KOALISI TERITORIAL PEMBENTUKAN DAERAH OTONOMI BARU PASCA REFORMASI: KEGAGALAN PROVINSI LUWU RAYA 1999-2014

Fransiskus Chandra Dwiputra Meliala
Universitas Indonesia
fransiskus.chandra02@ui.ac.id

Abstract

The establishment of a new autonomous region is an implementation of the implementation of decentralization in Indonesia. Previous studies have shown that regional expansion in Indonesia is highly motivated by elite interests. Even so, not all regional expansion efforts can be successful. This article explains what caused the formation of the Luwu Raya Province to not materialize even though the political movement had emerged since 1999. This article finds two things: First, fragmentation of local elites in the province candidate areas has emerged since the beginning of the struggle for the formation of a new province. Second, there are obstacles made by political actors who try to hinder efforts to form the Luwu Raya Province.

Keywords: Regional Expansion, New Autonomous Region, Coalition Territory, South Sulawesi

Abstrak

Pembentukan daerah otonom baru merupakan implementasi dari pemberlakuan desentralisasi di Indonesia. Studi-studi terdahulu telah menunjukkan bahwa pemekaran wilayah di Indonesia sangat dimotivasi oleh kepentingan elit. Walaupun begitu, tidak semua usaha pemekaran wilayah dapat berhasil. Artikel ini menjelaskan apa yang menyebabkan pembentukan Provinsi Luwu Raya tidak terwujud walaupun gerakan politiknya sudah muncul sejak tahun 1999. Artikel ini menemukan dua hal:Pertama, fragmentasi elit lokal di wilayah calon provinsi sudah muncul sejak awal perjuangan pembentukan provinsi baru. Kedua, adanya rintangan yang dilakukan oleh aktor politik yang berusaha menghalangi upaya pembentukan Provinsi Luwu Raya.

Kata kunci: Pemekaran Wilayah, Daerah Otonom Baru, Koalisi Teritorial, Sulawesi Selatan

Article History: *Reccived 22 Agust 2022, Revised: 15 Sept 2022, Accepted: 01 November 2022, Available online 01 Desember 2022*

Pendahuluan

Pembentukan provinsi dan kabupaten/kota baru adalah kenyataan dari pemberlakukan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Sejak tahun 1999 sampai 2013, pembentukan daerah otonom baru (DOB) mencapai 220 wilayah, yang terdiri dari 8 provinsi, 178 kabupaten dan 34 kota (KPPOD, 2014). Dasar hukum dari pemekaran wilayah, awalnya, adalah UU No. 22/1999, UU No. 25/1999 dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 129/2000. Peraturan-peraturan mendorong perubahan wilayah yang bertujuan, antara lain, menghadirkan pelayanan pemerintah yang lebih baik, menguatkan demokrasi, meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, memanfaatkan kapasitas daerah dengan lebih baik, meningkatkan keamanan, dan mendorong hubungan yang lebih bersahabat antara pusat dan daerah (Roth, 2007: 127).

Pemerintah merevisi undang-undang dan peraturan dengan mengeluarkan UU No. 32/2004, UU No.33/2004 dan PP No.-78/2007 yang pada intinya mengetatkan kriteria pembentukan daerah otonom baru. Perubahan ini dilatarbelakangi oleh pemekaran wilayah yang hanya didorong oleh ambisi elit lokal dan tidak menghasilkan perbaikan dalam pemerintahan. Dengan perubahan kelembagaan ini, provinsi baru harus memiliki setidaknya lima (5) kabupaten dan/atau kotamadya. Sedangkan kabupaten baru harus memiliki setidaknya lima (5) kecamatan. Lalu, provinsi baru dapat dibentuk setelah provinsi induknya berumur 10 tahun atau lebih dan kabupaten baru dapat dibentuk setelah kabupaten induknya berumur tujuh (7) tahun atau lebih (Firman, 2013; Roth, 2007).

Studi tentang pemekaran wilayah atau perubahan wilayah administratif di Indonesia pada era reformasi cukup berkembang, mulai dari faktor pendorong dan keberhasilan pemekaran (Fitrani et al., 2005; Kimura, 2010, 2013; Nolan et al., 2014), pola pemekaran (Pierskalla, 2016), aktor pemekaran (Tumanut, 2016), dan kegagalan pembentukan DOB (Bettinger, 2014; Ramdhani & Subekti, 2020; Roth, 2007). Unsur kepentingan elit

memang menjadi argumen utama dari banyak literatur terdahulu. Namun, seperti yang ditunjukkan Bettinger (2014) di kasus gerakan pembentukan Provinsi Puncak Andalas, ada beberapa hambatan yang menggagalkan kepentingan elit untuk membentuk DOB. Beberapa hambatan, misalnya di Puncak Andalas, adalah absennya identitas kedaerahan yang kuat untuk membentuk wilayah administratif baru, ketiadaan landasan sejarah yang melegitimasi upaya pembentukan DOB, peraturan DOB yang ketat, dan sulitnya mengakses ke otoritas pusat. Di kasus lain, Ramdhani dan Subekti (2020) menunjukkan tidak adanya konsolidasi lokal yang kuat dalam gerakan pembentukan Provinsi Cirebon. Tulisan ini ingin berkontribusi pada studi tentang kegagalan pembentukan DOB melalui kasus kegagalan pembentukan Provinsi Luwu Raya sebagai hasil dari pemekaran Provinsi Sulawesi Selatan.

