

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia masih menghadapi permasalahan gizi yang bersifat kompleks dan saling berkaitan. Masalah gizi tidak hanya ditandai oleh kekurangan gizi seperti stunting dan wasting, tetapi juga kelebihan gizi berupa obesitas yang semakin banyak ditemukan, khususnya pada anak usia sekolah. Kondisi ini menunjukkan bahwa tantangan gizi di Indonesia tidak semata-mata disebabkan oleh keterbatasan pangan, tetapi juga oleh pola konsumsi yang belum seimbang serta ketimpangan akses terhadap pangan bergizi, terutama pada kelompok masyarakat rentan. Permasalahan gizi tersebut berdampak langsung pada kualitas sumber daya manusia, karena gangguan gizi pada masa pertumbuhan dapat memengaruhi perkembangan fisik dan kognitif anak hingga usia dewasa.¹

Program MBG pada dasarnya merupakan program penyediaan makanan siap konsumsi yang memenuhi standar gizi seimbang, yang ditujukan bagi peserta didik serta kelompok rentan seperti anak balita, ibu hamil, dan ibu menyusui. Program ini tidak lahir sebagai kebijakan daerah semata, melainkan merupakan program nasional yang digagas oleh pemerintah pusat dalam rangka meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat dan mendukung pembangunan sumber daya manusia.

¹ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Laporan Nasional Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) Tahun 2022* (Jakarta: Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2022).

Program Makanan Bergizi Gratis (MBG) merupakan perwujudan tanggung jawab negara dalam memenuhi hak atas pangan yang sehat dan aman bagi setiap warga negara. Hak atas pangan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang berkaitan erat dengan hak untuk hidup dan hak atas kesehatan. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk menjamin ketersediaan, keamanan, mutu, serta keterjangkauan pangan tanpa diskriminasi. Penyelenggaraan MBG mencerminkan upaya negara dalam memastikan bahwa pangan yang dikonsumsi masyarakat, khususnya kelompok rentan, tidak hanya tersedia secara cukup, tetapi juga aman dan bergizi sesuai standar kesehatan.²

MBG secara resmi diluncurkan oleh Presiden Republik Indonesia pada awal tahun 2025 dan penyelenggaraannya dikoordinasikan oleh Badan Gizi Gratis (BGN) sebagai lembaga pemerintah non-kementerian yang memiliki kewenangan khusus di bidang perumusan dan penyelenggaraan kebijakan gizi nasional. Keberadaan BGN sendiri didasarkan pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2024 tentang BGN, yang menegaskan bahwa lembaga ini bertugas menyelenggarakan program strategis nasional di bidang gizi, termasuk penyediaan makanan bergizi bagi rakyat.³

Pemerintah pusat mengatur kebijakan, standar gizi, dan alokasi anggaran melalui APBN, yang kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah untuk diterapkan secara teknis di lapangan melalui pembentukan Satuan Pelayanan

² Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Pemenuhan Hak Atas Pangan Sebagai Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI, 2021).

³ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, *Perpres RI Nomor 83 Tahun 2024 Tentang BGN* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2024).

Pemenuhan Gizi (SPPG) dengan bekerja sama dengan satuan pendidikan dan penyedia makanan.⁴ Oleh karena itu, meskipun program MBG dijalankan secara operasional oleh pemerintah daerah, secara konseptual dan yuridis program ini tetap merupakan kebijakan publik yang bersumber dari pemerintah pusat dan dilaksanakan dalam kerangka hubungan kewenangan antara pusat dan daerah.

Kabupaten Pamekasan merupakan salah satu daerah pelaksana Program Makanan Bergizi Gratis, Kabupaten Pamekasan tercatat memiliki jumlah satuan pelayanan yang cukup besar. Berdasarkan data dari BGN, hingga akhir tahun 2025 terdapat lebih dari 90 unit Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) yang terdaftar secara administratif di wilayah Kabupaten Pamekasan.⁵ Namun demikian, dalam penyelenggaraannya masih dijumpai sejumlah permasalahan, antara lain terdapat beberapa unit SPPG yang belum beroperasi meskipun telah terdaftar secara resmi.⁶ Selain itu, sebagian unit SPPG sempat menghentikan layanan akibat keterlambatan pencairan dana dari pemerintah pusat.⁷ Kondisi tersebut menunjukkan bahwa secara kuantitatif program MBG di Kabupaten Pamekasan berkembang cukup pesat, tetapi secara kualitas penyelenggaraannya masih menghadapi berbagai

⁴ BGN, "BGN Akan Memulai Program MBG Secara Bertahap," *BGN*.

