

**PEMBENTUKAN PROVINSI LUWU RAYA DAN MASA DEPAN
SULAWESI SELATAN: ANALISIS EMPIRIS, KAPASITAS FISKAL,
DAN PERSPEKTIF SOSIO-SPASIAL KONTEMPORER**

*THE FORMATION OF GREATER LUWU PROVINCE AND THE FUTURE
OF SOUTH SULAWESI: EMPIRICAL ANALYSIS, FISCAL CAPACITY, AND
CONTEMPORARY SOCIO-SPATIAL PERSPECTIVES*

Hamzah Jalante

Dosen IPDN Kampus Sulawesi Selatan dan Wakil Ketua BPW KCLR Provinsi Sulawesi Selatan
Email: jalantejr@gmail.com

ABSTRAK

Pemekaran wilayah merupakan salah satu strategi desentralisasi untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan dan pemerataan pembangunan. Artikel ini menganalisis implikasi pembentukan Provinsi Luwu Raya terhadap masa depan Provinsi Sulawesi Selatan melalui pendekatan empiris, analisis kapasitas fiskal, dan kerangka teori sosio-spasial kontemporer. Data menunjukkan bahwa Sulawesi Selatan memiliki pertumbuhan ekonomi yang stabil sebesar 5,43% pada tahun 2025 dengan PDRB mencapai Rp753 triliun, namun dengan konsentrasi spasial yang tinggi di Kawasan Mamminasata. Wilayah Luwu Raya yang terdiri dari Kabupaten Luwu, Luwu Utara, Luwu Timur, dan Kota Palopo menunjukkan potensi fiskal menjanjikan dengan estimasi total APBD terintegrasi mencapai Rp6,1–7,9 triliun dan total PAD mencapai Rp1,25–1,6 triliun, ditopang oleh sektor pertambangan nikel, perkebunan sawit dan kakao, serta pertanian. Analisis mengindikasikan bahwa kapasitas APBD, PAD, dan Dana Bagi Hasil (DBH) di wilayah ini cukup untuk menopang pembentukan daerah otonom baru jika dikelola secara optimal. Melalui lensa teori *resource curse*, *spatial justice*, kutub pertumbuhan kontemporer, dan *new regionalism*, artikel ini berargumen bahwa pemekaran tidak hanya berpotensi meningkatkan efisiensi tata kelola dan mempercepat pembangunan, tetapi juga menjadi instrumen untuk mengoreksi ketidakadilan spasial dan mentransformasi kutub pertumbuhan berbasis sumber daya menjadi pembangunan regional yang inklusif dan berkelanjutan. Lebih lanjut, analisis *fiscal gap* menunjukkan adanya kesenjangan signifikan antara kontribusi ekonomi Luwu Raya dan alokasi anggaran pembangunan dari provinsi induk, yang memperkuat argumen perlunya kewenangan fiskal yang lebih besar melalui pembentukan provinsi baru. Keberhasilan pemekaran sangat bergantung pada kualitas institusi, kapasitas sumber daya manusia aparatur, dan tata kelola fiskal yang transparan dan akuntabel.

Kata kunci: pemekaran wilayah, kapasitas fiskal, keadilan spasial, desentralisasi fiskal, resource curse, new regionalism, Luwu Raya, Sulawesi Selatan.

ABSTRACT

Regional expansion is a decentralization strategy to improve government effectiveness and equitable development. This article analyzes the implications of the formation of Greater Luwu Province for the future of South Sulawesi Province through an empirical approach, fiscal capacity analysis, and a contemporary socio-spatial theoretical framework. Data indicate that South Sulawesi will experience stable economic growth of 5.43% in 2025, with a GRDP reaching IDR 753 trillion, but with high spatial concentration in the Mamminasata Region. The Greater Luwu Region, comprising Luwu Regency, North Luwu, East Luwu, and Palopo City, exhibits promising fiscal potential, with an estimated total integrated regional budget (APBD) of IDR 6.1–7.9 trillion and total regional revenue

(PAD) of IDR 1.25–1.6 trillion, supported by nickel mining, palm oil and cocoa plantations, and agriculture. The analysis indicates that the capacity of the regional budget, PAD, and Revenue Sharing Fund (DBH) in this region is sufficient to support the establishment of a new autonomous region if managed optimally. Through the lens of resource curse theory, spatial justice, contemporary growth poles, and new regionalism, this article argues that regional expansion not only has the potential to improve governance efficiency and accelerate development, but also serves as an instrument for correcting spatial injustice and transforming resource-based growth poles into inclusive and sustainable regional development. Furthermore, a fiscal gap analysis reveals a significant gap between Luwu Raya's economic contribution and the development budget allocation from its parent province, reinforcing the need for greater fiscal authority through the formation of a new province. The success of regional expansion depends heavily on the quality of institutions, the human resource capacity of the apparatus, and transparent and accountable fiscal governance.

Keywords: *regional expansion, fiscal capacity, spatial justice, fiscal decentralization, resource curse, new regionalism, Luwu Raya, South Sulawesi.*

PENDAHULUAN

Desentralisasi telah menjadi narasi global yang dominan dalam reformasi tata kelola pemerintahan selama beberapa dekade terakhir. Di berbagai belahan dunia, kebijakan desentralisasi diadopsi dengan tujuan utama mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, meningkatkan akuntabilitas pemerintah, dan mengakselerasi pembangunan di tingkat lokal. Indonesia, sebagai negara kesatuan dengan keragaman geografis dan budaya yang sangat luas, telah menerapkan kebijakan desentralisasi secara ekstensif melalui mekanisme otonomi daerah dan pemekaran wilayah pasca reformasi 1998. Kebijakan pemekaran daerah secara spesifik diarahkan untuk mempersempit rentang kendali pemerintahan, mempercepat pemerataan pembangunan, dan merespons aspirasi masyarakat lokal yang merasa terpinggirkan dari pusat kekuasaan.

