

Efektivitas Budaya Hukum dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Program Makan Bergizi Gratis

Rini Amidinarti¹, Fadli Andi Natsif², Andi Tenri Padang³

^{1,2,3}Ilmu Hukum, Pascasarjana UIN Alauddin Makassar

riniamidinarti.12@gmail.com, fadlianfa66@gmail.com, atenripadang@uin-alauddin.ac.id

Article Info

Article history:

Received June 20, 2026

Revised July 01, 2026

Accepted July 09, 2026

Keywords:

Legal Culture, Community Participation, Oversight, Free Nutritious Meal Program

ABSTRACT

The Free Nutritious Meal (MBG) Program is one of the government's strategic policies aimed at enhancing the quality of human resources by fulfilling the nutritional needs of students and vulnerable groups. However, the success of the program's implementation is determined not only by budget availability and government policy, but is also heavily influenced by the effectiveness of oversight, legal culture, and community participation. The problem addressed in this research stems from the ongoing challenges in the implementation of the MBG program, particularly regarding monitoring mechanisms, public legal awareness, transparency, and public involvement in ensuring the program runs effectively and targets the right recipients. This study aims to analyze the implementation of oversight for the Free Nutritious Meal Program, the effectiveness of legal culture in supporting program monitoring, and the role of community participation in conducting such oversight. The research method employed is normative legal research utilizing statutory and conceptual approaches, which examines various legal provisions, legal culture theories, and literature related to public policy oversight. The findings are expected to indicate that the effectiveness of the Free Nutritious Meal Program depends not only on the existence of regulations, but also on the quality of the public's legal culture and the active involvement of various stakeholders in monitoring. Strengthening regulations, increasing legal awareness, and optimizing community participation serve as crucial factors in achieving a transparent, accountable, and sustainable program implementation.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



Article Info

Article history:

Received June 20, 2026

Revised June 30, 2026

Accepted July 09, 2026

Kata kunci:

Budaya Hukum, Partisipasi Masyarakat, Pengawasan, Program Makan Bergizi Gratis.

ABSTRAK

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan salah satu kebijakan strategis pemerintah dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pemenuhan kebutuhan gizi peserta didik dan kelompok rentan. Namun, keberhasilan pelaksanaan program tersebut tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan anggaran dan kebijakan pemerintah, tetapi juga dipengaruhi oleh efektivitas pengawasan, budaya hukum, serta partisipasi masyarakat. Permasalahan dalam penelitian ini berangkat dari masih adanya tantangan dalam pelaksanaan MBG, khususnya terkait mekanisme pengawasan, kesadaran hukum masyarakat, transparansi, dan keterlibatan publik dalam memastikan program berjalan secara efektif dan

tepat sasaran. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan pengawasan Program Makan Bergizi Gratis, efektivitas budaya hukum dalam mendukung pengawasan program, serta peran partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pengawasan tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual, dengan mengkaji berbagai ketentuan hukum, teori budaya hukum, serta literatur yang berkaitan dengan pengawasan kebijakan publik. Hasil penelitian diharapkan menunjukkan bahwa efektivitas Program Makan Bergizi Gratis tidak hanya bergantung pada keberadaan regulasi, tetapi juga pada kualitas budaya hukum masyarakat dan keterlibatan aktif berbagai pihak dalam melakukan pengawasan. Penguatan regulasi, peningkatan kesadaran hukum, serta optimalisasi partisipasi masyarakat menjadi faktor penting untuk mewujudkan pelaksanaan program yang transparan, akuntabel, dan berkelanjutan.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



Corresponding Author:

Rini Amidinarti

UIN Alauddin Makassar

Email: riniamidinarti.12@gmail.com

PENDAHULUAN

Permasalahan gizi buruk dan stunting masih menjadi tantangan serius dalam pembangunan nasional Indonesia karena berdampak langsung terhadap kualitas sumber daya manusia. Berdasarkan data Kementerian Kesehatan Republik Indonesia Tahun 2022, prevalensi stunting pada anak masih berada pada angka yang relatif tinggi meskipun menunjukkan tren penurunan dalam beberapa tahun terakhir (RI, 2022). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan gizi tidak hanya berkaitan dengan aspek kesehatan, tetapi juga memiliki keterkaitan erat dengan kondisi sosial, ekonomi, serta kemampuan negara dalam menjamin kesejahteraan masyarakat. Dampak stunting tidak hanya menghambat pertumbuhan fisik anak, tetapi juga memengaruhi perkembangan kognitif, produktivitas, serta daya saing bangsa di masa mendatang.

Sebagai upaya mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah telah melaksanakan berbagai program penanggulangan gizi, seperti bantuan sosial pangan, pelayanan Posyandu, pemberian vitamin, serta Program Keluarga Harapan (PKH) (Arif et al., 2020). Namun, berbagai kebijakan tersebut masih dinilai bersifat sektoral dan belum mampu menyelesaikan akar persoalan gizi secara menyeluruh. Kondisi tersebut semakin diperburuk oleh pandemi COVID-19 yang menyebabkan penurunan daya beli masyarakat serta melemahnya ketahanan pangan rumah tangga, sehingga meningkatkan risiko stunting dan malnutrisi, khususnya pada kelompok masyarakat berpenghasilan rendah (Simanjuntak & Erwinsyah, 2020).

