



Status Hukum Pulau Kawikawia dalam Perspektif Pembentukan Daerah dan Administasi Pemerintahan

<u>INFO PENULIS</u>	<u>INFO ARTIKEL</u>
Muliadi Universitas Sulawesi Tenggara muliadinando@gmail.com	ISSN: 2808-1307 Vol. 6, No. 1, April 2026 https://jurnal.ardenjaya.com/index.php/ajsh
Winner Siregar Universitas Sulawesi Tenggara winerSiregar@gmail.com	
Wa Ode Intan Kurniawati Universitas Sulawesi Tenggara aodeintan866@gmail.com	

© 2026 Arden Jaya Publisher All rights reserved

Saran Penulisan Referensi

Muliadi, Siregar, W., & Kurniawati, W. O. I., (2026). Status Hukum Pulau Kawikawia dalam Perspektif Pembentukan Daerah dan Administasi Pemerintahan. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 6 (1), 1094-1098.

Abstrak

Penelitian ini menganalisis status hukum Pulau Kawikawia berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pembentukan Daerah serta ditinjau dari aspek administrasi pemerintahan di Kabupaten Buton Selatan, Provinsi Sulawesi Tenggara. Penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis kedudukan hukum Pulau Kawikawia berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014; (2) mengkaji fakta hukum administrasi pemerintahan yang berkaitan dengan pengelolaan dan penguasaan Pulau Kawikawia oleh Pemerintah Kabupaten Buton Selatan; serta (3) merumuskan implikasi yuridis dan rekomendasi penyelesaian terhadap permasalahan status hukum Pulau Kawikawia dalam kerangka sistem pemerintahan daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach), dan pendekatan kasus (case approach). Data yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, yang dianalisis secara kualitatif dengan teknik penafsiran hukum sistematis dan teleologis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014, Pulau Kawikawia secara yuridis termasuk dalam wilayah administratif Kabupaten Buton Selatan. Namun demikian, dalam praktik administrasi pemerintahan masih ditemukan ketidaksinkronan antara ketentuan normatif dengan fakta hukum administratif, terutama terkait pencatatan wilayah, dokumen pemerintahan, dan pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah. Kondisi ini berpotensi menimbulkan konflik kewenangan serta melemahkan prinsip kepastian hukum dan tertib administrasi pemerintahan. 2) Fakta hukum penguasaan dan pemanfaatan Pulau Kawikawia oleh Pemerintah Kabupaten Buton Selatan dari aspek administrasi pemerintahan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan penegasan status hukum Pulau Kawikawia melalui harmonisasi regulasi, pembaruan data administrasi pemerintahan, serta penguatan koordinasi antarinstansi pemerintah. Rekomendasi penelitian ini diarahkan pada perlunya langkah administratif dan yuridis yang komprehensif guna menjamin kepastian hukum, efektivitas pemerintahan daerah, serta perlindungan kepentingan masyarakat di wilayah Pulau Kawikawia.

Kata Kunci: Status Hukum Pulau, Pembentukan Daerah, Administrasi Pemerintahan, Kepastian Hukum, Kabupaten Buton Selatan.

Abstract

This study analyzes the legal status of Kawikawia Island based on Law Number 16 of 2014 concerning Regional Formation and is reviewed from the administrative aspect of government in South Buton Regency, Southeast Sulawesi Province. This research aims to: (1) analyze the legal position of Kawikawia Island based on the provisions of Law Number 16 of 2014; (2) to examine the facts of the administrative law related to the management and control of Kawikawia Island by the South Buton Regency Government; and (3) formulate juridical implications and recommendations for solutions to the problem of the legal status of Kawikawia Island within the framework of the local government system. The research method used is normative legal research with a statute approach, and a case approach. The data used consisted of primary, secondary, and tertiary legal materials, which were analyzed qualitatively using systematic and teleological legal interpretation techniques. The results of the study show that: 1) based on Law Number 16 of 2014, Kawikawia Island is juridically included in the administrative area of South Buton Regency. However, in the practice of government administration, there is still a lack of synchronization between normative provisions and administrative legal facts, especially related to regional registration, government documents, and the implementation of local government authority. This condition has the potential to cause a conflict of authority and weaken the principles of legal certainty and order in government administration. 2) Legal facts of the control and utilization of Kawikawia Island by the South Buton Regency Government from the administrative aspect of government. This study concludes that it is necessary to affirm the legal status of Kawikawia Island through regulatory harmonization, updating government administrative data, and strengthening coordination between government agencies. The recommendations of this study are directed at the need for comprehensive administrative and juridical steps to ensure legal certainty, the effectiveness of local government, and the protection of the interests of the community in the Kawikawia Island area.

