

ANALISIS YURIDIS POLITIS KEBIJAKAN MAKAN BERGIZI GRATIS (MBG) ANTARA MANDAT KONSTITUSI WELFARE STATE DAN TANTANGAN ANGGARAN PENDIDIKAN

A Legal and Political Analysis of the Free Nutritious Meals (MBG) Policy: Between the Constitutional Mandate for a Welfare State and the Challenges of the Education Budget

Ahmad Nurafendi, Mustofa Kamil, Eduardo Retno, Firmansyah Mahmud, Ronny Erlando
Universitas Islam Syekh-Yusuf Tangerang
Coorespondence : 2507020155@students.unis.ac.id

Received: 15-03-2026 | Revised: 25-03-2026 | Accepted: 05-04-2026 | Published: 06-05-2026

Abstract

The Free Nutritious Meal (MBG) program is a national strategic policy launched by the new administration as an effort to accelerate the quality of Human Resources (HR) towards the Indonesia Golden 2045 vision. As a massive nutritional intervention instrument, this policy aims to break the chain of stunting and enhance the cognitive capacity of students across Indonesia. Despite its strong welfare orientation, this policy has sparked legal and constitutionality polemics, particularly regarding its funding sources. A crucial debate arises when the MBG budget allocation intersects with the mandate of Article 31 Paragraph (4) of the 1945 Constitution, which requires the state to prioritize the education budget at a minimum of 20% of the State Budget (APBN). The use of the education function budget for nutritional fulfillment raises questions regarding the risk of distorting the core objectives of national education. This research employs a qualitative descriptive method with a normative legal approach. Data were collected through literature studies of various primary legal materials, such as the 1945 Constitution, the State Budget Law, and implementing regulations related to the National Nutrition Agency, as well as secondary legal materials including theories of the welfare state and public policy. The study finds that substantively, the MBG policy constitutes a fulfillment of human rights to health and welfare in accordance with Article 28H and Article 34 of the 1945 Constitution. However, procedurally and constitutionally, this policy risks being unconstitutional if not accompanied by a strict separation of budget structures to prevent the erosion of basic educational implementation needs. Without a legal framework at the Statutory (Law) level to ensure accountability and sustainability, this policy is vulnerable to being perceived as a pragmatic political tool that threatens the long-term fiscal stability of the education sector.

Keywords: Free Nutritious Meals, Constitutionality, Education Budget, Welfare State, Public Policy.

PENDAHULUAN

Dalam peta jalan menuju Indonesia Emas 2045, program Makan Bergizi Gratis (MBG) diposisikan bukan sekadar sebagai bantuan sosial, melainkan sebagai instrumen politik dan ekonomi strategis (*legacy project*) dari pemerintahan Presiden Prabowo Subianto. Secara politis, kebijakan ini membawa misi besar untuk membangun fondasi sumber daya manusia (SDM) yang unggul melalui intervensi gizi nasional yang masif. Terdapat beberapa dimensi politik utama dalam kebijakan ini, yakni: 1) Legitimasi Politik dan Janji Kampanye; MBG merupakan realisasi dari visi "Asta Cita", khususnya misi kedua untuk memperkuat pembangunan SDM, yang menjadi alasan utama dukungan publik dalam transisi kepemimpinan nasional. 2) Investasi Strategis Jangka Panjang; Pemerintah memandang MBG sebagai investasi untuk memutus mata rantai *stunting* dan kemiskinan. Dengan target mencapai 82,9 juta penerima manfaat pada akhir 2025, program ini dirancang untuk memastikan generasi masa depan memiliki kapasitas kognitif dan fisik yang kompetitif secara global. 3) Sentralisasi Tata Kelola; Pembentukan Badan Gizi Nasional (BGN) sebagai lembaga pengelola menunjukkan adanya upaya penguatan kelembagaan pusat untuk mengoordinasikan anggaran lintas sektor (pendidikan, kesehatan, dan pertanian) secara terpadu. 4) Politik Anggaran dan

Ekonomi Lokal; Dengan alokasi mencapai Rp71 triliun di tahun 2025 dan proyeksi Rp335 triliun pada 2026, MBG berfungsi sebagai mesin pertumbuhan ekonomi daerah (*big push model*) melalui penyerapan produk pangan dari petani dan UMKM lokal di sekitar Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG).