Berangkat dari kondisi tersebut, pemerintah meluncurkan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) sebagai salah satu program strategis nasional yang mulai dilaksanakan pada awal

pemerintahan Presiden Prabowo Subianto tahun 2025. Program ini merupakan bagian dari kebijakan pembangunan sumber daya manusia sekaligus penguatan kesejahteraan sosial melalui pemenuhan kebutuhan gizi peserta didik dan kelompok rentan (Qomarrullah et al., 2025). Berdasarkan Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) Tahun 2024, prevalensi stunting nasional masih berada pada angka 19,8 persen. Meskipun mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya, kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemenuhan gizi anak masih memerlukan intervensi negara melalui kebijakan yang berkelanjutan, terukur, dan berorientasi pada prinsip keadilan sosial.

Program Makan Bergizi Gratis tidak hanya diarahkan untuk menurunkan angka stunting, tetapi juga menjadi instrumen pembangunan sumber daya manusia melalui penyediaan makanan sehat di lingkungan sekolah. Kebijakan ini diharapkan mampu meningkatkan status gizi, kesehatan, konsentrasi belajar, serta kualitas pendidikan peserta didik (Rahayu, 2025). Dengan demikian, MBG merupakan transformasi kebijakan pemerintah dari pola bantuan pangan yang bersifat sementara menuju kebijakan pembangunan sosial yang lebih komprehensif dan berkelanjutan.

Pelaksanaan program makan bergizi di sekolah bukan merupakan kebijakan baru di berbagai negara. Pengalaman Amerika Serikat melalui *National School Lunch Program* maupun Jepang dengan sistem makan siang sekolah menunjukkan bahwa penyediaan makanan bergizi mampu meningkatkan kesehatan peserta didik sekaligus mendukung kualitas pendidikan. Pengalaman tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan program tidak hanya ditentukan oleh kecukupan anggaran, tetapi juga oleh tata kelola yang baik, sistem pengawasan yang efektif, serta keterlibatan berbagai pihak dalam pelaksanaannya.

Di Indonesia, pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis memperoleh respons yang beragam. Sebagian masyarakat memandang program ini sebagai bentuk kehadiran negara dalam memenuhi hak anak atas pangan bergizi dan mengurangi kesenjangan akses terhadap makanan sehat di lingkungan sekolah (Rahmah et al., 2025). Program ini juga diyakini mampu meningkatkan konsentrasi belajar peserta didik serta mendukung proses pembelajaran. Namun demikian, implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain kesiapan distribusi makanan, pengawasan kualitas pangan, transparansi penggunaan anggaran, koordinasi antarlembaga, serta mekanisme pengawasan yang belum berjalan secara optimal (Agustini, 2025). Berbagai persoalan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan MBG tidak hanya bergantung pada kebijakan pemerintah, tetapi juga dipengaruhi oleh efektivitas sistem pengawasan dalam pelaksanaannya.

Dalam perspektif hukum, pengawasan merupakan bagian penting dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Pengawasan tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga memerlukan keterlibatan masyarakat sebagai bentuk kontrol sosial terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Partisipasi masyarakat menjadi instrumen penting untuk menjamin akuntabilitas, transparansi, serta ketepatan sasaran program. Tanpa adanya pengawasan yang efektif, kebijakan publik berpotensi mengalami penyimpangan, baik dalam aspek distribusi, kualitas pelayanan, maupun penggunaan anggaran.

Efektivitas pengawasan tersebut tidak dapat dilepaskan dari budaya hukum (*legal culture*) masyarakat. Menurut Lawrence M. Friedman, budaya hukum merupakan salah satu unsur penting dalam sistem hukum selain struktur hukum (*legal structure*) dan substansi hukum (*legal substance*). Budaya hukum mencerminkan sikap, nilai, kesadaran, dan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum yang berlaku. Dalam konteks Program Makan Bergizi Gratis, budaya hukum tercermin melalui kepatuhan seluruh pihak terhadap ketentuan pelaksanaan program, keterbukaan dalam pengawasan, serta kemauan masyarakat untuk berpartisipasi dalam mengawasi penyelenggaraan kebijakan. Dengan demikian, keberhasilan MBG tidak hanya bergantung pada kualitas regulasi, tetapi juga pada kesadaran hukum masyarakat dalam mendukung dan mengawasi implementasi kebijakan tersebut.

Dari aspek regulasi, pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis telah memperoleh dasar hukum melalui Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis. Meskipun demikian, pengaturan tersebut masih memerlukan regulasi pelaksana yang lebih teknis dan terintegrasi, khususnya yang mengatur mekanisme koordinasi antarlembaga, sistem pengawasan, pembagian kewenangan, serta bentuk partisipasi masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan program. Penguatan regulasi menjadi penting agar MBG tidak hanya dipahami sebagai kebijakan anggaran, tetapi juga sebagai kebijakan pembangunan sosial yang memiliki kepastian hukum, akuntabilitas, dan keberlanjutan. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan Program Makan Bergizi Gratis?
2. Bagaimana efektivitas budaya hukum dalam pengawasan Program Makan Bergizi Gratis?
3. Bagaimana peran partisipasi masyarakat dalam pengawasan Program Makan Bergizi Gratis?