Pemekaran wilayah punya dampak signifikan di Pulau Sulawesi. Di era otonomi daerah, sudah ada dua provinsi baru yang terbentuk, yakni Provinsi Sulawesi Barat yang berpisah dari Provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 1999 dan Provinsi Gorontalo yang memisahkan diri dari Provinsi Sulawesi Utara pada tahun 2000. Gerakan untuk membentuk kedua provinsi ini sebenarnya terjadi pada periode yang sama dengan perjuangan untuk membentuk Provinsi Luwu Raya. Namun, perjuangan pembentukan Provinsi Luwu Raya tidak berhasil walau memiliki alasan atau motivasi yang sama dengan gerakan pembentukan Provinsi Sulawesi Barat, yakni keinginan untuk mandiri dari Provinsi Sulawesi Selatan.

Maka dari itu, artikel ini berusaha menjawab pertanyaan 'mengapa usaha pembentukan Provinsi Luwu Raya gagal?'. Dengan analisis koalisi teritorial dari Ehito Kimura (2010, 2013), artikel ini berargumen bahwa ketiadaan koalisi yang kuat untuk pembentukan wilayah otonom baru di Luwu Raya menyulitkan rencana pembentukan provinsi baru. Koalisi teritorial yang lemah untuk Luwu Raya juga mengartikan bahwa tidak ada ikatan yang kuat antara aktor politik di tingkat distrik,

provinsi, dan nasional, serta munculnya oposisi pemekaran yang mudah untuk mencegah usaha pembentukan Provinsi Luwu Raya. Analisis koalisi teritorial dan pembahasan dinamika perjuangan Luwu Raya sejak 1999-2014 diharapkan dapat menambah diskusi pemekaran wilayah, khususnya melanjutkan studi Dik Roth (2007) yang telah menganalisis masa awal perjuangan Provinsi Luwu Raya. Selain itu, artikel ini juga menegaskan hambatan-hambatan yang telah diidentifikasi oleh Keith Andrew Bettinger (2014), termasuk pada argumen bahwa koalisi yang tidak kohesif akan menyulitkan rencana pembentukan wilayah administratif baru.

Koalisi Teritorial Dalam Perubahan Wilayah

Analisis koalisi teritorial menyarankan bahwa untuk melihat pembentukan daerah otonom baru perlu diidentifikasi faktor-faktor politik di tingkat lokal dan nasional yang mempengaruhi kepentingan para aktor politik di setiap tingkat dan bagaimana kepentingan mereka dapat saling melengkapi hingga bisa membentuk koalisi. Dengan menganalisis pembentukan Provinsi Gorontalo, Papua Barat dan Kepulauan Riau, Kimura (2013) berargumen bahwa perubahan wilayah di Indonesia pasca reformasi ditentukan oleh adanya koalisi teritorial, yakni aliansi-aliansi antara aktor/kelompok di berbagai tingkat pemerintah. Aktor utama dalam koalisi ini bisa bermacam-macam, seperti organisasi masyarakat sipil, elit politik kabupaten, elit provinsi, elit nasional, partai politik, kementerian, atau lembaga negara lainnya.

Ada tiga jenis relasi/ikatan yang dapat menghubungi tiap aktor atau lembaga di tiga tingkat pemerintahan sehingga terbentuk koalisi teritorial. *Pertama* adalah relasi kelembagaan. Kimura (2013) memberi contoh ikatan kepartaian yang dapat mengikat aktor politik lokal dan nasional secara formal. *Kedua* adalah relasi sosial, yakni relasi antara kelompok-kelompok sosialbaik di pusat atau daerah. Identifikasi kelompok-kelompok sosial bisa bermacam-macam. Sepertiyang ditemukan di pem-

bentukan Provinsi Luwu Raya, ada kelompok mahasiswa, kelompok adat,kelompok masyarakat diaspora. Biasanya, kelompok sosial bertugas untuk melobi atau mendorong aktor politik untuk membentuk wilayah otonom baru. *Ketiga* adalah relasi personal. Jenis relasi ini juga bisa berperan penting dalam menghubungi aktor-aktor di tiap tingkat wilayah. Relasi personal dapat menentukan keberhasilan pemekaran wilayah, jika aktor yang memainkannya punya posisi yang strategis.

Kimura (2013) mengidentifikasi tiga fungsi dari koalisi teritorial. *Pertama*, koalisi menjadi sarana pengumpulan sumber daya yang penting untuk aliansi pembentukan DOB. *Kedua*, koalisi menjadi koordinator untuk memobilisasi aktor-aktor pendukung pemekaran wilayah. *Ketiga*, melalui koalisi teritorial, ada pembagian kerja di antara berbagai pihak di tiap tingkat pemerintahan/wilayah. Misalnya, aktor lokal bertugas untuk mengkampanyekan dan menghimpun dukungan untuk pemekaran. Di sisi lain, aktor di tingkat nasional bertugas untuk melobi pemerintah pusat atau parlemen nasional. Walau, banyak teridentifikasi aktor-aktor yang mendukung perubahan wilayah, analisis koalisi teritorial juga memberi ruang bagi kehadiran oposisi dari ide perubahan wilayah. Biasanya, untuk pembentukan provinsi baru, kelompok yangmenentang pemekaran wilayah adalah aktor-aktor politik di tingkat provinsi.

