

Reformasi Sistem OSS dan Perizinan Berusaha Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko untuk Meningkatkan Investasi Asing di Indonesia

Yuliana

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Korespondensi: pangaribuanyuliana@gmail.com

Abstrak: Jurnal ini bertujuan menganalisis reformasi fundamental yang dibawa oleh Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 (PP 28/2025) terhadap sistem Online Single Submission (OSS) dan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PBBR) serta dampaknya terhadap peningkatan investasi asing langsung (PMA). Penelitian hukum normatif-doktrinal ini menganalisis konsistensi dan penerapan norma baru, diperkaya dengan pendekatan sosio-legal terkait implikasi ekonomi kebijakan investasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PP 28/2025 mengkodifikasi jaminan kepastian hukum melalui penetapan Service Level Agreement (SLA) yang ketat dan penerapan mekanisme Fiktif Positif (FikPos) pada tahapan perizinan dasar yang kritis (seperti Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut dan Izin Risiko Tinggi), yang secara signifikan mereduksi risiko biaya waktu dan koordinasi birokrasi. Selain itu, sentralisasi kewenangan penerbitan PB bagi PMA ke Lembaga OSS Pusat (Pasal 138) berfungsi sebagai perisai hukum untuk memitigasi inkonsistensi kebijakan sub-nasional. Meskipun reformasi ini didukung oleh kebijakan modal awal yang lebih fleksibel (Peraturan Menteri Investasi/BKPM Nomor 5 Tahun 2025), keberhasilan optimal peningkatan FDI bergantung pada kecepatan sinkronisasi sistem digital dan kepatuhan implementasi NSPK oleh Pemerintah Daerah, yang harus diakselerasi dalam masa transisi 4 bulan sejak PP diundangkan.

Abstract: This journal analyzes the fundamental reform brought by Government Regulation Number 28 of 2025 (GR 28/2025) to the Online Single Submission system (OSS) and Risk-Based Business Licensing (PBBR), and its impact on increasing Foreign Direct Investment (FDI) in Indonesia. This normative-doktrinal legal research analyzes the consistency and effectiveness of the new norms, supplemented by a socio-legal approach concerning the economic implications of investment policies. The findings indicate that GR 28/2025 codifies legal certainty guarantees through the establishment of strict Service Level Agreements (SLA) and the implementation of Positive Fictitious (FikPos) mechanisms in critical basic licensing stages (such as Marine Spatial Utilization Conformity Approval and High-Risk Permits), which significantly reduces the risks associated with time costs and bureaucratic coordination. Furthermore, the centralization of PB issuance authority for FDI to the Central OSS Institution (Article 138) functions as a legal shield to mitigate sub-national policy inconsistency. Although this reform is supported by a more flexible initial capital policy (Minister of Investment Regulation/BKPM 5/2025), the optimal success of increasing FDI depends critically on the speed of digital system synchronization and compliance with the implementation of national standards (NSPK) by Regional Governments, which must be accelerated within the 4-month transition period since the GR was enacted.

Article History

Received: Oktober 09, 2025

Revised: Oktober 10, 2025

Published: October 22, 2025

Kata Kunci: OSS, Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, PP 28/2025, Investasi Asing Langsung, Kepastian Hukum.

Keywords: OSS, Risk-Based Business Licensing, GR 28/2025, Foreign Direct Investment, Legal Certainty.



<https://doi.org/10.5281/zenodo.17413693>

This is an open-access article under the [CC-BY-SA License](#).



PENDAHULUAN

Reformasi Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PBBR) di Indonesia merupakan upaya berkelanjutan yang bertujuan mewujudkan kemudahan dalam memulai dan menjalankan usaha.¹ Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PP 28/2025) adalah tindak lanjut yang disempurnakan dari amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

¹ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 98, Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3

Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Regulasi ini menggantikan PP Nomor 5 Tahun 2021, dengan fokus utama untuk mengatasi kritik lama dari pelaku usaha mengenai kompleksitas dan ketidakpastian birokrasi regulasi yang menghambat aktivitas bisnis.²

Reformasi Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PBBR) di Indonesia merupakan upaya berkelanjutan yang bertujuan mewujudkan kemudahan dalam memulai dan menjalankan usaha. Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PP 28/2025) adalah tindak lanjut yang disempurnakan dari amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Regulasi ini menggantikan PP Nomor 5 Tahun 2021, dengan fokus utama untuk mengatasi kritik lama dari pelaku usaha mengenai kompleksitas dan ketidakpastian birokrasi regulasi yang menghambat aktivitas bisnis.