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian hukum normatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami secara mendalam mengenai efektivitas budaya hukum dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Program Makan Bergizi Gratis. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji norma hukum, peraturan perundang-undangan, konsep hukum, serta teori hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan dan pengawasan Program Makan Bergizi Gratis.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis ketentuan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis serta mekanisme pengawasannya. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep budaya hukum dan partisipasi masyarakat dengan menggunakan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman yang menjelaskan bahwa efektivitas hukum dipengaruhi oleh tiga unsur utama, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Dalam penelitian ini, fokus utama diarahkan pada aspek budaya hukum sebagai

faktor yang memengaruhi kesadaran, kepatuhan, serta keterlibatan masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Program Makan Bergizi Gratis, khususnya Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis serta peraturan lain yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian. Bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, serta pendapat para ahli hukum yang berkaitan dengan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, budaya hukum, partisipasi masyarakat, dan pengawasan kebijakan publik. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber pendukung lainnya yang digunakan untuk memperjelas konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, dan literatur hukum yang relevan dengan objek penelitian. Studi kepustakaan ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman teoritis dan normatif mengenai pengaturan Program Makan Bergizi Gratis, efektivitas hukum, budaya hukum, serta peran masyarakat dalam pengawasan program tersebut.

Analisis data dilakukan menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif, yaitu dengan cara menguraikan, menginterpretasikan, dan menganalisis bahan hukum yang telah diperoleh secara sistematis. Analisis dilakukan dengan menghubungkan ketentuan hukum yang berlaku dengan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman untuk mengetahui efektivitas budaya hukum dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Program Makan Bergizi Gratis serta faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan pengawasan tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pengawasan Program Makan Bergizi Gratis

Indonesia memang menghadapi tantangan besar terkait masalah *stunting* dan gizi buruk. Data Survei Status Gizi Indonesia (SSGI)2024 menunjukkan penurunan prevalensi *stunting* dari 21,5% pada 2023 menjadi 19,8% pada 2024. Meski tren ini menunjukkan kemajuan, target nasional sebesar 14,2% pada 2029 masih cukup jauh untuk dicapai. Dalam situasi ini, MBG hadir sebagai kebijakan ambisius yang diharapkan bisa mempercepat pengurangan *stunting*. Menanggapi hal ini, pemerintah menginisiasi MBG sebagai solusi yang masuk akal untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Dalam situasi ini MBG hadir sebagai kebijakan ambisius yang diharapkan bisa mempercepat pengurangan *stunting*. Menanggapi hal ini, pemerintah menginisiasi MBG sebagai solusi yang masuk akal untuk mengatasi permasalahan tersebut. Dalam pelaksanaan MBG di Indonesia hingga kini masih menghadapi berbagai persoalan serius, baik dalam pelaksanaan maupun mekanisme pengawasannya, khususnya yang terkait dengan tata kelola. Data empiris menunjukkan bahwa sejak program ini mulai dijalankan pada kuartal pertama, lebih dari lima kasus keracunan massal telah terjadi di

sejumlah sekolah dan berdampak pada ratusan siswa dalam kurunwaktu yang berdekatan. BBC Indonesia bahkan melaporkan bahwa beberapa kasus mengakibatkan anak-anak harus menjalani perawatan di rumah sakit serta mengalami trauma berkepanjangan (Emmanulle et al., 2025) Temuan ini menggambarkan bahwa adanya kelemahan struktural dalam penyelenggaraan program masih menjadi persoalan mendesak untuk segera ditangani.

Salah satu hambatan utama terlihat dari lemahnya koordinasi antarlembaga. Tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, dan Pemerintah Daerah membuat garis komando menjadi kabur dan berdampak langsung pada efektivitas pengawasan. Situasi ini menyebabkan pelaksanaan MBG tidak konsisten di berbagai daerah serta menghambat proses evaluasi dan penyempurnaan kebijakan di masa mendatang (Kusuma & Firmansyah, 2024). Di sisi lain, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran MBG juga masih belum memadai. Proses pengadaan bahan pangan dan penyaluran dana sering kali tidak melalui mekanisme pengawasan yang memadai. Beberapa temuan lapangan memperlihatkan adanya dugaan mark-up harga serta penyediaan makanan yang tidak sesuai standar, sehingga membuka peluang terjadinya penyimpangan dan korupsi (Auryn et al., 2024). Bahkan, sejumlah laporan menyebutkan bahwa alokasi anggaran tidak selalu tepat sasaran, yang jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip administrasi negara yang baik (Krosby et al., 2024). Permasalahan ini semakin diperburuk oleh terbatasnya kapasitas aparat pengawas, baik internal maupun eksternal. Banyak inspektorat daerah yang kekurangan sumber daya manusia dan sarana pendukung, sehingga tidak mampu melakukan pengawasan secara menyeluruh.