Dalam pembahasan tulisan ini pemekaran Luwu Raya terbagi ke dalam tiga bagian. Pembahasan motif perjuangan pembentukan provinsi Luwu Raya sebagai awal masuk pembahasan, dengan menunjukkan bahwa ada alasan ketidakadilan dan motif ekonomi yang mendasari pemisahan wilayah Luwu Raya dengan Provinsi Sulawesi Selatan. Selanjutnya, mengacu pada analisis koalisi teritorial milik Kimura (2010, 2013), penulis mengidentifikasi koalisi yang tersedia di usaha pembentukan provinsi Luwu Raya dengan membagi dua fase, yakni periode antara tahun 1999-2004 dan 2004-2014. Khusus di fase terakhir, membahas dinamika pembentukan Kabupaten Luwu

Tengah karena masih dalam satu jalur perjuangan Provinsi LuwuRaya.

Dorongan Pembentukan Provinsi Luwu Raya: Keinginan untuk Mandiri

Pada dasarnya, perjuangan elit dan masyarakat Luwu untuk membentuk provinsi sendiri dilatarbelakangi oleh motif-motif yang saling berkaitan, antara lain motif kemandirian dari Sulawesi Selatan dan motif ekonomi. Motif kemandirian, pertama-tama, muncul atas perasaan terabaikan oleh pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Elit dan masyarakat Luwu merasa tidak puas dengan pemerintahan provinsi dan menganggap diri mereka selalu mengalami ketidakadilan. Namun, rasa ketidakadilan itu sebenarnya tidak muncul begitu saja setelah reformasi dimulai, melainkan sudah terakumulasi sejak masa-masa sebelumnya. Misal, pada tahun 1957, muncul gerakan radikal yang dipimpin Kahar Mudzakkar di Luwu yang dimaknaisebagai bentuk ketidakpuasan lokal terhadap pemerintah pusat. Lalu, pasca reformasi, ketidakpuasan lebih diarahkan kepada pemerintah provinsi Sulawesi Selatan (Morrell, 2002; Tempo.co, 2003).

Ketidakpuasan yang mengarah pada keinginan untuk mandiri sangat kental dengan motif ekonomi, seperti yang diungkap oleh Mansyur Ramli (Rektor Universitas Muslim Indonesia Makassar), Luwu Raya harus menjadi provinsi baru karena memiliki potensi sumber daya alam yang kaya dan memungkinkan terjadinya percepatan pembangunan (Tempo.co, 2003). Luthfi Andi Mutty (Bupati Luwu Utara 1999-2004 dan 2004-2009) juga mempunyai pandangan yang sama, yakni banyak potensi sumber daya alam di wilayah Luwu yang tidak dioptimalkan, seperti tambang, kakao dan rumput laut.

Pertama komoditi ekspor tertinggi Sulawesi Selatan terletak pada Nikel. Kedua, komoditi ekspor non tambang yaitu CPO tidak ada di kabupaten lain dan 3 pabrik pengolahan CPO semuanya ada di Luwu Raya. Ketiga, Luwu Raya penghasil utama kakao dan rumput laut di Sulawesi Selatan. Namun sampai saat ini di Luwu tidak memiliki anggaran yang cukup

untuk mengoptimalkan potensi yang ada. Dorongan Luwu untuk segera mekar menjadi salah satu solusi. Harapannya, dengan pemekaran yang akan berlangsung, Luwu tidak lagi terlalu banyak bergantung. (Burhan, 2020)

Nikel memang menjadi salah satu kekayaan sumber daya alam yang dimiliki oleh LuwuRaya. Perusahaan yang sudah lama mengeksploitasi nikel di sana adalah PT INCO (berganti nama menjai PT Vale) di daerah Soroako, Luwu Timur. Aktivitas tambang ini memberi pendapatan bagi pemerintah kabupaten dan peluang pekerjaan bagi masyarakat Luwu. Pada awal perjuangan pemekaran Luwu Raya, keberadaan tambang ini memang menjadi perebutan antara pemerintah provinsi dan elit pendukung pemekaran. Provinsi Sulawesi Selatan sebagai provinsi induk memang mendapat keuntungan atas aktivitas PT INCO. Diketahui bahwa ada pendapatan royalty yang mencapai hingga Rp. 9,8 milyar akibat ekspansi dan produksi pertambangan nikel ini pada tahun 2001. Lalu, jumlah itu berusaha ditingkatkan oleh pemerintah provinsi (Morrell, 2002).

Selain nikel, Luwu mempunyai potensi perkebunan kakao dan kopra. Bagi Sulawesi Selatan, Luwu adalah wilayah perkebunan yang penting bagi perekonomian provinsi. Bahkan,karena Luwu, Sulawesi Selatan menjadi provinsi dengan produksi kakao terbesar di Indonesia, yakni 70 persen dari total produksi keseluruhan (Morrell, 2002). Lalu, kopra juga menjadi komoditas ekspor utama dari wilayah Luwu. Bahkan, sejak era kolonial, Luwu Raya menjadi produsen kopra terbesar di pulau Sulawesi (Burhan, 2020).

Motif ekonomi dan kemandirian memang melekat pada tujuan pemisahan Luwu dari Provinsi Sulawesi Selatan. Namun, di sisi lain, ada motif persaingan etnis dan ekonomi yang juga menonjol atas pembentukan Provinsi Luwu Raya. Hal ini sangat terlihat pada masa awal gerakan-gerakan pembentukan Provinsi Luwu Raya yang didominasi pada perdebatan apakah Tana Toraja ikut atau tidak dalam daerah otonom baru yang diajukan.

