

ANALISIS RUANG DISKRESI APARATUR: TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP PERDA SAMBAS NO. 4 TAHUN 2020 DALAM MENDORONG INOVASI PELAYANAN PUBLIK

Zainal Amaluddin

Universitas Sultan Muhammad Syafiuddin Sambas
e-mail: zainalamaludin@gmail.com

ABSTRACT

Modern Administrative Law (Hukum Administrasi Negara, HAN) faces a fundamental tension between the demand for legal compliance (*legalitas*) and the need for flexible and innovative public service (*doelmatigheid*). The Regional Regulation (Peraturan Daerah, Perda) of Sambas Regency No. 4 of 2020 on the Implementation of Public Services serves as a normative instrument to regulate public services in the region. This study aims to analyze how the formulation of norms in the text of this Perda regulates—or fails to regulate—the discretionary space required by officials to encourage innovation. The research employs a normative-juridical method, applying both a statutory approach and a conceptual approach. Textual analysis reveals a significant normative paradox: the Perda explicitly dedicates one chapter (Chapter XIII) to promoting “Innovation,” yet at the same time, its content is dominated by rigid and mandatory procedural norms, particularly regarding Service Standards (Chapter IX). Furthermore, content analysis shows a total absence of clauses explicitly granting a legal framework for “Discretion” to officials. In conclusion, the normative design of Sambas Regency Perda No. 4 of 2020 fails to provide adequate discretionary space. Its strong orientation toward procedural compliance (*legalitas*) while neglecting flexibility (*discretion*) theoretically risks being counterproductive and may in fact hinder the innovative spirit it seeks to foster, placing officials in a legally vulnerable position.

Keywords: Discretion, Public Service Innovation, Administrative Law, Sambas Regency Perda No. 4 of 2020, Legality

ABSTRAK

Hukum Administrasi Negara (HAN) modern dihadapkan pada tensi fundamental antara tuntutan kepatuhan hukum (*legalitas*) dan kebutuhan akan pelayanan publik yang fleksibel dan inovatif (*doelmatigheid*). Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sambas Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik hadir sebagai instrumen normatif untuk mengatur pelayanan publik di daerah tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana formulasi norma dalam teks Perda tersebut mengatur (atau gagal mengatur) ruang diskresi aparatur yang diperlukan untuk mendorong inovasi. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif, dengan menerapkan pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*) dan pendekatan

konseptual (conceptual approach). Hasil analisis teks menemukan adanya paradoks normatif yang signifikan: Perda ini secara eksplisit mendedikasikan satu bab (Bab XIII) untuk mendorong "Inovasi", namun pada saat yang sama, muatan Perda didominasi oleh norma-norma prosedural yang kaku dan mandatory, khususnya terkait Standar Pelayanan. Lebih jauh lagi, analisis *content analysis* menemukan ketiadaan total (nol) klausul yang secara eksplisit memberikan payung hukum "Diskresi" bagi aparatur. Kesimpulannya, desain normatif Perda Sambas No. 4 Tahun 2020 gagal menyediakan ruang diskresi yang memadai. Orientasi Perda yang terlalu berat pada kepatuhan prosedural (legalitas) dan mengabaikan fleksibilitas (diskresi) secara teoretis berpotensi kontra-produktif dan justru menghambat semangat inovasi yang ingin didorongnya, menempatkan aparatur dalam posisi rentan secara hukum.

Kata Kunci: Diskresi, Inovasi Pelayanan Publik, Hukum Administrasi Negara, Perda Sambas No. 4 Tahun 2020, Legalitas