⁵ BGN, "Daftar Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) Yang Telah Operasional – Data per 25 Januari 2026," *BGN*.

⁶ Tim Redaksi, "Sisa Dua SPPG Di Pamekasan Masih Berhenti Beroperasi," *Klik Madura*, last modified 2025, accessed January 30, 2026, <https://klikmadura.com/pamekasan/sisa-dua-sppg-di-pamekasan-masih-berhenti-beroperasi/>.

⁷ Tim Redaksi, "Enam Dapur MBG Di Pamekasan Berhenti Beroperasi, Belasan Ribuan Siswa Terdampak," *Kabar Madura*, last modified 2025, accessed January 30, 2026, <https://kabarmadura.id/enam-dapur-mbg-di-pamekasan-berhenti-beroperasi-belasan-ribu-siswa-terdampak/>.

kendala yang perlu dikaji lebih lanjut, khususnya terkait aspek pengawasan dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Program MBG dalam praktik penyelenggaraan di lapangan tidak hanya melibatkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi juga didukung oleh unsur Tentara Nasional Indonesia (TNI), khususnya melalui Komando Distrik Militer (Kodim). Keterlibatan TNI ini bukan dalam kapasitas sebagai penentu kebijakan atau pengelola utama program, melainkan sebagai mitra pelaksana teknis yang membantu kelancaran operasional program di daerah. TNI, melalui Kodim, Lanud, dan Lantamal, dikerahkan oleh pemerintah pusat untuk mendukung penyediaan infrastruktur dapur, pendistribusian makanan, pengamanan logistik, serta koordinasi wilayah dalam tahap awal penyelenggaraan MBG. Hal ini dilakukan mengingat TNI memiliki jaringan komando teritorial yang luas hingga tingkat kecamatan, sehingga dinilai mampu mempercepat distribusi dan memastikan program berjalan merata di seluruh wilayah Indonesia.⁸ Meskipun demikian, secara yuridis tanggung jawab utama tetap berada pada BGN sebagai pelaksana kebijakan pemerintah pusat, sedangkan peran Kodim bersifat membantu dan mendukung aspek teknis penyelenggaraan di lapangan.

Pemerintah pusat tidak secara langsung mengelola operasional Program MBG di lapangan, melainkan bekerja sama dengan badan usaha berbentuk CV atau PT sebagai pengelola Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG).

⁸ Nicholas Ryan Aditya and Dani Prabowo, "TNI Kerahkan 351 Kodim, 14 Lantamal Dan 41 Lanud Untuk Dukung Program Makanan Bergizi Gratis," *Kompas*, last modified 2025, accessed January 30, 2026, <https://nasional.kompas.com/read/2025/01/07/19170211/tni-kerahkan-351-kodim-14-lantamal-dan-41-lanud-untuk-dukung-program-makan>.

Badan usaha tersebut bertanggung jawab atas kegiatan operasional, mulai dari penyediaan dapur, perekrutan tenaga kerja, pengolahan dan distribusi makanan, hingga penyelenggaraan standar operasional pelayanan gizi. Dengan mekanisme tersebut, hubungan kerja antara pemerintah dan tenaga pelaksana di tingkat SPPG tidak bersifat langsung, melainkan melalui skema kerja sama dengan pihak penyelenggara swasta, sementara tanggung jawab negara tetap melekat dalam bentuk fungsi pengawasan, pembinaan, dan koordinasi, termasuk oleh pemerintah daerah sebagai representasi negara di tingkat lokal.⁹

Program MBG kemudian dijalankan oleh pemerintah daerah sebagai bagian dari tugas penyelenggaraan pelayanan publik di bidang kesehatan dan pendidikan. Di tingkat daerah, program ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas gizi peserta didik sekaligus mendorong pemerataan akses terhadap pangan yang aman dan bergizi di berbagai jenjang pendidikan. Oleh karena itu, penyelenggaraan MBG dapat dipandang sebagai bentuk konkret penyelenggaraan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, sebagaimana menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan daerah. Namun, implementasi kebijakan tersebut di Kabupaten Pamekasan justru menimbulkan permasalahan serius setelah terjadinya peristiwa keracunan massal pada bulan September 2025 di Kecamatan Tlanakan. Puluhan siswa mengalami gejala mual, muntah, dan

⁹ Pemerintah Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2012).

diare setelah mengonsumsi makanan dari program MBG dan harus mendapatkan perawatan medis di Puskesmas serta rumah sakit setempat.¹⁰