Fase 1999-2004: Koalisi Teritorial Tidak Terbentuk

Pada kurun waktu antara tahun 1999-2004, semangat perjuangan membentuk provinsi Luwu Raya tercermin dalam banyaknya organisasi-organisasi yang berfokus pada pembentukan provinsi baru. Namun, kecenderungan yang terjadi adalah adanya fragmentasi gerakan pemekaran terkait dengan keikutsertaan wilayah Tana Toraja ke dalam Luwu Raya. Perbedaan pendapat ini sebagai hambatan sekaligus alasan mengapa koalisi teritorial di tingkat lokal (khususnya di wilayah calon provinsi) tidak terbentuk.

Pada awal tahun 2000, muncul Front Penuntut Pemekaran Kabupaten dan Propinsi LuwuRaya (FPPDP-LR) yang dibentuk di Palopo. Kelompok ini mendeklarasikan pembentukan provinsi baru yang sesuai dengan wilayah Kedatuan Luwu lama, tanpa wilayah Toraja. Selama pergerakannya, FPPDP-LR berusaha mengumpulkan dukungan dari beberapa elit, tokoh dan organisasi. Ada tiga proposal yang berisi dukungan pemekaran yang telah dihimpun oleh FPPDP-LR, antara lain 1) Deklarasi Provinsi Tanah Luwu (ditandatangi oleh pimpinan Kerukunan Keluarga Luwu/KKL di Makassar dan Ikatan Pelajar Mahasiswa Indonesia Luwu/IPMIL); 2) Deklarasi Provinsi Luwu Raya (ditandatangani oleh Datu Luwu, kepala daerah Kabupaten Luwu dan Luwu Utara, pimpinan DPRD Kabupaten, dan Ketua KKL); dan 3) Deklarasi yang ditandatangani oleh partai politik, organisasi masyarakat dan kelompok lain di Luwu. FPPDP-LR juga melakukan strategi lobi untuk memekarkan Kabupaten Luwu sehinggamembentuk kabupaten baru, yakni Kabupaten Luwu Timur dan Kota Palopo (Roth, 2007).

Gagasan pelepasan Tana Toraja dari rencana provinsi Luwu Raya mendapat perlawanan dari beberapa pihak, khususnya tokoh diaspora Luwu yang berada di Jakarta. Para diaspora Luwu membentuk Badan Koordinasi Pembentukan Propinsi Luwu-Raya (BKPPLR) pada tahun 2001. Bagi organisasi ini, provinsi Luwu Raya harus melibatkan wilayah Tana Toraja. Pandangan mereka dilatarbelakangi oleh gagasan *Lutat* dan

semangat anti-diskriminasi dari AndiJemma (pahlawan nasional dari Luwu). Melihat fragmentasi yang ada, Kedatuan Luwu mengadakan pertemuan bernama *Tudung Sipulung* pada tanggal 17 Oktober 2001. Keputusan yang diambil dalam pertemuan itu adalah bahwa rencana pembentukan Provinsi Luwu Raya harus meliputi Kabupaten Luwu, Kabupaten Luwu Utara, dan Kabupaten Tana Toraja (Roth, 2007).

Sayangnya, hasil pertemuan *Tudung Sipulung* yang juga dihadiri oleh beberapa elit politik Luwu, tidak mendapat persetujuan mutlak dari semua pihak. Khususnya, Kerukunan Keluarga Luwu (KKL) di Kota Makassar tetap menolak pelibatan Toraja dan kemudian mendirikan Komite Pusat Pembentukan Provinsi Luwu (KP3L) pada tahun 2001. Alasan komiteini adalah, salah satunya, bahwa Toraja kurang pantas untuk masuk ke dalam Luwu Raya karenasejarah mereka pernah lepas dari pemerintahan Luwu di tahun 1957. Para pendukung komite inimenganggap Toraja telah mengkhianati masyarakat Luwu (Roth, 2007).

Selanjutnya, KP3L punya organisasi tandingan yakni Front Perjuangan Pembentukan Provinsi Luwu (FP3L) yang didirikan pada tahun 2003 di Palopo. FP3L mendorong bahwa TanaToraja tetap harus dimasukkan ke dalam calon Provinsi Luwu Raya dan mengkritik KP3L dengan dua alasan. *Pertama*, KP3L sangat kental dengan alasan agama dan mendiskriminasi orang Toraja dalam gagasan pemekarannya. *Kedua*, FP3L merasa bahwa para elit di KP3L takutuntuk berkompetisi dengan orang-orang Toraja yang memiliki pendidikan baik dalam merebut kekuasaan, posisi, dan sumber daya di politik Luwu Raya kelak (Roth, 2007).

Dengan semangat yang sama seperti *Tudung Sipulung* pada tahun 2001, organisasi BadanKoordinasi Perjuangan Pembentukan Provinsi Luwu (BAKOR-P3L) dibentuk pada awal tahun 2004 di Palopo. Organisasi ini berusaha untuk menjembatani dua pihak yang berseberangan pendapat terkait keikutsertaan wilayah Tana Toraja (Roth, 2007). Namun, tetap tidak ada titik

temu yang menyenangkan kedua belah pihak. Pada akhirnya, setelah undang-undang otonomi daerah direvisi, pendukung kelompok *anti-Toraja* memilih untuk merubah strateginya dengan mendorong pembentukan Kabupaten Luwu Tengah yang akan dimekarkan dari Kabupaten Luwu. DOB Luwu Tengah sangat diperlukan oleh gerakan Provinsi Luwu Raya untuk memenuhisyarat minimal jumlah kabupaten/kota dalam pembentukan provinsi baru, yakni lima daerah otonomi. Saat itu – dan juga sampai saat ini - wilayah Luwu Raya masih terdiri dari Kabupaten Luwu, Kabupaten Luwu Timur, Kabupaten Luwu Utara, dan Kota Palopo.

