. *Republika*. https://news.republika.co.id/berita/rea9nc396/amnesty-internasional-indonesia-dan-mrp-kritik-pengesahan-dob-papua

Suryarandika, R. (2022, 9 Desember). Amnesty: Putusan kasus Paniai parodi keadilan. *Republika.* https://news.republika.co.id/berita/rmm3sd428/amnesty-putusan-kasus-paniai-parodi-keadilan

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Pegunungan.

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya.

Widjojo, M. S., Elisabeth, A., Al Rahab, A., Pamungkas, C., & Dewi, R. (2009). *Papua road map: Negotiating the past, improving the present and securing the future*. Yayasan Obor Indonesia, LIPI, & TIFA Foundation.

Cara Mengutip (APA 7)

Dumupa, Y. (2026). *Seperempat abad otonomi khusus Papua: Mengobati gejala, membiarkan akar masalah* [Kajian ilmiah]. Yakobus Dumupa. https://yakobusdumupa.com/kajian/seperempat-abad-otonomi-khusus-papua