

Otsus Papua kontemporer dalam gagasan satu kesatuan

Mohammad Musa'ad, Untung Muhdiarta, Muliadi Anangkota*

Universitas Cenderawasih, Papua, Indonesia

Abstrak

Artikel ini merumuskan kerangka konseptual “enam kesatuan”—kesatuan kultur, ekosistem, ekonomi, politik-pemerintahan, otonomi khusus, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia—sebagai lensa analisis pelaksanaan Otonomi Khusus (Otsus) Papua pascapemekaran menjadi enam provinsi. Kajian ini merupakan studi kepustakaan dengan pendekatan analisis kebijakan. Data sekunder dihimpun dari peraturan perundang-undangan, dokumen resmi pemerintah, statistik BPS dan Kementerian Keuangan, serta literatur akademik, kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis isi kualitatif. Pelaksanaan Otsus Jilid I (2002–2021) menyalurkan Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur sebesar Rp138,65 triliun untuk Papua dan Papua Barat, namun capaian pembangunan manusia masih tertinggal: pada 2024 Papua Pegunungan mencatat Indeks Pembangunan Manusia terendah nasional sebesar 54,43. Kesenjangan antara besaran fiskal dan hasil pembangunan mengindikasikan bahwa persoalan utama Otsus terletak pada tata kelola dan koherensi kebijakan, bukan pada ketersediaan dana. Kajian bersifat konseptual berbasis data sekunder, belum diuji melalui penelitian lapangan maupun pengukuran empiris atas keenam dimensi kesatuan. Kerangka enam kesatuan dapat digunakan sebagai instrumen koordinasi lintas provinsi dalam perencanaan pembangunan, pengelolaan ekosistem, dan penyaluran dana Otsus berbasis kinerja. Artikel ini menawarkan kerangka integratif yang menghubungkan desentralisasi asimetris dengan dimensi kultural dan ekologis Papua, yang belum banyak dijumpai dalam literatur Otsus pascapemekaran.

Kata Kunci: Otonomi Khusus, Papua, Desentralisasi Asimetris, Pemekaran Wilayah, Integrasi Nasional

***Penulis Koresponden:**

anangkotapapua@gmail.com

PENDAHULUAN

Kajian mengenai Otonomi Khusus (Otsus) Papua kembali menjadi diskursus penting dalam studi pemerintahan di Indonesia, terutama setelah Papua mengalami perubahan geopolitik signifikan melalui pemekaran menjadi enam provinsi. Transformasi ini tidak hanya memengaruhi struktur administrasi, tetapi juga berdampak pada tata kelola politik, pengelolaan sumber daya, dinamika identitas, serta relasi Papua dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perubahan tersebut menuntut analisis baru yang lebih komprehensif, kritis, dan reflektif untuk memahami bagaimana Otsus beroperasi dalam konfigurasi baru Papua kontemporer.

Urgensi kajian ini pertama-tama berkaitan dengan perubahan mendasar pada cara negara mengelola wilayah Papua. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua—yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021—Papua diposisikan sebagai daerah dengan status khusus yang memperoleh kewenangan besar untuk mengelola dirinya sendiri, khususnya dalam perlindungan Orang Asli Papua (OAP), pembangunan manusia, pengaturan kelembagaan adat, dan pengelolaan dana afirmasi. Namun, pelaksanaan Otsus selalu berada dalam ketegangan antara harapan masyarakat Papua, kapasitas pemerintah daerah, dan strategi integrasi yang diterapkan oleh pemerintah pusat. Dengan hadirnya enam provinsi baru, kompleksitas tersebut meningkat karena kewenangan Otsus perlu diterjemahkan dalam konteks yang lebih beragam, lebih terfragmentasi, namun sekaligus lebih dekat kepada masyarakat.

Kedua, urgensi kajian ini muncul dari kebutuhan untuk memastikan bahwa proses pemekaran tidak memunculkan fragmentasi identitas atau primordialisme baru yang dapat melemahkan solidaritas antar-OAP. Papua secara historis dikenal memiliki keragaman etnis dan linguistik yang tinggi—lebih dari 250 suku dan bahasa—namun tetap memiliki satu imajinasi kolektif tentang ke-Papua-an. Identitas ini dibangun melalui pengalaman sejarah, hubungan dengan tanah adat, narasi politik, dan simbol-simbol budaya. Pemekaran provinsi berpotensi memunculkan identitas-identitas administratif yang lebih sempit, sehingga kajian ini penting untuk memastikan bahwa identitas Papua tetap menjadi prinsip pemersatu di tengah perubahan struktur pemerintahan. Di sinilah relevansi konsep “enam kesatuan Papua” menjadi fundamental.

Ketiga, persoalan efektifitas tata kelola Otsus dalam enam provinsi perlu dikaji secara lebih sistematis. Para akademisi pemerintahan Indonesia, seperti Rasyid (2010), menegaskan bahwa otonomi daerah bukan sekadar pembagian kewenangan, tetapi merupakan instrumen pemberdayaan masyarakat dan peningkatan efisiensi pelayanan publik. Sementara Purwoko (2019) menekankan bahwa Otsus Papua adalah bentuk *affirmative policy* yang dirancang untuk memperbaiki ketertinggalan historis dan melindungi hak-hak OAP. Dengan hadirnya provinsi-provinsi baru, pelaksanaan Otsus akan melibatkan aktor-aktor politik baru, birokrasi baru, serta tantangan koordinasi lintas wilayah. Tanpa kerangka kesatuan yang kuat, Otsus dapat kehilangan fokus dan tujuan awalnya.

Keempat, kajian ini mendesak dilakukan karena keberadaan enam provinsi akan mempengaruhi pengelolaan ekosistem, ekonomi, dan sumber daya alam Papua yang bersifat lintas wilayah. Tanah Papua merupakan satu kesatuan ekologis yang saling terhubung, sehingga pemekaran tidak boleh mengarah pada kompetisi antarprovinsi dalam eksploitasi sumber daya. Dalam konteks ekonomi, pemekaran berpotensi melahirkan disparitas pertumbuhan jika tidak dikelola dalam kerangka integratif. Karena itu, konsep “kesatuan ekosistem” dan “kesatuan ekonomi” menjadi cara analisis yang penting untuk menjaga kesinambungan pembangunan.

Kelima, relasi Papua dan NKRI juga menuntut kajian yang lebih mendalam. Pemekaran ini di satu sisi dapat memperkuat kehadiran negara melalui pelayanan publik yang lebih dekat, tetapi di sisi lain dapat dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok tertentu untuk memperlemah narasi integrasi. Dengan demikian, membangun pemahaman bahwa pemekaran tidak menghapus

identitas Papua dan tidak mengurangi makna Otsus, tetapi justru memperkuatnya, adalah bagian dari pentingnya kajian ini.

Berdasarkan urgensi-urgensi tersebut, kajian Otsus Papua dalam konteks enam konsep kesatuan menjadi sangat relevan. Kajian ini tidak hanya berfungsi sebagai analisis akademik, tetapi juga sebagai panduan normatif dan praktis dalam merumuskan kebijakan pemerintahan dan pembangunan Papua ke depan. Pendekatan kesatuan kultur, ekosistem, ekonomi, politik-pemerintahan, Otsus, dan NKRI adalah kerangka konseptual yang dapat memastikan Papua tetap berada pada jalur kemajuan bersama, identitas yang kokoh, dan pembangunan yang berkeadilan. Dengan demikian, diskursus ini menjadi kontribusi penting dalam memahami masa depan Papua sebagai satu entitas politik-kultural di tengah transformasi administrasi yang semakin kompleks.

