

Efektivitas Penerapan Sanksi Administratif bagi Pelaku Usaha yang Tidak Memiliki Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (OSS)

Chandra Sagala¹, Aturkian Laia²

Ilmu Hukum, Hukum, Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Jakarta Timur, Indonesia¹

Ilmu Hukum, Hukum, Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Jakarta Timur, Indonesia²

*Email Korespondensi: chandrasaputra@gmail.com

Sejarah Artikel:

Diterima 07-07-2026
Disetujui 13-07-2026
Diterbitkan 15-07-2026

ABSTRACT

*The Online Single Submission (OSS) system represents a licensing reform following the enactment of the Omnibus Law on Job Creation, which mandates business actors to possess a Business Identification Number (NIB). To enforce this obligation, the state implements administrative sanctions. This legal doctrinal study, employing statutory and conceptual approaches, aims to analyze the legal framework, the forms of sanction enforcement, and their effectiveness under Government Regulation Number 28 of 2025. The results indicate that administrative sanctions within the OSS regime are structured progressively, ranging from written warnings to license revocations. However, their effectiveness remains hindered by weak field oversight, overlapping institutional authority, low digital literacy among business actors, and underutilized government coercion (*bestuursdwang*). This study concludes that the effectiveness of administrative sanctions relies not merely on regulatory completeness, but on consistent implementation, institutional coordination, and strengthening the legal culture of business actors.*

Keywords: Administrative Sanctions, Online Single Submission (OSS), Business Licensing, Law Enforcement Effectiveness

ABSTRAK

Sistem *Online Single Submission* (OSS) merupakan wujud reformasi perizinan pasca-UU Cipta Kerja yang mewajibkan pelaku usaha memiliki Nomor Induk Berusaha (NIB). Guna menegakkan kewajiban ini, negara menetapkan instrumen sanksi administratif. Penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual ini bertujuan menganalisis pengaturan hukum, bentuk penerapan sanksi, serta efektivitasnya menurut PP Nomor 28 Tahun 2025. Hasil kajian menunjukkan sanksi administratif rezim OSS telah diatur berjenjang dari peringatan hingga pencabutan izin. Namun, efektivitasnya masih terhambat oleh lemahnya pengawasan lapangan, tumpang tindih kewenangan, rendahnya literasi digital pelaku usaha, serta belum optimalnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*). Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas sanksi administratif tidak semata bergantung pada kelengkapan norma, melainkan pada konsistensi implementasi, koordinasi kelembagaan, dan penguatan budaya hukum pelaku usaha.

Katakunci: Sanksi Administratif, *Online Single Submission* (OSS), Perizinan Berusaha, Efektivitas Penegakan Hukum

PENDAHULUAN

Reformasi hukum perizinan berusaha di Indonesia mengalami titik balik signifikan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, dan selanjutnya diperbaiki melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 yang ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Salah satu perubahan paradigmatis yang dibawa oleh regulasi ini adalah pergeseran pendekatan perizinan usaha dari yang bersifat berbasis izin semata (*license approach*) menuju pendekatan berbasis risiko (*risk-based approach*), yang diselenggarakan melalui satu pintu elektronik bernama *Online Single Submission* (OSS). Sistem ini menjadikan Nomor Induk Berusaha (NIB) sebagai identitas sekaligus legalitas dasar bagi pelaku usaha, yang jenis dan tingkatannya disesuaikan dengan tingkat risiko kegiatan usaha yang dijalankan (rendah, menengah rendah, menengah tinggi, dan tinggi).

Pengaturan teknis perizinan berusaha berbasis risiko semula dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Namun, seiring ditemukannya berbagai kendala implementasi di lapangan antara lain tumpang tindih kewenangan, ketidakjelasan jangka waktu proses, serta lemahnya mekanisme pengawasan pascaterbit izin pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko yang secara resmi mencabut dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 sejak diundangkan pada tanggal 5 Juni 2025. Salah satu pembaruan penting yang dibawa oleh Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 adalah penguatan pengaturan sanksi administratif yang berlaku secara umum bagi seluruh sektor usaha, tidak lagi terbatas pada beberapa subsektor tertentu sebagaimana diatur dalam rezim sebelumnya. Sanksi tersebut dijatuhkan secara berjenjang, mulai dari peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan usaha, denda administratif, paksaan pemerintah, hingga pencabutan perizinan berusaha, persyaratan dasar, maupun Perizinan Berusaha untuk Menunjang Kegiatan Usaha (PB UMKU).

