

BAB II

RATIO LEGIS PENGATURAN PROGRAM MAKAN BERGIZI GRATIS

2.1 Landasan Filosofis Program Makan Bergizi Gratis

Landasan filosofis merupakan dasar pemikiran yang bersumber dari prinsip dasar yang melekat, tumbuh di lingkungan sosial serta berfungsi sebagai landasan pokok dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam tingkat UU. Pada konteks penyusunan regulasi, landasan filosofis berfungsi untuk menjamin kebenaran aturan hukum yang ditetapkan bukan semata-mata bersifat teknokratis, melainkan mencerminkan cita hukum (*rechtsidee*), pandangan hidup bangsa, serta bertujuan kehidupan negara tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, pengaturan hukum yang dilahirkan memiliki legitimasi nilai dan arah yang sejalan pada asas keadilan, kemanusiaan, serta kesejahteraan masyarakat.²²

Pancasila, sebagai cita hukum (*rechtsidee*) negara Indonesia, menempati posisi fundamental yang meliputi dasar negara, identitas serta karakter bangsa, pandangan hidup, serta ideologi nasional yang menjadi rujukan utama bagi seluruh norma hukum. Penetapan Pancasila sebagai landasan filosofis negara merupakan pilihan konstitusional bangsa Indonesia dimana secara yuridis termuat didalam Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, nilai – nilai Pancasila berperan sebagai dasar norma dan pedoman praktik pada penyelenggaraan hidup bernegara, yang

²² Oti Ilham Khair, *Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Pada Pembentukan Undang-Undang Ibu kota Negara*, Jurnal Inovasi Riset Akademik Vol 2. No 1. Februari 2022, h. 2-3.

berfungsi sebagai pedoman ideal atau *das sollen* bagi pembentukan dan pelaksanaan hukum nasional.²³

Sebagai cita hukum, Pancasila menjadi pijakan dan menjiwai seluruh sistem hukum nasional, mencakup hukum dasar tertulis atau tidak tertulis. Walaupun Pancasila bersifat tetap dan konsta, keberadaannya sebagai ideologi bersifat dinamis dan terbuka, sehingga memungkinkan nilai-nilainya dijabarkan secara kreatif dan kontekstual ke dalam norma hukum yang disesuaikan dengan tuntutan dan dinamika masyarakat kontemporer. Penjabaran tersebut tetap harus berorientasi pada tujuan bernegara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, tujuan negara meliputi perlindungan terhadap seluruh warga bangsa serta seluruh wilayah tanah air Indonesia, peningkatan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kecerdasan bangsa, dan kontribusi dalam mewujudkan ketertiban dunia yang berlandaskan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.²⁴

Pada sistem hukum Indonesia, landasan filosofis suatu Undang-Undang secara inheren berakar pada Pancasila berperan sebagai landasan utama bagi seluruh sistem hukum nasional. Fungsinya tidak terbatas pada aspek normati, tetapi juga menjadi kerangka etis dan moral dalam merumuskan kebijakan publik. Oleh karena itu, setiap pengaturan yang menyentuh pemenuhan kebutuhan dasar warga negara, termasuk Program Makan Bergizi Gratis, harus ditafsirkan dan dibentuk berdasarkan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, serta keadilan sosial. Kemudian menegaskan bahwa hukum berfungsi sebagai instrumen

²³ *Ibid*, h, 4-5.

²⁴ Naskah Akademik Raperda Kabupaten Cianjur Pendidikan Pancasila Dan Wawasan Kebangsaan, 2024, h. 46-48.

untuk mewujudkan kesejahteraan dan martabat manusia, bukan sekadar alat pengendalian administratif.

Program Makan Bergizi Gratis secara filosofis merefleksikan sila ke-2 mengenai nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, khususnya untuk menjamin wewenang setiap anak serta kelompok rentan untuk memperoleh asupan gizi yang layak. Pemenuhan gizi bukan hanya persoalan kesehatan fisik, melainkan juga berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia, perkembangan intelektual, serta pembentukan karakter bangsa. Dalam perspektif ini, negara diposisikan sebagai pemegang tanggung jawab moral dan konstitusional untuk hadir secara aktif menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar tersebut, terutama bagi warga negara yang mengalami keterbatasan dalam aspek sosial dan ekonomi. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab memperkuat prinsip penghormatan atas nilai-nilai kemanusiaan melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, sedangkan sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia mengandung kewajiban negara dalam menanggulangi perbedaan sosial yang membatasi kesempatan dan kesejahteraan sebagian warga dalam mengakses pangan bergizi. Pada penelitian ini, Program Makan Bergizi Gratis berfungsi untuk instrumen keadilan distributif, di mana negara hadir secara afirmatif untuk mengoreksi ketidaksetaraan sosial dan ekonomi sehingga menghambat peningkatan mutu SDM.²⁵

Lebih lanjut, ratio legis pengaturan program makan bergizi gratis tidak dapat dilepaskan dari tujuan negara sesuai dengan amanat Pembukaan UUD Negara

²⁵ Anifatul Kiftiyah, dkk, *Makan Bergizi Gratis (MBG) Program in the Perspective of Social Justice and Socio – Political Dynamics*, PANCASILA: Jurnal Keindonesiaan Volume 5 Issue 1, April 2025, h. 102.

