

Makan Bergizi Gratis sebagai Pemenuhan Kewajiban Konstitusional Negara: Analisis Normatif UUD NRI 1945

Syarif Hidayatullah Nasution^{1*}, Yang Arief Hakim Nasution²

^{1,2}Prodi Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Tangerang Raya, Jl. Perumahan Sudirman Indah No.Blok E, Tigaraksa, Kec. Tigaraksa, Kabupaten Tangerang, Banten, Indonesia
syarif.hn@untara.ac.id

Abstract

The Free Nutritious Meal (MBG) program launched by President Prabowo Subianto's administration on January 6, 2025 holds a central position in Indonesian constitutional law debate. This study analyzes MBG not as a populist measure, but as the realization of state constitutional obligations rooted in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, specifically Articles 28C, 28H, and 34. Using a normative legal method combining statutory and comparative law approaches, this research finds that fulfilling citizen nutrition is an absolute constitutional mandate for the state. Implementation of MBG is still colored by technical, labor, and regulatory harmonization obstacles. Comparisons with India, Brazil, Finland, Japan, and the United States show that foreign models cannot be adopted without structural adjustments. The study concludes that MBG must be supported by specific legislation, multi-layered oversight, labor protection, and accountable nutritional standards.

Keywords: Free Nutritious Meals, Constitutional Rights, State Obligation, 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Constitutional Law.

Abstrak

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) yang diluncurkan pemerintahan Presiden Prabowo Subianto pada 6 Januari 2025 menempati posisi sentral dalam perdebatan hukum tata negara Indonesia. Kajian ini membedah MBG bukan sebagai langkah populis, melainkan sebagai realisasi kewajiban konstitusional yang mengakar pada UUD NRI 1945, khususnya Pasal 28C, 28H, dan 34. Menggunakan metode yuridis normatif yang memadukan pendekatan perundang-undangan dan komparasi hukum, penelitian ini menemukan bahwa pemenuhan nutrisi warga adalah mandat konstitusi yang mutlak bagi negara. Implementasi MBG masih diwarnai kendala teknis, ketenagakerjaan, dan harmonisasi regulasi. Perbandingan dengan India, Brasil, Finlandia, Jepang, dan Amerika Serikat menunjukkan bahwa model asing tidak dapat diadopsi tanpa penyesuaian struktural. Kajian menyimpulkan bahwa MBG harus didukung legislasi spesifik, pengawasan berlapis, perlindungan tenaga kerja, dan standar gizi yang akuntabel.

Kata Kunci: Makan Bergizi Gratis, Hak Konstitusional, Kewajiban Negara, UUD NRI 1945, Hukum Tata Negara.

Copyright (c) 2026 Syarif Hidayatullah Nasution, Yang Arief Hakim Nasution

✉Corresponding author: Syarif Hidayatullah Nasution

Email Address: syarif.hn@untara.ac.id (Jl. Perumahan Sudirman Indah No.Blok E, Tigaraksa, Kec. Tigaraksa, Kabupaten Tangerang, Banten, Indonesia)

Received 15 August 2026, Accepted 21 August 2026, Published 27 August 2026

PENDAHULUAN

Bayangkan seorang anak berusia tujuh tahun di sebuah desa di Nusa Tenggara Timur yang berangkat sekolah setiap pagi tanpa sempat sarapan—bukan karena tidak mau, tetapi karena ibunya memang tidak memiliki apa-apa untuk disajikan. Tubuhnya kecil, konsentrasinya mudah buyar, dan masa depannya telah terancam jauh sebelum ia belajar membaca. Cerita ini bukan fiksi; ia adalah potret jutaan anak Indonesia yang hidup dalam bayang-bayang malnutrisi kronis.

Data Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2023 mencatat angka stunting nasional masih di kisaran 21,5 persen—melampaui ambang batas darurat gizi WHO sebesar 20 persen (Kementerian Kesehatan RI, 2023). Indonesia masih berada dalam kelompok negara dengan beban stunting tertinggi di Asia

Tenggara bersama Myanmar dan Timor Leste. Data BPS per September 2024 mencatat sekitar 9,03 persen penduduk—setara lebih dari 25 juta jiwa—hidup di bawah garis kemiskinan (BPS, 2024). Kelompok paling terdampak adalah anak-anak dalam masa pertumbuhan kritis, ibu hamil, dan lansia.

