

# Analisis Implementasi Prinsip Partisipasi Publik dalam Sistem Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Pasca Berlakunya PP Nomor 28 Tahun 2025

Titin

Program Studi Manajemen Lingkungan, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Pakuan

Jalan Ciheuleut - Pakuan

Email: [evsosititin@gmail.com](mailto:evsosititin@gmail.com)

## ABSTRAK

Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko merupakan tonggak penting dalam reformasi sistem perizinan di Indonesia. Kebijakan ini memperkuat digitalisasi melalui sistem *Online Single Submission* (OSS) untuk mewujudkan efisiensi dan kepastian hukum bagi pelaku usaha. Namun, penerapan sistem perizinan berbasis risiko ini juga menimbulkan persoalan baru terkait implementasi prinsip partisipasi publik, terutama dalam proses penilaian risiko, penerbitan izin, dan pengawasan kegiatan usaha berisiko tinggi. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dengan analisis perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan untuk mengkaji sejauh mana PP Nomor 28 Tahun 2025 sejalan dengan prinsip *good governance* dan asas kepastian hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun regulasi ini meningkatkan efisiensi administratif, ketiadaan mekanisme partisipasi publik yang eksplisit dalam OSS menimbulkan celah hukum yang dapat melemahkan akuntabilitas, transparansi, dan perlindungan lingkungan hidup. Untuk itu, diperlukan reformulasi norma partisipasi publik serta penguatan fitur konsultasi publik digital dalam OSS agar percepatan perizinan berbasis risiko dapat berjalan seiring dengan prinsip *good governance*, kepastian hukum, dan keberlanjutan lingkungan hidup.

**Kata kunci:** PP Nomor 28 Tahun 2025, Partisipasi Publik, OSS, *Good Governance*, Kepastian Hukum, Lingkungan Hidup.

## ABSTRACT

*The enactment of Government Regulation No. 28 of 2025 on Risk-Based Business Licensing Administration marks a significant reform in Indonesia's licensing system. This regulation strengthens digital integration through the Online Single Submission (OSS) system to promote administrative efficiency and legal certainty for business actors. However, the implementation of the risk-based licensing approach raises new challenges concerning the principle of public participation, particularly in risk assessment, permit issuance, and supervision of high-risk business activities. This study employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and comparative approaches to analyze the consistency of PP No. 28 of 2025 with the principles of good governance and legal certainty. The findings reveal that despite enhancing procedural efficiency, the absence of explicit public participation mechanisms within OSS creates legal gaps that may weaken transparency, accountability, and environmental protection. Therefore, a reformulation of public participation norms and the development of digital consultation features within the OSS system are essential to ensure that risk-based licensing is aligned with good governance, legal certainty, and environmental sustainability principles.*

**Keywords:** Government Regulation No. 28/2025, Public Participation, OSS, Good Governance, Legal Certainty, Environmental Protection.

## Pendahuluan

Reformasi sistem perizinan berusaha di Indonesia merupakan langkah strategis pemerintah dalam meningkatkan efisiensi administrasi dan kepastian hukum bagi pelaku usaha. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, pemerintah memperkuat sistem *Online Single Submission* (OSS) dengan pendekatan berbasis risiko guna menyederhanakan dan mempercepat proses perizinan. Namun, orientasi kebijakan yang menitikberatkan pada efisiensi administratif ini menimbulkan pertanyaan normatif terkait sejauh mana prinsip demokrasi partisipatif dan pelibatan masyarakat diintegrasikan dalam sistem perizinan digital [1], [2].

Dalam perspektif hukum lingkungan, partisipasi publik tidak hanya dipahami sebagai mekanisme prosedural, tetapi merupakan bagian dari hak substantif masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. [3] Menegaskan bahwa hak substantif masyarakat mencakup hak untuk dilibatkan dalam setiap kebijakan dan keputusan yang berpotensi menimbulkan dampak lingkungan, karena kualitas lingkungan hidup secara langsung berkaitan dengan kualitas hidup dan hak asasi manusia. Ketidakterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan lingkungan berpotensi melahirkan kebijakan yang tidak adil, melemahkan legitimasi negara, serta menimbulkan ketidakpastian hukum dan konflik sosial. Oleh karena itu, keberadaan

norma partisipatif menjadi instrumen penting dalam menjamin keadilan lingkungan (*environmental justice*) dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam konteks kebijakan perizinan yang berdampak luas terhadap ruang hidup masyarakat. [4]

Namun, sejak diberlakukannya secara penuh pada pertengahan tahun 2025, muncul sejumlah fenomena hukum dan administratif yang perlu diperhatikan. Implementasi PP Nomor 28 Tahun 2025 memang mempercepat penerbitan izin otomatis melalui sistem OSS [5], [6] tetapi di sisi lain menimbulkan persoalan baru terkait keterbatasan partisipasi publik dan pengawasan lingkungan hidup. Beberapa kasus menunjukkan bahwa proses penerbitan izin usaha berisiko tinggi dilakukan tanpa kajian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) [7], [8] yang memadai, sehingga menimbulkan keberatan masyarakat di beberapa wilayah. Fenomena ini mengindikasikan adanya ketegangan antara efisiensi administratif dan prinsip kehati-hatian lingkungan (*precautionary principle*) [9], yang pada akhirnya menimbulkan potensi konflik normatif antara tujuan percepatan investasi dan perlindungan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik.

