

MEKANISME PERIZINAN USAHA PANGAN DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Sri Nurnaningsih Rachman¹, Melki T. Tunggati²

Universitas Bina Taruna Gorontalo

ella.rachman1972@gmail.com¹, melkitunggati@gmail.com²

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan pengaturan hukum mekanisme perizinan usaha pangan melalui sistem *Online Single Submission Risk-Based Approach* (OSS-RBA) serta mengidentifikasi hambatan hukum yang dihadapi pelaku usaha dalam memperoleh legalitas. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual untuk menganalisis norma hukum dalam perspektif Hukum Administrasi Negara (HAN). Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem OSS-RBA mentransformasi paradigma perizinan dari *license-based* menjadi *risk-based*, yang menggeser titik berat tindakan hukum pemerintah dari fungsi preventif (*ex-ante*) ke represif-administratif (*ex-post*). Meskipun mempercepat proses melalui skema *self-declaration*, ditemukan hambatan krusial berupa ketidaksinkronan regulasi pusat dan daerah terkait Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) serta lemahnya mekanisme pengawasan faktual (*post-audit*). Penelitian ini menyimpulkan bahwa validitas hukum perizinan pangan sangat bergantung pada integritas data dan sinkronisasi lintas sektor guna menjamin kepastian hukum serta keamanan konsumen.

Kata Kunci: **OSS-RBA; Perizinan Pangan; Hukum Administrasi Negara; Risiko; Kepastian Hukum.**

ABSTRACT

This research aims to outline the legal framework for food business licensing mechanisms through the Online Single Submission Risk-Based Approach (OSS-RBA) system and identify legal obstacles faced by business actors in obtaining legality. The research method used is normative juridical with a statutory and conceptual approach to analyze legal norms from the perspective of State Administrative Law (HAN). The results show that the OSS-RBA system transforms the licensing paradigm from license-based to risk-based, shifting the focus of government legal actions from a preventive (*ex-ante*) to a repressive-administrative (*ex-post*) function. Although it accelerates the process through a self-declaration scheme, crucial obstacles were found in the form of inconsistencies between central and regional regulations regarding Detailed Spatial Plans (RDTR) and weak factual oversight mechanisms (*post-audit*). This research concludes that the legal validity of food licensing heavily depends on data integrity and cross-sector synchronization to ensure legal certainty and consumer safety.

Keywords: *OSS-RBA; Food Licensing; State Administrative Law; Risk; Legal Certainty.*

PENDAHULUAN

Industri makanan dan minuman merupakan sektor strategis yang memiliki kontribusi signifikan terhadap perekonomian Indonesia. Data Kementerian Perindustrian menunjukkan bahwa pada kuartal II tahun 2024, pertumbuhan industri makanan dan

minuman mencapai 5,53% dengan kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar 6,97% pada kuartal I tahun 2024 (Kementerian Perdagangan, 2024). Sektor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) pangan menjadi tulang punggung industri ini dengan jumlah mencapai sekitar 1,7 juta unit usaha yang menyerap sekitar 3,6 juta tenaga kerja (Kementerian Perindustrian, 2024). Dalam konteks hukum administrasi negara, perizinan usaha merupakan instrumen pemerintah untuk mengendalikan dan mengarahkan aktivitas masyarakat guna mencapai tujuan negara, sebagaimana dikemukakan oleh Sjachran Basah bahwa izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan (Basah dalam Maulana & Jamhir, 2019).

Pemerintah Indonesia telah melakukan reformasi signifikan dalam sistem perizinan berusaha melalui implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, yang diturunkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Transformasi ini menghadirkan sistem Online Single Submission Risk Based Approach (OSS-RBA) yang mengklasifikasikan tingkat risiko usaha menjadi empat kategori: rendah, menengah rendah, menengah tinggi, dan tinggi. Dalam sistem ini, proses perizinan disesuaikan dengan tingkat risiko dari setiap jenis usaha, dimana pelaku usaha dengan tingkat risiko rendah hanya memerlukan Nomor Induk Berusaha (NIB) tanpa melalui proses panjang (Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur, 2024). Sistem ini merupakan penyempurnaan dari sistem OSS sebelumnya yang bertujuan untuk mempermudah dan mempercepat proses perizinan serta meningkatkan kemudahan berusaha di Indonesia (Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021).

