

Tinjauan Yuridis Atas Implementasi Registrasi PSAT-PDUK Sebagai Instrumen Hukum Dalam Menjamin Keamanan Pangan Di Indonesia

Divanda Permata Wijayatama¹, Sapto Hermawan², Asianto Nugroho³

¹²³Universitas Sebelas Maret; Indonesia

correspondence e-mail*, divandapermata@student.uns.ac.id¹,

saptohermawan_fh@staff.uns.ac.id², asiantonugroho@staff.uns.ac.id³

Submitted:

Revised: 2025/01/01;

Accepted: 2025/04/21; Published: 2025/06/25

Abstract

Food safety is a crucial aspect of consumer protection and national food security. Registration of Fresh Food from Plants of Domestic Production of Small Businesses (PSAT-PDUK Registration) is regulated as a form of legal instrument to ensure that fresh food in circulation meets quality and safety standards. This article aims to analyze the regulation of PSAT-PDUK registration in Indonesia from a legal perspective and review the effectiveness of its implementation. The method used is normative juridical with the approach of legislation and legal theory of consumer protection. The results of the study show that despite being regulated in the Food Law, Government Regulation No. 86/2019, Government Regulation No. 5-2021, MOA No. 53/2018, and other technical implementing regulations, the implementation of PSAT-PDUK registration still faces a number of obstacles such as low literacy of small business actors, limited supervision, and not optimal synergy between supervisory institutions. Therefore, it is necessary to strengthen the role of the Food Safety Competent Authority (OKKP) and harmonize regulations in order to increase the effectiveness of the implementation of PSAT-PDUK Registration as a legal instrument of the government in guaranteeing and monitoring food safety of Fresh Food of Plant Origin in public circulation.

Keywords

Registration, PSAT-PDUK, food safety, consumer protection, legal instruments



© 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY SA) license, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

PENDAHULUAN

Keamanan pangan menjadi salah satu pilar utama dalam menjamin hak masyarakat untuk memperoleh pangan yang aman dan bermutu. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Negara memiliki kewajiban untuk menjamin kehidupan yang layak

bagi masyarakat termasuk di dalamnya mengenai pemenuhan hak atas ketersediaan pangan dan kualitas keamanan pangan dengan melalui kebijakan untuk penjaminan bahwa setiap produk pangan yang beredar di wilayah Republik Indonesia telah memenuhi standar keamanan.

Perlindungan terhadap konsumen dalam bidang pangan tidak hanya menyangkut hak atas informasi, tetapi juga hak atas keamanan, mutu, dan kepastian legalitas dari produk yang dikonsumsi. Konsumen berhak memperoleh jaminan bahwa setiap produk pangan yang beredar telah melalui proses pengawasan dan sertifikasi yang sesuai dengan standar yang ditetapkan pemerintah. Hal ini penting mengingat pangan tidak hanya berfungsi sebagai kebutuhan konsumsi, tetapi juga sebagai penentu kualitas hidup dan kesehatan masyarakat.¹

Dalam konteks pangan segar, terutama pangan segar asal tumbuhan (PSAT), risiko kontaminasi biologis, kimia, maupun fisik cukup tinggi jika tidak ada regulasi yang mengatur proses produksinya secara ketat. Oleh karena itu, negara memiliki peran sentral dalam menjamin keamanan pangan, terutama dengan melibatkan perangkat hukum administratif berupa sistem registrasi atau perizinan.² Keberadaan instrumen hukum seperti registrasi produk menjadi alat penting negara dalam mencegah peredaran pangan yang tidak memenuhi standar keamanan dan mutu, serta menjamin hak-hak konsumen untuk memperoleh produk yang aman.

Indonesia sebagai negara agraris memiliki jutaan pelaku usaha mikro dan kecil (UMK) di sektor pertanian yang berperan besar dalam menyediakan pasokan pangan segar bagi masyarakat. Berdasarkan data dari Kementerian Koperasi dan UKM, sekitar 64,2 juta UMKM beroperasi di Indonesia, dan sebagian besar di antaranya bergerak dalam sektor agribisnis dan pangan.³ Besarnya jumlah pelaku usaha ini tentu menjadi potensi sekaligus tantangan dalam pengawasan mutu dan keamanan produk pangan yang mereka hasilkan.

Untuk menjamin keamanan pangan dari sektor ini, pemerintah menetapkan sistem registrasi PSAT, khususnya PSAT-PDUK (Pangan Segar Asal Tumbuhan–Produksi Dalam Negeri Usaha Kecil) sebagai bentuk legalitas yang wajib dimiliki pelaku usaha kecil. Registrasi ini bertujuan tidak hanya untuk memberikan pengakuan hukum terhadap produk yang dihasilkan, tetapi juga sebagai bentuk tanggung jawab negara dalam menjamin bahwa produk pangan segar

¹ Setianingrum, Wiwin, dan Ayu N. Dewi. "Keamanan Pangan dalam Perspektif Perlindungan Konsumen." *Jurnal Hukum dan Kesehatan* 6, no. 1 (2022): 54–67.