Wacana pembentukan Provinsi Luwu Raya menemukan relevansinya dalam konteks ini, mengingat luasnya rentang geografis dan besarnya jumlah penduduk Provinsi Sulawesi Selatan yang mencapai sekitar 9,5 juta jiwa. Wilayah Luwu Raya yang terdiri dari Kabupaten Luwu, Luwu Utara, Luwu Timur, dan Kota Palopo mencakup area yang sangat luas di bagian utara provinsi, dengan karakteristik geografis, ekonomi, dan sosial-budaya yang khas. Namun, diskursus pemekaran seringkali terjebak pada perdebatan teknokratis seputar kelayakan fiskal dan administratif, sementara dimensi sosial, politik, dan spasial yang lebih dalam cenderung terabaikan. Artikel ini berupaya mengisi celah tersebut dengan mengintegrasikan analisis empiris kapasitas fiskal dengan teori-teori sosial kontemporer yang relevan.

Secara teoretis, fondasi desentralisasi fiskal diletakkan oleh Wallace E. Oates melalui Decentralization Theorem-nya yang revolusioner. Dalam edisi komprehensif terbarunya, Oates (2012) menegaskan bahwa desentralisasi fiskal meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya karena pemerintah daerah memiliki pemahaman yang lebih mendalam tentang preferensi dan kebutuhan masyarakat lokal dibandingkan pemerintah pusat. Namun,

Oates juga memberikan peringatan penting bahwa keberhasilan desentralisasi fiskal sangat bergantung pada keberadaan institusi yang kuat dan akuntabel di tingkat lokal. Tanpa kerangka kelembagaan yang memadai, desentralisasi justru dapat memperburuk inefisiensi dan membuka ruang bagi praktik tata kelola yang buruk. Kerangka analitis ini sangat relevan untuk mengevaluasi kelayakan pembentukan Provinsi Luwu Raya, karena menyediakan alat untuk menilai tidak hanya kapasitas fiskal calon daerah otonom baru, tetapi juga kesiapan institusionalnya.

Konsep kutub pertumbuhan (*pôles de croissance*) yang pertama kali dicetuskan oleh François Perroux memberikan kerangka teoretis lain yang penting untuk memahami implikasi pemekaran wilayah. Dalam tinjauan ekstensifnya terhadap evolusi teori kutub pertumbuhan, Parr (2020) menelusuri perjalanan intelektual dari konsep awal Perroux yang abstrak dan berfokus pada industri propulsif, menuju aplikasinya dalam kebijakan perencanaan wilayah kontemporer. Parr (2020) menekankan bahwa dalam konteks perencanaan modern, kutub pertumbuhan harus dipahami tidak sekadar sebagai konsentrasi industri tertentu, melainkan sebagai bagian dari strategi pembangunan wilayah yang terpadu dengan memperhatikan aspek institusional, konektivitas antar-wilayah, dan keberlanjutan. Lebih lanjut, Capello dan Nijkamp (2019) dalam edisi terbaru *Handbook of Regional Growth and Development Theories* menawarkan sintesis komprehensif tentang bagaimana konsep kutub pertumbuhan dan klaster regional berfungsi dalam ekonomi pengetahuan global kontemporer. Mereka menekankan perlunya kebijakan yang berbasis pada spesialisasi cerdas (*smart specialization*), di mana setiap region mengidentifikasi dan mengembangkan keunggulan komparatifnya secara terfokus. Dalam konteks ini, pembentukan Luwu Raya dapat dilihat sebagai upaya penciptaan kutub pertumbuhan baru melalui spesialisasi pada sektor unggulan berbasis sumber daya alam yang dikelola secara berkelanjutan.

Namun, pengalaman empiris dari berbagai negara menunjukkan bahwa kekayaan sumber daya alam tidak otomatis berkorelasi positif dengan kesejahteraan masyarakat. Fenomena ini

dikenal sebagai *resource curse* atau paradoks kelimpahan, sebuah konsep yang pertama kali diartikulasikan secara sistematis oleh Auty (2001). Teori ini menjelaskan paradoks di mana wilayah dengan kekayaan sumber daya alam melimpah justru cenderung memiliki pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat, tingkat kemiskinan yang lebih tinggi, konflik sosial yang lebih intens, dan kualitas tata kelola pemerintahan yang lebih buruk dibandingkan wilayah dengan sumber daya alam terbatas. Venables (2016), dalam tinjauan komprehensifnya yang dipublikasikan di *Journal of Economic Perspectives*, memperbaharui pemahaman tentang mekanisme kausal *resource curse*. Ia menyoroti bahwa kunci keberhasilan pengelolaan sumber daya alam terletak pada tiga faktor utama: kualitas institusi yang memadai, kebijakan makroekonomi yang *prudent*, dan investasi berkelanjutan pada pengembangan sumber daya manusia. Dalam konteks Luwu Raya yang memiliki cadangan nikel melimpah di Luwu Timur, kerangka teoretis ini menjadi peringatan sekaligus panduan kritis. Pembentukan provinsi baru harus secara sadar dirancang sebagai institusional *safeguard*, yaitu mekanisme kelembagaan yang melindungi pengelolaan sumber daya alam dari praktik pemburuan rente (*rent-seeking*) dan memastikan bahwa kekayaan alam dikonversi menjadi aset pembangunan yang berkelanjutan.

Dari perspektif sosio-spasial, teori keadilan spasial (*spatial justice*) memberikan kerangka analitis yang tajam untuk memahami dinamika pusat-pinggiran dalam konteks pemekaran wilayah. Berakar dari karya filosofis Henri Lefebvre tentang produksi ruang sosial dan dikembangkan secara monumental oleh Soja (2010), keadilan spasial mengkaji bagaimana ruang geografis diproduksi, direproduksi, dan didistribusikan melalui proses politik dan ekonomi yang seringkali timpang. Ketidakadilan spasial termanifestasi dalam akses yang tidak setara terhadap infrastruktur, layanan publik berkualitas, peluang ekonomi, dan partisipasi politik antara pusat metropolitan dan wilayah pinggiran. Dalam konteks Sulawesi Selatan, alokasi anggaran provinsi yang sangat terpusat di Kawasan Mamminasata (Makassar, Maros, Sungguminasa, Takalar) dan rendahnya investasi pembangunan untuk konektivitas serta infrastruktur dasar di Luwu Raya merupakan

manifestasi empiris dari ketidakadilan spasial yang memerlukan koreksi struktural.