PP 28/2025 didorong oleh kebutuhan untuk memberikan **kepastian hukum** dan **jaminan kualitas layanan** (*Service Level Agreement* - SLA) yang lebih eksplisit, khususnya terkait proses bisnis perizinan yang seringkali tertunda, sehingga merugikan Pelaku Usaha.³ Bagi investor, terutama Investasi Asing Langsung (PMA), ketidakpastian dalam memperoleh perizinan merupakan *risiko non-pasar* yang harus dihindari, karena risiko ini dapat membatalkan proyek atau secara substansial menggerus *Net Present Value* (NPV) investasi.⁴

Penyempurnaan sistem *Online Single Submission* (OSS) menjadi *front-end* yang terpusat dan pengetatan SLA adalah janji pemerintah untuk menekan *Transaction Cost* birokrasi, yang mencakup biaya koordinasi antar-kementerian/lembaga (K/L) dan risiko keterlambatan perizinan. Melalui PP 28/2025, mekanisme PBBR diarahkan untuk memastikan bahwa kemudahan berbisnis tidak hanya sekadar pada tataran regulasi, tetapi juga terjamin pada tataran eksekusi layanan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis secara komprehensif norma-norma reformasi dalam PP 28/2025 sebagai jawaban atas rumusan masalah, mengevaluasi konsistensi normanya, dan memproyeksikan dampaknya terhadap ekosistem investasi, khususnya PMA.

Secara teoretis, penelitian ini memberikan kontribusi pada pengembangan diskursus Hukum Administrasi Negara mengenai efektivitas penerapan prinsip Kepastian Hukum melalui instrumen FikPos dan SLA dalam administrasi perizinan digital. Secara praktis, hasil analisis ini dapat memberikan rekomendasi kepada Lembaga OSS dan pemangku kepentingan investasi untuk mengefektifkan implementasi PP 28/2025, khususnya dalam memenuhi janji layanan yang telah dikodifikasikan, sehingga mendukung percepatan realisasi PMA di Indonesia.

PENELITIAN TERDAHULU

Kajian akademik terdahulu telah memberikan apresiasi terhadap implementasi awal OSS-RBA (di bawah PP 5/2021) sebagai terobosan strategis dalam memangkas kompleksitas dan mempersingkat waktu perizinan. Sistem ini dinilai mampu menjadi katalisator bagi peningkatan investasi dan akselerasi pertumbuhan ekonomi. Meskipun demikian, implementasi tersebut juga diiringi dengan temuan lapangan mengenai tantangan sinkronisasi data antar-K/L/daerah, perlunya sosialisasi yang masif, dan risiko inkonsistensi interpretasi peraturan di tingkat sub-nasional.⁵

Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis *pergeseran fokus* reformasi yang dibawa oleh PP 28/2025. Jika PP 5/2021 menekankan pada aspek klasifikasi risiko, PP 28/2025 secara tegas berfokus pada *jaminan eksekusi* melalui kodifikasi SLA dan mekanisme Fiktif Positif (FikPos) yang meniadakan kebuntuan birokrasi. Kebaruan substansial lainnya adalah sentralisasi kewenangan perizinan PMA (Pasal 138) yang berkoordinasi dengan kebijakan modal disetor yang lebih rendah (Peraturan Menteri

² Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 4 ayat (2)

³ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3

⁴ Dendi Siswanto dan Noverius Laoli, "Dampak PP28/2025 Terhadap FDI Dinilai Baru Terasa Pada Kuartal IV 2025", 08 Agustus 2025, dapat diakses di <https://nasional.kontan.co.id/news/dampak-pp-282025-terhadap-fdi-dinilai-baru-terasa-pada-kuartal-iv-2025?page=all>, Kontan.co.id, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

⁵ Muhammad Amar, "Implementasi Penyelenggaraan Sistem Online Single Submission Risk Based pada Dinas Penanaman Modal & PTSP Kabupaten Sinjai," *Jurnal Komunikasi dan Kebudayaan*, Vol. 9 No. 2 (2022), hlm. 46–57. Lihat juga Chika Fatika Sari & Sang Ayu Putu Rahayu, "Analisis Penerapan OSS Berbasis Risiko dalam Mewujudkan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Nusantara (JINU)*, Vol. 2 No. 3 (2025), hlm. 577–591.

Investasi/BKPM Nomor 5 Tahun 2025). Analisis ini menggali bagaimana perangkat hukum ini dikombinasikan untuk memperkuat *rechtszekerheid* (kepastian hukum) bagi investor asing.⁶

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-doktrinal⁷, yang merupakan metode yang paling banyak dipakai dalam penelitian hukum dan memfokuskan pada doktrin, aturan, asas, norma, serta nilai-nilai. Penelitian ini dimulai dengan identifikasi dan penafsiran sumber hukum, yang merupakan penjelasan dan pertanggungjawaban peneliti tentang bagaimana penelitian dilaksanakan untuk memperoleh hasil yang diharapkan.

Bahan Hukum Primer yang ditelaah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, serta Undang-Undang turunannya (UU Cipta Kerja). **Bahan Hukum Sekunder** mencakup peraturan pelaksana terkait (seperti Peraturan Menteri Investasi/BKPM No. 5 Tahun 2025) dan peraturan sebelumnya (PP 5/2021) untuk perbandingan. **Bahan Hukum Tersier** (jurnal akademik, laporan industri, dan berita mutakhir 2023-2025) digunakan untuk memberikan konteks sosio-legal dan implementasi di lapangan, termasuk telaah dampak ekonomi kebijakan.