Ironi yang paling mencolok adalah bahwa Indonesia merdeka sejak 1945 dengan konstitusi yang secara eksplisit menjamin kesejahteraan setiap warga negara. Namun lebih dari tujuh dekade kemudian, hak-hak dasar itu masih jauh dari terpenuhi. Program Makan Bergizi Gratis (MBG) yang diluncurkan pada 6 Januari 2025 hadir sebagai jawaban atas utang konstitusional yang panjang, dengan anggaran awal Rp 71 triliun dan target 82,9 juta penerima manfaat hingga akhir 2025, mencakup siswa PAUD hingga SMA, ibu hamil, dan ibu menyusui dari keluarga tidak mampu (BGN, 2025).

Hans Kelsen membedakan *das sollen* (norma tentang apa yang seharusnya) dengan *das sein* (realitas yang sesungguhnya terjadi) dalam teori hukum murninya (Kelsen, 2007). Dalam konteks pemenuhan hak gizi di Indonesia, jurang antara keduanya terasa menganga. Dari sisi *das sollen*, lanskap normatifnya sudah sangat lengkap: UUD NRI 1945 memberikan mandat konstitusional yang kuat; UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, PP No. 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, serta ratifikasi ICESCR melalui UU No. 11 Tahun 2005 mengukuhkan komitmen normatif tersebut. Namun *das sein* menyodorkan gambar yang kontras: Indonesia mendapat skor 60,2 dari 100 pada Global Food Security Index 2023, berada di peringkat ke-63 dari 113 negara (Global Food Security Index, 2023).

Pertanyaan mendasar yang menjadi titik tolak artikel ini adalah: apakah MBG benar-benar merupakan ekspresi konstitusional yang kokoh, ataukah sekadar program populis yang rawan terhenti ketika angin politik berubah? Apakah ia memposisikan dirinya sebagai pelaksanaan kewajiban negara (*state obligation*), atau justru sebagai instrumen elektoral? Lebih jauh, bagaimana memastikan mekanisme penyaluran, perlindungan tenaga kerja, standar gizi, dan keberlanjutan program tidak hanya baik di atas kertas?

Kajian terdahulu telah membahas program gizi sekolah dari perspektif kesehatan masyarakat (Hardinsyah & Tambunan, 2004) dan hak asasi manusia (Tobin, 2012). Namun kajian yang secara khusus menganalisis MBG dalam kerangka hukum tata negara Indonesia dengan pendekatan komparatif multikonteks masih sangat terbatas. Artikel ini mengisi celah tersebut dengan mengintegrasikan analisis konstitusional, komparasi hukum lintas negara, dan evaluasi implementatif terhadap tiga lapis persoalan MBG di lapangan.

Tujuan penelitian ini adalah: (1) menganalisis konstruksi landasan konstitusional MBG dalam kerangka UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait; (2) mengkaji praktik negara-negara lain dalam memenuhi hak gizi warganya dan mengidentifikasinya relevansinya bagi Indonesia; serta (3) merumuskan rekomendasi hukum agar MBG bertransformasi dari program kebijakan menjadi pemenuhan kewajiban konstitusional yang berkelanjutan.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (normative legal research), yang memusatkan perhatian pada analisis norma hukum, asas hukum, dan doktrin yang termuat dalam peraturan perundang-undangan. Soekanto dan Mamudji (2010) menegaskan bahwa penelitian semacam ini mencakup inventarisasi hukum positif, penemuan asas-asas hukum, serta pengujian sinkronisasi norma secara vertikal dan horizontal.

Tiga pendekatan digunakan secara komplementer. Pertama, Pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach), yakni menelaah hierarki norma mulai dari UUD NRI 1945 sebagai grundnorm turun hingga undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan instrumen hukum internasional yang telah diratifikasi, berdasarkan teori Stufenbau des Rechts melalui UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019. Kedua, Pendekatan Perbandingan Hukum (Comparative Law Approach), yakni mengkaji kerangka hukum dan implementasi program gizi di India, Brasil, Finlandia, Jepang, dan Amerika Serikat—bukan untuk meniru, melainkan untuk menemukan pembelajaran yang dapat diadaptasi sesuai konteks Indonesia. Ketiga, Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach) dengan mengoperasikan konsep-konsep kunci seperti hak konstitusional, kewajiban negara, negara kesejahteraan (welfare state), justiciability hak sosial-ekonomi, dan prinsip progressive realization.

Bahan hukum primer meliputi konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, putusan Mahkamah Konstitusi, dan konvensi internasional yang telah diratifikasi. Bahan hukum sekunder mencakup literatur akademik, doktrin, dan hasil kajian para ahli hukum tata negara, gizi, serta sosiologi hukum.