Keberadaan norma sanksi administratif yang lebih tegas ini pada dasarnya mencerminkan pengakuan negara bahwa kewajiban memiliki perizinan berusaha melalui OSS bukan sekadar formalitas administratif, melainkan instrumen pengendalian yang berkaitan erat dengan aspek keselamatan, kesehatan, lingkungan hidup, pemanfaatan sumber daya, serta penerimaan negara. Ketiadaan legalitas usaha berpotensi menimbulkan eksternalitas negatif, mulai dari ketidakpastian hukum bagi pihak ketiga yang bertransaksi dengan pelaku usaha tidak berizin, hilangnya potensi penerimaan negara dan daerah, hingga lemahnya perlindungan bagi tenaga kerja dan konsumen. Di sisi lain, dalam praktiknya masih dijumpai pelaku usaha baik skala mikro, kecil, maupun menengah yang menjalankan kegiatan usaha tanpa NIB atau tanpa memenuhi persyaratan dasar dan perizinan berusaha yang dipersyaratkan sesuai tingkat risikonya. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai sejauh mana instrumen sanksi administratif yang telah dirancang secara berjenjang tersebut benar-benar mampu mendorong kepatuhan hukum pelaku usaha, ataukah sekadar norma normatif yang minim daya paksa dalam pelaksanaannya.

Persoalan efektivitas hukum ini menjadi semakin relevan mengingat karakteristik sanksi administratif yang berbeda dari sanksi pidana maupun perdata. Sanksi administratif bersifat reparatoir dan bertujuan memulihkan keadaan agar sesuai dengan norma hukum administrasi, bukan semata memberikan nestapa (*leed toevoegen*) sebagaimana sanksi pidana. Karakter ini menjadikan penegakannya sangat bergantung pada kapasitas kelembagaan pengawas, konsistensi penjatuhan sanksi, serta kesediaan pelaku usaha untuk tunduk pada keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan. Ketika kapasitas pengawasan

lemah dan penegakan tidak konsisten, sanksi administratif berisiko kehilangan daya cegahannya (*deterrent effect*), sehingga pelanggaran perizinan berusaha justru berulang.

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji aspek perizinan berusaha berbasis risiko dan sistem OSS dari berbagai sudut pandang. Sanjoyo dkk. (2020) mengkaji perizinan berusaha melalui OSS sebagai bentuk ketaatan hukum dalam rangka peningkatan investasi, dengan menekankan bahwa keberhasilan OSS sangat bergantung pada kesiapan infrastruktur dan pemahaman pelaku usaha terhadap tata cara pendaftaran elektronik. Marbun (2022) mengulas kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi investasi melalui kelembagaan OSS, dan menyoroti bahwa kepastian hukum baru dapat terwujud apabila diikuti pengawasan yang konsisten pascaterbit izin. Pujiono, Sulistianingsih, dan Sugiarto (2022) menganalisis OSS sebagai bagian dari reformasi birokrasi perizinan berusaha, dengan simpulan bahwa penyederhanaan prosedur administratif belum sepenuhnya diimbangi oleh penguatan fungsi pengawasan dan penegakan hukum di tingkat daerah. Erni dan Jaya (2022) meneliti efektivitas perizinan berusaha berbasis risiko dalam memberikan kemudahan berusaha dari perspektif pelaku usaha, dan menemukan bahwa kemudahan pengurusan izin tidak secara otomatis diikuti oleh peningkatan kepatuhan pascaperizinan.

Wisnumurti (2022) mengkaji efektivitas kebijakan pendaftaran izin usaha UMKM melalui OSS dan menyimpulkan bahwa rendahnya literasi digital menjadi hambatan utama pelaku usaha kecil dalam memenuhi kewajiban perizinan. Pada aspek hukum administrasi negara secara umum, Susanto (2019) mengulas karakter yuridis sanksi hukum administrasi melalui pendekatan komparatif dan menekankan bahwa sanksi administratif memiliki kekhasan sebagai instrumen kekuasaan pemerintahan yang tidak memerlukan putusan pengadilan untuk dapat dilaksanakan. Wibisana (2019) mengkritisi konsep sanksi administratif dalam hukum lingkungan Indonesia dan menyoroti kelemahan konseptual dalam penerapan sanksi berjenjang yang kerap tidak diikuti pengawasan pascapenjatuhan sanksi, sehingga sanksi kehilangan efek jera. Kajian-kajian tersebut secara umum menegaskan bahwa problematika utama penegakan sanksi administratif di Indonesia bukan terletak pada minimnya pengaturan normatif, melainkan pada lemahnya implementasi dan pengawasan.