Kasus keracunan ini tidak hanya terjadi di Kecamatan Tlanakan saja, temuan lain juga terjadi di SMA Negeri 3 Pamekasan, di mana sejumlah siswa menemukan belatung pada paket makanan MBG yang mereka terima.¹¹ Kondisi serupa kembali berulang pada 15 Oktober 2025 di SDN Toronan 1, di mana belasan siswa dilaporkan mengalami gejala keracunan serupa setelah mengonsumsi menu program tersebut. Tak berhenti di situ, insiden medis juga menimpa siswa di SDN 1 Pasanggar, Kecamatan Pegantenan, yang memperpanjang daftar hitam penyelenggaraan Program MBG di Kabupaten Pamekasan. Kejadian tersebut memicu keresahan masyarakat serta kritik terhadap pemerintah daerah, terutama terkait lemahnya pengawasan terhadap kualitas makanan yang didistribusikan. Fakta ini menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan ideal program MBG dengan penyelenggaraan di lapangan, sehingga menimbulkan pertanyaan terkait aspek tanggung jawab hukum pemerintah daerah dalam penyelenggaraan layanan publik tersebut.

Kegiatan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah harus berpedoman pada asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.¹² Selain itu, berdasarkan Undang-

¹⁰ Akhmad Zaini Zein, “20 Siswa Di Pamekasan Keracunan Usai Santap MBG,” *Detik*, last modified 2025, accessed January 30, 2026, <https://www.detik.com/jatim/berita/d-8105893/20-siswa-di-pamekasan-keracunan-usai-santap-mbg>.

¹¹ Bayu Septianto, “Polisi Usut Kasus Belatung Di Paket MBG SMA 3 Pamekasan,” *Tirto.Id*.

¹² Pemerintah Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan* (Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2014).

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melindungi masyarakat, menyediakan pelayanan publik yang layak, serta menjamin terpenuhinya hak-hak dasar warga negara.¹³

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Program MBG memiliki dasar hukum yang jelas dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Ketentuan mengenai kewajiban keamanan pangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 86, yang menegaskan bahwa pangan yang dikonsumsi masyarakat harus memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi, serta tidak boleh mengandung cemaran biologis, kimia, maupun benda lain yang dapat membahayakan kesehatan manusia.¹⁴ Selanjutnya, kewajiban pengawasan oleh negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 97, yang menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap keamanan pangan yang beredar dan dikonsumsi oleh masyarakat.¹⁵ Namun, berdasarkan temuan empiris di Kabupaten Pamekasan, justru ditemukan adanya makanan MBG yang tidak memenuhi standar keamanan dan menyebabkan peserta didik mengalami keracunan massal, sehingga menunjukkan adanya kesenjangan

¹³ Pemerintah Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2014).

¹⁴ Pemerintah Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan*.

¹⁵ Pemerintah Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2019 Tentang Keamanan Pangan, Peraturan Pemerintah Tentang Keamanan Pangan* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2019).

antara ketentuan normatif dalam undang-undang dengan realitas penyelenggaraan Program di lapangan.

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjamin keamanan makanan juga diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan, yang menegaskan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan pengawasan terhadap seluruh proses penyediaan pangan, mulai dari produksi, pengolahan, penyimpanan, hingga pendistribusian kepada konsumen.¹⁶ Ketentuan ini mengandung makna bahwa pemerintah daerah tidak hanya bertanggung jawab secara administratif, tetapi juga memiliki kewajiban aktif untuk memastikan setiap makanan yang diedarkan kepada masyarakat, termasuk dalam program MBG, memenuhi standar keamanan dan tidak membahayakan kesehatan.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1096/MENKES/PER/VI/2011 tentang Higiene Sanitasi Jasaboga juga mengatur standar kebersihan dapur, pengolahan makanan, penyimpanan, dan distribusi makanan di tempat makan konsumsi massal.¹⁷ Dalam konteks program MBG, ketentuan ini menjadi tolok ukur normatif untuk menilai apakah pemerintah daerah telah melaksanakan fungsi pengawasan secara cermat atau justru lalai sehingga menyebabkan terjadinya keracunan massal. Dengan demikian, apabila dalam penyelenggaraan Program MBG terjadi peristiwa keracunan yang diakibatkan oleh kelalaian dalam pengawasan, pengadaan, atau distribusi, maka

¹⁶ Pemerintah Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2019 Tentang Keamanan Pangan*.