PENDAHULUAN

Administrasi publik kontemporer telah mengalami pergeseran paradigma yang fundamental. Era birokrasi klasik yang kaku, yang beroperasi ketat berdasarkan aturan (Rule-Based Bureaucracy) sebagaimana diidealkan oleh Max Weber, telah bergeser menuju model yang lebih responsif dan berorientasi pada hasil. Gerakan *New Public Management* (NPM) dan *Good Governance* telah mengubah ekspektasi publik secara drastis. Masyarakat tidak lagi hanya menuntut pelayanan yang "sesuai prosedur", melainkan menuntut pelayanan prima (service excellence) yang cepat, efisien, adaptif, dan inovatif. Tuntutan ini tidak hanya berlaku di tingkat nasional, tetapi juga meresap hingga ke unit pemerintahan terkecil di daerah. Pemerintah Kabupaten Sambas, dalam upayanya merespons tuntutan ini, telah mengidentifikasi tantangan ini dalam konsiderans Peraturan Daerah (Perda) Nomor 4 Tahun 2020. Konsiderans huruf b Perda tersebut secara eksplisit menyebutkan bahwa "kemajuan teknologi informasi dan komunikasi serta tuntutan masyarakat" mengharuskan adanya "perbaikan Penyelenggaraan Pelayanan Publik". (PERDA Kab. Sambas No. 4 Tahun 2020,) Ini adalah pengakuan normatif bahwa Pemkab Sambas berada dalam pusaran tuntutan global dan nasional untuk bertransformasi.

Di jantung Hukum Administrasi Negara (HAN), terdapat sebuah dialektika atau tensi teoretis yang klasik dan abadi. Di satu sisi, sebagai fondasi negara hukum (*Rechtsstaat*), HAN menjunjung tinggi Asas Legalitas (*Rechtmatigheid*). Asas ini menuntut bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara (aparatur) harus memiliki dasar kewenangan yang jelas dalam hukum tertulis (*wetmatigheid van bestuur*). Tujuannya mulia: menjamin kepastian hukum, mencegah kesewenang-wenangan,

dan memberikan perlindungan hukum bagi warga negara. Namun, kelemahan inheren dari asas legalitas adalah sifatnya yang kaku, rigid, dan seringkali tertinggal dari dinamika masyarakat yang cepat berubah.

Di sisi lain, sebagai instrumen negara kesejahteraan (*Welfare State*), HAN juga harus memenuhi Asas Efektivitas atau Asas Tujuan (*Doelmatigheid*). Asas ini menuntut agar pemerintahan tidak hanya patuh pada aturan, tetapi juga efektif dalam mencapai tujuannya, yaitu melayani kepentingan publik dan mewujudkan kesejahteraan. (Saputra, 2024). Tuntutan *doelmatigheid* inilah yang memerlukan fleksibilitas, adaptabilitas, dan kecepatan. Jembatan teoretis yang menghubungkan kedua kutub yang bertentangan ini adalah konsep Diskresi (Ansori, 2015). Diskresi adalah ruang kewenangan bebas yang diberikan oleh hukum kepada aparatur untuk bertindak atas dasar pertimbangan dan kebijaksanaannya sendiri dalam situasi-situasi di mana hukum "diam" (ada kekosongan hukum), "tidak jelas" (ada norma kabur), atau "memberikan pilihan" (Muhammad Nova Nurrohim, 2023).

Dalam konteks pelayanan publik modern, "Inovasi", pada hakikatnya adalah wujud paling nyata dari penggunaan diskresi. Inovasi, yang didefinisikan sebagai "penemuan baru atau terobosan" seringkali mengharuskan aparatur untuk mengambil langkah-langkah *di luar* prosedur standar yang ada. Seorang aparatur yang berinovasi dengan memangkas alur birokrasi yang panjang, atau menggabungkan beberapa layanan menjadi satu pintu digital, pada dasarnya sedang mengambil tindakan diskresioner yang menyimpang dari manual prosedur yang lama demi mencapai tujuan (*doelmatigheid*) yang lebih tinggi (Saputra, 2024).

Di sinilah letak masalah krusialnya. Tanpa payung hukum diskresi yang jelas dan kuat, aparatur akan dihadapkan pada "efek gentar" (*chilling effect*). Aparatur yang ingin berinovasi akan terbentur pada dilema: jika ia berinovasi (mengambil diskresi), ia berpotensi dituduh melakukan maladministrasi, melampaui kewenangan, atau bahkan tindak pidana korupsi oleh aparat pengawas yang menafsirkan hukum secara kaku (legalitas). Jika ia tidak berinovasi dan hanya patuh pada prosedur kaku, ia aman secara hukum namun gagal memenuhi tuntutan pelayanan prima, (Ansori, 2015) Dalam birokrasi yang cenderung *risk-averse*, pilihan "aman" hampir selalu menang, dan inovasi pun mati.

Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik adalah instrumen hukum administrasi yang dibentuk oleh Pemkab Sambas untuk mengatur dan meningkatkan kualitas pelayanan publiknya. Perda ini, secara teoretis, adalah "arena" normatif di mana pertarungan atau dialektika antara

tuntutan kepatuhan (legalitas) dan dorongan inovasi (diskresi) seharusnya diselesaikan dalam konteks lokal Sambas.

Penelitian ini bukanlah penelitian yuridis-empiris, (Benuf & Azhar, 2020) yang bertujuan mengukur efektivitas atau implementasi Perda di lapangan. Fokus penelitian ini murni yuridis-normatif, yang membedah teks Perda sebagai sebuah bangunan norma. Pertanyaan penelitian utama adalah: "Bagaimana formulasi norma dalam Peraturan Daerah Sambas Nomor 4 Tahun 2020 mengatur (memberikan atau membatasi) ruang diskresi bagi aparatur dalam rangka mendorong inovasi pelayanan publik?".

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis Penelitian Hukum Normatif (Yuridis- Normatif) dengan sifat Deskriptif-Analitis. Pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statutory Approach*) untuk menganalisis Perda Sambas No. 4 Tahun 2020 beserta hierarki peraturan di atasnya (UU No. 25 Tahun 2009 , UU No. 23 Tahun 2014 , dan UU No. 30 Tahun 2014), serta Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) yang menggunakan konsep-konsep HAN seperti Diskresi, Legalitas, dan AUPB sebagai pisau analisis. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer (Perda dan UU terkait), bahan hukum sekunder (literatur akademis), dan bahan hukum tersier. Teknik analisis bahan hukum dilakukan melalui analisis Isi (*Content Analysis*), penafsiran hukum (gramatikal dan sistematis), dan analisis kualitatif-normatif untuk memahami implikasi norma Perda terhadap ruang diskresi dan inovasi.

PEMBAHASAN

A. Pembedahan Normatif Perda Sambas No. 4 Tahun 2020 Karakteristik Umum Perda

Berdasarkan analisis terhadap naskah utuh, Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 4 Tahun 2020 terdiri dari 21 Bab dan 74 Pasal, (PERDA Kab. Sambas No. 4 Tahun 2020, t.t.) Struktur ini mencakup berbagai aspek pelayanan publik mulai dari Asas, Maksud, dan Tujuan; Hak, Kewajiban, dan Larangan; Standar Pelayanan; Penyelenggara dan Pelaksana; Pengelolaan Pengaduan; Pengawasan; Inovasi; hingga Sanksi Administratif.

Penting untuk dicatat bahwa dalam Bab II tentang Asas dan Ruang Lingkup , Pasal 2 Perda ini telah menunjukkan tensi teoretis yang menjadi fokus penelitian ini. Pasal 2 huruf (b) menyatakan maksud Perda adalah memberikan kepastian hukum"(orientasi *legalitas*). Sementara itu, huruf (e,h,i) menyatakan tujuannya adalah "terwujudnya pelayanan publik yang profesional, akuntabilitas, dan keterbukaan. Desain normatif Perda ini sejak awal dituntut untuk menyeimbangkan tujuan ini dari perda ini.

Hasil pembedahan teks Perda menunjukkan dominasi norma-norma yang bersifat *mandatory* (mewajibkan), prosedural, dan berorientasi pada kepatuhan yang kaku (*rule- based*). Orientasi ini paling jelas terlihat

dalam bab-bab yang mengatur standar, pengawasan, dan sanksi sebagai berikut.

