

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Beralihnya paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik, ditandai dengan lahirnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah pada tahun 1999 yang menjadi titik balik penting dalam catatan sejarah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat dengan UU 22 Tahun 1999) memberikan perubahan mendasar dalam desain kebijakan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.¹ Hal ini terlihat bahwa UU tersebut mengungkap konsep baru yang berbeda dari sebelumnya yaitu desentralisasi “utuh” dengan mengakomodasi prinsip otonomi seluas-luasnya dan menanggalkan hubungan antar satuan pemerintahan.²

Selain itu, rumusan otonomi daerah dalam UU 22 Tahun 1999 diubah menjadi “kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.³ Artinya, rumusan ini menekankan bahwa daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantu. Berbeda dengan sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 210.

² Enny Purbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang dalam Era Otonomi Luas*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, Ctk. 1, 2019, hlm. 23.

³ Pasal 1 huruf h Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

menekankan pada kewajiban daerah dan tanggung jawab daerah terhadap kebijakan pusat.

Semangat otonomi daerah pasca reformasi juga terlihat dengan adanya perubahan simbolisasi pada daerah otonom dalam UU 22 Tahun 1999. Perubahan tersebut terdapat pada istilah tingkatan daerah otonom (Dati I dan Dati II) yang dihapus, dan diganti dengan istilah yang lebih netral yaitu, Propinsi, Kabupaten, dan Kota.⁴ Hal ini bertujuan untuk menghindari citra kesenjangan kekuasaan secara penamaan.

Perubahan nama tersebut bukanlah merupakan hal yang baru diterapkan. Berdasarkan praktik yang pernah diselenggarakan, perubahan nama juga dapat dilakukan oleh tiap-tiap daerah maupun kabupaten yang ingin mengubah nama daerahnya seperti: (1) Kabupaten Toba Samosir menjadi Kabupaten Toba di Provinsi Sumatera Utara⁵; (2) Kabupaten Maluku Tenggara Barat menjadi Kabupaten Kepulauan Tanimbar di Provinsi Maluku⁶; dan (3) Kabupaten Mamuju Utara menjadi Kabupaten Pasangkayu Di Provinsi Sulawesi Barat⁷.

Hal ini menunjukkan, perubahan nama daerah menjadi fenomena yang kerap terjadi di Indonesia. Namun, bukan berarti bahwa perubahan nama daerah tidak semata-mata dengan mudah dapat dilakukan oleh daerah masing-masing,

⁴ Ni'matul Huda, *Loc.cit.*

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2020 tentang Perubahan Nama Kabupaten Toba Samosir Menjadi Kabupaten Toba Di Provinsi Sumatera Utara.

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Nama Kabupaten Maluku Tenggara Barat Menjadi Kabupaten Kepulauan Tanimbar Di Provinsi Maluku.

⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2017 tentang Perubahan Nama Kabupaten Mamuju Utara Menjadi Kabupaten Pasangkayu Di Provinsi Sulawesi Barat.

melainkan melalui prosedur yang cukup panjang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Perubahan nama daerah sendiri secara definisi adalah kegiatan untuk mengubah nama daerah baik kabupaten, kota, atau provinsi.⁸ Perubahan nama daerah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat dengan UU Pemda). Namun seiring dengan berkembangnya zaman, UU Pemda juga mengalami berbagai perubahan, setidaknya telah mengalami 3 (tiga) kali perubahan pasca reformasi mulai dari lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat dengan UU 32 Tahun 2004), kemudian dicabut lagi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat dengan UU 23 Tahun 2014).

Setiap UU Pemda yang baru pada dasarnya merupakan koreksi dan penyempurnaan dari undang-undang dan peraturan sebelumnya, yang dianggap tidak sesuai lagi dengan amanah konstitusi dan perkembangan zaman.⁹ Begitu seterusnya, undang-undang pemerintahan daerah baru selalu memuat ketentuan-ketentuan baru guna memenuhi tuntutan faktual masyarakat lokal sebagai *stakeholder* dan kehendak pemerintah pusat sebagai *shareholder*.¹⁰ Oleh karena

⁸ Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemberian Nama Daerah, Pemberian Nama Ibu Kota, Perubahan Nama Daerah, Perubahan Nama Ibu Kota, dan Pindahan Ibu Kota.

⁹ Muhammad Ridwansya, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 4, 2017, hlm. 840.

¹⁰ *Ibid.*

itu, pengaturan mengenai perubahan nama daerah juga mengalami perubahan yang lebih spesifik.