Melengkapi kerangka teoretis di atas, pendekatan *new regionalism* yang dikembangkan oleh Söderbaum (2016) menawarkan perspektif alternatif dalam memahami dinamika pembentukan region baru. Berbeda dengan *old regionalism* yang bersifat *top-down, state-centric*, dan berfokus pada batas-batas administratif formal, *new regionalism* menekankan pada pembangunan region yang bersifat fungsional, kolaboratif, dan berbasis jaringan (*network*) lintas batas administrasi tradisional. Dalam kerangka ini, region dipahami sebagai arena sosio-ekonomi yang dinamis, di mana daya saing dibangun melalui spesialisasi cerdas (*smart specialization*) dan sinergi antar-pemangku kepentingan yang melampaui sekat-sekat birokrasi konvensional. Pembentukan Provinsi Luwu Raya dengan demikian tidak boleh dilihat sebagai pemisahan atau fragmentasi, melainkan sebagai pembentukan region fungsional baru yang, bersama dengan Sulawesi Selatan sebagai region fungsional lainnya, dapat membentuk jaringan ekonomi yang saling melengkapi (*complementary network*) untuk meningkatkan daya saing kolektif di Koridor Timur Indonesia.

Dengan memadukan keempat lensa teoretis ini, desentralisasi fiskal, kutub pertumbuhan kontemporer, *resource curse*, keadilan spasial, dan *new regionalism*, artikel ini berargumen bahwa argumentasi untuk pemekaran Luwu Raya tidak hanya bertumpu pada perhitungan kelayakan fiskal (*fiscal capacity*), tetapi juga pada imperatif keadilan spasial (*spatial justice*) dan strategi transformasi ekonomi untuk menghindari jebakan *resource curse*. Secara spesifik, artikel ini akan menjawab tiga pertanyaan penelitian: Pertama, apakah kapasitas fiskal wilayah Luwu Raya memadai untuk menopang pembentukan daerah otonom baru yang berkelanjutan? Kedua, bagaimana implikasi pemekaran terhadap kinerja fiskal dan tata kelola Provinsi Sulawesi Selatan sebagai daerah induk? Ketiga, faktor-faktor institusional apa yang menjadi

prasyarat keberhasilan pemekaran dalam perspektif teori sosial kontemporer?

Penelitian ini mengadopsi pendekatan metode campuran (*mixed-methods*) dengan desain sekuensial eksplanatoris, di mana analisis kuantitatif dilakukan terlebih dahulu untuk memberikan gambaran umum tentang kapasitas fiskal dan kesenjangan pembangunan, kemudian diikuti oleh analisis kualitatif untuk menginterpretasi temuan kuantitatif dalam kerangka teoretis yang relevan. Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan tidak hanya pengukuran objektif terhadap kelayakan fiskal pembentukan daerah otonom baru, tetapi juga pemahaman mendalam terhadap dinamika sosio-politik dan ekonomi yang melatarbelakangi wacana pemekaran.

Analisis kuantitatif dilakukan terhadap data sekunder yang bersumber dari: (1) Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sulawesi Selatan, khususnya publikasi Sulawesi Selatan dalam Angka 2025 yang memuat data PDRB, pertumbuhan ekonomi, demografi, dan indikator kesejahteraan; (2) Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, yang menyediakan data realisasi APBD, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) untuk pemerintah provinsi dan kabupaten/kota; dan (3) dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran 2025/2026 dari empat kabupaten/kota di wilayah Luwu Raya (Luwu, Luwu Utara, Luwu Timur, dan Kota Palopo) serta APBD Provinsi Sulawesi Selatan.

Analisis kuantitatif difokuskan pada tiga dimensi utama. Pertama, analisis struktur dan kinerja ekonomi untuk mengidentifikasi pola pertumbuhan, sektor unggulan, dan tingkat konsentrasi spasial aktivitas ekonomi. Kedua, analisis kapasitas fiskal terintegrasi wilayah Luwu Raya dengan menghitung dan mengagregasi total APBD, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Bagi Hasil (DBH) dari keempat kabupaten/kota. Ketiga, analisis fiskal gap untuk mengidentifikasi kesenjangan antara kontribusi ekonomi wilayah Luwu Raya terhadap PDRB provinsi dan proporsi alokasi belanja pembangunan yang diterima dari pemerintah provinsi. *Fiscal gap* didefinisikan sebagai selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang belum terjemptani oleh kebijakan alokasi anggaran yang ada.

Analisis kualitatif dilakukan melalui telaah mendalam terhadap dokumen kebijakan, termasuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), dan dokumen perencanaan sektoral lainnya. Telaah dokumen ini bertujuan untuk memahami arah

kebijakan pembangunan provinsi, prioritas alokasi anggaran, dan posisi strategis wilayah Luwu Raya dalam kerangka perencanaan pembangunan Sulawesi Selatan secara keseluruhan. Selain itu, studi literatur ekstensif dilakukan untuk mengintegrasikan temuan empiris dengan kerangka teoretis kontemporer, khususnya literatur tentang *resource curse*, *spatial justice*, pertumbuhan kutub, dan *new regionalism*. Integrasi ini memungkinkan interpretasi yang lebih kaya dan bernuansa terhadap data kuantitatif, serta memberikan landasan konseptual yang kokoh bagi rekomendasi kebijakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kinerja Ekonomi Sulawesi Selatan dan Konsentrasi Spasial: Analisis Keadilan Spasial

Perekonomian Provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 2025 menunjukkan kinerja yang solid dengan tingkat pertumbuhan sebesar 5,43% dan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku mencapai sekitar Rp753 triliun. Capaian ini menempatkan Sulawesi Selatan sebagai salah satu provinsi dengan kinerja ekonomi terbaik di Kawasan Timur Indonesia dan secara konsisten berada di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional. Struktur perekonomian provinsi ditopang oleh beberapa sektor utama, yaitu perdagangan besar dan eceran, industri pengolahan, konstruksi, dan pertanian dalam arti luas. Keempat sektor ini secara bersama-sama berkontribusi lebih dari 65% terhadap total PDRB provinsi.