Partisipasi masyarakat yang seharusnya menjadi bagian dari pengawasan pun belum berjalan optimal, sehingga akuntabilitas dan transparansi yang dikehendaki oleh kerangka hukum administrasi negara belum sepenuhnya terwujud. Kondisi ini menunjukkan perlunya penguatan kapasitas lembaga pengawas melalui pelatihan berkelanjutan, khususnya terkait Standard Operating Procedures (SOP) di seluruh tingkatan administrasi (Maryam, 2023). Selain keterbatasan kapasitas pengawas, belum adanya SOP yang seragam di seluruh Indonesia juga menjadi persoalan penting. Perbedaan mekanisme pelaksanaan MBG antarwilayah menyulitkan proses monitoring dan evaluasi secara terpadu. Karena itu, dibutuhkan SOP nasional yang jelas agar seluruh pihak memiliki pedoman yang sama sehingga praktik pelaksanaan lebih terstandarisasi dan hasil program dapat lebih optimal (Wike Putri Meilia et al 2026).

Penerapan prinsip good governance dan hukum administrasi negara yang baik menuntut dipenuhinya sejumlah kriteria penting. Pertama adalah memastikan bahwa seluruh tindakan pemerintah memiliki dasar hukum yang kuat. Setiap proses administratif harus berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku, mulai dari tingkat perundang-undangan hingga ketentuan teknis di daerah. Kepastian hukum ini diperlukan untuk menjamin bahwa setiap pihak yang terlibat memiliki pedoman yang jelas, sebagaimana dijelaskan oleh (Budiati et al., 2020) bahwa tata kelola yang transparan dan akuntabel

menjadi fondasi dalam pengelolaan keuangan desa. Sejalan dengan itu, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 juga menegaskan bahwa pelayanan publik harus diberikan sesuai ketentuan yang berlaku (Ammas et al., 2023).

Sistem pengawasan yang kuat dan saling terhubung juga diperlukan untuk menjaga akuntabilitas penyelenggaraan program. Pengawasan internal yang dilakukan aparat pengawas fungsional pemerintah (APFP) harus berjalan berdampingan dengan fungsi pengawasan legislatif, seperti DPRD, serta melibatkan masyarakat. (Farina et al., 2023) menunjukkan bahwa pengawasan keuangan yang ketat dapat menekan risiko penyalahgunaan sekaligus meningkatkan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara. Dengan demikian, mekanisme pengawasan terpadu akan memastikan bahwa informasi mengenai program dapat diakses secara layak oleh semua pihak. Selain itu Diperlukan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas agar setiap tindakan dalam penyelenggaraan program dapat ditinjau dan dinilai secara tepat. Jika ditemukan adanya penyimpangan, maka sanksi administratif, perdata, maupun pidana harus diberlakukan secara tegas dan konsisten. Hidayat juga menegaskan bahwa akuntabilitas yang efektif harus disertai transparansi pada seluruh proses pengelolaan keuangan untuk mencegah korupsi dan penyalahgunaan wewenang (Said et al., 2024).

B. Efektivitas Budaya Hukum Dalam Pengawasan Program Makan Bergizi Gratis

Kebijakan Makan Bergizi Gratis (MBG) menunjukkan adanya perubahan orientasi negara dalam memandang pemenuhan gizi anak usia sekolah sebagai bagian integral dari pembangunan kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial. Kehadiran program ini tidak hanya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan pangan peserta didik, tetapi juga menjadi instrumen pembangunan sumber daya manusia melalui pembentukan pola hidup sehat sejak usia dini. Dengan demikian, MBG telah berkembang dari sekadar kebijakan administratif menjadi kebijakan sosial yang mampu memengaruhi perilaku masyarakat, khususnya dalam pola konsumsi peserta didik di lingkungan sekolah (Hasibuan, R. P. P. M. et al., 2026).

Secara historis, program pemenuhan gizi bagi peserta didik di Indonesia telah dilaksanakan melalui berbagai kebijakan, seperti pembagian susu sekolah, bantuan makanan tambahan, serta Program Pemberian Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMT-AS) yang diperkenalkan berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1997 tentang Program Makanan Tambahan Anak Sekolah (Safitri & Fitriana, 2022). Namun, implementasi program-program tersebut masih bersifat terbatas dan menghadapi berbagai kendala, antara lain keterbatasan anggaran, distribusi yang belum merata, serta belum adanya sistem pengawasan yang terintegrasi. Oleh karena itu, pada tahun 2025 pemerintah meluncurkan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) sebagai kebijakan nasional yang lebih luas, terstruktur, dan berkelanjutan. Program ini bertujuan meningkatkan kualitas gizi peserta didik sekaligus mendukung penurunan angka putus sekolah melalui penyediaan

makanan bergizi gratis bagi hampir 90 juta anak dan ibu hamil di Indonesia (Srimayarti & Yenni, 2021).

Pelaksanaan MBG telah mendorong terjadinya perubahan budaya hukum masyarakat dalam memandang pemenuhan gizi peserta didik. Sebelumnya, pemenuhan gizi anak lebih dipahami sebagai tanggung jawab keluarga. Namun, melalui implementasi MBG berkembang kesadaran bahwa pemenuhan gizi merupakan tanggung jawab bersama antara negara, sekolah, keluarga, dan masyarakat. Perubahan tersebut mencerminkan berkembangnya kesadaran kolektif mengenai pentingnya kesehatan dan gizi sebagai bagian dari pemenuhan hak anak atas pendidikan yang layak. Sejalan dengan itu, lingkungan sekolah juga mengalami perubahan orientasi, tidak lagi hanya berfungsi sebagai tempat penyelenggaraan proses belajar mengajar, tetapi juga sebagai ruang pembentukan budaya hidup sehat melalui pengawasan terhadap pola konsumsi peserta didik (Hasibuan, R. P. P. M. et al., 2026).