Republik Indonesia Tahun 1945, yang mencakup perlindungan terhadap seluruh bangsa Indonesia, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta kontribusi dalam mewujudkan ketertiban dunia, program ini secara filosofis merepresentasikan implementasi nyata dari upaya peningkatan kecerdasan bangsa melalui pendekatan preventif dan promotif dalam bidang kesehatan dan pendidikan. Gizi yang cukup dan seimbang merupakan prasyarat dasar bagi terciptanya proses belajar yang optimal dan pembangunan manusia yang berkelanjutan.

Dari sudut pandang keadilan sosial, pengaturan program makan bergizi gratis mencerminkan komitmen negara untuk mengurangi kesenjangan sosial dan menjamin pemerataan akses terhadap layanan dasar. Ketimpangan status gizi yang masih terjadi di berbagai daerah menunjukkan adanya ketidaksetaraan struktural yang tidak mampu diatasi semata-mata oleh sistem pasar. Sehingga, intervensi negara melalui pengaturan dalam bentuk undang-undang menjadi sah secara filosofis sebagai wujud kehadiran negara dalam menjamin keadilan distributif dan perlindungan terhadap kelompok rentan.

Sejak awal pembentukannya, negara Indonesia tidak dirancang sebagai negara penjaga ketertiban semata (*nachwachterstaat*), juga sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) secara aktif memikul tanggung jawab dalam meningkatkan kesejahteraan publik serta keadilan sosial. Hal tersebut, pemenuhan kebutuhan gizi dipahami sebagai kebutuhan dasar yang bersifat esensial bagi keberlangsungan hidup manusia yang bermartabat serta sebagai prasyarat utama bagi pembangunan manusia Indonesia secara menyeluruh. Secara filosofis,

pemenuhan kebutuhan gizi berkaitan erat dengan hak fundamental atas kehidupan dan kesejahteraan. Kurang nutrisi mempengaruhi secara langsung pertumbuhan tubuh, kognitif, serta sosial manusia, yang pada akhirnya menghambat partisipasi warga negara dalam eksistensi sosial, sebagai bagian dari bangsa serta dalam kapasitas warga negara. Dengan demikian, Program Makan Bergizi Gratis merupakan perwujudan pandangan etis dan moral bahwa pemerintah berkewajiban dalam mewujudkan situasi untuk mendukung setiap warga negara, khususnya sejak usia dini, serta tumbuh dengan maksimal. Kebijakan tersebut mencerminkan tanggung jawab pemerintah dalam melindungi kelompok rentan dari risiko struktural yang tidak dapat mereka atasi secara mandiri.

Sebagai dasar filsafat negara, Pancasila juga mengandung dimensi moral kolektif yang menempatkan kepentingan bersama di atas kepentingan individual. Prinsip tersebut tercermin dalam orientasi Program Makan Bergizi Gratis yang tidak semata-mata ditujukan bagi penerima manfaat secara individual, melainkan diarahkan pada pembangunan kualitas sumber daya manusia secara kolektif. Pemenuhan gizi dipandang sebagai investasi jangka panjang bagi bangsa karena berkontribusi langsung terhadap peningkatan kualitas pendidikan, produktivitas tenaga kerja, serta daya saing nasional.

Dengan demikian, regulasi kebijakan ini melalui mekanisme peraturan perundang-undangan menjadi sarana untuk menjamin konsistensi internalisasi nilai-nilai Pancasila dalam kebijakan publik. Program makan bergizi gratis juga berdasarkan pada tujuan visi dan misi negara seperti yang termuat dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya frasa

“memajukan kesejahteraan umum” dan “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Kedua tujuan tersebut tidak dapat dicapai tanpa kondisi kesehatan dan gizi masyarakat. Kemakmuran dan kecerdasan bangsa hanya dapat dicapai apabila pemerintah memastikan bahwa semua orang memiliki kebutuhan dasar, seperti akses terhadap makanan yang sehat dan berkualitas.

Dalam perspektif teori negara kesejahteraan, kebijakan Makan Bergizi Gratis mencerminkan pergeseran peran negara dari sekadar regulator menuju negara yang bersifat intervensionis dan protektif terhadap kelompok rentan. Negara kesejahteraan memandang kegagalan individu dalam memenuhi kebutuhan dasarnya bukan semata-mata sebagai tanggung jawab personal, melainkan sebagai akibat dari ketimpangan struktural sosial dan ekonomi. Oleh karena itu, negara berkewajiban melakukan intervensi melalui mekanisme distribusi dan redistribusi sumber daya agar setiap warga negara memperoleh standar hidup minimum yang layak, termasuk dalam pemenuhan kebutuhan gizi. Pemikiran tersebut sejalan dengan konsep hak-hak kewarganegaraan yang dikemukakan oleh T.H. Marshall, yang menempatkan hak sosial sebagai bagian integral dari status kewarganegaraan. Hak atas kesejahteraan dan standar hidup yang layak, termasuk akses terhadap pangan bergizi, merupakan hak sosial yang wajib dijamin oleh negara.²⁶

Dari perspektif teori keadilan sosial, khususnya teori keadilan sebagai keadilan (justice as fairness) yang dikemukakan oleh John Rawls, Program Makan Bergizi Gratis selaras dengan asumsi bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan dengan memberikan keuntungan terbesar kepada mereka yang

²⁶ Marshall TH, *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press, 1987.