Namun, di balik kekuatan agregat tersebut, terdapat persoalan struktural yang serius berupa konsentrasi spasial aktivitas ekonomi yang sangat tinggi. Lebih dari 60% aktivitas ekonomi Sulawesi Selatan terkonsentrasi di Kawasan Perkotaan Mamminasata (Makassar, Maros, Sungguminasa, dan Takalar), sebuah aglomerasi metropolitan yang telah berkembang menjadi pusat gravitasi ekonomi di Indonesia bagian timur. Kota Makassar sendiri sebagai kota inti menyumbang sekitar 35% terhadap total PDRB provinsi, menjadikannya pusat jasa, perdagangan, keuangan, dan logistik yang dominan. Sementara itu, wilayah Luwu Raya yang mencakup area geografis yang sangat luas di bagian utara provinsi, jauh melampaui luas gabungan Mamminasata, hanya menyumbang porsi yang relatif kecil terhadap PDRB provinsi secara keseluruhan, dengan kontribusi terbesar berasal dari Luwu Timur yang didorong oleh sektor pertambangan nikel.

Fenomena konsentrasi spasial yang berlebihan ini dapat dijelaskan melalui kerangka teoretis keadilan spasial yang dikemukakan oleh Soja (2010). Dalam perspektif ini, ruang geografis bukanlah wadah netral bagi aktivitas ekonomi, melainkan produk dari proses

politik dan ekonomi yang secara historis menguntungkan pusat dan memarginalkan pinggiran. Konsentrasi infrastruktur strategis, pelabuhan internasional, bandara, jalan tol, kawasan industri, di Kawasan Mamminasata telah menciptakan apa yang oleh Soja disebut sebagai "*spatial fix*," yaitu penguncian spasial yang melanggengkan ketimpangan antar-wilayah. Investasi publik dan swasta secara kumulatif terkonsentrasi di pusat karena adanya keuntungan aglomerasi (*agglomeration economies*), sementara wilayah pinggiran seperti Luwu Raya menghadapi biaya transportasi yang tinggi, keterbatasan infrastruktur dasar, dan akses yang terbatas terhadap layanan publik berkualitas.

Dari perspektif keadilan spasial, persoalan mendasarnya bukanlah pada adanya konsentrasi di pusat, karena konsentrasi spasial pada tingkat tertentu memang rasional secara ekonomi, melainkan pada kegagalan mekanisme redistribusi fiskal untuk mengompensasi ketimpangan yang dihasilkan. Data alokasi anggaran menunjukkan bahwa proporsi belanja Provinsi Sulawesi Selatan yang mengalir ke wilayah Luwu Raya hanya sekitar 10% dari total belanja layanan dasar dan pembangunan wilayah. Angka ini sangat timpang jika dibandingkan dengan kontribusi Luwu Timur saja terhadap perekonomian provinsi melalui sektor pertambangan. Meskipun nikel yang ditambang di Luwu Timur memberikan kontribusi signifikan terhadap PDRB provinsi dan penerimaan negara secara keseluruhan, manfaat fiskal yang kembali ke wilayah penghasil melalui mekanisme Dana Bagi Hasil dan alokasi belanja provinsi masih jauh dari proporsional. Inilah esensi dari ketidakadilan spasial yang menjadi salah satu argumen fundamental dalam wacana pemekaran Luwu Raya.

Pemekaran wilayah, dalam kerangka keadilan spasial, dapat dipahami sebagai upaya untuk memperoleh "hak atas kota" (*right to the city*), atau lebih tepatnya "hak atas wilayah" (*right to the region*), bagi masyarakat di kawasan pinggiran yang selama ini terpinggirkan dari arus utama pembangunan. Dengan membentuk provinsi sendiri, Luwu Raya akan memiliki kewenangan fiskal yang lebih besar untuk mengalokasikan anggaran secara langsung pada prioritas-prioritas pembangunan lokal, tanpa harus bergantung pada mekanisme redistribusi dari provinsi induk yang terbukti tidak memadai. Dalam bahasa Soja (2010), pemekaran adalah strategi untuk "*seeking spatial justice*," yaitu upaya aktif untuk membangun tatanan ruang yang lebih adil melalui restrukturisasi kelembagaan dan redistribusi sumber daya.

2. Analisis Kapasitas Fiskal Wilayah Luwu Raya:

Potensi dan Risiko Resource Curse

Untuk menilai kelayakan pembentukan Provinsi Luwu Raya, analisis kapasitas fiskal menjadi komponen yang tidak terpisahkan. Kapasitas fiskal mencerminkan kemampuan suatu daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri, yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil (DBH), dan transfer dari pemerintah pusat. Analisis terhadap empat kabupaten/kota di wilayah Luwu Raya menunjukkan gambaran yang beragam namun secara agregat menjanjikan.

Kabupaten Luwu Timur merupakan daerah dengan kapasitas fiskal tertinggi di kawasan ini, dengan total APBD berkisar antara Rp2,3 hingga 3,2 triliun dan PAD mencapai Rp600 hingga 800 miliar. Kekuatan fiskal Luwu Timur terutama ditopang oleh Dana Bagi Hasil (DBH) yang signifikan dari sektor pertambangan nikel. Keberadaan tambang nikel skala nasional di Sorowako yang dikelola oleh PT Vale Indonesia Tbk, ditambah dengan maraknya pertambangan nikel oleh perusahaan-perusahaan lain di Morowali dan sekitarnya, telah menjadikan Luwu Timur sebagai salah satu daerah dengan penerimaan DBH tertinggi di Sulawesi Selatan. Namun, ketergantungan yang sangat tinggi pada sektor pertambangan ini sekaligus menciptakan kerentanan struktural yang serius. Fluktuasi harga nikel di pasar global, menipisnya cadangan pada masa depan, dan kebijakan nasional terkait hilirisasi mineral dapat berdampak signifikan terhadap kapasitas fiskal Luwu Timur.