HASIL DAN DISKUSI

Negara sebagai Obligor Hak Gizi: Konstruksi Konstitusional MBG

Salah satu kekeliruan paling umum dalam mendiskusikan MBG adalah memandangnya sebagai program kesejahteraan yang bersifat kebijaksanaan pemerintah semata. Kekeliruan ini tidak hanya mereduksi nilai yuridis program tersebut, tetapi juga secara implisit membebaskan negara dari tanggung jawab hukum yang melekat padanya. Jimly Asshiddiqie (2010) mengingatkan bahwa amandemen UUD 1945 pada periode 1999–2002 mentransformasi karakter konstitusi secara fundamental: dari yang berpusat pada kekuasaan eksekutif menjadi konstitusi yang berpusat pada hak asasi manusia. Pergeseran paradigma ini menjadikan pasal-pasal hak asasi—termasuk hak sosial-ekonomi—bukan lagi hiasan normatif, melainkan inti yang mengikat dan dapat dituntut secara hukum.

Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 107/PUU-XIII/2015 menegaskan bahwa kebutuhan dasar mencakup pangan, sandang, papan, dan kesehatan. Mustahil bicara tentang pengembangan diri manusia sementara kebutuhan nutrisi fundamentalnya tidak terpenuhi.

Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi norma yang paling langsung berbicara kepada program MBG. Pasal ini menjamin bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan. Frasa 'sejahtera lahir' tidak bisa diartikan lain kecuali terpenuhinya kebutuhan fisik termasuk gizi yang memadai. Pasal 28H ayat (3) lebih lanjut menjamin hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan diri secara utuh sebagai manusia bermartabat. Pasal 34 ayat (1) memberikan mandat paling eksplisit: fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Sasaran utama MBG—anak sekolah dari keluarga kurang mampu, ibu hamil, dan balita—semuanya masuk kategori kelompok rentan yang menjadi tanggung jawab langsung negara. Pasal 34 ayat (3) menetapkan bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang layak, yang secara mutatis mutandis mencakup sistem distribusi pangan bergizi yang merata.

Dalam hierarki norma Hans Kelsen, mandat konstitusional itu diturunkan ke dalam berbagai instrumen legislatif. UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan dalam Pasal 60 dan 66 mengamanatkan pemerintah untuk memberikan bantuan pangan kepada kelompok rentan dan memenuhi standar B2SA (Beragam, Bergizi, Seimbang, dan Aman). UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Pasal 142, menegaskan bahwa perbaikan gizi masyarakat adalah tanggung jawab pemerintah yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Di level kebijakan eksekutif, Perpres No. 83 Tahun 2025 tentang Badan Gizi Nasional memberikan fondasi kelembagaan bagi BGN untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi program pemenuhan gizi nasional.

Denny Indrayana (2008) menegaskan bahwa pemenuhan hak sosial-ekonomi bukanlah diskresi yang bersifat opsional, melainkan kewajiban hukum dengan dimensi justiciability—dapat dituntut secara hukum. Dari sudut filsafat politik, John Rawls dalam *A Theory of Justice* (1971) memberikan landasan moral yang kuat: di balik 'selubung ketidaktahuan', setiap individu rasional niscaya akan memilih sistem yang memaksimalkan kesejahteraan kelompok paling tidak beruntung—inilah difference principle. Ketimpangan nutrisi antara yang kaya dan yang miskin adalah ketidakadilan yang secara langsung bertentangan dengan prinsip ini.

Amartya Sen (1999) melangkah lebih jauh melalui capabilities approach: malnutrisi dan kemiskinan adalah perampasan kebebasan substantif manusia. Kekurangan gizi tidak hanya merusak tubuh—ia menutup pintu bagi kapasitas kognitif, partisipasi sosial, dan akses terhadap peluang hidup. Dengan demikian, MBG bukan sekadar program pelayanan biologis; ia adalah investasi dalam kebebasan substantif warga negara dan modal manusia bangsa.

Perbandingan Program Pemenuhan Hak Gizi di Lima Negara

Studi perbandingan hukum dalam konteks kebijakan publik bukan sekadar latihan akademik. Ia adalah cermin yang membantu suatu negara melihat dirinya dari luar—mengenali kekuatan, mengakui keterbatasan, dan meminjam hikmat tanpa kehilangan identitas.