paling tidak beruntung. Kebijakan ini secara sadar dirancang untuk meningkatkan kondisi kelompok rentan terhadap dampak kekurangan gizi, sehingga berfungsi sebagai instrumen keadilan struktural yang bertujuan menciptakan kesetaraan kesempatan sejak tahap awal kehidupan. Kekurangan gizi pada masa kanak-kanak berpotensi memperlebar kesenjangan antar generasi, sehingga intervensi negara melalui kebijakan ini merupakan bentuk perlindungan terhadap keadilan sosial jangka panjang.²⁷

Dalam konteks hukum tata negara Indonesia, pendekatan tersebut sejalan dengan prinsip keadilan substantif, di mana negara dibenarkan untuk memberikan perlakuan afirmatif guna mencapai keadilan yang sesungguhnya. Keadilan tidak dimaknai secara formal sebagai perlakuan yang sama bagi semua orang, melainkan sebagai perlakuan yang proporsional sesuai dengan kebutuhan dan tingkat kerentanan. Oleh karena itu, Program Makan Bergizi Gratis memiliki legitimasi filosofis dan konstitusional sebagai kebijakan afirmatif yang bertujuan mengoreksi ketimpangan struktural dalam masyarakat dan Penyediaan makanan bergizi bagi anak-anak merupakan wujud tanggung jawab negara dalam menjamin pemenuhan hak sosial warga negara. Hak atas pangan tidak semata-mata berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan fisik, tetapi juga berperan sebagai sarana pembangunan sumber daya manusia, pengurangan kesenjangan sosial, serta peningkatan kualitas hidup secara berkelanjutan. Dengan demikian, Program Makan Bergizi Gratis dapat

²⁷ John Rawls, *A Theory of Justice Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, Pustaka Belajar, Yogyakarta.

dipahami sebagai perwujudan nyata dari mandat konstitusional negara untuk melindungi, mencerdaskan, dan menyejahterakan rakyat.

Kerangka hukum dan dasar kebijakan Program Makan Bergizi Gratis dapat dipahami dengan perbandingan praktik negara kesejahteraan yang telah mapan salah satunya Belanda, serta melalui konstruksi hukum nasional Indonesia sendiri. Di Belanda, kebijakan penyediaan makanan gratis di sekolah berakar pada prinsip-prinsip konstitusional yang secara eksplisit menempatkan kesejahteraan sosial, kesehatan, dan pendidikan sebagai tanggung jawab negara. Pasal 20 dan Pasal 22 Konstitusi Belanda menegaskan kewajiban negara untuk menjamin kondisi sosial-ekonomi yang layak serta mendukung kesehatan publik. Berdasarkan ketentuan tersebut, negara memiliki legitimasi konstitusional untuk melakukan intervensi berbasis kebutuhan, termasuk menyediakan makanan bergizi gratis bagi peserta didik sebagai bagian dari kebijakan kesejahteraan dan pendidikan nasional.

Implementasi prinsip konstitusional tersebut diwujudkan melalui peluncuran Program Percontohan Makanan Sekolah Gratis pada tahun 2023, yang bertujuan mengurangi ketimpangan akses terhadap pangan sehat bagi anak-anak dari keluarga berpenghasilan rendah. Program ini dilaksanakan melalui kerja sama antara pemerintah, Dana Pendidikan Pemuda, dan Palang Merah Belanda, serta telah menjangkau ratusan ribu siswa setiap hari. Premis kebijakan ini didasarkan pada pemahaman bahwa kelaparan dan kekurangan gizi di lingkungan sekolah berdampak langsung terhadap kemampuan konsentrasi, tingkat energi, dan prestasi belajar siswa. Dengan menyediakan makanan sehat secara cuma-cuma, negara tidak hanya memenuhi kebutuhan dasar anak, tetapi juga mewujudkan lingkungan belajar

yang lebih adil dan inklusif. Secara kebijakan, Belanda menerapkan pendekatan terarah dengan memfokuskan program pada sekolah-sekolah dengan tingkat kerentanan sosial ekonomi yang tinggi, yang dinilai lebih efektif dan efisien dalam mencapai tujuan keadilan sosial. Pendekatan tersebut diperkuat dengan pendanaan struktural yang berkelanjutan serta dukungan regulasi turunan berupa perintah administratif dan kebijakan nasional di bidang kesehatan masyarakat dan gizi sekolah.²⁸

Pengalaman Belanda tersebut menunjukkan bahwa penyediaan makanan bergizi di sekolah merupakan komponen penting dari kebijakan negara kesejahteraan yang menjadikan kesejahteraan anak sebagai prioritas utama dalam agenda publik. Dari perspektif sosial, program ini berfungsi sebagai instrumen untuk menutup kesenjangan sosial, memutus rantai kemiskinan antargenerasi, dan membentuk kebiasaan hidup sehat sejak usia dini. Evaluasi awal implementasi kebijakan tersebut menunjukkan peningkatan aktivitas fisik, fokus belajar, serta pemahaman anak terhadap pola makan sehat, yang secara kumulatif berkontribusi pada peningkatan kualitas pendidikan.²⁹

Dalam konteks Indonesia, komitmen negara terhadap pemenuhan hak atas pendidikan dan pangan memiliki landasan konstitusional serta yuridis yang kuat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, sekaligus kewajiban negara

²⁸ Suviana Suwoto Mulyosudarmo, dkk, *Free Nutritious School Meal Programs In Indonesia And The Netherlands: A Comparative Analysis Of Legal Foundations And Constitutional Rights*, Journal Of Constitutional Law Society, Volume 4, Number 2, September 2025, h. 241-242.