Meskipun literatur mengenai Otsus Papua cukup banyak, sebagian besar kajian terdahulu berfokus pada evaluasi penyerapan dana, kinerja pelayanan publik, atau dinamika politik lokal secara terpisah. Purwoko (2019) menelaah Otsus sebagai kebijakan afirmatif, sementara Rasyid (2000, 2010) membahas desentralisasi dalam kerangka nation-state secara umum. Kajian yang menempatkan dimensi kultural, ekologis, ekonomi, dan politik Papua dalam satu kerangka analisis terpadu—khususnya dalam konteks pascapemekaran menjadi enam provinsi—masih terbatas. Literatur juga belum menjawab bagaimana koherensi kebijakan dapat dijaga ketika kewenangan Otsus terdistribusi ke lebih banyak entitas administratif. Di sinilah celah kajian ini.

Kontribusi artikel ini adalah menawarkan kerangka “enam kesatuan” sebagai instrumen analisis sekaligus instrumen koordinasi. Kerangka ini tidak dimaksudkan sebagai teori baru, melainkan sebagai sintesis konseptual yang menghubungkan tiga tradisi kajian yang selama ini berjalan terpisah: desentralisasi asimetris, ekologi politik, dan integrasi nasional.

Derivasi Konseptual Kerangka Enam Kesatuan

Kerangka enam kesatuan diturunkan secara deduktif dari tiga basis teoretis. *Pertama*, teori desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) yang menjelaskan bahwa negara dapat memberikan kewenangan berbeda kepada wilayah tertentu berdasarkan pertimbangan historis, kultural, atau politik (Smith, 1985; Rondinelli & Cheema, 1983). Otsus Papua merupakan bentuk asimetri semacam ini, sehingga dimensi “kesatuan otonomi khusus” dan “kesatuan politik-pemerintahan” diturunkan dari tradisi ini. *Kedua*, perspektif ekologi politik dan kritik terhadap penyeragaman administratif (Scott, 1998) yang menegaskan bahwa intervensi negara kerap gagal ketika mengabaikan pengetahuan lokal dan batas ekologis; dari sinilah dimensi “kesatuan kultur” dan “kesatuan ekosistem” diturunkan. *Ketiga*, teori pembangunan dan integrasi nasional (Todaro & Smith, 2015) yang menempatkan pemerataan ekonomi sebagai prasyarat kohesi politik; dimensi “kesatuan ekonomi” dan “kesatuan NKRI” bersandar pada tradisi ini.

Dengan demikian, keenam dimensi bukan kategori yang disusun secara *ad hoc*, melainkan operasionalisasi dari tiga tradisi teoretis tersebut ke dalam konteks Papua. Posisi kerangka ini terhadap teori yang ada bersifat komplementer: ia tidak menggantikan konsep desentralisasi asimetris, melainkan memperluasnya dengan memasukkan dimensi kultural dan ekologis yang selama ini jarang diintegrasikan dalam analisis kebijakan otonomi. Perlu ditegaskan bahwa kerangka ini bersifat konseptual dan belum diuji secara empiris; pengujian melalui indikator terukur pada masing-masing dimensi menjadi agenda penelitian lanjutan.

METODE

Artikel ini merupakan kajian konseptual berbasis studi kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan analisis kebijakan (*policy analysis*) sebagaimana dikemukakan Parsons (1995). Pendekatan ini dipilih karena tujuan kajian bukan menguji hipotesis, melainkan

membangun kerangka analisis atas persoalan kebijakan yang bersifat kompleks dan lintas dimensi.

Sumber data yang digunakan seluruhnya berupa data sekunder, yang terdiri atas empat kelompok. *Pertama*, peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 21 Tahun 2001, UU No. 2 Tahun 2021, serta UU No. 14, 15, 16, dan 29 Tahun 2022 tentang pembentukan empat provinsi baru di Papua. *Kedua*, dokumen resmi pemerintah, meliputi publikasi Kementerian Keuangan mengenai alokasi Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur serta temuan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan. *Ketiga*, statistik resmi, terutama data Indeks Pembangunan Manusia dari Badan Pusat Statistik. *Keempat*, literatur akademik mengenai desentralisasi, otonomi khusus, dan antropologi Papua.

Teknik analisis yang digunakan adalah analisis isi kualitatif (*qualitative content analysis*) dengan prosedur tiga tahap. Tahap pertama, penelusuran dan pengelompokan dokumen berdasarkan enam dimensi kesatuan. Tahap kedua, pengodean tematik untuk mengidentifikasi pola persoalan pada tiap dimensi, dengan membandingkan rumusan normatif dalam regulasi terhadap capaian faktual dalam data statistik dan temuan audit. Tahap ketiga, penarikan sintesis untuk merumuskan keterkaitan antardimensi dan implikasi kebijakannya. Keabsahan analisis dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu dengan membandingkan dokumen regulasi, data statistik, dan literatur akademik pada setiap klaim yang dibangun.

Satu Kesatuan Kultur dalam Kerangka Otonomi Khusus Papua

Salah satu pilar fundamental dalam memahami dinamika Otonomi Khusus (Otsus) Papua kontemporer adalah konsep Satu Kesatuan Kultur. Kultur Papua bukanlah entitas tunggal, melainkan mosaik yang terdiri dari ratusan suku, bahasa lokal, dan sistem nilai yang berkembang dalam ruang sosial yang berbeda. Namun, keragaman ini memiliki satu benang merah berupa identitas kekulturalan Melanesia yang menyatukan masyarakat Papua di tengah pluralitasnya. Seiring hadirnya enam provinsi baru di Papua, gagasan kesatuan kultur menjadi semakin strategis untuk memastikan bahwa pemekaran wilayah tidak melahirkan fragmentasi identitas atau primordialisme baru.

Secara antropologis, Mansoben (1995) menegaskan bahwa sistem sosial-politik masyarakat Papua dibangun di atas empat tipe kepemimpinan tradisional: keret (kerajaan kecil), ondoafi, big man, dan sistem raja di wilayah pesisir. Keempat sistem kepemimpinan ini menunjukkan bahwa kultur Papua sangat beragam dan berkembang sesuai konteks ekologi, sejarah migrasi, serta pola interaksi antar kelompok. Namun, Mansoben menegaskan bahwa meskipun terdapat diferensiasi internal, seluruh komunitas di Papua memiliki nilai dasar bersama berupa solidaritas komunal, penghargaan pada tanah leluhur, serta pola relasi sosial yang menempatkan komunitas sebagai pusat kehidupan. Kondisi ini dapat dipahami sebagai koherensi kultural (**cultural coherence**), yakni kesatuan budaya yang terbentuk dari nilai dasar yang sama di tengah keragaman struktur sosial.

Dalam konteks governance, kultur masyarakat Papua memiliki logika tersendiri yang memengaruhi desain kebijakan Otsus. Rasyid (2000, 2010) berpendapat bahwa desain otonomi di Indonesia harus memperhatikan karakter lokal, termasuk aspek sosial-budaya sebagai determinan legitimasi kebijakan. Dalam konteks Papua, Otsus hadir untuk memastikan bahwa kebijakan pembangunan, pemerintahan, hingga pelayanan publik selaras dengan nilai-nilai kultural masyarakat setempat. Kesadaran ini membentuk basis dari apa yang kemudian disebut sebagai “Papua berbasis kearifan lokal”, sebuah perspektif yang menempatkan budaya sebagai modal sosial utama.

Di era sekarang, ketika Papua telah berkembang menjadi enam provinsi, tantangan kesatuan kultur menjadi semakin kompleks. Pemekaran administratif sering kali membawa konsekuensi identitas baru, terutama ketika wilayah-wilayah tersebut berusaha menegaskan ciri

khas masing-masing. Purwoko (2019) mengingatkan bahwa pemekaran dapat melahirkan “kompetisi simbolik” antar wilayah, seperti perebutan wacana adat, wilayah suku, atau tokoh representatif. Namun ia juga menekankan bahwa jika pemekaran didesain dengan baik, ia justru dapat memperkuat kapasitas pelayanan publik tanpa mengganggu kohesi sosial.

