

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk terbesar keempat di dunia menghadapi berbagai tantangan dalam upaya meningkatkan kualitas hidup rakyatnya, terutama di bidang kesehatan dan pendidikan. Salah satu fokus utama pemerintah adalah memastikan pemenuhan gizi yang cukup bagi anak-anak, karena gizi yang baik berperan penting dalam perkembangan fisik dan kognitif anak-anak, serta turut menentukan kualitas sumber daya manusia Indonesia di masa mendatang. Hak anak atas pangan yang aman dan bergizi merupakan dasar penting untuk mendukung tumbuh kembang yang optimal serta menjaga martabat manusia. Prinsip ini telah diakui secara universal melalui Konvensi PBB tentang Hak Anak (CRC) dan dijamin secara konstitusional dalam Pasal 28B ayat (2) UUD NRI 1945.

Pemenuhan hak anak atas pangan bukan hanya merupakan tanggung jawab moral negara, tetapi juga merupakan kewajiban hukum yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Pemerintah berkewajiban menjamin setiap anak mendapatkan akses terhadap pangan yang sehat, aman, serta bergizi seimbang.. Komitmen ini sejalan dengan tujuan pembangunan berkelanjutan (Sustainable Development Goals/SDGs), khususnya tujuan ke-2, yaitu mengakhiri kelaparan serta memastikan ketahanan pangan dan gizi yang baik bagi seluruh lapisan masyarakat. ¹

¹Ontran Sumantri Riyanto, Mei Rianita Elfrida Sinaga, *Penegakan Hak Anak Atas Makanan Aman Dan Sehat: Studi Kasus Keracunan Dalam Program Makan Bergizi Gratis Ditinjau Dari Tanggung Jawab Negara*, *Juris Humanity: Jurnal Riset dan Kajian Hukum HAM 1 Pusat Studi HAM dan Humaniter Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram*, 2025, h. 1-2.

Program makan bergizi gratis diinisiasi sebagai kebijakan strategis nasional untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia sejak usia dini. Pemerintah memandang bahwa asupan gizi yang baik di sekolah dasar dan menengah merupakan faktor penting dalam menunjang prestasi belajar, kesehatan, dan produktivitas generasi muda. Program ini juga merupakan wujud tanggung jawab negara dalam melindungi kelompok rentan dari ancaman kekurangan gizi dan kemiskinan struktural. Gagasan program makan bergizi gratis secara eksplisit disampaikan oleh Presiden Prabowo Subianto dalam visi-misi pemerintahan periode 2024–2029 sebagai “investasi bagi generasi emas Indonesia.”

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2025, pemerintah telah mengalokasikan dana sebesar Rp55 triliun untuk mendukung pelaksanaan program ini. Program tersebut dilaksanakan melalui 190 Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) yang tersebar di seluruh Indonesia, dengan alokasi dana sebesar Rp10.000 per porsi. Setiap porsi makanan terdiri dari komponen gizi yang telah dianjurkan oleh Kementerian Kesehatan, yakni nasi, lauk pauk yang dapat berupa protein hewani atau nabati, sayuran, dan buah-buahan. Sebagai contoh, porsi nasi yang disarankan adalah sekitar 150 gram atau setara dengan tiga centong nasi, sedangkan lauk pauk bisa berupa ikan, ayam, telur, atau tempe. Sayuran disarankan sebanyak 150 gram, dan buah-buahan sekitar 100 gram per porsi.²

² Syamsul Bahri ZR, *Implementasi Program Makan Bergizi Gratis Di Kabupaten Pinrang (Analisis Siyasaah Syar'iyah)*, Skripsi, 2025, h. 2-3.

Program makan bergizi gratis bertujuan untuk meningkatkan status gizi anak-anak, yang pada gilirannya akan mendukung kemampuan kognitif, fisik, serta sosial mereka. Kecukupan gizi anak di sekolah terbukti meningkatkan konsentrasi, daya tahan tubuh, serta kualitas pendidikan secara keseluruhan. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa anak-anak yang mendapatkan asupan gizi yang memadai cenderung memiliki prestasi akademik yang lebih baik serta tingkat kehadiran yang lebih stabil di sekolah. Sebaliknya, kekurangan gizi dapat berdampak buruk pada perkembangan mental dan fisik anak, yang akhirnya menghambat proses pembelajaran dan perkembangan sosial mereka. Dan gagasan Program makan bergizi gratis ini berakar pada cita-cita konstitusional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengamanatkan pemerintah untuk “mencerdaskan kehidupan bangsa” dan “memajukan kesejahteraan umum.” Secara normatif, hak atas pangan dan gizi merupakan bagian dari hak asasi manusia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28A hingga Pasal 28H UUD 1945 yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia.

Pemerintah Indonesia menyadari bahwa pemenuhan gizi yang optimal bagi anak-anak, terutama pada usia sekolah, merupakan faktor penting dalam pembangunan sumber daya manusia. Program makan bergizi gratis ini merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mengatasi masalah gizi buruk, stunting, serta ketimpangan akses terhadap makanan bergizi di kalangan masyarakat, khususnya di daerah-daerah yang kurang mampu. Selain itu, pemerintah berharap program ini dapat menurunkan angka absensi, meningkatkan konsentrasi belajar, dan mendorong siswa untuk mengadopsi gaya hidup sehat.

Program makan bergizi gratis termasuk kedalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2025–2029, sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025, menempatkan program Pemberian Makan Bergizi bagi Siswa, Santri, Ibu Hamil, Ibu Menyusui, dan Balita sebagai kegiatan prioritas utama. Program ini dianggap memiliki daya ungkit tinggi dalam mencapai sasaran pembangunan nasional, khususnya penurunan angka kemiskinan, peningkatan kualitas sumber daya manusia, serta pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan. Penetapan kegiatan ini mencerminkan komitmen negara untuk memperkuat fondasi pembangunan manusia melalui pemenuhan akses gizi yang cukup dan seimbang bagi kelompok masyarakat yang memiliki peran penting dalam menentukan masa depan bangsa.

Kegiatan Prioritas Utama dalam RPJMN tersebut dirancang secara terintegrasi dengan memperhatikan kontribusi kementerian/lembaga, pemerintah daerah, BUMN, sektor swasta, dan seluruh pemangku kepentingan, sehingga implementasinya memiliki konsistensi arah dan berdampak nyata terhadap percepatan pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dalam konteks pelaksanaan Kegiatan Prioritas Utama tersebut, RPJMN juga menetapkan Proyek Strategis Nasional sebagai instrumen operasional yang berfungsi memastikan terlaksananya program-program utama, termasuk Program Makan Bergizi Gratis. Proyek-proyek strategis dirumuskan melalui prosedur yang transparan, terukur, dan akuntabel serta selaras dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan tujuan konstitusi untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera.