²⁹ Over 1,300 Dutch schools sign up for Red Cross free lunch program | NL Times, diakses pada Tanggal 17 Januari 2026.

dalam menjamin kehidupan yang layak, tumbuh kembang anak, serta kesejahteraan umum. Hak-hak tersebut tercermin dalam berbagai ketentuan konstitusi yang menempatkan pemenuhan kebutuhan dasar sebagai bagian dari tanggung jawab negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Dalam kerangka ini, pemenuhan gizi tidak semata-mata dipandang sebagai kebutuhan biologis, melainkan juga sebagai prasyarat konstitusional bagi terwujudnya hak atas pendidikan, kesehatan, serta pembangunan manusia yang bermartabat.

Komitmen konstitusional tersebut selanjutnya diimplementasikan melalui berbagai peraturan perundang-undangan sektoral. Undang-Undang tentang Pangan menegaskan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah untuk menjamin ketersediaan serta akses pangan bagi kelompok rentan, termasuk anak-anak dan peserta didik, khususnya dalam situasi ketidakamanan pangan. Ketentuan ini menjadi landasan hukum yang tegas bagi pelaksanaan distribusi pangan melalui program-program pemerintah di lingkungan pendidikan. Selain itu, Undang-Undang tentang Kesehatan menempatkan pemenuhan gizi masyarakat, khususnya anak-anak dan remaja, sebagai prioritas pembangunan kesehatan nasional, serta mewajibkan negara melakukan intervensi langsung untuk mengatasi masalah gizi kronis seperti stunting. Kebijakan lintas sektor dalam percepatan penurunan stunting yang diatur melalui peraturan presiden dan dokumen perencanaan pembangunan nasional semakin menegaskan bahwa intervensi gizi merupakan agenda strategis negara.³⁰

³⁰ *Ibid*, h. 243-245.

2.2 Landasan Sosiologis Program Makan Bergizi Gratis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang bersumber dari kondisi empiris serta realitas sosial yang berkembang di tengah masyarakat. Dalam perumusan pengaturan pada tingkat undang-undang, landasan sosiologis berperan untuk menjelaskan alasan objektif perlunya pembentukan suatu norma hukum, yaitu karena adanya persoalan nyata, kebutuhan sosial, dan tuntutan masyarakat yang memerlukan pengaturan oleh negara. Dasar pertimbangan yang bertolak dari realitas sosial dan kebutuhan nyata yang hidup dalam masyarakat. Landasan ini menekankan bahwa suatu peraturan dibentuk bukan semata-mata berdasarkan kehendak normatif pembentuk Undang-Undang, melainkan sebagai respons terhadap perkembangan masalah, tuntutan, serta dinamika sosial yang dihadapi oleh masyarakat dan negara. Maka dari itu, landasan sosiologis tidak terlepas dari fakta empiris yang menunjukkan adanya kebutuhan objektif masyarakat terhadap suatu pengaturan hukum tertentu agar tercipta keteraturan dan kepastian dalam kehidupan sosial.³¹

Secara konseptual, asas sosiologis menempatkan kondisi faktual masyarakat sebagai titik tolak pembentukan hukum, termasuk kebutuhan, kecenderungan, serta harapan sosial yang berkembang. Peraturan perundang-undangan yang disusun dengan memperhatikan landasan sosiologis diharapkan mampu diterima secara wajar oleh masyarakat, sehingga memiliki daya laku yang efektif. Efektivitas tersebut tercermin dari tingkat kepatuhan masyarakat yang tinggi tanpa harus disertai dengan upaya pemaksaan yang berlebihan oleh aparat negara. Dengan kata

³¹ Ali Yusran Gea, *Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Vol. 6, No. 4, Juni 2024, h. 10982.

lain, semakin sesuai suatu peraturan dengan kebutuhan sosial, semakin besar pula peluang peraturan tersebut untuk berlaku secara efektif dalam praktik.³²

Dalam kajian sosiologi hukum, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan dua dasar teoretis mengenai keberlakuan kaidah hukum secara sosiologis, yaitu teori kekuasaan dan teori pengakuan. Teori kekuasaan berpandangan bahwa suatu norma hukum berlaku karena adanya paksaan dari pihak yang berwenang, tanpa mempersoalkan apakah norma tersebut diterima oleh masyarakat atau tidak. Sebaliknya, teori pengakuan menegaskan bahwa keberlakuan hukum ditentukan oleh penerimaan masyarakat terhadap norma tersebut sebagai pedoman perilaku yang sah dan diperlukan.

Dalam konteks penyusunan peraturan perundang-undangan, teori pengakuan dinilai lebih relevan untuk dijadikan landasan sosiologis dibandingkan teori kekuasaan, karena mampu memastikan bahwa norma hukum yang dirumuskan memiliki relevansi, daya guna, serta efektivitas dalam penerapannya. Pemberlakuan hukum yang semata-mata bertumpu pada paksaan penguasa berpotensi melahirkan penyalahgunaan kewenangan dan tidak menjamin bahwa peraturan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat. Sebaliknya, peraturan yang disusun berdasarkan pengakuan serta kebutuhan sosial memiliki legitimasi sosiologis yang lebih kuat, karena lahir dari tuntutan nyata masyarakat dan sejalan dengan nilai-nilai yang hidup serta berkembang di dalamnya.³³

³² Sri Wahyuni Laia, Sodialman Daliwu, *Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis Di Indonesia*, Jurnal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, Vol.10 No.1 Edisi Januari 2022, h. 549.