Analisis difokuskan pada konsistensi dan efektivitas norma-norma baru, khususnya yang mengatur Kepastian Hukum dan proses perizinan dasar (Pasal 12, 17, 75, 93, 138, 212, 230). Pendekatan normatif ini diperkaya dengan pendekatan sosio-legal melalui telaah terhadap implikasi ekonomi kebijakan investasi (Teori Biaya Transaksi)¹ dan bertujuan untuk membatasi cakupan tulisan demi menghindari perubahan tujuan penelitian.

LANDASAN TEORI

Landasan teori utama yang digunakan adalah Kepastian Hukum (*Rechtszekerheid*), di mana peraturan perizinan harus mampu memberikan kejelasan, prediktabilitas, dan konsistensi prosedural. Kehadiran SLA yang ketat dan FikPos yang membatasi diskresi birokrasi adalah manifestasi normatif dari tuntutan kepastian hukum.

Selain itu, digunakan Teori Ekonomi Biaya Transaksi (*Transaction Cost Economics* - TCE). Dalam perspektif TCE, reformasi perizinan dinilai berhasil apabila mampu meminimalkan *Transaction Cost*, termasuk *Coordination Cost* (biaya sinkronisasi antar-instansi) dan *Delay Risk* (risiko kerugian akibat penundaan). Kemampuan OSS untuk berfungsi sebagai *front-end* tunggal dan kehadiran FikPos adalah upaya hukum untuk mereduksi biaya-biaya non-pasar ini.⁸

Kerangka konsep yang digunakan dalam analisis adalah Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PBBR), Sistem OSS sebagai *Front-End System*, *Service Level Agreement* (SLA), dan Fiktif Positif (FikPos).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kodifikasi Jaminan Hukum: Penerapan SLA dan Fiktif Positif Dalam PP 28/2025 Sentralisasi OSS dan Penguatan NSPK Tunggal

PP 28/2025 memperkuat posisi Sentral OSS. Sistem ini ditetapkan sebagai sistem elektronik terintegrasi tunggal yang harus digunakan oleh Pelaku Usaha untuk memulai dan menjalankan usaha.⁹ Penguatan peran OSS sebagai *front-end system* merupakan respons terhadap keluhan Pelaku Usaha di era regulasi sebelumnya, di mana alur permohonan seringkali terfragmentasi ke berbagai sistem K/L, menciptakan ambiguitas dan inefisiensi. Melalui PP 28/2025, semua permohonan Perizinan Berusaha (PB) dan Perizinan Berusaha Untuk Menunjang Kegiatan Usaha (PB UMKU) diajukan melalui OSS, dan hasilnya diterbitkan **hanya** melalui sistem ini.¹⁰ Mekanisme ini secara fundamental

⁶ Indoned, "New Foreign Capital Threshold For PT PMA In Indonesia Under Ministerial Regulation No.5/2025" 15 Oktober 2025, dapat diakses di <https://www.indoned.id/new-foreign-capital-threshold-for-pt-pma-in-indonesia-under-ministerial-regulation-no-5-2025/>, indoned.id, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

⁷ Soerjano Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hlm. 60

⁸ Mamduh M. Hanafi "Transaction Costs In Indonesia Stock Market: A Study In The Automation Period" dapat diakses di <https://jurnal.unmer.ac.id/index.php/jkdp/article/view/829>, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 188 ayat (1).

¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Penjelasan Pasal 4 ayat (5).

mereduksi *Coordination Cost* karena meminimalkan interaksi langsung investor dengan banyak birokrasi.¹¹

Untuk mencegah fragmentasi regulasi di daerah, PP 28/2025 menegaskan bahwa Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat menjadi acuan tunggal bagi pelaksanaan PBBR.¹² Prinsip ini mengikat Pemerintah Daerah, KEK, dan KPBPB. Tujuan dari penegasan NSPK tunggal ini adalah untuk meniadakan praktik-praktik diskresioner di tingkat daerah yang menciptakan hambatan non-teknis, sehingga semua pihak bergerak dalam satu arah yang terstandarisasi dan berlaku nasional. Penguatan ini penting mengingat kekhawatiran pelaku usaha mengenai rumitnya regulasi yang dapat menghambat bisnis.

Kodifikasi Service Level Agreement (SLA) untuk Pengendalian Waktu

SLA yang dikodifikasi merupakan manifestasi nyata dari jaminan Kepastian Hukum. PP 28/2025 menetapkan batas waktu yang jelas untuk proses penerbitan persyaratan dasar, PB, dan PB UMKU, terhitung sejak dokumen dinyatakan lengkap dan benar.¹³ Penentuan jangka waktu yang pasti ini memiliki dampak langsung pada perhitungan kelayakan investasi, karena waktu adalah variabel kritis dalam perhitungan NPV proyek.