Program Makan Bergizi Gratis ditempatkan sebagai proyek strategis yang tidak hanya bertujuan meningkatkan kualitas gizi masyarakat, tetapi juga memperkuat sektor-sektor kunci seperti ketahanan pangan, swasembada energi dan air, hilirisasi industri, serta pemerataan pembangunan. Program ini sekaligus berhubungan erat dengan Prioritas Nasional 3 yang menekankan pembangunan infrastruktur berkualitas dan transformasi ekonomi melalui kewirausahaan, industri kreatif, serta sektor agromaritim yang terintegrasi dengan pusat-pusat produksi, di mana penyediaan pangan bergizi menjadi bagian dari strategi besar peningkatan kualitas pelayanan dasar untuk membangun SDM yang unggul.

Kemudian pada RPJMN 2025–2029 menegaskan bahwa intervensi kebijakan terkait pemenuhan gizi merupakan bagian penting dari Prioritas Nasional 4, yaitu pembangunan manusia berkualitas. Pemberian makan gratis untuk menghasilkan generasi yang sehat, pintar, dan produktif pada akhirnya menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi, percepatan pengentasan kemiskinan, serta peningkatan kualitas modal manusia. Intervensi ini mencakup dua komponen besar, yaitu pemberian makan bergizi kepada kelompok sasaran dan penguatan ekosistem pendukung yang menjamin keberlanjutan program. Program ini didasarkan pada pandangan bahwa kecukupan asupan zat gizi merupakan prasyarat fundamental bagi pembangunan manusia, sedangkan keterbatasan akses masyarakat terhadap pangan bergizi serta rendahnya literasi nutrisi masih merupakan hambatan struktural yang harus diatasi. Oleh karena itu, program makan bergizi gratis dirancang sebagai program quick-wins dengan tujuan jangka pendek untuk membangun sumber daya manusia yang unggul menuju Indonesia Emas 2045.

Program makan bergizi gratis ditujukan kepada empat kelompok penerima, semua siswa dari PAUD hingga SMA/SMK. dan madrasah, para santri di pesantren dan lembaga pendidikan keagamaan, ibu hamil dan menyusui dengan status gizi normal, serta ibu hamil dan balita yang mengalami masalah gizi. Pemenuhan gizi tersebut diberikan dengan mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2019 menetapkan angka kecukupan gizi harian, yakni 20–25% kebutuhan harian melalui makanan bergizi di pagi hari dan 30–35% melalui menu siang hari. Implementasi program menuntut penyediaan makanan dengan prinsip gizi seimbang, aman, beragam, serta memperhatikan preferensi pangan lokal. Karena itu, pengembangan menu berbasis bahan pangan lokal menjadi prioritas utama dengan tetap memastikan kualitas, keberagaman, keamanan, dan keterjangkauan. Pedoman bahan penukar dan variasi menu juga menjadi aspek penting dalam tahap persiapan agar implementasi program dapat berjalan seragam namun tetap adaptif pada kondisi sosial budaya setiap daerah.

Keberhasilan program sangat bergantung pada sistem pemantauan, integrasi layanan pendukung, serta keselarasan dengan program-program lintas sektor. Pemantauan konsumsi, pendidikan gizi, mendorong gaya hidup sehat, pengukuran antropometri, penguatan makanan, dan ketersediaan sumber air dan sanitasi, keamanan pangan, pengelolaan limbah, hingga ketersediaan infrastruktur listrik dan telekomunikasi merupakan bagian integral dari pelaksanaan program. Selain itu, revitalisasi sekolah perlu dilakukan untuk menyediakan fasilitas pendukung seperti dapur transit, sarana penyaluran makanan, dan alat antropometri. Dukungan kelembagaan juga penting, karena penyelenggaraan program membutuhkan dasar

hukum berupa regulasi setingkat undang-undang atau peraturan presiden agar pelaksanaannya di daerah memiliki landasan operasional yang kuat dan seragam. Pemenuhan kebutuhan bahan pangan harus melibatkan petani, peternak, UMKM, dan koperasi secara aktif untuk membangun rantai pasok pangan yang efisien, memperkuat ekonomi lokal, serta menjamin keberlanjutan pasokan. Untuk menghindari hambatan birokrasi, mekanisme pengadaan yang sederhana, efektif, dan terstandar diperlukan, termasuk opsi kontrak pengadaan lintas tahun guna memastikan ketersediaan bahan pangan tidak terputus.

Secara keseluruhan, program pemberian makan bergizi gratis dan penguatan ekosistem pendukungnya merupakan kebijakan pembangunan yang dirancang secara komprehensif dan multisektor untuk menjawab tantangan struktural pembangunan manusia di Indonesia. Program ini tidak hanya memprioritaskan pasokan makanan yang sehat, tetapi juga membangun sistem sosial-ekonomi yang melibatkan pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat guna memperkuat ketahanan pangan, mendukung pemerataan pembangunan, meningkatkan kualitas SDM, serta mempercepat pencapaian tujuan nasional sebagaimana diarahkan dalam RPJMN 2025–2029.

Urgensitas pada program makan bergizi gratis terletak pada upaya negara memenuhi tanggung jawab konstitusionalnya dalam mewujudkan ketahanan gizi nasional dan menanggulangi permasalahan stunting serta gizi buruk tingkat stunting di Indonesia masih tinggi, menurut data Kementerian Kesehatan nasional pada tahun 2024 mencapai 21,5%, jauh di atas target global 14% (Kemenkes, 2024, PDF Laporan Status Gizi Indonesia 2024). Oleh karena itu, program nutrisi gratis

menjadi solusi strategis untuk memperkuat asupan gizi bagi anak sekolah dasar, menekan angka putus sekolah akibat kemiskinan, serta meningkatkan kemampuan bersaing sumber daya manusia Indonesia. Selain itu, program ini juga menjadi bentuk pelaksanaan dari prinsip welfare state di mana negara berkewajiban tidak hanya melindungi, tetapi juga aktif menjamin terpenuhinya hak sosial-ekonomi warganya.

Namun, di balik tujuan tersebut, Program makan bergizi gratis di lapangan menimbulkan beberapa masalah penting, baik dari aspek tata kelola maupun aspek hukum. Kasus keracunan massal yang terjadi pada peserta program makan bergizi gratis di berbagai daerah menjadi sorotan publik dan memunculkan pertanyaan tentang efektivitas, pengawasan, dan tanggung jawab pemerintah terhadap akibat yang ditimbulkan. Berdasarkan pemberitaan media, sedikitnya 16.000 orang dilaporkan mengalami keracunan makanan yang bersumber dari paket makan bergizi gratis hingga akhir Oktober 2025, terdapat kurang lebih 16.109 Orang Keracunan makan bergizi gratis dan dibulan Oktober menjadi bulan dengan lonjakan tertinggi.³ Salah satu kasus menonjol terjadi di SDN Meruya Selatan 01 Jakarta Barat, di mana lebih dari 20 siswa dilarikan ke rumah sakit setelah menyantap menu makan bergizi gratis. Kasus serupa juga dilaporkan di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Lebong, di mana ratusan siswa mengalami gejala keracunan akibat dugaan minimnya pengawasan proses penyediaan makanan.⁴

³ 16.109 Orang Keracunan MBG, Oktober Jadi Bulan dengan Lonjakan Tertinggi, diakses pada tanggal 11 November 2025.