Oleh karena itu, penting menegaskan kembali bahwa enam provinsi Papua tetap berada dalam satu kesatuan kultur Melanesia yang utuh. Kesatuan kultur ini bukan untuk menyeragamkan identitas kultural yang beragam, tetapi untuk menyadarkan bahwa pluralitas budaya Papua merupakan kekuatan bersama. Dalam pandangan Johermansyah Johan (2010), budaya Papua harus dipahami sebagai entitas yang dinamis dan inklusif, bukan identitas yang eksklusif dan membatasi hubungan antar komunitas. Ia menegaskan bahwa Otsus tidak boleh memproduksi narasi etnosentris, tetapi harus memperluas ruang dialog antar kelompok budaya.

Otsus Papua (2001; revisi 2021) juga memberikan pengakuan resmi negara terhadap satu kesatuan kultur Papua. Hal ini tercermin dalam pengakuan terhadap hak-hak adat, perlindungan budaya, dan kewajiban negara untuk menghormati keragaman masyarakat asli Papua. Dalam konteks kontemporer, penegasan terhadap kultur sebagai fondasi Otsus menjadi penting agar setiap provinsi baru tetap menjadikan budaya Papua sebagai identitas payung yang menyatukan, bukan sebagai alasan untuk menonjolkan perbedaan.

Selain itu, kesatuan kultur juga berfungsi sebagai mekanisme resiliensi sosial di tengah dinamika politik, ekonomi, dan pembangunan. Pada banyak kasus, masyarakat Papua menunjukkan kemampuan adaptasi budaya yang kuat, baik dalam merespon modernitas, pembangunan infrastruktur, maupun perubahan politik. Proses adaptasi ini membentuk pola relasi baru antara pemerintah, adat, dan masyarakat sipil, yang dalam banyak kajian disebut sebagai “Papua cultural governance”—model tata kelola yang memadukan struktur modern dan tradisional.

Dalam konteks ke-6 provinsi baru, kesatuan kultur memiliki fungsi strategis sebagai identitas pemersatu untuk menghindari munculnya sub-nasionalisme baru yang dapat memecah soliditas masyarakat Papua. Kesadaran bahwa pemekaran dilakukan dalam bingkai NKRI dan dalam kerangka Otsus harus diperkuat melalui pendidikan budaya, penguatan lembaga adat, serta narasi pembangunan yang menegaskan kebersamaan. Dengan demikian, kesatuan kultur Papua bukan hanya identitas, tetapi juga modal sosial untuk memajukan seluruh provinsi baru secara inklusif dan setara.

Otsus Papua Dalam Satu Kesatuan Ekosistem

Konsep Satu Kesatuan Ekosistem merupakan fondasi penting dalam memahami dinamika Otonomi Khusus Papua dan relevansinya terhadap pemekaran wilayah menjadi enam provinsi. Papua dikenal sebagai salah satu wilayah dengan keanekaragaman hayati tertinggi di dunia, mencakup ekosistem laut, rawa, hutan hujan tropis pegunungan, dataran lembah, hingga kawasan karst. Keragaman ekosistem ini bukan sekadar aset ekologis, melainkan sumber kehidupan, basis kebudayaan, dan penentu struktur sosial masyarakat Papua. Karena itu, pembahasan mengenai Otsus tidak bisa dilepaskan dari perspektif ekologi yang utuh.

Secara geografis dan ekologis, wilayah Papua membentuk suatu unit ekosistem terpadu yang saling berhubungan. Siklus air, migrasi satwa, aliran sungai, dan jalur vegetasi tidak mengenal batas administratif provinsi. Perubahan kebijakan di satu provinsi dapat berdampak pada ekosistem provinsi lain. Inilah alasan mengapa para ahli lingkungan menegaskan bahwa pemekaran wilayah harus tetap memandang Papua sebagai satu kesatuan ekologis. Dalam perspektif ilmu lingkungan, seperti dijelaskan oleh Otto Soemarwoto (2001), sebuah kebijakan yang tidak mempertimbangkan keterhubungan ekosistem akan memicu kerusakan struktural karena ekosistem memiliki “keseimbangan internal” yang sensitif terhadap intervensi.

Pemikiran tentang ekosistem sebagai satu unit juga sejalan dengan pendekatan ekologi politik, di mana hubungan antara manusia, kekuasaan, dan lingkungan membentuk dinamika kebijakan. Dalam konteks Papua, ekosistem tidak hanya menjadi ruang ekologis, melainkan juga ruang sosial yang memengaruhi pola permukiman, aktivitas ekonomi, hingga tata kuasa adat atas tanah. Djohermansyah Djohan (2010) menekankan bahwa kebijakan otonomi di wilayah adat harus mempertimbangkan struktur sosial-ekologis, karena masyarakat adat menggantungkan identitas dan sistem penghidupan pada landscape tertentu. Karena itu, pemekaran provinsi tidak boleh memutus relasi ekologis masyarakat dengan ruang hidupnya.

Meskipun Papua kini terbagi menjadi enam provinsi, seluruh wilayah tersebut berbagi ekosistem kunci yang sama—misalnya bentang hutan pegunungan tengah yang membentang dari Pegunungan Jayawijaya hingga ke wilayah Provinsi Papua Pegunungan dan Papua Tengah. Begitu pula sungai-sungai besar seperti Mamberamo, Digul, dan Kemabu yang menjadi “urat nadi ekologis” dan melintasi lebih dari satu provinsi. Ketika pembangunan dilakukan tanpa koordinasi lintas provinsi, risiko kerusakan ekosistem menjadi besar, seperti deforestasi masif, degradasi habitat, hingga konflik penggunaan lahan.

Dalam kerangka Otonomi Khusus, pemerintah pusat dan daerah memiliki tanggung jawab untuk mengelola sumber daya Papua secara berkelanjutan. Purwoko (2019) menegaskan bahwa Otsus Papua harus dilihat bukan hanya sebagai kebijakan politik, tetapi juga kebijakan ekologis, karena Papua adalah “rumah ekologis” bagi masyarakatnya. Dengan pemekaran menjadi enam provinsi, koordinasi kebijakan lingkungan menjadi semakin penting agar tidak terjadi “persaingan ekstraktif” antar wilayah dalam mengejar pendapatan daerah. Jika setiap provinsi berlomba membuka lahan sawit, tambang, atau pembangunan besar tanpa mekanisme ekologi terpadu, maka keberlanjutan ekosistem Papua akan sangat terancam.

Lebih jauh, perspektif ekologi budaya menegaskan bahwa masyarakat Papua memiliki pengetahuan ekologis lokal yang sangat kaya. Berbagai penelitian antropologi menunjukkan bagaimana hubungan masyarakat dengan alam dapat menjadi basis tata kelola lingkungan. Mansoben (1995) dan peneliti seperti Sugeha (2015) menjelaskan bahwa hampir seluruh sistem budaya Papua berakar pada relasi dengan ekosistem masing-masing. Di wilayah pesisir, masyarakat membangun sistem pengetahuan kelautan dan perikanan; di wilayah hutan pegunungan, pengetahuan berburu, meramu, dan agroforestri menjadi basis ekonomi tradisional. Sementara itu, di lembah dan dataran, masyarakat mengembangkan pertanian sagu dan umbi-umbian sebagai fondasi pangan lokal. Inilah bukti bahwa ekosistem dan kultur tidak terpisahkan—keduanya membentuk kesatuan hidup masyarakat Papua yang harus diakui dalam kebijakan Otsus.