Berbagai penelitian sebelumnya telah membahas implementasi sistem OSS dan problematika transparansi dalam PP Nomor 5 Tahun 2021. [10] menemukan bahwa pelaksanaan OSS belum menjamin prinsip akuntabilitas karena keterbatasan akses publik terhadap dokumen izin lingkungan. Pendekatan [11], [12] *risk-based licensing* berpotensi mengabaikan pengawasan sosial apabila tidak diimbangi dengan mekanisme partisipatif. Sementara itu, menekankan pentingnya harmonisasi antara OSS dan peraturan sektoral yang masih mensyaratkan konsultasi publik, khususnya dalam sektor lingkungan hidup dan tata ruang [13], [14]. Namun, penelitian-penelitian tersebut belum mengkaji secara spesifik implikasi hukum keterbatasan partisipasi publik dalam PP Nomor 28 Tahun 2025 terhadap prinsip *good governance*, kepastian hukum, dan perlindungan lingkungan hidup.

Meskipun kajian terdahulu telah membahas implementasi sistem *Online Single Submission* (OSS) dan perizinan berusaha berbasis risiko, penelitian yang secara spesifik menganalisis kekosongan norma partisipasi publik dalam sistem OSS-RBA pasca berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 masih terbatas. Penelitian sebelumnya umumnya berfokus pada efisiensi perizinan, integrasi sistem, dan kemudahan berusaha, tanpa menelaah secara mendalam implikasi normatif dari tidak terintegrasinya mekanisme partisipasi publik terhadap prinsip *good governance*, kepastian hukum, dan perlindungan lingkungan hidup. Oleh karena itu, penelitian ini secara khusus mengisi celah tersebut dengan menempatkan kekosongan norma partisipasi publik dalam OSS-RBA sebagai fokus utama analisis, bukan sekadar sebagai dampak umum dari kebijakan perizinan berbasis risiko.

Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis normatif mendalam terhadap kekosongan mekanisme partisipasi publik dalam sistem OSS-RBA pasca berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 serta implikasinya terhadap pengembangan hukum administrasi digital, prinsip *good governance*, kepastian hukum, dan perlindungan lingkungan hidup.

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 serta keterkaitannya dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep partisipasi publik, *good governance*, dan kepastian hukum dalam kerangka hukum administrasi. Sementara itu, pendekatan perbandingan dilakukan untuk menilai perbedaan pengaturan antara PP Nomor 5 Tahun 2021 dan PP Nomor 28 Tahun 2025. Penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji implementasi empiris kebijakan, melainkan berfokus pada analisis kecukupan norma hukum dan implikasi normatifnya terhadap penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko.

### Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Digunakan untuk menelaah ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko, antara lain:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 [15] mengatur tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PBBR), menggantikan PP Nomor 5 Tahun 2021, untuk menyempurnakan sistem perizinan melalui platform OSS Berbasis Risiko (OSS-RBA) dengan pendekatan risiko (*Risk Based Approach*), integrasi penuh layanan, penerapan batas waktu layanan (SLA), dan penyederhanaan prosedur agar lebih efisien, transparan, serta mendukung iklim investasi yang lebih baik di Indonesia.
2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 [16] tentang Administrasi Pemerintahan, yang menjadi landasan hukum untuk tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), menciptakan kepastian hukum, mencegah penyalahgunaan wewenang, dan memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat serta aparatur pemerintahan, diatur melalui penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan ketentuan lainnya seperti diskresi dan sengketa kewenangan.
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 [17] tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH), yang mencakup upaya pencegahan, penanggulangan, pemulihan, serta penetapan baku mutu lingkungan hidup, kewajiban izin

- lingkungan, AMDAL, dan sanksi pidana terkait pencemaran serta kerusakan lingkungan untuk menjamin lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi masyarakat.
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 [18] Cipta Kerja yang bertujuan menciptakan lapangan kerja dengan menyederhanakan regulasi untuk kemudahan investasi, berusaha, perlindungan pekerja, dan pemberdayaan UMKM. UU ini mengatur sepuluh lingkup utama seperti ekosistem investasi, ketenagakerjaan, kemudahan berusaha, dukungan riset, pengadaan tanah, kawasan ekonomi, hingga administrasi pemerintahan, yang diatur melalui berbagai Peraturan Pemerintah (PP) pelaksanaannya.
  5. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) [19] Menjadi landasan konstitusional atas hak masyarakat untuk memperoleh informasi dan berpartisipasi. Pasal 28F setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, dan Pasal 28D ayat (1) setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
  6. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) Nomor 17 Tahun 2021 tentang Keterlibatan Masyarakat dalam Proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) [20], [21]

#### Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko sebagaimana diatur dalam PP Nomor 28 Tahun 2025 [22], khususnya terkait partisipasi publik, prinsip *good governance*, efisiensi perizinan, dan kepastian hukum. Melalui pendekatan ini, penelitian menelaah hubungan antara nilai-nilai hukum dan asas pemerintahan yang baik dengan implementasi sistem *Online Single Submission* (OSS) sebagai instrumen perizinan digital [23].

Konsep partisipasi publik dalam penelitian ini dikaji melalui teori demokrasi administrasi (Dwight Waldo) yang menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik sebagai bentuk legitimasi kebijakan. Sementara itu, prinsip *good governance* dan asas keterbukaan dianalisis berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, serta UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik [16], [24], [25]. Dengan pendekatan konseptual ini, penelitian bertujuan menilai sejauh mana prinsip-prinsip hukum tersebut terintegrasi dalam pelaksanaan perizinan berusaha berbasis risiko dan memberikan dasar argumentatif bagi perlunya penguatan partisipasi publik dalam sistem OSS.

#### Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan digunakan untuk menganalisis perbedaan norma, substansi, dan orientasi kebijakan antara Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Pendekatan ini penting untuk menilai sejauh mana perubahan regulasi tersebut memberikan dampak terhadap mekanisme partisipasi publik, transparansi, serta kepastian hukum dalam sistem *Online Single Submission* (OSS). Melalui perbandingan ini, penelitian mengkaji apakah orientasi kebijakan perizinan nasional bergerak dari pendekatan efisiensi administratif menuju tata kelola yang lebih partisipatif dan akuntabel.

**Tabel 1.** Perbandingan substansi PP nomor 5 tahun 2021 dan PP nomor 28 tahun 2025

Aspek	PP Nomor 5 Tahun 2021	PP Nomor 28 Tahun 2025
Tujuan utama	Mewujudkan kemudahan berusaha pasca UU Cipta Kerja.	Meningkatkan efektivitas, kepastian hukum, dan sinkronisasi perizinan lintas sektor.
Sistem OSS	OSS-RBA versi awal dengan pembagian risiko (rendah, menengah, tinggi).	OSS-RBA versi 2.0 dengan sistem digital terintegrasi antar kementerian/lembaga.
Ruang partisipasi publik	Tidak diatur secara eksplisit; hanya melalui ketentuan sektoral (AMDAL, tata ruang).	Tidak diatur secara eksplisit; mekanisme keberatan publik belum ada dalam OSS.
Hubungan dengan peraturan sektoral	Terdapat tumpang tindih dengan izin lingkungan dan tata ruang.	Menekankan penyelarasan, tetapi belum menghapus disharmoni dengan aturan sektoral seperti UU PPLH.
Prinsip efisiensi dan transparansi	Fokus pada percepatan dan penyederhanaan izin berusaha.	Fokus pada efektivitas dan integrasi data antar instansi.
Kepastian hukum	Masih banyak interpretasi beragam antar instansi.	Memperjelas klasifikasi risiko dan dasar legalitas OSS.
Landasan hukum partisipasi masyarakat	Mengacu tidak langsung pada UU 32/2009 (PPLH) dan UU 14/2008 (KIP).	Tidak menambah dasar partisipasi baru; masih mengandalkan regulasi sektoral.

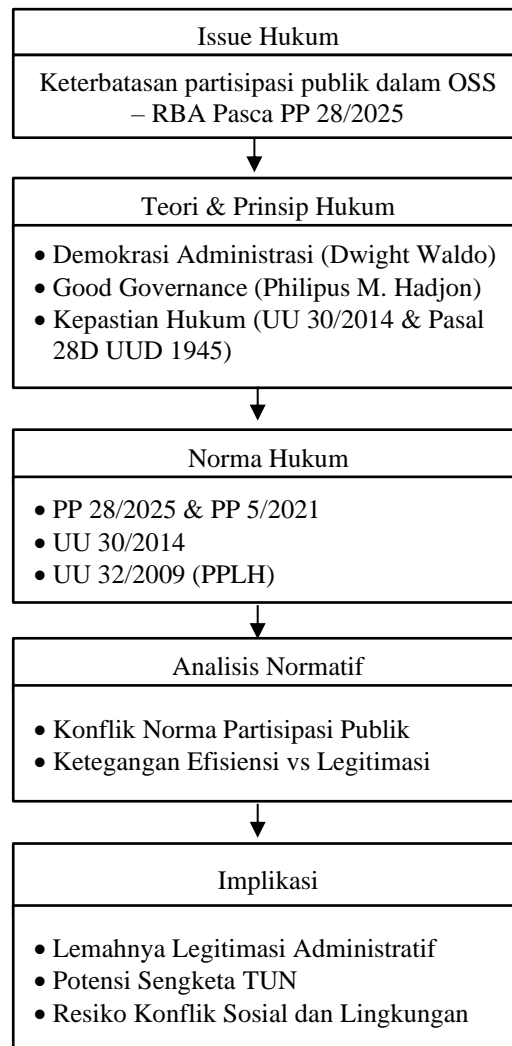
Berdasarkan perbandingan antara Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, dapat disimpulkan bahwa perubahan regulasi lebih menekankan pada penguatan efisiensi administratif dan penyempurnaan mekanisme perizinan berbasis risiko, namun belum menunjukkan kemajuan normatif yang signifikan dalam

pengaturan partisipasi publik. Kedua peraturan tersebut sama-sama belum mengatur secara eksplisit mekanisme pelibatan masyarakat dalam proses penerbitan izin berusaha berisiko tinggi melalui sistem OSS. Dengan demikian, pembaruan regulasi melalui PP Nomor 28 Tahun 2025 belum mampu menjawab kelemahan mendasar terkait keterbukaan dan partisipasi publik yang sebelumnya juga terdapat dalam PP Nomor 5 Tahun 2021. Temuan ini menegaskan bahwa problem keterbatasan partisipasi publik dalam sistem perizinan berusaha berbasis risiko bersifat struktural dan belum menjadi prioritas dalam agenda reformasi perizinan digital.

Untuk memberikan gambaran yang sistematis mengenai arah analisis penelitian ini, digunakan kerangka logika penelitian sebagaimana ditunjukkan pada bagan berikut:

### Kerangka Logika Penelitian

Kerangka logika penelitian ini menggambarkan alur berpikir deduktif yang digunakan dalam penelitian hukum normatif, dimulai dari identifikasi isu hukum, kemudian dianalisis melalui teori hukum, norma hukum, hingga menghasilkan analisis, implikasi, dan kesimpulan. Skema ini menunjukkan keterkaitan antara aspek teoritis, normatif, dan praktis dalam menilai dampak PP Nomor 28 Tahun 2025 terhadap partisipasi publik dalam sistem OSS.



