

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Kebutuhan pangan merupakan hak dasar manusia yang dijamin secara konstitusional dan merupakan bagian integral dari hak asasi manusia yang wajib dipenuhi oleh negara. Pasal 28A dan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan hak setiap orang untuk hidup dan memenuhi kebutuhan dasarnya, sedangkan Pasal 28H ayat (1) menegaskan hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan pelayanan kesehatan.¹ Hak atas pangan dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang mengatur tanggung jawab negara dalam mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan guna menjamin kebutuhan pangan seluruh warga negara.² Tingkat kesejahteraan jasmani manusia pada dasarnya bergantung pada apakah manusia memiliki pangan yang memadai, bukan saja untuk bebas dari kelaparan tapi juga mendapatkan asupan gizi dan tenaga yang dibutuhkan bagi kelangsungan hidup yang bermartabat.³

¹ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 28A, Pasal 28C, dan Pasal 28H ayat (1).

² *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Pasal 1 angka 1-3.

³ Ade Cholik Mutaqin, *Kerangka Hukum Hak Atas Pangan dan Gizi di Indonesia*, FIAN Indonesia, Jakarta, 2018, hlm. 4

Hak atas pangan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang bersifat fundamental karena menentukan kelangsungan hidup dan kualitas hidup manusia secara bermartabat.⁴ Dalam konteks hukum nasional, hak atas pangan tidak dapat dipisahkan dari kewajiban negara untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warga negara sebagai konsekuensi dianutnya konsep negara kesejahteraan (*Welfare State*).⁵ Pemenuhan hak atas pangan menempatkan negara sebagai subjek hukum utama yang berkewajiban melakukan tindakan aktif melalui pembentukan regulasi dan kebijakan publik yang berpihak pada rakyat.⁶ Ketidakmampuan negara dalam menjamin akses masyarakat terhadap pangan yang cukup dan bergizi, terutama bagi kelompok rentan, menunjukkan adanya kegagalan negara dalam menjalankan kewajiban konstitusionalnya.⁷ Oleh karena itu, guna mencegah berulangnya kegagalan konstitusional tersebut, negara perlu menghadirkan kebijakan pangan yang bersifat afirmatif, terencana, dan berkelanjutan sebagai instrumen hukum yang konkret dalam mewujudkan perlindungan hak atas pangan, khususnya bagi kelompok rentan, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari hak ekonomi, sosial, dan budaya.⁸

⁴ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia* (Bandung: Mandar Maju, 2014), 121–123.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 210–212.

⁶ Ade Cholik Mutaqin, *Kerangka Hukum Hak Atas Pangan dan Gizi di Indonesia* (Jakarta: FIAN Indonesia, 2018), 17–19.

⁷ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hak Asasi Manusia: Konsep Dasar dan Perkembangannya* (Surabaya: Airlangga University Press, 2007), 98–100.

⁸ Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), 143–145.

Dalam konteks hukum pangan nasional, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menggantikan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 dengan membawa sejumlah perubahan mendasar dalam kerangka pengaturan pangan di Indonesia, meliputi perluasan cakupan subjek perlindungan, pengintegrasian unsur keyakinan agama dan budaya bangsa, serta pengenalan konsep kedaulatan pangan dan kemandirian pangan yang sebelumnya belum diatur dalam undang-undang terdahulu. Undang-undang ini mendefinisikan kedaulatan pangan sebagai hak negara dan bangsa untuk secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi seluruh rakyat tanpa campur tangan pihak luar, kemandirian pangan sebagai kemampuan negara dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari sumber daya dalam negeri guna meminimalkan ketergantungan terhadap impor, serta ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi negara hingga perseorangan yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau, dengan turut memperhatikan unsur keyakinan agama serta nilai-nilai budaya bangsa sebagai cerminan pendekatan perlindungan pangan yang lebih komprehensif dan berkeadilan dibandingkan pengaturan sebelumnya.⁹

Meskipun landasan hukum tersebut telah ada, fakta menunjukkan bahwa Indonesia masih menghadapi tantangan serius dalam pemenuhan hak atas pangan bergizi. Data Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) tahun 2024 yang diumumkan

⁹ *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012*, Op.Cit., Pasal 1 angka 2, 3, dan 4.