³³ *Ibid.*

Landasan sosiologis program makan bergizi gratis dapat dipahami sebagai bentuk respons negara terhadap berbagai persoalan sosial yang berkaitan dengan ketimpangan dalam pemenuhan gizi di tengah masyarakat. Secara empiris, masih terdapat kelompok masyarakat, khususnya anak-anak usia sekolah dan keluarga dengan kondisi sosial ekonomi rendah, yang mengalami keterbatasan akses terhadap makanan bergizi. Kondisi ini berdampak pada berbagai aspek kehidupan sosial, seperti menurunnya kualitas kesehatan, rendahnya konsentrasi dan prestasi belajar, serta terhambatnya perkembangan sumber daya manusia secara berkelanjutan. Fakta sosial tersebut menunjukkan adanya kebutuhan nyata akan kebijakan publik yang mampu menjamin pemenuhan gizi secara lebih merata dan berkeadilan.

Selain itu, persoalan gizi tidak hanya merupakan isu kesehatan semata, melainkan juga masalah sosial yang memiliki implikasi luas terhadap kualitas kehidupan masyarakat. Ketimpangan status gizi mencerminkan adanya ketidaksetaraan struktural dalam akses terhadap kebutuhan dasar, yang apabila tidak ditangani secara sistematis dapat memperlebar jurang sosial dan ekonomi. Dalam kondisi demikian, negara dituntut untuk hadir melalui kebijakan yang bersifat afirmatif dan terlembagakan dalam bentuk pengaturan hukum. Program Makan Bergizi Gratis secara sosiologis dipandang sebagai instrumen untuk menjawab kebutuhan tersebut, sekaligus sebagai bentuk intervensi negara guna mengatasi persoalan sosial yang tidak dapat diselesaikan sepenuhnya oleh mekanisme pasar atau inisiatif individual.

Secara sosiologis, masalah gizi tidak hanya merupakan masalah individu, melainkan merupakan fenomena sosial yang berhubungan dengan kondisi ekonomi, pendidikan, serta akses terhadap pangan sehat. Kekurangan gizi pada anak-anak sering kali dipengaruhi oleh ketimpangan sosial-ekonomi, yang berkontribusi pada ketidaksetaraan dalam pendidikan, kesehatan, dan kualitas hidup secara umum. Berdasarkan data empiris Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) tahun 2024, prevalensi stunting pada balita di Indonesia tercatat sebesar 19,8 persen atau sekitar 4,5 juta anak. Sedangkan prevalensi wasting adalah 7,4%. Angka anemia yang tinggi di kalangan anak-anak dan ibu hamil menunjukkan bahwa banyak keluarga tidak mampu memenuhi kebutuhan gizi dasar anak-anak mereka. Realitas ini menggambarkan adanya ketimpangan akses terhadap makanan sehat di Indonesia, yang pada gilirannya menghambat kesempatan anak-anak untuk mendapatkan pendidikan yang berkualitas dan kesempatan untuk berkembang secara maksimal. Sebagian besar anak-anak yang berasal dari keluarga kurang mampu dan tinggal di wilayah dengan keterbatasan akses terhadap pangan sehat mengalami kesulitan dalam mencapai potensi akademik mereka, karena kekurangan gizi mengganggu konsentrasi, energi, dan kemampuan mereka untuk belajar.³⁴

Masalah ketimpangan gizi ini menunjukkan pentingnya intervensi negara untuk mengatasi kesenjangan sosial. Masyarakat mengharapkan negara untuk hadir secara aktif dalam menjamin pemenuhan kebutuhan gizi bagi anak-anak, sehingga

³⁴ lembar-fakta-pusat-unggulan-nasional-makan-bergizi-gratis. diakses pada Tanggal 6 Januari 2026.

mereka dapat tumbuh dengan sehat dan berpendidikan. Program Makan Bergizi Gratis, yang difokuskan pada pemberian makanan sehat serta bergizi secara gratis di sekolah-sekolah, berfungsi sebagai respons terhadap ketidaksetaraan sosial ini. Dengan menyediakan makanan bergizi, negara dapat mengurangi hambatan yang dihadapi oleh anak-anak dari kalangan keluarga berpenghasilan rendah, memungkinkan mereka untuk memulai pendidikan dengan kondisi fisik juga mental yang lebih baik.