Karena itu, enam provinsi Papua harus tetap mengedepankan pendekatan “ekosistem tunggal” dalam kebijakan pembangunan. Artinya, perencanaan pembangunan tidak boleh bersifat parsial atau kompetitif antar provinsi. Rasyid (2010) mengingatkan bahwa pemekaran wilayah harus mempertimbangkan kapasitas ekologis dan tidak boleh sekadar mengikuti logika administratif. Pemekaran yang tidak memperhatikan aspek ekosistem hanya akan menimbulkan ketimpangan pembangunan sekaligus merusak basis keberlanjutan lingkungan.

Ke depan, koordinasi lintas provinsi dalam hal lingkungan menjadi mutlak. Enam provinsi harus memiliki platform kebijakan ekologi bersama, seperti pengelolaan DAS lintas provinsi, perlindungan kawasan konservasi, pembatasan eksploitasi tambang, dan penguatan masyarakat adat dalam menjaga hutan. Otsus Papua memberikan dasar legal untuk melakukannya melalui kewenangan khusus di bidang lingkungan hidup dan pengelolaan sumber daya alam yang lebih besar dibanding daerah lain.

Dengan demikian, Satu Kesatuan Ekosistem bukan hanya konsep ekologis, melainkan juga prinsip tata kelola yang kritis agar Papua tetap menjadi wilayah yang berkelanjutan, indah, dan menjadi sumber kehidupan bagi generasi mendatang. Pemekaran wilayah harus dipahami

sebagai peluang memperkuat perlindungan lingkungan, bukan membuka ruang kerusakan ekologi. Papua sebagai enam provinsi tetap berada dalam satu rumah ekologis yang sama, dan keberhasilan pembangunan sangat ditentukan oleh kemampuan menjaga harmoni antara manusia, budaya, dan ekosistem yang menyatukan mereka.

Otsus Papua dalam Satu Kesatuan Ekonomi

Konsep Satu Kesatuan Ekonomi menjadi pilar strategis dalam membahas pembangunan Papua di era Otonomi Khusus (Otsus) dan pasca pemekaran menjadi enam provinsi. Ekonomi Papua tidak bisa dipahami sebagai entitas yang terpisah-pisah antar wilayah administratif, melainkan sebagai sebuah sistem yang saling terkait melalui jaringan sumber daya alam, pasar, tenaga kerja, infrastruktur, dan pola produksi. Dalam konteks kontemporer, pemekaran wilayah justru membawa urgensi untuk memperkuat kesatuan ekonomi agar pembangunan tidak berjalan dalam fragmentasi atau kompetisi destruktif antardaerah.

Secara historis, struktur ekonomi Papua dibentuk oleh keberadaan sumber daya alam yang melimpah, terutama tambang, hutan, perikanan, dan energi. Namun, struktur ekonomi ini cenderung timpang—menghasilkan pertumbuhan makro yang tinggi tetapi tidak merata bagi masyarakat lokal. Mubyarto (1999) dalam kajian tentang ekonomi kerakyatan menegaskan bahwa suatu wilayah hanya dapat berkembang secara adil dan berkelanjutan apabila kebijakan ekonomi berpihak kepada masyarakat asli, terutama di sektor tradisional yang menjadi basis hidup mereka. Dalam konteks Papua, ekonomi kerakyatan berarti memastikan bahwa ekonomi lokal—pertanian, perikanan, hasil hutan bukan kayu, dan UMKM—mendapatkan dukungan nyata, bukan semata mengandalkan sektor ekstraktif besar.

Dengan terbentuknya enam provinsi, terdapat peluang untuk mendekatkan pelayanan ekonomi kepada masyarakat melalui pembentukan pusat-pusat pertumbuhan baru. Namun, para ahli ekonomi pembangunan seperti Boediono (2008) mengingatkan bahwa pembangunan ekonomi harus mengikuti logika efisiensi wilayah dan keterhubungan pasar. Papua secara geografis merupakan satu sistem ekonomi terpadu yang membutuhkan konektivitas antar wilayah—baik secara fisik, digital, maupun logistik. Jika enam provinsi membangun ekonomi masing-masing secara terpisah, maka fragmentasi akan menghambat mobilitas barang dan jasa, menambah biaya logistik, serta mempersempit skala pasar.

Dalam konteks teori pembangunan Indonesia, Emil Salim (1993) menekankan pentingnya pembangunan berkelanjutan yang memadukan dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan. Papua, dengan kekayaan ekologisnya, membutuhkan pendekatan ekonomi yang tidak hanya mengejar investasi, tetapi juga menjamin keberlanjutan ekosistem yang menjadi penopang ekonomi masyarakat adat. Dengan demikian, kesatuan ekonomi harus berlandaskan prinsip keberlanjutan, sehingga pemekaran provinsi tidak berubah menjadi perlombaan membuka lahan tambang, perkebunan monokultur, atau eksploitasi hutan tanpa koordinasi antarprovinsi.

Lebih jauh lagi, Sri-Edi Swasono (2005) dalam konsep "ekonomi kesejahteraan" menegaskan bahwa pembangunan nasional harus menempatkan manusia sebagai pusat. Dalam konteks Papua, keberadaan enam provinsi harus mempermudah akses masyarakat ke pasar, pendidikan ekonomi, permodalan, dan penguatan UMKM, bukan menciptakan birokrasi baru yang justru memperlambat transformasi ekonomi masyarakat lokal. Dengan kata lain, kesatuan ekonomi Papua adalah gagasan bahwa seluruh wilayah harus bergerak bersama untuk mengurangi ketimpangan, meningkatkan kapasitas SDM lokal, dan memperkuat daya saing masyarakat adat dalam pasar modern.

Otsus Papua, baik jilid pertama (2001) maupun Otsus II (2021), memberikan landasan fiskal yang kuat melalui skema Dana Otsus, DBH Migas, dan dana tambahan infrastruktur. Namun, keberhasilan pemanfaatan dana ini sangat bergantung pada koordinasi antarprovinsi. Para pakar otonomi seperti Djohermansyah Djohan (2010) menekankan bahwa pemekaran tanpa koordinasi

fiskal yang baik dapat menyebabkan ketidaksinkronan kebijakan ekonomi dan kompetisi anggaran. Dalam konteks kesatuan ekonomi, enam provinsi harus bergandengan tangan untuk menyusun strategi ekonomi kawasan yang saling menopang, seperti integrasi supply chain antarprovinsi, pembagian peran ekonomi (economic zoning), dan sinergi pembangunan infrastruktur.

Dari perspektif Papua, banyak penelitian menunjukkan bahwa ekonomi lokal sangat terkait dengan karakter geografis dan budaya. Ekonomi masyarakat pegunungan tengah, misalnya, berakar pada pertanian lahan kering dan ternak babi, sementara wilayah pesisir bergantung pada perikanan dan perdagangan laut. Karena itu, kesatuan ekonomi tidak berarti menyeragamkan sistem ekonomi lokal, tetapi memastikan integrasi yang saling menguntungkan antar zona ekonomi. Pemikiran Oksibil & Rumansara (2018) tentang “Papua regionalism” menekankan pentingnya konektivitas antar wilayah adat agar pertumbuhan ekonomi merata.

Pemekaran wilayah harus dipahami sebagai peluang mempercepat pemerataan ekonomi, bukan menciptakan pusat-pusat ekonomi baru yang terisolasi. Konektivitas antarprovinsi seperti pembangunan Trans-Papua, jaringan logistik laut, dan integrasi pasar digital harus menjadi prioritas bersama. Dalam perspektif ekonomi modern, Boediono (2016) menegaskan bahwa integrasi wilayah adalah syarat mutlak bagi pertumbuhan yang inklusif.