1. Bab IX (Standar Pelayanan): Bab ini adalah inti dari rigiditas Perda. Pasal-pasal di dalamnya sangat rinci dan tidak memberikan ruang fleksibilitas.¹
 - a. Pasal 22 ayat (1) menyatakan Penyelenggara "berkewajiban menyusun rancangan Standar Pelayanan".
 - b. Pasal 22 ayat (2) menyatakan Penyelenggara "berkewajiban mengikutsertakan masyarakat".
 - c. Pasal 22 ayat (5) menetapkan secara kaku bahwa rancangan Standar Pelayanan "wajib memuat paling sedikit 14 komponen" (mulai dari dasar hukum, persyaratan, hingga jumlah pelaksana).
 - d. Pasal 24 ayat (1) merinci 6 tahapan yang "harus" dilakukan dalam penyusunan.
 - e. Pasal 27 ayat (1) menyatakan Penyelenggara "berkewajiban menerapkan Standar Pelayanan".
2. Bab X (Pemantauan dan Evaluasi): Bab ini juga menggunakan bahasa yang mewajibkan. Pasal 28 ayat (1) menyatakan Penyelenggara "berkewajiban melaksanakan pemantauan dan evaluasi... secara berkala dan berkelanjutan".
3. Bab VI (Hak dan Kewajiban Penyelenggara): pada Bab 15 ini, Dalam Pasal 15 tentang kewajiban Penyelenggara, pada huruf n disebutkan bahwa Penyelenggara berkewajiban: "memberikan sanksi kepada Pelaksana yang melakukan pelanggaran ketentuan internal penyelenggara". Dan dalam Pasal 26 yang mengatur tentang Maklumat Pelayanan, pada ayat (2) huruf d disebutkan bahwa maklumat tersebut harus memuat: "pernyataan kesediaan untuk menerima sanksi dan/atau memberikan kompensasi apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan Standar Pelayanan"

Implikasi temuan ini jelas: desain Perda ini sangat berfokus pada kepatuhan terhadap *input* (14 komponen) dan proses (prosedur) yang telah ditetapkan. Setiap penyimpangan dari prosedur ini secara eksplisit diancam dengan sanksi.

Paradoks Pengaturan: Inovasi Diperintahkan, Diskresi Dihilangkan
Temuan paling signifikan dari analisis ini adalah munculnya sebuah paradoks normatif yang tajam antara dorongan inovasi dan ketiadaan payung hukum diskresi.

B. Temuan 1: Eksplisitasi Inovasi

Perda ini tidak diam tentang inovasi. Sebaliknya, Perda ini secara eksplisit mendorong inovasi. Analisis content analysis 1 menemukan:

1. Kata "Inovasi" didefinisikan secara rinci dalam Pasal 1 angka 15 sebagai "semua bentuk penemuan baru atau terobosan atau pembaharuan... baik yang bersifat orisinal dan/atau adaptasi/modifikasi... yang dapat memberikan manfaat bagi masyarakat".
2. Perda ini mendedikasikan satu bab penuh, BAB XIII (INOVASI PELAYANAN PUBLIK), yang mencakup Pasal 41 hingga Pasal 44.

3. Pasal 41 ayat (1) secara gamblang menyatakan, "Penyelenggara dan Pelaksana *dapat* membangun dan mengembangkan Inovasi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik."

Singkatnya, Perda ini secara normatif memerintahkan atau setidaknya sangat mendorong aparatur di Sambas untuk menjadi kreatif dan menemukan terobosan baru.

C. Temuan 2: Ketiadaan Total Norma Diskresi

Paradoks muncul ketika temuan pertama dihadapkan dengan temuan kedua. Hasil pencarian content analysis yang dilakukan pada seluruh naskah Perda (74 Pasal) untuk terminologi kunci HAN, yaitu kata "DISKRESI", menunjukkan hasil nol (tidak ditemukan). Tidak ada satu pasal pun dalam Perda ini yang secara eksplisit memberikan kewenangan, payung hukum, perlindungan, atau bahkan sekadar menyebut konsep diskresi. Padahal, diskresi adalah instrumen hukum yang dibutuhkan aparatur untuk *melaksanakan* inovasi (terobosan) yang seringkali menuntut penyimpangan dari prosedur standar (yang diatur kaku di Bab IX).

Pemetaan Ruang Abu-abu (Potensi Diskresi yang Gagal). Karena norma diskresi eksplisit tidak ada, analisis dilanjutkan untuk mencari norma "ruang abu-abu" atau proksi diskresi yang mungkin tersembunyi Frasa "Kepentingan Umum": Frasa ini muncul, namun hanya sebagai asas. Pasal 2 huruf (a) menyebutkan Penyelenggaraan Pelayanan Publik berasaskan "kepentingan umum". Pasal 43 huruf (e) menyebutkan salah satu prinsip Inovasi adalah "berorientasi pada kepentingan umum". Frasa ini adalah *asas* (prinsip moral/tujuan), bukan norma kewenangan (*authority rule*). Ia tidak memberikan payung hukum yang kuat bagi aparatur untuk menyimpang dari Pasal 22 (Standar Pelayanan).