¹⁷ Kemenkes RI, *Permenkes RI No. 1096/Menkes/Per/ VI/2011 Tentang Higiene Sanitasi Jasaboga* (Jakarta: Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2011).

pemerintah daerah dapat dimintai pertanggung jawaban secara yuridis, baik secara administratif maupun secara perdata berdasarkan asas tanggung jawab negara (state liability) dalam pelayanan publik.

Hasil penyelidikan awal Dinas Kesehatan Kabupaten Pamekasan menunjukkan bahwa makanan MBG yang dikonsumsi siswa positif terkontaminasi mikroorganisme akibat proses pengolahan dan penyimpanan yang tidak memenuhi standar higienitas.¹⁸ Kondisi ini menegaskan adanya kelemahan dalam mekanisme pengawasan pemerintah daerah terhadap pihak penyedia atau rekanan pelaksana MBG.

Permasalahan tersebut tidak hanya menimbulkan kerugian kesehatan bagi masyarakat, tetapi juga berdampak pada legitimasi pemerintah daerah sebagai penyelenggara layanan publik. Oleh karena itu, perlu dilakukan analisis yuridis yang mendalam mengenai sejauh mana tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Program MBG yang mengakibatkan keracunan massal di Kabupaten Pamekasan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam penguatan sistem hukum pemerintahan daerah yang lebih akuntabel, transparan, dan berpihak pada keselamatan serta kesejahteraan masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Berikut merupakan rumusan masalah dalam penelitian ini:

¹⁸ Abdul Aziz, "Dinkes Pamekasan Ambil Sampel Makanan Selidiki Kasus Keracunan Siswa," *Jatim Antara News*, last modified 2025, accessed January 30, 2026, <https://www.antaranews.com/berita/5185413/dinkes-pamekasan-ambil-sampel-makanan-selidiki-kasus-keracunan-siswa>.

1. Bagaimana peran dan mekanisme pengawasan serta akuntabilitas yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dalam penyelenggaraan Program MBG di Kabupaten Pamekasan?
2. Bagaimana tanggung jawaban Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dalam penyelenggaraan Program MBG di Kabupaten Pamekasan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berikut adalah tujuan dalam penelitian ini:

1. Untuk mengetahui peran dan mekanisme pengawasan serta akuntabilitas yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dalam penyelenggaraan Program MBG di Kabupaten Pamekasan berdasarkan praktik dan temuan di lapangan.
2. Untuk menganalisis secara empiris tanggung jawaban Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dalam penyelenggaraan Program MBG di Kabupaten Pamekasan, khususnya dalam peristiwa keracunan massal yang terjadi pada peserta didik.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memperkaya ilmu dan wawasan khususnya dalam hukum administrasi negara dan hukum pemerintah daerah, terutama yang berkaitan dengan konsep tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan

publik. Selain itu, hasil dari penelitian ini diharapkan mampu menjadi landasan baru dalam kajian tentang bagaimana mekanisme pertanggung jawaban pemerintah daerah terhadap kegagalan penyelenggaraan Program yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat, khususnya dalam konteks Program MBGdi Kabupaten Pamekasan. Terakhir, skripsi ini diharapkan mampu menjadi literatur untuk peneliti lain di masa yang akan datang, khususnya dalam kajian mengenai pengawasan dan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap program kesejahteraan masyarakat yang bersumber dari anggaran negara.

2. Kegunaan Praktis

Hasil dari penulisan ini diharapkan mampu menjadi landasan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dalam meningkatkan kualitas pengawasan dan pengendalian mutu terhadap penyelenggaraan Program Makanan Bergizi Gratis. BGN (BGN), Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, serta instansi pemerintah terkait lainnya yang menjadi lokasi penelitian ini diharapkan dapat memanfaatkan hasil penelitian sebagai bahan evaluasi dalam memperbaiki mekanisme koordinasi dan pengawasan program. Selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pertimbangan bagi berbagai pihak terkait, seperti Pemerintah Daerah, BGN, Dinas Kesehatan, dan Dinas Pendidikan dalam upaya pencegahan serta penanganan kasus serupa di masa mendatang, serta dalam merumuskan kebijakan yang lebih melindungi hak-hak masyarakat sebagai penerima layanan publik.