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa MBG telah hidup dalam ruang sosial masyarakat dan tidak lagi dipandang semata-mata sebagai program administratif pemerintah. Sebagian besar masyarakat menerima MBG sebagai bentuk kehadiran negara dalam menjamin kualitas kesehatan peserta didik sekaligus membantu keluarga rentan dalam memenuhi kebutuhan pangan anak (Rahmah et al., 2025). Di lingkungan pendidikan, program ini dinilai memberikan dampak positif terhadap kesiapan belajar, peningkatan konsentrasi, serta pembentukan kedisiplinan peserta didik dalam mengonsumsi makanan bergizi. Dari perspektif pembangunan sosial, kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan publik dapat membentuk perubahan perilaku masyarakat apabila dilaksanakan secara konsisten dan didukung oleh sistem sosial yang memadai.

Perubahan budaya konsumsi peserta didik merupakan salah satu implikasi yang paling nyata dari pelaksanaan MBG. Anak-anak yang sebelumnya terbiasa mengonsumsi makanan instan maupun jajanan dengan kandungan gizi rendah mulai diperkenalkan pada pola makan yang lebih sehat melalui menu yang disediakan dalam program tersebut. Pergeseran ini tidak hanya berkaitan dengan perubahan jenis makanan yang dikonsumsi, tetapi juga membentuk kesadaran baru mengenai pentingnya kesehatan dan gizi dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian, MBG secara tidak langsung membentuk budaya hukum kesehatan di lingkungan sekolah melalui proses pembiasaan sosial yang berlangsung secara berkelanjutan (Hasibuan, R. P. P. M. et al., 2026).

Efektivitas pengawasan Program Makan Bergizi Gratis dapat dianalisis menggunakan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman yang menyatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh tiga unsur utama, yaitu struktur hukum (legal structure), substansi hukum (legal substance), dan budaya hukum (legal culture) (Friedman, 1975)

Dari aspek struktur hukum, pelaksanaan MBG melibatkan berbagai institusi yang memiliki fungsi pengawasan dan pelaksanaan, mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Gizi Nasional (BGN), satuan pendidikan, hingga Satuan Pelayanan

Pemenuhan Gizi (SPPG). Sinergi antar lembaga tersebut menjadi faktor penting dalam memastikan distribusi makanan bergizi, pengawasan kualitas pangan, serta pelaksanaan program sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Dari aspek substansi hukum, pemerintah telah membentuk berbagai regulasi sebagai dasar hukum penyelenggaraan MBG, di antaranya Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis, Peraturan Badan Gizi Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2026 tentang Sisa Pangan, Sampah, dan Air Limbah Domestik Program Makan Bergizi Gratis, serta Peraturan Badan Gizi Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2026 tentang Sistem Penjaminan Keamanan Pangan dan Mutu Pangan di Lingkungan Badan Gizi Nasional. Selain itu, berbagai petunjuk teknis dan surat edaran turut menjadi pedoman operasional dalam pelaksanaan dan pengawasan program. Keberadaan regulasi tersebut menunjukkan bahwa secara normatif MBG telah memiliki landasan hukum yang cukup komprehensif.

Dari aspek budaya hukum, efektivitas pengawasan MBG sangat bergantung pada tingkat penerimaan, kepatuhan, dan partisipasi masyarakat. Budaya hukum tercermin dari kesediaan masyarakat, sekolah, orang tua, penyedia makanan, serta pemerintah daerah untuk bersama-sama mendukung pelaksanaan program, mengawasi kualitas makanan, memastikan keamanan pangan, serta melaporkan berbagai penyimpangan yang terjadi selama implementasi. Semakin tinggi tingkat kesadaran hukum masyarakat terhadap pentingnya pemenuhan gizi anak, semakin efektif pula sistem pengawasan yang terbentuk. Dalam konteks ini, pengawasan tidak hanya dilakukan oleh aparat pemerintah, tetapi juga menjadi bagian dari kontrol sosial (social control) yang dijalankan oleh masyarakat.

Dinamika pelaksanaan MBG di berbagai daerah menunjukkan bahwa budaya hukum masyarakat masih berada pada tahap perkembangan. Berbagai permasalahan masih ditemukan, seperti kualitas makanan yang belum seragam, keterlambatan distribusi, keterbatasan fasilitas sekolah, serta belum optimalnya mekanisme pengawasan terhadap penyelenggara program (Agustini, 2025). Selain itu, sebagian masyarakat masih memandang MBG sebagai bentuk bantuan sosial semata, bukan sebagai investasi jangka panjang dalam pembangunan kesehatan dan kualitas sumber daya manusia. Persepsi tersebut menunjukkan bahwa internalisasi nilai-nilai yang menjadi tujuan program belum sepenuhnya terbentuk.

