

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), yang menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan tertinggi bernegara. Sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945, negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, yang secara implisit menuntut hadirnya sumber daya manusia (SDM) yang sehat, cerdas, dan bermutu tinggi sebagai fondasi pembangunan nasional yang berkelanjutan. Dalam konteks ini, kualitas SDM tidak dapat dilepaskan dari terpenuhinya hak atas pangan yang bergizi, aman, dan layak konsumsi bagi seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

Amendemen keempat UUD NRI 1945 yang disahkan pada tahun 2002 memperkuat dimensi hak asasi manusia dalam konstitusi, khususnya melalui pengaturan hak-hak dasar warga negara yang secara langsung berkaitan dengan pengembangan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 secara tegas menyatakan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, termasuk berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Norma konstitusional ini menempatkan kesehatan dan kesejahteraan sebagai hak fundamental yang wajib dijamin oleh negara, bukan semata-mata sebagai aspirasi kebijakan.

Lebih lanjut, Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa “setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya demi meningkatkan kualitas hidupnya.” Pemenuhan kebutuhan dasar tersebut, termasuk di dalamnya pangan yang bergizi dan aman, merupakan prasyarat mutlak bagi terwujudnya SDM yang unggul dan berdaya saing tinggi.

Sejalan dengan amanat konstitusi tersebut, Pasal 34 ayat (2) UUD NRI 1945 menegaskan kewajiban "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi

seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan." Ketentuan konstitusional ini menjadi landasan normatif tertinggi bagi penyelenggaraan berbagai program pemerintah yang berorientasi pada peningkatan kualitas SDM, salah satunya melalui pemenuhan gizi yang memadai sejak usia dini.

Hal ini senada dengan pandangan Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa negara hukum modern wajib hadir secara aktif dalam memenuhi hak-hak sosial ekonomi warganya, tidak sekadar berperan sebagai penjaga ketertiban.¹⁾ Dengan demikian, program-program pemerintah yang bertujuan meningkatkan gizi masyarakat secara konstitusional merupakan perwujudan dari tanggung jawab negara terhadap pengembangan kualitas SDM nasional sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI 1945.

Dalam tataran hukum di bawah konstitusi, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK) merupakan instrumen hukum yang secara khusus mengatur perlindungan hak-hak konsumen dalam berbagai transaksi barang dan/atau jasa, termasuk dalam hal ini konsumsi pangan. UUPK hadir sebagai respons terhadap ketidakseimbangan posisi tawar antara pelaku usaha dengan konsumen, sekaligus sebagai upaya negara untuk menegakkan hak-hak dasar konsumen yang secara langsung bersentuhan dengan aspek keselamatan dan kesehatan jiwa. Kehadiran UUPK menjadi sangat relevan apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan program pemenuhan gizi nasional yang melibatkan masyarakat luas sebagai konsumen akhir produk pangan.

Pasal 4 huruf (a) UUPK secara eksplisit mengakui hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa. Hak ini merupakan hak yang paling mendasar dan tidak dapat dikompromikan, mengingat pelanggaran terhadap standar keamanan produk pangan berpotensi menimbulkan dampak yang serius dan permanen terhadap kesehatan konsumen. Sebagai konsekuensi dari pengakuan hak konsumen tersebut, Pasal 7 huruf (b) UUPK mewajibkan pelaku usaha untuk memberikan informasi yang benar, jelas,

¹⁾ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 123.

dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa yang diproduksi atau diperdagangkan. Ketentuan ini menegaskan bahwa transparansi dan kejujuran merupakan prinsip fundamental yang harus menjiwai setiap tahapan produksi dan distribusi pangan kepada masyarakat.

Lebih jauh, Pasal 8 ayat (1) huruf (a) UUPK secara tegas melarang "pelaku usaha untuk memproduksi dan/atau memperdagangkan barang yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan." Ketentuan larangan ini memiliki makna yang sangat strategis dalam konteks program makan bergizi, karena setiap produk pangan yang disajikan kepada penerima manfaat program harus terlebih dahulu memenuhi standar keamanan pangan yang telah ditetapkan. Apabila terjadi pelanggaran terhadap standar dimaksud, maka Pasal 19 ayat (1) UUPK mengatur mekanisme pertanggungjawaban pelaku usaha untuk memberikan ganti rugi atas kerugian yang dialami konsumen. Prinsip pertanggungjawaban ini merupakan pilar penting dalam hukum perlindungan konsumen Indonesia yang bertujuan memberikan efek jera sekaligus memberikan kompensasi yang adil bagi pihak yang dirugikan.