Di atas semua itu, satu kesatuan ekonomi Papua juga memiliki dimensi identitas. Meskipun Papua kini terbagi menjadi enam provinsi, seluruhnya berbagi aspirasi yang sama: menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat asli Papua melalui Otsus. Identitas ekonomi bersama ini harus menjadi dasar melawan sentimen primordial yang mencoba memisahkan Papua berdasarkan batas administratif. Kesatuan ekonomi Papua adalah komitmen kolektif bahwa pembangunan harus melampaui ego sektoral dan administratif demi kesejahteraan bersama dalam bingkai NKRI.

Dengan demikian, Satu Kesatuan Ekonomi bukan hanya konsep teknokratis, tetapi juga narasi ideologis tentang bagaimana Papua dapat tumbuh sebagai satu rumah ekonomi yang kuat, inklusif, dan berkelanjutan di tengah perubahan struktur pemerintahan dan kebijakan Otsus kontemporer.

Otsus Papua dalam Satu Kesatuan Politik dan Pemerintahan

Pemekaran Papua menjadi enam provinsi menghadirkan dinamika baru dalam struktur politik dan pemerintahan di Tanah Papua. Perubahan ini tidak sekadar membelah wilayah administratif, tetapi juga membawa perubahan terhadap arsitektur kekuasaan, distribusi kewenangan, serta pola interaksi antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan masyarakat adat. Dalam konteks ini, konsep Satu Kesatuan Politik dan Pemerintahan menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa pemekaran tidak mengganggu integritas tata kelola, kohesi politik, dan efektivitas implementasi Otonomi Khusus Papua.

Dalam teori politik dan pemerintahan Indonesia, Miriam Budiardjo (1998) menegaskan bahwa sistem politik yang stabil membutuhkan legitimasi, partisipasi, dan efektivitas pemerintahan. Prinsip ini relevan bagi Papua pasca-pemekaran. Legitimasi politik harus tetap dibangun di atas kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah provinsi dan pusat bahwa pemekaran adalah bagian dari strategi meningkatkan kesejahteraan, bukan sekadar proyek politik. Dengan demikian, Satu Kesatuan Politik dan Pemerintahan adalah upaya menjaga legitimasi tersebut melalui koordinasi politik dan administrasi yang harmonis.

Pemikiran Prof. Rasyid (2010) mengenai desain otonomi daerah sangat penting untuk membaca konteks Papua. Ia menegaskan bahwa otonomi hanya dapat berjalan efektif jika ada kejelasan pembagian kewenangan, konsistensi kebijakan, dan tidak terjadi tumpang tindih antar level pemerintahan. Dalam konteks Papua yang kini terdiri dari enam provinsi, tantangannya adalah bagaimana memastikan bahwa kewenangan Otsus tetap berjalan dalam kerangka politik

yang terkoordinasi. Pembagian provinsi tidak boleh menciptakan standar politik yang berbeda-beda secara ekstrem, misalnya dalam pengelolaan birokrasi, parlemen daerah, atau representasi adat. Di sinilah urgensi kesatuan tata kelola muncul: seluruh provinsi harus tetap berjalan dalam satu “paket kebijakan Otsus” yang seragam dalam prinsip, tetapi adaptif dalam konteks lokal.

Dinamika politik Papua juga tidak terlepas dari peran masyarakat adat dan struktur kepemimpinan tradisional. Syamsuddin Haris (2014) dalam kajiannya tentang konflik politik lokal di Indonesia mencatat bahwa wilayah-wilayah dengan keragaman sosial tinggi membutuhkan mekanisme pemerintahan yang mampu mengakomodasi representasi kelompok-kelompok sosial. Dalam konteks Papua, pemekaran berpotensi meningkatkan representasi politik, tetapi juga berpotensi memunculkan rivalitas antar-elite lokal jika tidak dikelola dengan baik. Karena itu, konsep kesatuan politik harus dipahami sebagai mekanisme untuk mengurangi kompetisi destruktif, misalnya melalui forum koordinasi antargubernur, penguatan Majelis Rakyat Papua (MRP) di setiap provinsi, serta pembentukan regulasi bersama dalam tata kelola politik dan adat.

Perspektif administrasi publik juga menegaskan pentingnya kesatuan pemerintahan. Agus Dwiyanto (2006) menekankan bahwa kualitas pelayanan publik dan efektivitas pemerintahan sangat ditentukan oleh integrasi sistem birokrasi. Dalam konteks Papua, pemekaran berarti membangun struktur birokrasi baru di empat provinsi yang baru dibentuk: Papua Selatan, Papua Tengah, Papua Pegunungan, dan Papua Barat Daya. Tanpa koordinasi standar pelayanan publik dan sistem pengelolaan aparatur, akan muncul ketimpangan kualitas pemerintahan antarprovinsi. Kesatuan politik dan pemerintahan berarti memastikan bahwa keenam provinsi Papua membangun birokrasi yang saling terhubung, berbagi standar administrasi, memanfaatkan data bersama, dan menjalankan sistem monitoring terpadu dalam implementasi Otsus.

Dalam perspektif otonomi daerah, Djohermansyah Djohan (2010) menegaskan bahwa pemekaran harus memperkuat kapasitas pemerintahan daerah, bukan melemahkannya. Ia mengingatkan bahwa pemekaran sering kali memicu kompetisi fiskal, fragmentasi perencanaan pembangunan, dan lemahnya koordinasi wilayah. Karena itu, menjaga satu kesatuan tata kelola Papua berarti menyusun mekanisme perencanaan yang bersifat lintas provinsi—misalnya RTRW Papua Terpadu, RPJPD Papua Raya, atau konsorsium pembangunan wilayah adat. Dengan kerangka seperti ini, politik dan pemerintahan tetap bergerak dalam satu arah besar meskipun administrasi pemerintahan kini lebih terdesentralisasi.

Selain itu, dinamika politik Papua juga memiliki dimensi nasional. Otsus Papua tidak berjalan sendiri, melainkan berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Rasyid (2010) menegaskan bahwa otonomi yang kuat hanya dapat berjalan bila tetap berada dalam bingkai negara kesatuan yang solid. Pemekaran Papua menjadi enam provinsi harus dipahami sebagai strategi memperkuat NKRI melalui pendekatan pelayanan publik, bukan pendekatan keamanan semata. Dengan demikian, kesatuan politik Papua juga mengandung makna mempertahankan stabilitas nasional sambil mengakselerasi pembangunan daerah.

Di lapangan, pemekaran juga memunculkan tantangan politik seperti distribusi kekuasaan antar-elite lokal, dinamika representasi MRP, dan penyesuaian sistem pemilu. Tantangan ini perlu dijawab dengan membangun norma politik yang mengedepankan kepentingan bersama orang Papua dan menolak politik primordial antarkelompok akibat batas provinsi baru. Identitas politik Papua harus dipahami sebagai identitas kolektif yang melampaui garis administratif. Kesatuan politik berarti menghidupkan kembali narasi bahwa enam provinsi Papua adalah “satu keluarga politik” dalam perjuangan memperkuat Otsus dan meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat asli Papua.

Satu Kesatuan Politik dan Pemerintahan bukan hanya prinsip koordinasi, tetapi juga fondasi ideologis untuk memastikan bahwa pemekaran wilayah berjalan selaras dengan tujuan

besar Otsus—yakni memperkuat representasi politik, mempercepat pembangunan, dan menjaga integritas Papua dalam bingkai NKRI.