Berdasarkan perspektif teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, kondisi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas pengawasan Program Makan Bergizi Gratis tidak cukup hanya didukung oleh struktur kelembagaan dan substansi hukum yang memadai. Keberhasilan program juga sangat ditentukan oleh berkembangnya budaya hukum masyarakat yang mendukung pelaksanaan kebijakan secara kolektif. Oleh karena itu, penguatan budaya hukum melalui edukasi publik, peningkatan transparansi penyelenggaraan, partisipasi aktif masyarakat, serta pengawasan yang akuntabel menjadi prasyarat penting agar tujuan MBG dalam meningkatkan kualitas gizi, kesehatan, dan pendidikan peserta didik dapat tercapai secara optimal dan berkelanjutan.

C. Peran Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Program Makan Bergizi Gratis

Dalam perspektif administrasi publik, pengawasan (*control*) merupakan salah satu fungsi manajerial yang bertujuan memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan berjalan sesuai dengan tujuan, standar, dan ketentuan yang telah ditetapkan (Denhardt & Denhardt, 2015). Pengawasan menjadi instrumen penting untuk menjamin efektivitas pelaksanaan program, mencegah penyimpangan, serta memastikan bahwa setiap sumber daya digunakan secara efisien dan akuntabel.

Keberhasilan pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) sangat dipengaruhi oleh efektivitas sistem pengelolaan dan pengawasan manajemen. Pengawasan yang dilakukan secara terencana dan berkelanjutan diperlukan untuk memastikan ketepatan sasaran penerima manfaat, menjaga mutu layanan, serta mengoptimalkan penggunaan sumber daya agar tujuan program dapat tercapai secara maksimal (Nugroho, 2020). Dalam konteks ini, pengawasan manajemen mencakup kegiatan pemantauan proses pelaksanaan, evaluasi hasil, serta pengendalian terhadap berbagai potensi penyimpangan yang dapat menghambat keberhasilan program.

Pengawasan yang efektif juga berperan dalam meningkatkan akuntabilitas dan efisiensi penyelenggaraan layanan publik. Melalui sistem pengawasan yang berkelanjutan, pengelola program dapat melakukan tindakan korektif secara tepat waktu terhadap berbagai permasalahan yang muncul selama implementasi. Selain itu, pengawasan berfungsi menjaga konsistensi pelaksanaan program sesuai standar operasional yang telah ditetapkan. Tanpa sistem pengawasan yang memadai, program berisiko mengalami penurunan kualitas layanan, inefisiensi penggunaan anggaran, serta kegagalan dalam mencapai sasaran yang telah ditentukan (Susanti, 2022).

Dalam kerangka *good governance*, pengawasan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi juga melibatkan partisipasi masyarakat sebagai bentuk pengawasan eksternal. Konsep akuntabilitas dan transparansi menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pengawasan kebijakan publik. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menegaskan bahwa masyarakat memiliki hak untuk memperoleh informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Keterbukaan informasi, termasuk transparansi anggaran dan mekanisme pelaporan, memungkinkan masyarakat melakukan kontrol sosial secara efektif sehingga potensi penyimpangan dapat diminimalkan (Mardiasmo, 2018).

Partisipasi masyarakat dalam pengawasan kebijakan publik tidak hanya dilakukan pada tahap perencanaan, tetapi juga mencakup proses monitoring dan evaluasi pelaksanaan program (Denhardt & Denhardt, 2015). Tingkat efektivitas partisipasi masyarakat sangat dipengaruhi oleh keterbukaan akses informasi, tingkat literasi masyarakat terhadap kebijakan, serta tersedianya saluran pengaduan yang mudah diakses dan responsif. Semakin baik ketiga aspek tersebut, semakin besar peluang masyarakat untuk berkontribusi dalam menjaga kualitas pelaksanaan program.

Menurut Arnstein (1969), partisipasi masyarakat dapat diklasifikasikan dalam beberapa tingkatan, mulai dari manipulasi hingga pemberdayaan penuh (*citizen control*). Semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat, semakin besar peluang terciptanya tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan publik. Dalam konteks Program Makan Bergizi Gratis, partisipasi masyarakat dapat diwujudkan melalui pengawasan terhadap kualitas makanan, ketepatan distribusi, ketepatan sasaran penerima manfaat, serta penyampaian laporan apabila ditemukan penyimpangan dalam pelaksanaan program.

Pelaksanaan Program MBG di tingkat daerah juga tidak dapat berjalan secara optimal tanpa adanya kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat. Pemerintah daerah berperan sebagai regulator, penyusun kebijakan, penyedia anggaran, sekaligus pengawas pelaksanaan program. Di sisi lain, masyarakat yang meliputi sekolah, komite sekolah, orang tua peserta didik, pelaku dapur produksi, serta unsur masyarakat lainnya memiliki peran aktif dalam memberikan umpan balik, melakukan pengawasan partisipatif, serta mendukung keberlanjutan program. Kolaborasi tersebut mencerminkan konsep *collaborative governance* yang menekankan sinergi antara aktor pemerintah dan non-pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat memberikan kontribusi positif terhadap keberhasilan program pangan dan gizi di sekolah. Penelitian Nugroho (2025) di Kabupaten Sleman menunjukkan bahwa keterlibatan orang tua dan komite sekolah dalam pengawasan Program Makan Bergizi mampu meningkatkan kepatuhan sekolah terhadap standar gizi, memperbaiki ketepatan distribusi makanan, serta meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan program. Temuan tersebut menunjukkan bahwa pengawasan partisipatif menjadi salah satu faktor penting dalam menjamin kualitas layanan dan keberhasilan implementasi Program Makan Bergizi Gratis.