Penelitian-penelitian terdahulu sebagaimana diuraikan di atas umumnya berfokus pada aspek kemudahan berusaha, reformasi birokrasi, dan kepastian hukum dalam pendaftaran perizinan berusaha melalui OSS, atau membahas sanksi administratif secara umum dalam sektor hukum administrasi negara di luar konteks perizinan berusaha berbasis risiko. Sebagian besar kajian tersebut juga masih merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 yang saat ini telah dicabut dan digantikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025. Penelitian ini berbeda dari penelitian-penelitian tersebut dalam tiga hal. Pertama, fokus kajian ini secara spesifik diarahkan pada instrumen sanksi administratif sebagai objek analisis utama, bukan sekadar pembahasan tambahan dalam kajian kemudahan berusaha. Kedua, penelitian ini menggunakan kerangka regulasi terbaru, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, yang memperkenalkan pengaturan sanksi administratif secara lintas sektor dan berjenjang, sehingga menghadirkan pembacaan hukum yang lebih mutakhir dibandingkan penelitian terdahulu yang masih berpijak pada rezim Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021. Ketiga, penelitian ini tidak berhenti pada deskripsi normatif pasal-pasal sanksi, melainkan menganalisis secara kritis efektivitas sanksi tersebut dengan menggunakan kerangka teori efektivitas hukum, guna mengidentifikasi kesenjangan antara norma yang berlaku (*das sollen*) dengan realitas penegakan hukum di lapangan (*das sein*).

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan tiga permasalahan utama, yaitu: bagaimana pengaturan hukum mengenai kewajiban perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik (OSS) bagi pelaku usaha; bagaimana bentuk dan penerapan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang

tidak memiliki perizinan berusaha OSS; serta sejauh mana sanksi administratif tersebut efektif dalam meningkatkan kepatuhan pelaku usaha terhadap kewajiban perizinan berusaha. Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar hukum dan konstruksi kewajiban perizinan berusaha melalui OSS dalam kerangka Undang-Undang Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya, mengidentifikasi bentuk sanksi administratif serta mekanisme penerapannya terhadap pelaku usaha yang tidak memiliki perizinan berusaha OSS, sekaligus mengevaluasi tingkat efektivitas sanksi administratif tersebut dalam mendorong kepatuhan hukum pelaku usaha serta mengidentifikasi hambatan yuridis dan praktis yang menyertainya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*legal normative research*), yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma tertulis (*law in the books*) dengan menelaah asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, serta perbandingan hukum secara doktrinal. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang menelaah seluruh regulasi yang berkaitan dengan perizinan berusaha berbasis risiko dan sanksi administratif; pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang digunakan untuk membedah konsep sanksi administratif dan efektivitas hukum sebagai pisau analisis; serta pendekatan kasus secara terbatas (*limited case approach*) untuk mengilustrasikan pola implementasi sanksi administratif dalam praktik.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas tiga jenis. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja juncto Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko beserta peraturan pendahulunya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021, serta Peraturan Menteri Investasi dan Hilirisasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal terkait pedoman dan tata cara penyelenggaraan perizinan berusaha melalui OSS. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum administrasi negara, jurnal ilmiah hukum, hasil penelitian, serta publikasi ilmiah lain yang relevan dengan topik perizinan berusaha dan sanksi administratif. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum digunakan untuk memperjelas istilah teknis yang digunakan dalam penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri peraturan perundang-undangan, literatur, dan jurnal ilmiah baik dalam bentuk cetak maupun elektronik. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis, yaitu memaparkan norma hukum yang berlaku kemudian menganalisisnya secara kritis menggunakan teori efektivitas hukum sebagaimana dikembangkan oleh Soerjono Soekanto, yang menyatakan bahwa efektivitas penegakan hukum dipengaruhi oleh lima faktor: faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Kerangka teori ini digunakan untuk membedah kesenjangan antara desain normatif sanksi administratif dalam rezim OSS dengan realitas penerapannya di lapangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan dan Pengaturan Hukum Kewajiban Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (OSS)

Sistem OSS pada mulanya diperkenalkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, namun pendekatan yang digunakan saat itu masih berbasis pada jenis izin (*license based*) tanpa mempertimbangkan tingkat risiko kegiatan usaha secara terstruktur. Perubahan besar terjadi setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, yang melalui Pasal 7 sampai dengan Pasal 12 memperkenalkan pendekatan berbasis risiko (*risk based approach*) sebagai metode penetapan jenis perizinan berusaha. Pendekatan ini secara filosofis mengubah cara pandang negara terhadap perizinan, dari instrumen kontrol represif menjadi instrumen mitigasi risiko yang proporsional terhadap potensi bahaya suatu kegiatan usaha bagi kesehatan, keselamatan, lingkungan hidup, dan pemanfaatan sumber daya.