Kabupaten Luwu Utara memiliki kapasitas fiskal yang lebih moderat dengan total APBD berkisar antara Rp1,4 hingga 1,7 triliun dan PAD sekitar Rp150 hingga 200 miliar. Struktur ekonomi Luwu Utara bertumpu pada sektor perkebunan, khususnya kelapa sawit dan kakao, serta perikanan darat dan budidaya. Meskipun tidak sebesar Luwu Timur, basis ekonomi agraris yang terdiversifikasi ini memberikan stabilitas yang lebih baik terhadap guncangan harga komoditas. Kabupaten Luwu memiliki kapasitas fiskal yang sebanding dengan Luwu Utara, dengan APBD berkisar antara Rp1,5 hingga 1,8 triliun dan PAD sekitar Rp250 hingga 300 miliar. Potensi ekonominya terletak pada sektor pertanian tanaman pangan, perikanan tangkap dan budidaya, serta jasa perdagangan lokal yang melayani kawasan sekitarnya. Kota Palopo, sebagai satu-satunya kota di kawasan ini, memiliki APBD berkisar antara Rp900 miliar hingga 1,2 triliun dengan PAD sekitar Rp250 hingga 300 miliar. Perannya sebagai pusat jasa, perdagangan, dan pendidikan regional menjadikan Palopo sebagai simpul distribusi barang dan jasa yang vital bagi seluruh kawasan Luwu Raya. Namun, karena bukan daerah penghasil sumber daya alam, kontribusi DBH

Palopo relatif rendah.

Jika kapasitas fiskal keempat daerah ini digabungkan, estimasi kapasitas fiskal terintegrasi Provinsi Luwu Raya adalah sebagai berikut: total APBD berkisar antara Rp6,1 hingga 7,9 triliun, total PAD berkisar antara Rp1,25 hingga 1,6 triliun, dan DBH yang signifikan terutama dari sektor pertambangan di Luwu Timur. Angka-angka ini menunjukkan bahwa secara fiskal, Luwu Raya memiliki basis yang cukup untuk menopang penyelenggaraan pemerintahan provinsi yang baru. Struktur pendapatannya juga relatif beragam, terdiri dari kombinasi PAD, DBH dari berbagai sektor, dan transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk DAU dan DAK. Keberagaman ini penting untuk mengurangi risiko fiskal yang terkait dengan ketergantungan pada satu sumber pendapatan.

Namun demikian, analisis yang lebih dalam dengan menggunakan kerangka *resource curse* dari VENABLES (2016) mengungkapkan adanya risiko serius yang perlu diantisipasi. Dominasi DBH dari sektor pertambangan nikel dalam struktur fiskal calon provinsi baru ini menciptakan profil kerentanan yang khas dari daerah-daerah kaya sumber daya alam. VENABLES (2016) mengidentifikasi beberapa mekanisme kausal *resource curse* yang relevan dengan konteks Luwu Raya. Pertama, volatilitas harga komoditas global dapat menyebabkan ketidakstabilan penerimaan daerah, yang pada gilirannya mengganggu perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan jangka panjang. Kedua, kelimpahan dana dari sektor ekstraktif dapat menciptakan insentif bagi perilaku pemburuan rente (*rent-seeking*), di mana elit politik dan bisnis lebih berfokus pada perebutan akses terhadap sumber daya alam daripada mengembangkan sektor-sektor produktif lainnya. Ketiga, apresiasi nilai tukar riil akibat masuknya devisa dari ekspor komoditas dapat menggerus daya saing sektor-sektor lain yang dapat diperdagangkan (*tradable sectors*), sebuah fenomena yang dikenal sebagai *Dutch disease*.

Untuk menghindari jebakan *resource curse* ini, pembentukan Provinsi Luwu Raya harus secara sadar dirancang sebagai institutional safeguard, yaitu kerangka kelembagaan yang secara eksplisit dirancang untuk mengelola risiko-risiko tersebut. Beberapa elemen institutional safeguard yang relevan meliputi: pertama, pelembagaan dana abadi sumber daya alam (*regional sovereign wealth fund*) yang mengalokasikan sebagian penerimaan DBH untuk investasi jangka panjang dan stabilisasi fiskal pada saat harga komoditas turun; kedua, regulasi yang ketat dan transparan tentang pengelolaan penerimaan sumber daya alam, termasuk mekanisme audit publik dan pelibatan masyarakat sipil dalam pengawasan; ketiga, kebijakan hilirisasi yang inklusif yang

mendorong pengolahan nikel di dalam negeri sekaligus memastikan partisipasi pengusaha lokal dan transfer teknologi; dan keempat, investasi yang agresif pada pengembangan sumber daya manusia dan diversifikasi ekonomi untuk mengurangi ketergantungan jangka panjang pada sektor pertambangan.