Dengan demikian, pengawasan Program Makan Bergizi Gratis perlu dilaksanakan secara terpadu melalui sinergi antara pengawasan internal pemerintah dan pengawasan eksternal oleh masyarakat. Kombinasi kedua bentuk pengawasan tersebut akan memperkuat transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan keberlanjutan program sehingga tujuan utama Program Makan Bergizi Gratis dalam meningkatkan status gizi peserta didik dapat tercapai secara optimal.

KESIMPULAN

Pelaksanaan pengawasan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) masih menghadapi berbagai tantangan, mulai dari lemahnya koordinasi antarlembaga, belum optimalnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan anggaran, keterbatasan kapasitas aparat pengawas, hingga belum adanya standar operasional prosedur (SOP) yang seragam di seluruh daerah. Kondisi tersebut berdampak pada belum optimalnya efektivitas pengawasan dan masih ditemukannya berbagai permasalahan dalam implementasi program, termasuk kualitas layanan dan keamanan pangan. Oleh karena itu, penerapan prinsip *good governance* dan hukum

administrasi negara perlu diperkuat melalui kepastian hukum, sistem pengawasan yang terpadu, peningkatan kapasitas lembaga pengawas, pelibatan aktif masyarakat, serta mekanisme pertanggungjawaban yang transparan dan tegas terhadap setiap bentuk penyimpangan. Efektivitas budaya hukum dalam pengawasan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) ditentukan oleh keterpaduan antara struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman. Meskipun program ini telah didukung oleh kelembagaan yang jelas dan regulasi yang komprehensif, keberhasilan pengawasannya sangat bergantung pada tingkat kesadaran, kepatuhan, dan partisipasi masyarakat dalam mengawal pelaksanaannya. Implementasi MBG telah mendorong perubahan budaya hukum melalui meningkatnya kesadaran bahwa pemenuhan gizi peserta didik merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, sekolah, keluarga, dan masyarakat. Namun, berbagai kendala seperti belum meratanya kualitas layanan, keterlambatan distribusi, dan belum optimalnya mekanisme pengawasan menunjukkan bahwa penguatan budaya hukum masih diperlukan. Oleh karena itu, peningkatan edukasi publik, transparansi, partisipasi masyarakat, dan pengawasan yang akuntabel menjadi faktor utama untuk mewujudkan efektivitas pengawasan Program Makan Bergizi Gratis secara berkelanjutan sehingga tujuan peningkatan kualitas gizi, kesehatan, dan sumber daya manusia dapat tercapai secara optimal. Partisipasi masyarakat merupakan faktor penting dalam memperkuat pengawasan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) sehingga pelaksanaannya dapat berlangsung secara transparan, akuntabel, efektif, dan tepat sasaran. Pengawasan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah melalui mekanisme internal, tetapi juga memerlukan keterlibatan aktif masyarakat, seperti orang tua, sekolah, komite sekolah, dan pelaku penyedia layanan, dalam melakukan pemantauan, memberikan masukan, serta melaporkan apabila ditemukan penyimpangan. Sinergi antara pemerintah dan masyarakat mencerminkan penerapan prinsip good governance dan collaborative governance yang mampu meningkatkan kualitas layanan, menjaga kepatuhan terhadap standar gizi, mengoptimalkan penggunaan anggaran, serta mendukung tercapainya tujuan Program Makan Bergizi Gratis dalam meningkatkan status gizi dan kualitas sumber daya manusia secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustini, U. (2025). Efektivitas dan tantangan kebijakan program makan bergizi gratis sebagai intervensi pendidikan di Indonesia. *Jurnal Kiprah Pendidikan*, 4(3), 362–368.
- Ammas, S., Hasran, H., Hasran, B., & Fitriani, A. (2023). Patologi birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik tingkat kecamatan di Takalar. *Journal of Government Insight*, 3(1), 295–304. <https://doi.org/10.47030/jgi.v3i1.628>
- Arif, S., Isdijoso, W., Fatah, A. R., & Tamyis, A. R. (2020). *Tinjauan strategis ketahanan pangan dan gizi di Indonesia*. SMERU Research Institute.
- Auryn, S., Agushybana, F., & Widjanarko, B. (2024). Gambaran prinsip good governance dalam kebijakan gerakan masyarakat hidup sehat. *Care: Jurnal Ilmiah Ilmu Kesehatan*, 12(1), 181–194. <https://doi.org/10.33366/jc.v12i1.4945>

