

POLICY BRIEF

2025

Menutup Celah Ketidakpastian Perpres

BUPM: Mandat RIA dalam Revisi Perpres untuk Investasi Berkualitas

Ditujukan kepada: Asisten Deputi Percepatan Investasi dan Hilirisasi

Dari : Nadya Permata Putri, Ika Akbarwati, Nanang Rafii', Rizky Kurniati

Isu: Revisi Perpres 10/2021 jo. Perpres 49/2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal

Key Finding:

Masalah Utama

BUPM tidak berbasis bukti, inkonsisten, dan belum berorientasi *outcome*.

Pilihan Terbaik

Revisi Perpres BUPM dengan klausul wajib RIA dan penyusunan SOP RIA

Key Actor

Kemenko Perekonomian sebagai verifikator dan pengendali standar analitis lintas K/L.

Ringkasan Eksekutif

- ❖ Perpres Bidang Usaha Penanaman Modal (Perpres BUPM) belum sepenuhnya menjadi instrumen kepastian hukum bagi investor karena proses penetapan dan revisi bidang usaha masih belum dilandasi standar analitis minimum yang mengikat.
- ❖ Hasil analisis menunjukkan akar masalah paling mendesak adalah tidak adanya payung hukum yang memberi mandat eksplisit kepada Kemenko Perekonomian untuk mewajibkan *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dalam siklus revisi Perpres BUPM. Akibatnya, usulan K/L cenderung berbasis persepsi sektoral, rujukan regulasi yang tersedia, dan negosiasi kepentingan, bukan bukti ekonomi yang terstandar.
- ❖ Dampaknya muncul dalam bentuk ketidakpastian hukum, *compliance cost*, potensi penundaan investasi, dan proteksi semu bagi Koperasi dan UMKM.
- ❖ *Policy brief* ini merekomendasikan agar revisi Perpres BUPM memuat klausul wajib RIA sebagai prasyarat pengusulan perubahan bidang usaha, dengan Kemenko Perekonomian sebagai verifikator substansi analitis. Untuk menjaga implementasi yang cepat, klausul tersebut perlu didukung oleh SOP RIA, template analisis, dan mekanisme monitoring pascapenerbitan Perpres.

Momentum Revisi Perpres BUPM sebagai Peluang Penguatan Standar Analitis Regulasi Investasi

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal (Perpres BUPM) dan perubahannya pada Perpres Nomor 49 Tahun 2021 hadir sebagai mandat penyusunan peraturan pelaksana Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang sekarang telah diubah menjadi Undang Undang Nomor 6 Tahun 2023.

Melalui pengaturan klasifikasi bidang usaha yang lebih terbuka, transparan, dan terintegrasi, Perpres BUPM bertujuan untuk meningkatkan kepastian hukum bagi investor dalam melakukan kegiatan penanaman modal di Indonesia.

Perpres BUPM menggantikan paradigma *negative list* investasi yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 (Perpres DNI) yang lebih restriktif

dibandingkan dengan beberapa Negara di ASEAN(Tabel 1), dimana Indonesia memiliki total 515 bidang usaha yang terdiri dari, 20 bidang usaha tertutup dan 495 bidang usaha terbuka dengan persyaratan. Jumlah tersebut jauh lebih banyak dibandingkan beberapa negara di Asia Tenggara (Laporan BKPM, 2020).

Tabel 1. Perbandingan Jumlah Bidang Usaha Negative List Beberapa Negara di ASEAN

						
TERTUTUP	20	0	0	0	1	6
TERBUKA DENGAN PERSYARATAN	495	4	11	43	33	243
TOTAL*)	515	4	11	43	34	249

Terbitnya Perpres BUPM menjadi instrumen penting dalam relaksasi dan penataan investasi nasional. Regulasi ini menurunkan jumlah bidang usaha tertutup untuk investasi dari 20 menjadi 9 bidang usaha (turun 55%), serta mengurangi bidang usaha dengan persyaratan dari 495 menjadi 143 bidang usaha (turun 71,1%).