Otsus Papua Dalam Satu Kesatuan Otonomi Khusus

Secara empiris, besaran dukungan fiskal negara melalui Otsus tergolong sangat besar. Kementerian Keuangan mencatat bahwa sepanjang Otsus Jilid I (2002–2021), Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) yang ditransfer ke Papua dan Papua Barat mencapai Rp138,65 triliun. Untuk Provinsi Papua sendiri, alokasi Dana Otsus dan DTI selama 2002–2021 tercatat Rp99,58 triliun, terdiri atas Dana Otsus Rp75,53 triliun dan DTI Rp24,04 triliun, dengan rata-rata pertumbuhan 9,6% per tahun (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2021). Angka tersebut belum mencakup Transfer ke Daerah dan Dana Desa yang selama 2005–2021 mencapai Rp702,3 triliun serta belanja kementerian/lembaga sebesar Rp251,29 triliun.

Namun besaran fiskal tersebut belum berbanding lurus dengan capaian pembangunan manusia. Data Badan Pusat Statistik (2024) menunjukkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Papua Pegunungan pada 2024 sebesar 54,43 —terendah di antara 38 provinsi di Indonesia—sementara Provinsi Papua mencapai 73,83. Rendahnya angka di Papua Pegunungan terutama disebabkan rata-rata lama sekolah penduduk usia 25 tahun ke atas yang hanya 4,21 tahun serta pengeluaran riil per kapita sebesar Rp5,71 juta per tahun. Meskipun demikian, provinsi tersebut mencatat pertumbuhan IPM tertinggi secara nasional sebesar 1,83%, diikuti Papua Tengah sebesar 1,36%, yang mengindikasikan adanya perbaikan meskipun dari basis yang sangat rendah.

Kesenjangan antara besaran dana dan capaian pembangunan tersebut menegaskan bahwa persoalan Otsus terletak pada tata kelola, bukan pada ketersediaan anggaran. Hasil pemeriksaan yang dipaparkan Kementerian Keuangan menunjukkan adanya dana Otsus sekitar Rp1,85 triliun yang ditempatkan dalam deposito, pengeluaran senilai Rp556 miliar yang tidak didukung data memadai, serta Rp29 miliar dana yang dicairkan tanpa disertai kegiatan. Temuan ini menjadi dasar perombakan mekanisme pada Otsus Jilid II (2022–2041) melalui UU No. 2 Tahun 2021, yang menaikkan besaran dana dari 2% menjadi 2,25% dari plafon Dana Alokasi Umum nasional dan mengubah skema penyaluran dari *block grant* menjadi *specific grant* berbasis kinerja. Dalam kerangka enam kesatuan, perubahan ini menuntut koherensi perencanaan antarprovinsi agar dana berbasis kinerja tidak justru melahirkan kompetisi administratif yang terfragmentasi.

Otonomi Khusus (Otsus) Papua adalah kebijakan strategis negara yang dirancang sebagai solusi politik, sosial, ekonomi, dan kultural bagi masyarakat Papua. Sejak diberlakukan pada tahun 2001 melalui UU No. 21/2001, Otsus menjadi kerangka besar penyelenggaraan pemerintahan di Papua. Revisi melalui UU No. 2/2021 kemudian memperkuat keberlanjutan Otsus dan menyesuaikannya dengan dinamika kontemporer, termasuk pemekaran Papua menjadi enam provinsi. Dalam konteks inilah konsep Satu Kesatuan Otonomi Khusus menjadi sangat penting untuk menjaga arah kebijakan tetap konsisten, sinkron, dan berpihak pada masyarakat Papua, meskipun kini administrasi pemerintahan tersebar di wilayah yang lebih luas.

Secara konseptual, Otsus Papua dirancang untuk memberikan kewenangan asimetris, yakni model desentralisasi yang berbeda dibanding provinsi lain di Indonesia. Menurut Rasyid (2010), asimetri otonomi daerah memungkinkan suatu wilayah mengatur aspek politik, sosial, dan ekonomi secara lebih mandiri untuk mengatasi persoalan historis dan struktural. Papua diposisikan sebagai daerah dengan “kekhususan tingkat tinggi,” sehingga kewenangan legislatif, fiskal, hingga perlindungan identitas budaya diberi ruang yang lebih luas. Pemekaran provinsi tidak boleh melemahkan prinsip asimetri tersebut, melainkan harus memperkuatnya melalui keseragaman visi dan harmonisasi kebijakan Otsus di enam provinsi.

Dalam perspektif kebijakan publik, Purwoko (2019) menekankan bahwa Otsus Papua merupakan kebijakan yang sangat politis sekaligus sangat teknokratis. Politis karena menjadi

bagian dari rekonsiliasi negara dengan orang Papua; teknokratis karena harus diwujudkan dalam program pembangunan, afirmasi pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan tata kelola pemerintahan. Oleh karena itu, Satu Kesatuan Otsus berarti memastikan bahwa implementasi Otsus tidak terpecah-pecah menjadi kebijakan sektoral yang berbeda antara satu provinsi dengan provinsi lain. Misalnya, standar pelayanan pendidikan afirmatif bagi anak-anak asli Papua di Papua Tengah seharusnya tidak jauh berbeda dengan di Papua Barat Daya atau Papua Pegunungan.

Musaad, (2010), menegaskan bahwa Otsus tidak sekadar regulasi, tetapi sebuah “kesepakatan politik untuk membangun Papua secara bermartabat.” Menurut Musaad, Otsus hanya dapat berjalan efektif jika dijalankan di atas tiga prinsip utama yakni proteksi bagi orang asli Papua (OAP), Afirmasi dalam pembangunan, pendidikan, dan ekonomi, dan Rekognisi terhadap kultur, identitas, dan hak asal-usul.

Pemikiran ini sangat relevan dalam konteks pemekaran Papua menjadi enam provinsi. Menurut Musaad, pemekaran harus tetap tunduk pada prinsip besar Otsus sehingga tidak menciptakan disparitas kebijakan afirmatif antarprovinsi. Karena itu, Satu Kesatuan Otsus berarti enam provinsi Papua harus bergerak dalam “satu haluan afirmasi” bagi OAP.

Dalam perspektif administrasi pemerintahan, Otsus memberikan keistimewaan berupa Dana Otsus, kewenangan khusus dalam pengelolaan sumber daya, serta pendirian lembaga khas seperti MRP (Majelis Rakyat Papua). Namun, pemekaran berpotensi menciptakan variasi kapasitas pemerintahan yang signifikan antarprovinsi. Djohermansyah Djohan (2010) mengingatkan bahwa pemekaran tanpa konsolidasi kewenangan akan menyebabkan disharmoni kebijakan dan ego sektoral. Karena itu, Satu Kesatuan Otsus harus diwujudkan melalui mekanisme koordinasi lintas provinsi, seperti forum gubernur Otsus Papua Raya, standar kebijakan afirmatif bersama, hingga sistem data OAP yang seragam.

Dalam konteks pembangunan, Otsus memiliki misi mengurangi ketimpangan antarwilayah dan meningkatkan kesejahteraan orang Papua. Dengan adanya enam provinsi, tantangan koordinasi semakin besar. Enam RPJMD provinsi bisa saja berbeda arah jika tidak disatukan oleh prinsip Otsus. Oleh karena itu, diperlukan Grand Design Otsus Papua yang berlaku di seluruh provinsi baru. Hal ini sejalan dengan pandangan Emil Salim (1993) tentang pentingnya perencanaan pembangunan terpadu di wilayah berkarakter khusus.