3. Implikasi Pemekaran bagi Provinsi Sulawesi Selatan: Menuju Dual Growth Poles yang Komplementer

Salah satu kekhawatiran utama yang sering muncul dalam diskursus pemekaran adalah potensi melemahnya kapasitas fiskal daerah induk akibat berkurangnya wilayah administrasi dan basis penerimaan. Dalam konteks pemekaran Luwu Raya dari Sulawesi Selatan, analisis yang komprehensif dengan menggunakan kerangka desentralisasi fiskal dari OATES (2012) dan teori new regionalism dari SÖDERBAUM (2016) menunjukkan bahwa kekhawatiran tersebut tidak sepenuhnya beralasan.

perspektif desentralisasi fiskal, OATES (2012) menekankan bahwa kapasitas fiskal suatu daerah tidak semata-mata ditentukan oleh luas wilayah dan jumlah penduduk, melainkan oleh struktur ekonomi, efisiensi belanja, dan kemampuan optimalisasi pendapatan. Pemekaran justru dapat meningkatkan efisiensi fiskal karena pemerintah daerah induk akan mengelola wilayah yang lebih kecil dengan kebutuhan yang lebih terfokus. Dalam konteks Sulawesi Selatan, basis ekonomi utama provinsi—yaitu sektor perdagangan, jasa, konstruksi, dan industri pengolahan—terkonsentrasi di wilayah selatan, khususnya di Kawasan Mamminasata. Kontribusi sektor-sektor ini terhadap PDRB provinsi relatif lebih dominan dibandingkan kontribusi agregat wilayah Luwu Raya. Dengan demikian, pemisahan Luwu Raya tidak akan secara signifikan mengganggu struktur ekonomi fundamental Sulawesi Selatan.

Lebih lanjut, pemekaran akan membawa dampak positif terhadap efisiensi anggaran provinsi induk. Pasca pemekaran, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan tidak lagi menanggung belanja infrastruktur lintas wilayah di Luwu Raya, program pembangunan sektoral di empat kabupaten/kota tersebut, dan kebutuhan pelayanan publik tingkat provinsi di daerah baru. Beban belanja yang berkurang ini berarti terjadi peningkatan efisiensi fiskal yang memungkinkan realokasi anggaran ke wilayah-wilayah yang masih berada dalam cakupan provinsi induk. Dalam kerangka fiskal federalism yang diperbaharui oleh OATES (2012), penurunan rentang kendali (*span of control*) ini juga akan meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran, karena pemerintah provinsi dapat lebih fokus pada kebutuhan spesifik wilayah yang lebih kecil dan lebih homogen.

Selain itu, dalam sistem keuangan daerah di Indonesia, pemekaran wilayah akan diikuti dengan penyesuaian transfer fiskal dari pemerintah pusat. Formula Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) akan disesuaikan dengan konfigurasi daerah yang baru, sehingga beban fiskal tidak sepenuhnya ditanggung oleh provinsi induk. Bahkan, pengalaman empiris dari berbagai kasus pemekaran di Indonesia menunjukkan bahwa dalam banyak kasus, daerah induk tetap mampu mempertahankan, bahkan meningkatkan, kapasitas fiskalnya melalui penyesuaian struktur anggaran, optimalisasi PAD, dan peningkatan efisiensi belanja.

Dari perspektif *new regionalism* yang dikembangkan oleh Söderbaum (2016), implikasi pemekaran terhadap Sulawesi Selatan tidak boleh dipahami sebagai *zero-sum game* di mana keuntungan satu pihak merupakan kerugian pihak lain. Sebaliknya, pemekaran harus dilihat sebagai pembentukan dua region fungsional yang saling melengkapi (*complementary*) dan bersama-sama meningkatkan daya saing kolektif di Koridor Timur Indonesia. Region fungsional pertama adalah Provinsi Sulawesi Selatan yang baru, yang akan mengkonsolidasikan diri sebagai pusat jasa, logistik, perdagangan, pendidikan tinggi, dan industri bernilai tambah tinggi. Dengan infrastruktur yang relatif maju, konektivitas global melalui Pelabuhan Makassar dan Bandara Sultan Hasanuddin, serta basis sumber daya manusia yang lebih besar, region ini memiliki keunggulan komparatif pada sektor-sektor berbasis pengetahuan dan layanan.

Region fungsional kedua adalah Provinsi Luwu Raya, yang akan berkembang sebagai pusat ekonomi berbasis sumber daya alam dengan spesialisasi pada pertambangan berkelanjutan, agroindustri, energi terbarukan, dan ekowisata. Dengan cadangan nikel yang melimpah, lahan perkebunan yang luas, dan potensi energi air dari sungai-sungai di kawasan pegunungan, region ini memiliki keunggulan komparatif yang berbeda secara fundamental dari Sulawesi Selatan. Perbedaan ini justru menciptakan potensi sinergi yang besar: hasil hilirisasi pertambangan dan produk agroindustri dari Luwu Raya dapat diperdagangkan dan diekspor melalui pelabuhan di Makassar; riset dan inovasi dari universitas-universitas di Makassar dapat diterapkan untuk meningkatkan produktivitas dan keberlanjutan sektor-sektor unggulan Luwu Raya; dan tenaga kerja terampil dari kedua region dapat saling mengisi sesuai dengan spesialisasi masing-masing.

Dalam perspektif teori kutub pertumbuhan kontemporer sebagaimana dielaborasi oleh Parr (2020) dan Capello dan Nijkamp (2019), konfigurasi dual growth poles yang saling melengkapi ini

memiliki keunggulan dibandingkan model pertumbuhan monosentris yang selama ini berlaku. Keberadaan lebih dari satu pusat pertumbuhan akan memperluas distribusi aktivitas ekonomi, menciptakan lebih banyak titik masuk (*entry points*) bagi investasi dan kewirausahaan, dan menghasilkan efek pengganda (*multiplier effect*) yang lebih besar di seluruh koridor ekonomi. Model ini juga lebih resilien terhadap guncangan ekonomi, karena keragaman basis ekonomi antar-region mengurangi risiko penyebaran krisis secara sistemik.

4. Analisis Fiskal Gap: Kesenjangan antara Kontribusi Ekonomi dan Alokasi Anggaran

Analisis kapasitas fiskal potensial Luwu Raya perlu dilengkapi dengan analisis *fiscal gap*, yaitu kesenjangan antara kebutuhan fiskal wilayah dan kapasitas fiskal yang tersedia melalui mekanisme alokasi anggaran yang ada saat ini. Analisis ini penting untuk menilai apakah kebijakan alokasi anggaran dari provinsi induk sudah memadai untuk menjembatani kesenjangan pembangunan di Luwu Raya, atau justru memperkuat argumen perlunya kewenangan fiskal yang lebih besar melalui pemekaran.