oleh Kementerian Kesehatan pada 26 Mei 2025 menunjukkan bahwa angka kasus stunting nasional berada pada angka 19,8%, turun dari 21,5% pada tahun 2023.¹⁰ Meskipun terdapat penurunan, angka ini masih jauh dari target nasional sebesar 14,2% pada tahun 2029 sesuai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Data juga menunjukkan adanya angka stunting yang signifikan antarprovinsi, dengan enam provinsi memiliki jumlah balita stunting terbesar, yaitu Jawa Barat (638.000 balita), Jawa Tengah (485.893 balita), Jawa Timur (430.780 balita), Sumatera Utara (316.456 balita), Nusa Tenggara Timur (214.143 balita), dan Banten (209.600 balita).¹¹ Lebih lanjut, Kepala Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan Kementerian Kesehatan RI mengungkapkan bahwa prevalensi stunting sangat bervariasi berdasarkan kelompok sosial ekonomi, di mana kelompok masyarakat dengan tingkat kesejahteraan terendah memiliki angka stunting tertinggi yakni sebesar 29,8 persen. Hal ini menunjukkan adanya ketimpangan distribusi pangan bergizi dan lemahnya akses masyarakat, terutama anak-anak usia sekolah dan kelompok rentan, terhadap pemenuhan gizi yang layak. Permasalahan ini menuntut perhatian negara karena pangan tidak hanya merupakan kebutuhan dasar, tetapi juga faktor fundamental dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia dan pembangunan bangsa.

¹⁰ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2025). SSGI 2024: Prevalensi Stunting Nasional Turun Menjadi 19,8%. Diakses dari <https://kemkes.go.id/id/ssgi-2024-prevalensi-stunting-nasional-turun-menjadi-198>

¹¹ Tim Percepatan Pencegahan Stunting (TP2S). (2025). SSGI 2024: Prevalensi Stunting Nasional Turun Jadi 19,8%, Capai Angka di Bawah Proyeksi Bappenas. Diakses dari <https://stunting.go.id/ssgi-2024-prevalensi-stunting-nasional-turun-jadi-198-capai-angka-di-bawah-proyeksi-bappenas/>

Berdasarkan data-data tersebut diatas mendorong pemerintah khususnya periode Pemerintahan Prabowo Subianto (Kabinet Merah Putih) telah menggagas dan melaksanakan berbagai program intervensi, salah satunya adalah program makan bergizi gratis yang ditujukan bagi peserta didik di sekolah. Program Makan Bergizi Gratis (MBG) adalah salah satu program prioritas pemerintahan Prabowo Subianto yang diluncurkan secara resmi pada 6 Januari 2025 dan merupakan bagian dari Asta Cita, khususnya Cita ke-4, yang bertujuan meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia.¹² Program ini tidak hanya dimaksudkan untuk menjamin kecukupan gizi anak-anak, tetapi juga untuk meningkatkan kualitas kesehatan, mendukung perkembangan kognitif, serta memperkuat keberhasilan pendidikan.¹³ Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional, sasaran utama program MBG mencakup peserta didik pada jenjang PAUD, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah, serta ibu hamil dan menyusui.¹⁴

Pelaksanaan program MBG mengalami kendala diantaranya yaitu: *Pertama*, di Kabupaten Nusa Tenggara Timur, sejumlah sekolah dasar mengalami kendala dalam pelaksanaan program makan bergizi gratis akibat keterlambatan pencairan anggaran dan ketiadaan regulasi teknis yang jelas mengenai standar gizi

¹² Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. (2024). Program Makan Bergizi Gratis untuk Tingkatkan Kualitas SDM Indonesia. Diakses dari <https://www.kemenkopmk.go.id/program-makan-bergizi-gratis-untuk-tingkatkan-kualitas-sdm-indonesia>

¹³ Sarjito, A. (2024). *Free Nutritious Meal Program as a Human Resource Development Strategy to Support National Defence*. *International Journal Administration, Business & Organization*, 5(5), 129–141. <https://ijabo.a3i.or.id/index.php/ijabo/article/download/454/176/>

¹⁴ Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional, Pasal 5 ayat (1).

makanan yang harus disediakan. Akibatnya, banyak siswa yang tetap mengalami kekurangan gizi meskipun program telah berjalan. *Kedua*, di beberapa daerah seperti Papua dan Kalimantan Barat, terjadi inkonsistensi pelaksanaan program antara satu kabupaten dengan kabupaten lainnya karena tidak adanya pedoman operasional yang seragam dan mengikat secara hukum. *Ketiga*, kasus di Jawa Tengah menunjukkan adanya tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan anggaran dan mekanisme pengawasan program, yang berujung pada inefisiensi dan potensi penyalahgunaan dana. Kasus-kasus tersebut mengindikasikan bahwa kekosongan hukum dan lemahnya regulasi teknis menjadi hambatan serius dalam implementasi program makan bergizi gratis secara efektif dan merata di seluruh Indonesia.