**Gambar 1.** Kerangka Logika Penelitian

### Hasil Dan Pembahasan

Penerapan PP Nomor 28 Tahun 2025 memang meningkatkan efisiensi dan kepastian prosedural perizinan berusaha, namun dari perspektif hukum administrasi, efektivitas tersebut belum sepenuhnya menjamin legitimasi administratif perizinan, khususnya bagi kegiatan usaha berisiko tinggi.

Di sisi lain, sejak diberlakukannya PP ini secara penuh pada pertengahan tahun 2025, mulai muncul berbagai fenomena hukum dan administratif di daerah. Berdasarkan data Kementerian Investasi/BKPM, terjadi peningkatan signifikan izin otomatis melalui sistem OSS, terutama di sektor industri dan energi. Namun, percepatan tersebut tidak diimbangi dengan

kesiapan pengawasan lingkungan hidup di tingkat daerah. Beberapa kasus menunjukkan adanya penerbitan izin usaha tanpa proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang memadai, sehingga menimbulkan keberatan masyarakat di wilayah seperti Kalimantan Timur dan Jawa Barat. Selain itu, sejumlah organisasi masyarakat sipil menyoroti keterbatasan fitur transparansi dalam OSS yang belum memungkinkan publik mengakses dokumen perizinan yang berdampak terhadap ruang hidup dan lingkungan. Fenomena tersebut mengindikasikan bahwa meskipun PP Nomor 28 Tahun 2025 berhasil meningkatkan efisiensi dan kepastian prosedural, belum sepenuhnya mengintegrasikan dimensi keberlanjutan lingkungan dan hak partisipasi publik dalam kebijakan perizinan berbasis risiko. Kondisi ini menunjukkan bahwa percepatan perizinan melalui OSS berpotensi meningkatkan konflik hukum dan sosial, termasuk potensi sengketa tata usaha negara, akibat lemahnya partisipasi publik dalam tahap awal pengambilan keputusan administratif.

Namun demikian, orientasi kebijakan pada percepatan dan penyederhanaan perizinan melalui sistem digital juga menimbulkan tantangan baru dalam aspek partisipasi publik dan transparansi pemerintahan. Mekanisme OSS yang sepenuhnya berbasis elektronik tidak disertai dengan ketentuan eksplisit mengenai pelibatan masyarakat, baik pada tahap penilaian risiko maupun penerbitan izin berisiko tinggi. Akibatnya, akses publik terhadap proses perizinan menjadi terbatas dan ruang hukum bagi masyarakat untuk menyampaikan keberatan atau masukan belum tersedia secara jelas. Kondisi ini menimbulkan ketidakseimbangan antara prinsip efisiensi administratif dan prinsip demokrasi partisipatif, serta berpotensi melemahkan pelaksanaan asas keterbukaan dan akuntabilitas yang menjadi bagian dari prinsip *good governance* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dengan demikian, kebijakan perizinan berbasis risiko dalam PP Nomor 28 Tahun 2025 memperlihatkan ketegangan normatif antara efisiensi administratif dan prinsip demokrasi partisipatif.

### **Keterbatasan Partisipasi Publik dalam PP Nomor 28 Tahun 2025**

PP Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko merupakan kebijakan lanjutan dari PP Nomor 5 Tahun 2021 yang disusun untuk memperkuat sistem perizinan digital melalui *Online Single Submission* (OSS). Secara substansial, peraturan ini menekankan pada efisiensi dan kepastian hukum bagi pelaku usaha, tetapi tidak secara eksplisit mengatur mekanisme partisipasi publik dalam proses perizinan, terutama untuk kegiatan berisiko tinggi yang berdampak sosial dan lingkungan.

Tidak adanya ketentuan mengenai pelibatan masyarakat dalam PP ini menunjukkan bahwa partisipasi publik hanya diakomodasi melalui peraturan sektoral, seperti UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (melalui mekanisme AMDAL) dan Permen LHK Nomor 17 Tahun 2021 tentang Keterlibatan Masyarakat dalam Proses AMDAL. Dengan demikian, partisipasi publik dalam sistem OSS menjadi bersifat parsial dan tidak terintegrasi secara sistemik dalam proses digital perizinan.

Kondisi ini menimbulkan celah hukum (*legal gap*) karena prinsip partisipasi publik seharusnya merupakan bagian integral dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam konteks hukum administrasi modern, partisipasi publik tidak hanya merupakan hak masyarakat, tetapi juga fungsi legitimasi administratif, karena keterlibatan publik memperkuat kepercayaan terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah [26].

### **Implikasi terhadap Prinsip Good Governance**

Konsep *good governance* dalam hukum administrasi Indonesia meliputi asas transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, dan partisipasi masyarakat sebagaimana ditegaskan dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Keterbatasan partisipasi publik dalam PP Nomor 28 Tahun 2025 berdampak pada menurunnya kualitas implementasi asas keterbukaan dan akuntabilitas. Dari sisi transparansi, masyarakat tidak memperoleh akses yang cukup terhadap informasi terkait dasar penilaian risiko dan penerbitan izin berusaha. Padahal, UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjamin hak publik atas informasi administratif yang memengaruhi kepentingan umum. Dari sisi akuntabilitas, sistem OSS lebih menekankan tanggung jawab administratif antar instansi pemerintah, namun tidak memberikan ruang bagi masyarakat untuk melakukan kontrol publik terhadap keputusan perizinan.