⁴ Kasus Keracunan MBG di Sleman dan Lebong, Pakar UGM Sebut Minimnya Pengawasan Proses Penyiapan Makanan Higienis - Universitas Gadjah Mada, diakses pada tanggal 11 November 2025.

Kejadian-kejadian tersebut memperlihatkan adanya kelemahan mendasar dalam mekanisme pelaksanaan dan pengawasan program makan bergizi gratis, terutama dalam hal keamanan pangan dan tanggung jawab hukum penyelenggara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan) dalam Pasal 67 menyatakan bahwa setiap pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pangan wajib menjamin keamanan, mutu, serta nilai gizi dari pangan yang dihasilkan. Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, diatur kewajiban pemerintah untuk menjamin keamanan, kualitas, serta kebenaran informasi terkait produk dan jasa yang beredar di pasar. Pemerintah juga bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap produk... dan jasa yang dipasarkan untuk menghindari terjadinya kerugian bagi konsumen.

Fakta adanya berbagai insiden keracunan pada peserta program makan bergizi gratis menunjukkan bahwa terdapat kelemahan signifikan dalam tata kelola kebijakan publik yang seharusnya memastikan standar keamanan pangan secara ketat. Dari sudut pandang hukum, kondisi ini menimbulkan persoalan penting terkait pihak yang seharusnya bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan program tersebut. Meskipun UU Pangan, UU Perlindungan Konsumen, dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah mengatur tanggung jawab umum penyelenggara pelayanan publik, namun belum terdapat ketentuan yang secara khusus mengatur pertanggungjawaban hukum pemerintah dalam penyelenggaraan program makan bergizi gratis.

Kekosongan norma ini menyebabkan ketidakpastian mengenai dasar hukum untuk menuntut pertanggungjawaban, batas kewajiban penyelenggara program, serta perlindungan hukum yang seharusnya diterima masyarakat ketika mengalami kerugian akibat kebijakan negara. Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan untuk menelaah ratio legis pengaturan program makan bergizi gratis serta tanggung jawab hukum penyelenggara program makan bergizi gratis yang merugikan masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa ratio legis pengaturan program makan bergizi gratis?
2. Apa tanggung jawab hukum penyelenggara program makan bergizi gratis yang merugikan masyarakat?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui ratio legis pengaturan program makan bergizi gratis.
2. Untuk mengetahui tanggung jawab hukum penyelenggara program makan bergizi gratis yang merugikan masyarakat.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis, Penelitian ini diharapkan dapat membantu dalam hukum administrasi negara dan perlindungan konsumen.
2. Manfaat Praktis, diharapkan dari penelitian ini dapat membantu pemerintah dan pihak-pihak terkait meningkatkan efektivitas dan pengawasan program makan bergizi gratis. Ini juga dapat memberikan informasi tentang perbaikan yang diperlukan untuk sistem akuntabilitas, pengawasan, dan koordinasi antarinstansi yang terlibat dalam program untuk mengurangi

potensi kerugian bagi masyarakat, terutama anak-anak, yang merupakan sasaran utama program.

1.5 Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan analisis terhadap beberapa skripsi maupun tesis hukum yang telah disusun sebelumnya, peneliti mengidentifikasi adanya sejumlah karya yang memiliki kaitan dan kesamaan fokus pembahasan dengan penelitian ini. Adapun skripsi dan tesis tersebut, diantaranya:

Syamsul Bahri ZR, Skripsi, Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Parepare, 2025: Pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis di Kabupaten Pinrang (Analisis Siyasa Syar'iyah). Fokus masalahnya adalah sebagai berikut: 1) Bagaimana program makan bergizi gratis dilaksanakan di Kabupaten Pinrang; 2) Bagaimana Analisis Siyasa Syar'iyah menetapkan peraturan hukum untuk pelaksanaannya. Penelitian ini menggunakan penelitian lapangan sebagai pendekatan penelitian kualitatif yang luas. Menurut hasil penelitian, 1) Program Makan Bergizi Gratis di Kabupaten Pinrang dilaksanakan melalui tahapan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Menurut Petunjuk Teknis, perencanaan program dilakukan melalui koordinasi awal. Tahap pelaksanaan menunjukkan kesiapan pelaksana, sementara sekolah diawasi secara langsung untuk memastikan program berjalan sesuai ketentuan. Selanjutnya, sekolah dinilai memiliki tingkat partisipasi yang tinggi dalam pelaksanaan program, didukung oleh kepala sekolah, guru, komite sekolah, serta orang tua siswa. Selain itu, keterlibatan UMKM lokal dalam penyediaan bahan makanan turut mendorong pertumbuhan ekonomi setempat. 2) Perundang-

undangan seperti UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Presiden No. 83 Tahun 2017 dan 2024, dan instruksi presiden yang dibuat oleh Badan Gizi Nasional (BGN) dengan bantuan analisis BPHN adalah dasar hukum Program Makan Bergizi Gratis. Karena tujuannya untuk menjaga dan meningkatkan kesehatan generasi muda, menurunkan angka stunting, dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia, kebijakan ini dianggap sebagai bentuk masalah "ammah" (kemaslahatan umum) yang sah secara syariat dari perspektif Siyasa Syar'iyah. Prinsip dasar maqashid syariah, terutama dalam hal pemeliharaan jiwa (hifz al-nafs) dan akal (hifz al'aql), menjadi dasar program ini.

Steven Jefferson Mallasak, Implementasi Program Food Estate sebagai bagian dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Ketahanan Pangan untuk Transformasi Sosial dan Perekonomian Nasional dalam Perspektif Negara Kesejahteraan. Tes untuk Program Magister Hukum dan Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia di Jakarta, 2024. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Ketahanan Pangan, rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Apakah program Food Estate dimasukkan ke dalamnya? (2) Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 24 Tahun 2020 tentang Penyediaan Kawasan Hutan, bagaimana program Food Estate dapat mengubah masyarakat dan ekonomi negara? Metode penelitian yang digunakan adalah melakukan penelitian ilmiah tentunya harus mengadopsi metode, karena salah satu karakteristik ilmu pengetahuan adalah penerapan metode tersebut. Metode sendiri berarti proses penyelidikan yang dilakukan berdasarkan rencana yang telah ditentukan.