Keywords: Legal Status of the Island, Regional Formation, Government Administration, Legal Certainty, South Buton Regency.

A. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara kepulauan (archipelagic state) berdasarkan UNCLOS 1982 memiliki kedaulatan penuh atas pulau-pulainya serta perairan yang menghubungkannya. Indonesia juga dikenal sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dengan jumlah pulau mencapai lebih dari 17.000 (tujuh belas ribu) yang tersebar dari Sabang hingga Merauke. Namun, klaim kedaulatan ini seringkali menghadapi tantangan, baik dari segi penegasan batas maritim dengan negara tetangga maupun dari aspek pengelolaan dan penegasan status pulau-pulau kecil terluar (outermost small islands).

Status hukum suatu pulau, khususnya pulau kecil dan terpencil, seringkali memerlukan pembuktian yang komprehensif yang melampaui sekadar bukti administrasi kontemporer. Dalam konteks hukum Internasional, keberadaan suatu pulau sebagai bagian dari suatu negara harus didukung oleh bukti sejarah dan fakta hukum yang kuat, yang meliputi *effectivitas* (tindakan nyata pemerintahan), penguasaan secara terus-menerus, dan pengakuan dari masyarakat Internasional. Aspek hukum menjadi fondasi kritical untuk membuktikan integrasi pulau tersebut ke dalam wilayah hukum Indonesia sejak sebelum kemerdekaan. Pulau Kawikawia yang terletak di Kabupaten Buton Selatan, Provinsi Sulawesi Tenggara, merupakan salah satu pulau kecil yang memiliki kedudukan strategis. Namun demikian, status hukum pulau ini masih menimbulkan polemik, khususnya apabila ditinjau dari aspek fakta hukum yang berkembang di masyarakat dan pemerintah daerah.

Dalam sejarahnya, Pulau Kawikawia sering dikaitkan dengan pola penguasaan wilayah adat, pemerintahan tradisional Kesultanan Buton, hingga masuknya sistem administrasi modern yang diperkenalkan oleh pemerintah kolonial dan kemudian diadopsi dalam sistem hukum Nasional. Fakta hukum yang ada, baik berupa pengakuan masyarakat lokal, kebijakan pemerintah daerah, maupun dokumen historis, menjadi dasar untuk menelusuri dan menganalisis kedudukan Pulau Kawikawia atau dikenal juga dengan nama sebagai Pulau Kakabia.

Kajian ini penting dilakukan mengingat status hukum suatu pulau akan berimplikasi langsung terhadap pengelolaan wilayah, penguasaan tanah, pemanfaatan sumber daya, serta kepentingan masyarakat lokal. Lebih jauh lagi, penelitian ini juga memberikan kontribusi terhadap kajian fakta hukum yang berupaya menyingkap dinamika perjalanan hukum di Indonesia dari perspektif historis dan faktual.

Pulau Kawikawia, yang juga dikenal sebagai Pulau Kakabia, saat ini telah menjadi objek sengketa batas wilayah administratif antara Provinsi Sulawesi Tenggara (Kabupaten Buton Selatan) dan Provinsi Sulawesi Selatan (Kabupaten Kepulauan Selayar). Sengketa ini bukan sekadar masalah administratif, tetapi melibatkan aspek kedaulatan wilayah, potensi sumber daya alam, dan sejarah panjang. Secara hukum, Sengketa batas wilayah ini bermula dari adanya konflik normatif antara Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pembentukan Kabupaten Buton Selatan (yang memasukkan Kawikawia/Kakabia dalam lampiran petanya) yang kemudian ternyata bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 45 Tahun 2011 yang menetapkan Pulau Kawikawia/ Kakabia sebagai bagian dari Kabupaten Kepulauan Selayar (050-145., 2022).