Selain itu, dari sisi efektivitas, meskipun sistem OSS meningkatkan kecepatan proses perizinan, tanpa partisipasi masyarakat efektivitas hukum menjadi terbatas karena potensi konflik sosial dan gugatan hukum meningkat akibat kurangnya legitimasi publik. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa PP Nomor 28 Tahun 2025 belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip *good governance*, terutama dalam aspek partisipasi dan keterbukaan informasi. Peraturan ini lebih menonjolkan pendekatan teknokratik dan efisiensi administratif dibandingkan demokrasi partisipatif.

### **Implikasi terhadap Prinsip Kepastian Hukum**

Kepastian hukum merupakan asas fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam konteks perizinan berusaha, kepastian hukum mencakup kejelasan prosedur, hak, dan kewajiban baik bagi pelaku usaha maupun masyarakat yang terdampak oleh kegiatan usaha tersebut.

Namun, ketiadaan pengaturan eksplisit mengenai partisipasi publik dalam PP Nomor 28 Tahun 2025 justru menimbulkan bentuk ketidakpastian hukum baru. Masyarakat tidak mengetahui mekanisme yang tersedia untuk menyampaikan keberatan atau masukan terhadap izin berusaha yang diterbitkan melalui sistem *Online Single Submission*

(OSS). Akibatnya, izin usaha yang diterbitkan melalui OSS berpotensi dipersoalkan keabsahannya karena mengandung cacat prosedural akibat pengabaian hak partisipasi publik. Di sisi lain, pelaku usaha juga menghadapi ketidakpastian hukum karena izin yang telah diterbitkan berpotensi menjadi objek gugatan apabila terbukti tidak memenuhi prinsip partisipasi publik sebagaimana diatur dalam peraturan sektoral terkait lingkungan hidup.

Dalam konteks hukum administrasi, kondisi tersebut menunjukkan adanya konflik norma (norm conflict) antara Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 yang menekankan efisiensi dan percepatan perizinan berbasis risiko dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mewajibkan partisipasi masyarakat dalam setiap keputusan yang berdampak terhadap lingkungan hidup. Konflik norma ini menimbulkan implikasi praktis berupa potensi sengketa Tata Usaha Negara, karena izin usaha yang diterbitkan melalui OSS dapat dipersoalkan keabsahannya apabila terbukti mengabaikan hak partisipasi publik sebagai syarat prosedural yang diatur dalam regulasi lingkungan hidup.

Lebih lanjut, dari perspektif hukum lingkungan, PP Nomor 28 Tahun 2025 belum secara optimal mengintegrasikan prinsip Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Sistem OSS berbasis risiko, yang mempercepat penerbitan izin usaha berisiko tinggi, berpotensi mengabaikan tahapan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagai instrumen utama pencegahan kerusakan lingkungan. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidaksinkronan normatif antara kebijakan percepatan investasi dan prinsip kehati-hatian lingkungan (*precautionary principle*). Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi antara PP Nomor 28 Tahun 2025 dan regulasi lingkungan hidup agar percepatan perizinan tidak mengakibatkan degradasi lingkungan dan konflik sosial, serta tetap sejalan dengan prinsip good governance dan pembangunan berkelanjutan.

### Analisis Normatif Kebutuhan Penguatan Partisipasi Publik dalam Sistem OSS

Berdasarkan hasil analisis, penguatan partisipasi publik dalam sistem perizinan berusaha berbasis risiko perlu difokuskan pada tiga prioritas normatif utama:

1. Reformulasi norma partisipasi publik, yaitu dengan menambahkan ketentuan eksplisit mengenai kewajiban pelibatan masyarakat dalam PP Nomor 28 Tahun 2025 atau peraturan turunannya, khususnya untuk kegiatan usaha berisiko tinggi.
2. Integrasi sistem OSS dengan AMDAL dan izin lingkungan, agar masyarakat dapat mengakses informasi dan memberikan masukan sebelum izin diterbitkan, sehingga proses perizinan lebih transparan dan akuntabel.
3. Pembentukan mekanisme keberatan administratif digital dalam OSS, sebagai instrumen perlindungan hukum preventif bagi masyarakat sebelum menempuh jalur litigasi di Peradilan Tata Usaha Negara..

Langkah-langkah tersebut tidak hanya memperkuat akuntabilitas sistem OSS, tetapi juga meningkatkan legitimasi hukum dan sosial dari setiap izin yang diterbitkan.

### Simpulan

Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 berhasil meningkatkan efisiensi dan kepastian prosedural perizinan berusaha melalui sistem Online Single Submission (OSS), khususnya dalam kerangka perizinan berusaha berbasis risiko. Namun, ketiadaan pengaturan eksplisit mengenai partisipasi publik dalam OSS menimbulkan konflik norma dengan regulasi lingkungan hidup, melemahkan legitimasi administratif, serta membuka potensi sengketa tata usaha negara akibat cacat prosedural dalam penerbitan izin. Penelitian ini berkontribusi pada pengembangan hukum administrasi digital dengan menegaskan secara normatif bahwa digitalisasi perizinan tidak dapat dilepaskan dari prinsip partisipasi publik, keterbukaan, dan akuntabilitas sebagai elemen utama *good governance*. Temuan penelitian ini menegaskan bahwa reformasi perizinan berbasis risiko perlu disertai penguatan norma partisipatif agar efisiensi administratif dapat berjalan seimbang dengan kepastian hukum, legitimasi demokratis, dan perlindungan lingkungan hidup.