² FAO. *Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2020.

³ Kementerian Koperasi dan UKM Republik Indonesia, *Data UMKM Tahun 2023*, diakses 2 Juni 2025, <https://kemenkopukm.go.id/data-umkm>.

telah memenuhi standar keamanan, mutu, dan informasi yang transparan kepada konsumen⁴. Penerapan registrasi PSAT-PDUK menjadi sangat penting dalam membangun sistem pangan berbasis risiko (risk-based food safety system) yang tidak hanya responsif terhadap potensi bahaya, tetapi juga mendorong pelaku usaha untuk mematuhi standar minimum keamanan dan mutu pangan sebagai bagian dari perlindungan hukum terhadap konsumen.⁵

Pentingnya pengaturan hukum terhadap pangan segar juga berkaitan langsung dengan prinsip kehati-hatian negara dalam memastikan pangan yang dikonsumsi masyarakat bebas dari risiko biologis, kimia, dan fisik yang dapat membahayakan kesehatan⁶. Dalam kerangka perlindungan konsumen, keberadaan sistem registrasi seperti PSAT-PDUK merupakan bentuk tanggung jawab negara dalam memberikan jaminan mutu dan keamanan bagi masyarakat. Terlebih, dalam *Global Food Security Index (GFSI)* tahun 2022, Indonesia menempati peringkat ke-63 dari 113 negara dengan skor 60,2, menandakan bahwa sistem keamanan pangan di Indonesia masih perlu diperkuat⁷.

Dalam konteks pangan segar asal tumbuhan, terutama dari pelaku usaha kecil, pemerintah mengatur sistem registrasi PSAT-PDUK sebagai bentuk legalisasi dan pengawasan terhadap keamanan produk yang diproduksi. Registrasi PSAT-PDUK merupakan mandat dari UU Pangan, PP No. 86 Tahun 2019, PP No. 5 Tahun 2021 serta Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53 Tahun 2018 yang mewajibkan pelaku usaha untuk mendaftarkan produk pangan segar asal tumbuhan yang dikemas dalam kemasan eceran dan/atau berlabel. Registrasi ini tidak hanya memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha kecil, tetapi juga memperkuat sistem pengawasan pangan secara nasional agar lebih terintegrasi dan berbasis risiko⁸. Namun demikian, implementasi registrasi ini di lapangan masih menghadapi berbagai tantangan, mulai dari keterbatasan pemahaman pelaku usaha terhadap regulasi, hingga lemahnya koordinasi antar lembaga terkait.

METODE

⁴ Kementerian Pertanian Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53 Tahun 2018 tentang Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1459.

⁵ The Economist Intelligence Unit, *Global Food Security Index 2022*, diakses 20 April 2025, <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index>.

⁶ H. Yunus, *Urgensi Sistem Pengawasan Pangan Segar dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, *Jurnal Hukum dan Pangan* 12, no. 2 (2020): 132–144

⁷ *Ibid*

⁸ D. Rahmawati, "Regulasi dan Tantangan Registrasi Pangan Segar Usaha Kecil di Indonesia," *Jurnal Ketahanan Pangan Nasional* 8, no. 1 (2021): 45–58.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai suatu sistem norma. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif merupakan metode penelitian yang bertitik tolak dari analisis terhadap norma-norma hukum yang tertulis, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, maupun asas-asas hukum.⁹ Tujuan dari penelitian hukum normatif adalah untuk memperoleh argumentasi hukum, konsep, serta struktur norma yang dapat digunakan sebagai landasan dalam menjelaskan atau memberikan solusi atas suatu persoalan hukum tertentu.

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang dilakukan dengan cara menelaah berbagai peraturan hukum yang mengatur tentang Registrasi PSAT-PDUK, seperti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, serta Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53 Tahun 2018 tentang Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan. Selain itu, digunakan juga pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang bertujuan untuk menelaah teori dan konsep hukum perlindungan konsumen serta instrumen hukum administratif dalam konteks keamanan pangan. Pendekatan ini memperkuat analisis terhadap bagaimana peraturan mengenai registrasi PSAT-PDUK dijadikan sebagai alat negara untuk menjamin keamanan pangan dan melindungi hak-hak konsumen. Sumber data dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan yang relevan), bahan hukum sekunder (literatur dan jurnal ilmiah), serta bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan ensiklopedia. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menitikberatkan pada penafsiran norma hukum dan kesesuaiannya dengan praktik pelaksanaan di lapangan sebagaimana dijelaskan dalam dokumen jurnal.