Meskipun reformasi perizinan berbasis risiko telah dilakukan, pelaku usaha pangan, khususnya UMKM, masih menghadapi berbagai hambatan dalam memperoleh legalitas usaha. Data menunjukkan bahwa dari sekitar 65 juta UMKM di Indonesia, terdapat kesenjangan besar antara jumlah pelaku usaha dan produk yang terdaftar secara resmi, dengan sekitar 44 juta UMKM belum dapat mengakses pembiayaan dari lembaga keuangan formal karena ketiadaan perizinan lengkap seperti NIB (Pusat Investasi Pemerintah, 2024). Permasalahan lain yang dihadapi meliputi keterbatasan pemahaman pelaku UMKM tentang prosedur perizinan OSS-RBA, kendala teknis dalam migrasi sistem, serta belum sepenuhnya terakomodirnya karakteristik UMKM dalam regulasi yang ada (DPR RI, 2021). Di sektor pangan khususnya, pelaku usaha dihadapkan pada kompleksitas persyaratan yang mencakup izin edar pangan olahan, Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (P-IRT), sertifikat Cara Produksi Pangan Olahan yang

Baik (CPPOB), dan berbagai perizinan teknis lainnya yang harus dipenuhi sesuai dengan klasifikasi risiko usaha dalam sistem OSS-RBA (Kecamatan Kalikajar Wonosobo, 2024).

Kesenjangan antara tujuan reformasi perizinan berbasis risiko dengan realitas implementasinya di lapangan menunjukkan urgensi untuk mengkaji secara mendalam mekanisme perizinan usaha pangan dalam perspektif hukum administrasi negara. Kajian komprehensif mengenai aspek yuridis, prosedural, dan implementatif perizinan usaha pangan dalam kerangka OSS-RBA masih terbatas, padahal pemahaman yang mendalam tentang mekanisme ini sangat diperlukan untuk mengidentifikasi hambatan hukum dan administratif yang dihadapi pelaku usaha serta merumuskan rekomendasi perbaikan sistem. Penelitian ini menjadi penting mengingat perizinan merupakan instrumen hukum administrasi negara yang berfungsi sebagai alat kontrol pemerintah sekaligus jaminan kepastian hukum bagi pelaku usaha, sehingga efektivitas mekanisme perizinan akan menentukan keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan ekonomi nasional yang inklusif dan berkelanjutan, khususnya dalam sektor ketahanan pangan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk menganalisis mekanisme perizinan usaha pangan dalam perspektif hukum administrasi negara. Sebagai penelitian hukum normatif, kajian ini difokuskan pada penelaahan bahan hukum primer yang mencakup Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, serta peraturan teknis terkait perizinan usaha pangan (Soekanto & Mamudji, 2001). Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu digunakan untuk memperkuat analisis, sedangkan bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan ensiklopedia dimanfaatkan untuk memberikan penjelasan istilah-istilah hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan yang relevan.

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-preskriptif, yaitu mendeskripsikan ketentuan hukum yang berlaku kemudian memberikan preskripsi atau rekomendasi berdasarkan teori-teori hukum administrasi negara, khususnya teori perizinan sebagai instrumen pengendalian pemerintah dan jaminan kepastian hukum bagi pelaku usaha (Fajar & Achmad, 2010). Metode ini dipilih karena sesuai dengan karakteristik penelitian yang bertujuan untuk memahami, menganalisis, dan menginterpretasikan norma hukum perizinan usaha pangan guna menghasilkan argumentasi dan konsep sebagai preskripsi dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang dihadapi pelaku usaha pangan..