Implementasi program MBG dirancang untuk dilaksanakan secara bertahap dengan target penerima manfaat sebanyak 82,9 juta orang dengan alokasi anggaran sebesar Rp171 triliun hingga mencakup seluruh wilayah Indonesia.¹⁵ Program ini juga bertujuan untuk memberdayakan ekonomi lokal melalui keterlibatan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) dan koperasi sebagai mitra penyedia makanan dengan mengutamakan penggunaan bahan pangan lokal.¹⁶ Badan Gizi Nasional (BGN) yang dibentuk berdasarkan Perpres Nomor 83 Tahun 2024 bertugas mengelola satuan pelayanan pemenuhan gizi (SPPG) di seluruh Indonesia dengan

¹⁵ Waluyo, W. (2025). *Kebijakan Makanan Bergizi Gratis: Tinjauan Ekonomi Politik dalam Kesejahteraan dan Ketahanan Pangan*. *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*. <https://jurnal.unigal.ac.id/dinamika/article/view/18223>

¹⁶ Dolonseda, H., Arsana, I. K., & Hutahaean, L. (2025). *Kajian Pemetaan Potensi Komoditas Pangan Unggulan dalam Perspektif Ekonomi untuk Mendukung Makan Bergizi Gratis*. *Jurnal Ilmiah Manajemen, Ekonomi, & Akuntansi (MEA)*, 9(2). <https://journal.stiemb.ac.id/index.php/mea/article/view/6515>

berbagai model pengelolaan, mulai dari swakelola, kerjasama dengan lembaga pemerintah, hingga kerjasama dengan pihak ketiga.

Selain itu, kebijakan ini menjadi langkah konkret untuk mewujudkan target *Sustainable Development Goals (SDGs)* yaitu agenda global yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 2015 melalui Resolusi Majelis Umum PBB 70/1, yang terdiri dari 17 tujuan pembangunan berkelanjutan beserta 169 target spesifik yang dirancang untuk dicapai pada tahun 2030. *SDGs 2 "Zero Hunger"* yang berfokus pada penghapusan kelaparan, peningkatan ketahanan pangan, dan perbaikan gizi secara berkelanjutan. *SDGs 2 "Zero Hunger"* yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa memiliki target untuk mengakhiri segala bentuk kelaparan pada tahun 2030 dan menghilangkan segala bentuk kekurangan gizi, termasuk pada tahun 2025 mencapai target yang disepakati secara internasional untuk anak pendek dan kurus di bawah usia 5 tahun, serta memenuhi kebutuhan gizi remaja perempuan, ibu hamil dan menyusui, serta manula.¹⁷ Target ini sejalan dengan prioritas pembangunan Indonesia dalam bidang ketahanan pangan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat menuju Indonesia Emas 2045.

Namun, kebijakan publik seperti program makan bergizi gratis tidak akan berjalan efektif tanpa dasar hukum yang jelas, mekanisme pelaksanaan yang terukur, dan pengawasan yang kuat. Kajian lebih mendalam diperlukan untuk memastikan keselarasan kebijakan ini dengan amanat konstitusi dan prinsip hak asasi manusia. Program serupa telah dilaksanakan di berbagai negara dengan hasil

¹⁷ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2023). GOAL 2 – SDGs Indonesia. Diakses dari <https://sdgs.bappenas.go.id/17-goals/goal-2/>

yang signifikan. Penelitian Schwartz & Rothbart mengenai program *universal free meals* di Amerika Serikat menunjukkan dampak positif terhadap performa siswa.¹⁸ Di India, *The Mid-Day Meal Scheme* yang diatur dalam *National Food Security Act 2013* telah menjangkau jutaan anak sekolah dengan sistem pemantauan yang ketat untuk memastikan kualitas dan keamanan makanan.¹⁹ Studi Lowe di Pakistan juga membuktikan bahwa program *school feeding* dapat meningkatkan performa kognitif pada anak-anak yang kurang beruntung.²⁰