India adalah salah satu negara berkembang yang paling awal serius menangani gizi sekolah melalui PM POSHAN—yang bermula sebagai Mid-Day Meal Scheme sejak 1960-an di Tamil Nadu

dan menjadi nasional pada 1995—kini menjangkau 118 juta siswa. Landasan hukumnya berpijak pada putusan landmark *PUCL v. Union of India* (2001), yang menegaskan hak atas pangan sebagai bagian tak terpisahkan dari hak hidup yang dijamin Pasal 21 Konstitusi India. Kisah India mengajarkan bahwa kemauan politik yang berkelanjutan, bahkan dalam kondisi fiskal terbatas, mampu menggerakkan program berskala masif.

Brasil memiliki program PNAE yang bermula tahun 1955 dan kini menjadi hak konstitusional eksplisit melalui Emenda Konstitusional No. 59 Tahun 2009, mengubah Pasal 208 Konstitusi Brasil. Yang paling inovatif: UU Federal Brasil No. 11.947/2009 mewajibkan minimal 30 persen anggaran PNAE dibelanjakan dari produk pertanian keluarga lokal. Ketentuan ini menyatukan kebijakan gizi dengan pemberdayaan ekonomi petani kecil dalam satu instrumen hukum.

Finlandia menjadikan makan siang sekolah sebagai hak hukum universal sejak 1948 melalui *Perusopetuslaki*. Seluruh siswa dari jenjang dasar hingga menengah atas mendapat makan siang gratis setiap hari sekolah. Namun replikasi model Finlandia di Indonesia tidak realistis: tax ratio Finlandia menyentuh 42 persen dari GDP, sementara Indonesia masih di kisaran 10–11 persen—bukan soal kemauan, melainkan kapasitas fiskal struktural.

Jepang memberikan pelajaran pedagogis paling relevan. Program *gakko kyushoku* berdasarkan *School Lunch Act* 1954 tidak hanya menyediakan makanan bergizi—ia menjadikan momen makan siang sebagai pengalaman belajar. Setiap sekolah memiliki ahli gizi bersertifikat (*eiyo kyoshi*) yang merencanakan menu berdasarkan *Dietary Reference Intakes*. Amerika Serikat dengan NSLP sejak 1946 memberikan pelajaran berbeda: mekanisme *means-testing* memerlukan sistem data kemiskinan yang akurat dan real-time, serta risiko *debt shaming* yang dapat mengubah hak menjadi stigma sosial.

Tabel 1. Perbandingan Program Pemenuhan Hak Gizi di Berbagai Negara

No	Negara	Program	Dasar Hukum	Sasaran	Kendala Replikasi di Indonesia
1	India	PM POSHAN / Mid-Day Meal	Pasal 21 Konstitusi India; <i>PUCL v. Union of India</i> (2001)	118 juta siswa SD–SMP	Sistem federal berbeda; homogenitas budaya pangan India lebih tinggi
2	Brasil	PNAE	Emenda Konstitusional No. 59/2009; UU Federal No. 11.947/2009	40 juta siswa semua jenjang	Kadaster Único lebih komprehensif; kapasitas fiskal daerah Brasil lebih merata
3	Finlandia	Makan Siang Universal	<i>Perusopetuslaki</i> 1948	Seluruh siswa SD–SMA	Tax ratio 42% vs. Indonesia ~11%; skala penduduk sangat berbeda
4	Jepang	<i>Gakko Kyushoku</i>	<i>School Lunch Act</i> 1954	Siswa SD dan SMP	Homogenitas budaya pangan; kapasitas fiskal per kapita jauh lebih tinggi
5	Amerika Serikat	NSLP	National School Lunch Act 1946	~29,6 juta siswa/hari	<i>Means-testing</i> butuh data kemiskinan akurat; DTKS Indonesia belum optimal

6	Indonesia	MBG	Pasal 28C, 28H, 34 UUD NRI 1945; Perpres No. 83/2025	82,9 juta penerima (akhir 2025)	Geografi kepulauan, logistik, keragaman pangan, kapasitas daerah
---	-----------	-----	--	---------------------------------------	---

Sumber: dari berbagai sumber (2026)

Dari telaah kelima negara ini, satu simpulan menjadi jelas: tidak ada model tunggal yang bisa ditransplantasikan langsung ke Indonesia. Perbedaan dalam sistem pemerintahan, kapasitas fiskal, tradisi budaya pangan, infrastruktur logistik, dan keragaman geografis menuntut Indonesia membangun modelnya sendiri—yang mengambil inspirasi dari luar, tetapi berakar pada realitas dalam negeri.