Beberapa contoh ketetapan waktu kritis dalam perizinan dasar adalah:

1. **Persetujuan KKPR Darat (non-otomatis):** Proses penilaian dokumen usulan pemanfaatan ruang dibatasi paling lama 20 hari kerja (setelah 5 hari pemeriksaan dokumen), menjadikan total proses maksimal 25 hari kerja.¹⁴
2. **Persetujuan Lingkungan (PL) Amdal:** Jangka waktu penilaian substansi dan uji kelayakan Amdal dibatasi secara ketat, yaitu paling lama 50 hari kerja, tidak termasuk waktu yang dibutuhkan Pelaku Usaha untuk melakukan perbaikan.¹⁵

Kodifikasi waktu yang ketat ini berfungsi untuk mengalihkan beban waktu dari investor ke regulator. Dengan adanya batasan waktu yang jelas, risiko birokrasi yang sengaja menunda proses (*hold-up*) dapat diminimalisir. Namun, perlu dicermati bahwa jam layanan (SLA) baru mulai berhitung ketika dokumen dinyatakan "lengkap dan benar", yang menuntut Pelaku Usaha untuk memastikan kualitas dokumen awal demi efisiensi waktu total.

Implementasi Fiktif Positif (FikPos) sebagai Penjamin Kepastian Hukum

Mekanisme Fiktif Positif (FikPos) di bawah PP 28/2025 adalah inovasi yang ditujukan untuk meniadakan kebuntuan perizinan akibat kelalaian atau inaktivitas birokrasi, yang selama ini menjadi sumber utama *Delay Risk* bagi investor. FikPos memastikan proses administrasi tetap berjalan meskipun instansi berwenang gagal memenuhi SLA.¹⁶

Penerapan FikPos tercermin dalam beberapa ketentuan penting:

1. **Penerbitan Izin Risiko Tinggi Otomatis:** Jika kegiatan usaha termasuk Risiko Tinggi dan kementerian/lembaga atau pemerintah daerah yang bertanggung jawab memverifikasi pemenuhan persyaratan izin tidak memberikan notifikasi hasil verifikasi dalam jangka waktu yang ditentukan, Sistem OSS akan menerbitkan Izin secara otomatis.¹⁷
2. **Persetujuan KKPR Laut (KKPRL):** Persetujuan KKPRL harus diterbitkan dalam waktu 6 hari sejak pembayaran PNBP. Apabila jangka waktu tersebut terlampaui, persetujuan KKPRL akan diterbitkan secara otomatis oleh Sistem OSS.¹⁸
3. **Pertimbangan Teknis Pertanahan:** Dalam proses Persetujuan KKPR Darat, jika pertimbangan teknis pertanahan tidak tercakup dalam hasil penilaian dalam jangka waktu yang ditentukan,

¹¹ Dendi Siswanto dan Noverius Laoli, "Dampak PP28/2025 Terhadap FDI Dinilai Baru Terasa Pada Kuartal IV 2025", 08 Agustus 2025, dapat diakses di <https://nasional.kontan.co.id/news/dampak-pp-282025-terhadap-fdi-dinilai-baru-terasa-pada-kuartal-iv-2025?page=all>, Kontan.co.id, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

¹² Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 137 ayat (2).

¹³ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Penjelasan Pasal 5 ayat (4).

¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 21 ayat (3).

¹⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 93 ayat (1).

¹⁶ Dendi Siswanto dan Noverius Laoli, "Dampak PP28/2025 Terhadap FDI Dinilai Baru Terasa Pada Kuartal IV 2025", 08 Agustus 2025, dapat diakses di <https://nasional.kontan.co.id/news/dampak-pp-282025-terhadap-fdi-dinilai-baru-terasa-pada-kuartal-iv-2025?page=all>, Kontan.co.id, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 140 ayat (3).

¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 55 ayat (3).

persetujuan KKPR akan tetap diterbitkan tanpa pertimbangan teknis tersebut.¹⁹ fitur FikPos ini, terutama pada pertimbangan teknis pertanahan, secara khusus dihadirkan untuk menghindari hambatan administratif yang dapat menghentikan seluruh proses perizinan.²⁰

Penerapan FikPos pada tahapan-tahapan yang rawan penundaan ini secara eksplisit menanamkan unsur prediktabilitas waktu ke dalam sistem hukum administrasi. Meskipun FikPos memastikan kecepatan, penting dicatat bahwa mekanisme ini tidak diterapkan secara agresif pada aspek yang sangat substansial dan krusial bagi keselamatan dan lingkungan, seperti seluruh proses Amdal, yang tetap memerlukan penilaian 50 hari dan tidak tunduk pada FikPos yang mutlak.