Sengketa batas wilayah ini berlanjut yang ditandai dengan pengajuan uji materil atau Judicial Review atas Undang-Undang N0.16 tahun 2014 oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar yang kemudian ditolak oleh Mahkamah Konstitusi karena MK berpendapat bahwa sengketa batas wilayah bukan merupakan pelanggaran atas UUD 1945 sebagaimana dimaksud pada pasal 18 ayat (2). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XIV/2018 sekaligus merevisi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) nomor 45 tahun 2011, sekaligus menguatkan status Pulau Kawikawia sebagai wilayah Kabupaten Buton Selatan, namun demikian ketidakjelasan fakta hukum dilapangan masih menimbulkan ambiguitas pengelolaan sumber daya dan potensi konflik. (24/PUU-XIV/2018) Sebagaimana diketahui bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) telah menerima dan menyidangkan permohonan Uji materil atas UU Pembentukan Buton Selatan (UU 16/2014), dan diputuskan ditolak namun demikian tidak menyelesaikan sengketa batas wilayah secara final, justeru menyerahkan penyelesaiannya kepada pemerintah pusat (Menteri Dalam Negeri) melalui koordinasi antar-Provinsi. di tengah pertentang regulasi ini, maka fakta sejarah yang diklaim oleh Kesultanan Buton (bahwa pulau tersebut adalah bagian dari wilayah kekuasaan Kerajaan/ kesultanan Buton) dan fakta administrasi pemerintahan yang dilaksanakan oleh salah satu pihak menjadi sangat krusial sebagai alat bukti. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas maka masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana Status Hukum Pulau Kawikawia berdasarkan Undang-Undang Pembentukan Daerah?
2. Apa fakta hukum Penguasaan dan pemanfaatan Pulau Kawikawia oleh Pemerintah Kabupaten Buton Selatan dari aspek Administrasi Pemerintahan?

B. Metodologi

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (normative legal research), yaitu penelitian yang bertujuan untuk mengkaji hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, baik yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, maupun doktrin atau pendapat para ahli hukum (Marzuki, 2017).

Pendekatan penelitian yang digunakan Adalah Pendekatan peraturan perundang-undangan (Statute Approach) yaitu pendekatan penelitian yang mengkaji peraturan dan perundang – undangan yang berkaitan dengan pembentukan daerah dan penetapan wilayah (Ibrahim, 2016) dan Pendekatan Kasus atau (case approach) yaitu suatu pendekatan yang digunakan terhadap suatu kasus yang keduanya berdasarkan peraturan dan perundang-undangan yang saling bertentangan satu sama lain, misalnya terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Versus Permendagri yang relevan dengan sengketa wilayah atau pembentukan daerah (Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, 2012).

Dalam penelitian hukum normatif, sumber data utama berupa bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, kemudia bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terkait bahan hukum primer dan terkahir bahan hukum teriser yaitu merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (library research). Studi kepustakaan dilakukan dengan menginventarisasi, membaca, dan mengkaji bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan permasalahan penelitian (Soekanto, 2014). Analisis data atau bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara

kualitatif, yaitu dengan menafsirkan dan menguraikan bahan hukum yang telah dikumpulkan secara sistematis untuk menjawab permasalahan penelitian (Huberman, 2014)

C. Hasil dan Pembahasan

1. Status Hukum Pulau Kawikawia berdasarkan Undang-Undang Pembentukan Daerah.

Status hukum Pulau Kawi-Kawia (Kakabia) dapat ditelusuri sejak masa Kesultanan Buton. Dalam undang-undang adat yang dikenal sebagai Sarana Wolio pada masa Sultan Laelangi (1597–1633), wilayah Kesultanan Buton telah dibagi ke dalam tiga puluh kampung, termasuk wilayah Selayar. Hal ini menunjukkan bahwa secara historis, wilayah kepulauan di sekitar Buton—yang mencakup pulau-pulau kecil—telah berada dalam satu kesatuan pemerintahan tradisional jauh sebelum intervensi kolonial Belanda pada awal abad ke-17.