### Daftar Pustaka

- [1] R. Hr, "Hukum Administrasi Negara Sejarah Hukum Administrasi Negara," *Huk. Adm. Negara*, P. 318, 2018, [Online]. Available: <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=K1t0eqaaqbaj&oi=fnd&pg=pa110&dq=Perizinan+Berusaha+Berbasis+Risiko+Pp+Nomor+28+Tahun+2025+Online+Single+Submission+Oss++Partisipasi+Publik+Hukum+Administrasi+Pemerintahan+Good+Governance+Kepastian+Hukum&ots=5yzvhg-Pvc&sig=Kk3vv98ld-Sik0e0af7h9lkawey>
- [2] M. P. D. S. Putri And K. T. Wibowo, *Hukum Perusahaan Kontemporer*. Books.Google.Com, 2025. [Online]. Available: [https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=\\_Kyceqaaqbaj&oi=fnd&pg=pa1&dq=Perizinan+Berusaha+Berbasis+Risiko+Pp+Nomor+28+Tahun+2025+Online+Single+Submission+Oss++Partisipasi+Publik+Hukum+Administrasi+Pemerintahan+Good+Governance+Kepastian+Hukum&ots=3v05qjlgsl&sig=7vh2u7p03n3e13keg\\_Sezfgply8](https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=_Kyceqaaqbaj&oi=fnd&pg=pa1&dq=Perizinan+Berusaha+Berbasis+Risiko+Pp+Nomor+28+Tahun+2025+Online+Single+Submission+Oss++Partisipasi+Publik+Hukum+Administrasi+Pemerintahan+Good+Governance+Kepastian+Hukum&ots=3v05qjlgsl&sig=7vh2u7p03n3e13keg_Sezfgply8)