Reformasi Perizinan Dasar Sebagai Katalis FDI Efisiensi Persetujuan Lingkungan (PL) melalui Prinsip Paralelitas

Penyempurnaan mekanisme Persetujuan Lingkungan (PL) menjadi katalisator penting bagi percepatan investasi di sektor infrastruktur dan industri. PP 28/2025 secara penuh mengintegrasikan proses PL (Amdal, UKL-UPL, SPPL) ke dalam Sistem OSS.²¹

Inovasi yang paling efisien adalah pengadopsian prinsip paralelitas antara pengajuan PL dan Persetujuan Teknis (*Persil Teknis*). Sebelumnya, proses ini bersifat sekuensial dan seringkali menjadi sumber penundaan terpanjang dalam siklus investasi. Berdasarkan PP 28/2025, Pelaku Usaha diizinkan mengajukan permohonan penerbitan Persetujuan Teknis (terkait baku mutu air limbah, emisi, atau AMDAL Lalu Lintas) bersamaan dengan permohonan PL, asalkan daya dukung lingkungan di lokasi rencana usaha masih mampu mendukung pelaksanaan usaha.²²

Pengajuan paralel ini memiliki manfaat besar bagi investasi skala besar. Dengan mengeliminasi kebutuhan menunggu satu izin selesai sebelum memulai yang lain, pemerintah secara hukum memotong salah satu sumber *time cost* terbesar dalam proyek PMA. Hal ini menunjukkan adanya dukungan hukum yang kuat terhadap akselerasi realisasi proyek-proyek padat modal, seperti hilirisasi.²³

Selain itu, kemudahan diberikan bagi Pelaku Usaha yang berlokasi di kawasan khusus. Pelaku Usaha di Kawasan Industri, KEK, atau KPBPB yang telah memiliki Amdal Kawasan hanya diwajibkan menyusun Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup (RKL-RPL) rinci dan tidak memerlukan Persetujuan Teknis jika pembuangan limbahnya dilakukan melalui pengelola kawasan.²⁴

Jaminan Pemanfaatan Ruang (KKPR) yang Fleksibel

Sistem Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) juga direformasi untuk mengakomodasi kebutuhan proyek strategis tanpa mengorbankan penataan ruang. PP 28/2025 memberikan fleksibilitas melalui pengecualian KKPR untuk kondisi-kondisi tertentu.²⁵

Pengecualian ini meliputi: lokasi usaha di KEK atau kawasan industri yang poligonnya sudah terdaftar di OSS, atau lokasi usaha yang diperlukan untuk **perluasan usaha yang sudah berjalan dan terintegrasi**, dengan syarat luasan perluasan lebih kecil dari luasan eksisting dan berbatasan dengan lokasi eksisting.²⁶ Pengecualian perizinan untuk perluasan usaha terintegrasi sangat penting untuk menjaga keberlanjutan *supply chain* domestik bagi PMA manufaktur. Investor dapat meningkatkan kapasitas tanpa melalui proses perizinan tata ruang yang berulang, menjamin efisiensi operasional.

Struktur PBBR dan Proporsionalitas Kewajiban

Struktur PBBR yang ditegaskan kembali dalam PP 28/2025 memastikan bahwa beban kepatuhan (*Compliance Cost*) yang ditanggung Pelaku Usaha proporsional dengan potensi Risiko

¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 22 ayat (3).

²⁰ Dendi Siswanto dan Noverius Laoli, "Dampak PP28/2025 Terhadap FDI Dinilai Baru Terasa Pada Kuartal IV 2025", 08 Agustus 2025, dapat diakses di <https://nasional.kontan.co.id/news/dampak-pp-282025-terhadap-fdi-dinilai-baru-terasa-pada-kuartal-iv-2025?page=all>, Kontan.co.id, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

²¹ Shari S. Warisman, PP 28 Tahun 2025: Apa yang Membedakan Dengan PP Sebelumnya?", dapat diakses di <https://infiniti.id/blog/legal/perbedaan-pp-28-tahun-2025-dengan-pp-sebelumnya>, infiniti.id, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

²² Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 132 ayat (1) dan ayat (2).

²³ Shari S. Warisman, PP 28 Tahun 2025: Apa yang Membedakan Dengan PP Sebelumnya?", dapat diakses di <https://infiniti.id/blog/legal/perbedaan-pp-28-tahun-2025-dengan-pp-sebelumnya>, infiniti.id, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

²⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 130 ayat (1) dan (2)

²⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 26 ayat (1) huruf a dan ayat (2)

²⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 27 ayat (2) huruf a, f.

kegiatan usaha. PP ini menetapkan empat tingkat risiko (Rendah, Menengah Rendah, Menengah Tinggi, Tinggi), dengan persyaratan legalitas yang semakin meningkat dari hanya NIB hingga harus memiliki Izin.²⁷

PP 28/2025 juga memperkenalkan mekanisme percepatan perizinan bagi kegiatan Risiko Tinggi di lokasi-lokasi strategis. Bagi kegiatan usaha Risiko Tinggi yang berlokasi di KEK, KPBPB, atau termasuk dalam Proyek Strategis Nasional (PSN), PB dan PB UMKU tertentu dapat diterbitkan secara **langsung** tanpa Pelaku Usaha harus memenuhi persyaratan di awal. Pemberian Izin mendahului ini adalah insentif kecepatan birokrasi, namun Izin dapat dibatalkan jika Pelaku Usaha tidak menyelesaikan pemenuhan persyaratan sesuai jangka waktu yang ditentukan.²⁸ Kebijakan ini secara eksplisit mengedepankan percepatan modal dan kepercayaan, sambil mempertahankan pengawasan berbasis risiko.