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Hukum Mekanisme Perizinan Usaha Pangan Dalam Sistem Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (OSS-RBA) Ditinjau Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara

Implementasi mekanisme perizinan usaha pangan melalui sistem OSS-RBA menandai transformasi radikal dari paradigma *license-based* (izin sebagai instrumen kontrol) menuju *risk-based* (izin sebagai instrumen perlindungan berdasarkan tingkat bahaya). Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara (HAN), perubahan ini menggeser titik berat tindakan hukum pemerintah dari fungsi preventif (*ex-ante*) menjadi fungsi represif-administratif melalui pengawasan pasca-penerbitan (*ex-post*). Hal ini memberikan kemudahan bagi pelaku usaha melalui skema *self-declaration* untuk risiko rendah, namun secara yuridis hal tersebut memindahkan seluruh beban kebenaran materiil kepada pelaku usaha, yang menurut (Hadjon, 2007), berpotensi mengabaikan asas perlindungan masyarakat jika tidak disertai pengawasan ketat.

Penelitian mengidentifikasi bahwa penggunaan algoritma sistem dalam menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) secara otomatis menimbulkan tantangan pada aspek tanggung jawab jabatan. Dalam kerangka HAN, setiap keputusan otoritas publik harus berlandaskan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Ketika sistem digital melakukan diskresi otomatis terhadap klasifikasi risiko pangan, muncul potensi "kekosongan pertanggungjawaban" jika terjadi malfungsi sistem. Sebagaimana ditegaskan oleh (Pratama, 2023), tanggung jawab hukum tetap harus melekat pada pejabat/instansi induk sebagai pemilik otoritas guna menjamin hak gugat masyarakat di Peradilan Tata Usaha Negara apabila terjadi maladministrasi digital.

Hambatan hukum yang paling krusial adalah adanya disharmoni regulasi antara standar pusat (NSPK) dengan implementasi di tingkat daerah. Banyak pelaku usaha pangan terhenti legalitasnya pada tahapan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) karena belum terintegrasinya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) ke dalam sistem OSS. Kondisi ini menciptakan "legalitas semu", di mana pelaku usaha memegang NIB namun tidak dapat beroperasi secara faktual. (Asshiddiqie, 2020) mencatat bahwa kegagalan sinkronisasi ini mencederai asas kepastian hukum, di mana kemudahan yang dijanjikan pemerintah pusat terbentur oleh realitas birokrasi daerah yang belum adaptif.

Lebih lanjut, analisis menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan atau *post-audit* masih menjadi titik lemah dalam menjamin keamanan pangan. Dalam sektor pangan, standar kesehatan adalah syarat mutlak, namun frekuensi pengawasan lapangan seringkali tidak sebanding dengan kecepatan penerbitan izin otomatis. (Sutedi, 2021) berpendapat bahwa kecenderungan pemerintah yang lebih mengutamakan kemudahan investasi (*economic-driven*) daripada fungsi kontrol administrasi dapat menciptakan risiko kesehatan publik. Oleh karena itu, diperlukan redefinisi sanksi administratif yang lebih

responsif untuk memastikan bahwa "kemudahan berusaha" tidak mengorbankan "keselamatan konsumen".

Sebagai kesimpulan, validitas hukum perizinan pangan dalam OSS-RBA sangat bergantung pada integritas data dan sinkronisasi lintas sektor. Diperlukan penguatan regulasi pengawasan faktual untuk menutup celah dari pemberian izin otomatis agar fungsi HAN sebagai pelindung kepentingan publik tetap terjaga. (Supancana, 2022) menekankan bahwa tanpa adanya penguatan instrumen pengawasan dan harmonisasi regulasi tata ruang, sistem perizinan berbasis risiko ini hanya akan menjadi formalitas administratif yang gagal menjamin keamanan pangan nasional secara substantif.