1.5 Keaslian Penelitian

Terdapat perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya yang akan dituangkan dalam keaslian penelitian ini, sebagai berikut:

Tabel 1.1 Keaslian Penelitian

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir
1.	Khansa Suma Rabbani, Institut STIAMI, 2025 “Implementasi Kebijakan Program MBGStudi Kasus di SD Negeri 02 Gandul,	Bagaimana implementasi Program MBGdi SD Negeri 02 Gandul serta hambatan yang dihadapi dalam penyelenggaraannya.	Implementasi kebijakan publik, efektivitas penyelenggaraan Program, dan hambatan administratif di tingkat sekolah	Penelitian Khansa berfokus pada implementasi kebijakan dan efektivitas program di satuan pendidikan. Sementara penelitian ini menitikberatkan pada peran dan tanggung

	Depok Tahun 2025” ¹⁹			jawab hukum Pemerintah Daerah dalam penyelenggara an Program MBG, khususnya akibat terjadinya kasus keracunan massal, sehingga memiliki fokus yuridis dan pertanggung jawaban pemerintahan daerah.
--	------------------------------------	--	--	--

¹⁹ Deni Malik and Khansa Rabbani, “Implementasi Kebijakan Program Makan Bergizi Gratis Dalam Upaya Menurunkan Angka Stunting Di Depok (Studi Kasus Pada SD Negeri 02 Gandul, Depok): Policy Implementation of the Free Nutritious Meal Program in Reducing Stunting Rates in Depok (A Case Study A,” *Transparansi : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi* 8, no. 2 (January 2026): 489–495.

2.	Wahyudi Putra Datukramat, Universitas Sam Ratulangi, 2025, "Implementasi Hukum dalam Penyelenggaraan Program Makan Siang Gratis di Sekolah" ²⁰	1. Bagaimana pengaturan hukum dalam program makan siang gratis di sekolah? 2. Bagaimana implementasi hukum yang dihadapi dalam penyelenggaraan Program makan siang gratis di sekolah?	Pengaturan hukum program makan siang gratis, hambatan implementasi seperti ketiadaan SOP, standarisasi makanan, dan potensi penyalahgunaan anggaran.	Penelitian milik Wahyudi ini berfokus secara luas pada kerangka pengaturan dan hambatan implementasi hukum program secara nasional. Sementara penelitian penulis secara spesifik mengkaji peran dan tanggung jawab hukum Pemerintah Daerah dalam
----	---	---	---	---

²⁰ Wahyudi P. Putra Datukramat, *Implementasi Hukum Dalam Penyelenggaraan Program Makan Siang Gratis Di Sekolah* (Manado: Universitas Sam Ratulangi, 2025).

				kasus konkret kegagalan layanan publik, yaitu peristiwa keracunan massal di Kabupaten Pamekasan
3.	Syamsul Bahri Zr, Implementasi Program MBGdi Kabupaten Pinrang (Analisis Siyasah Syar'iyah) (IAIN Parepare, 2025) ²¹	Menganalisis efektivitas penyelenggaraan Program MBG dan peran Dinas Pendidikan dalam pengawasan.	Penyelenggaraan Program dan koordinasi lintas instansi dalam penyediaan makanan bergizi.	Skripsi tersebut hanya membahas efektivitas penyelenggaraan tanpa melihat tanggung jawab hukum pemerintah daerah apabila terjadi kegagalan

²¹ Syamsul Bahri, *Implementasi Program Makan Bergizi Gratis Di Kabupaten Pinrang (Analisis Siyasah Syar'iyah)* (Parepare: Institut Agama Islam Negeri Parepare, 2025).

				program. Penelitian ini mengangkat aspek yuridis dan pertanggung jawaban pemerintah daerah sebagai inti kajian.
--	--	--	--	---

Penelitian sebelumnya membahas kebijakan Program MBG dari perspektif penyelenggaraan atau keberhasilan program. Namun, penelitian ini secara khusus menyelidiki tanggung jawab hukum pemerintah daerah berdasarkan kasus keracunan massal di Kabupaten Pamekasan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus dan perundang-undangan. Jadi, bukan hanya menjalankan programnya, tetapi juga mempertimbangkan pertanggung jawaban yuridisnya.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian hukum merupakan seperangkat cara atau langkah ilmiah yang digunakan untuk mengkaji suatu permasalahan hukum secara sistematis dan terencana. Dalam penelitian hukum, metode berfungsi sebagai

pedoman untuk memperoleh data, baik berupa data primer maupun data sekunder, yang kemudian dianalisis guna menemukan jawaban atas permasalahan yang diteliti.²² Dalam penelitian hukum empiris, metode penelitian tidak hanya menelaah norma hukum yang berlaku, tetapi juga mengkaji bagaimana hukum tersebut diterapkan dan berfungsi dalam praktik di masyarakat.²³ Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis empiris, yaitu penelitian yang mengkaji norma hukum serta implementasinya dalam kenyataan sosial.