Setelah 2004: Koalisi Teritorial Luwu Raya untuk DOB Luwu Tengah

Desakan pembentukan Kabupaten Luwu Tengah tidak dapat dilepaskan dari usaha elit dan kelompok masyarakat Luwu untuk mendorong terciptanya Provinsi Luwu Raya. Beberapa bukti atau kejadian menunjukkan hal tersebut. Misal, saat beberapa aksi unjuk rasa mendukung pemekaran Kabupaten Luwu yang menghasilkan DOB Luwu Tengah, ada juga aspirasi yang mendukung pembentukan Provinsi Luwu Raya. Lalu, ketika bertemu dengan Datu Luwu Andi Iwan Jemma Barue dan tokoh masyarakat Walenrang-Lamasi di kediaman Syukur Bijak (Wakil Bupati Luwu), Ilham Arief Sirajuddin (Walikota Makassar) menjanjikan akan memperjuangkan pembentukan Kabupaten Luwu Tengah dan Provinsi Luwu Raya jika ia terpilih sebagai gubernur di Pemilihan Gubernur 2013 (Tempo.co, 2011). Dengan begitu, artikel ini menganggap bahwa koalisi teritorial pembentukan Provinsi Luwu Raya adalah koalisi yang sama dengan pembentukan Kabupaten Luwu Tengah. Perbedaan antara fase pertama (1999-2004) dan fase kedua (mulai 2004) adalah bahwa koalisi teritorial pembentukan daerah otonom baru di Luwu Raya di fase kedua sudah terbentuk. Ini disebabkan oleh dominannya pihak yang menolak partisipasi Toraja untuk mendorong pembentukan DOB Luwu Tengah.

Proses perjuangan DOB Luwu Tengah telah melalui proses yang cukup panjang. Sejak tahun 2005, gagasan pembentukan kabupaten ini telah muncul dan sudah melalui tahap ke tingkat nasional. Di samping kebutuhan untuk memenuhi syarat minimal provinsi baru, alasan pembentukan Kabupaten Luwu Tengah juga didasari pada terpisahnya dua kecamatan Kabupaten Luwu dari wilayah induk kabupaten. Dua kecamatan itu, yakni Kecamatan Walenrang dan Kecamatan Lamasi (selanjutnya disebut sebagai daerah Walmas), berada di utara wilayah Kota Palopo dan terpisah dengan wilayah induk Kabupaten Luwu. Dengan alasan itu juga, masyarakatWalmas merasa sulit untuk mengurus segala sesuatu hal, termasuk urusan administratif, karena jarak pusat kabupaten yang jauh (Sulaiman, 2017). Pembangunan dan pelayanan pun dirasa tidak optimal.

Pada tanggal 27 Mei 2006 muncul desakan yang kongkrit dari aktor politik lokal Walmas dengan mengadakan deklarasi pembentukan Forum Kabupaten Luwu Tengah. Deklarasi tersebut dihadiri oleh tokoh-tokoh masyarakat, camat, lurah dan kepala desa. Lalu, sepanjang tahun 2007, lembaga politik lokal di Kabupaten Luwu mulai bekerja untuk memenuhi syarat pembentukan kabupaten baru. Forum Pembentukan Kabupaten Luwu Tengah (FopKaLT) dibentuk dan dipimpin oleh Syukur Bijak (Wakil Bupati Luwu saat itu). Bersama dengan DPRD Luwu, BupatiLuwu (2006-2010) Basmin Matayyang mengeluarkan peraturan daerah untuk memekarkan wilayah Walmas. Persyaratan jumlah kecamatan minimal pun terpenuhi setelah terbentuk enam kecamatan baru, yakni Walenrang, Walenrang Timur, Walenrang Barat, Walenrang Utara, Lamasi, dan Lamasi Timur (Sulaiman, 2017). Setelah proses di kabupaten induk selesai, Pemerintah Kabupaten Luwu meminta rekomendasi ke provinsi dan mengajukan permohonan ke pemerintah pusat, termasuk DPR-RI.

Berbeda dengan proses di kabupaten yang cepat, pembahasan di tingkat provinsi relatif lambat. Sejak diajukan pada tahun

2007, Gubernur Sulawesi Selatan baru mengeluarkan keputusan pada tahun 2010. Gubernur saat itu, Syahrul Yasin Limpo (2008-2013 & 2013-2018) menolak memberi rekomendasi untuk membentuk DOB Luwu Tengah karena hasil kajian Badan Pusat Statistik (BPS) provinsi yang menyatakan bahwa potensi daerah, ekonomi, sarana & prasarana, dan pelayanan publik di wilayah calon kabupaten masih kurang. Maka dari itu, ia meminta agar pembentukan Luwu Tengah tidak terburu-buru sampai menunggu pembangunan infrastruktur berjalan di sana (Tempo.co, 2010). Karena tidak adanya rekomendasi dari gubernur, Komisi II DPR-RI menolak usulan pembentukan Kabupaten Luwu Tengah.