Pemikiran Musaad juga menekankan bahwa Otsus harus berjalan dengan paradigma “Papua sebagai satu kesatuan sosial-politik”, meskipun secara administratif telah dimekarkan. Otsus adalah rumah bersama orang Papua, bukan rumah yang terpecah mengikuti garis provinsi. Dalam wawancara dan tulisannya, Musaad menyoroti bahwa pemekaran hanyalah instrumen teknis, sementara Otsus adalah agenda moral untuk membangun keadilan dan harkat masyarakat Papua. Karena itu, Satu Kesatuan Otsus berarti enam provinsi tetap menjaga identitas ke-Papua-an sebagai basis moral pembangunan.

Otsus Papua juga memiliki dimensi politik nasional. Dengan revisi UU Otsus pada 2021, pemerintah pusat menegaskan komitmen menghadirkan pembangunan inklusif, memperkuat representasi politik OAP, dan mengharmonikan hubungan pusat-daerah. Menurut Syamsuddin Haris (2021), keberhasilan Otsus tidak hanya bergantung pada kewenangan daerah, tetapi juga pada konsistensi pemerintah pusat dalam menjalankan komitmen afirmatifnya. Karena itu, Satu Kesatuan Otsus mensyaratkan hubungan pusat–enam provinsi yang saling mendukung dalam tujuan besar kesejahteraan.

Satu Kesatuan Otonomi Khusus adalah gagasan bahwa kebijakan khusus Papua hanya akan berhasil jika dijalankan dalam semangat persatuan, koordinasi lintas provinsi, keseragaman visi afirmatif, dan konsistensi hubungan pusat–daerah. Pemekaran Papua menjadi enam provinsi bukan ancaman bagi Otsus, tetapi kesempatan untuk memperluas

jangkauan pelayanan Otsus selama seluruh provinsi tetap berada dalam satu nafas kebijakan: membangun Papua yang bermartabat, berkeadilan, dan sejahtera dalam bingkai NKRI.

Otsus Papua Dalam Satu Kesatuan NKRI

Perkembangan Papua yang kini terbagi menjadi enam provinsi menempatkan isu integrasi nasional sebagai pijakan strategis dalam membangun tata kelola pemerintahan, identitas politik, serta arah pembangunan di Tanah Papua. Pemekaran provinsi bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan bagian dari strategi nasional untuk memperkuat kehadiran negara, mempercepat pelayanan publik, dan menciptakan pemerataan pembangunan. Dalam konteks ini, gagasan “Satu Kesatuan NKRI” menjadi prinsip fundamental yang menegaskan bahwa semua entitas pemerintahan, termasuk provinsi-provinsi baru di Papua, tetap berada dalam satu struktur negara yang berdaulat dan tidak terpisahkan.

Integrasi nasional di Indonesia memiliki karakter multidimensi—geografis, sosiologis, politik, dan administratif. Dalam konteks Papua, integrasi memiliki tantangan tersendiri karena dinamika historis, keragaman etnis, pergelaran politik global, dan kondisi geografis yang kompleks. Pemekaran provinsi sering kali dibaca melalui dua perspektif yang berbeda: pertama, sebagai strategi memperkuat jejaring pemerintahan dan memperpendek rentang kendali birokrasi; kedua, sebagai potensi fragmentasi identitas politik jika tidak dikelola dengan baik. Karena itu, kajian kontemporer tentang Otonomi Khusus Papua menekankan pentingnya memperkuat sense of belonging terhadap NKRI tanpa menafikan identitas ke-Papua-an.

Pemekaran Papua merupakan strategi untuk memperluas jangkauan pelayanan negara, mempercepat pembangunan, dan mereduksi potensi konflik horizontal. Dalam perspektif integrasi nasional, keutuhan wilayah tidak cukup dimaknai secara teritorial semata, melainkan menuntut kepastian bahwa seluruh warga negara merasakan kehadiran pemerintah, tanpa terkecuali di daerah yang paling jauh seperti pedalaman Papua. Demokrasi, pembangunan, dan stabilitas politik dapat dipandang sebagai tiga pilar yang menopang integrasi Papua dalam NKRI, sehingga pemekaran provinsi harus dipandang sebagai bagian dari manajemen politik nasional yang berbasis pelayanan dan kesejahteraan.

Dalam kerangka kebijakan nasional, pemekaran Papua menjadi enam provinsi merupakan bagian dari strategi redistribusi kewenangan dan percepatan pembangunan, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Otsus Papua (UU No. 2 Tahun 2021). Pemekaran ini memperkuat kehadiran pemerintah dengan memperbanyak simpul administratif, mempercepat birokrasi, dan meningkatkan keterjangkauan layanan publik. Dengan adanya provinsi baru seperti Papua Selatan, Papua Tengah, dan Papua Pegunungan, negara dapat lebih intensif membangun infrastruktur dasar, meningkatkan layanan kesehatan dan pendidikan, serta memperluas aktivitas ekonomi lokal.

Namun demikian, pemekaran harus tetap dijaga agar tidak terjebak dalam primordialisme identitas sub-suku, wilayah adat, atau kepentingan politik jangka pendek. Pada titik ini, kesatuan NKRI menjadi prinsip moderasi untuk memastikan bahwa seluruh provinsi tetap bergerak dalam satu arah pembangunan Papua yang terencana, simultan, dan saling terhubung. Dalam perspektif kajian otonomi, Johermansah (2014) menekankan bahwa desentralisasi harus bersifat integratif, yakni memperkuat hubungan pemerintah pusat dan daerah alih-alih menciptakan fragmentasi kewenangan.

Salah satu isu sensitif pasca pemekaran adalah rasa kekhawatiran bahwa identitas ke-Papua-an dapat terfragmentasi menjadi identitas lokalitas provinsi: Papua Selatan, Papua Barat Daya, Papua Tengah, dan sebagainya. Kekhawatiran tersebut muncul dari pengalaman historis bahwa identitas dapat dipolitisasi untuk kepentingan kelompok tertentu. Namun pendekatan NKRI yang menempatkan ke-Papua-an sebagai bagian dari mosaik kebangsaan Indonesia justru memberikan ruang bagi penguatan identitas secara konstruktif.

Dalam perspektif antropologi politik, identitas Papua merupakan identitas makro yang bersifat kultural-historis, melampaui batas administratif. Negara harus menguatkan narasi bahwa enam provinsi tidak mengurangi keutuhan identitas sebagai satu bangsa Papua dalam NKRI, sebagaimana prinsip “**Unity in Diversity**” yang menjadi fondasi kebangsaan Indonesia sejak 1928. Hal ini sejalan dengan pemikiran **Rasyid (2000)** yang menekankan bahwa desentralisasi harus mampu mengakomodasi identitas lokal dalam kerangka besar nation-state. Artinya, menjadi Papua dan menjadi Indonesia bukan dua identitas yang saling bertentangan, melainkan identitas ganda yang saling memperkaya.

Keberhasilan integrasi Papua dalam NKRI tidak hanya ditentukan oleh kebijakan pusat, tetapi juga kemampuan provinsi-provinsi baru untuk menjalankan pemerintahan yang inklusif, adaptif, dan responsif. Prinsip kehadiran negara di tengah masyarakat menuntut *politik pelayanan yang hadir di tengah masyarakat*, yaitu memastikan pemerintah berada dalam ruang komunikasi yang intens dengan masyarakat. Konsekuensinya, daerah pemekaran perlu menjalankan tata kelola pemerintahan yang transparan, mendorong partisipasi masyarakat adat, serta mencegah politisasi identitas.

Dalam konteks ini, provinsi-provinsi baru di Papua harus mampu membangun sistem pemerintahan yang tidak eksklusif, tidak elitis, dan tidak berbasis afiliasi sub-suku, melainkan pemerintahan yang berorientasi pelayanan. Semangat NKRI menghendaki penguatan integrasi politik melalui peningkatan kapasitas pemerintah daerah, pembangunan infrastruktur, dan manajemen keamanan yang humanistik.