Berdasarkan data lainnya menunjukkan bahwa lebih dari 65 juta anak sekolah di Indonesia, dari berbagai latar belakang sosial-ekonomi, memerlukan dukungan dalam bentuk pemenuhan gizi yang memadai untuk menunjang kualitas pendidikan dan kesehatan mereka. Program Makan Bergizi Gratis yang dilaksanakan dengan pendekatan berbasis sekolah dan komunitas, bertujuan untuk menangani persoalan gizi seperti stunting, obesitas, dan kekurangan gizi mikro, sekaligus mendorong perilaku makan sehat di kalangan anak-anak. Dengan mengatasi permasalahan gizi secara langsung, program ini memberikan kesempatan bagi anak-anak dari keluarga kurang mampu untuk memulai pendidikan dengan kondisi fisik yang optimal.³⁵

Program Makan Bergizi Gratis di Indonesia, yang resmi diluncurkan pada 6 Januari 2025, telah menjadi langkah strategis dari pemerintah dalam menanggulangi permasalahan malnutrisi, stunting, dan ketimpangan pemenuhan gizi bagi anak-anak dan kelompok rentan lainnya. Program ini dirancang untuk mencakup hingga 92,78 juta penerima manfaat, dari tingkat PAUD hingga SMA, santri, serta ibu hamil dan menyusui di seluruh Indonesia, sesuai dengan rencana

³⁵ *Ibid.*

strategis dalam RPJMN 2025–2029. Program ini diarahkan untuk meningkatkan mutu sumber daya manusia melalui upaya intervensi gizi dan Pendidikan.

Sejak peluncuran, data pelaksanaan menunjukkan bahwa makan bergizi gratis telah berhasil menjangkau lebih dari 20 juta penerima manfaat, termasuk anak sekolah, anak belum sekolah, dan ibu hamil di berbagai daerah.³⁶ Pemerintah juga mencatat penciptaan lebih dari 100 ribu peluang kerja baru melalui kolaborasi dengan UMKM, petani, nelayan, dan koperasi lokal. Program ini telah menghabiskan hampir 74,6% dari anggaran yang dialokasikan, dengan lebih dari 50,7 juta penerima manfaat, yang mencakup siswa sekolah dan ibu hamil, mencerminkan skala penerapan yang signifikan dan respons terhadap kebutuhan sosial masyarakat.

Namun demikian, pelaksanaan program ini masih dihadapkan berbagai tantangan operasional, seperti keterbatasan infrastruktur dapur di sejumlah daerah, yang menyebabkan keterlambatan dalam layanan di wilayah terpencil. Selain itu, masalah keamanan pangan menjadi perhatian serius, dengan Kementerian Kesehatan Republik Indonesia menegaskan pentingnya pengawasan terhadap kualitas makanan yang disajikan sebagai elemen kunci keberhasilan program. Survei yang telah dilakukan oleh Badan Pusat Statistik pada tahun 2025 menunjukkan bahwa makan bergizi gratis menjadi salah satu program strategis yang dievaluasi dampaknya terhadap gizi masyarakat, pendidikan, ketenagakerjaan, dan ekonomi lokal. Studi akademik awal di Banda Aceh

³⁶ Program Makan Bergizi Gratis Sentuh 20 Juta Penerima, Ciptakan 290 Ribu Lapangan Kerja | Sekretariat Negara, diakses pada Tanggal 6 Januari 2026.

menunjukkan bahwa anak-anak yang menerima makanan bergizi di sekolah memiliki konsentrasi yang lebih baik dalam belajar, menunjukkan efek positif terhadap keterlibatan akademik mereka.

Implementasi Program Makan Bergizi Gratis juga menguatkan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan. Program ini bukan hanya berfokus pada pemenuhan kebutuhan fisik anak-anak, tetapi juga memberikan dampak positif bagi ekonomi lokal. Model pengadaan makanan yang memprioritaskan sumber daya lokal mendukung sektor agribisnis dan pertanian skala kecil, serta menciptakan lapangan pekerjaan baru di daerah pedesaan. Program makan bergizi gratis membantu pemberdayaan ekonomi lokal dengan memperkuat rantai pasokan pangan dan mengurangi kemiskinan, yang pada gilirannya mendukung peningkatan kesejahteraan sosial secara lebih luas. Keberlakuan suatu peraturan sangat ditentukan oleh sejauh mana peraturan tersebut mencerminkan kebutuhan dan pengakuan masyarakat. Dalam hal ini, program Makan Bergizi Gratis memiliki legitimasi sosiologis yang kuat karena lahir dari realitas sosial yang dirasakan langsung oleh masyarakat, khususnya kelompok rentan. Kebijakan ini tidak hanya didorong oleh kehendak normatif pembentuk kebijakan, tetapi oleh fakta empiris tentang ketimpangan gizi yang masih ada di masyarakat.

Program ini juga berfungsi sebagai instrumen integrasi sosial, karena melalui penyediaan makanan bergizi di lingkungan sekolah, negara turut membangun solidaritas sosial dan pengakuan bahwa setiap anak, tidak memandang latar belakang sosial ekonomi, memiliki hak yang sama untuk tumbuh dan berkembang dengan optimal. Dalam masyarakat yang plural dan memiliki tingkat kesenjangan

sosial yang tinggi, kebijakan semacam ini sangat penting untuk memperkuat kohesi sosial dan mencegah marginalisasi kelompok tertentu.

Dengan demikian, Program Makan Bergizi Gratis bukan hanya memenuhi kebutuhan fisik anak-anak, tetapi juga menciptakan kondisi sosial yang lebih inklusif serta adil. Dengan memperhatikan realitas sosial yang terjadi, jelas bahwa pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai Program Makan Bergizi Gratis menjadi kebutuhan yang tidak terelakkan. Pengaturan pada tingkat Undang-Undang diperlukan untuk memastikan bahwa respons negara terhadap masalah gizi anak tidak bersifat sementara atau bergantung pada kebijakan pemerintah tertentu, melainkan menjadi komitmen sosial yang berkelanjutan. Secara sosiologis, undang-undang berfungsi sebagai sarana institusionalisasi nilai dan kebutuhan masyarakat ke dalam sistem hukum, sehingga kebijakan pemenuhan gizi memperoleh legitimasi yang kuat, keberlanjutan, dan efektivitas dalam pelaksanaannya.