Memasuki era negara modern, struktur wilayah Sulawesi mengalami beberapa perubahan hukum. Dimulai dari pembentukan “Daerah Sulawesi Selatan” pada 1948, kemudian integrasi ke dalam Provinsi Sulawesi, hingga pembagian menjadi Sulawesi Selatan-Tenggara dan Sulawesi Utara-Tengah. Pada tahun 1964, Provinsi Sulawesi Tenggara resmi berdiri sendiri melalui Perpu Nomor 2 Tahun 1964 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964, dan diperbarui kembali melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2022. Perubahan ini menjadi dasar administratif bagi pengaturan wilayah termasuk Kabupaten Buton.

Selanjutnya, Kabupaten Buton sebagai entitas administratif mengalami perkembangan hingga melahirkan daerah otonom baru. Kabupaten Buton Selatan resmi dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 sebagai hasil pemekaran. Berbagai dokumen administratif sebelumnya—seperti peta Bakosurtanal (1997), pembakuan nama pulau (2008, diverifikasi 2012), serta Perda Kabupaten Buton Nomor 1 Tahun 2014—secara konsisten menempatkan Pulau Kawi-Kawia dalam wilayah Kabupaten Buton, yang kemudian menjadi bagian dari Kabupaten Buton Selatan.

Namun, muncul konflik administratif dengan Kabupaten Kepulauan Selayar. Meskipun Permendagri Nomor 45 Tahun 2011 memasukkan Pulau Kakabia dalam wilayah Selayar, fakta administratif sebelumnya—termasuk RTRW Selayar 2012–2032 dan penetapan kawasan konservasi daerah—tidak pernah mencantumkan pulau tersebut sebagai bagian dari wilayah Selayar. Hal ini memicu keberatan dari Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara pada tahun 2016 yang meminta pencabutan regulasi tersebut karena dianggap tidak melalui koordinasi yang memadai.

Permasalahan ini kemudian diuji melalui Mahkamah Konstitusi (Perkara Nomor 24/PUU-XVI/2018) yang diputus pada 13 Februari 2019. Putusan tersebut menolak permohonan uji materiil karena tidak memenuhi syarat formal, sehingga tidak mengubah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014, termasuk peta wilayahnya. Hingga kini, meskipun telah ada upaya penegasan batas oleh pemerintah daerah, masih terdapat perbedaan tafsir di tingkat pusat terkait koordinat dan keberadaan Pulau Kawi-Kawia dalam peta resmi, sehingga status administratifnya tetap menjadi isu yang belum sepenuhnya tuntas.

2. Fakta Hukum Penguasaan dan Pemanfaatan Pulau Kawikawia Oleh Pemerintah Kabupaten Buton Selatan Dari Aspek Administrasi Pemerintahan

Daerah Otonomi Baru Kabupaten Buton Selatan dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014, yang secara eksplisit memasukkan Pulau Kawi-Kawia (Kakabia) dalam peta lampiran sebagai bagian wilayahnya, khususnya di Kecamatan Batu Atas. Peta lampiran tersebut memiliki kekuatan sebagai norma grafis yang mengikat secara hukum. Hal ini sekaligus mengubah status sebelumnya yang diatur dalam Permendagri Nomor 45 Tahun 2011 yang menempatkan pulau tersebut sebagai bagian dari Kabupaten Kepulauan Selayar (2011).

Perbedaan pengaturan ini memunculkan konflik norma (legal antinomi) antara peraturan setingkat undang-undang dan peraturan menteri. Sengketa tersebut mencapai puncaknya ketika Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2018. Namun, permohonan tersebut ditolak karena tidak memenuhi syarat formil, sehingga tidak mengubah keberlakuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 beserta peta lampirannya sebagai dasar hukum yang sah (UU No. 16 Tahun 2014).