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 telah menjadi dasar hukum utama penyelenggaraan kebijakan pangan nasional, yang dilengkapi oleh peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi serta Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi. Namun, peraturan-peraturan tersebut belum secara rinci mengatur mekanisme pelaksanaan program makan bergizi gratis secara nasional, sehingga menimbulkan persoalan hukum yang mendasar, yakni tidak adanya landasan hukum yang memadai dan komprehensif untuk mengatur pelaksanaan program dimaksud secara terstruktur dan akuntabel. Regulasi yang ada lebih berfokus pada penguatan ketahanan pangan dan perbaikan gizi secara umum,

¹⁸ Schwartz, A. E., & Rothbart, M. W. (2020). *Let Them Eat Lunch: The Impact of Universal Free Meals on Student Performance*. *Journal of Policy Analysis and Management*, 39(2), 376–410. <https://doi.org/10.1002/pam.22175>

¹⁹ Lestari, D. L., Gusmira, Y. H., A'arif, M., & Amelia, A. Y. (2024). *Free Nutritious Meal Policy as a Solution to Overcoming the Stunting Problem in Indonesia*. *Innovative: Journal of Social Science Research*, 4(4)

²⁰ Lowe, N. M., Qualter, P., Sinclair, J. K., Gupta, S., & Zaman, M. (2023). *School Feeding to Improve Cognitive Performance in Disadvantaged Children: A 3-Arm Parallel Controlled Trial in Northwest Pakistan*. *Nutrients*, 15(7), 1768.

sementara aspek teknis seperti standar gizi, mekanisme pendanaan, peran pemerintah daerah, dan sistem pengawasan belum diatur secara spesifik, yang dalam perspektif hukum administrasi negara mengindikasikan adanya kekosongan norma hukum yang berpotensi menghambat pelaksanaan kewajiban konstitusional negara dalam menjamin hak atas pangan. Kekosongan atau kelemahan pengaturan ini secara yuridis dapat menimbulkan berbagai hambatan pelaksanaan, mulai dari tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, inkonsistensi kebijakan antardaerah yang berpotensi melahirkan ketidakadilan akses, hingga risiko penyalahgunaan anggaran akibat lemahnya mekanisme pengawasan yang berlandaskan norma hukum yang jelas dan terukur

Sebagai contoh, sejak diluncurkan pada Januari 2025, program MBG telah mengalami berbagai kendala implementasi, termasuk masalah keamanan pangan yang serius. Menurut data yang dirilis oleh Badan Gizi Nasional, sebanyak 6.517 siswa di seluruh Indonesia mengalami keracunan makanan dari program MBG sepanjang periode Januari hingga September 2025.²¹ Bahkan *Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)* mencatat angka yang lebih tinggi, yakni sebanyak 4.000 siswa menjadi korban keracunan dalam delapan bulan pertama pelaksanaan program.²² Kasus terbesar terjadi di Bandung Barat pada September 2025 yang melibatkan lebih dari 1.333 pelajar. Data dari Kementerian Kesehatan menunjukkan kelemahan serius di lapangan, di mana dari 1.379 Satuan

²¹ BGN Catat 6.517 Siswa Keracunan Makan Bergizi Gratis Sepanjang 2025. (2025, Oktober 1). Tanselxpress.com. Diakses dari <https://tanselxpress.com/2025/10/01/bgn-catat-6-517-siswa-keracunan-makan-bergizi-gratis-sepanjang-2025/>

²² Rentetan Kasus Keracunan di Program Makan Bergizi Gratis. (2025). Tempo.co. Diakses dari <https://www.tempo.co/politik/rentetan-kasus-keracunan-di-program-makan-bergizi-gratis-2071009>

Pemenuhan Pelayanan Gizi (SPPG), hanya 413 yang memiliki SOP keamanan pangan, dan lebih sedikit lagi, yaitu 312, yang benar-benar menjalankan SOP tersebut. Permasalahan ini menunjukkan perlunya regulasi yang lebih komprehensif dan mekanisme pengawasan yang lebih ketat. Merespon kondisi ini, Kementerian Kesehatan menerbitkan Surat Edaran Nomor HK.02.02/A/4954/2025 yang mengatur aspek keamanan pangan, kesiapsiagaan, serta respons cepat terhadap potensi keracunan pangan massal.²³ Oleh karena itu, analisis lebih mendalam terhadap program ini menjadi penting untuk memberikan rekomendasi pembentukan atau perbaikan peraturan yang lebih tepat sasaran.