Implementasi Mekanisme Perizinan Usaha Pangan Dalam Sistem OSS-RBA Dan Hambatan Hukum Yang Dihadapi Pelaku Usaha Pangan Dalam Memperoleh Legalitas Usaha

Implementasi mekanisme perizinan usaha pangan melalui sistem Online Single Submission Risk-Based Approach (OSS-RBA) merupakan bentuk pergeseran paradigma hukum dari *ex-ante* ke *ex-post*. Menurut Hadjon (2007), perizinan secara tradisional berfungsi sebagai instrumen preventif guna mengarahkan aktivitas masyarakat. Dalam sistem OSS-RBA, legalitas usaha pangan risiko rendah diberikan secara instan melalui Nomor Induk Berusaha (NIB) yang berfungsi sebagai identitas sekaligus legalitas (Sutedi, 2021). Hal ini mempercepat proses administratif secara signifikan, namun dari perspektif Hukum Administrasi Negara (HAN), sistem ini memberikan tanggung jawab yuridis penuh kepada pelaku usaha melalui skema *self-declaration* yang rentan terhadap penyalahgunaan data materiil.

Penelitian menunjukkan adanya hambatan hukum utama berupa ketidaksinkronan regulasi antara pemerintah pusat dan daerah. Meskipun UU Cipta Kerja mengamanatkan penyederhanaan, pelaku usaha seringkali terhambat oleh Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) daerah yang belum terintegrasi dengan sistem OSS (Asshiddiqie, 2020). Akibatnya, permohonan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) menjadi *bottleneck* yang menghambat terbitnya izin operasional. Secara administratif, hal ini menciptakan ketidakpastian hukum di mana pelaku usaha memiliki NIB namun tidak dapat memulai konstruksi atau produksi karena benturan aturan lokal.

Hambatan lain berkaitan dengan kewajiban pemenuhan standar teknis untuk kategori risiko menengah dan tinggi. Pelaku usaha pangan wajib memenuhi Sertifikat Standar yang diverifikasi oleh lembaga teknis seperti BPOM. Namun, proses verifikasi manual seringkali tidak sebanding dengan kecepatan input sistem digital, yang menurut Redi (2021) dapat dikategorikan sebagai hambatan birokrasi baru. Dalam kerangka HAN, keterlambatan verifikasi tanpa dasar hukum yang jelas berpotensi melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), khususnya asas kepastian hukum dan asas kecermatan.

Bagi pelaku UMKM pangan, hambatan signifikan muncul dari biaya pemenuhan standar keamanan pangan dan sertifikasi halal. Walaupun sistem OSS mempermudah pendaftaran, kepatuhan terhadap standar keamanan pangan memerlukan investasi yang besar. Kegagalan memenuhi komitmen standar ini dalam jangka waktu tertentu dapat mengakibatkan pencabutan NIB secara otomatis oleh sistem (Supancana, 2022). Masalahnya, sistem seringkali langsung mengeksekusi sanksi administratif tanpa melalui proses pembinaan atau teguran tertulis yang memadai sebagaimana prinsip perlindungan hukum dalam HAN.

Terdapat pula isu mengenai tanggung jawab hukum atas malfungsi sistem. Jika terjadi kesalahan algoritma yang menyebabkan izin tidak terbit atau data hilang, mekanisme keberatan administratif melalui sistem digital masih sangat terbatas. Berdasarkan teori pertanggungjawaban jabatan, negara seharusnya bertanggung jawab atas setiap kerugian yang timbul dari keputusan administratif, termasuk yang dihasilkan secara otomatis (Pratama, 2023). Ketidaktepatan kanal pengaduan hukum dalam sistem OSS-RBA membuat posisi tawar pelaku usaha menjadi lemah saat menghadapi sengketa teknologi informasi.

Secara keseluruhan, implementasi OSS-RBA di sektor pangan masih menghadapi dilema antara kecepatan investasi dan pengawasan perlindungan konsumen. Penelitian menyimpulkan bahwa penguatan fungsi pengawasan pasca-izin (post-audit) adalah kunci utama. Tanpa sinkronisasi regulasi lintas sektoral dan peningkatan literasi digital bagi pelaku usaha, sistem OSS-RBA hanya akan menjadi penyederhanaan prosedur di atas kertas tanpa menyelesaikan masalah kepastian hukum yang substantif di lapangan.