Metode penelitian hukum dalam penelitian ini digunakan sebagai proses untuk memahami kebenaran hukum terkait peran dan tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dalam penyelenggaraan Program Makanan Bergizi Gratis, khususnya ketika terjadi kasus keracunan massal yang menimpa peserta didik. Proses penelitian diawali dengan identifikasi terhadap adanya dugaan kelalaian dalam pengawasan penyelenggaraan Program pelayanan publik, yang kemudian dirumuskan ke dalam rumusan masalah mengenai bentuk pertanggung jawaban hukum pemerintah daerah serta mekanisme pengawasan yang seharusnya diterapkan untuk menjamin keamanan pangan bagi masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan aturan hukum yang tepat dan berlaku, dengan menelaah norma dan kaidah hukum yang mengatur tentang kewajiban pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik

²² Mukti Fajar and Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 153.

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ke. (Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press), 2020), 6.

yang aman dan berkualitas. Dalam hal ini, proses penelitian dilakukan melalui pengkajian peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan, Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang BGN, Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1096/MENKES/PER/VI/2011 tentang Higiene Sanitasi Jasaboga, serta peraturan terkait lainnya untuk memperoleh pemahaman mengenai tanggung jawab hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dalam menjamin keamanan pangan pada Program Makanan Bergizi Gratis.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian *yuridis-empiris*. Penelitian hukum *yuridis-empiris* merupakan penelitian hukum yang memperoleh datanya dari data primer atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Penelitian ini juga disebut sebagai penelitian lapangan yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat. Dengan kata lain, penelitian *yuridis-empiris* adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam

artian nyata serta meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.²⁴

Penelitian *yuridis-empiris* digunakan untuk menelaah peran dan tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, serta bagaimana penyelenggaraan Program MBGdi lapangan yang pada kenyataannya mengakibatkan terjadinya peristiwa keracunan massal pada peserta didik. Selain itu, penelitian ini juga menilai apakah mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah telah sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, kepastian hukum, dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat sebagai penerima layanan publik.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pada penelitian ini metode penelitian yang digunakan yaitu pendekatan sosiologi hukum (*sociological approach*). Pendekatan sosiologi hukum merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat, dan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum. Pendekatan sosiologi hukum mengkaji bagaimana hukum bekerja di tengah-tengah masyarakat, tidak hanya sebatas pada teks peraturan perundang-undangan semata,

²⁴ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*.

tetapi juga melihat bagaimana masyarakat mematuhi, melanggar, atau bahkan mengabaikan hukum tersebut dalam praktik kehidupan sehari-hari.²⁵

Penelitian ini, pendekatan sosiologi hukum berkaitan erat dengan judul penelitian, dikarenakan permasalahan yang dikaji tidak hanya berhenti pada aspek normatif mengenai kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Program MBGsaja, melainkan juga menyangkut tentang bagaimana penyelenggaraan Program tersebut di lapangan, respon masyarakat terhadap kegagalan program, serta dampak sosial dan kesehatan yang ditimbulkan akibat terjadinya kasus keracunan massal.

Kegagalan dalam pengawasan yang mengakibatkan keracunan massal di beberapa satuan pendidikan di Kabupaten Pamekasan menimbulkan konsekuensi sosial berupa menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah, serta memunculkan pertanyaan mengenai efektivitas sistem pengawasan dan mekanisme pertanggung jawaban pemerintah daerah dalam melindungi hak-hak masyarakat.

1.6.3 Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian merupakan subjek dari mana data diperoleh untuk menjawab permasalahan penelitian. Dalam penelitian hukum empiris, data yang dikumpulkan mencakup data

²⁵ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*.

primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan, sedangkan data sekunder diperoleh melalui bahan pustaka.

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yaitu dari perilaku warga masyarakat, melalui penelitian. Data primer dalam penelitian yuridis-empiris ini diperoleh dari penelitian lapangan yang dilakukan dengan cara observasi, wawancara, dan penyebaran kuesioner. Dalam penelitian lapangan, data primer dapat diperoleh dari informan serta narasumber yang dipilih sesuai dengan tujuan penelitian.

Informan dari penelitian ini meliputi aparat pemerintah daerah seperti Bupati, pegawai dari Dinas Kesehatan Kabupaten Pamekasan, Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan, kepala sekolah dan guru dari satuan pendidikan yang terdampak kasus keracunan massal. Selain itu, informan juga dapat berasal dari masyarakat umum, tokoh masyarakat, atau pihak-pihak lain seperti Puskesmas yang menangani memiliki pengetahuan mengenai kondisi dan pelaksanaan Program Makanan Bergizi Gratis di wilayah Kabupaten Pamekasan, terutama yang mengalami kasus keracunan tersebut.