Penelitian ini juga memperhatikan prinsip-prinsip interpretasi sistematis dan teleologis, yaitu memahami hukum tidak hanya dari redaksi normatif, tetapi juga dari tujuan sosial dan kepentingan publik yang ingin dicapai, yakni perlindungan konsumen dan jaminan keamanan pangan nasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Landasan Hukum Registrasi PSAT-PDUK

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), 35–36

Pangan secara umum diklasifikasikan ke dalam tiga kategori utama, yaitu pangan segar, pangan olahan, dan pangan olahan siap saji. Salah satu jenis pangan segar yang menjadi perhatian dalam pengawasan sistem pangan nasional adalah Pangan Segar Asal Tumbuhan (PSAT), yang mengacu pada pangan asal tumbuhan yang belum mengalami pengolahan atau hanya dikenai perlakuan minimal seperti pencucian, pengupasan, pemotongan, pendinginan, pembekuan, pengeringan, penggaraman, pencampuran, atau penggilingan, tanpa penambahan bahan tambahan pangan kecuali pelapisan atau pelilinan yang diizinkan untuk memperpanjang masa simpan.¹⁰

Definisi mengenai pangan segar tercantum dalam Pasal 1 angka 6 UU Pangan, yang menjelaskan bahwa pangan segar adalah pangan yang belum mengalami pengolahan dan dapat dikonsumsi langsung atau menjadi bahan baku pangan olahan.¹¹ Hal ini dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan, yang mendefinisikan pangan segar sebagai pangan yang belum mengalami pengolahan atau hanya mengalami perlakuan minimal seperti pencucian, pengupasan, pemotongan, pengeringan, pembekuan, dan blansir, tanpa tambahan bahan kimia atau bahan tambahan pangan.¹² Dalam pengaturan Pasal 67 UU Pangan bahwa Keamanan Pangan tersebut diselenggarakan untuk menjaga Pangan tetap aman, higienis, bermutu, bergizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Serta, Keamanan Pangan dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia. Sehingga, dalam Pasal 67 mewajibkan penyelenggaraan keamanan pangan untuk menjamin agar pangan yang dikonsumsi masyarakat aman, bergizi, higienis, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat.

Lebih lanjut, pengertian Pangan Segar Asal Tumbuhan (PSAT) dijelaskan secara khusus dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2018,

¹⁰ Ana Ruhana Salamah, *Penerapan Sistem Jaminan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan* (Jakarta: Direktorat PSAT, 2012), 2.

¹¹ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Pasal 1 angka 6.

¹² Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 230, Pasal 1 angka 5.

yang menyatakan bahwa PSAT adalah pangan asal tumbuhan yang dapat dikonsumsi langsung dan/atau menjadi bahan baku pangan olahan, yang hanya mengalami pengolahan minimal tanpa penambahan bahan tambahan pangan kecuali pelapisan dengan bahan penolong yang diizinkan.¹³

Kategori khusus dari PSAT adalah PSAT-PDUK (Pangan Segar Asal Tumbuhan–Produksi Dalam Negeri Usaha Kecil), yaitu PSAT yang dihasilkan oleh pelaku usaha mikro dan kecil di wilayah Republik Indonesia, dengan bahan baku dari dalam negeri atau campuran dengan produk luar negeri. Kegiatan produksi mencakup proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah secara minimal, mengemas kembali, dan/atau mengubah bentuk produk. Penanganan PSAT-PDUK dilakukan sesuai dengan diagram alir proses produksi yang ditetapkan oleh otoritas berwenang sebagai panduan standar dalam menjamin keamanan dan mutu pangan.¹⁴

Registrasi PSAT-PDUK merupakan bagian dari pelaksanaan amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan), Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (PP No. 86 Tahun 2019) dan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PP No. 5 Tahun 2021). Ketentuan teknisnya diatur dalam Permentan 53/2018 yang memberikan pedoman administratif dan teknis bagi pelaku usaha kecil. Registrasi PSAT-PDUK bertujuan memastikan bahwa produk Pangan Segar Asal Tumbuhan (PSAT) yang di produksi oleh pelaku usaha mikro dan kecil yang dijual di peredaran telah memenuhi persyaratan keamanan, seperti bebas dari cemaran biologis dan kimia, serta memiliki label dan kemasan yang informatif dan sesuai. Sehingga Registrasi PSAT-PDUK ini sebagai bentuk instrumen hukum pemerintah dalam melakukan penjaminan dan pengawasan keamanan pangan terhadap Pangan Segar Asal Tumbuhan (PSAT) yang di edarkan dalam kemasan eceran di wilayah Republik Indonesia. Dalam Pasal 38 PP 86/2019 ditegaskan bahwa setiap Pangan Segar Asal Tumbuhan (PSAT) yang diedarkan dalam kemasan berlabel, baik dari produksi dalam negeri maupun impor, wajib memiliki nomor registrasi atau pendaftaran.