Sementara itu, penelitian hukum yang peneliti lakukan berjudul Tanggung Jawab Hukum Penyelenggaraan Program Makanan Bergizi Gratis yang Tersedia di Indonesia Fokus penelitian ini adalah: (1) Bagaimana pertimbangan legalitas Program Makan Bergizi Gratis? dan (2) Bagaimana penyelenggara program bertanggung jawab secara hukum jika program tersebut menyebabkan kerugian bagi masyarakat? Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

1.6 Tinjauan Pustaka

1.6.1 Konsep Pertanggungjawaban Pemerintah

Pemerintah dapat dipahami dalam dua konteks, yaitu dalam arti sempit dan luas. Dalam pengertian sempit, pemerintah merujuk pada kekuasaan eksekutif Presiden, Wakil Presiden, dan Menteri-menteri terdiri dari pemerintah sendiri, yang dijalankan oleh Presiden yang dibantu oleh Wakil Presiden dan para Menteri. Namun, dalam arti yang lebih luas, pemerintah terdiri dari seluruh organ negara, termasuk DPR. Republik dan monarki adalah dua bentuk pemerintahan yang paling umum dikenal.⁵ Dalam monarki, negara dipimpin oleh seorang raja yang menjabat seumur hidup dan kedudukannya turun-temurun, seperti pada Kerajaan Inggris, Belanda, Norwegia, dan Thailand. Sedangkan, dalam sistem republik, negara dipimpin oleh seorang presiden yang dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu, seperti yang terlihat di Indonesia dan Amerika Serikat.

Pemerintah memiliki banyak tugas dan tanggung jawab untuk menjalankan negara., yang bisa dipahami dalam dua pengertian, yakni Pemerintah

⁵ C.S.T. Kansil, S.H. dan Chritine S.T. Kansil, S.H., M.H, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, h. 17,

dalam arti luas mencakup seluruh struktur negara, termasuk legislatif, eksekutif, dan yudikatif; sedangkan pemerintah dalam arti sempit, yaitu hanya mencakup badan eksekutif yang melaksanakan kebijakan dan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif. Dalam konteks ini, yang akan dibahas adalah tanggung jawab pemerintah sebagai administrasi negara, yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan oleh eksekutif. Stephen Leacock menyatakan bahwa kekuasaan eksekutif terkait dengan pelaksanaan undang-undang, yang berarti bahwa eksekutif menjalankan kebijakan negara sesuai dengan yang ditetapkan oleh badan legislatif.

Indonesia adalah negara republik dengan presiden yang dipilih langsung oleh rakyat untuk jabatan lima tahun. Presiden dapat dipilih kembali setelah masa jabatannya berakhir sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Dalam sistem ini, pemerintah bertanggung jawab utama untuk menyediakan layanan masyarakat seperti kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan, dan kesempatan kerja. Tanggung jawab tersebut didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dan mencakup perlindungan hak asasi manusia, termasuk hak warga negara untuk pelayanan publik yang adil dan merata.⁶

Kewajiban pemerintah dalam memberikan pelayanan publik, atau *bestuurszorg*, mengarah pada keterlibatan aktif pemerintah dalam kehidupan warga negara, atau *staatsbemoeyenis*. Pemerintah harus memastikan bahwa layanan yang diberikan dapat memenuhi berbagai kebutuhan dasar masyarakat. Kewenangan diskresi yang dimiliki oleh pemerintah memungkinkan fleksibilitas dalam menangani berbagai masalah yang muncul di masyarakat dengan cepat dan tepat.

⁶ *Ibid*, h. 18.

Fungsi pelayanan publik ini memang tidak mudah ditentukan, karena setiap permasalahan sosial yang dihadapi oleh masyarakat seringkali membutuhkan kebijakan yang spesifik dan responsif.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Tanggung jawab dapat didefinisikan sebagai bertanggung jawab atas segala sesuatu yang timbul akibat suatu tindakan. Dalam pengertian yang lebih luas, bertanggung jawab berarti memikul konsekuensi dari segala tindakan atau keputusan yang diambil, Tanggung jawab berarti menanggung segala akibat dari tindakan tersebut, baik yang disengaja maupun tidak disengaja. Tanggung jawab bersifat kodrati, artinya setiap orang memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya. Tanggung jawab juga merupakan sifat manusia yang beradab, yang menyadari efek baik atau buruk dari setiap tindakan dan percaya bahwa orang lain berhak mendapatkan keadilan atau kompensasi atas tindakannya.

Dalam konteks hukum, Ridwan Halim mendefinisikan Jika seseorang menjalankan peran yang melibatkan hak, kewajiban, atau kekuasaan, mereka memiliki tanggung jawab hukum, yang berarti mereka harus bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, baik dalam hal perilaku maupun keputusan yang diambil. Purbacaraka menyatakan bahwa tanggung jawab hukum berasal dari penggunaan hak atau pelaksanaan kewajiban, yang pada dasarnya harus disertai dengan pertanggungjawaban, baik dalam pelaksanaan kewajiban maupun dalam penggunaan kekuasaan.⁷

⁷ Julista. Mustamu, *Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah (Kajian Tentang Ruang Lingkup Dan Hubungan Dengan Diskresi)*, Jurnal Sasi Vol.20 No.2 Bulan Juli - Desember 2014, h. 22-23.

Namun, dalam pemerintahan modern, tugas eksekutif jauh lebih kompleks dan melibatkan lebih banyak aspek daripada sekadar pelaksanaan undang-undang. Pemerintah Indonesia saat ini menghadapi banyak masalah, terutama dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan negara, yang dianggap masih jauh dari harapan masyarakat. Terlepas dari fakta bahwa Indonesia telah mengadopsi gagasan tata kelola pemerintahan yang baik, atau tata kelola yang baik, masih banyak ditemukan penyimpangan dalam pelaksanaan pemerintahan, baik yang tertulis maupun yang tidak. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas aparatur negara dapat menghasilkan tata kelola pemerintahan yang baik. Pemerintah harus mampu lebih aktif dalam mengambil kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang, tidak hanya sekadar bertindak berdasarkan peraturan yang ada.

Pergeseran dari konsep *government* menuju *governance* ini bertujuan menciptakan pemerintahan yang lebih responsif terhadap aspirasi masyarakat. Pemerintah yang baik harus mampu menyerap aspirasi rakyat, menjalankan amanah dengan profesionalisme, dan bertanggung jawab atas setiap kebijakan dan keputusan yang dibuat. Asas legalitas, yang menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berlandaskan hukum, merupakan prinsip penting dalam negara hukum. Dalam hukum administrasi, asas ini diterjemahkan sebagai *wetmatigheid van bestuur*, yang bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan sesuai dengan hukum yang berlaku dan memastikan bahwa ada keadilan dan kepastian hukum di hadapan hukum.⁸

⁸ *Ibid*, h. 23-24.

Konsep Governmental Liability atau pertanggungjawaban pemerintahan sering kali disamakan dengan State Liability, yang merujuk pada kewajiban negara atau pemerintah dalam memenuhi tuntutan hukum terkait perbuatan yang merugikan masyarakat atau individu. Menurut Governmental Liability yang ditulis oleh J.J. Van Der Gouw, negara, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-badan yang menjalankan fungsi pemerintahan, bisa dimintai pertanggungjawaban apabila melakukan tindakan yang melanggar hukum baik secara hukum perdata maupun administratif. Otto Depenheuer juga menyebutkan bahwa dalam Pasal 131 Konstitusi Weimar, negara bertanggung jawab secara hukum secara umum atas kesalahan yang dilakukan oleh pemerintahannya, sebelum dilanjutkan dengan langkah perdata yang dapat membawa pejabat tersebut ke pengadilan perdata.