Namun demikian, lima tahun pasca implementasi Perpres BUPM berdasarkan perkembangan tren ekonomi, dan temuan inkonsistensi regulasi, dan keluhan pelaku usaha yang berinvestasi menegaskan perlunya evaluasi menyeluruh atas substansi dan pelaksanaannya, sebagaimana dimandatkan Pasal 12 Perpres BUPM.

Berbagai isu pada **Gambar 1** menunjukkan bahwa penetapan bidang usaha dalam Perpres BUPM belum sepenuhnya mencerminkan kondisi faktual. Usulan K/L belum didukung oleh kajian empiris mengenai kondisi pasar, kesiapan K-UMKM, keberadaan pelaku usaha besar eksisting, dan kebutuhan kepemilikan modal asing. Akibatnya, klasifikasi bidang usaha cenderung administratif, sulit diterapkan, dan memicu inkonsistensi dengan peraturan pelaksana di tingkat K/L.

Oleh karena itu, Revisi Perpres BUPM perlu dilandasi instrumen studi kelayakan yang terstandar

RIA dapat digunakan untuk merumuskan masalah, membandingkan alternatif, serta menilai manfaat, biaya, dan risiko sebelum regulasi ditetapkan. Penerapan RIA mendorong keputusan yang lebih transparan, terukur, dan berbasis bukti (OECD, 2008), sekaligus membantu mengurangi beban kepatuhan, eksternalitas negatif, dan distorsi pasar (OECD, 2007). Instrumen ini relevan untuk mengurangi ketidakpastian hukum, hambatan ekspansi usaha, serta ketidaksesuaian pengaturan dengan kondisi pasar dan kesiapan K-UMKM.

Urgensi pelembagaan RIA juga semakin kuat dari sisi kelembagaan dan komitmen internasional. RIA merupakan bagian penting dari *Good Regulatory Practices* (GRP) yang digunakan dalam tata kelola regulasi OECD dan menjadi rujukan reformasi regulasi oleh *World Bank* serta *Asian Development Bank*. Dalam proses akses Indonesia ke OECD, penguatan kualitas regulasi, konsistensi kebijakan, transparansi, dan penggunaan bukti menjadi indikator penting kesiapan tata kelola nasional (Kemenko Perekonomian, 2025). Namun, penerapan RIA di Indonesia masih terbatas dan belum terlembaga secara merata pada regulasi yang berdampak luas (BPHN, 2025).

Gambar 1. Keluhan Pelaku usaha terhadap Perpres BUPM

TESTIMONI PELAKU USAHA

Ketidakpastian Regulasi, Hambat Izin Usaha dan Ekspansi Bisnis



Apotek K-24
(perdagangan obat)

“ Beberapa bidang usaha yang kami ajukan untuk perpanjangan/ekspansi ditolak sistem OSS karena dianggap sudah tidak tersedia, padahal regulasi tidak memberikan penjelasan yang konsisten.”



Transretail
(retail modern/ hypermart)

“ Kami ingin memperluas usaha (mis. kategori produk tertentu), namun sistem menolak otomatis karena bidang usaha tersebut sudah tidak dialokasikan, meskipun jalur pengecualian (GFC) sebenarnya ada.”



PT Lulu
(hypermart/ alas kaki)

“ Terdapat ketidaksesuaian antara Perpres BUPM dengan peraturan pelaksana. Akibatnya, permohonan izin usaha kami tidak bisa diproses, dan penyelesaiannya masih manual, tidak terintegrasi dengan sistem.”

IMPLIKASI BAGI BIDANG USAHA YANG DIATUR DI DALAM PERPRES BUPM



Dominasi pelaku usaha besar pada sejumlah bidang usaha.



Inkonsistensi regulasi antar peraturan pelaksana.



OSS menolak otomatis, pengecualian (GFC) masih manual dan belum terintegrasi.

“ Diperlukan harmonisasi regulasi dan integrasi sistem agar kepastian hukum dan kemudahan berusaha terwujud.”