Registrasi PSAT-PDUK (Pangan Segar Asal Tumbuhan–Produksi Dalam Negeri

¹³ Kementerian Pertanian Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53 Tahun 2018 tentang Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1459, Pasal 1 angka 4.

¹⁴ Badan Pangan Nasional, *Petunjuk Teknis Registrasi PSAT-PDUK*, (Jakarta: Bapanas, 2021), 3.

Usaha Kecil) merupakan bentuk perizinan berusaha yang diberlakukan kepada pelaku usaha mikro dan kecil di bidang pangan segar. Tujuannya adalah untuk menjamin bahwa produk pangan segar yang dihasilkan telah memenuhi standar keamanan, mutu, dan labelisasi yang sesuai dengan ketentuan hukum. Hal ini sejalan dengan amanat UU Pangan sebagai dasar hukum utama kebijakan ini, yang menyatakan bahwa setiap pangan yang diproduksi, diimpor, dan diedarkan harus memenuhi persyaratan keamanan, mutu, gizi, dan label pangan yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Lebih lanjut, mekanisme registrasi PSAT-PDUK diatur secara teknis dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53 Tahun 2018 tentang Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan. Peraturan ini menetapkan persyaratan keamanan pangan yang mencakup ketentuan cemaran biologis, kimia, dan fisik, serta prosedur registrasi berdasarkan jenis pelaku usaha. Untuk usaha kecil, skema yang digunakan adalah PSAT-PDUK, yang merupakan bagian dari upaya perlindungan konsumen dan pemberian legalitas atas produk yang mereka hasilkan.

Menurut Adrian Sutedi Perizinan adalah salah satu bentuk atau sebuah wujud dari pelaksanaan fungsi pengaturan serta fungsi pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Bentuk perizinan berupa rekomendasi, pendaftaran, penentuan kuota, sertifikasi, dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan melakukan suatu kegiatan atau tindakan. Rekomendasi adalah salah satu bentuk legalitas yang dikeluarkan sebagai bagian dari proses perizinan. Bahwa yang dimaksudkan dalam rekomendasi izin usaha mikro adalah surat yang dibuat oleh pejabat tertentu yang berisi keterangan tentang kondisi usaha seseorang berdasarkan data autentik.¹⁵ Sementara itu, menurut Widyantoko bahwa Rekomendasi ini menjadi salah satu persyaratan resmi yang menjadi bahan pertimbangan pihak berwenang dalam menerbitkan izin usaha mikro.¹⁶

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), istilah *registrasi* merujuk pada proses pencatatan atau pendaftaran dalam sebuah daftar resmi. Pendaftaran sendiri

¹⁵ Novi Citrasari et al., *Analisis Regulasi dan Implementasi Perizinan Usaha Mikro* (Jakarta: Pustaka Hukum, 2021), 62.

¹⁶ E. Simbolon, *Peran Administrasi dalam Penerbitan Izin Usaha Mikro* (Medan: Penerbit Akademika, 2022), 4.

diartikan sebagai aktivitas mencatat identitas seseorang—seperti nama, alamat, atau informasi lain—ke dalam sistem yang telah disediakan. Dengan demikian, registrasi dapat dipahami sebagai tindakan administratif untuk secara resmi mencatat atau mendaftarkan seseorang atau sesuatu ke dalam sistem tertentu sebagai bentuk keabsahan administratif.¹⁷ Adapun menurut KBBI, *izin* berarti pernyataan yang mengabulkan suatu tindakan, sedangkan *perizinan* didefinisikan sebagai proses atau mekanisme pemberian izin oleh pihak yang berwenang.¹⁸

Secara etimologis, kata *perizinan* berasal dari kata dasar *izin*, yang dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *permit* atau *license*, sementara dalam bahasa Belanda disebut *vergunning* dan dalam bahasa Latin berasal dari istilah *licere*, yang berarti memperbolehkan atau memberikan izin.¹⁹ Pengertian *vergunning* dalam hukum Belanda mencerminkan persetujuan dari otoritas atau penguasa kepada individu untuk melakukan suatu tindakan yang sebenarnya dilarang oleh peraturan, namun diperbolehkan secara khusus dalam keadaan tertentu.²⁰

Tidak hanya sebagai syarat / izin edar, registrasi ini merupakan bentuk pengakuan hukum dari negara terhadap produk pangan segar yang dihasilkan oleh pelaku usaha kecil. Keberadaannya menjadi bagian dari kebijakan rekayasa sosial melalui hukum, di mana negara menggunakan mekanisme regulasi untuk mendorong perubahan perilaku baik dari produsen (agar memproduksi pangan yang aman) maupun konsumen (agar terbiasa memilih pangan yang teregistrasi dan terjamin keamanannya).⁴

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, sistem perizinan bertransformasi menjadi sistem berbasis digital melalui Online Single Submission (OSS) – Risk Based Approach. Dalam sistem ini, registrasi PSAT-PDUK termasuk dalam kategori Perizinan Berusaha untuk Menunjang Kegiatan Usaha (PB-UMKU) pada subsektor ketahanan pangan, dan menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai lampiran regulasi tersebut. Pelaku usaha mikro dan kecil diwajibkan terlebih dahulu memiliki

¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “Registrasi,” diakses 23 Mei 2025, <https://kbbi.web.id/registrasi>.