Sementara itu narasumber berasal dari instansi terkait seperti Badan Gizi Nasional (BGN) yang memiliki kewenangan dalam perumusan dan

pelaksanaan kebijakan Program Makanan Bergizi Gratis, pihak penyedia makanan atau pengelola Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) yang terlibat dalam penyediaan makanan, serta ahli hukum administrasi negara atau akademisi yang memiliki kompetensi di bidang hukum pemerintahan daerah, tanggung jawab negara, dan keamanan pangan. Narasumber dapat memberikan penjelasan mengenai mekanisme pelaksanaan program, standar operasional prosedur yang seharusnya diterapkan dalam pengawasan dan pengendalian mutu pangan, serta aspek hukum terkait pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan pustaka. Data sekunder dalam penelitian hukum dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat, berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan
- Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional
- Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1096/MENKES/PER/VI/2011 tentang Higiene Sanitasi Jasaboga
- Peraturan daerah dan peraturan pelaksana lainnya yang relevan dengan penelitian

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian, dan sebagainya. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi buku-buku hukum, jurnal hukum, artikel ilmiah, hasil penelitian terdahulu, skripsi, tesis, disertasi, serta pendapat para ahli yang berkaitan dengan tanggung jawab pemerintah daerah, hukum administrasi negara, keamanan pangan, dan pelayanan publik.

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini meliputi kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, ensiklopedia, dan bahan-bahan penunjang lainnya yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara atau *interview* adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang yang diwawancarai atau responden. Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara melakukan komunikasi atau tanya jawab secara langsung dengan narasumber atau responden untuk memperoleh data atau informasi yang lebih mendalam dan mendetail tentang permasalahan yang diteliti.²⁶

Penelitian ini memuat sejumlah pertanyaan yang telah disusun secara sistematis sebelum penyelenggaraan wawancara. Wawancara dilakukan kepada berbagai pihak yang terkait dengan penyelenggaraan Program MBGdi Kabupaten Pamekasan, yaitu pejabat dari Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pamekasan, pejabat dari Dinas Kesehatan Kabupaten Pamekasan yang menangani pengawasan keamanan pangan dan penanganan kasus keracunan, pejabat dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pamekasan yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan Program di satuan pendidikan, kepala sekolah

²⁶ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*.

dan guru dari satuan pendidikan yang terdampak yaitu SDN Toronan 1, SDN Pasanggar 1, dan TK Al-Falah 1 Kecamatan Tlanakan, serta pejabat dari Komando Distrik Militer (Kodim) 0826/Pamekasan selaku unsur yang terlibat dalam penyelenggaraan dan pengawasan Program MBG di lapangan. Adapun pihak pengelola Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) yang semula direncanakan sebagai narasumber tidak dapat diwawancarai karena menolak untuk berpartisipasi dalam penelitian ini.

b. Studi Dokumentasi

Dalam penelitian hukum, studi dokumen adalah metode pengumpulan data yang melibatkan mencari dokumen atau bahan tertulis yang terkait dengan subjek penelitian. Teknik ini tidak berfokus pada subjek penelitian secara langsung; sebaliknya, itu dilakukan dengan meninjau berbagai dokumen yang terkait. Peraturan perundang-undangan, dokumen resmi pemerintah, laporan hasil pemeriksaan, arsip administrasi, atau catatan tertulis lainnya yang berharga dapat termasuk dalam kategori dokumen tersebut.

Mengumpulkan dan menganalisis buku, jurnal, dokumen resmi pemerintah, rekam medis, surat-menyurat antarinstitusi, notulensi rapat koordinasi, standar operasional prosedur (SOP), data korban keracunan, laporan hasil pemeriksaan laboratorium

dari Dinas Kesehatan tentang kontaminasi makanan, dan dokumen lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan Program MBG digunakan dalam penelitian ini.²⁷ Dalam penelitian ini dokumentasi akan dibuat dalam bentuk foto, rekaman wawancara (*audio recorder*), fotokopi dokumen resmi, scan dokumen penting, dan hal lainnya yang bertujuan untuk mendukung validitas dan kelengkapan data penelitian.

c. Observasi

Observasi adalah metode pengumpulan data yang digunakan untuk menghimpun data penelitian melalui pengamatan dan penginderaan. Observasi merupakan pengamatan yang dilakukan secara sengaja dan sistematis mengenai fenomena sosial dengan gejala-gejala psikis untuk kemudian dilakukan pencatatan. Melalui observasi, peneliti dapat memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang kondisi lapangan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.²⁸

Observasi dalam penelitian ini dilakukan di beberapa lokasi yang menjadi tempat terjadinya kasus keracunan massal akibat Program Makanan Bergizi Gratis, yaitu di satuan-satuan pendidikan yang terdampak seperti SDN Toronan 1 dan TK Al-Falah 1 Kecamatan Tlanakan, serta SDN 1 Pasanggar Kecamatan

²⁷ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*.