Dalam perspektif hukum, konflik ini dapat dianalisis menggunakan asas-asas penyelesaian antinomi seperti *lex superior*, *lex posterior*, dan *lex specialis*. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 memiliki kedudukan lebih tinggi dibanding Permendagri 45 Tahun 2011, sehingga secara hierarkis mengesampingkan peraturan tersebut. Selain itu, sebagai aturan yang lebih khusus dan detail, UU ini juga mengungguli pengaturan umum lainnya terkait batas wilayah.

Permasalahan ketidaktepatan koordinat Pulau Kawi-Kawia dalam peta lampiran tidak serta-merta membatalkan keabsahan hukumnya. Berdasarkan kaidah kartografi, terutama pada peta skala menengah (1:250.000), distorsi atau pergeseran posisi merupakan hal yang wajar. Peta administratif lebih menekankan representasi simbolik dan hubungan spasial relatif dibandingkan presisi koordinat absolut, sehingga tetap sah sebagai dasar hukum wilayah.

Teori-teori kartografi modern—seperti teori proyeksi peta, generalisasi kartografis, hingga kartografi kritis—mendukung bahwa peta merupakan konstruksi yang bersifat fungsional dan kontekstual. Dalam konteks hukum, peta lampiran undang-undang berfungsi sebagai alat interpretasi norma, bukan dokumen teknis geodesi. Oleh karena itu, keberadaan Pulau Kawi-Kawia dalam peta tersebut cukup untuk menegaskan status administratifnya.

Dari sisi hukum positif, keberlakuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 tetap harmonis dengan Undang-Undang Nomor 140 Tahun 2024 tentang Kabupaten Kepulauan Selayar. UU 140/2024 hanya mengatur batas wilayah secara umum tanpa menyebut Pulau Kawi-Kawia secara spesifik. Dengan demikian, melalui asas *lex specialis*, pengaturan rinci dalam UU 16/2014 tetap menjadi rujukan utama dalam menentukan status pulau tersebut.

Secara keseluruhan, aspek legalitas, kewenangan, dan penguasaan faktual menunjukkan bahwa Pulau Kawi-Kawia merupakan bagian sah dari Kabupaten Buton Selatan. Hal ini diperkuat oleh sejarah administrasi, pemanfaatan wilayah oleh masyarakat setempat, serta kebijakan pemerintah daerah. Dengan demikian, konflik yang terjadi lebih bersifat administratif dan teknis, sementara secara yuridis kedudukan pulau tersebut tetap kuat berada dalam wilayah Kabupaten Buton Selatan (Imam Ridho Angga Yuwono, 2025).

D. Kesimpulan

Status Hukum Pulau Kawikawia adalah wilayah administratif Kabupaten Buton Selatan, ditinjau dari fakta hukum Undang-Undang Nomor: 16 Tahun 2014.

Fakta hukum menegaskan bahwa status Pulau Kawikawia dan atau Kakabia adalah wilayah hukum Kabupaten Buton Selatan karena Undang-Undang pembentukan daerah mengguguli Permendagri berdasarkan Hierarki Norma, dan diperkuat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pengikat yang bersifat final. Klaim Kab. Selayar Prov. Sulawesi Selatan berdasarkan Permendagri harus gugur demi hukum, memungkinkan pengelolaan optimal sesuai Undang-Undang Nomor: 27 Tahun 2007 untuk kedaulatan NKRI.

E. Referensi

- Huberman, M., & Miles, M. B. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.
- Ibrahim, J. (2012). *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Bayumedia Publishing.
- Ibrahim, J. (2016). *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Bayumedia.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2011). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2011*.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2022). *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 050-145 Tahun 2022*.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2018). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XIV/2018*.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 tentang Lampiran wilayah Kabupaten Buton Selatan*.
- Soekanto, S. (2014). *Pengantar penelitian hukum*. UI Press.
- Yuwono, I. R. A. (2025). *Penyelesaian masalah status administratif Pulau Kawi-Kawia Kabupaten Buton Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara dalam pendekatan politik dan hukum* (Policy brief).