Analisis Khusus Reformasi PMA dan Tantangan Implementasi PP 28/2025 **Kebijakan Khas PMA: Mengurai Hambatan Masuk dan Risiko Lokal**

PP 28/2025 melakukan intervensi hukum administrasi yang signifikan terhadap kewenangan perizinan Penanaman Modal Asing (PMA). Peraturan ini secara eksplisit menyatakan pengecualian kewenangan penerbitan PB bagi PMA, yang ditarik dari DPMPTSP provinsi/kabupaten/kota ke Lembaga OSS atau Lembaga OSS atas nama menteri/kepala lembaga.²⁹ Sentralisasi mutlak kewenangan penerbitan PB bagi PMA ini merupakan langkah hukum administrasi strategis yang berfungsi sebagai perisai regulasi. Tujuannya adalah melindungi PMA dari potensi inkonsistensi kebijakan di tingkat sub-nasional, memitigasi risiko birokrasi lokal, dan memastikan penerapan NSPK yang seragam di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Reformasi ini disinergikan dengan kebijakan deregulasi modal di tingkat Peraturan Menteri Investasi/BKPM. Meskipun PP 28/2025 mempertahankan kewajiban rencana total investasi PMA di atas Rp10 Miliar (di luar tanah dan bangunan), Peraturan Menteri Investasi/BKPM Nomor 5 Tahun 2025 menurunkan persyaratan modal disetor minimum pada saat pendirian menjadi Rp2,5 Miliar. Kombinasi kebijakan ini menghasilkan efek yang menguntungkan bagi investor asing. Investor tetap berkomitmen pada proyek skala besar, tetapi beban likuiditas awal (*Entry Barrier Liquidity Cost*) berkurang drastis, karena mereka tidak perlu mengunci modal penuh di muka. Fleksibilitas modal ini meningkatkan efisiensi dan aksesibilitas, terutama bagi PMA di sektor jasa atau padat modal yang membutuhkan likuiditas untuk perencanaan operasional lainnya.³⁰

Mekanisme Pengawasan dan Penjaminan Kualitas Layanan Pasca-Izin

PP 28/2025 juga memperkuat Pengawasan untuk memastikan kepatuhan pasca-izin. Pengawasan rutin, terutama inspeksi lapangan, diwajibkan untuk dilakukan secara terintegrasi dan terkoordinasi antar-instansi (Pusat-Daerah) melalui Sistem OSS. Koordinasi ini bertujuan menghindari inspeksi berulang oleh banyak instansi yang dapat menimbulkan *compliance burden* bagi Pelaku Usaha.

Sistem ini didukung oleh penetapan Profil Pelaku Usaha (Sangat Baik, Baik, Kurang Baik, Tidak Baik), yang dihasilkan dari reviu laporan kegiatan Penanaman Modal (LKPM) dan hasil inspeksi lapangan. Profil kepatuhan ini diinput ke dalam Sistem OSS dan berfungsi sebagai instrumen tata kelola yang transparan. Bagi PMA, mempertahankan profil kepatuhan yang baik adalah imperatif, karena selain menghindari sanksi administratif, hal ini memengaruhi reputasi bisnis dan kredibilitas di mata

²⁷ Lihat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, Pasal 7 sampai dengan Pasal 10, yang menetapkan empat tingkat risiko kegiatan usaha rendah, menengah rendah, menengah tinggi, dan tinggi, dengan bentuk perizinan berjenjang dari Nomor Induk Berusaha (NIB) hingga Izin. Ketentuan ini menegaskan kembali struktur PBBR sebagaimana diatur sebelumnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 dan memastikan proporsionalitas antara tingkat risiko dan beban kepatuhan (*compliance cost*) yang ditanggung Pelaku Usaha.

²⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 232 ayat (3).

²⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Pasal 138 ayat (4).

³⁰ Indoned, "New Foreign Capital Threshold For PT PMA In Indonesia Under Ministerial Regulation No.5/2025" 15 Oktober 2025, dapat diakses di <https://www.indoned.id/new-foreign-capital-threshold-for-pt-pma-in-indonesia-under-ministerial-regulation-no-5-2025/>, indoned.id, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

regulator dan mitra potensial. Pelaksana pengawasan yang tidak menjalankan tugas sesuai ketentuan dapat dikenai sanksi.