¹⁸ Setiawan, *Hukum Administrasi Negara dan Implementasinya dalam Perizinan* (Surabaya: Pustaka Hukum Surya, 2022), 78.

¹⁹ Sushanty, *Hukum Perizinan di Indonesia* (Jakarta: Mitra Ilmu, 2020), 7–10.

²⁰ Rifqy Maulana, *Hukum Administrasi Perizinan Usaha* (Yogyakarta: Justicia Press, 2020), 90.

Nomor Induk Berusaha (NIB) sebelum dapat mengajukan permohonan registrasi PSAT-PDUK melalui OSS. Sistem ini bertujuan untuk menyederhanakan proses perizinan dan memperluas akses legalitas usaha kecil, sekaligus menjaga standar keamanan produk pangan yang diperdagangkan di pasar domestik.

Oleh karena itu, registrasi PSAT-PDUK merupakan bentuk nyata dari penerapan prinsip perlindungan konsumen melalui instrumen hukum administratif yang kuat dan terintegrasi. Sistem ini tidak hanya menjamin aspek teknis keamanan pangan, tetapi juga mendorong terbentuknya budaya hukum serta peningkatan kepatuhan dalam seluruh rantai pasok pangan segar di Indonesia.

2. Registrasi PSAT-PDUK sebagai Instrumen Perlindungan Konsumen

Registrasi PSAT-PDUK (Pangan Segar Asal Tumbuhan – Produksi Dalam Negeri Usaha Kecil) merupakan bentuk konkret dari penerapan kebijakan hukum negara dalam menjamin perlindungan konsumen di sektor pangan. Sebagai instrumen hukum administratif, registrasi ini memberikan legalitas dan jaminan atas mutu dan keamanan pangan segar yang dihasilkan oleh pelaku usaha mikro dan kecil. Hal ini sejalan dengan asas-asas perlindungan konsumen sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, terutama asas keamanan, asas manfaat, dan asas kepastian hukum.²¹

Dalam perspektif teori, Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat, termasuk konsumen, dapat dibedakan menjadi perlindungan hukum preventif dan represif. Registrasi PSAT-PDUK berada dalam kerangka perlindungan hukum preventif, yakni memberikan perlindungan sebelum terjadi pelanggaran melalui mekanisme standar mutu dan pengawasan administratif yang ditetapkan negara.²² Dengan registrasi ini, negara menetapkan batasan dan kewajiban bagi pelaku usaha untuk tidak memproduksi atau mengedarkan pangan yang tidak layak konsumsi.

Senada dengan itu, Satjipto Rahardjo melihat hukum bukan sekadar norma tertulis, melainkan sebagai sarana rekayasa sosial. Dalam konteks ini, kebijakan registrasi PSAT-PDUK dapat dilihat sebagai upaya hukum untuk mengubah perilaku

²¹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42.

²² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 25.

pelaku usaha agar bertindak sesuai norma keamanan pangan, serta untuk mendorong kesadaran masyarakat dalam memilih produk yang aman dan teregistrasi.

Dari sudut pandang S.F. Marbun, perlindungan konsumen merupakan bagian dari perlindungan hukum publik, yang menjadi kewajiban negara untuk mengatur dan mengawasi kegiatan ekonomi demi menjamin keadilan sosial. Dengan demikian, registrasi PSAT-PDUK tidak hanya berperan sebagai sarana perizinan, tetapi juga sebagai bentuk intervensi negara untuk memastikan bahwa konsumen memperoleh produk yang aman, bermutu, dan layak konsumsi.²³

Dalam perspektif hukum, Registrasi PSAT-PDUK ini mencerminkan fungsi hukum sebagai alat perlindungan dan rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Sebagaimana dikemukakan oleh Roscoe Pound, hukum bukan hanya sebagai aturan yang bersifat represif, tetapi juga instrumen yang dapat membentuk perilaku masyarakat melalui pembiasaan terhadap norma baru. Dalam konteks ini, registrasi PSAT-PDUK mendorong pelaku usaha untuk taat pada ketentuan standar keamanan pangan dan membentuk budaya hukum yang lebih sadar mutu di kalangan masyarakat sebagai konsumen.²⁴