- [3] A. Suryani, I. Darmawan, And A. Satory, "Transformasi Regulasi Pertambangan Dan Dinamika Variabel Strategis," *Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 10, No. 1, Pp. 80–97, Oct. 2025, Doi: 10.24970/Bhl.V10i1.469.
- [4] S. F. Rostiyanti, V. Lucas, F. Rafaldini, And A. Satory, "Hak Substantif Masyarakat Atas Udara Bersih Dan Bebas Polusi Asap Akibat Kebakaran Hutan Community's Substantive Right To Clean Air And To Be Free Of Haze Pollution Caused By Forest Fire", Doi: 10.24970/Bhl.V7i2.340.
- [5] R. P. Pangestu, *Kepatuhan Hukum Umkm Dalam Pendaftaran Izin Usaha (Studi Pada Pelaku Usaha Muslim Di Kecamatan Lebakbarang Kabupaten Pekalongan)*. Etheses.Uingusdur.Ac.Id, 2025. [Online]. Available: [Http://Etheses.Uingusdur.Ac.Id/Id/Eprint/16290](http://Etheses.Uingusdur.Ac.Id/Id/Eprint/16290)
- [6] A. Amirullah, *Penegakan Hukum Tentang Perizinan Toko Swalayan Non-Berjejaring Di Kabupaten Pekalongan*. Etheses.Uingusdur.Ac.Id, 2025. [Online]. Available: [Http://Etheses.Uingusdur.Ac.Id/Id/Eprint/16301](http://Etheses.Uingusdur.Ac.Id/Id/Eprint/16301)
- [7] S. Endayani, *Pengantar Ilmu Kehutanan: Dasar Ekosistem Dan Pengelolaan Berkelanjutan*. Books.Google.Com, 2025. [Online]. Available: [Https://Books.Google.Com/Books?Hl=En&Lr=&Id=Ielneqaaqbaj&Oi=Fnd&Pg=Pr4&Dq=+Peraturan+Menteri+Lingkungan+Hidup+Dan+Kehutanan+Permen+Lhk+Nomor+17+Tahun+2021+Tentang+Keterlibatan+Masyarakat+Dalam+Proses+Analisis+Mengenai+Dampak+Lingkungan+Hidup+Amdal&Ots=Ozh1a71vd6&Sig=J\\_Ihpeb4bcl3r2lsvxgogp3e](https://Books.Google.Com/Books?Hl=En&Lr=&Id=Ielneqaaqbaj&Oi=Fnd&Pg=Pr4&Dq=+Peraturan+Menteri+Lingkungan+Hidup+Dan+Kehutanan+Permen+Lhk+Nomor+17+Tahun+2021+Tentang+Keterlibatan+Masyarakat+Dalam+Proses+Analisis+Mengenai+Dampak+Lingkungan+Hidup+Amdal&Ots=Ozh1a71vd6&Sig=J_Ihpeb4bcl3r2lsvxgogp3e)
- [8] E. Wardhani, A. Z. Irmansyah, And ..., "Kegiatan Konsultasi Publik Penyusunan Dokumen Amdal Pembangunan Real Estate Di Desa Mundu Pesisir Kecamatan Mundu ...," ... *Pada Masy.*, 2025, [Online]. Available: [Http://Journal.Unhas.Ac.Id/Index.Php/Panritaabdi/Article/View/35671](http://Journal.Unhas.Ac.Id/Index.Php/Panritaabdi/Article/View/35671)
- [9] M. F. Alan, Z. Zulharman, And F. B. Butar, "Precautionary Principle Dalam Pengelolaan Limbah B3 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/Puu-Xii/2014," *Bina Huk. Lingkung.*, 2021, [Online]. Available: [Http://Www.Bhl-Jurnal.Or.Id/Index.Php/Bhl/Article/View/204](http://Www.Bhl-Jurnal.Or.Id/Index.Php/Bhl/Article/View/204)
- [10] A. S. Pambudi And R. Hidayat, "Kinerja Pengawasan Pelayanan Publik Dalam Prioritas Nasional," 2022, ... *Pembangunan Nasional (Bappenas)* .... [Online]. Available: [Https://Www.Researchgate.Net/Profile/Andi-Pambudi/Publication/362377371\\_Kinerja\\_Pengawasan\\_Pelayanan\\_Publik\\_Dalam\\_Prioritas\\_Nasional/Links/62e6891d3c0ea87887705630/Kinerja-Pengawasan-Pelayanan-Publik-Dalam-Prioritas-Nasional.Pdf](https://Www.Researchgate.Net/Profile/Andi-Pambudi/Publication/362377371_Kinerja_Pengawasan_Pelayanan_Publik_Dalam_Prioritas_Nasional/Links/62e6891d3c0ea87887705630/Kinerja-Pengawasan-Pelayanan-Publik-Dalam-Prioritas-Nasional.Pdf)
- [11] N. P. Kencana, N. E. Wardhani, And M. Hayati, "Regulasi Penggunaan Artificial Intelligence Dalam Perizinan Umkm Di Kalimantan Tengah," *Ranah Res. J. Multidiscip. Res. Dev.*, Vol. 7, No. 4, Pp. 2321–2331, 2025, Doi: 10.38035/Rrj.V7i4.1506.
- [12] R. Duri, B. A. Hidayat, And R. D. Sinaga, "Effectiveness Of The Online Single Submission Risk- Based Approach (Oss Rba)," *Matra Pembaruan J. Inov. Kebijak.*, Vol. 8, No. 2, Pp. 103–115, 2024.
- [13] A. Risdayanti, S. Sapriani, And ..., "Pengawasan Pencemaran Lingkungan Yang Dihasilkan Oleh Industri Di Sektor Perikanan Kota Tarakan," *J. Borneo Bord.* ..., 2025, [Online]. Available: [Https://Repository.Ubt.Ac.Id/Repository/Ubt20-12-2024-151606.Pdf](https://Repository.Ubt.Ac.Id/Repository/Ubt20-12-2024-151606.Pdf)
- [14] M. Djaba, K. Hasan, And ..., "Penerapan Manajemen Lingkungan Dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau (Rth) Berbasis Sustainable Development Di Kota Gorontalo," ... *Keuang. Sekt. Publik* ..., 2025, [Online]. Available: [Https://E-Journal.Unbitago.Ac.Id/Home/Index.Php/J-Mksp/Article/View/305](https://E-Journal.Unbitago.Ac.Id/Home/Index.Php/J-Mksp/Article/View/305)
- [15] S. Lestari, *Pengaruh Pajak Terhadap Investasi Asing Di Indonesia*, Vol. 12, No. 1. Books.Google.Com, 2023. [Online]. Available: [Https://Books.Google.Com/Books?Hl=En&Lr=&Id=Zbileqaaqbaj&Oi=Fnd&Pg=Pa80&Dq=Perizinan+Berusaha+Berbasis+Risiko+Pp+Nomor+28+Tahun+2025+Online+Single+Submission+Oss++Partisipasi+Publik+Hukum+Administrasi+Pemerintahan+Good+Governance+Kepastian+Hukum&Ots=I85fn-Qfw\\_&Sig=Rfnjtfote-Scyy1bbd3f-Pt3tiu](https://Books.Google.Com/Books?Hl=En&Lr=&Id=Zbileqaaqbaj&Oi=Fnd&Pg=Pa80&Dq=Perizinan+Berusaha+Berbasis+Risiko+Pp+Nomor+28+Tahun+2025+Online+Single+Submission+Oss++Partisipasi+Publik+Hukum+Administrasi+Pemerintahan+Good+Governance+Kepastian+Hukum&Ots=I85fn-Qfw_&Sig=Rfnjtfote-Scyy1bbd3f-Pt3tiu)
- [16] Mohammad Haikal Ramadhan, "Pelemahan Konsep Desentralisasi Dalam Pemberian Izin Usaha Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja," *Sustain.*, Vol. 11, No. 1, Pp. 1–14, 2025, [Online]. Available: [Chrome-Extension://Efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/Https://Repository.Uinjkt.Ac.Id/Dspace/Bitstream/123456789/83912/1/11200480000111\\_Mohammad\\_Haikal\\_Ramadhan.Pdf](https://Repository.Uinjkt.Ac.Id/Dspace/Bitstream/123456789/83912/1/11200480000111_Mohammad_Haikal_Ramadhan.Pdf)
- [17] H. Fadhillah, R. Relynada, F. Erin, And ..., "Implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Terhadap Kebersihan Lingkungan Masyarakat," *Cross-Border*, 2022, [Online]. Available: [Https://Journal.Iaisambas.Ac.Id/Index.Php/Cross-Border/Article/View/1260](https://Journal.Iaisambas.Ac.Id/Index.Php/Cross-Border/Article/View/1260)
- [18] K. Sudarmanto, B. Suryanto, M. Junaidi, And ..., "Implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Pembentukan Produk Hukum Daerah," *J. Usm Law* ..., 2021, [Online]. Available: [Https://Journals.Usm.Ac.Id/Index.Php/Julr/Article/View/4191/0](https://Journals.Usm.Ac.Id/Index.Php/Julr/Article/View/4191/0)
- [19] R. Yustisio, A. W. As-Shidiq, And F. S. Agata, "Lanskap Hukum Investasi Asing Di Indonesia: Tantangan, Kelemahan, Dan Solusi Strategis," *Maj. Huk. Nas.*, 2025, [Online]. Available: [Https://Mhn.Bphn.Go.Id/Index.Php/Mhn/Article/View/1082](https://Mhn.Bphn.Go.Id/Index.Php/Mhn/Article/View/1082)