Ketentuan teknis dari norma tersebut diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021, yang kemudian dicabut dan digantikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 sejak 5 Juni 2025. Penggantian ini penting untuk dicermati karena bukan sekadar pembaruan redaksional, melainkan penyempurnaan atas berbagai persoalan implementasi yang muncul selama empat tahun keberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021, antara lain ketidakjelasan *Service Level Agreement* (SLA) penerbitan izin, tumpang tindih kewenangan penilaian dokumen lingkungan, dan lemahnya keterpaduan antara persetujuan lingkungan, kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, dan persetujuan bangunan gedung sebagai persyaratan dasar. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 memperluas cakupan sektor yang tunduk pada rezim perizinan berbasis risiko dari enam belas menjadi dua puluh dua sektor, termasuk menambahkan sektor ekonomi kreatif, informasi geospasial, perkoperasian, penanaman modal, penyelenggaraan sistem dan transaksi elektronik, serta lingkungan hidup.

Dalam struktur normatif tersebut, kewajiban memiliki perizinan berusaha melekat pada setiap pelaku usaha, baik perseorangan maupun badan usaha, yang hendak memulai dan menjalankan kegiatan usaha di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewajiban ini bersifat mutlak dan tidak dapat disimpangi, karena Nomor Induk Berusaha berfungsi ganda sebagai identitas pelaku usaha sekaligus legalitas dasar untuk melakukan kegiatan usaha, termasuk untuk memperoleh fasilitas, kemudahan, dan/atau pembinaan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Konstruksi hukum ini menegaskan bahwa perizinan berusaha bukan lagi semata syarat administratif formal, melainkan gerbang legalitas yang menentukan keabsahan seluruh rangkaian aktivitas usaha berikutnya, termasuk akses terhadap pembiayaan, keikutsertaan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, dan perlindungan hukum atas objek usaha.

Penetapan jenis perizinan berusaha dilakukan berdasarkan tingkat risiko kegiatan usaha yang diklasifikasikan ke dalam empat tingkatan, yaitu risiko rendah, menengah rendah, menengah tinggi, dan tinggi, dengan konsekuensi bentuk perizinan yang berjenjang. Untuk kegiatan usaha berisiko rendah, pelaku usaha cukup melakukan pendaftaran untuk memperoleh NIB yang sekaligus berfungsi sebagai legalitas tunggal. Untuk risiko menengah rendah, pelaku usaha memerlukan NIB disertai sertifikat standar berupa pernyataan mandiri (*self-declaration*). Untuk risiko menengah tinggi, sertifikat standar harus diverifikasi oleh lembaga berwenang. Sementara itu, untuk kegiatan usaha berisiko tinggi, pelaku usaha wajib memiliki NIB dan izin yang diterbitkan setelah pemenuhan seluruh persyaratan dan/atau standar, termasuk hasil verifikasi teknis oleh kementerian/lembaga atau pemerintah daerah yang berwenang.

Dari perspektif teori kepastian hukum, konstruksi berjenjang ini pada dasarnya dimaksudkan untuk menciptakan proporsionalitas antara beban regulasi dengan tingkat risiko yang ditimbulkan suatu kegiatan

usaha, sejalan dengan asas efisiensi dan kemanfaatan dalam hukum administrasi negara. Akan tetapi, proporsionalitas tersebut hanya akan bermakna apabila diikuti oleh kepastian mengenai konsekuensi hukum bagi pelaku usaha yang tidak memenuhi kewajiban tersebut. Di titik inilah sanksi administratif memperoleh signifikansi fungsionalnya, yakni sebagai instrumen penjamin agar norma kewajiban perizinan berusaha tidak berhenti sebagai ketentuan yang bersifat *sollen* semata, melainkan benar-benar mengikat dan dipatuhi dalam realitas sosial pelaku usaha.

B. Bentuk dan Penerapan Sanksi Administratif terhadap Pelaku Usaha yang Tidak Memiliki Perizinan Berusaha OSS

Sanksi administratif dalam hukum administrasi negara dipahami sebagai perangkat sarana hukum publik yang digunakan oleh organ pemerintahan untuk menegakkan norma hukum administrasi tanpa memerlukan proses peradilan terlebih dahulu, sebagai reaksi atas ketidaktaatan terhadap kewajiban hukum administratif. Karakter yuridis sanksi administratif bersifat *reparatoir*, ditujukan untuk memulihkan keadaan agar sesuai dengan hukum yang berlaku (Susanto, 2019), berbeda dengan sanksi pidana yang bersifat *punitif* dan ditujukan memberikan nestapa kepada pelaku. Sifat *reparatoir* inilah yang menjadikan sanksi administratif relevan sebagai instrumen utama penegakan kewajiban perizinan berusaha, mengingat tujuan utamanya bukan menghukum pelaku usaha, melainkan memaksa kepatuhan agar kegiatan usaha berjalan sesuai standar risiko yang telah ditetapkan.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 membawa pembaruan penting dengan mengatur sanksi administratif secara lintas sektor, tidak lagi terbatas pada subsektor tertentu seperti sektor kelautan dan perikanan, hortikultura, atau ketenagalistrikan sebagaimana pola pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021. Sanksi administratif dijatuhkan secara berjenjang berdasarkan tingkat kepatuhan yang teridentifikasi selama proses pengawasan, dengan jenis sanksi meliputi: peringatan tertulis; penghentian sementara kegiatan usaha; denda administratif; paksaan pemerintah (*bestuursdwang*); pencabutan perizinan berusaha, termasuk lisensi atau sertifikasi; hingga pencabutan persyaratan dasar, perizinan berusaha, dan/atau perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan usaha (PB UMKU). Kewenangan menjatuhkan sanksi tersebut berada pada pejabat yang berwenang sesuai lingkup kewenangannya, yaitu menteri, kepala lembaga, gubernur, bupati/wali kota, atau kepala administrator Kawasan Ekonomi Khusus, dan seluruh proses penjatuhan sanksi wajib diproses serta terdokumentasi melalui Sistem OSS sebagai instrumen jejak audit (*audit trail*).