Kata "Dapat": Kata "dapat" yang berpotensi memberi pilihan (diskresi) juga muncul, namun dalam konteks yang sangat lemah dan tidak substantif.

1. Pasal 53 ayat (2): "...pengadu dapat diberi dokumen pembuktian." Ini adalah pilihan prosedural minor dalam penanganan aduan.
2. Pasal 69 ayat (2): "Penyelenggara dapat memperoleh anggaran dari pendapatan hasil Pelayanan Publik..." Ini adalah norma fasilitatif anggaran, bukan diskresi pelayanan.
3. Pasal 41 ayat (1): "Penyelenggara... dapat membangun dan mengembangkan Inovasi." Ini adalah izin untuk berinovasi, tetapi bukan izin untuk mengambil diskresi (menyimpang dari prosedur) saat berinovasi.

Temuan ini menunjukkan bahwa potensi diskresi yang ada sangat lemah dan tidak dirancang untuk memberikan kewenangan substantif guna menyeimbangkan norma-norma kaku di Bab IX.

Tabel 1: Pemetaan Karakteristik Norma dalam Perda No. 4 Tahun 2020
Tabel berikut memvisualisasikan paradoks normatif yang ditemukan dalam Perda ini.

Kategori Norma	Pasal Rujukan (Contoh)	Implikasi terhadap	Implikasi Normatif
		Aparatur	(Paradoks)
Norma Kaku (Mandatory/Rule - Based)	Bab IX (Pasal 22, 24, 27): Standar Pelayanan yang rigid, <i>wajib</i> 14 komponen, <i>wajib</i> diterapkan.	Mengikat; penyimpangan adalah pelanggaran. Fokus pada kepatuhan prosedur. Menciptakan "kandang besi" prosedural.	Ini adalah " REM " (Brake) yang menuntut kepatuhan kaku.
Norma Pengawasan & Sanksi	Bab X (Pasal 28): Kewajiban Pemantauan dan Evaluasi.	Menciptakan efek gentar (<i>deterrent effect</i>) terhadap pelanggaran prosedur. Mendorong perilaku "aman" (<i>risk-averse</i>).	Ini adalah " ANCAMAN " (Threat) yang memperkuat "REM".
Norma Tujuan (Inovasi)	Bab XIII (Pasal 41-44): Mendorong "Inovasi", "terobosan", "penemuan baru".	Menuntut <i>hasil</i> (inovatif) dari aparatur.	Ini adalah " GAS " (Accelerator) yang menuntut kecepatan/terobosan.
Norma Diskresi (Eksplisit)	(Tidak Ditemukan)	Kekosongan hukum di tingkat Perda. Tidak ada payung hukum eksplisit untuk melakukan	Ini adalah " MESIN " (Engine) yang <i>hilang</i> atau tidak dipasang.
		Terobosan	

Norma Ruang Abu-abu (Potensi Diskresi)	Pasal 2 & 43: Asas "kepentingan umum".	Tidak jelas; berisiko tinggi bagi aparatur untuk ditafsirkan sebagai penyalahgunaan wewenang.	Ini adalah "bahan bakar" (tujuan) tanpa "mesin" (kewenangan).
---	--	---	---

Hasil analisis ini menunjukkan sebuah desain legislasi yang disfungsi. Aparatur di Sambas dihadapkan pada situasi di mana mereka "menginjak gas" (Pasal 41) dan "menginjak rem" secara bersamaan, dengan "mesin" (diskresi) yang tidak disediakan.

D. Analisis Sifat Normatif Perda: Prioritas pada Rigiditas

Temuan pada Bab III mengonfirmasi bahwa desain normatif Perda No. 4 Tahun 2020 secara keseluruhan sangat *berat sebelah*. Para penyusun Perda ini (Pemkab dan DPRD Sambas) terlihat jelas lebih memprioritaskan Asas Legalitas (dalam bentuk kepatuhan prosedural yang kaku) dan Asas Akuntabilitas (dalam bentuk pengawasan dan sanksi yang tegas). Prioritas ini dapat dipahami sebagai upaya preventif untuk mencegah korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta penyalahgunaan wewenang.