Tidak lama setelah ditolak, pemerintah Kabupaten Luwu kembali mengajukan pembentukan DOB Luwu Tengah pada 15 September 2010. Lalu, pada Februari 2012, Gubernur dan DPRD Sulawesi Selatan sama-sama setuju dengan pembentukan calon kabupaten baru ini dan menyerahkan proses selanjutnya di Komisi II DPR-RI. Menjelang sidang paripurna DPR untuk menyetujui pembahasan Rancangan Undang-Undang untuk 65 calon DOB pada 24 Oktober 2013, pendukung Luwu Tengah merasa optimis bahwa usulannya akan disetujui parlemen. Namun, sayangnya, dari 65 calon DOB yang disetujui DPR untuk dibahas, tidak ada Luwu Tengah.

Pasca keputusan sidang paripurna DPR RI itu, di bulan November, terjadi aksi protes dan kerusuhan di Luwu dan di Makassar. Pada tanggal 11 November 2013, sekitar 2000 orang pendukung pemekaran Luwu Tengah terlibat bentrok dengan anggota kepolisian dan TNI di Jembatan Lamasi, Kecamatan Walenrang-Lamasi. Massa merasa kecewa dengan pembahasan Luwu Tengah yang tidak masuk prioritas DOB (Kompas.com, 2013a). Aksi kerusuhan itu berlanjut berhari-hari, bahkan terdapat korban meninggal saat massa terlibat konflik dengan aparat. Di Kota Makassar, pada tangaal 14 November 2013, sejumlah mahasiswa yang tergabungdalam organisasi Mahasiswa Luwu Raya melakukan aksi di DPRD Provinsi Sulawesi

Selatan. Aspirasi sama dengan massa di Kabupaten Luwu, yakni menghendaki adanya pengesahan yang cepat untuk Kabupaten Luwu Tengah (Kompas.com, 2013b).

Terkait Luwu Tengah yang tidak dijadikan RUU Calon DOB, koalisi teritorial pengusul pembentukan kabupaten Luwu Tengah berkonsolidasi. Seperti apa yang disampaikan oleh Armin Mustamin Toputiri (Anggota DPRD Sulawesi Selatan, Ketua Pansus DOB Luwu Tengah) di akun media sosialnya pada 7 November 2013, beberapa pihak melakukan pertemuan pada tanggal 5 November 2013 di Jakarta. Pertemuan itu dihadiri oleh tokoh pendukung pembentukan Luwu Tengah, antara lain Fahri A. Laluasa (mantan Anggota DPR-RI asal Luwu), Cristian Mangiwa (Tim FopKaLT), Armin Mustamin Toputiri (Ketua Pansus DPRD Sulsel), Listan (Pemuda Walmas), Hasrul Rahman (Pemuda Luwu), dan Wahyuddin B Wahid (Pemuda Luwu). Mereka berdiskusi untuk saling memberi tugas sesuai dengan status/posisi dan sumber daya masing-masing. Misal, Hasrul, Listan dan Wahyuddin, karena mempunyai akses ke sejumlah anggota DPR, mereka ditugaskan untuk mengawal berkas dan sidang di parlemen, mencari informasi dan melakukan lobi. Lalu, Armin berperan untuk melakukan mediasi antara pusat dan daerah. Fahri Laluasa menjadi koordinator dan penghubung semua pihak di tingkat pusat (Lagaligopos.com, 2013a).

Konsolidasi ini dianggap penting karena koalisi untuk Luwu Tengah ini menganggap bahwa selama ini tidak ada pihak yang mengawasi perkembangan usulan DOB Luwu Tengah dipolitik nasional. Kegagalan rencana DOB Luwu Tengah diikutsertakan dalam RUU di tahun 2013, menurut Armin, diakibatkan salah satunya oleh kurang seriusnya perhatian dari aktor politik Kabupaten Luwu, yakni Syukur Bijak dan Thomas Loba. Keduanya adalah penggerak di Forum Pembentukan Kabupaten Luwu Tengah (FopKaLT) yang saat itu memang sedang sibuk dalam kontestasi Pilkada Luwu (Lagaligopos.com, 2013a). Selain itu, ada juga pihak yang mempertanyakan sikap anggota DPR-RI

asal Daerah Pemilihan III (Dapil 3 yakni Luwu Raya dan Toraja) yang dirasa tidak peduli dengan pemekaran Luwu. Hal ini ditunjukkan oleh pernyataan Koordinator Komite Percepatan Pembentukan Luwu Tengah, Listan, yang meragukan sikap Markus Nari (Partai Golkar) dan Bahrum Daido (Partai Demokrat) di parlemen nasional (Lagaligopos.com, 2013c).

Di sisi lain, Ketua DPR RI Marzuki Alie menyatakan bahwa gagalnya DOB Luwu Tengah menjadi prioritas RUU saat rapat paripurna 23 Oktober 2013 adalah karena berkas usulan pemekaran Kabupaten Luwu hilang (Lagaligopos.com, 2013d). Kehilangan berkas tersebut memang diragukan beberapa pihak. Namun, Wakil Ketua DPR Arif Wibowo menyatakan bahwa anggota Komisi II DPR asal Dapil Sulawesi Selatan sendiri yang meminta pengajuan pemekaran Luwu ditarik. Arif juga menekankan bahwa penarikan dokumen usulan pembentukan Luwu Tengah itu juga hasil dari koordinasi dengan Gubernur Syahrul Yasin Limpo yang tidak sepakat (Lagaligopos.com, 2013b).