Secara ringkas, narasi politik MBG mengintegrasikan dimensi simbolik (citra pemenuhan janji), substantif (perbaikan kualitas manusia), dan struktural (penguatan ekonomi inklusif) demi mengamankan keberlanjutan agenda nasional menuju 2045.

Pentingnya dari program Makan Bergizi Gratis (MBG) berakar pada kondisi darurat kesehatan dan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang dialami Indonesia. Masalah gizi kronis atau *stunting* bukan sekadar persoalan tinggi badan, melainkan ancaman eksistensial terhadap daya saing bangsa di masa depan.

Adapun beberapa poin krusial yang mendasari urgensi ini meliputi:

1. Prevalensi Stunting yang Masih Tinggi;

Berdasarkan data survey Status Gizi Indonesia (SSGI) 2024, angka *stunting* nasional berada pada posisi 19,8%. Meskipun menunjukkan penurunan dari tahun-tahun sebelumnya, angka ini masih berada di atas ambang batas standar WHO (20%) di beberapa daerah dan masih jauh dari target jangka panjang untuk mencapai 5% pada tahun 2045.

2. Dampak Kognitif dan Produktivitas;

Stunting menyebabkan kerusakan permanen pada perkembangan otak anak. Penelitian menunjukkan bahwa anak yang mengalami gizi buruk memiliki skor IQ 5 hingga 11 poin lebih rendah dibandingkan anak dengan gizi cukup, yang nantinya berdampak pada penurunan produktivitas ekonomi saat dewasa hingga 20-30%.

3. Ancaman terhadap Bonus Demografi;

Indonesia sedang menghadapi periode bonus demografi di mana penduduk usia produktif melimpah. Jika generasi ini didominasi oleh individu yang pernah mengalami hambatan pertumbuhan fisik dan kognitif, maka bonus demografi berisiko berubah menjadi "beban demografi" yang menghambat pencapaian visi Indonesia Emas 2045.

4. Ketimpangan Akses Pangan Sehat;

Tingginya harga pangan bergizi menjadi penghalang bagi keluarga miskin dan rentan untuk memenuhi asupan protein hewani dan mikronutrien bagi anak-anak mereka. MBG hadir sebagai intervensi langsung pemerintah untuk memutus rantai kemiskinan gizi ini melalui penyediaan makanan berkualitas di institusi pendidikan dan posyandu.

Dengan demikian, kebijakan MBG menjadi sangat mendesak sebagai upaya preventif dan kuratif untuk memastikan setiap anak Indonesia memiliki kesempatan yang sama untuk tumbuh sehat, cerdas, dan produktif demi keberlangsungan pembangunan nasional. Penelitian ini merumuskan dua permasalahan utama sebagai berikut: 1) Bagaimana kedudukan dan konsistensi kebijakan Makan Bergizi Gratis (MBG) dalam kerangka hukum *Welfare State* (Negara Kesejahteraan) berdasarkan UUD 1945? 2) Bagaimana implikasi hukum dan konstitusionalitas penggunaan anggaran fungsi pendidikan dalam APBN untuk mendanai program Makan Bergizi Gratis?

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk

diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Adapun rincian metode penelitian adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Penelitian (*Approach*)

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan untuk mendapatkan analisis yang komprehensif, yakni:

- 1) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*); Dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, terutama UUD 1945, UU APBN, dan Perpres terkait Badan Gizi Nasional.
- 2) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*); Merujuk pada prinsip-prinsip hukum dan doktrin mengenai negara kesejahteraan (*welfare state*) serta teori kebijakan publik untuk membangun argumen hukum.