- Budiati, Y., Sugiyanto, E. K., & Niati, A. (2020). Pengaruh GCG terhadap kinerja pengelolaan dana desa dengan moderasi sistem pengendalian internal. *Ekuitas (Jurnal Ekonomi dan Keuangan)*, 3(4), 425–444. <https://doi.org/10.24034/j25485024.y2019.v3.i4.4127>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2015). *The new public service*. Routledge.
- Dinata, A. S., Ayunafisah, M., & Lestari, V. A. (2026). Program makan bergizi gratis dalam perspektif politik legislasi: Analisis risiko hukum dan beban fiskal negara. *Jurnal Politik, Sosial, Hukum dan Humaniora*, 4(2), 67–78. <https://doi.org/10.59059/mandub.v4i2.3049>
- Emmanulle, K. F. V., Saputra, R. A., Wicaksono, A. S. P. Y. W., Wicaksana, D. P., & Kamal, U. (2025). Keracunan program makan siang bergizi gratis dalam tinjauan hukum kemasyarakatan dan aspek negara berkembang. *Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisipliner*, 1(4), 1329–1342. <https://ojs.ruangpublikasi.com/index.php/jpim/article/view/534>
- Farina, L., Ekananda, M., & Fatimah, F. (2023). Pengaruh sistem informasi keuangan dan pengawasan keuangan terhadap kinerja pengelolaan keuangan yang dimediasi komitmen organisasi. *Jurnal Sosial Ekonomi dan Humaniora*, 9(3), 308–315. <https://doi.org/10.29303/jseh.v9i3.384>
- Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation.
- Hasibuan, R. P. P. M., Januar, R. I. B., & Putri, I. R. (2026). Pergeseran budaya hukum terhadap kebijakan makan bergizi gratis. *Quantum Juris: Jurnal Hukum Modern*, 08(3), 517–535. <https://journalversa.com/s/index.php/jhm>
- Kementerian Kesehatan RI. (2022). *Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2022 tentang Akreditasi Pusat Kesehatan Masyarakat, Klinik, Laboratorium Kesehatan, Unit Transfusi Darah, Tempat Praktik Mandiri Dokter, dan Tempat Praktik Mandiri Dokter Gigi*. Kemenkes RI.
- Krosby, S. S., Rahmi, S. A., & Mintasrihardi, M. (2024). Bahas implementasi kebijakan percepatan pencegahan stunting terintegrasi di Kota Mataram Indonesia. *Jurnal Ilmiah Tata Sejuta STIA Mataram*, 10(1), 29–43. <https://doi.org/10.32666/tatasejuta.v10i1.618>
- Kusuma, M. H., & Firmansyah, A. (2024). Strategi peningkatan kapabilitas APIP untuk optimalisasi pencegahan korupsi di Indonesia. *Jurnalku*, 4(4), 433–446. <https://doi.org/10.54957/jurnalku.v4i4.1183>
- Mardiasmo. (2018). *Akuntansi sektor publik*. Andi.
- Maryam, N. S. (2023). Penyusunan standar operasional prosedur bidang pertanahan di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Bandung. *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 6(1), 45–54. <https://doi.org/10.31334/transparansi.v6i1.3113>
- Meilia, W. P., Frinaldi, A., Roberia, R., & Rezeki, A. P. T. (2026). Tata kelola dan pengawasan program makan bergizi gratis (MBG) di Indonesia: Analisis kritis dari perspektif hukum administrasi negara. *Journal of Innovative and Creativity*, 6(2), 31696–31709. <https://joecy.org/index.php/joecy>
- Nugroho, A. (2025). Peran komite sekolah dalam pengawasan program makan bergizi gratis di Kabupaten Sleman. *Jurnal Kebijakan Publik*.

- 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.
- Rahayu, L. F. (2025). Dinamika dukungan politik terhadap program makan bergizi gratis (MBG) di Indonesia. *PANDITA: Interdisciplinary Journal of Public Affairs*, 8(2), 815–831.
- Rahmah, H. A., Anggraini, A., Nilasari, Y. P., & Salsabilla, E. P. (2025). Analisis efektivitas program makan bergizi gratis di sekolah dasar Indonesia tahun 2025. *Integrative Perspectives of Social and Science Journal*, 2(2), 2855–2866.
- Rahman, A. (2025). Reformasi program makan bergizi gratis untuk pemenuhan hak sosial. *[Nama Jurnal]*, 9(1), 82–104. (Catatan: Mohon lengkapi nama jurnal yang relevan).
- Safitri, R. N., & Fitriana, D. A. (2022). Peran penyediaan makanan tambahan anak sekolah (PMT-AS) terhadap status gizi anak. *Prosiding Seminar Nasional Pascasarjana*, 955–960.
- Simanjuntak, A. H., & Erwinsyah, R. G. (2020). Kesejahteraan petani dan ketahanan pangan pada masa pandemi Covid-19: Telaah kritis terhadap rencana megaproyek lumbung pangan nasional Indonesia. *Sosio Informa*, 6(2), 184–204.
- Srimayarti, B. N., & Yenni, R. A. (2021). Implementasi program pemberian makanan tambahan anak sekolah (PMT-AS). *ARKESMAS*, 6(2), 20–24.
- Susanti, Y. (2022). Dampak pengawasan terhadap kualitas layanan program sosial. *Jurnal Administrasi Publik*, 10(2), 40–52.