Konstruksi berjenjang tersebut secara teoretis mencerminkan penerapan asas proporsionalitas dalam hukum administrasi negara, yaitu bahwa berat-ringannya sanksi harus sepadan dengan tingkat dan dampak pelanggaran. Pelaku usaha yang sama sekali tidak memiliki NIB berpotensi dikenai sanksi lebih berat dibandingkan pelaku usaha yang telah memiliki NIB namun belum melengkapi sertifikat standar atau izin operasionalnya. Selain itu, terdapat pula instrumen paksaan pemerintah dan uang paksa (*dwangsom*) yang secara konseptual berfungsi memberikan tekanan finansial dan operasional secara langsung kepada pelaku usaha agar segera memenuhi kewajibannya, tanpa harus menunggu proses pencabutan izin yang memakan waktu lebih panjang.

Namun demikian, apabila dicermati secara kritis, terdapat sejumlah persoalan konseptual dalam desain norma sanksi administratif ini. Pertama, meskipun jenis sanksi telah diatur secara jenjang, ketentuan mengenai kriteria objektif kapan suatu pelanggaran dikategorikan “ringan” sehingga cukup dikenai peringatan tertulis, dan kapan dikategorikan “berat” sehingga layak dikenai pencabutan izin, masih diserahkan pada penilaian pejabat pengawas di lapangan tanpa parameter kuantitatif yang baku. Ketiadaan

parameter yang jelas ini berpotensi menimbulkan disparitas penerapan sanksi antarwilayah dan antarsektor, yang pada gilirannya dapat menggerus kepercayaan pelaku usaha terhadap konsistensi penegakan hukum. Kedua, sebagaimana dikritik oleh Wibisana (2019) dalam konteks sanksi administratif bidang lingkungan hidup, desain sanksi berjenjang kerap tidak diikuti mekanisme pengawasan pascapenjatuhan sanksi yang memadai, sehingga peringatan tertulis maupun penghentian sementara kegiatan usaha berisiko menjadi formalitas administratif belaka tanpa tindak lanjut nyata apabila pelaku usaha tidak kunjung mematuhi.

Dalam praktiknya, penerapan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang tidak memiliki NIB paling banyak ditemukan pada level pengawasan oleh pemerintah daerah melalui Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP), yang bertugas melakukan pengawasan rutin maupun insidental terhadap kegiatan usaha di wilayahnya. Pola yang umum terjadi adalah penjatuhan sanksi administratif dimulai dari teguran atau peringatan tertulis, diikuti pemberian jangka waktu tertentu untuk mengurus NIB melalui Sistem OSS. Apabila dalam jangka waktu tersebut pelaku usaha tidak menindaklanjuti, barulah sanksi yang lebih berat seperti penghentian sementara kegiatan usaha dijatuhkan. Pola bertahap ini pada satu sisi mencerminkan pendekatan pembinaan (*compliance approach*) yang lazim digunakan dalam hukum administrasi negara, namun pada sisi lain menimbulkan konsekuensi berupa panjangnya waktu yang dibutuhkan sebelum sanksi yang benar-benar memberikan efek jera dapat dijatuhkan, sehingga membuka ruang bagi pelaku usaha untuk terus beroperasi tanpa izin dalam jangka waktu yang cukup lama sebelum sanksi puncak dijatuhkan.

C. Efektivitas Sanksi Administratif dalam Mendorong Kepatuhan Hukum Pelaku Usaha

Untuk menilai efektivitas sanksi administratif dalam rezim OSS, penelitian ini menggunakan kerangka teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto yang menempatkan lima faktor sebagai penentu, yakni faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana/fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan hukum. Kelima faktor tersebut akan dianalisis secara berurutan dalam konteks penegakan sanksi administratif terhadap pelanggaran kewajiban perizinan berusaha OSS.