Tiga Lapis Persoalan Implementasi MBG

Mengakui bahwa MBG adalah kewajiban konstitusional adalah satu hal. Memastikan pelaksanaannya berjalan dengan baik adalah hal yang jauh lebih kompleks. Setidaknya tiga lapis persoalan menghambat implementasi yang optimal.

Lapis pertama adalah persoalan teknis dan logistik. Indonesia dengan lebih dari 17.000 pulau, ratusan suku, dan infrastruktur yang sangat asimetris menjadikan distribusi makanan segar berkualitas tinggi sebagai tantangan luar biasa. Makanan panas yang disiapkan di Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) harus tiba di tangan penerima dalam kondisi layak konsumsi. Diperlukan desain distribusi asimetris yang mempertimbangkan karakteristik masing-masing wilayah secara spesifik. Dr. Nurhayati Rahman dari FKM Universitas Indonesia mengingatkan: 'Makan bergizi bukan sekadar makan kenyang. Kita bicara tentang pemenuhan kebutuhan protein, zat besi, zinc, vitamin A, yodium, dan asam folat. Makronutrien tanpa mikronutrien tidak akan menyelesaikan masalah stunting' (Rahman dalam BGN, 2025).

Lapis kedua adalah persoalan ketenagakerjaan. Program yang menargetkan 82,9 juta penerima membutuhkan sekitar 30.000 titik SPPG di seluruh Indonesia pada akhir 2025. Ironi tidak boleh dibiarkan: program yang lahir dari semangat pemenuhan hak konstitusional tidak boleh dijalankan dengan cara yang melanggar hak konstitusional para pekerjanya. Pasal 28D ayat (2) UUD NRI 1945 menjamin hak setiap orang mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dalam hubungan kerja. Status hukum pekerja SPPG, upah layak, dan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan adalah persoalan hukum yang harus diselesaikan, bukan ditunda.

Lapis ketiga adalah persoalan kualitas dan keamanan pangan. Laporan keracunan makanan yang muncul di beberapa daerah pada awal pelaksanaan MBG merupakan sinyal keras yang tidak boleh diremehkan. Berdasarkan PP No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, setiap penyelenggara program pangan massal wajib memenuhi standar higienitas dan sanitasi yang ketat. BPOM perlu dilibatkan secara aktif dan sistematis dalam sertifikasi dan inspeksi berkala SPPG. Dr. Siti Zuhro dari LIPI mengingatkan potensi besar yang belum dioptimalkan: 'Ketika produksi dan distribusi makanan dikelola oleh koperasi dan UMKM lokal—petani, peternak, nelayan sebagai pemasok, dan ibu rumah tangga sebagai juru masak—uang berputar di komunitas dan menciptakan multiplier effect ekonomi yang signifikan' (Zuhro dalam BGN, 2025).

MBG dalam Kerangka Hak Konstitusional yang Lebih Luas

Mendiskusikan MBG secara terpisah dari konteks pemenuhan hak konstitusional yang lebih luas adalah sebuah reduksi yang berbahaya. MBG adalah satu langkah maju, bukan satu-satunya langkah yang diperlukan. Hak atas pendidikan berkualitas (Pasal 31 UUD NRI 1945) masih menghadapi paradoks: Angka Partisipasi Murni SD melampaui 95 persen, namun survei PISA 2022 menempatkan Indonesia di peringkat ke-68 dari 79 negara dalam literasi membaca, matematika, dan sains (OECD/PISA, 2022). Hak atas perumahan layak berhadapan dengan backlog perumahan nasional sebesar 9,9 juta unit per data Kementerian PUPR 2024. Bagaimana anak-anak dapat tumbuh optimal dari program makan bergizi jika mereka pulang ke rumah tanpa air bersih dan tanpa sanitasi yang layak?

Prof. Dr. Susi Dwi Harijanti dari Universitas Padjadjaran merumuskannya dengan tepat: 'Konstitusi kita adalah living constitution yang mengandung cita-cita negara kesejahteraan. Program MBG adalah langkah yang patut diapresiasi, tetapi ia harus dipahami sebagai bagian dari sistem pemenuhan hak yang komprehensif dan terintegrasi, bukan sebagai puncak atau batas tanggung jawab negara' (Harijanti, 2019). Dalam semangat inilah seluruh argumentasi artikel ini bermuara: MBG bukanlah kemurahan hati penguasa kepada yang dikuasai, melainkan pembayaran atas utang konstitusional yang sudah terlampaui lama tertunggak.