Lebih lanjut, keberadaan sistem registrasi ini memungkinkan terjadinya transparansi dalam rantai pasok pangan, memperkuat kepercayaan publik, dan menciptakan pasar yang adil bagi pelaku usaha kecil yang taat hukum. Produk yang telah teregistrasi menunjukkan bahwa pelaku usaha telah memenuhi standar minimum keamanan dan mutu, sehingga menjadi indikator penting dalam proses perlindungan terhadap konsumen. Namun demikian, dalam praktiknya, efektivitas registrasi PSAT-PDUK sebagai instrumen perlindungan konsumen masih menghadapi tantangan, seperti rendahnya literasi pelaku usaha terhadap regulasi, lemahnya pengawasan teknis, serta kurangnya integrasi antar lembaga pengawas. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kelembagaan, edukasi yang berkelanjutan bagi pelaku usaha, serta harmonisasi regulasi untuk memastikan bahwa sistem ini dapat berjalan optimal dan berkelanjutan.

3. Hambatan Implementasi Registrasi

²³ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1997), 34.

²⁴ Roscoe Pound, *Interpretations of Legal History* (Cambridge: Harvard University Press, 1923)

Walaupun ketentuan hukum terkait registrasi PSAT-PDUK telah diatur secara menyeluruh melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021, serta Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53 Tahun 2018, implementasinya di tingkat praktik masih menghadapi berbagai kendala, baik dari aspek struktural, teknis, maupun kultural. Berbagai hambatan tersebut muncul pada seluruh jenjang pelaksana, mulai dari pelaku usaha, instansi pemerintah, hingga pada lemahnya koordinasi antarlembaga terkait. Hambatan-hambatan ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum (*law in books*) dengan realitas pelaksanaannya di lapangan (*law in action*).

Salah satu hambatan mendasar adalah rendahnya literasi hukum dan teknologi pada pelaku usaha mikro dan kecil. Banyak pelaku usaha belum memahami pentingnya registrasi PSAT-PDUK sebagai bagian dari perlindungan hukum dan pengakuan formal terhadap produk mereka dan proses administratif yang menyertainya, seperti pendaftaran melalui sistem OSS-RBA, penyusunan diagram alir proses produksi, atau penyediaan label sesuai standar. Akibatnya, tingkat partisipasi pelaku usaha dalam registrasi masih tergolong rendah. Hal ini menunjukkan bahwa kesadaran hukum masyarakat, terutama pelaku usaha kecil di sektor pangan, masih relatif rendah. Menurut Soerjono Soekanto, keberhasilan penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh lima faktor: hukum itu sendiri, aparat penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan hukum.²⁵ Dalam konteks ini, kelemahan pada unsur masyarakat dan budaya hukum menjadi faktor penghambat utama.

Selain itu, hambatan lainnya mencakup keterbatasan sarana dan prasarana, seperti laboratorium uji keamanan pangan, tenaga pengawas teknis dari OKKPD, serta fasilitas teknologi pendukung di beberapa daerah kabupaten/kota terpencil atau pelosok di sebaran pulau Indonesia masih kekurangan fasilitas tersebut. Hal ini menghambat proses verifikasi dan pembinaan teknis terhadap pelaku usaha. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum tidak dapat berjalan efektif tanpa dukungan struktur sosial yang kuat dan fasilitas penunjang yang memadai.²⁶ Tanpa dukungan

²⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), 8–9.

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), 112.

fasilitas, hukum akan kehilangan daya operasionalnya di masyarakat.

Hambatan lain yang sering muncul adalah terdapat potensi kurangnya koordinasi dan koordinasi dan/atau integrasi antar lembaga pengawas, yang menyebabkan tumpang tindih kewenangan, kurangnya sinkronisasi data, serta lambannya proses administrasi. Proses registrasi melibatkan berbagai instansi, seperti Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Lembaga sertifikasi (Laboratorium), OKKP Daerah Kabupaten/Kota, dan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). Hal ini menunjukkan adanya kelemahan dalam sistem tata kelola pangan nasional yang belum sepenuhnya terpadu secara vertikal maupun horizontal. Menurut Ridwan HR, kelembagaan pemerintahan yang tidak sinkron akan menciptakan kebijakan yang tidak efektif, bahkan kontraproduktif terhadap kepentingan publik.²⁷

Selain hambatan struktural dan teknis, faktor budaya hukum juga memengaruhi implementasi registrasi PSAT-PDUK. Banyak pelaku usaha yang menganggap registrasi sebagai beban administratif semata, bukan sebagai bentuk perlindungan konsumen atau jaminan hukum dan peningkatan nilai produk dalam menambah peluang untuk meningkatkan kepercayaan konsumen. Pandangan ini menunjukkan bahwa belum semua pelaku usaha memahami hukum sebagai bagian dari sistem yang memberikan manfaat. Oleh karena itu, pendekatan edukatif dan pembinaan hukum menjadi kunci penting dalam meningkatkan kepatuhan. Rendahnya kesadaran ini menjadi indikator bahwa pembinaan hukum dan edukasi belum dilakukan secara masif dan terstruktur.