Hal tersebut, dapat dilihat dalam tabel perbandingan pengaturan perubahan nama daerah sebagai berikut:

Tabel 1. 1 Perbandingan Pengaturan Perubahan Nama Daerah Setelah Perubahan Undang-undang Pemerintah Daerah

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Pasal 4 ayat (3), “Perubahan batas yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu Daerah, perubahan nama Daerah, serta perubahan nama dan pemindahan ibukota Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.	Pasal 7 ayat (2), “Perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama, atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.	Pasal 48 ayat (1), “Penyesuaian Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) berupa: a. perubahan batas wilayah Daerah; b. perubahan nama Daerah; c. pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi; d. pemindahan ibu kota; dan/atau; e. perubahan nama ibu kota”.

		<p>Dan Pasal 48 ayat (3), “Perubahan nama Daerah, pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi, pemindahan ibu kota, serta perubahan nama ibu kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b sampai dengan huruf e ditetapkan dengan peraturan pemerintah”.</p>
--	--	---

Berdasarkan tabel di atas, pengaturan perubahan nama daerah dalam UU 22 Tahun 1999 dan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya diatur dalam 1 (satu) pasal secara singkat. Namun berbeda dengan kedua undang-undang tersebut, UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur perubahan nama daerah cukup lebih spesifik daripada UU sebelumnya. Pengaturan tersebut diatur dalam Bab VI mengenai Penataan Daerah. Penataan Daerah terdiri atas Pembentukan Daerah dan Penyesuaian Daerah,¹¹ mengenai perubahan nama daerah termasuk dalam kelompok Penyesuaian Daerah.

Tidak cukup hanya tertuang dalam UU Pemda saja, pengaturan perubahan nama daerah perlu lebih spesifik diatur dalam aturan turunan UU Pemda. Hal ini

¹¹ Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

untuk mengakomodasi pengaturan mengenai perubahan nama daerah lebih lanjut secara teknis dan administrasi. Oleh karena itu, diterbitkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemberian Nama Daerah, Pemberian Nama Ibu Kota, Perubahan Nama Daerah, Perubahan Nama Ibu Kota, dan Pindahan Ibu Kota (selanjutnya disingkat dengan Permendagri 30 Tahun 2012) sebagai pedoman sehingga tercipta tertib administrasi pemerintahan daerah untuk melaksanakan pemberian nama daerah, pemberian nama ibu kota, perubahan nama daerah, perubahan nama ibu kota, dan pindahan ibu kota.¹²

Permendagri 30 Tahun 2012 memiliki substansi yang mengatur di dalamnya mengenai tata cara pengusulan dan mekanisme perubahan nama daerah. Selain itu, juga mengatur mengenai prinsip-prinsip dan persyaratan dalam pemberian nama daerah, pemberian nama ibu kota, perubahan nama daerah, dan perubahan nama ibu kota.

Hal yang menarik untuk dikaji lebih jauh ialah mengenai eksistensi Permendagri 30 Tahun 2012 tersebut pasca terbitnya UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Apakah dengan adanya kebijakan hukum yang demikian dalam Permendagri 30 Tahun 2012 masih relevan digunakan? Hal ini dikarenakan Permendagri masih merujuk pada UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang tertuang dalam konsideran menimbang.

Berdasarkan Pasal 6 huruf g bahwa Menteri Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum memproses usulan pemberian nama

¹² Andy Omara, "Pengaturan Kewenangan Pembakuan Nama Rupabumi Dan Implikasinya Pasca Pembubaran Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi", *Jurnal Mimbar Hukum FH Universitas Gadjah Mada*, Vol. 32, No. 2, 2020, hlm. 236.

daerah, pemberian nama ibu kota/pusat pemerintahan, perubahan nama daerah, atau perubahan nama ibu kota/pusat pemerintahan dengan melibatkan pemerintahan provinsi dan instansi terkait. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) memiliki kewenangan dalam memproses perubahan nama daerah. Kemudian, apakah kewenangan Kemendagri dalam memproses perubahan nama daerah seperti ini sudah mencerminkan prinsip-prinsip otonomi daerah berdasarkan praktik yang terselenggara pasca terbitnya UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis melakukan penelitian hukum dengan judul **“Politik Hukum dan Praktik Perubahan Nama Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**. Secara akademik diharapkan mampu memberikan pandangan mengenai tinjauan yuridis atau aspek hukum tentang perubahan nama daerah pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum perubahan nama daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana praktik perubahan nama daerah pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Merujuk pada rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis dan mengetahui:

1. Politik hukum perubahan nama daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Praktik perubahan nama daerah pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis dengan judul “Politik Hukum dan Praktik Perubahan Nama Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” adalah orisinal dan bukan merupakan hasil plagiasi atau duplikasi. Di sisi lain, dalam konteks kajian akademik yang lebih luas berdasarkan penelusuran yang penulis lakukan, terdapat beberapa penelitian serupa yang penulis dapatkan sebagaimana tersaji dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1. 2 Perbandingan Penelitian

No.	Peneliti, dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Andy Omara, “Pengaturan Kewenangan Pembakuan Nama Rupabumi Dan Implikasinya Pasca Pembubaran Tim Nasional	Penelitian tersebut membahas implikasi pengaturan kewenangan antara Kemendagri dan BIG terkait pembakuan nama rupabumi pasca dibubarkannya Tim	Jurnal tersebut mengkaji dualisme kewenangan antara Kemendagri dan BIG dalam hal pelaksana pembakuan nama rupabumi. Sedangkan yang dilakukan peneliti sekarang adalah untuk mengetahui Politik Hukum

	Pembakuan Nama Rupabumi”.	Nasional Pembakuan Nama Rupabumi.	dan Praktik Perubahan Nama Daerah Pasca UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2.	Arianti Singal, “Penataan Daerah Dalam Mewujudkan Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Berkaitan Dengan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”.	Penelitian tersebut berfokus pada manfaat daripada adanya penataan daerah yang membantu pemerintah daerah untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintah.	Jurnal tersebut mengkaji mengenai Penataan Daerah berdasarkan Pasal 31 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan peneliti melakukan kajian terhadap Politik Hukum dan Praktik Perubahan Nama Daerah Pasca UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
3.	Aulia Nurhikmah, “Analisis Argumentasi Secara Historis Filosofis Yuridis Dan Sosiologis Terhadap Usulan	Penelitian tersebut memiliki kesimpulan bahwa prosedur dan tatacara pengusulan perubahan nama daerah Provinsi Jawa Barat sesuai Permendagri 30	Tesis tersebut mengkaji menjabarkan hasil riset naskah akademik terhadap pengusulan nama daerah Provinsi Jawa Barat yaitu, secara historis, filosofis, yuridis, dan sosiologisnya.

Perubahan Nama Daerah Provinsi Jawa Barat”.	Tahun 2012 tentang Pedoman Pemberian Nama Daerah, Pemberian Nama Ibu Kota, Perubahan Nama Daerah, Perubahan Nama Ibu Kota, dan Pemindahan Ibu Kota.	Sedangkan yang dilakukan peneliti sekarang adalah untuk mengetahui Politik Hukum dan Praktik Perubahan Nama Daerah Pasca UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
---	---	--

E. Tinjauan Pustaka

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan manifestasi dari sistem desentralisasi yang membagi wewenang dari pemerintah pusat ke daerah. Istilah otonomi daerah berasal dari dua suku kata dalam bahasa Yunani yaitu *autos* dan *nomos*. Kata *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang. Otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan (*zelfwetgeving*), dalam konsep otonomi daerah maka dimaknai membuat peraturan daerah dan mencakup pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*).¹³

Otonomi daerah dalam konteks politik atau pemerintahan berarti *selfgovernment* atau *condition of living under one's own laws*. Dapat diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingan intern daerah atau organisasinya menurut

¹³ Yusnani Hasyimzoem, *Penguatan Institusional Pemekaran Daerah: Dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ke Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Justice Publisher, Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2014, hlm. 4.

hukum sendiri.¹⁴ Sedangkan otonomi daerah dalam konteks hukum ketatanegaraan dimaknai bukan hanya sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisien dan efektivitas, namun juga untuk sebagai *staatsrechtelijk* yaitu tatanan ketatanegaraan yang demokratis dan berdasarkan hukum.¹⁵

Ni'matul Huda menyatakan bahwa otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayah, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi, maka penyelenggaraan otonomi daerah ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuoding*) otonomi daerah yang diadopsi.¹⁶

Terdapat 3 (tiga) sistem rumah tangga daerah menurut R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga riil.¹⁷ Berbeda dengan ketiga pendapat ahli di atas, Josef Riwu Kaho menambahkan terdapat sistem rumah tangga sisa atau residu dan sistem rumah tangga nyata, dinamis, dan bertanggungjawab.¹⁸ Berikut hakikat otonomi daerah menurut sistem masing-masing rumah tangga daerah:¹⁹

a. Sistem Rumah Tangga Formal

Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab pada sistem rumah tangga formal antara pemerintahan pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan

¹⁴ BN. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2007, hlm. 350.