Sumber: Survey Pelaku usaha tahun 2022-2024, Kemenko Perekonomian (diolah)

Dengan demikian, tidak adanya RIA dalam pengusulan Bidang Usaha pada Perpres BUPM bukan hanya kelemahan prosedural, tetapi juga kesenjangan substantif yang dapat mempertahankan regulasi yang tidak efektif, menambah biaya ekonomi, dan melemahkan agenda reformasi regulasi. Pelembagaan RIA sebagai prasyarat perubahan bidang usaha menjadi langkah mendesak agar Perpres BUPM lebih adaptif, konsisten, dan selaras dengan kebutuhan investasi serta standar tata kelola regulasi yang baik.

Empat Kesenjangan Utama dalam Implementasi Perpres BUPM

Dalam rangka mengidentifikasi akar permasalahan secara sistematis, evaluasi terhadap implementasi Perpres BUPM dilakukan menggunakan pendekatan *problem tree analysis* yang memungkinkan pemetaan hubungan sebab-akibat antara akar masalah, kondisi yang terjadi, dan dampak yang ditimbulkan.

Melalui pendekatan ini, ditemukan bahwa ketidakefektifan regulasi ini bersumber dari kelemahan sistemik yang mencakup empat dimensi saling terkait, seperti metodologi penetapan regulasi, kapasitas sumber daya manusia, koordinasi antarlembaga, dan kecukupan kajian sektoral.

Dari sisi metodologi, penetapan alokasi dan pembatasan bidang usaha tidak didasarkan pada analisis dampak regulasi yang terstandar, melainkan pada ketersediaan pengaturan kepemilikan modal dalam Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang serta negosiasi kepentingan antarlembaga.

Ketiadaan kewajiban hukum yang mensyaratkan penggunaan standar analitis minimum dalam setiap proses penetapan atau revisi klasifikasi bidang usaha menjadikan proses ini tidak memiliki acuan metodologis yang terukur, yang pada gilirannya turut berkontribusi pada lemahnya kapasitas K/L dalam mengusulkan perubahan klasifikasi. K/L belum memiliki sumber daya manusia (SDM) yang kompeten untuk melakukan analisis berbasis metodologi terstandar, sehingga pengusulan klasifikasi bidang usaha dilakukan semata-mata berdasarkan pertimbangan sektoral tanpa didukung bukti analitis yang memadai.

Kelemahan metodologis dan kapasitas SDM tersebut kemudian berdampak pada dimensi koordinasi antarlembaga.

Inkonsistensi antara Perpres BUPM dengan peraturan sektoral K/L lainnya terjadi sebagai konsekuensi dari proses penyusunan yang berlangsung dalam waktu terbatas sekitar empat bulan, sehingga penelaahan mendalam terhadap seluruh regulasi terkait perizinan tidak dapat diselesaikan secara menyeluruh.

Kondisi ini diperburuk dengan tidak tersedianya mekanisme diseminasi, internalisasi, dan pemantauan kepatuhan yang terlembaga pasca penerbitan Perpres BUPM, sehingga inkonsistensi yang muncul tidak teridentifikasi dan tidak tertangani secara sistematis.

Pada dimensi kajian sektoral, tidak terdapat penilaian yang memadai atas kebutuhan optimal modal asing dari setiap bidang usaha, kapasitas modal domestik yang tersedia di masing-masing sektor, maupun tingkat kesiapan K-UMKM untuk mengisi ruang yang dialokasikan, termasuk perlindungan terhadap pelaku usaha eksisting yang telah beroperasi secara resmi sebelum regulasi ini berlaku.