Namun, dalam usahanya mengejar legalitas dan akuntabilitas, Perda ini telah mengorbankan Asas Doelmatigheid (efektivitas) dan Asas Kebijaksanaan. Asas Kebijaksanaan adalah salah satu Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang secara spesifik melegitimasi penggunaan diskresi oleh pejabat. Dengan berfokus secara eksekutif pada *input* dan proses (Bab IX), Perda ini menjadi kontra-produktif terhadap tujuannya sendiri untuk mencapai *output* dan *outcome* yang inovatif (Bab XIII). Desain yang kaku ini, alih-alih mendorong, justru berpotensi "membunuh" kreativitas dan terobosan yang ingin ia ciptakan.

Ruang Diskresi Aparatur dalam Lensa HAN: Implikasi Rechtsvacuum. Implikasi yuridis paling serius dari temuan Bab III adalah terciptanya *rechtsvacuum* (kekosongan hukum) di tingkat Perda. Ketidadaan total kata "Diskresi" dalam Perda yang secara eksplisit mengatur "Inovasi" adalah sebuah kelalaian legislasi yang fatal. Kekosongan ini menciptakan ketidakpastian hukum, namun ironisnya, ketidakpastian itu tidak ditanggung oleh masyarakat, melainkan oleh aparatur itu sendiri.

Bayangkan seorang Kepala Dinas di Sambas yang memiliki ide cemerlang untuk memangkas 14 komponen Standar Pelayanan (Pasal 22) menjadi 3 komponen digital demi layanan yang lebih cepat (sebuah "Inovasi" sesuai Pasal 41).

1. Jika ia menerapkan idenya, ia secara teknis melanggar Pasal 22 (kewajiban 14 komponen) dan Pasal 27 (kewajiban menerapkan SP).
2. Pelanggaran ini membuatnya berpotensi dikenakan Sanksi menurut pasal 15 dan 26.
3. Ia tidak dapat membela diri dengan berlindung di balik "kewenangan diskresi" berdasarkan Perda, karena Perda tersebut tidak

memberikannya.

Dalam situasi ini, aparatur yang jujur dan ingin berinovasi dihadapkan pada risiko hukum yang tidak perlu. Ketakutan akan audit (Inspektorat, BPK) atau laporan maladministrasi (Ombudsman) akan mendorong aparatur untuk kembali ke pilihan *default* (bawaan): "Ikuti saja prosedur kaku di Bab IX, meskipun lambat dan tidak inovatif, karena itu yang membuat saya aman dari sanksi Bab XVI". Dengan demikian, Perda ini secara teoretis gagal dalam uji desain legislasi (*legislative design*) karena menghambat perilaku yang justru ingin didorongnya.

Menjembatani Kekosongan: Analisis Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Analisis HAN yang komprehensif tidak boleh berhenti pada Perda. Secara teoretis, seorang aparatur (atau hakim) yang terlatih akan mengetahui bahwa kekosongan hukum di Perda harus "diisi" oleh norma dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jaring Pengaman Nasional : UU No. 30 Tahun 2014 (Administrasi Pemerintahan) UU ini adalah "payung hukum" nasional untuk diskresi. Pasal 22 UU No. 30 Tahun 2014 secara eksplisit memberikan hak dan kewenangan kepada Pejabat Pemerintahan untuk menggunakan diskresi, (UU No. 30 Tahun 2014, 2014) Tujuan diskresi menurut UU ini adalah untuk: a) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b) mengisi kekosongan hukum; c) memberikan kepastian hukum; dan d) mengatasi stagnasi pemerintahan... guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Secara teoretis, "inovasi" (terobosan) yang dituntut Perda Sambas sangat sesuai dengan tujuan diskresi untuk "mengatasi stagnasi" dan "melancarkan pemerintahan".