Dari sisi faktor hukum, norma sanksi administratif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 secara kuantitas telah lebih lengkap dibandingkan rezim sebelumnya karena berlaku lintas sektor. Namun secara kualitas normatif, sebagaimana telah diuraikan pada subbagian sebelumnya, ketiadaan parameter objektif dalam menentukan jenis dan berat-ringannya sanksi menyisakan ruang diskresi yang luas bagi pejabat pengawas. Ruang diskresi yang luas tanpa pedoman teknis yang rinci berpotensi menimbulkan inkonsistensi penerapan hukum, yang pada gilirannya melemahkan prinsip kepastian hukum sebagai salah satu prasyarat efektivitas norma hukum itu sendiri.

Dari sisi faktor penegak hukum, pengawasan perizinan berusaha berbasis risiko melibatkan banyak instansi secara berjenjang, mulai dari kementerian/lembaga teknis di tingkat pusat, pemerintah provinsi, hingga pemerintah kabupaten/kota melalui DPMPTSP. Sebagaimana disoroti Pujiono, Sulistianingsih, dan Sugiarto (2022), reformasi birokrasi yang menyederhanakan proses penerbitan izin melalui OSS belum diimbangi secara proporsional dengan penguatan kapasitas kelembagaan pengawasan pascaterbit izin. Akibatnya, meskipun proses pendaftaran menjadi lebih mudah dan cepat, fungsi pengawasan terhadap kepatuhan pascaperizinan termasuk terhadap pelaku usaha yang sama sekali belum terdaftar dalam Sistem OSS tidak mengalami penguatan yang setara. Kondisi ini diperparah oleh tumpang tindih kewenangan antarinstansi, khususnya dalam hal persetujuan lingkungan dan persyaratan dasar lain yang turut memengaruhi penjatuhan sanksi administratif terhadap pelanggaran perizinan berusaha.

Dari sisi faktor sarana dan fasilitas, keberhasilan penegakan sanksi administratif berbasis elektronik

sangat bergantung pada keandalan Sistem OSS sebagai basis data tunggal (*single source of truth*). Meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 mewajibkan seluruh proses penjatuhan sanksi diproses melalui Sistem OSS guna menciptakan jejak audit yang transparan, keterbatasan interoperabilitas sistem antara OSS dengan sistem informasi milik pemerintah daerah masih menjadi kendala teknis di berbagai wilayah. Ketimpangan infrastruktur digital antardaerah turut memengaruhi kecepatan dan akurasi identifikasi pelaku usaha yang belum memiliki perizinan berusaha, sehingga proses pengawasan berbasis data belum dapat berjalan optimal di seluruh wilayah Indonesia.

Dari sisi faktor masyarakat, sebagaimana ditemukan oleh Wisnumurti (2022), rendahnya literasi digital pelaku usaha, khususnya pelaku usaha mikro dan kecil, menjadi hambatan signifikan dalam pemenuhan kewajiban perizinan berusaha melalui OSS. Kesulitan teknis dalam menentukan Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) yang tepat, keterbatasan akses terhadap perangkat dan jaringan internet yang memadai, serta minimnya pendampingan langsung dari pemerintah daerah menyebabkan sebagian pelaku usaha, terutama di wilayah dengan keterbatasan infrastruktur digital, tetap menjalankan usaha tanpa NIB bukan semata karena niat melawan hukum, melainkan karena hambatan struktural dalam mengakses sistem itu sendiri. Kondisi ini memunculkan dilema tersendiri dalam penjatuhan sanksi administratif, karena sanksi yang bersifat represif terhadap pelaku usaha mikro yang sesungguhnya menghadapi hambatan aksesibilitas berpotensi kontraproduktif terhadap tujuan pemerintah untuk mendorong formalisasi usaha informal.

Dari sisi faktor kebudayaan hukum, budaya kepatuhan pelaku usaha terhadap kewajiban administratif di Indonesia masih dipengaruhi oleh persepsi bahwa proses perizinan merupakan beban birokratis, bukan sebagai bagian integral dari tata kelola usaha yang baik. Persepsi ini, sebagaimana disinggung Marbun (2022) dan Erni serta Jaya (2022), tidak serta-merta berubah hanya karena proses pendaftaran disederhanakan secara elektronik. Kemudahan teknis semata tanpa disertai edukasi berkelanjutan mengenai manfaat legalitas usaha seperti akses pembiayaan, perlindungan hukum, dan keikutsertaan dalam program pemerintah belum cukup menggeser budaya hukum pelaku usaha dari kepatuhan yang bersifat reaktif (karena takut sanksi) menuju kepatuhan yang bersifat sukarela dan berkelanjutan (*voluntary compliance*).