Tabel 2. Prioritas 4 Akar Masalah Utama

Penilaian USG berbobot: U 40% S 25% G 35%				
Akar masalah utama	U (40%)	S (25%)	G (35%)	Skor
1  Belum ada payung hukum yang memberi mandat eksplisit kepada Kemenko Perekonomian untuk menetapkan standar minimum RIA lintas K/L	5	5	4	4,65 PRIORITAS UTAMA Skor tertinggi
2  Belum ada ekosistem pengembangan kompetensi analisis regulasi investasi yang terlembaga	4	5	3	3,95
3  Belum ada mekanisme diseminasi, internalisasi, dan pemantauan kepatuhan pasca-Perpres BUPM	4	4	4	4,00
4  Pengusulan bidang usaha oleh K/L masih dilakukan tanpa metodologi terstandar	5	3	5	4,30
 Akar masalah yang diprioritaskan untuk diselesaikan: payung hukum mandat Kemenko Perekonomian untuk standar minimum RIA.				

Tabel 2 menunjukkan bahwa akar masalah nomor 1 merupakan akar masalah dengan prioritas tertinggi, sebagaimana tercermin dari perolehan skor Analisis USG sebesar 4,65. Temuan ini menegaskan bahwa penguatan mandat koordinatif Kemenko Perekonomian melalui institusionalisasi standar analisis berbasis bukti merupakan intervensi paling mendesak dalam pembenahan tata kelola penyusunan regulasi investasi lintas K/L.

Analisis Alternatif Kebijakan

Berdasarkan analisis identifikasi permasalahan yang telah dilakukan sebelumnya, ditawarkan 4 (empat) alternatif solusi sebagai berikut:

A Penyusunan Regulasi Baru Tentang Mandat Penggunaan RIA

Alternatif ini menempatkan Kemenko Perekonomian sebagai pengawal kualitas regulasi investasi melalui penerbitan Perpres, Inpres, atau Permenko yang mewajibkan penerapan Regulatory Impact Analysis (RIA) dalam penyusunan dan revisi regulasi investasi lintas K/L.

Keunggulannya adalah memiliki daya ikat kuat, berlaku secara nasional, serta mendorong pembentukan regulasi yang lebih konsisten dan berbasis bukti. Namun, proses penyusunannya memerlukan harmonisasi dan koordinasi lintas K/L yang relatif panjang ($\pm 1-2$ tahun), sehingga kurang responsif untuk mendukung revisi Perpres BUPM yang sedang berlangsung pada tahun 2025.

B Penambahan Klausul/Pasal Tentang Mandat Penggunaan RIA Di Revisi Perpres BUPM

Alternatif ini memanfaatkan revisi Perpres BUPM yang sedang berjalan dengan menambahkan ketentuan bahwa setiap K/L wajib melampirkan hasil *Regulatory Impact Analysis* (RIA) sebagai prasyarat pengajuan perubahan bidang usaha. Dalam mekanisme ini, Kemenko Perekonomian berperan sebagai verifikator yang hanya memproses usulan berbasis analisis yang memadai.

Keunggulannya adalah implementasi yang cepat dan efisien karena tidak memerlukan

regulasi baru, sementara mandat RIA langsung memiliki kekuatan hukum melalui Perpres BUPM. Namun, cakupannya terbatas pada perubahan BUPM sehingga belum menciptakan standar analitis yang mengikat bagi seluruh regulasi investasi.

C Penyusunan SOP Tentang Mandat Penggunaan RIA

Alternatif ini memperkuat mekanisme operasional Kemenko Perekonomian melalui Permenko yang menetapkan SOP pelaksanaan framework RIA dan mewajibkan setiap usulan perubahan bidang usaha dari K/L melewati tahap *gate review*. Usulan yang belum didukung analisis dampak yang memadai dikembalikan untuk diperbaiki sebelum diproses lebih lanjut.

Keunggulannya adalah dapat diterapkan dengan cepat, mendukung revisi Perpres yang sedang berjalan, dan mendorong budaya kebijakan berbasis bukti. Namun, karena daya ikatnya terbatas, efektivitasnya sangat bergantung pada konsistensi penerapan dan dukungan pimpinan Kemenko Perekonomian.