Pada akhirnya, tanggal 19 Desember 2013, rapat paripurna DPR-RI menyetujui RUU DOB Luwu Tengah sebagai RUU usul inisiatif Komisi II, bersama 21 DOB lainnya (Lagaligopos.com, 2013e). Namun, pembahasan RUU DOB Luwu Tengah mengalami hambatan. Pemerintah dan Komisi II DPR sepakat untuk memprioritaskan pembahasan 65 RUU Calon DOB yang sebelumnya (Media Indonesia, 2016). Selain itu, sejak 2014 hingga saat ini (2021), pemerintah masih memberlakukan moratorium pemekaran wilayah. Pembahasan Luwu Tengah pun tidak pernah mendapat kejelasan. Sejak 2014 pun, baik itu pembentukan Kabupaten Luwu Tengah atau Provinsi Luwu Raya, keduanya hanya menjadi komoditas politik bagi kandidat pemilihan kepala daerah

Kesimpulan

Artikel ini mendiskusikan alasan ketidakberhasilan perjuangan pembentukan Provinsi Luwu Raya sejak tahun 1999 dan berargumen bahwa ketidakhadiran koalisi teritorial yang kuat mempengaruhi kegagalan Luwu Raya. Dua temuan utama yang

memperkuat argumen ini adalah, *pertama*, koalisi teritorial untuk Luwu Raya mendapat hambatan karena adanya fragmentasi lokal di wilayah calon provinsi. Fragmentasi ini sangat terlihat di masa awal perjuangan pembentukan Provinsi Luwu Raya, yakni ketika ada perdebatan antara keikutsertaan Kabupaten Tana Toraja di wilayah calon provinsi. Fragmentasi ini membuat sulit bagi aktor-aktor politik lokal, khususnya di Luwu, untuk harmonis dan mempercepat pembentukan provinsi baru. Ketika para aktor di tingkat lokal berkonflik maka sulit bagi gagasan pembentukan Provinsi Luwu Raya untuk mengalami '*scale jumping*', yakni istilah yang digunakan Kimura untuk menunjukkan proses pembentukan kepentingan yang sama di antara para aktor di tiap tingkat. Sama seperti yang ditemukan Ramdhani dan Subekti (2020), masa awal gerakan pembentukan Provinsi Luwu Raya dapat diidentifikasi sebagai ketiadaan konsolidasi gerakan di tingkat lokal yang berujung pada gagalnya pembentukan provinsi.

Kedua, koalisi teritorial untuk pembentukan provinsi dapat dilihat dalam proses pembentukan DOB kabupaten. Hal ini terjadi di koalisi untuk Luwu Raya yang teridentifikasi sama dengan koalisi untuk pembentukan Kabupaten Luwu Tengah. Hal ini bisa terjadi, utamanya, karena kelompok pendukung *anti-Toraja* di fase awal gerakan (khususnya Kerukunan Keluarga Luwu) menjadi kelompok yang dominan. Pendukung kelompok ini, termasuk elit politik di Luwu, berusaha untuk merubah strategi dengan membentuk satu kabupaten baru, yakni Kabupaten Luwu Tengah. Dalam mendorong DOB Luwu Tengah, jenis relasi antar aktor yang paling menonjol adalah relasi sosial (KKL, organisasi mahasiswa, diaspora) dan personal (Kepala daerah Kabupaten Luwu, tokoh masyarakat Walmas, Anggota DPRD, dsb). Fungsi koalisi teritorial DOB Luwu Tengah antara lain menghimpun dukungan, memobilisasi aktor dan melobi. Keberhasilan DOB Luwu Tengah untuk menjadi RUU di akhir tahun 2013 menjadi bukti keberhasilan fungsi koalisi.

Walau pada akhirnya muncul RUU DOB Luwu Tengah, koalisi teritorial tetap dianggap lemah. Pertama-tama, kehadiran oposisi dari provinsi Sulawesi Selatan cukup dapat mengimbangi aktor-aktor pendukung pemekaran. Gubernur Sulawesi Selatan, setidaknya, telah dua kali menghambat perjuangan pembentukan DOB Luwu Tengah, yakni di tahun 2010 (di tingkat provinsi) dan 2013 (di tingkat nasional). Selanjutnya, adanya moratorium sejak 2014 pun membuat koalisi teritorial Luwu Tengah, dan termasuk juga Provinsi Luwu Raya, tidak dapat bergerak leluasa. Aktor politik provinsi, khususnya Gubernur Sulawesi Selatan, menjadi mudah untuk membatasi pergerakan koalisi pemekaran dengan berlindung pada kepentingan pemerintah pusat.

Daftar Rujukan

Bettinger, K. A. (2014). Puncak Andalas: Functional Regions, Territorial Coalitions, and the Unlikely Story of One Would-be Province. *Indonesia*, *97*, 1–27. https://doi.org/10.5728/indonesia.97.0001

Burhan, R. (2020). Pemekaran sebagai arena konflik Ekonomi: Studi kasus Pada rencana pemekaran Provinsi Luwu Raya. *GOVERNMENT : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, *13*(1), 24–33.