²⁸ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*.

Pegantenan. Observasi juga dilakukan di kantor-kantor instansi pemerintah terkait seperti Dinas Kesehatan Kabupaten Pamekasan, Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan, serta lokasi Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) untuk mengamati kondisi penyelenggaraan Program Makanan Bergizi Gratis, fasilitas pengolahan dan penyimpanan makanan, sistem pengawasan yang diterapkan, serta respons dan tindak lanjut pemerintah daerah terhadap peristiwa keracunan massal tersebut.

1.6.5 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Pamekasan, Provinsi Jawa Timur, khususnya di satuan-satuan pendidikan yang terdampak kasus keracunan massal akibat Program Makanan Bergizi Gratis, yaitu di TK Al-Falah 1 Kecamatan Tlanakan, SDN Toronan 1, dan SDN Pasanggar 1 Kecamatan Pegantenan. Selain itu, penelitian juga dilakukan di kantor Dinas Kesehatan Kabupaten Pamekasan, Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan, serta kantor Komando Distrik Militer (Kodim) 0826/Pamekasan, yang bertujuan untuk memperoleh data lengkap mengenai peran, tanggung jawab, dan mekanisme pengawasan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Program MBGdi Kabupaten Pamekasan. Namun, Penelitian ini tidak dapat dilakukan di kantor BGN maupun lokasi operasional Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) karena pihak-pihak tersebut tidak dapat dilibatkan dalam proses pengumpulan data.

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh satuan pendidikan penerima Program MBG di Kabupaten Pamekasan pada jenjang TK, SD, SMP, dan SMA, serta instansi pemerintah daerah yang terlibat dalam penyelenggaraan dan pengawasan program tersebut. Selanjutnya, sampel penelitian ditentukan secara *purposive sampling*, yaitu dengan memilih satuan pendidikan yang secara langsung terdampak kasus keracunan massal serta instansi terkait yang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan dan pengawasan Program MBG. Teknik ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis tanggung jawab pemerintah daerah berdasarkan kasus konkret yang terjadi di lapangan.

1.6.6 Metode Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan cara mengolah dan menafsirkan data yang diperoleh dari hasil wawancara dan studi dokumen. Data yang terkumpul kemudian diklasifikasikan berdasarkan permasalahan penelitian, yaitu terkait peran dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Program Makanan Bergizi Gratis. Selanjutnya, data tersebut dianalisis dengan menghubungkan antara ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan fakta yang ditemukan di lapangan, sehingga diperoleh gambaran mengenai kesesuaian antara norma hukum dan implementasinya dalam praktik. Hasil analisis kemudian

disusun secara sistematis untuk menarik kesimpulan yang menjawab rumusan masalah penelitian.²⁹

Analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Analisis data secara deskriptif kualitatif dilakukan dengan cara menggambarkan dan menginterpretasikan data-data yang telah terkumpul sehingga diperoleh gambaran umum yang utuh dan sistematis mengenai permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini, data yang diperoleh dari hasil wawancara, dokumentasi, dan observasi akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu dengan cara mendeskripsikan dan menganalisis data yang diperoleh dari lapangan, kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, teori-teori hukum administrasi negara, teori tanggung jawab negara (*state liability*), teori pengawasan pemerintahan, serta prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah yang telah ditetapkan.

Analisis juga dilakukan dengan membandingkan antara *das sollen* (hukum sebagaimana seharusnya atau *law in the books*) dengan *das sein* (hukum dalam kenyataan atau *law in action*) guna menilai kesenjangan antara ketentuan normatif dalam peraturan perundang-undangan dengan praktik penyelenggaraan Program MBGdi

²⁹ Mukti Fajar and Yulianto Achmad, *Sme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Edisi Revi. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2022), 183–186.

lapangan. Melalui analisis ini, peneliti dapat mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dalam sistem pengawasan, mengevaluasi efektivitas mekanisme pertanggung jawaban pemerintah daerah, serta merumuskan rekomendasi perbaikan untuk penyelenggaraan program pelayanan publik yang lebih baik di masa mendatang.