¹⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 24.

¹⁶ Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm. 84.

¹⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 26.

¹⁸ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Edisi 1, Ctk. Pertama, Rajawali Press, Jakarta, 1988. hlm. 15-19.

¹⁹ Hestu Cipto Handoyo dan Y. Thresianti, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 1996, hlm. 104-105.

pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci.²⁰ Prinsip ini tidak membedakan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah, sehingga pada dasarnya apa yang dilakukan oleh pemerintah pusat dapat pula dilakukan oleh daerah.

Satu-satunya pembatasan terhadap daerah adalah bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh undang-undang dan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang tadinya telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi.²¹

b. Sistem Rumah Tangga Material

Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab pada sistem rumah tangga material ditetapkan dengan pasti dan rinci mengenai urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.²² Prinsip ini jelas memberikan perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah, sehingga daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat.

c. Sistem Rumah Tangga Riil

Sistem rumah tangga riil merupakan perpaduan antara sistem rumah tangga formal dan material.²³ Unsur material terlihat dari adanya penyerahan urusan-

²⁰ Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm. 86.

²¹ Bagir Manan, *Hubungan...Op.cit*, hlm. 26.

²² Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm. 8.

²³ Jorawati Simarmata, "Perspektif Kebijakan Daerah Dalam Konteks UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 12, No. 2, 2015, hlm. 13.

urusan pangkal pada waktu pembentukan daerah. Sedangkan unsur formal terlihat dari adanya kebebasan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri dengan memperhatikan pembatasan-pembatasan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Prinsip sistem rumah tangga riil adalah isi/urusan rumah tangga daerah di dasarkan pada keadaan dan faktor-faktor nyata yang ada di daerah.

d. Sistem Rumah Tangga Residu

Dalam sistem rumah tangga sisa atau residu, tugas-tugas yang menjadi kewenangan pemerintah pusat ditentukan terlebih dahulu, sedangkan sisanya diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah.²⁴

e. Sistem Rumah Tangga Nyata, Dinamis, dan Bertanggungjawab

Sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab merupakan variasi dari sistem otonomi riil. Esensi otonomi yang riil berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan, tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mengurus rumah tangganya sendiri.²⁵

Otonomi daerah harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya. Tambahan istilah “dinamis” tidak mengubah pengertian otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, akan tetapi hanyalah merupakan suatu penekanan.

2. Konsep Penyesuaian Daerah

²⁴ *Ibid*, hlm. 14.

²⁵ Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm. 90.

Konsep penyesuaian daerah merupakan bagian dari penataan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Penyesuaian daerah ini meliputi, perubahan batas wilayah daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi, pemindahan ibu kota, dan/atau perubahan nama ibu kota yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah kecuali perubahan batas wilayah daerah yang ditetapkan dengan undang-undang.

3. Hubungan Pusat dan Daerah

Hubungan Pusat dan Daerah merupakan instrumen untuk mencapai tujuan negara dan menjaga keutuhan negara dalam konteks Negara Indonesia. Dengan dianutnya desentralisasi di Indonesia maka terjadilah hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan otonomi, yang mana hal ini mencakup hubungan kekuasaan atau kewenangan, hubungan keuangan, dan pengawasan antara pemerintah pusat dan daerah-daerah otonom yang merupakan bagian dari Negara.²⁶

Menurut Clarke dan Stewart terdapat 3 (tiga) model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu:²⁷ *Pertama, The Relative Autonomy Model* yaitu pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam bentuk tugas dan tanggung jawab yang dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat; *kedua, The Agency Model* yaitu pemberian kekuasaan yang terbatas sehingga eksistensi pemerintah daerah hanyalah sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan

²⁶ Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Edisi Revisi, Ctk. Ketiga, Center for Politics and Government, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2012, hlm 18.