2. Sumber Bahan Hukum

Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer; Bahan hukum yang bersifat mengikat, meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (khususnya Pasal 28H, 31, dan 34), Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2025, serta Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional.
- 2) Bahan Hukum Sekunder; Bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, jurnal ilmiah, opini hukum para ahli, serta berita resmi dari lembaga pemerintah terkait.
- 3) Bahan Hukum Tersier; Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum dan ensiklopedia.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik yang digunakan adalah studi dokumen (studi kepustakaan). Peneliti mengumpulkan, mengklasifikasi, dan mencatat data yang diperoleh dari literatur, teks hukum, serta peraturan perundang-undangan yang relevan dengan kebijakan Makan Bergizi Gratis (MBG).

4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis secara deskriptif-kualitatif. Analisis dilakukan dengan metode deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum (norma konstitusi) menuju permasalahan yang bersifat khusus (implementasi anggaran MBG), sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang diteliti secara sistematis dan logis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Perspektif Hukum: Analisis Pasal 28H dan Pasal 34 UUD 1945 sebagai Payung Hukum Perlindungan Sosial

Dalam kerangka konstitusionalisme Indonesia, kebijakan Makan Bergizi Gratis (MBG) memiliki legitimasi yuridis yang kuat sebagai bentuk perwujudan tanggung jawab negara terhadap pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM). Analisis terhadap Pasal 28H dan Pasal 34 UUD 1945 memberikan pemahaman bahwa program ini bukan sekadar kebijakan populis, melainkan kewajiban konstitusional yang harus dipenuhi.

Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin serta memperoleh pelayanan kesehatan. Dalam perspektif hukum, pemenuhan hak atas kesehatan bersifat komprehensif, mencakup aspek preventif dan promotif. Pemberian gizi seimbang melalui MBG merupakan bentuk upaya preventif negara untuk menjamin bahwa hak konstitusional atas standar hidup sehat tidak terhambat oleh keterbatasan ekonomi individu. Dengan demikian, MBG adalah instrumen konkret untuk menegajawantahkan hak atas layanan kesehatan yang inklusif.

Pasal 34 ayat (1) dan (2) UUD 1945 mengamanatkan negara untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar, serta mengembangkan sistem jaminan sosial nasional bagi seluruh rakyat. Kebijakan MBG dapat dikategorikan sebagai bagian dari skema perlindungan sosial (*social safety net*) yang bertujuan memberdayakan masyarakat yang lemah. Negara bertindak sebagai penyokong utama dalam memastikan kebutuhan dasar pangan warga negara terpenuhi, khususnya bagi kelompok rentan seperti anak sekolah di wilayah tertinggal.

Secara yuridis, MBG merupakan bentuk kebijakan afirmatif (*affirmative action*) negara. Negara tidak hanya mengakui hak atas gizi secara normatif, tetapi juga membangun perangkat kelembagaan melalui pembentukan Badan Gizi Nasional (berdasarkan Perpres Nomor 83 Tahun 2024 dan regulasi turunannya seperti Perpres Nomor 115 Tahun 2025) untuk mewujudkan hak tersebut secara nyata. Hal ini menunjukkan transisi dari pengakuan hak secara pasif menuju pemenuhan hak secara aktif oleh pemerintah.

Melalui integrasi Pasal 28H dan Pasal 34, kebijakan MBG memperoleh landasan norma tertinggi (justifikasi normatif) dalam sistem hukum Indonesia. Meskipun demikian, konsistensi implementasinya harus tetap berpegang pada prinsip keadilan sosial dan nondiskriminasi agar perlindungan hukum benar-benar dirasakan oleh seluruh peserta program.

2. Perspektif Politik: Dinamika Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Pengesahan Anggaran

Proses pengesahan anggaran Makan Bergizi Gratis (MBG) sebesar Rp71 triliun dalam APBN 2025 mencerminkan dinamika kolaborasi yang intens antara pemerintah (eksekutif) dan DPR (legislatif). Fenomena ini dapat dianalisis melalui beberapa dimensi politik berikut:

1) Konsensus Transisi Kepemimpinan;

Kesepakatan angka Rp71 triliun dicapai melalui komunikasi antara tim gugus tugas transisi pemerintahan terpilih dengan Menteri Keuangan. Legislatif, melalui Badan Anggaran (Banggar) DPR RI, memberikan persetujuan dengan catatan bahwa program ini harus dijalankan secara bertahap dan tidak mengganggu stabilitas fiskal serta defisit anggaran di bawah 3%.