Penelitian ini memiliki keunikan karena memberikan fokus pada analisis yuridis program makan bergizi gratis dengan menjadikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 sebagai kerangka hukum utama sekaligus mengaitkannya dengan pencapaian *SDGs 2 "Zero Hunger"*. Kajian sebelumnya tentang program makan gratis umumnya lebih banyak menitikberatkan pada aspek kebijakan publik, pendidikan, dan kesehatan. Penelitian Herdiana (2025) mengkaji faktor-faktor pendorong dan penghambat implementasi kebijakan makan bergizi gratis dengan fokus pada hambatan teknis dan dukungan infrastruktur, tetapi belum menelaah aspek landasan hukum secara mendalam.²⁴ Studi Albaburrahim, menganalisis

²³ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2025). Kemenkes Tegaskan Keamanan Pangan sebagai Kunci Keberhasilan Program Makan Bergizi Gratis. Diakses dari <https://kemkes.go.id/jd/kemenkes-tegaskan-keamanan-pangan-sebagai-kunci-keberhasilan-program-makan-bergizi-gratis>

²⁴ Herdiana, D. (2025). *Implementasi Kebijakan Makan Bergizi Gratis (MBG):* Faktor-faktor Pendorong dan Penghambat. Madani: Jurnal Ilmiah Multidisiplin, 3(1). <https://jurnal.penerbitdaarulhuda.my.id/index.php/MAJIM/article/view/3932>

program MBG dalam konteks transformasi pendidikan menuju Generasi Emas 2045, namun lebih menekankan pada aspek pendidikan dibandingkan dimensi yuridis.²⁵ Penelitian Tambunan, memberikan tinjauan kritis tentang program makan bergizi gratis terhadap produktivitas belajar siswa, tetapi belum membahas keterkaitan regulasi dan hak atas pangan secara normatif.²⁶ Sementara itu, penelitian Qomarrullah, meneliti dampak jangka panjang program makan bergizi gratis terhadap kesehatan dan keberlanjutan pendidikan, tetapi belum menganalisis dari perspektif hukum dan regulasi.²⁷ Dengan demikian, penelitian ini menawarkan analisis yang berbeda karena memusatkan perhatian pada aspek hukum, keterkaitan dengan hak asasi manusia, serta perlunya pengaturan khusus dalam mendukung keberlanjutan kebijakan ini.

Studi dari *Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)* tahun 2024 menunjukkan bahwa program MBG memiliki efek pengganda (*multiplier effect*) yang signifikan terhadap perekonomian, khususnya terhadap UMKM dan petani lokal, dengan peningkatan pendapatan bersih harian rata-rata sebesar 17 persen bagi mitra pengemudi dan peningkatan pendapatan UMKM yang

²⁵ Albaburrahim, A., Putikadyanto, A. P. A., Efendi, A. N., Alatas, M. A., Romadhon, S., & Wachidah, L. R. (2025). *Program Makan Bergizi Gratis: Analisis Kritis Transformasi Pendidikan Indonesia Menuju Generasi Emas 2045*. Entita: Jurnal Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Dan Ilmu-Ilmu Sosial, 1, 767-780. <https://doi.org/10.19105/ejpis.v1i.19191>

²⁶ Tambunan, K. A. H., Nababan, R., Siagian, R. A., Naiborhu, R., Harianti, S., & Jamaludin, J. (2025). *Tinjauan Kritis Tentang Program Makan Bergizi Gratis Terhadap Produktivitas Belajar Siswa*. Katalis Pendidikan: Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Matematika, 2(2), 21–31.

²⁷ Qomarrullah, R., Suratni, S., & Sawir, M. (2025). *Dampak Jangka Panjang Program Makan Bergizi Gratis terhadap Kesehatan dan Keberlanjutan Pendidikan*. Indonesian Journal of Intellectual Publication, 5(2), 130–137.

terlibat sebesar 33,68 persen.²⁸ Penelitian Waluyo mengkonfirmasi bahwa kebijakan ini berpotensi mendorong peningkatan produktivitas jangka panjang secara ekonomi, meskipun juga memunculkan tantangan dalam pembiayaan dan keberlanjutan fiskal.²⁹ Sarjito dalam penelitiannya menegaskan bahwa program makan bergizi gratis dapat menjadi strategi pembangunan sumber daya manusia yang mendukung pertahanan negara, melalui peningkatan kesehatan dan kualitas generasi muda.³⁰ Namun, manfaat ekonomi dan sosial ini hanya dapat diwujudkan secara optimal apabila didukung oleh kerangka regulasi yang kuat dan mekanisme implementasi yang jelas.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini diarahkan untuk membahas dua fokus utama. Pertama, mengkaji kecukupan pengaturan hukum dan problematika yuridis dalam pemenuhan hak atas pangan melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagai landasan yuridis pelaksanaan program makan bergizi gratis. Kedua, melakukan analisis implementasi program makan bergizi gratis dalam konteks pencapaian *SDGs 2 "Zero Hunger"* di Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum pangan dan hak asasi manusia, serta menjadi masukan praktis bagi pemerintah dalam merumuskan regulasi dan