Satu Kesatuan NKRI dalam konteks Papua yang kini menjadi enam provinsi adalah upaya menegaskan kembali bahwa pemekaran bukanlah fragmentasi, melainkan konsolidasi negara. Identitas ke-Papua-an tetap utuh sepanjang dipahami sebagai identitas kultural dalam bingkai kebangsaan Indonesia. Kajian desentralisasi di Indonesia (Rasyid, 2000, 2010; Johermansah, 2014) menegaskan bahwa kehadiran negara yang efektif, layanan publik yang merata, pembangunan yang inklusif, serta manajemen politik yang adaptif adalah fondasi utama menjaga Papua dalam satu ikatan NKRI.

KESIMPULAN

Kajian ini merumuskan kerangka enam kesatuan—kultur, ekosistem, ekonomi, politik dan pemerintahan, otonomi khusus, serta NKRI—sebagai lensa analisis pelaksanaan Otsus Papua pascapemekaran. Melalui kerangka tersebut, pemekaran menjadi enam provinsi dibaca bukan sebagai fragmentasi, melainkan sebagai penambahan simpul administratif yang menuntut koherensi kebijakan lintas wilayah. Kesatuan kultur menegaskan adanya nilai dasar bersama di tengah keragaman struktur sosial Papua (Mansoben, 1995); kesatuan ekosistem menuntut koordinasi lintas provinsi karena Tanah Papua merupakan satu hamparan ekologis; kesatuan ekonomi menekankan pemerataan agar pemekaran tidak melahirkan disparitas baru; kesatuan politik-pemerintahan menuntut desentralisasi yang integratif (Johermansah, 2014; Rasyid, 2010); kesatuan Otsus menempatkan afirmasi sebagai penguatan kapasitas, bukan sekadar alokasi dana; dan kesatuan NKRI menjadi bingkai yang menaungi keseluruhannya.

Temuan pokok kajian ini adalah adanya kesenjangan antara besaran dukungan fiskal dan capaian pembangunan manusia. Selama Otsus Jilid I, negara menyalurkan Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur sebesar Rp138,65 triliun untuk Papua dan Papua Barat, namun pada 2024 Papua Pegunungan masih mencatat IPM terendah nasional (54,43) dengan rata-rata lama sekolah 4,21 tahun. Kesenjangan ini menunjukkan bahwa persoalan utama Otsus tidak terletak pada ketersediaan dana, melainkan pada tata kelola dan koherensi antardimensi kebijakan—persis yang hendak dijawab kerangka enam kesatuan.

Keterbatasan Kajian

Kajian ini memiliki sejumlah keterbatasan. *Pertama*, kajian bersifat konseptual dan sepenuhnya bersandar pada data sekunder, sehingga belum menangkap persepsi dan pengalaman masyarakat Papua secara langsung. *Kedua*, kerangka enam kesatuan belum dioperasionalkan ke dalam indikator terukur, sehingga keterkaitan antardimensi masih bersifat argumentatif dan belum diuji secara empiris. *Ketiga*, data pembanding antarprovinsi baru masih terbatas karena keempat provinsi hasil pemekaran baru terbentuk pada 2022, sehingga rentang waktu evaluasi belum memadai untuk menilai dampak pemekaran secara konklusif. *Keempat*, kajian ini tidak membahas secara mendalam perspektif kelompok yang kritis terhadap kebijakan pemekaran, sehingga pembacaan yang lebih berimbang memerlukan kajian lanjutan yang secara khusus mengakomodasi keragaman posisi tersebut.

Implikasi Kebijakan

Kerangka enam kesatuan menyarankan sejumlah langkah kebijakan yang operasional. *Pertama*, pembentukan forum koordinasi lintas provinsi se-Tanah Papua dengan mandat perencanaan bersama pada sektor yang bersifat lintas batas, khususnya tata ruang, kehutanan, dan daerah aliran sungai, agar pemekaran tidak melahirkan kompetisi eksploitatif antarprovinsi. *Kedua*, penguatan mekanisme penyaluran Dana Otsus berbasis kinerja (*specific grant*) sebagaimana diamanatkan UU No. 2 Tahun 2021, disertai indikator keluaran yang terukur pada bidang pendidikan dan kesehatan—dua komponen yang paling menekan angka IPM. *Ketiga*, prioritas belanja pada peningkatan rata-rata lama sekolah dan layanan kesehatan dasar di wilayah pegunungan, mengingat rendahnya kedua komponen tersebut menjadi penyebab utama rendahnya IPM. *Keempat*, penguatan kapasitas aparatur dan sistem akuntabilitas keuangan daerah di provinsi baru, mengingat temuan pemeriksaan pada periode sebelumnya menunjukkan persoalan tata kelola yang signifikan. *Kelima*, pelembagaan partisipasi Majelis Rakyat Papua dan masyarakat adat dalam perencanaan pembangunan agar dimensi kultural benar-benar terakomodasi.

Agenda Penelitian Lanjutan

Penelitian selanjutnya disarankan menempuh tiga arah. *Pertama*, mengoperasionalkan keenam dimensi kesatuan ke dalam indikator terukur sehingga kerangka ini dapat diuji secara kuantitatif, misalnya melalui indeks koherensi kebijakan antarprovinsi. *Kedua*, melakukan penelitian lapangan dengan pendekatan kualitatif untuk menangkap persepsi Orang Asli Papua terhadap pemekaran dan pelaksanaan Otsus Jilid II, termasuk pandangan yang berbeda dari kerangka yang ditawarkan artikel ini. *Ketiga*, melakukan studi komparatif dengan pengalaman desentralisasi asimetris di wilayah lain, seperti Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta, maupun di negara lain, guna menguji sejauh mana kerangka enam kesatuan bersifat kontekstual atau dapat digeneralisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. (2024). *Indeks pembangunan manusia (IPM) Provinsi Papua Pegunungan tahun 2024* (Berita Resmi Statistik). <https://papua.bps.go.id>
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Indeks pembangunan manusia (IPM) Provinsi Papua tahun 2024* (Berita Resmi Statistik). <https://papua.bps.go.id>
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2021). *Evaluasi pengelolaan dana otonomi khusus Provinsi Papua*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. <https://djpk.kemenkeu.go.id>
- Johermansah, J. (2014). *Desentralisasi integratif dalam tata kelola pemerintahan daerah*. Universitas Indonesia Press.
- Mansoben, J. R. (1995). *Sistem politik tradisional di Irian Jaya*. LIPI–RUL.
- Musaad, M. (2010). *Otonomi Khusus Papua: Tantangan dan masa depan*. Bappeda Provinsi Papua.

- Musaad, M. (2022). *Otsus Papua Jilid II: Kebijakan, implementasi, dan harapan pembangunan*. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.
- Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar Publishing.
- Purwoko, B. (2019). *Desentralisasi dan otonomi khusus: Evaluasi kebijakan Papua*. UGM Press.
- Rasyid, R. (2000). *Makna desentralisasi dan otonomi daerah*. Pustaka Pelajar.
- Rasyid, R. (2010). *Desentralisasi dan demokrasi lokal di Indonesia*. Grasindo.
- Rondinelli, D. A., & Cheema, G. S. (1983). Implementing decentralization policies: An introduction. *International Review of Administrative Sciences*, 49(2), 133–145. <https://doi.org/10.1177/002085238304900201>
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The territorial dimension of the state*. Allen & Unwin.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2015). *Economic development* (12th ed.). Pearson.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. (2001).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. (2021).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan. (2022).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah. (2022).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Pegunungan. (2022).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya. (2022).
- World Resources Institute. (2018). *Papua's ecological systems and environmental governance*. WRI Indonesia. <https://wri-indonesia.org>