Tantangan Implementasi, Sinkronisasi, dan Proyeksi Dampak

Meskipun PP 28/2025 telah mengkodifikasi jaminan Kepastian Hukum, tantangan terbesar terletak pada fase implementasi dan sinkronisasi sistem. Pemerintah Daerah (Pemda) dan K/L harus segera mengadaptasi kebijakan, sistem teknis OSS RBA, dan SDM untuk mematuhi NSPK tunggal. Kegagalan dalam adaptasi ini dapat menyebabkan *de facto fragmentation* di lapangan, meskipun regulasi di tingkat pusat sudah seragam.³¹

Keterlambatan dalam penetapan aturan turunan sangat berisiko, dalam PP 28/2025 mewajibkan peraturan pelaksana ditetapkan paling lama 4 (empat) bulan sejak diundangkan (5 Juni 2025), dan penyesuaian Sistem OSS dan Sistem Indonesia *National Single Window* (INSW) juga harus selesai dalam waktu 4 bulan. Keterlambatan ini akan menciptakan *vacuum* regulasi atau friksi implementasi, yang secara langsung mengancam janji SLA dan FikPos yang telah ditetapkan, dan dapat menahan dampak positif yang diharapkan pada FDI.³²

Proyeksi dampak FDI dari PP 28/2025 menunjukkan bahwa hasilnya tidak instan. Kepala Ekonom Bank Permata, Josua Pardede, memperkirakan dampak optimal baru akan terasa mulai Kuartal IV-2025, setelah masa transisi dan penyesuaian sistem selesai, serta integrasi berjalan tanpa friksi.³³

Secara makroekonomi, PP 28/2025 berfungsi sebagai akselerator hukum yang mendukung kebijakan struktural, khususnya agenda hilirisasi. Kecepatan perizinan (melalui paralelitas PL) secara langsung mendukung percepatan proyek-proyek strategis (logam dasar dan kimia) yang menjadi prioritas investasi nasional. Dengan menekan *Transaction Cost* birokrasi, keberhasilan investasi kini lebih terpusat pada faktor-faktor fundamental (lahan, listrik, insentif fiskal).

SIMPULAN

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 (PP 28/2025) merupakan reformasi hukum yang secara substansial menyempurnakan PBBR di Indonesia. Reformasi ini bertujuan ganda: meningkatkan Kepastian Hukum dan efisiensi perizinan dasar, serta memitigasi risiko biaya transaksi untuk FDI.

PP 28/2025 mengkodifikasi **Service Level Agreement (SLA)** yang ketat pada proses perizinan dasar (KKPR, PL, PBG/SLF), sehingga secara efektif mereduksi *Delay Risk* yang selama ini menghambat proyek investasi. Lebih lanjut, PP ini mengimplementasikan mekanisme **Fiktif Positif (FikPos)** secara selektif pada tahapan kritis, seperti pada penerbitan Persetujuan KKPR Laut (KKPRL) yang otomatis jika batas waktu 6 Hari terlampaui (Pasal 75), dan penerbitan Izin untuk kegiatan Risiko Tinggi jika regulator gagal memberikan notifikasi tepat waktu (Pasal 230). Inovasi juga terlihat pada prinsip paralelitas yang memungkinkan pengajuan Persetujuan Teknis bersamaan dengan permohonan PL (Pasal 84), yang memotong siklus waktu perizinan yang bersifat sekuensial sebelumnya.

Reformasi ini secara terukur memitigasi risiko biaya transaksi birokrasi dan meningkatkan daya tarik Investasi Asing Langsung (FDI). Sistem OSS kini berfungsi sebagai *front-end* tunggal yang terpusat, menekan *Coordination Cost* antar-instansi. Secara hukum-strategis, PP 28/2025 menarik kewenangan penerbitan Perizinan Berusaha (PB) untuk **Penanaman Modal Asing (PMA)** dari DPMPSTSP provinsi/kabupaten/kota ke Lembaga OSS Pusat (Pasal 138 ayat 4). Sentralisasi ini berfungsi sebagai perisai hukum untuk memitigasi risiko *fragmentasi regulasi* dan **inkonsistensi** kebijakan di tingkat sub-nasional. Sinergi kebijakan ini, ditambah relaksasi Modal Disetor awal PMA (Permen Invest/BKPM 5/2025) yang menurunkan *Entry Barrier Liquidity Cost*, secara kolektif meningkatkan daya tarik investasi asing. Namun, dampak optimal terhadap FDI

³¹ Surya D.A. Simanjuntak, "PP 28/2025 Jadi Acuan Tunggal Izin Usaha", dapat diakses pada wplibrary.co.id/sites/default/files/PP%2028%20Tahun%202025%20Jadi%20Acuan%20Tunggal_Bisnis%20Indonesia_01072025_P.11.pdf, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