2.3 Landasan Yuridis Program Makan Bergizi Gratis

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan dipahami sebagai ketentuan hukum yang dituangkan dalam bentuk tertulis, memuat norma hukum yang bersifat mengikat secara umum, serta dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur dan tata cara yang telah ditetapkan dalam sistem peraturan perundang-undangan. Rumusan ini menegaskan bahwa keberlakuan suatu peraturan tidak hanya ditentukan oleh substansi normanya, melainkan juga oleh aspek kewenangan pembentuk dan tahapan pembentukannya sesuai dengan hukum yang berlaku.

Dalam konteks pembentukan hukum nasional, A. Hamid Attamimi mengemukakan bahwa Ilmu Perundang-Undangan memiliki peran dalam tiga fungsi, yaitu Ilmu Perundang-undangan berfungsi untuk menjawab dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat yang terus berkembang sejalan dengan dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Ilmu Perundang-undangan berperan sebagai sarana penghubung antara hukum adat dan berbagai bentuk hukum tidak tertulis lainnya dengan hukum tertulis, sehingga tercipta keselarasan dalam sistem hukum nasional dan ilmu Perundang-undangan berfungsi untuk memberikan kepastian hukum melalui pembentukan norma hukum tertulis yang dapat digunakan sebagai pedoman bagi masyarakat dalam mengatur perilaku dan hubungan hukum.

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak terlepas dengan landasan yuridis yang menjadi dasar legitimasi berlakunya suatu peraturan. Landasan yuridis adalah dasar hukum yang menjadi pijakan sah bagi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam konteks penyusunan pengaturan pada tingkat undang-undang, landasan yuridis berfungsi untuk memastikan bahwa norma hukum yang dibentuk memiliki legitimasi formal, tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, serta selaras dengan sistem hukum nasional secara keseluruhan. Landasan ini mencakup ketentuan konstitusional, undang-undang terkait, serta prinsip-prinsip hukum yang memberikan kewenangan sekaligus batasan bagi negara dalam mengatur suatu bidang tertentu. Dengan demikian, landasan yuridis menjadi elemen fundamental

yang menentukan keabsahan dan keberlakuan suatu undang-undang dalam tata hukum Indonesia.³⁷

Dalam sistem hukum Indonesia, landasan yuridis utama pembentukan kebijakan publik bersumber pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konstitusi memberikan mandat kepada negara untuk melindungi serta memenuhi hak-hak dasar warga negara, termasuk hak atas kesehatan, Pendidikan, dan kesejahteraan. Ketentuan tersebut menjadi dasar hukum bagi negara dalam melakukan intervensi melalui kebijakan yang bertujuan mendorong kualitas hidup masyarakat. Dengan demikian, pengaturan Program makan bergizi gratis memperoleh legitimasi yuridis sebagai bentuk pelaksanaan kewajiban konstitusional negara dalam menjamin pemenuhan kebutuhan dasar warga negara, khususnya bagi anak-anak dan kelompok masyarakat rentan.

Selain bersumber dari konstitusi, landasan yuridis Program makan bergizi gratis juga dapat ditelusuri dalam berbagai undang-undang sektoral yang mengatur hak atas kesehatan, kesejahteraan sosial, dan perlindungan anak. Pengaturan mengenai kesehatan menegaskan adanya tanggung jawab negara untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan masyarakat memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya, termasuk melalui upaya promotif dan preventif. Pemenuhan gizi yang layak merupakan bagian integral dari upaya tersebut, sehingga kebijakan makan bergizi memiliki dasar hukum yang kuat dalam kerangka Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Demikian pula, pengaturan di

³⁷ Evi Noviawati, *Landasan Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Volume 6 No. 1- Maret 2018, h. 53-55.

bidang pendidikan dan perlindungan anak mengakui bahwa pemenuhan kebutuhan dasar, termasuk gizi, merupakan prasyarat bagi tumbuh kembang dan proses belajar yang optimal.

Lebih lanjut, landasan yuridis pengaturan program Makan Bergizi Gratis juga berkaitan dengan ketetapan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Prinsip-prinsip pembentukan undang-undang menuntut adanya tujuan yang jelas, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, serta kepastian hukum. Dalam konteks ini, pengaturan program Makan Bergizi Gratis tingkat undang-undang menjadi penting untuk memberikan dasar hukum yang jelas, menghindari tumpang tindih kebijakan, serta menjamin keberlanjutan program lintas pemerintahan. Tanpa dasar yuridis yang kuat, program semacam ini berpotensi hanya bersifat kebijakan administratif yang mudah berubah dan tidak memiliki kepastian hukum.

Landasan yuridis dalam pengaturan program Makan Bergizi Gratis juga tercermin dalam kebijakan pembangunan nasional sebagaimana diatur dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2025–2029 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025. Dalam dokumen tersebut, program pemberian makan bergizi ditempatkan sebagai Kegiatan Prioritas Utama yang memiliki peran strategis dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia, menurunkan angka kemiskinan, serta mendorong kenaikan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan. Penetapan ini menunjukkan bahwa secara normatif, negara telah mengakui pemenuhan gizi sebagai instrumen penting dalam pembangunan nasional.