Novelty Penelitian: Mengisi Kekosongan Hukum dan Menawarkan Pembaharuan atas Kajian Terdahulu

Jika konstruksi konstitusional pada bagian A membuktikan bahwa negara wajib memenuhi hak gizi warganya, pertanyaan yang tersisa justru lebih tajam: di atas pijakan hukum apa kewajiban itu hari ini ditegakkan? Jawabannya mengungkap sebuah ironi. MBG dijalankan bukan di atas tanah hukum yang kokoh, melainkan di atas fondasi yang masih berstatus sengketa secara normatif. Pemerintah saat ini menyelenggarakan MBG semata melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2025 tentang Badan Gizi Nasional¹, sebuah instrumen hukum yang dalam tata urutan perundang-undangan Indonesia berkedudukan sebagai aturan pelaksana yang sifatnya diskresioner dan dapat dicabut sewaktu-waktu oleh presiden yang menerbitkannya maupun penggantinya. Di sinilah penelitian ini menemukan dua kekosongan hukum yang belum tersentuh tuntas oleh kajian-kajian terdahulu.

¹ Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2025 tentang Badan Gizi Nasional. Lihat juga Pasal 1 ayat (1) angka 4 UU Nomor 12 Tahun 2011 jo. UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menempatkan Peraturan Presiden di bawah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah dalam hierarki norma.

Kekosongan pertama bersifat yuridis. Selama landasan operasional MBG hanya bertumpu pada Perpres, hak atas gizi belum memperoleh legal standing yang kokoh sebagai hak konstitusional yang justiciable sebagaimana ditegaskan Indrayana (2008); ia masih terjebak sebagai 'kebijakan programatik' yang nasibnya bergantung pada pergantian rezim, bukan sebagai kewajiban konstitusional yang permanen. Kekosongan kedua bersifat akuntabilitas. Ketika insiden kesehatan terjadi—dan laporan keracunan makanan pada bagian C telah membuktikan bahwa risiko ini nyata, bukan hipotetis—pertanggungjawaban hukum justru mengambang di antara Badan Gizi Nasional, penyedia katering, dan

pihak sekolah, karena Perpres tidak merumuskan secara tegas siapa yang menyanggah status pertama sebagai penanggung jawab hukum. Inilah titik di mana penelitian ini berbeda dari kajian Hardinsyah dan Tambunan (2004) yang berhenti pada analisis kesehatan masyarakat, maupun dari Tobin (2012) yang menempatkan hak atas gizi semata dalam kerangka hak asasi manusia internasional: kajian ini menunjukkan bahwa tanpa instrumen setingkat undang-undang, kedua hak tersebut tetap menjadi norma yang gagah di atas kertas namun rapuh dalam penegakan.

Atas dasar itu, penelitian ini menawarkan novelty yang tidak sekadar bersifat normatif, tetapi juga teknis-operasional, yang penulis sebut sebagai model 'Desentralisasi Operasional, Sentralisasi Standar'. Perbandingan lima negara pada bagian B telah menunjukkan bahwa dapur sekolah model Jepang menuntut belanja modal (capex) yang berat bagi APBN maupun APBD, sementara dapur raksasa model India rawan kegagalan logistik di tengah kepulauan yang luas. Indonesia, dengan karakter geografisnya, lebih tepat membangun Dapur Komunitas (community-based kitchens) yang operasionalnya didesentralisasi ke tingkat kabupaten/kota, namun standar mutu, higienitas, dan gizinya disentralisasi dan diaudit secara hukum oleh otoritas nasional. Novelty ini melampaui temuan kajian-kajian terdahulu yang umumnya berhenti pada rekomendasi pelibatan UMKM sebagai aktor ekonomi semata; penelitian ini mendudukkan pelibatan koperasi dan UMKM sebagai aksi hukum—bukan hanya aksi ekonomi—dengan mengusulkan pengakuan status 'Penyedia Layanan Publik Strategis' bagi vendor pangan lokal, yang harus diikat melalui kontrak Public-Private Partnership (PPP) khusus sektor gizi dan kepadanya melekat konsekuensi pertanggungjawaban, termasuk tanggung jawab pidana, apabila standar higienitas diabaikan.