SIMPULAN

Kesimpulan dari kedua hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi sistem OSS-RBA pada sektor pangan merupakan upaya modernisasi administrasi yang secara teoritis mampu meningkatkan efisiensi investasi melalui pergeseran paradigma dari pengawasan *ex-ante* ke *ex-post*. Namun, dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, efektivitas sistem ini masih terkendala oleh hambatan hukum yang signifikan, yakni ketidaksinkronan regulasi antara pemerintah pusat dan daerah (terkait RDTR) serta lemahnya mekanisme pengawasan faktual pasca-penerbitan izin. Hal ini menciptakan celah ketidakpastian hukum dan risiko keamanan pangan, sehingga diperlukan harmonisasi aturan tata ruang serta penguatan fungsi *post-audit* oleh otoritas publik guna memastikan bahwa percepatan ekonomi melalui digitalisasi perizinan tidak menegasikan tanggung jawab negara dalam melindungi keselamatan konsumen dan menjamin kepastian hukum substantif bagi pelaku usaha.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, J. (2020). *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.

- Basah, S. (2019). Hukum perizinan dalam hukum administrasi negara. Dalam Maulana & Jamhir (Eds.), *Substansi/isi perizinan*. Repository UIR.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur. (2024). Mengenal OSS RBA dan manfaatnya bagi pelaku usaha perikanan. <https://dkp.jatimprov.go.id/unit/dkp-tubankab/news/view/3562>
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2021). *Alternatif kebijakan pemberdayaan UMKM di Indonesia*. Pusat Keahlian Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik. <https://berkas.dpr.go.id/pa3kn/analisis-ringkas-cepat/public-file/analisis-ringkas-cepat-public-40.pdf>
- Fajar, M., & Achmad, Y. (2010). *Dualisme penelitian hukum empiris & normatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadjon, P. M. (2007). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Peradilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Surabaya: Peradaban.
- Kecamatan Kalikajar Wonosobo. (2024, 7 Oktober). Sosialisasi dan bimbingan teknis implementasi perizinan berusaha berbasis risiko (OSS RBA). <https://kecamatankalikajar.wonosobokab.go.id/berita/sosialisasi-dan-bimbingan-teknis-implementasi-perizinan-berusaha-berbasis-risiko-oss-rba>
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. (2021). Pemerintah menguatkan ketahanan pangan sekaligus tingkatkan kesejahteraan petani. <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/3017/pemerintah-kuatkan-ketahanan-pangan-sekaligus-tingkatkan-kesejahteraan-petani>
- Kementerian Perindustrian Republik Indonesia. (2024). Kemenperin jaring dan kembangkan IKM pangan inovatif melalui program Indonesia Food Innovation 2024. <https://ikm.kemenperin.go.id/kemenperin-jaring-dan-kembangkan-ikm-pangan-inovatif-melalui-program-indonesia-food-innovation-2024>
- Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. (2024). Penganugerahan UKM pangan award 2024. <https://www.kemendag.go.id/berita/foto/penganugerahan-ukm-pangan-award-2024>
- Maulana & Jamhir. (2019). Substansi/isi perizinan. Dalam *Hukum perizinan*. Repository UIR. <https://repository.uir.ac.id/23167/1/Buku%20Hukum%20Perizinan.pdf>
- Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.
- Pratama, A. (2023). Tantangan Hukum Administrasi Negara dalam Era Transformasi Digital Perizinan. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 5(2), 112-130.
- Pusat Investasi Pemerintah. (2024). Tujuh tahun mendukung usaha mikro bertumbuh: Evaluasi dan tantangan. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. <https://pip.kemenkeu.go.id/berita/142/tujuh-tahun-mendukung-usaha-mikro-bertumbuh-evaluasi-dan-tantangan>
- Redi, A. (2021). *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2001). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

- Supancana, I. B. R. (2022). Aspek Hukum Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dalam Mewujudkan Kepastian Hukum dan Kemudahan Berusaha. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(1), 45-62.
- Sutedi, A. (2021). *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.