Berdasarkan analisis kelima faktor tersebut, dapat disimpulkan bahwa efektivitas sanksi administratif dalam mendorong kepatuhan pelaku usaha terhadap kewajiban perizinan berusaha OSS bersifat parsial. Pada aspek normatif, kerangka hukum telah cukup progresif dengan memperluas cakupan sektor dan memperjelas jenjang sanksi. Namun pada aspek implementasi, efektivitas sanksi masih tertahan oleh keterbatasan kapasitas pengawasan, ketimpangan infrastruktur digital, rendahnya literasi hukum dan digital pelaku usaha, serta budaya kepatuhan yang belum sepenuhnya terbentuk. Dengan demikian, sanksi administratif dalam rezim OSS pada saat ini lebih berfungsi sebagai instrumen simbolik yang menegaskan kewajiban hukum, ketimbang instrumen yang secara nyata dan konsisten mengubah perilaku pelaku usaha secara luas.

D. Hambatan Yuridis dan Praktis dalam Penegakan Sanksi Administratif

Terdapat sejumlah hambatan yuridis yang teridentifikasi dari kajian normatif ini. Pertama, ketiadaan pedoman teknis yang seragam mengenai kriteria penjatuhan jenis sanksi menyebabkan potensi ketidakseragaman penerapan hukum antarpejabat pengawas dan antarwilayah, yang pada gilirannya dapat menimbulkan persoalan kepastian hukum dan keadilan prosedural bagi pelaku usaha. Kedua, mekanisme paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) dan uang paksa (*dwangsom*) sebagai instrumen penegakan yang

sesungguhnya paling relevan untuk memaksa kepatuhan secara langsung, masih minim diatur secara rinci mengenai tata cara pelaksanaannya di lapangan, termasuk mekanisme penagihan uang paksa dan konsekuensi hukum apabila pelaku usaha tidak membayarnya. Ketiga, relasi antara sanksi administratif dalam rezim OSS dengan sanksi pidana atau sanksi administratif sektoral yang diatur dalam undang-undang teknis lain (misalnya sektor lingkungan hidup, ketenagakerjaan, atau kesehatan) belum sepenuhnya terintegrasi, sehingga berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan penegakan hukum antarinstansi.

Selain hambatan yuridis, terdapat pula hambatan praktis yang tidak kalah signifikan. Pertama, keterbatasan jumlah dan kapasitas sumber daya manusia pengawas di tingkat daerah menyebabkan pengawasan rutin terhadap kegiatan usaha, khususnya usaha mikro dan kecil yang tersebar luas, sulit dilakukan secara menyeluruh. Kedua, minimnya koordinasi data antara instansi pusat dan daerah menyebabkan proses identifikasi pelaku usaha yang tidak memiliki NIB seringkali bersifat responsif terhadap pengaduan masyarakat, bukan hasil pengawasan proaktif yang sistematis. Ketiga, keterbatasan anggaran operasional pengawasan di tingkat pemerintah daerah turut membatasi frekuensi dan jangkauan kegiatan pengawasan lapangan. Keempat, terdapat kecenderungan pemerintah daerah untuk lebih mengutamakan pendekatan persuasif dan pembinaan dibandingkan penjatuhan sanksi tegas, sebagai konsekuensi dari pertimbangan politis dan sosial-ekonomis terkait keberlangsungan usaha masyarakat, khususnya pelaku usaha mikro yang menjadi tulang punggung perekonomian lokal.

Kombinasi hambatan yuridis dan praktis tersebut menegaskan bahwa persoalan efektivitas sanksi administratif dalam rezim OSS bukan semata persoalan kelengkapan norma, melainkan persoalan sistemik yang melibatkan kapasitas kelembagaan, ketersediaan sarana, dan orientasi kebijakan pemerintah daerah dalam menyeimbangkan fungsi penegakan hukum dengan fungsi pembinaan usaha masyarakat.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, dapat disimpulkan tiga hal pokok. Pertama, kewajiban perizinan berusaha melalui Sistem OSS merupakan kewajiban hukum yang mengikat setiap pelaku usaha, yang dikonstruksikan berdasarkan pendekatan berbasis risiko sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan diperinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021, dengan Nomor Induk Berusaha sebagai legalitas dasar yang menjadi prasyarat keabsahan seluruh kegiatan usaha berikutnya. Kedua, sanksi administratif terhadap pelanggaran kewajiban tersebut telah diatur secara berjenjang dan berlaku lintas sektor, meliputi peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan usaha, denda administratif, paksaan pemerintah, hingga pencabutan perizinan berusaha, yang secara normatif mencerminkan penerapan asas proporsionalitas dalam hukum administrasi negara. Ketiga, efektivitas sanksi administratif tersebut dalam mendorong kepatuhan hukum pelaku usaha masih bersifat parsial, karena kelengkapan norma belum diimbangi oleh kapasitas pengawasan yang memadai, keandalan infrastruktur digital yang merata, literasi hukum dan digital pelaku usaha yang cukup, serta budaya kepatuhan yang berkelanjutan.