Firman, T. (2013). Territorial Splits (Pemekaran Daerah) in Decentralising Indonesia, 2000–2012: Local Development Drivers or Hindrance? *Space and Polity*, *17*(2), 180–196. https://doi.org/10.1080/13562576.2013.820373

Fitrani, F., Hofman, B., & Kaiser *, K. (2005). Unity in diversity? The creation of new localgovernments in a decentralising Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*,*41*(1), 57–79. https://doi.org/10.1080/00074910500072690

Kimura, E. (2010). Proliferating Provinces: Territorial Politics in Post-Suharto Indonesia. *SouthEast Asia Research*, *18*(3), 415–449. https://doi.org/10.5367/sear.2010.0005

Kimura, E. (2013). *Political Change and Territoriality in Indonesia: Provincial Proliferation*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203116975

Kompas.com. (2013a, November 12). Bentrok di Luwu Tengah, Seorang Warga Tewas Tertembak. *KOMPAS.com*. https://regional.kompas.com/read/xml/2013/11/12/1508049/Bentrok.di.Luwu.Tengah.Seorang.Warga.Tewas.Tertembak

Kompas.com. (2013b, November 14). Minta Pemekaran Luwu Tengah, Mahasiswa "Sweeping" Anggota DPRD. *KOMPAS.com*. https://regional.kompas.com/read/xml/2013/11/14/1623358/Minta.Pemekaran.Luwu.Tengah.Mahasiswa.Sweeping.Anggota.DPRD

KPPOD. (2014, September 26). *Pemekaran Dirahasiakan*. https://www.kppod.org/berita/view?id=364

Lagaligopos.com. (2013a, November 7). Kata Armin, Luwu Tengah Tidak Mekar Karena Tidak Di Tongkrongi. *Lagaligopos.Com*. https://lagaligopos.com/read/kata-armin-luwu-tengah-tidak-mekar-karena-tidak-di-tongkrongi/

Lagaligopos.com. (2013b, November 12). Wakil Ketua DPR RI: Gubernur Sulsel Yang TidakSepakat Jika Luwu Tengah Dimekarkan. *Lagaligopos.Com*. http://lagaligopos.com/read/wakil-ketua-dpr-ri-gubernur-sulsel-yang-tidak-mau-jika-luwu-tengah-dimekarkan/

Lagaligopos.com. (2013c, November 22). Listan: Semua Anggota DPR RI Dapil 3 Asal LuwuRaya Tidak Pernah Berbuat Untuk Luwu Tengah. *Lagaligopos.Com*. https://lagaligopos.com/read/listan-semua-anggota-dpr-ri-dapil3asal-luwu-raya-tidak-pernah-berbuat-untuk-luwu-tengah/

Lagaligopos.com. (2013d, December 10). Marzuki Alie: Berkas Luwu Tengah Memang Hilang. *Lagaligopos.Com*. http://lagaligopos.com/read/marzuki-alie-berkas-luwu-tengah-memang-hilang/

Lagaligopos.com. (2013e, December 19). RUU Luwu Tengah Telah Di Sahkan. *Lagaligopos.Com*. http://lagaligopos.com/read/ruu-luwu-tengah-telah-di-sahkan/

Media Indonesia. (2016, February 21). Pemerintah kembali Terapkan Moratorium DOB. *Media Indonesia*. https://-mediaindonesia.com/politik-dan hukum/29792/pemerintah-kembali- terapkan-moratorium-dob

Morrell, E. (2002). Desentralisasi atau Separasi? Suatu Tinjauan dari Sulawesi Selatan. *Antropologi Indonesia*, *68*. https://doi.org/10.7454/ai.v0i68.3434

Nolan, C., Jones, S., & Solahudin. (2014). The political impact of carving up Papua. Dalam H. Hill (Ed.), *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia* (pp. 409–432). ISEAS–Yusof Ishak Institute. https://www.cambridge.org/core/books/regional-dynamics-in-a-decentralized-indonesia/political-impact-of-carving-up-papua/122A02479A28B611A91EEADA77DB0192

Pierskalla, J. H. (2016). Splitting the Difference? The Politics of District Creation in Indonesia. *Comparative Politics*,*48*(2), 249–268. https://doi.org/10.5129/001041516817037754

Ramdhani, H., & Subekti, V. S. (2020). Dynamic Local Political Elite in Process for Proposing Regional Expansion. *JIP (Jurnal Ilmu Pemerintahan) : Kajian Ilmu Pemerintahan Dan Politik Daerah*, *5*(1), 1–11. https://doi.org/10.24905/jip.5.1.2020.1-11

Roth, D. (2007). Many governors, no province: The struggle for a province in the Luwu-Tana Toraja area in South Sulawesi. Dalam H. S. Nordholt & G. van Klinken (Eds.), *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia* (pp. 121–147). Brill. https://doi.org/10.1163/9789004260436_007

Sulaiman, S. (2017). Dinamika Politik dalam Proses Pembentukan Kabupaten Luwu Tengah. *The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*, *3*(2), 125–142.

Tempo.co. (2003, November 4). Sulawesi Selatan Didesak Dipecah Menjadi Enam Provinsi. *Tempo*. https://nasional.tempo.co/read/27275/sulawesi-selatan-didesak-dipecah-menjadi-enam-provinsi

Tempo.co. (2010, November 3). Gubernur Beri Sinyal Dukungan Pembentukan Luwu Tengah. *Tempo.Co*. https://nasional.tempo.co/amp/289170/gubernur-beri-sinyal-dukungan-pembentukan-luwu-tengah

Tempo.co. (2011, December 20). Wali Kota Makassar Janjikan Provinsi Luwu Raya. *Tempo.Co*. https://nasional.tempo.co/amp/372713/wali-kota-makassar-janjikan-provinsi-luwu-raya

Tumanut, M. A. (2016). A Veto Players Analysis of Subnational Territorial Reform in Indonesia. *Asian Politics & Policy*, *8*(2), 235–261. https://doi.org/10.1111/aspp.12248