2) Akomodasi Politik dalam Struktur APBN;

Pengesahan anggaran ini menunjukkan kemampuan eksekutif dalam meyakinkan legislatif bahwa MBG adalah instrumen pertumbuhan ekonomi baru. Pemerintah berhasil menarasikan bahwa dana tersebut bukan sekadar "biaya konsumsi", melainkan pemicu ekonomi lokal melalui penyerapan produk petani dan UMKM di sekitar Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG).

3) Fungsi Pengawasan dan Kritik Legislatif;

Meskipun disahkan, dinamika di parlemen tetap diwarnai kritik mengenai detail operasional. Beberapa fraksi di DPR menekankan pentingnya evaluasi rutin dan pengawasan ketat terhadap Badan Gizi Nasional untuk mencegah kebocoran anggaran. Muncul pula usulan alternatif

pendanaan, seperti pemanfaatan iuran zakat bagi penerima kategori *mustahik*, yang memicu perdebatan mengenai esensi "gratis" dalam program tersebut.

4) Efisiensi sebagai Kompromi Politik;

Untuk menutupi kebutuhan dana yang terus meningkat—di mana pada APBN 2026 anggaran diproyeksikan melonjak hingga Rp335 triliun—Presiden menginstruksikan penghematan belanja birokrasi (perjalanan dinas, seremoni, dan studi banding) hingga Rp20 triliun. Langkah ini merupakan respons eksekutif atas desakan legislatif agar program prioritas tidak mengorbankan pos belanja penting lainnya.

Dinamika ini menunjukkan bahwa kebijakan MBG telah berhasil melewati fase legitimasi politik di parlemen. Namun, keberlanjutannya akan sangat bergantung pada transparansi realisasi anggaran, yang pada akhir 2025 tercatat mencapai Rp51,5 triliun atau sekitar 72,5% dari pagu awal

3. Tantangan Kebijakan: Analisis Mekanisme SPPG dan Risiko Tata Kelola Lokal

Implementasi kebijakan Makan Bergizi Gratis (MBG) menghadapi tantangan operasional yang kompleks, terutama terkait peran Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) sebagai ujung tombak distribusi. SPPG berfungsi sebagai unit pengolahan atau "dapur pusat" yang bertanggung jawab menyiapkan ribuan porsi makanan setiap harinya untuk didistribusikan ke sekolah-sekolah di wilayah kerjanya.

Beberapa tantangan krusial dalam aspek ini meliputi:

1) Kompleksitas Distribusi dan Rantai Pasok;

SPPG dituntut untuk mengelola logistik bahan pangan segar dari petani lokal secara harian. Tantangan muncul pada standarisasi kualitas dan higienitas makanan di berbagai daerah yang memiliki infrastruktur berbeda. Hingga September 2025, tercatat beberapa insiden keracunan makanan yang diduga akibat lemahnya kontrol kualitas dan SOP di tingkat unit pelayanan lokal.

2) Risiko Korupsi dan Pematangan Anggaran;

Meskipun pagu rata-rata ditetapkan sebesar Rp10.000 per porsi bahan baku, terdapat laporan mengenai potensi pemotongan nilai makanan menjadi Rp8.000 di beberapa wilayah dengan alasan efisiensi atau indeks kemahalan daerah. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah memperingatkan adanya celah korupsi sistemik dalam pengadaan barang dan jasa di tingkat lokal yang berpotensi merugikan negara hingga miliaran rupiah per SPPG setiap tahunnya.