D Penambahan Klausul/Pasal Tentang Mandat Penggunaan RIA Pada Revisi Perpres BUPM Dan Penyusunan SOP Pelaksanaan RIA

Alternatif ini menggabungkan implementasi cepat dan penguatan hukum bertahap. Pada tahap awal, Kemenko Perekonomian menetapkan SOP pelaksanaan *framework* RIA melalui Permenko agar mekanisme *review* segera diterapkan dan K/L terbiasa menyiapkan analisis sejak awal. Selanjutnya, kewajiban RIA dimasukkan dalam revisi Perpres BUPM untuk memperkuat dasar hukum dan keberlanjutan.

Keunggulannya adalah kombinasi implementasi cepat melalui SOP dan penguatan kepastian hukum melalui Perpres, sehingga mendukung kepatuhan lintas K/L secara berkelanjutan. Keterbatasannya adalah perlunya koordinasi konsisten agar implementasi Permenko dan Perpres tetap selaras.

Selanjutnya, keempat alternatif tersebut dievaluasi menggunakan analisis matriks berdasarkan Teori Evaluasi Kriteria Bardach (2012) yang disesuaikan dengan konteks isu permasalahan meliputi kriteria Efisiensi (Biaya dan Hasil), Efektivitas (pencapaian tujuan), Ketepatan Sasaran (Cakupan dan Relevansi), Kesamaan (Keadilan dan Distribusi Manfaat), Responsivitas (Kecepatan dan Adaptabilitas), dan Kelayakan Implementasi (Kapasitas dan Penerimaan) dengan hasil sebagaimana disampaikan pada tabel 3.

Tabel 3. Pro dan Kontra Alternatif Kebijakan

PRO	KONTRA
ALTERNATIF A. REGULASI BARU (PERPRES/INPRES/PERMENKO)	
Daya ikat tertinggi, berlaku universal bagi seluruh K/L tanpa pengecualian	Proses 1–2 tahun; tidak responsif terhadap momentum revisi Perpres BUPM 2025
Mandat bersifat permanen dan tidak bergantung pada satu momentum kebijakan tertentu	Risiko isi/norma klausul RIA menjadi lebih lemah karena K/L menolak atau menekan agar persyaratannya dilonggarkan selama proses harmonisasi
Memperkuat posisi Kemenko Perekonomian secara formal sebagai koordinator regulasi investasi	Membutuhkan kapasitas politik dan koordinasi tinggi lintas kementerian
ALTERNATIF B. PENAMBAHAN KLAUSUL/PASAL PADA REVISI PERPRES BUPM	
Memanfaatkan momentum revisi yang sedang berjalan; tidak perlu memulai proses legislasi baru	Cakupan terbatas hanya pada BUPM; regulasi investasi sektoral lain tidak tercakup
Kemenko Perekonomian memperoleh landasan prosedural formal sebagai verifikator usulan K/L	Efektivitas bergantung pada kualitas rumusan klausul; redaksi yang lemah mengurangi daya ikat
Resistensi relatif rendah karena tidak membuka perdebatan regulasi baru	Jika revisi Perpres BUPM tertunda, mandat RIA ikut tertunda tanpa instrumen cadangan
ALTERNATIF C. PENYUSUNAN SOP (PERMENKO)	
Dapat dioperasionalkan segera tanpa menunggu proses revisi Perpres BUPM	Hierarki hukum di bawah Perpres; lebih mudah diabaikan K/L yang memiliki kekuatan sektoral besar
Membangun kapasitas teknis dan budaya kebijakan berbasis bukti di K/L secara bertahap	Keberhasilan sangat bergantung pada konsistensi kepemimpinan; rentan terhadap pergantian pimpinan
Fleksibel untuk disempurnakan tanpa proses legislasi ulang	Tidak ada sanksi hukum formal yang memperkuat mekanisme gate review
ALTERNATIF D. KOMBINASI ALT. B + ALT. C (DIREKOMENDASIKAN)	
Mengatasi trade-off kecepatan dan kekuatan hukum secara simultan dalam satu strategi	Memerlukan kapasitas koordinasi internal lebih tinggi untuk menyelaraskan dua instrumen
Kedua instrumen saling menguatkan; SOP mengoperasionalkan standar yang dikukuhkan Perpres	Risiko inkonsistensi normatif jika substansi SOP dan klausul Perpres tidak diselaraskan dengan cermat
Meminimalkan risiko kekosongan instrumen; jika satu jalur terhambat, jalur lain tetap berfungsi	Beban administratif lebih besar dalam penyusunan dan pemantauan kepatuhan dua instrumen