²⁷ Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm. 12.

kebijakan pemerintah pusat; dan *ketiga*, *The Interaction Model* yaitu eksistensi dan peran pemerintah daerah ditentukan berdasarkan interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian atau tipologi penelitian mengenai “Politik Hukum dan Praktik Perubahan Nama Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” ialah menggunakan penelitian normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang berfokus pada norma hukum.²⁸

Lebih lanjut, penelitian hukum normatif tidak hanya menelusuri dan berhenti pada ditemukannya norma-norma hukum, tetapi juga berlanjut sampai ditemukannya dasar dari norma tersebut.²⁹ Selain itu, penelitian hukum normatif digunakan terhadap penelitian asas hukum, sistematika hukum, sejarah hukum, serta komparasi hukum.³⁰

Oleh karena itu, peneliti tidak hanya menguraikan aturan yuridis mengenai perubahan nama daerah yang diatur dalam UU Pemda saja, tetapi juga pada praktik yang terselenggara pasca adanya UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan mengaitkannya pada asas-asas otonomi daerah.

2. Objek Penelitian

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2016, hlm. 13.

²⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Konsep dan Metode*, Setara Press, Malang, 2020, hlm. 77.

³⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Ctk. Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 13-15.

Objek penelitian ini adalah Perubahan Nama Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Praktik Perubahan Nama Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Sumber Data Penelitian

Penelitian yuridis normatif meneliti data sekunder yang sumber datanya berasal dari norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, traktat, dan norma hukum yang berlaku di masyarakat.³¹ Kemudian data penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah data primer dan sekunder. Data primer yang digunakan merupakan hasil *interview* dari narasumber dengan berbagai pakar dan akademisi. Sedangkan data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder serta tersier, yang mana digunakan sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang akan dikaji oleh penulis, antara lain:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
 - 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
 - 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;

³¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke-3, Penerbit Universitas Indonesia (UIPress), Jakarta, 2020, hlm. 52.

- 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2020 tentang Perubahan Nama Kabupaten Toba Samosir Menjadi Kabupaten Toba Di Provinsi Sumatera Utara;
 - 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Nama Kabupaten Maluku Tenggara Barat Menjadi Kabupaten Kepulauan Tanimbar Di Provinsi Maluku;
 - 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2017 tentang Perubahan Nama Kabupaten Mamuju Utara Menjadi Kabupaten Pasangkayu Di Provinsi Sulawesi Barat; dan
 - 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemberian Nama Daerah, Pemberian Nama Ibu Kota, Perubahan Nama Daerah, Perubahan Nama Ibu Kota, dan Pemindahan Ibu Kota.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa bahan kepustakaan seperti buku, jurnal, artikel, makalah hasil seminar yang relevan dengan perubahan nama daerah; dan
 - c. Bahan-bahan yang memberi petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder, seperti, Kamus, Ensiklopedia, dan seterusnya.

4. Pendekatan Penelitian

Penelitian yuridis normatif menggunakan beberapa pendekatan penelitian hukum (*legal research*), di antaranya:

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya terkait perubahan nama daerah; dan
- b. Pendekatan konseptual dalam penelitian ini menjadi pisau analisis dalam mengkaji pengaturan perubahan nama daerah ini sejalan dengan prinsip otonomi daerah.

5. Metode Pengolahan Data

Dalam penelitian hukum normatif, pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematis terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematis berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.³² Metode pengolahan data statistik yaitu berbentuk deskriptif yaitu dengan penyusunan dan analisis data dengan memulai dari hal yang bersifat umum dan dikerucutkan pada kesimpulan yang bersifat khusus.

6. Metode Analisis

Analisis data pada penelitian hukum normatif adalah analisis kualitatif, yaitu analisis data atau bahan dengan cara menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman analisis.

G. Sistematika Penulisan

BAB I : Pendahuluan

³² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm 251-252.

Bab Pendahuluan ini dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Definisi Operasional dan Batas Kajian, Metode Penelitian, dan Kerangka Skripsi.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Bab ini membahas secara rinci tentang teori-teori yang berkaitan dengan rumusan masalah dalam penelitian ini, meliputi Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah, Konsep Penyesuaian Daerah dan Hubungan Pusat dan Daerah.

BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini akan menjawab 2 (dua) rumusan masalah dalam penelitian ini. Pertama, bagaimana politik hukum perubahan nama daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua, bagaimana praktik perubahan nama daerah pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

BAB IV : Penutup

Bab ini kesimpulan akan diambil dari rangkuman jawaban atas analisis terhadap dua rumusan masalah dalam penelitian ini. Sementara itu, saran akan dibuat berdasarkan pemikiran penulis setelah menganalisis dan menemukan kesimpulan dari dua rumusan masalah tersebut.