Atas dasar simpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa hal. Pemerintah perlu menyusun pedoman teknis yang lebih rinci dan terukur mengenai kriteria penjatuhan jenis sanksi administratif guna meminimalkan disparitas penerapan hukum antarwilayah. Penguatan interoperabilitas Sistem OSS dengan sistem informasi pemerintah daerah perlu dipercepat agar pengawasan berbasis data dapat berjalan lebih proaktif, tidak hanya responsif terhadap pengaduan. Selain itu, diperlukan program

edukasi dan pendampingan berkelanjutan bagi pelaku usaha mikro dan kecil untuk meningkatkan literasi digital dan pemahaman terhadap manfaat legalitas usaha, sehingga kepatuhan hukum yang terbentuk tidak semata bersifat reaktif terhadap ancaman sanksi, melainkan tumbuh sebagai kesadaran hukum yang berkelanjutan. Penelitian lanjutan dengan pendekatan yuridis empiris disarankan untuk mengukur secara kuantitatif tingkat kepatuhan pelaku usaha pascapenerapan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, guna melengkapi temuan normatif dalam penelitian ini dengan data lapangan yang lebih komprehensif.

DAFTAR PUSTAKA

- Erni, E., & Jaya, F. (2022). Efektifitas perizinan berusaha berbasis risiko dalam rangka kemudahan berusaha. *Wajah Hukum*, 6(2), 245–256. <https://doi.org/10.33087/wjh.v6i2.912>
- Hadjon, P. M., Martiman, S., Basah, S., Manan, B., Marzuki, P. M., & Isran, M. (2018). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. (2018). *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6215. (Dicabut).
- Indonesia. (2020). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.
- Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6617. (Dicabut).
- Indonesia. (2022). *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841.
- Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856.
- Indonesia. (2025). *Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7190.
- Kementerian Investasi dan Hilirisasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Menteri Investasi dan Hilirisasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pedoman dan Tata Cara Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Fasilitas Penanaman Modal Melalui Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (Online Single Submission)*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 415.
- Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021: Gambaran umum perubahan kebijakan perizinan berusaha berbasis risiko*. Kedeputan Bidang Pengembangan Iklim Penanaman Modal.
- Klinik Hukumonline. (2022, 14 November). *Mengenal sanksi paksaan pemerintah dan penerapannya di*

- Indonesia. Hukumonline. Diakses pada 10 Juli 2026, dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/mengenal-sanksi-paksaan-pemerintah-lt636e09e083c27/>
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2021). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*.
- Marbun, E. C. A. (2022). Mengkaji kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap investasi di Indonesia melalui lembaga perizinan Online Single Submission (OSS). *Dharmasiswa: Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, 2(3), 1185–1200.
- Pujiono, P., Sulistianingsih, D., & Sugiarto, L. (2022). Reformasi birokrasi perizinan berusaha melalui Online Single Submission (OSS). *Arena Hukum*, 15(3), 652–674. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2022.01503.9>
- Ridwan, H. R. (2021). *Hukum administrasi negara*. RajaGrafindo Persada.
- Sanjoyo, S., Sapriani, S., Setiawan, A., & Suroyya, S. (2020). Perizinan berusaha melalui Online Single Submission sebagai ketaatan hukum dalam rangka meningkatkan investasi. *Borneo Law Review*, 4(1), 64–78. <https://doi.org/10.35334/bolr.v4i1.1415>
- Soekanto, S. (2019). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Rajawali Pers.
- Susanto, S. N. H. (2019). Karakter yuridis sanksi hukum administrasi: Suatu pendekatan komparasi. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(1), 126–142. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.126-142>
- Sutedi, A. (2010). *Hukum perizinan dalam sektor pelayanan publik*. Sinar Grafika.
- Tjandra, W. R. (2018). *Hukum administrasi negara*. Sinar Grafika.
- Wibisana, A. G. (2019). Tentang ekor yang tak lagi beracun: Kritik konseptual atas sanksi administratif dalam hukum lingkungan di Indonesia. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 6(1), 1–32. <https://doi.org/10.38011/jhli.v6i1.107>
- Wisnumurti, A. A. G. O. (2022). Efektifitas pelaksanaan kebijakan pendaftaran izin usaha UMKM melalui Online Single Submission (OSS) perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik. *Jurnal Hukum dan Kemasyarakatan*, 3(2), 89–102.