Secara umum, Governmental Liability berarti kewajiban negara atau pejabat pemerintah untuk memenuhi hak-hak yang dilanggar atau memberikan kompensasi atas kerugian yang diakibatkan oleh kebijakan atau tindakan pemerintah. Pertanggungjawaban ini bisa berupa pembayaran ganti rugi, penerbitan atau pencabutan keputusan atau peraturan, atau langkah lain untuk memperbaiki kesalahan yang terjadi. Konsep ini berfokus pada tanggung jawab perdata dan administrasi, sementara tanggung jawab pidana hanya dikenakan pada pejabat yang melakukan pelanggaran hukum yang bersifat kriminal, seperti korupsi atau kejahatan lainnya.⁹

⁹ Safi, Konsep Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan sebagai Sarana Mewujudkan Good Governance di Indonesia, Pamator, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2010, h. 175-176.

Dalam ranah hukum administrasi, *Governmental Liability* berkaitan dengan tindakan pemerintah yang melanggar hukum, baik itu berupa keputusan yang tidak sesuai bertentangan dengan undang-undang atau bertentangan dengan etika tata pemerintahan. Sebagai contoh, jika kebijakan atau keputusan pemerintah melanggar peraturan administrasi dapat membatalkan atau menolak keputusan pemerintah jika tidak sesuai dengan perundang-undangan atau bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang baik. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme mengatur hal ini. Pemerintah juga berkewajiban memberikan ganti rugi atau rehabilitasi kepada masyarakat jika kebijakan tersebut menimbulkan kerugian.

Di Indonesia, *Governmental Liability* menjadi bagian penting dari sistem hukum yang mengadopsi prinsip negara hukum (*Rechtsstaats*). Pemerintah yang bertanggung jawab atas kewajiban dan tugasnya harus mematuhi hukum, menjaga hak-hak warga negara, dan memastikan kebijakan yang diambil tidak merugikan masyarakat. Dalam hal ini, prinsip *Governmental Liability* berfungsi sebagai penyeimbang antara kewenangan pemerintah dan hak-hak masyarakat. Pemerintah tidak hanya berhak mengatur dan memungut pajak, tetapi juga penting untuk memastikan bahwa tindakan yang diambil tidak akan berdampak negatif pada pihak lain. Oleh karena itu, prinsip *Governmental Liability* memberi ruang bagi partisipasi masyarakat dalam memastikan bahwa kebijakan pemerintah sesuai dengan hukum dan tidak berdampak negatif pada kepentingan umum.¹⁰

¹⁰ *Ibid*, h. 177-178.

Perihal kewenangan pemerintah dalam membuat keputusan, termasuk penggunaan diskresi, adalah bagian yang tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan negara. Kekuasaan diskresi memberikan kebebasan kepada pemerintah untuk membuat keputusan dalam situasi tertentu yang tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang. Meskipun peraturan saat ini tidak merincinya, Philip M. Hadjon menjelaskan bahwa diskresi mencakup kebebasan untuk membuat keputusan yang sah. Dalam hal ini, diskresi memungkinkan pemerintah untuk menilai situasi secara mandiri dan membuat keputusan yang dianggap paling tepat dalam menghadapi masalah tersebut.

Diskresi ini harus dilaksanakan dengan pertanggungjawaban yang jelas, sesuai dengan prinsip *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Setiap penggunaan kewenangan, baik yang berupa kebijakan atau tindakan administrasi, harus diiringi dengan tanggung jawab yang penuh, yang mencerminkan transparansi dan keadilan. Oleh karena itu, kewenangan diskresi yang diberikan kepada pemerintah harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan hukum yang berlaku, dan setiap keputusan yang diambil harus mampu mempertanggungjawabkan kepentingan masyarakat. Kewenangan diskresi memungkinkan pemerintah untuk membuat keputusan yang tepat dalam menghadapi situasi yang berubah-ubah. Pendekatan ini sesuai dengan pandangan negara yang mewajibkan pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan warganya, dengan memastikan akses terhadap kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan perlindungan sosial.

Konsep pertanggungjawaban pemerintah adalah aspek yang sangat penting dalam sistem pemerintahan demokratis. Pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan layanan yang optimal kepada publik, serta memenuhi hak-hak dasar publik. Dengan ditetapkannya kebijakan wajib dipertanggungjawabkan serta diimplementasikan berdasarkan asas keterbukaan serta keadilan. Dalam hal ini, pertanggungjawaban pemerintah meliputi unsur administratif, hukum, serta kemasyarakatan, dimana perlu dijalankan untuk mempertahankan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Keterlibatan aktif pemerintah dalam kehidupan sosial dan mengatur aset negara wajib diimplementasikan secara bertanggung jawab, baik terhadap rakyat maupun terhadap hukum yang berlaku.

1.6.2 Teori Kesejahteraan Masyarakat

Dalam teori welfare state, kesejahteraan masyarakat memiliki beragam definisi yang dikemukakan oleh berbagai tokoh dan lembaga internasional. Bentham, seorang filsuf dari abad ke-18, mengemukakan bahwa tanggung jawab pemerintah merupakan untuk menjamin "kesejahteraan maksimal untuk jumlah besar" dari warganya. Dalam pemikiran Bentham, menerapkan konsep utility (kegunaan) untuk menguraikan gagasan bahagia serta sejahtera, yang berlandaskan pada asas utilitarianisme. Menurut prinsip ini, satu hal dianggap baik adalah yang mampu menambah kebahagiaan, sementara yang menimbulkan penderitaan

dianggap buruk. Hal ini menjadi dasar dari pemikiran *welfare state* yang berfokus pada pemenuhan kebutuhan warga untuk meningkatkan kesejahteraan kolektif.¹¹

Berdasarkan United Nations Development Program (UNDP), kesejahteraan dijelaskan sebagai kapasitas dalam meningkatkan alternatif kehidupan, meliputi adanya keterlibatan pada proses penetapan kebijakan masyarakat. Hal tersebut menunjukkan kesejahteraan tidak terbatas pada melibatkan pemenuhan keperluan material, melainkan sebagai aspek sosial, seperti kebebasan untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik dan sosial. Di sisi lain, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) menjelaskan kesejahteraan sebagai keadaan di mana individu maupun publik dapat mencukupi hak dasar mereka dalam mempertahankan serta meningkatkan keberlangsungan hidup yang layak. Definisi ini juga tercermin dalam UUD 1945, menyatakan bahwa pentingnya pemenuhan hak pokok bagi seluruh warga negara.

Kesejahteraan sosial merupakan tujuan utama bagi banyak negara, dengan indikator misalnya rata – rata pendapatan, usia, dan jenjang pendidikan yang diperoleh sebagai pengukur utama. Konsep kesejahteraan sosial mencakup pemenuhan keperluan masyarakat, finansial, edukasi, serta kondisi fisik, yang merupakan fondasi keberlangsungan kehidupan. Dalam konteks ini, National Association of Social Workers (NASW) di Amerika merumuskan social welfare sebagai mekanisme yang menyediakan berbagai kegiatan juga layanan untuk mendukung publik mencukupi keperluan masyarakat dan finansial dasar mereka.¹²

¹¹ Oman Sukmana, *Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)*, Jurnal Sospol, Vol 2 No.1, 2016, h. 103.