Dalam menghadapi hambatan tersebut, diperlukan langkah-langkah seperti penguatan peran dan kapasitas Otoritas Kompeten Keamanan Pangan Pusat (OKKPP) dan OKKP Daerah Kabupaten/Kota, baik dari sisi kapasitas kelembagaan, anggaran, maupun SDM perlu diwujudkan peningkatan alokasi anggaran pengawasan, serta harmonisasi regulasi antar kementerian dan lembaga. Selain itu, harmonisasi regulasi antar kementerian dan lembaga teknis harus segera dilakukan agar pelaksanaan registrasi menjadi lebih efisien dan terarah serta edukasi hukum kepada pelaku usaha dan integrasi sistem pengawasan pangan secara digital perlu menjadi prioritas dalam membangun sistem registrasi yang lebih efektif dan berdaya guna dengan pendekatan

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), 144.

partisipatif melalui pelatihan, penyuluhan, dan pendampingan langsung kepada pelaku usaha kecil juga menjadi strategi penting dalam meningkatkan efektivitas implementasi registrasi ini.

4. Penguatan Peran OKKP dan Harmonisasi Regulasi

Otoritas Kompeten Keamanan Pangan (OKKP), baik di tingkat pusat (OKKPP) maupun daerah (OKKPD), berfungsi sebagai pelaksana teknis verifikasi keamanan dan mutu pangan segar asal tumbuhan, pembina teknis bagi pelaku usaha kecil, serta pengawas atas pemenuhan persyaratan registrasi yang telah ditetapkan. Namun, efektivitas peran ini bergantung pada penguatan kelembagaan, sumber daya manusia, serta kerangka regulasi yang sinkron secara vertikal dan horizontal.

Menurut Tatiek Sri Djatmiati, penguatan fungsi lembaga pengawas seperti OKKP harus disertai dengan kejelasan kewenangan, ketersediaan sarana dan prasarana, serta sumber daya yang profesional agar dapat melaksanakan fungsi pengawasan dan pembinaan secara optimal.²⁸ Hal ini menjadi penting mengingat fakta di lapangan menunjukkan bahwa banyak OKKP Daerah masih kekurangan tenaga teknis dan infrastruktur, seperti laboratorium uji mutu pangan dan fasilitas pelatihan.

Selain faktor kelembagaan, dukungan politik dan penganggaran juga menjadi aspek penting dalam penguatan peran OKKP. Menurut Indra Perwira, keberhasilan sebuah kebijakan administrasi negara sangat bergantung pada konsistensi antara desain kelembagaan dan dukungan anggaran yang memadai untuk menjalankan fungsi publik secara efektif.²⁹ Oleh karena itu, peningkatan alokasi anggaran dari pemerintah pusat dan daerah untuk mendukung pelaksanaan fungsi OKKP mutlak diperlukan.

Selain penguatan kelembagaan, tantangan lain yang mendesak adalah harmonisasi regulasi antar kementerian dan lembaga teknis. Saat ini, pelaksanaan registrasi PSAT-PDUK melibatkan berbagai instansi seperti Kementerian Pertanian, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, OKKP, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP), serta lembaga sertifikasi dan laboratorium

²⁸ Tatiek Sri Djatmiati, *Hukum Administrasi dalam Teori dan Praktik* (Surabaya: Airlangga University Press, 2016), 98.

²⁹ Indra Perwira, *Kebijakan Publik dan Transparansi Kelembagaan Negara* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), 57.

mutu. Namun, belum adanya integrasi data, belum terbangun sistem komunikasi yang terintegrasi secara digital maupun prosedural, dan tumpang tindih kewenangan menjadi hambatan utama dalam mewujudkan sistem pengawasan pangan yang terpadu sebagai upaya menjamin keamanan pangan melalui Registrasi PSAT-PDUK ini. Menurut Jimly Asshiddiqie, keberhasilan regulasi publik menuntut adanya sinergi antara substansi hukum, struktur kelembagaan, dan kultur pelaksanaan hukum yang mendukung.³⁰

Lebih lanjut, Soerjono Soekanto menekankan pentingnya integrasi sistem hukum, yaitu ketika unsur struktural (lembaga), substansial (aturan), dan kultural (kesadaran hukum) dapat saling mendukung.⁵ Dalam konteks PSAT-PDUK, ketiganya belum berjalan selaras, sehingga menyebabkan terhambatnya efektivitas sistem registrasi dalam mewujudkan perlindungan konsumen dan keamanan pangan secara nasional.³¹

Sebagai bagian dari strategi jangka panjang, diperlukan pula pengembangan sistem digital terpusat yang mendukung proses registrasi dan pemantauan mutu pangan secara nasional. Penguatan data terintegrasi ini akan mempercepat proses verifikasi, meningkatkan transparansi, dan memperkuat akuntabilitas pelaku usaha maupun lembaga pengawas. Selain itu, diperlukan juga langkah-langkah strategis seperti peningkatan kompetensi teknis aparatur OKKP melalui pelatihan dan sertifikasi serta penyusunan pedoman teknis yang seragam dan dapat diakses oleh semua instansi terkait di pusat dan daerah.