Untuk menutup kedua kekosongan hukum tersebut, penelitian ini merekomendasikan lahirnya Undang-Undang Ketahanan dan Kedaulatan Gizi Nasional sebagai pembaharuan paling mendasar yang diajukan dalam kajian ini. Berbeda dari rekomendasi umum 'perlu undang-undang khusus' yang lazim muncul dalam literatur kebijakan gizi, penelitian ini merumuskan tiga klausul kunci yang harus dikandungnya:

1. Klausul Mandatory Spending

Mengikat persentase tetap APBN bagi pemenuhan gizi nasional, agar program ini tidak lagi disandera oleh fluktuasi politik anggaran tahunan, sejalan dengan prinsip progressive realization yang telah disinggung pada bagian metode.

2. Klausul Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability)

Menetapkan bahwa negara, melalui Badan Gizi Nasional, bertanggung jawab secara mutlak tanpa perlu membuktikan unsur kesalahan lebih dahulu kepada korban insiden kesehatan, sebelum kemudian negara menempuh hak regres terhadap vendor yang lalai. Konstruksi ini sejalan dengan doktrin perlindungan kelompok rentan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 107/PUU-XIII/2015, namun memperluasnya secara spesifik ke ranah keamanan pangan—sebuah perluasan doktrinal yang belum ditemukan dalam literatur sebelumnya.

3. Klausul Partisipasi Lokal

Mengunci angka minimal 40 persen bahan baku bersumber dari petani, peternak, dan nelayan lokal di zona satuan pelayanan gizi, mengadaptasi semangat UU Federal Brasil No. 11.947/2009 yang mewajibkan ambang batas serupa², tetapi menaikkan ambang batas tersebut dan mendudukkannya dalam rezim undang-undang—bukan sekadar petunjuk teknis (juknis)—agar pemberdayaan ekonomi lokal memiliki daya paksa hukum yang setara dengan kewajiban gizi itu sendiri.

² *Lei Federal No. 11.947, de 16 de junho de 2009 (Brasil), yang mewajibkan minimal 30 persen dana Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) dibelanjakan untuk produk pertanian keluarga lokal, sebagaimana juga disinggung pada Tabel 1 penelitian ini.*

Secara ringkas, novelty dan pembaharuan yang ditawarkan penelitian ini dapat dipetakan dalam tiga lapis kebaruan dibandingkan kajian terdahulu. Pertama, kebaruan teoretik: penelitian ini mengonstruksikan MBG sebagai bagian dari proses 'konstitusionalisasi program gizi', yakni argumentasi bahwa pemenuhan gizi adalah syarat mutlak bagi anak untuk dapat menikmati hak konstitusional lainnya—anak yang lapar dan kurang gizi pada hakikatnya kehilangan makna substantif dari hak atas pendidikannya, meskipun secara formal hak itu tersedia. Kedua, kebaruan normatif: penelitian ini tidak berhenti pada rekomendasi generik 'perlu undang-undang', melainkan merumuskan klausul-klausul kunci yang spesifik dan operasional sebagaimana diuraikan di atas. Ketiga, kebaruan teknis-institusional: model Dapur Komunitas dengan status hukum 'Penyedia Layanan Publik Strategis' bagi UMKM merupakan tawaran konseptual yang belum ditemukan pada kajian-kajian gizi sekolah sebelumnya, baik di tingkat nasional maupun dalam literatur komparatif yang dirujuk pada bagian B. Ketiga lapis kebaruan ini menjadi argumen utama mengapa penelitian ini perlu dibedakan dari sekadar evaluasi implementatif: ia menawarkan arsitektur hukum baru, bukan hanya kritik atas pelaksanaan yang sudah berjalan.

KESIMPULAN

Dari seluruh rangkaian analisis yang telah dipaparkan, empat simpulan utama dapat ditarik. Pertama, MBG memiliki landasan konstitusional yang kokoh dan tidak terbantahkan. Pasal 28C ayat (1), Pasal 28H ayat (1) dan (3), serta Pasal 34 ayat (1) dan (3) UUD NRI 1945 secara bersama-sama membangun mandat yang kuat bagi negara untuk memenuhi hak gizi warganya. Diperkuat oleh ICESCR yang diratifikasi melalui UU No. 11 Tahun 2005 dan berbagai peraturan nasional, MBG adalah perwujudan kewajiban konstitusional yang tertunggak—bukan kemurahan hati penguasa.