¹² Chales Zhastrow, *Introduction To Social Work And Social Welfare*, Belmont: Cengage Learning, 2010. h. 3.

Terkait model penyelenggaraan kesejahteraan sosial, terdapat tiga pendekatan utama yang dikenal. Pertama, yaitu model kesejahteraan residual, membatasi keterlibatan negara dalam bidang kesejahteraan masyarakat, lebih mengutamakan sektor swasta. Kedua, model kesejahteraan institusional atau universal, menggarisbawahi fungsi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan social secara komprehensif. Ketiga, model kesejahteraan berbasis asuransi sosial, memandang kesejahteraan sebagai sarana dalam mendorong produktivitas penerima manfaat melalui keterpaduan peran antara negara, sektor bisnis, dan tenaga kerja.¹³

Teori kesejahteraan sosial berfokus pada pencapaian keadaan ketika setiap subjek, baik perorangan maupun kelompok dalam tatanan kemasyarakatan, mampu mencukupi kebutuhan pokok serta memperoleh kualitas hidup yang memadai. Kesejahteraan mencakup berbagai aspek, tidak terbatas materi seperti penghasilan dan tempat tinggal, tetapi juga aspek non-materi seperti kesehatan, pendidikan, dan hubungan sosial yang harmonis. Secara bahasa, istilah "sejahtera" merujuk pada keadaan yang aman, selamat, makmur, dan bebas dari kesulitan. Secara filosofis, kesejahteraan mengacu pada kehidupan bebas dari kemiskinan, ketakutan, kebodohan, dan kekhawatiran, di mana setiap individu memiliki jaminan kehidupan yang sehat secara jasmani dan rohani.

Dalam KBBI Kesejahteraan masyarakat didefinisikan sebagai kondisi yang aman, sentosa, dan makmur. Secara lebih luas, kesejahteraan mengacu pada

¹³ Darmawan Tribowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006, h. 29.

keadaan di mana individu merasa kehidupannya terpenuhi tanpa adanya hambatan atau kesulitan. Rasa sejahtera ini muncul ketika seseorang terbebas dari ketakutan, tekanan hidup, kemiskinan, dan berbagai bentuk kekhawatiran lainnya.¹⁴ Kesejahteraan masyarakat tercapai saat terdapat ketersediaan atas barang, jasa, serta peluang yang dapat dinikmati oleh setiap lapisan masyarakat. Pemerintah Indonesia mendefinisikan kesejahteraan sebagai kondisi di mana kebutuhan ekonomi, sosial, serta spiritual rakyat dapat tercukupi, membuka peluang bagi tercapainya taraf hidup yang bermartabat, peningkatan kapasitas pribadi, serta pelaksanaan peran sosial dalam masyarakat. Kesejahteraan masyarakat juga dapat diartikan sebagai terwujudnya keterpenuhan kebutuhan pokok, seperti pangan, pendidikan, dan kesehatan, sementara lawan dari kesejahteraan adalah kesedihan atau kesulitan hidup.

Kondisi sejahtera masyarakat mengharuskan tercukupinya kebutuhan dasar individu, mencakup kebutuhan pokok seperti pangan, sandang, tempat tinggal, kesehatan, serta keselamatan. Selain itu, kebutuhan penunjang yang mencakup fasilitas transportasi, data, komunikasi, serta kebutuhan pelengkap seperti fasilitas rekreasi serta hiburan juga penting dalam mewujudkan kesejahteraan. Semua kebutuhan tersebut, yang bersifat materi, berkontribusi pada tercapainya kesejahteraan yang juga bersifat materi. Namun, masyarakat miskin sering kali tidak merasakan kesejahteraan ini, karena pendapatan yang terbatas,

¹⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, h. 270.

yang menyulitkan mereka dalam mencukupi kebutuhan pokok, antara lain pangan juga hunian.

Mencapai kesejahteraan merupakan tujuan yang diinginkan oleh masyarakat di seluruh dunia, namun kendala utama berada di cara untuk mendefinisikan serta merealisasikannya. Kesejahteraan bukan hanya dapat tercapai melalui pemenuhan kebutuhan material individu, tetapi juga dengan memperhatikan kebutuhan non-materi. Pada perspektif ekonomi nonklasik, kebutuhan non-materi sering dianggap kurang penting karena kesulitan dalam pengukurannya. Namun, kenyataannya, faktor-faktor seperti moralitas, kesejahteraan sosial, kedamaian mental, kebahagiaan dalam keluarga dan masyarakat, serta penurunan tingkat kriminalitas, memiliki peran yang setara dengan keterpenuhan kebutuhan ekonomi untuk mewujudkan kondisi sejahtera.¹⁵

Ada banyak faktor yang memengaruhi kesejahteraan masyarakat, baik faktor internal, eksternal, maupun manajerial. Faktor dari luar mencakup kelancaran dalam menjangkau institusi keuangan, kesempatan memperoleh program bantuan negara, ketersediaan fasilitas pembiayaan untuk produk maupun perlengkapan, serta posisi hunian yang strategis. Faktor manajerial keluarga yang berpengaruh mencakup perencanaan keuangan yang baik, pembagian tugas yang efektif, dan pengontrolan kegiatan rumah tangga yang efisien.

Secara keseluruhan, kualitas hidup masyarakat mencakup lebih dari sekadar kecukupan materi. Pencapaiannya juga bergantung pada pengelolaan yang

¹⁵ Paul A. Samuelson dan William D. Nordhaus, *Ilmu Makro Ekonomi*, Terjemahan Haris Munanda, Jakarta: Media Global Edukasi, 2004, h. 127.

baik terhadap faktor-faktor sosial, mental, dan spiritual yang mendukung terciptanya kehidupan yang lebih berkeadilan, proporsional, dan serasi. Dengan demikian, program-program pemerintah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan, seperti pemberian bantuan sosial, perluasan keterjangkauan layanan pendidikan juga kesehatan, disertai peningkatan pendapatan masyarakat, harus mempertimbangkan semua aspek kehidupan sosial, baik dalam aspek material atau nonmaterial.¹⁶

Dalam perspektif ekonomi, kemakmuran sering dipahami sebagai keuntungan nyata, saat perorangan memiliki kecukupan hidup serta kesempatan untuk memenuhi kebutuhan dasar yang memadai. Definisi teknis kesejahteraan masyarakat mengacu pada pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat, antara lain makanan, pakaian, hunian, dan juga keterjangkauan layanan kesehatan dan pendidikan yang berkualitas dan terjangkau. Kesejahteraan sosial berfokus pada penyediaan pelayanan yang mampu mencukupi kebutuhan setiap subjek agar mereka dapat berfungsi secara optimal dalam masyarakat, serta menikmati kehidupan yang layak dan bermartabat.