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan penilaian kriteria tertimbang, Alternatif D (penambahan klausul dalam revisi Perpres BUPM dan penyusunan SOP pelaksanaan framework RIA) merupakan opsi paling optimal karena mampu menyeimbangkan kebutuhan responsivitas kebijakan dan kepastian hukum. SOP melalui Permenko dapat segera diimplementasikan untuk memastikan setiap usulan perubahan bidang usaha memenuhi standar analisis sejak tahap awal pengusulan, sementara integrasi kewajiban RIA dalam Perpres BUPM memberikan landasan hukum yang kuat, mengikat, dan berkelanjutan.

Kedua instrumen tersebut bersifat saling melengkapi secara fungsional. SOP berperan sebagai pedoman operasional yang mendorong penguatan kapasitas teknis dan pembentukan kebiasaan analitis di lingkungan K/L, sedangkan ketentuan dalam Perpres BUPM menjamin keberlanjutan implementasi tidak bergantung pada komitmen pimpinan yang bersifat temporer.

Tabel 4. Tahapan Implementasi Rekomendasi Kebijakan Alt D

Periode	Aksi Kunci	Output	Pemangku Kepentingan
 0–3 Bulan	Merumuskan norma pasal kewajiban RIA dalam RPerpres BUPM dan menyusun <i>template</i> analisis minimum sebagai acuan bagi seluruh K/L	Draf pasal + <i>template</i> RIA	Key Leader: Kemenko Perekonomian Setdukab, Kemenkumham
 3–6 Bulan	Menerbitkan SOP Mandat RIA melalui Permenko untuk mengoperasionalkan mekanisme verifikasi usulan K/L sebelum Perpres diundangkan	SOP verifikasi usulan K/L	Key Leader: Kemenko Perekonomian K/L Teknis
 6–12 Bulan	Membangun klinik asistensi teknis bagi K/L dan mengembangkan database kesenjangan regulasi antara BUPM, regulasi sektoral dan sistem OSS	Daftar isu prioritas dan peta inkonsistensi regulasi	Key Leader: Kemenko Perekonomian BKPM, K/L Teknis
 >12 Bulan	Mengembangkan program pelatihan terstruktur dan <i>Community of Practice</i> (CoP) analisis regulasi investasi lintas K/L guna membangun ekosistem kompetensi yang berkelanjutan	Ekosistem kompetensi dan standar metodologi berkelanjutan	Key Leader: Kemenko Perekonomian LAN, Pusdiklat K/L

Efektivitas alternatif ini bergantung pada pengelolaan pemangku kepentingan yang terstruktur. Berdasarkan analisis *Power–Interest*, Kemenko Perekonomian, Kementerian Investasi/BKPM, dan K/L teknis berada pada kuadran *Manage Closely* sehingga perlu keterlibatan aktif dan konsisten. Kemenko Perekonomian berperan sebagai koordinator dan penyusun instrumen, BKPM sebagai mitra implementasi, dan K/L teknis sebagai pengusul serta pelaksana RIA. Investor dan asosiasi usaha dilibatkan secara partisipatif melalui konsultasi, sementara Kemenkumham, Kemenkeu, dan Setdukab cukup diberi informasi berkala untuk mendukung harmonisasi regulasi. Kejelasan peran ini memperkuat implementasi dan mendorong tata kelola regulasi investasi berbasis bukti secara berkelanjutan.

Referensi Utama

- Peraturan LAN Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analis Kebijakan
 - Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal dan perubahannya
- IMD World Competitiveness Ranking 2025
 - OECD (2020). *Regulatory Impact Assessment*, OECD iLibrary.
 - Pemerintah RI (2025). Press Release Kemenko Perekonomian
 - BPHN (2025). *BPHN Rancang Pedoman RIA*