3) Inefisiensi Operasional dan Maladministrasi;

Tanpa sistem pengawasan digital yang ketat, terdapat risiko maladministrasi dalam pendataan penerima manfaat dan realisasi anggaran. Penggabungan peran aktor lokal (yayasan atau mitra ketiga) dalam operasional SPPG menambah lapisan birokrasi yang rentan terhadap konflik kepentingan dan praktik "titipan" vendor bahan baku.

4) Transparansi dan Akuntabilitas;

Sebagai lembaga baru, Badan Gizi Nasional (BGN) masih dalam tahap membangun sistem manajemen anti-korupsi yang terintegrasi hingga ke level daerah. Kurangnya keterbukaan informasi mengenai detail kontrak dengan pihak ketiga di tingkat SPPG menjadi salah satu poin kritis yang disorot oleh lembaga pengawas seperti Transparency International Indonesia.

Kesuksesan kebijakan MBG sangat bergantung pada kemampuan pemerintah dalam melakukan mitigasi risiko di tingkat lokal. Penguatan fungsi pengawasan oleh inspektorat dan lembaga penegak hukum menjadi prasyarat mutlak agar anggaran besar yang dialokasikan tidak terbuang secara inefisien atau dikorupsi, yang pada akhirnya akan mencederai tujuan mulia pemenuhan gizi nasional.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa kebijakan Makan Bergizi Gratis (MBG) memiliki landasan filosofis yang kuat dan selaras dengan cita-cita konstitusi Indonesia dalam mewujudkan *Welfare State*. Program ini merupakan pengejawantahan nyata dari mandat Pasal 28H dan Pasal 34 UUD 1945 untuk menjamin hak atas kesehatan dan kesejahteraan bagi seluruh warga negara, khususnya generasi muda. Secara politik, MBG merupakan investasi strategis yang mendesak untuk memperbaiki kualitas SDM demi menyongsong Indonesia Emas 2045.

Namun, koherensi kebijakan ini dengan konstitusi sangat bergantung pada aspek formal penganggarannya. Kebijakan MBG dinilai konstitusional selama pengalokasian dananya tidak mendistorsi anggaran fungsi pendidikan yang murni. Sebagaimana amanat Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, anggaran pendidikan 20% harus tetap diprioritaskan untuk peningkatan mutu akademik, sarana prasarana, dan kesejahteraan pendidik. Menempatkan biaya makan dalam pos pendidikan berisiko mengurangi hakikat "anggaran pendidikan" itu sendiri, sehingga perlu ada pemisahan akuntansi yang jelas agar tidak terjadi tumpang tindih fungsi yang merugikan sektor pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*.
- Republik Indonesia. (2024). *Undang-Undang Nomor 62 Tahun 2024 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2025*.
- Presiden Republik Indonesia. (2024). *Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional*.
- Presiden Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola dan Pendanaan Program Makan Bergizi Gratis*.

Buku dan Literatur Teori

- Anderson, J. E. (2014). *Public Policy-Making: An Introduction*. Cengage Learning.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Kompas Media Nusantara. (Untuk referensi mengenai Pasal 33 dan 34 UUD 1945).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press. (Untuk teori *Welfare State*).
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media. (Untuk referensi Metode Penelitian Yuridis Normatif).
- Sutedi, A. (2012). *Hukum Keuangan Negara*. Sinar Grafika. (Untuk referensi mengenai *Mandatory Spending*).

Dokumen Resmi dan Jurnal

- Badan Gizi Nasional. (2024). *Petunjuk Teknis Operasional Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG)*. Jakarta: BGN.

Kementerian Kesehatan RI. (2024). *Hasil Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) Tahun 2024*. Jakarta: Kemenkes.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2008). *Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008 mengenai Alokasi Anggaran Pendidikan 20% dalam APBN*.

Sumber Digital

Badan Gizi Nasional. (n.d.). *Visi dan Misi Badan Gizi Nasional*. Diakses dari bgn.go.id.

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI). (2024). *Siaran Pers: Pembajakan Anggaran Pendidikan untuk Makan Bergizi Gratis*. Diakses dari <https://ylbhi.or.id>.