Berdasarkan data BPS disebutkan bahwa ada beberapa indikator untuk menilai kesejahteraan rumah tangga, di antaranya meliputi penghasilan rumah tangga, struktur belanja keluarga yang menunjukkan proporsi rumah tangga, taraf pendidikan anggota keluarga, kondisi kesehatan rumah tangga, serta kualitas hunian beserta sarana yang tersedia. Kemudian, Kelle mengemukakan bahwa

¹⁶ Iskandar, dkk, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kesejahteraan Keluarga*, Universitas Sumatra Utara, 2006, h. 138.

kesejahteraan dapat dilihat dari berbagai aspek kehidupan, yaitu: pertama, kualitas materi seperti rumah, makanan, dan kebutuhan lainnya; kedua, kualitas jasmani, misalnya kondisi fisik serta sosial; ketiga, kondisi psikologis yang tercermin dalam tingkat pendidikan serta sosial-budaya; dan keempat, kualitas rohaniah, yang mencakup moralitas, norma, dan keserasian dalam kehidupan sosial.¹⁷

1.6.3 Program Makan Bergizi Gratis

Kebijakan pemberian makanan bergizi tanpa biaya yang diluncurkan oleh pemerintahan Prabowo–Gibran masih menjadi perhatian masyarakat karena dinilai berpotensi memperbaiki kualitas kesehatan serta gizi anak sekolah. Tujuan program tersebut untuk meningkatkan pemenuhan gizi anak melalui penyediaan makanan sehat di sekolah., yang merupakan masalah global karena sekitar 368 juta anak di seluruh dunia menerima manfaat dari program serupa. Berbagai studi memproyeksikan dampak positif dari pemberian makan bergizi di sekolah, namun implementasinya di Indonesia memunculkan sejumlah kekhawatiran.

Studi menunjukkan bahwa sebagian besar pemilih pasangan Prabowo–Gibran memberikan dukungan terhadap kebijakan ini, yang tercermin dari 92,7% partisipan survei yang menyetujui penyediaan makanan bergizi gratis dalam upaya penanganan persoalan gizi pada peserta didik usia sekolah. Program ini dianggap sangat penting terutama bagi keluarga dengan penghasilan rendah, karena berpotensi meringankan tanggungan finansial dan memberikan kesempatan kepada anak-anak mereka untuk memperoleh makanan bergizi yang sebelumnya sulit dijangkau. Namun, meskipun program ini mendapatkan dukungan

¹⁷ *Ibid*, h. Syamsul Bahri ZR, h. 25-26.

besar dari kelompok masyarakat berpendidikan rendah, khususnya bagi pihak yang berasal dari latar belakang ekonomi rendah, sementara individu dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi umumnya menunjukkan sikap yang lebih kritis terhadap implementasi program tersebut.¹⁸

Salah satu yang paling banyak dibicarakan adalah kapasitas pemerintah untuk mengimplementasikannya dengan optimal, mengingat keterbatasan anggaran dan sejarah penyimpangan dalam program sosial sebelumnya. Selain itu, kualitas dan standar makanan yang akan diberikan juga dipertanyakan, terutama terkait keterbatasan alokasi dana sebesar Rp10.000 satu porsi. Terdapat kekhawatiran apakah alokasi anggaran tersebut dapat memastikan terpenuhinya kebutuhan nutrisi atau hanya mengejar kuantitasnya tanpa memperhatikan standar kualitasnya, hal tersebut, menjadi faktor kunci dalam kesehatan anak-anak. Sebagai tambahan, ada kekhawatiran bahwa program ini akan justru menasar anak-anak dari keluarga mampu, bukan yang benar-benar membutuhkan, sehingga berpotensi memperburuk ketimpangan ekonomi yang sudah ada di Indonesia.

Dalam studi ini, sebanyak 57% partisipan menyatakan keyakinannya bahwa program tersebut berpotensi menurunkan tingkat kekurangan pangan, dengan tingkat kepercayaan tertinggi berasal dari mereka yang berpendidikan rendah. Program ini dianggap sangat positif dalam meningkatkan kehadiran anak-anak di sekolah, dengan 87% responden menyatakan bahwa program ini akan meningkatkan kehadiran. Namun, 32% responden menekankan pentingnya

¹⁸ Media Wahyudi Askar, dkk, *Yang Lapar Siapa? Yang Kenyang Siapa? Mitigasi Risiko Program Makan Bergizi Gratis*, Center of Economic and Law Studies (Celios) Jakarta, Indonesia, 2025, h. 5-12.

pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan program, agar kualitas makanan yang disediakan tetap terjaga dan distribusinya terlaksana mengikuti dengan standar yang berlaku. Pengawasan dengan baik juga diharapkan dapat mengurangi potensi penyimpangan praktik koruptif yang berdampak negatif terhadap kebijakan serta anak-anak yang memerlukan bantuan.¹⁹

Di sisi lain, pengawasan, transparansi anggaran dan partisipasi masyarakat juga dianggap penting dalam memastikan keberhasilan program. 16% responden menyoroti perlunya partisipasi masyarakat dalam proses pelaksanaan program, sementara 11% menekankan pentingnya transparansi anggaran. Partisipasi masyarakat akan mendukung penyediaan rekomendasi dan persetujuan bagi program, sementara keterbukaan pengelolaan dana dapat memperkuat tingkat kepercayaan masyarakat kepada pengelolaan kebijakan. Transparansi dan akuntabilitas program ini juga menjadi sorotan penting.²⁰

Pihak berwenang perlu menjamin bahwa alokasi anggaran dapat dikelola secara efektif dan selaras dengan kaidah akuntabilitas, agar program ini tidak menjadi program pencitraan yang membebani fiskal negara tanpa menghasilkan manfaat yang signifikan. Dalam implementasinya, program ini menghadapi tantangan besar terkait distribusi makanan, mengingat Indonesia memiliki wilayah geografis yang luas dan infrastruktur yang belum sepenuhnya mendukung pemerataan distribusi. Hal ini menimbulkan pertanyaan, sejauh mana kebijakan ini dapat mencakup wilayah tertinggal atau terbatas pada area kota yang mudah

¹⁹ *Ibid*, h. 15.

²⁰ *Ibid*, h. 40.

diakses, serta potensi ketidakmerataan distribusi dalam penyebaran manfaat program akan memperburuk persepsi publik bahwa program ini hanya merupakan pencapaian janji kampanye.

Lebih jauh, program makan bergizi gratis ini menawarkan janji besar, mengingat banyak pihak melihatnya sebagai upaya yang berlebihan juga sulit diwujudkan. Berbagai permasalahan mengenai penganggaran, distribusi logistic, pengawasan kualitas, serta efektivitas pelaksanaan harus ditangani lebih dahulu sehingga kebijakan tersebut tidak menambah tekanan fiskal. dan hanya sekadar proyek yang tidak memberikan manfaat berkelanjutan. Studi yang dilakukan oleh CELIOS tentang persepsi publik terhadap program ini menggambarkan adanya ketidakpastian dan kekhawatiran mengenai efektivitas program, meskipun juga ada harapan bahwa program ini akan meringankan beban keluarga miskin, terutama yang berpenghasilan rendah. Tujuan penelitian yaitu untuk memperoleh pemahaman komprehensif mengenai pandangan masyarakat pada penyediaan makanan bergizi gratis, serta untuk mengidentifikasi potensi hambatan dalam implementasinya.