Jaringan Pengaman Nasional : UU No. 23 Tahun 2014 (Pemerintahan Daerah) UU ini, yang menjadi dasar otonomi daerah, secara eksplisit mendorong inovasi. Materi pokok UU ini menjelaskan perlunya "perlindungan terhadap kegiatan yang bersifat inovatif" dan "kriteria yang obyektif... agar inovasi... berkembang tanpa ada kekhawatiran menjadi obyek pelanggaran hukum", (UU No. 23 Tahun 2014, 2014)

Meskipun secara yuridis-teoretis aparatur Sambas "seharusnya" merasa aman karena dilindungi oleh UU 30/2014 dan didorong oleh UU 23/2014, argumen ini rapuh dalam praktik administrasi sehari-hari. Pertama, ketiadaan internalisasi norma diskresi (dari UU 30/2014) ke dalam teks Perda adalah sebuah kegagalan legislasi yang fundamental oleh Pemkab Sambas. Perda seharusnya berfungsi sebagai jembatan yang mengoperasionalkan dan mendekatkan norma nasional ke pelaksana teknis di daerah. Kedua, dalam praktik pengawasan dan audit, pengawas internal (Inspektorat Daerah) akan mengaudit kepatuhan aparatur terhadap Perda (sebagai *lex specialis*) dan Peraturan Bupati turunannya. Fokus mereka adalah kepatuhan pada Pasal 22 (Standar Pelayanan), bukan analisis filosofis mengenai diskresi dalam UU 30/2014.

Ketiga, aparatur pelaksana teknis membaca Perda dan Perbup sebagai "kitab suci" harian mereka, bukan UU Administrasi Pemerintahan. Ketika Perda mereka secara eksplisit mengancam sanksi dalam pasal 15 dan 26 atas pelanggaran prosedur (Bab IX), sementara

"izin" diskresi hanya ada di UU nasional yang jauh, "efek gentar" (*chilling effect*) tetap akan mendominasi perilaku birokrasi, (Ansori, 2015). Perda ini seharusnya memiliki satu pasal "jembatan" yang krusial, misalnya: "Dalam rangka melaksanakan inovasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Penyelenggara dan Pelaksana dapat mengambil tindakan diskresi dengan berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Administrasi Pemerintahan." Ketiadaan pasal inilah yang menjadi inti masalah normatif Perda ini.

Perda Sambas No. 4 Tahun 2020 berniat menjadi 'gas' (akselerator) dengan mendedikasikan Bab XIII untuk Inovasi. Namun, karena ia gagal menyediakan 'mesin' (kewenangan diskresi eksplisit) dan justru menginjak 'rem' (*brake*) dengan kuat (melalui prosedur kaku Bab IX dan ancaman sanksi pada pasal 15 dan 26), maka Perda ini secara keseluruhan berfungsi sebagai *rem* yang menghambat laju inovasi.

Keterkaitan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Desain normatif Perda ini mencerminkan penerapan AUPB yang tidak seimbang. Perda ini terlalu berfokus pada Asas Kepastian Hukum (untuk masyarakat) dan Asas Akuntabilitas (untuk pengawas). Namun, ia nyaris sepenuhnya mengabaikan Asas Pelayanan yang Baik (yang menuntut efektivitas dan efisiensi) dan Asas Kebijakan (yang memberi ruang bagi aparatur untuk bertindak fleksibel demi kepentingan umum). Keseimbangan AUPB yang timpang ini menghasilkan sebuah produk hukum yang kaku dan tidak adaptif.

PENUTUP

Berdasarkan Berdasarkan analisis yuridis-normatif yang telah dilakukan terhadap teks Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Perda Sambas No. 4 Tahun 2020 gagal menyediakan ruang diskresi yang memadai bagi aparatur untuk mendorong inovasi pelayanan publik.
2. Formulasi norma dalam Perda ini menciptakan paradoks normatif yang tajam. Di satu sisi, Perda ini secara eksplisit *menuntut* aparatur untuk melakukan "Inovasi" dan "terobosan" (Bab XIII). Di sisi lain, Perda ini didominasi oleh norma-norma prosedural yang sangat kaku, *mandatory*, dan rinci (khususnya Bab IX tentang Standar Pelayanan), serta diperkuat dengan ancaman Sanksi pada Pasal 15 dan 26.
3. Paradoks ini diperburuk oleh ketiadaan total (kekosongan hukum) klausul atau pasal yang secara eksplisit memberikan payung hukum "Diskresi" bagi aparatur. Padahal, diskresi adalah instrumen hukum yang esensial untuk dapat mewujudkan inovasi.
4. Desain normatif Perda ini lebih berorientasi pada kepatuhan prosedural (legalitas) dan akuntabilitas pengawasan, seraya mengabaikan kebutuhan akan fleksibilitas (*doelmatigheid*). Akibatnya, Perda ini secara teoretis berpotensi kontra-produktif dan justru menghambat inovasi, karena menempatkan aparatur yang ingin berinovasi dalam posisi yang

rentan secara hukum dan takut mengambil risiko (takut maladministrasi).