²⁸ Institute for Development of Economics and Finance (INDEF). (2024). Final Report: *Efek Pengganda Program Makan Bergizi Gratis*. Diakses dari <https://indef.or.id/wp-content/uploads/2024/11/Final-Report-Efek-Pengganda-Program-MBG.pdf>

²⁹ Waluyo, W. (2025). Op.Cit.

³⁰ Sarjito, A. (2024). Op.Cit.

kebijakan pangan nasional yang lebih inklusif, berkelanjutan, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam rangka mewujudkan Indonesia Emas 2045.

1.2. Rumusan Permasalahan

1. Bagaimana pengaturan pemenuhan hak atas pangan dalam pelaksanaan program makan bergizi gratis?
2. Bagaimana program makan bergizi gratis dalam konteks pencapaian *Sustainable Development Goals (SDGs) 2 "Zero Hunger"* di Indonesia?

1.3. Tujuan

1. Tujuan Umum

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mengkaji secara yuridis normatif pengaturan hukum Program Makan Bergizi Gratis (MBG) dalam upaya pemenuhan hak atas pangan sebagai hak konstitusional warga negara, serta menganalisis kesesuaian program tersebut dengan target *Sustainable Development Goals (SDGs) 2 "Zero Hunger"* dalam sistem hukum nasional Indonesia, sekaligus memberikan rekomendasi normatif guna memperkuat landasan hukum pelaksanaan program tersebut.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk menganalisis pengaturan hukum pemenuhan hak atas pangan dalam kerangka regulasi nasional yang menjadi landasan pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG), serta mengidentifikasi problematika yuridis yang timbul, meliputi kekosongan norma hukum,

inkonsistensi regulasi antardaerah, dan tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

- b. Untuk mengkaji Program Makan Bergizi Gratis dalam konteks pencapaian target *SDGs 2 "Zero Hunger"* di Indonesia, serta menganalisis kesesuaian kebijakan program tersebut dengan komitmen hukum internasional dan kewajiban konstitusional negara dalam menjamin hak atas pangan bagi seluruh warga negara, khususnya kelompok rentan.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

- a. Memperkaya kajian akademis di bidang hukum pangan dan hukum konstitusi terkait pengaturan hak atas pangan sebagai hak dasar warga negara yang wajib dijamin oleh negara berdasarkan amanat UUD NRI Tahun 1945 dalam kerangka konsep negara kesejahteraan (*Welfare State*).
- b. Memberikan sumbangan pemikiran yuridis mengenai analisis kesenjangan (*gap analysis*) antara regulasi yang ada dengan kebutuhan hukum untuk mendukung implementasi Program Makan Bergizi Gratis secara terstruktur dan akuntabel, sekaligus menjadi pijakan ilmiah bagi pembaruan hukum (*law reform*) di bidang pangan nasional.
- c. Memperluas wawasan hukum internasional terkait kedudukan dan implementasi *SDGs 2 "Zero Hunger"* dalam sistem hukum nasional

Indonesia, termasuk kajian komparatif dengan pengaturan program pangan serupa di negara lain.

1.4.2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Pemerintah dan Pembentuk Kebijakan: Hasil penelitian ini dapat dijadikan masukan ilmiah bagi pemerintah pusat, Badan Gizi Nasional (BGN), Dewan Perwakilan Rakyat, dan pemerintah daerah dalam menyusun regulasi teknis yang komprehensif serta memperkuat kerangka hukum Program Makan Bergizi Gratis agar dapat berjalan secara efektif, merata, dan akuntabel di seluruh wilayah Indonesia.
- b. Bagi Akademisi dan Peneliti: Penelitian ini dapat menjadi referensi ilmiah dan bahan kajian lanjutan bagi mahasiswa hukum, akademisi, serta peneliti yang berminat mengkaji isu hukum pangan, kebijakan publik, dan hak asasi manusia dalam konteks pemenuhan hak atas pangan dan ketahanan gizi nasional.
- c. Bagi Masyarakat: Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran hukum masyarakat mengenai hak atas pangan bergizi sebagai hak konstitusional, serta mendorong partisipasi aktif masyarakat sebagai social control dalam mengawasi pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis agar benar-benar tepat sasaran, tepat mutu, dan tepat waktu.