Berdasarkan telaah terhadap dokumen APBD dan RKPD Provinsi Sulawesi Selatan beberapa tahun terakhir, beberapa temuan kunci dapat diidentifikasi. Pertama, proporsi belanja provinsi yang mengalir ke Luwu Raya diperkirakan hanya sekitar 10% dari total belanja layanan dasar dan pembangunan wilayah. Angka ini tidak proporsional jika dibandingkan dengan luas wilayah Luwu Raya yang mencakup sekitar sepertiga dari total luas daratan Sulawesi Selatan, dan jumlah penduduk yang mencapai sekitar 1,2 juta jiwa. Kedua, alokasi anggaran yang ada sebagian besar tersebar pada program-program rutin seperti bantuan keuangan kabupaten/kota, pembangunan dan pemeliharaan jalan provinsi, serta program sektoral di bidang pendidikan, kesehatan, pertanian, perikanan, dan perkebunan. Sementara itu, investasi strategis berskala besar seperti pembangunan kawasan industri, fasilitas pendukung hilirisasi sumber daya alam, dan penguatan konektivitas logistik masih sangat terbatas.

Ketiga, jika dibandingkan dengan kontribusi ekonomi wilayah Luwu Raya, khususnya dari sektor pertambangan di Luwu Timur, terdapat indikasi ketidakseimbangan yang signifikan antara kontribusi terhadap perekonomian provinsi dan manfaat fiskal yang diterima kembali. Meskipun data pasti tentang kontribusi sektoral per kabupaten terhadap PDRB provinsi tidak selalu tersedia secara terperinci dalam dokumen publik, indikator-indikator tidak langsung seperti volume produksi tambang, penerimaan DBH, dan aktivitas ekonomi pendukung menunjukkan bahwa Luwu Timur adalah salah satu kontributor

utama terhadap perekonomian Sulawesi Selatan. Namun, alokasi belanja pembangunan dari provinsi tidak mencerminkan peran strategis ini.

Kesenjangan fiskal ini berdampak pada beberapa persoalan struktural. Pertama, belum optimalnya pembangunan infrastruktur strategis yang diperlukan untuk membuka isolasi wilayah dan menghubungkan Luwu Raya dengan pusat-pusat ekonomi lainnya. Kedua, terbatasnya akselerasi pertumbuhan ekonomi lokal karena minimnya investasi publik yang dapat memicu investasi swasta (*crowding-in effect*). Ketiga, ketergantungan yang tinggi pada APBD kabupaten/kota dan transfer pusat, yang membatasi ruang fiskal untuk program-program pembangunan yang transformatif.

Dalam perspektif *fiscal gap analysis*, kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang belum sepenuhnya dijembatani oleh kebijakan alokasi anggaran provinsi. Pembentukan Provinsi Luwu Raya dapat menjadi solusi strategis untuk menutup *fiscal gap* ini melalui beberapa mekanisme: pertama, meningkatkan alokasi anggaran yang lebih proporsional dan fokus pada kebutuhan spesifik wilayah; kedua, memberikan kewenangan fiskal yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengarahkan anggaran secara langsung pada sektor-sektor prioritas; dan ketiga, menciptakan insentif yang lebih kuat bagi pemerintah daerah untuk mengoptimalkan PAD dan mengelola DBH secara efisien karena adanya akuntabilitas langsung kepada konstituen lokal.

5. Prasyarat Keberhasilan dan Tantangan Institusional

Keberhasilan pembentukan Luwu Raya sebagai daerah otonom baru tidak hanya ditentukan oleh potensi sumber daya dan kapasitas fiskal, tetapi juga oleh kesiapan institusional dan kualitas tata kelola pemerintahan. Dalam perspektif teori kapasitas institusional yang menjadi benang merah dari literatur kontemporer, dari Oates (2012) tentang desentralisasi fiskal, Venables (2016) tentang *resource curse*, hingga Parr (2020) tentang kutub pertumbuhan, terdapat konsensus bahwa institusi yang kuat merupakan prasyarat fundamental bagi keberhasilan setiap kebijakan desentralisasi dan pembangunan wilayah.

Prasyarat pertama adalah kesiapan kelembagaan pemerintahan. Pembentukan struktur organisasi pemerintahan yang efektif merupakan fondasi utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Kelembagaan yang kuat akan menentukan kapasitas koordinasi lintas sektor, kualitas pengambilan keputusan berbasis bukti, serta efektivitas implementasi kebijakan publik. Dalam

konteks Luwu Raya, desain kelembagaan harus mempertimbangkan karakteristik wilayah yang unik: bentang geografis yang luas dan beragam, pola permukiman yang tersebar, dan basis ekonomi yang berbasis sumber daya alam. Tanpa desain institusi yang jelas dan fungsional, pemekaran berisiko menimbulkan inefisiensi birokrasi yang justru kontraproduktif terhadap tujuan awal pemekaran.

Prasyarat kedua adalah kualitas sumber daya manusia aparatur. Dalam kerangka *human capital theory*, kualitas aparatur pemerintah menjadi faktor kunci dalam menentukan kinerja organisasi publik. Daerah otonom baru membutuhkan aparatur yang profesional, kompeten, dan berintegritas agar mampu mengelola pemerintahan secara efektif serta memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Untuk konteks Luwu Raya, ini berarti perlunya program percepatan pengembangan kapasitas SDM yang dimulai jauh sebelum pembentukan provinsi secara formal. Program ini mencakup perekrutan, pelatihan, dan pengembangan karir berbasis meritokrasi untuk membangun birokrasi yang profesional.