SIMPULAN

Registrasi PSAT-PDUK (Pangan Segar Asal Tumbuhan – Produksi Dalam Negeri Usaha Kecil) merupakan bentuk konkret instrumen hukum administratif yang dirancang untuk menjamin keamanan pangan dan memberikan perlindungan konsumen di Indonesia. Sebagai bagian dari sistem hukum pangan nasional, registrasi ini memberikan kepastian hukum terhadap legalitas produk pangan segar asal tumbuhan yang diproduksi oleh pelaku usaha mikro dan kecil. Kebijakan ini tidak hanya mendukung pengawasan pangan berbasis risiko, tetapi juga merefleksikan tanggung jawab negara dalam memenuhi hak atas pangan yang aman, bermutu,

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 287.

³¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2004), 42.

dan layak konsumsi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Secara teoritis, registrasi PSAT-PDUK mencerminkan peran hukum sebagai sarana perlindungan preventif sekaligus sebagai instrumen rekayasa sosial, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon dan Satjipto Rahardjo. Melalui pendekatan administratif yang tertata, hukum tidak hanya bersifat represif tetapi juga membentuk perilaku sosial khususnya dari pelaku usaha untuk mematuhi standar keamanan pangan dan meningkatkan kualitas produk secara berkelanjutan.³²

Meskipun demikian, pelaksanaan registrasi PSAT-PDUK masih menghadapi sejumlah tantangan, antara lain rendahnya literasi hukum pelaku usaha kecil, keterbatasan sarana prasarana pengawasan di daerah, dan lemahnya koordinasi antar lembaga pengawas. Sebagaimana dinyatakan dalam hasil kajian, terdapat ketimpangan antara norma hukum (*law in books*) dan realitas pelaksanaannya (*law in action*), sebagaimana dijelaskan oleh Soerjono Soekanto.³³

Untuk menjawab berbagai hambatan tersebut, diperlukan penguatan kelembagaan Otoritas Kompeten Keamanan Pangan (OKKP), baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk peningkatan kapasitas sumber daya manusia, sistem layanan digital yang terintegrasi, serta harmonisasi regulasi antar instansi. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, efektivitas kebijakan publik sangat bergantung pada keselarasan antara substansi hukum, struktur kelembagaan, dan budaya hukum yang mendukung pelaksanaannya.³⁴

Dengan komitmen kebijakan yang kuat, dukungan regulasi yang harmonis, serta sinergi antar lembaga yang optimal, registrasi PSAT-PDUK dapat menjadi alat penting negara dalam menjamin keamanan pangan nasional. Lebih dari itu, sistem ini juga dapat menjadi pondasi untuk membangun kesadaran hukum di kalangan pelaku usaha dan konsumen, serta memperkuat daya saing produk pangan segar asal tumbuhan dari sektor usaha kecil di pasar domestik.

REFERENSI

Yunus, H. "Urgensi Sistem Pengawasan Pangan Segar dalam Perspektif Perlindungan Konsumen." *Jurnal Hukum dan Pangan* 12, no. 2 (2020): 132–144.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

³² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 25; Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), 112.

³³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), 8–9.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 287.

- Djatmiati, Tatiek Sri. *Hukum Administrasi dalam Teori dan Praktik*. Surabaya: Airlangga University Press, 2016.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Indra, Perwira. *Kebijakan Publik dan Transparansi Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017.
- Maulana, Rifqy. *Hukum Administrasi Perizinan Usaha*. Yogyakarta: Justicia Press, 2020.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Setiawan, Ahmad. *Hukum Administrasi Negara dan Implementasinya dalam Perizinan*. Surabaya: Pustaka Hukum Surya, 2022.
- Simbolon, E. *Peran Administrasi dalam Penerbitan Izin Usaha Mikro*. Medan: Penerbit Akademika, 2022.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.
- — —. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2004.
- Sushanty. *Hukum Perizinan di Indonesia*. Jakarta: Mitra Ilmu, 2020.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). "Registrasi." Diakses 23 Mei 2025. <https://kbbi.web.id/registrasi>.
- The Economist Intelligence Unit. *Global Food Security Index 2022*. Diakses April 20, 2025. <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index>.