1.5. Keaslian Penelitian

Tabel Orisinalitas Penelitian

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan Dengan Tugas Akhir
1.	Implementasi Kebijakan Makan Bergizi Gratis (MBG): Faktor-faktor Pendorong dan Penghambat. Dian Herdiana (2025)	Faktor apa saja yang mendorong dan menghambat implementasi kebijakan MBG? Apa Rekomendasi Kebijakan MBG di Masa yang Akan Datang?	Penelitian ini membahas Kewenangan pusat-daerah yang tumpang tindih; mekanisme koordinasi lemah; kerancuan regulasi dan anggaran.	Penelitian sebelumnya mengidentifikasi hambatan implementasi dari sudut pandang administrasi dan manajemen kebijakan. Perbedaan mendasar dengan usulan tugas akhir ini adalah: 1. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif untuk menganalisis kecukupan dan kelemahan pengaturan hukum dalam UU No. 18 Tahun 2012; 2. Meneliti problematika yuridis seperti kekosongan hukum, ketidakjelasan norma, dan tumpang tindih kewenangan dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan; 3. Mengaitkan secara khusus dengan pemenuhan hak konstitusional atas pangan dan

				komitmen <i>SDGs</i> 2 sebagai kerangka analisis hukum internasional.
2.	Efektivitas dan Tantangan Kebijakan Program Makan Bergizi Gratis sebagai Intervensi Pendidikan di Indonesia. Ucu Agustini (2025)	Bagaimana efektivitas program MBG sebagai intervensi pendidikan? Apa saja tantangan implementasi program MBG di sekolah-sekolah Indonesia?	Penelitian ini berfokus pada evaluasi efektivitas program MBG dalam konteks pendidikan, dengan isu utama pada tantangan koordinasi antar lembaga pemerintah, keterbatasan sarana dan prasarana sekolah, serta masalah pembiayaan. Kajian menggunakan pendekatan ilmu pendidikan dan kebijakan publik.	Penelitian sebelumnya mengevaluasi efektivitas program dari perspektif pendidikan dan dampaknya terhadap siswa. Perbedaan substansial dengan usulan tugas akhir ini: 1. Penelitian ini melakukan analisis yuridis terhadap landasan hukum pelaksanaan program, bukan sekadar evaluasi efektivitas; 2. Mengkaji kecukupan regulasi dalam UU No. 18 Tahun 2012 dan peraturan turunannya untuk mendukung program secara komprehensif; 3. Menghubungkan secara langsung dengan prinsip hak asasi manusia atas pangan dan target <i>SDGs</i> 2, serta menganalisis keselarasan hukum nasional dengan komitmen internasional Indonesia.
3.	Dampak Jangka Panjang Program Makan Bergizi Gratis	Bagaimana efektivitas program MBG	Fokus pada dampak sosial dan kesehatan	Penelitian sebelumnya mengukur dampak

	terhadap Kesehatan dan Keberlanjutan Pendidikan Rif'iy Qomarrullah dkk. (2025)	sebagai intervensi pendidikan? Apa saja tantangan implementasi program MBG di sekolah-sekolah Indonesia?	jangka panjang, belum mengintegrasikan analisis hukum dan regulasi sebagai dasar kebijakan.	sosial-kesehatan program secara empiris. Perbedaan fundamental dengan usulan tugas akhir ini: 1. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk menganalisis kecukupan pengaturan yuridis, bukan penelitian empiris dampak program; 2. Mengidentifikasi problematika hukum dalam implementasi program, seperti kekosongan norma hukum, inkonsistensi peraturan, dan ketidakjelasan kewenangan; 3. Memberikan rekomendasi yuridis berupa perlunya pembentukan regulasi khusus atau penyempurnaan peraturan yang ada untuk menjamin keberlanjutan dan efektivitas program dalam kerangka pemenuhan hak atas pangan dan pencapaian <i>SDGs 2 "Zero Hunger"</i>.
--	--	--	--	--

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan upaya atau cara dalam melakukan sebuah penelitian. Dari hasil pemaparan penulis diatas, perlu adanya metode penelitian yang di pakai untuk merumuskan dan menganalisa persoalan tersebut, yaitu :

1.6.1. Jenis Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Tipe penelitian secara yuridis normatif dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang sudah ada saat ini, teori-teori hukum, serta asas-asas hukum yang kiranya berkaitan dengan topik penelitian.³¹ Penelitian normatif adalah suatu metode yang menggunakan undang-undang yang memiliki keterkaitan dengan penelitian tertulis.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).