Prasyarat ketiga adalah tata kelola fiskal yang transparan dan akuntabel. Pengelolaan keuangan daerah harus mengedepankan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi sebagaimana ditegaskan dalam konsep *public financial management* kontemporer. Kapasitas fiskal yang besar tanpa tata kelola yang baik berpotensi menimbulkan inefisiensi dan moral hazard, terutama dalam konteks daerah yang kaya sumber daya alam dengan risiko *resource curse* yang tinggi. Oleh karena itu, sistem penganggaran berbasis kinerja, pelaporan keuangan yang tepat waktu dan akurat, serta mekanisme pengawasan yang melibatkan partisipasi masyarakat sipil harus diperkuat sejak awal pembentukan daerah. Prasyarat keempat adalah perencanaan pembangunan yang berbasis potensi wilayah. Perencanaan pembangunan yang efektif harus berbasis pada karakteristik dan keunggulan lokal (*place-based development*). Dengan mengoptimalkan potensi sektor unggulan seperti pertambangan, pertanian, dan energi secara terpadu, Provinsi Luwu Raya dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan inklusif. Pendekatan ini juga akan meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya dan mempercepat transformasi ekonomi daerah dari ketergantungan pada sektor ekstraktif menuju ekonomi yang lebih beragam dan bernilai tambah. Secara keseluruhan, pemenuhan prasyarat-prasyarat tersebut akan menentukan apakah pemekaran mampu menjadi instrumen akselerasi pembangunan atau justru menimbulkan beban baru. Oleh karena itu, keberhasilan pemekaran sangat bergantung pada sinergi antara kapasitas kelembagaan, kualitas sumber

daya manusia, serta tata kelola pemerintahan yang baik. Investasi pada ketiga dimensi ini harus menjadi prioritas dalam proses transisi menuju pembentukan Provinsi Luwu Raya.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis empiris, perhitungan kapasitas fiskal, dan interpretasi melalui lensa teori sosial kontemporer, artikel ini sampai pada beberapa simpulan penting. Pertama, data empiris dan analisis fiskal menunjukkan bahwa wilayah Luwu Raya memiliki kapasitas yang cukup untuk menjadi daerah otonom baru. Dengan total APBD terintegrasi yang signifikan (Rp6,1–7,9 triliun), dukungan PAD yang terus meningkat (Rp1,25–1,6 triliun), serta kontribusi DBH dari sektor strategis terutama pertambangan nikel, pembentukan Provinsi Luwu Raya merupakan langkah yang rasional dan prospektif dari perspektif kelayakan fiskal.

Kedua, pemekaran ini tidak hanya akan mempercepat pembangunan di wilayah Luwu Raya melalui kewenangan fiskal yang lebih besar dan alokasi anggaran yang lebih fokus, tetapi juga mendorong Provinsi Sulawesi Selatan menjadi lebih lincah, efisien, dan kompetitif. Dengan berkurangnya beban administratif dan fiskal, provinsi induk dapat mengonsolidasikan diri sebagai pusat jasa, perdagangan, dan industri bernilai tambah tinggi, sementara Luwu Raya berkembang sebagai pusat ekonomi berbasis sumber daya alam yang dikelola secara berkelanjutan. Konfigurasi *dual growth poles* ini, dalam kerangka *new regionalism*, menciptakan struktur ekonomi yang komplementer dan sinergis di Koridor Timur Indonesia.

Ketiga, keterbatasan alokasi anggaran Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan ke wilayah Luwu Raya selama ini, yang tervalidasi melalui analisis fiscal gap, menjadi indikator bahwa pendekatan pembangunan yang tersentralisasi belum sepenuhnya mampu menjawab kebutuhan dan potensi wilayah. Oleh karena itu, pemekaran daerah bukan hanya pilihan administratif, tetapi juga solusi fiskal dan politik untuk menciptakan distribusi anggaran yang lebih adil dan efektif, sekaligus mengoreksi ketidakadilan spasial yang telah berlangsung lama.

Keempat, dan ini merupakan peringatan penting, keberhasilan pemekaran sangat bergantung pada pemenuhan prasyarat institusional. Potensi *resource curse* yang melekat pada struktur ekonomi Luwu Raya yang berbasis pertambangan memerlukan institusional *safeguard* yang kuat: tata kelola fiskal yang transparan, birokrasi yang profesional, dan perencanaan pembangunan yang berbasis potensi lokal. Tanpa pemenuhan prasyarat-

prasyarat ini, pemekaran berisiko hanya memindahkan lokus inefisiensi dan ketidakadilan dari satu tingkat pemerintahan ke tingkat lainnya.

Dengan demikian, pembentukan Provinsi Luwu Raya harus dirancang bukan sekadar sebagai pemekaran administratif, melainkan sebagai proyek besar rekayasa kelembagaan (*institutional engineering*) yang bertujuan membangun fondasi bagi pertumbuhan yang inklusif, berkeadilan secara spasial, dan berkelanjutan. Hanya dengan pendekatan yang komprehensif seperti ini, pemekaran dapat menjadi instrumen akselerasi pembangunan yang sesungguhnya, bukan sekadar perubahan papan nama dan penambahan jumlah birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Auty, R. M. (2001). *Resource abundance and economic development*. Oxford University Press.
- Badan Pusat Statistik Sulawesi Selatan. (2025). *Sulawesi Selatan dalam angka 2025*. BPS Provinsi Sulawesi Selatan.
- Capello, R., & Nijkamp, P. (Eds.). (2019). *Handbook of regional growth and development theories* (2nd ed.). Edward Elgar Publishing.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2024). *Data realisasi APBD dan transfer ke daerah tahun anggaran 2024*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Luwu, Luwu Utara, Luwu Timur, dan Kota Palopo Tahun Anggaran 2025/2026.
- Dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Tahun Anggaran 2025.
- Oates, W. E. (2012). *Fiscal federalism* (Reprint ed.). Edward Elgar Publishing. (Original work published 1972)
- Parr, J. B. (2020). Growth-pole strategies in regional economic development: A retrospective view. *Urban Studies*, *57*(8), 1639–1655. <https://doi.org/10.1177/0042098019840286>
- Söderbaum, F. (2016). *Rethinking regionalism*. Palgrave Macmillan.
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press.
- Venables, A. J. (2016). Using natural resources for development: Why has it proven so difficult? *Journal of Economic Perspectives*, *30*(1), 161–184. <https://doi.org/10.1257/jep.30.1.161>