Dalam konteks sosial-ekonomi, program ini berpotensi mempengaruhi rumah tangga berpenghasilan rendah yang berupaya menjamin kecukupan asupan makanan bagi anak-anak mereka. Sebagian besar keluarga dengan pendapatan di bawah 2 juta rupiah per bulan melaporkan sering menghadapi masalah kekurangan makanan. Untuk kelompok ini, program makan bergizi gratis bisa menjadi solusi untuk meringankan pengeluaran keluarga yang selama ini terbebani oleh biaya makan anak-anak. Namun, program ini akan kurang relevan untuk anak-anak dari

keluarga berpenghasilan tinggi, karena mereka sudah dapat memenuhi kebutuhan gizi dengan mudah. Dalam konteks ini, program ini diharapkan dapat lebih terarah dan tepat sasaran. Namun, kritik lain muncul terkait pengelolaan anggaran yang alokasinya bisa jadi lebih efisien jika diprioritaskan kepada keluarga yang benar-benar membutuhkan. Program ini wajib dievaluasi secara seksama, sehingga tidak berpotensi menjadi beban finansial juga tidak memberikan manfaat bagi keuangan negara.

Selanjutnya, tujuan program tersebut untuk memperbaiki permasalahan gizi serta meningkatkan ketersediaan makanan di Indonesia, menghadapi hambatan signifikan dalam mempertahankan mutu dan keselamatan makanan, khususnya saat dilaksanakan berskala luas. Kasus keracunan pangan yang terjadi dalam kebijakan penyediaan pangan secara kolektif, misalnya yang sering terjadi di asrama maupun sekolah, menjadi masalah serius yang membutuhkan pengawasan lebih. Berdasarkan laporan dari Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), penyakit akibat pangan tetap menjadi isu kesehatan dunia yang krusial, dimana anak-anak termasuk yang cukup beresiko. Keracunan makanan pada skala besar sering disebabkan oleh pengolahan makanan yang kurang bersih, penyimpanan tidak sesuai prosedur, pencemaran silang, serta minimnya kontrol kualitas pangan di seluruh jalur distribusi. Di Indonesia, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) sering kali menemukan kekurangan dalam implementasi food safety pada institusi penyedia makanan umum. Akhirnya, menunjukkan bahwa meskipun meskipun upaya

konstruktif di program ini wajib sejalan dengan mekanisme pengelolaan food safety yang solid untuk menghindari potensi risiko keracunan.²¹

Keberhasilan dari program ini memerlukan pengelolaan yang tepat dalam setiap tahap, mulai dari penyediaan makanan hingga distribusinya. Pemerintah harus berkolaborasi bersama instansi berwenang, misalnya BPOM dalam memastikan bahwa standar keamanan pangan diterapkan pada setiap proses, dimulai dari diolahnya bahan dasar sampai penyajian makanan. Pengawasan yang ketat, termasuk audit berkala dan pelatihan untuk petugas penyedia makanan, sangat penting untuk menjaga kualitas dan standar higienis yang dibutuhkan. Tanpa pengelolaan yang efektif, program ini bisa gagal mencapai tujuannya dalam meningkatkan status kesehatan serta gizi anak - anak di Indonesia.

Dari sisi hukum, pemerintah memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa program makan bergizi gratis dilaksanakan berdasarkan asas peraturan yang sah, terutama dalam hal perlindungan keselamatan pangan dan konsumen. Sesuai dengan UU Nomor 18 Tahun 2012 mengenai Pangan, pemerintah wajib memastikan setiap makanan yang disediakan dalam program ini aman, berkualitas, dan sama dengan kandungan gizi yang ditetapkan. sehingga menunjukkan pentingnya adanya regulasi yang jelas dan kuat dalam membantu keberhasilan program makan bergizi gratis serta melindungi kepentingan kesehatan masyarakat.

Secara umum, meskipun program tersebut mempunyai peluang untuk memperbaiki kesehatan anak-anak, khususnya anak-anak dari rumah tangga berpenghasilan rendah, implementasinya harus memperhatikan berbagai faktor

²¹ *Ibid*, Ontran Sumantri Riyanto, h. 4.

yang dapat mempengaruhi keberhasilannya, seperti kualitas makanan, distribusi yang merata, dan pengawasan yang efektif. Selain itu, transparansi anggaran dan partisipasi masyarakat juga merupakan elemen penting untuk memastikan program ini dapat terlaksana dengan optimal. Apabila hambatan tersebut dapat dihadapi, program tersebut berpotensi menghasilkan manfaat yang besar bagi anak-anak Indonesia, mengurangi ketimpangan gizi, serta meningkatkan prestasi akademik dan kehadiran mereka di sekolah.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini, menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan berdasarkan pandangan Prof. Peter Mahmud Marzuki. Pengertian penelitian hukum normatif adalah pendekatan yang berfokus pada analisis norma, aturan, dan doktrin hukum yang berlaku, yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Penelitian hukum normatif bertujuan untuk mempelajari, menganalisis serta menafsirkan norma hukum yang ditetapkan dengan merujuk pada sumber-sumber hukum primer dan sekunder, misalnya UU, peraturan pelaksanaan, doktrin, dan keputusan pengadilan.

1.7.2 Pendekatan Penelitian

Pada penelitian yang dilakukan, digunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) serta pendekatan konsep (*conseptual approach*).

1.7.3 Sumber Bahan Hukum

- a) Primer: Peraturan Perundang-Undangan.

b) Sekunder: Buku, Jurnal, Skripsi, dan Tesis.

c) Tersier: Website, Media Elektronik.

1.8 Sistematika Penulisan

Setiap bab dalam skripsi ini dibagi menjadi beberapa sub bagian yang sesuai dengan topik juga materi yang diteliti. Adapun rincian pembahasannya yaitu: Bab I memuat Pendahuluan mencakup Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan, Manfaat Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, serta Sistematika Penulisan, yang relevan dengan isu yang akan dianalisis pada penelitian yang dilakukan. Bab II merupakan Pembahasan Pertama yang berfokus pada tinjauan umum dan menjawab permasalahan hukum dari rumusan masalah. Selanjutnya, menguraikan tentang Urgensitas program makan bergizi gratis. Lalu pada Bab III yang merupakan pembahasan kedua yang menjawab permasalahan hukum dari rumusan masalah kedua, dengan membahas mengenai tanggung jawab hukum penyelenggara program makan bergizi gratis dalam merugikan masyarakat. Bab IV yaitu Penutup, berisi kesimpulan serta saran. Kesimpulan merangkum hasil penelitian juga pembahasan, sedangkan saran disusun berdasarkan kesimpulan yang telah diambil, sehingga antara kesimpulan dan saran saling berkaitan.