Lebih lanjut, RPJMN 2025–2029 menempatkan program Makan Bergizi Gratis sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional yang dirancang untuk menjamin konsistensi arah kebijakan lintas sektor dan lintas pemerintahan. Namun demikian, secara yuridis, RPJMN dan Peraturan Presiden hanya berfungsi sebagai instrumen perencanaan dan kebijakan administratif. Peraturan tersebut belum sampai memiliki kapasitas normatif yang mencukupi untuk mengatur secara komprehensif aspek hak dan kewajiban, pembagian kewenangan, standar pelayanan, serta mekanisme pertanggungjawaban hukum dalam penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis.

Dari perspektif peraturan sektoral, terdapat beberapa undang-undang yang secara umum dapat dibuat menjadi dasar hukum pelaksanaan program ini, antara lain Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang mewajibkan penyelenggara pangan menjamin keamanan, mutu, dan gizi pangan, serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab menjamin keamanan produk dan jasa yang beredar di masyarakat. Kendati demikian, ketentuan-ketentuan tersebut bersifat umum dan tidak secara khusus mengatur program Makan Bergizi Gratis menjadi kebijakan nasional yang berskala besar, berkelanjutan, dan melibatkan banyak aktor.

Ketiadaan pengaturan khusus tersebut menimbulkan persoalan yuridis serius, terutama ketika dalam praktik pelaksanaan program terjadi berbagai insiden, seperti kasus keracunan makanan yang menimbulkan kerugian bagi penerima manfaat. Kondisi ini memperlihatkan adanya kelemahan dalam sistem pengawasan, standar

keamanan pangan, serta kejelasan tanggung jawab hukum penyelenggara program. Tidak adanya norma hukum yang secara spesifik mengatur pertanggungjawaban pemerintah dalam pelaksanaan program makan bergizi gratis menyebabkan terjadinya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), sehingga berdampak pada ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan lemahnya perlindungan hukum terhadap hak penerima program.

Pengaturan program Makan Bergizi Gratis diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 115 tahun 2025 Tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis dan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2025 Tentang Tim Koordinasi Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis. Walaupun demikian, pengaturan program makan bergizi gratis melalui Peraturan Presiden tidak memadai dari sudut pandang hukum tata negara dan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pertama, secara hierarkis, Peraturan Presiden berada di bawah Undang-Undang dan hanya berfungsi sebagai peraturan pelaksana. Oleh karena itu, Perpres tidak dapat menciptakan norma baru yang mengatur pembatasan hak, pembebanan kewajiban yang luas, maupun pengaturan tanggung jawab hukum negara secara komprehensif. Padahal, Program makan bergizi gratis secara langsung menyentuh hak dasar warga negara dan menggunakan anggaran negara dalam jumlah besar, sehingga secara yuridis memerlukan dasar hukum setingkat undang-undang.

Kedua, Peraturan Presiden memiliki sifat yang relatif mudah diubah sesuai dengan arah kebijakan pemerintah yang sedang berkuasa. Hal ini menimbulkan risiko ketidakpastian hukum dan tidak menjamin keberlanjutan program dalam

jangka panjang. Sebaliknya, pengaturan melalui Undang-Undang memberikan stabilitas normatif, kepastian hukum, serta jaminan keberlanjutan kebijakan lintas periode pemerintahan. Mengingat program makan bergizi gratis dirancang menjadi program strategis jangka panjang sebagai pembangunan sumber daya manusia, maka keberadaannya perlu dijamin melalui norma hukum yang lebih kuat dan permanen.

Ketiga, Peraturan Presiden belum memiliki daya jangkau yang memadai untuk mengatur secara rinci pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, mekanisme pengawasan, serta bentuk pertanggungjawaban hukum apabila terjadi pelanggaran atau kerugian bagi masyarakat. Pengaturan aspek-aspek tersebut merupakan materi muatan Undang-Undang sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian, pengaturan program makan bergizi gratis pada tingkatan Undang-Undang menjadi kebutuhan yuridis untuk menjamin akuntabilitas penyelenggaraan dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Berdasarkan dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa ratio legis pembentukan Undang-Undang tentang program makan bergizi gratis terletak pada kebutuhan untuk dapat memberikan dasar hukum yang kuat, menutup kekosongan norma, menjamin kepastian dan perlindungan hukum, serta memastikan akuntabilitas negara dalam penyelenggaraan program. Oleh sebab itu, pengaturan pada tingkat Undang-Undang merupakan pilihan yang rasional dan konstitusional,

serta sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan (welfare state) yang dianut oleh Indonesia.

Dari perspektif ratio legis, landasan yuridis pengaturan program makan bergizi gratis menunjukkan bahwa pembentukan norma hukum tersebut didorong oleh kebutuhan untuk menginstitutionalisasi kewajiban negara dalam bentuk aturan yang mengikat. Ratio legis tidak hanya terletak pada tujuan sosial dan filosofis program, tetapi juga pada kebutuhan akan kepastian hukum dan akuntabilitas penyelenggaraan program. Dengan diaturnya program makan bergizi gratis dalam Undang-Undang, negara menetapkan kerangka hukum yang mengatur subjek penerima manfaat, kewenangan penyelenggara, mekanisme pendanaan, serta pengawasan pelaksanaan, sehingga program tersebut memiliki landasan hukum dengan jelas dan dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis.