³² Sainstara, "Training Tantangan & Peluang Investasi Pasca PP 28/2025, 25 Agustus 2025, dapat diakses pada <https://www.sainstaratraining.co.id/training-tantangan-peluang-investasi-pasca-pp-28-2025/>, sainstaratraining.co.id, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

³³ Dendi Siswanto dan Noverius Laoli, "Dampak PP28/2025 Terhadap FDI Dinilai Baru Terasa Pada Kuartal IV 2025", 08 Agustus 2025, dapat diakses di <https://nasional.kontan.co.id/news/dampak-pp-282025-terhadap-fdi-dinilai-baru-terasa-pada-kuartal-iv-2025?page=all>, Kontan.co.id, diakses pada tanggal 15 Oktober 2025.

akan sangat bergantung pada kecepatan Pemerintah Pusat dalam memastikan sinkronisasi sistem digital dan kepatuhan implementasi NSPK di tingkat Pemerintah Daerah dalam batas waktu transisi yang ketat.

SARAN

1. **Saran Kebijakan:** Pemerintah Pusat harus memastikan *Sistem OSS dan Sistem Indonesia National Single Window* (INSW) disesuaikan dalam batas waktu 4 bulan (Pasal 551) dan melibatkan dunia usaha (APINDO) dalam penyusunan peraturan teknis turunan untuk mencegah kebijakan kontraproduktif. Selain itu, diperlukan mekanisme pengawasan yang proaktif, termasuk ancaman pengambilalihan kewenangan inspeksi lapangan (Pasal 244) dari Pemerintah Daerah yang gagal mematuhi SLA yang dikodifikasi oleh PP 28/2025, guna menjaga janji layanan kepada PMA.
2. **Saran Akademik:** Perlu dilakukan riset hukum empiris (sosio-legal) yang fokus pada dampak implementasi FikPos (Pasal 230) dan Paralelitas (Pasal 84) untuk menganalisis kualitas substansial Izin yang diterbitkan otomatis/dipercepat, guna memastikan bahwa percepatan birokrasi tidak menciptakan risiko kerugian lingkungan atau keselamatan kerja di kemudian hari.

REFERENSI

- Amar, Muhammad, "Implementasi Penyelenggaraan Sistem Online Single Submission Risk Based pada Dinas Penanaman Modal & PTSP Kabupaten Sinjai," *Jurnal Komunikasi dan Kebudayaan*, Vol. 9 No. 2 (2022): 46–57.
- Dendi Siswanto dan Noverius Laoli, "Dampak PP 28/2025 Terhadap FDI Dinilai Baru Terasa Pada Kuartal IV 2025," *Kontan.co.id*, 8 Agustus 2025, <https://nasional.kontan.co.id/news/dampak-pp-282025-terhadap-fdi-dinilai-baru-terasa-pada-kuartal-iv-2025?page=all>, diakses 15 Oktober 2025.
- Hanafi, Mamduh M., "Transaction Costs In Indonesia Stock Market: A Study In The Automation Period," *Jurnal Keuangan dan Perbankan*, <https://jurnal.unmer.ac.id/index.php/jkdp/article/view/829>, diakses 15 Oktober 2025.
- Indoned, "New Foreign Capital Threshold For PT PMA In Indonesia Under Ministerial Regulation No. 5/2025," *Indoned.id*, 15 Oktober 2025, <https://www.indoned.id/new-foreign-capital-threshold-for-pt-pma-in-indonesia-under-ministerial-regulation-no-5-2025/>, diakses 15 Oktober 2025.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 98*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 15*.
- Sainstara, "Training Tantangan & Peluang Investasi Pasca PP 28/2025," *SainstaraTraining.co.id*, 25 Agustus 2025, <https://www.sainstaratraining.co.id/training-tantangan-peluang-investasi-pasca-pp-28-2025/>, diakses 15 Oktober 2025.
- Sari, Chika Fatika, dan Sang Ayu Putu Rahayu, "Analisis Penerapan OSS Berbasis Risiko dalam Mewujudkan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Nusantara (JINU)*, Vol. 2 No. 3 (2025): 577–591.
- Simanjuntak, Surya D.A., "PP 28/2025 Jadi Acuan Tunggal Izin Usaha," *Bisnis Indonesia*, 1 Juli 2025, https://wplibrary.co.id/sites/default/files/PP%2028%20Tahun%202025%20Jadi%20Acuan%20Tunggal%20Bisnis%20Indonesia_01072025_P.11.pdf, diakses 15 Oktober 2025.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Pers, 2001).
- Warisman, Shari S., "PP 28 Tahun 2025: Apa yang Membedakan Dengan PP Sebelumnya?," *Infiniti.id*, 15 Oktober 2025, <https://infiniti.id/blog/legal/perbedaan-pp-28-tahun-2025-dengan-pp-sebelumnya>, diakses 15 Oktober 2025.