- a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti.³².

³¹ Kornelius Benuf, & Azhar, M. *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurangi Permasalahan Hukum Kontemporer*. 7 Jurnal Gema Keadilan. 2020

³² *Op.cit* Peter Mahmud Marzuki. Hlm 94

- b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) adalah cara pandang terhadap suatu masalah dari satu sudut pandang tertentu, sehingga masalah tersebut menjadi semakin jelas dan mudah diselesaikan. Pendekatan konseptual dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide, pengertian, dan konsep-konsep hukum serta asas-asas yang relevan dengan isu yang dihadapi.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Data merupakan hal yang paling penting dalam suatu penelitian, karena dalam penelitian hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif.³³ Data yang diperoleh dan diolah dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder yang berasal dari sumber kepustakaan. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini adalah bahan hukum primer yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu :

- a. Pasal 28A, 28C, 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1945 No. 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 No. 5360).

³³ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008. hlm. 88.

- b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).
- c. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 No. 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360).
- d. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* atau Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557).
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 No. 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680).
- f. Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi.
- g. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 168).

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum serta jurnal hukum.³⁴ dan lainnya yang berkaitan dengan hak atas pangan dan *SDGs*.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang merupakan pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,³⁵ yaitu berupa : Artikel, Jurnal-jurnal Hukum, Berita, Kamus Besar Bahasa Indonesia.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu hukum yang di tulis. Pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dilakukan dengan menggunakan teknik yang berbeda-beda sesuai dengan jenis bahannya. Bahan hukum primer dikumpulkan melalui studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, serta dokumen-dokumen terkait yang kemudian dikelompokkan berdasarkan level atau hierarki peraturan perundang-undangan. Adapun bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan melakukan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait hasil-hasil penelitian, seperti jurnal ilmiah. Sementara itu, bahan hukum tersier

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, Op cit., hlm, 155.

³⁵ Johny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Normatif*, (Malang: Bayu Media Publishing, 2016), hlm. 57.

dikumpulkan melalui penelaahan pustaka, baik secara manual maupun melalui internet.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yaitu suatu metode yang dapat digunakan penulis untuk menentukan jawaban atas permasalahan yang dibahas. Bahan yang diperoleh penulis selanjutnya dianalisis, untuk menjawab masalah yang ada penulis bisa menggunakan beberapa langkah-langkah dalam penelitian hukum untuk menentukan sebuah hasil penelitian. Bahan hukum yang sudah didapat akan dianalisis dengan cara pertama-tama melakukan pengelompokkan bahan hukum, selanjutnya pengklasifikasian bahan hukum, selanjutnya dilakukan pengkajian dan pengolahan terhadap bahan hukum secara mendalam sehingga dapat digunakan untuk menggambarkan sebuah permasalahan yang didapat, dan pada akhirnya jawaban atas permasalahan isu hukum yang akan dapat diperoleh. Untuk penelitian hukum normatif disimpulkan dengan metode deduktif yaitu menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkrit yang dihadapi.³⁶

³⁶ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007. Hlm. 143-145

1.7. Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri atas 4 (empat) bab dan setiap bab terdiri atas beberapa sub bab yang menyajikan materi yang akan dibahas . Dalam pembahasan skripsi ini, untuk lebih mudah dipahami dituangkan sebagaimana berikut :

BAB I : Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

1.2. Rumusan Masalah

1.3. Tujuan Penelitian

1.4. Kegunaan Penelitian

1.5. Keaslian Penelitian

1.6. Metode Penelitian

1.7. Sistematika Penelitian

BAB II : Beberapa Pengertian, Teori dan Konsep Terkait *Sustainable Development Goals*

BAB III : 3.1. Pengaturan Pemenuhan Hak Atas Pangan Dalam Pelaksanaan Makan Bergizi Gratis

3.2. Program Makan Bergizi Gratis Dalam Konteks Pencapaian Sustainable Development Goals 2 ‘Zero Hunger’

BAB IV : Penutup