- [20] R. T. Siregar, E. Prihartanto, H. Anwar, W. B. Suyasa, And ..., *Analisis Dampak Lingkungan Dalam Pembangunan*. Books.Google.Com, 2025. [Online]. Available: [https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=Uk-Xeqaaqbaj&oi=fnd&pg=pa106&dq=+Peraturan+Menteri+Lingkungan+Hidup+Dan+Kehutanan+Permen+Lhk+Nomor+17+Tahun+2021+Tentang+Keterlibatan+Masyarakat+Dalam+Proses+Analisis+Mengenai+Dampak+Lingkungan+Hidup+Amdal&ots=Ymo42yvw\\_&sig=Docu9zcttnz3cza4bxhu9qary](https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=Uk-Xeqaaqbaj&oi=fnd&pg=pa106&dq=+Peraturan+Menteri+Lingkungan+Hidup+Dan+Kehutanan+Permen+Lhk+Nomor+17+Tahun+2021+Tentang+Keterlibatan+Masyarakat+Dalam+Proses+Analisis+Mengenai+Dampak+Lingkungan+Hidup+Amdal&ots=Ymo42yvw_&sig=Docu9zcttnz3cza4bxhu9qary)
- [21] M. P. Koentjoro, H. Kartikaningsih, D. Atikawati, And ..., *Dasar-Dasar Dampak Pembangunan Dan Analisisnya*. Books.Google.Com, 2025. [Online]. Available: <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=8cifeqaaqbaj&oi=fnd&pg=pa175&dq=+Peraturan+Menteri+Lingkungan+Hidup+Dan+Kehutanan+Permen+Lhk+Nomor+17+Tahun+2021+Tentang+Keterlibatan+Masyarakat+Dalam+Proses+Analisis+Mengenai+Dampak+Lingkungan+Hidup+Amdal&ots=Zhw1g1wagx&sig=Kuzfldtiyhovr3tzltpodr6pdu>
- [22] V. Adia And I. Susetyo, *Birokrasi Dan Governansi Publik*. Books.Google.Com, 2022. [Online]. Available: [https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=X9-Teqaaqbaj&oi=fnd&pg=pa1&dq=Perizinan+Berusaha+Berbasis+Risiko+Pp+Nomor+28+Tahun+2025+Online+Single+Submission+Oss++Partisipasi+Publik+Hukum+Administrasi+Pemerintahan+Good+Governance+Kepastian+Hukum&ots=\\_Q8lf1o8a6&sig=\\_Bsimayv7-14n6ndcwvkoaez3ju](https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=X9-Teqaaqbaj&oi=fnd&pg=pa1&dq=Perizinan+Berusaha+Berbasis+Risiko+Pp+Nomor+28+Tahun+2025+Online+Single+Submission+Oss++Partisipasi+Publik+Hukum+Administrasi+Pemerintahan+Good+Governance+Kepastian+Hukum&ots=_Q8lf1o8a6&sig=_Bsimayv7-14n6ndcwvkoaez3ju)
- [23] B. S. Utomo, S. A. Kurniawan, And R. A. Nugraha, "Analisis Efektivitas Oss-Rba Dalam Penyederhanaan Proses Perizinan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Untuk Kepentingan Sendiri," *J. Knowl. Sustain. Innov. Technol.*, Vol. 1, No. 1, Pp. 1–14, 2025, [Online]. Available: <https://ojs.konsuli.com/konsuli/article/view/2>
- [24] E. Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*. Books.Google.Com, 2021. [Online]. Available: [https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=Ydyreaaqbaj&oi=fnd&pg=pr1&dq=Uu+Nomor+25+Tahun+2009+Tentang+Pelayanan+Publik+Serta+Uu+Nomor+14+Tahun+2008&ots=Eu0z8qzzm2&sig=Pnpcowg\\_Gd9r\\_Anwjbefeniisr9a](https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=Ydyreaaqbaj&oi=fnd&pg=pr1&dq=Uu+Nomor+25+Tahun+2009+Tentang+Pelayanan+Publik+Serta+Uu+Nomor+14+Tahun+2008&ots=Eu0z8qzzm2&sig=Pnpcowg_Gd9r_Anwjbefeniisr9a)
- [25] M. G. L. Putra, M. Renaldi, And S. R. Natasia, "Evaluasi Dan Redesign Website Pendidikan Tinggi Dengan Menerapkan User Experience Lifecycle," *J. Teknol. Inf. Dan ...*, 2021, [Online]. Available: <https://jtiik.ub.ac.id/index.php/jtiik/article/view/4367>
- [26] N. I. Kusmiati, M. Sh, And S. H. E. Ruslina, *Hukum Investasi Dalam Konsentrasi Ekonomi*. Books.Google.Com, 2025. [Online]. Available: <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=Omyveqaaqbaj&oi=fnd&pg=pp5&dq=Perizinan+Berusaha+Berbasis+Risiko+Pp+Nomor+28+Tahun+2025+Online+Single+Submission+Oss++Partisipasi+Publik+Hukum+Administrasi+Pemerintahan+Good+Governance+Kepastian+Hukum&ots=8wkqob9bhd&sig=Yi4ohhhvbjc6p8agutz50gdnvuy>