Berdasarkan kesimpulan di atas, diajukan beberapa rekomendasi kebijakan dan rekomendasi akademis:

1. Rekomendasi Kebijakan (untuk Pemerintah Kabupaten Sambas)

- a. Jangka Panjang (Revisi Perda): Pemerintah Kabupaten Sambas dan DPRD Kabupaten Sambas disarankan untuk melakukan revisi terbatas terhadap Perda No. 4 Tahun 2020. Perubahan esensial adalah menambahkan pasal atau bab baru tentang "Diskresi Inovatif". Pasal ini harus secara eksplisit: Menginternalisasi dan memberi payung hukum bagi aparatur untuk menggunakan kewenangan diskresi sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014; Menyatakan bahwa tindakan diskresioner yang diambil dengan itikad baik untuk tujuan inovasi (sebagaimana dimaksud Bab XIII) dan telah melalui kajian risiko yang memadai, tidak dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap Standar Pelayanan (Bab IX).
- b. Jangka Pendek (Mekanisme *Regulatory Sandbox*): Sambil menunggu proses legislasi revisi Perda, Bupati Sambas disarankan untuk segera menerbitkan Peraturan Bupati (Perbup) yang menciptakan mekanisme "Birokrasi Sandbox" atau *Regulatory Sandbox*. Perbup ini akan menciptakan "ruang aman" yang legal bagi unit-unit pelayanan (misalnya satu Puskesmas atau satu unit Disdukcapil) yang ditunjuk sebagai *pilot project*. Di dalam *sandbox* ini, mereka diizinkan secara hukum untuk menguji coba inovasi pelayanan di luar prosedur baku yang diatur Perda (Bab IX), dalam jangka waktu, ruang lingkup, dan pengawasan yang terbatas dan terukur.

2. Rekomendasi Akademis (Penelitian Lanjutan)

Penelitian ini bersifat murni yuridis-normatif. Temuannya adalah tentang desain hukum, bukan dampak di lapangan. Oleh karena itu, sangat disarankan untuk melakukan penelitian lanjutan yang bersifat yuridis-empiris. Penelitian empiris tersebut dapat menjawab pertanyaan: "Sejauh mana faktanya paradoks normatif dalam Perda No. 4 Tahun 2020 ini (tuntutan inovasi vs ketiadaan diskresi) berdampak pada perilaku aparatur di Sambas? Apakah mereka benar-benar terhambat dan takut berinovasi, atau mereka menemukan cara-cara informal ('diskresi tersembunyi' atau bahkan mengabaikan Perda) untuk tetap berinovasi di lapangan?"

DAFTAR PUSTAKA

- Ansori, L. (2015). DISKRESI DAN PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN. *Jurnal Yuridis*, 2(1), 135–150. <https://doi.org/10.35586/.v2i1.165>
- Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Gema Keadilan*, 7(1), 20–33. <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>
- Muhammad Nova Nurrohim. (2023). *Implikasi Hukum Penghapusan Syarat Tidak Bertentangan Dengan Ketentuan Peraturan Perundang Undangan Dalam Penggunaan Diskresi Oleh Pejabat Pemerintahan* [Sarjana, Universitas Brawijaya]. <https://repository.ub.ac.id/id/eprint/213685/>
- PERDA Kab. Sambas No. 4 Tahun 2020. (t.t.). Database Peraturan | JDIH BPK. Diambil 9 November 2025, dari <http://peraturan.bpk.go.id/Details/159530/perda-kab-sambas-no-4-tahun-2020>
- Saputra, R. (2024). Konsep Penerapan Diskresi Inovatif Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat. *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, 2(1), 431–476. <https://doi.org/10.55292/fv07ty56>
- UU No. 23 Tahun 2014. (2014). Database Peraturan | JDIH BPK. <http://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>
- UU No. 30 Tahun 2014. (2014). Database Peraturan | JDIH BPK. <http://peraturan.bpk.go.id/Details/38695/uu-no-30-tahun-2014>