Kedua, tidak ada satu pun model program gizi dari lima negara yang dikaji yang dapat ditransplantasikan langsung ke Indonesia. Perbedaan struktural dalam sistem pemerintahan, kapasitas fiskal, keragaman budaya pangan, infrastruktur logistik, dan tradisi sosio-kultural menuntut Indonesia membangun model yang genuinely Indonesian: berakar pada kearifan lokal, adaptif terhadap keragaman geografis, dan berkelanjutan secara fiskal. Ketiga, implementasi MBG menghadapi tiga lapis tantangan nyata—teknis-logistik, ketenagakerjaan, dan kualitas pangan—yang masing-masing memerlukan perhatian serius dan perbaikan sistemik. Program yang lahir dari semangat pemenuhan hak

tidak boleh dijalankan dengan cara yang melanggar hak. Keempat, MBG adalah satu langkah dalam perjalanan panjang. Hak atas pendidikan berkualitas, perumahan layak, pekerjaan bermartabat, dan lingkungan hidup sehat masih sama-sama menunggu pemenuhan yang optimal.

Berdasarkan simpulan tersebut, enam rekomendasi diajukan. (1) Penguatan sistem pengawasan kualitas pangan: standar HACCP diadaptasi menjadi SNI khusus MBG dan diwajibkan bagi seluruh SPPG. (2) Distribusi asimetris berbasis karakteristik wilayah: untuk daerah terpencil dikembangkan model pangan lokal yang difortifikasi. (3) Sistem informasi dan pengaduan yang terbuka dengan perlindungan hukum bagi pelapor. (4) Perlindungan ketenagakerjaan pekerja SPPG mencakup perjanjian kerja yang sah, BPJS Ketenagakerjaan, dan upah minimum regional. (5) Pemberdayaan ekonomi lokal: minimal 50 persen bahan baku SPPG bersumber dari petani, peternak, dan nelayan lokal. (6) Legislasi khusus tentang Pemenuhan Hak Gizi Warga Negara disertai Peta Jalan Nasional yang menetapkan target kuantitatif dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Tanpa undang-undang khusus, MBG selalu rentan direduksi atau dihentikan oleh pemerintahan berikutnya.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada para pakar hukum tata negara, ahli gizi, dan mitra akademik yang memberikan masukan berharga dalam penyusunan kajian ini. Penelitian ini tidak mendapat pendanaan dari pihak luar dan merupakan kontribusi pemikiran independen penulis.

REFERENSI

- Asshiddiqie, J. (2010). Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, J. (2005). Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. Sinar Grafika.
- Badan Gizi Nasional. (2025). Buku Pedoman Pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis. BGN.
- Badan Pusat Statistik. (2024). Profil Kemiskinan di Indonesia September 2024. BPS.
- Darusman, Y. M. (2017). Hak Asasi Manusia dan Hak Konstitusional: Studi tentang Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 47(2), 180–205.
- Global Food Security Index. (2023). The Economist Impact Food Security Report 2023. Economist Group.
- Hardinsyah, & Tambunan, V. (2004). Pola Konsumsi Pangan dan Gizi Penduduk Indonesia. *Jurnal Gizi dan Pangan*, 3(1), 1–15.
- Harijanti, S. D. (2019). Meninjau Ulang Demokrasi Konstitusional Indonesia. Alumni.
- Indrayana, D. (2008). Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran. Mizan.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). (1966). United Nations.
- Kelsen, H. (2007). Pure Theory of Law (M. Knight, Trans.). University of California Press.
- Kementerian Kesehatan RI. (2022). Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) 2022. Badan Litbangkes Kemenkes.
- Kementerian Kesehatan RI. (2023). Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2023. Badan Litbangkes Kemenkes.

- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2023). Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH) 2023. KLHK.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2024). Data Backlog Perumahan 2024. Kemen PUPR.
- Mahfud MD, M. (2012). Politik Hukum di Indonesia. Rajawali Pers.
- OECD/PISA. (2022). PISA 2022 Results. OECD Publishing.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan.
- Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2025 tentang Badan Gizi Nasional.
- PUCL v. Union of India, Writ Petition (Civil) No. 196 of 2001, Supreme Court of India.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 107/PUU-XIII/2015.
- Rawls, J. (1971). A Theory of Justice. Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). Development as Freedom. Anchor Books.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2010). Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Rajawali Pers.
- Tobin, J. (2012). The Right to Health in International Law. Oxford University Press.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1999). General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11). United Nations.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan ICESCR.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan jo. UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
- Universal Declaration of Human Rights (UDHR). (1948). United Nations.
- Vivero-Pol, J. L. (2017). Food as Commons or Commodity? Exploring the Links between Normative Framings of Food, Globalisation and Food Policy. Sustainability, 9(3), 442.
- World Health Organization. (2024). Global Nutrition Report 2024. WHO.