Az. Nasution menegaskan bahwa hukum perlindungan konsumen pada hakikatnya merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan mengandung sifat melindungi kepentingan konsumen.²⁾ Dalam konteks pangan bergizi yang didistribusikan kepada kelompok rentan seperti anak sekolah, ibu hamil, dan balita, dimensi perlindungan ini menjadi semakin kritis mengingat kelompok-kelompok tersebut memiliki keterbatasan kapasitas untuk melindungi diri mereka sendiri dari risiko pangan yang tidak aman.

UUPK juga menegaskan mekanisme penegakan hukum yang kuat melalui Pasal 62 ayat (1), "Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2) dan Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara

²⁾ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Diadit Media, 2007), hlm. 98-99.

paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah)." Ketentuan sanksi yang tegas ini mencerminkan keseriusan pembentuk undang-undang dalam memberikan perlindungan nyata kepada konsumen, khususnya dari praktik-praktik pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab.

Dalam konteks kekinian, Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional (selanjutnya disebut Perpres BGN) hadir sebagai instrumen hukum yang secara spesifik menjadi landasan hukum penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis (selanjutnya disebut Program MBG) di Indonesia. Program MBG merupakan kebijakan strategis pemerintah yang bertujuan meningkatkan status gizi masyarakat, khususnya bagi kelompok sasaran yang rentan, yaitu peserta didik pada jenjang PAUD hingga SMA, ibu hamil, ibu menyusui, dan anak balita. Perpres BGN ini pada dasarnya merupakan perwujudan konkret dari amanat konstitusional sebagaimana tertuang dalam UUD NRI 1945 dan sekaligus menjadi titik temu antara kebijakan kesehatan, hukum perlindungan konsumen, dan hukum pangan dalam satu kerangka regulasi yang terintegrasi.

Pasal 3 Perpres BGN secara eksplisit menetapkan bahwa "Badan Gizi Nasional bertugas melaksanakan pemenuhan gizi nasional" melalui penyelenggaraan program makan bergizi gratis bagi kelompok sasaran yang telah ditetapkan. Mandat ini menempatkan Badan Gizi Nasional sebagai penyelenggara program yang tidak hanya bertanggung jawab terhadap aspek logistik dan distribusi, tetapi juga secara hukum bertanggung jawab atas terpenuhinya standar keamanan pangan dalam setiap tahapan penyelenggaraan program. Pasal 6 ayat (1) Perpres BGN lebih lanjut menegaskan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Badan Gizi Nasional menyelenggarakan fungsi penyusunan kebijakan teknis di bidang pemenuhan gizi nasional. Fungsi kebijakan teknis ini secara logis mencakup penetapan standar mutu dan keamanan pangan yang wajib dipenuhi oleh seluruh mitra pelaksana program di lapangan.

Namun demikian, implementasi Program MBG di lapangan masih menghadapi berbagai tantangan yang tidak dapat diabaikan. Berdasarkan Pasal 8 Perpres BGN, "Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Badan

Gizi Nasional mempunyai kewenangan untuk menetapkan standar keamanan pangan dalam program makan bergizi gratis." Meskipun demikian, praktik di sejumlah daerah menunjukkan adanya kesenjangan antara standar normatif yang telah ditetapkan dengan kondisi aktual di lapangan. Kesenjangan ini antara lain tampak dalam hal penerapan prinsip *higiene* dan sanitasi dalam proses pengolahan pangan, pengawasan rantai pasokan bahan baku dari hulu ke hilir, serta mekanisme distribusi pangan yang belum sepenuhnya memenuhi standar kelayakan konsumsi. Kondisi demikian berpotensi mengakibatkan kontaminasi pangan, baik secara biologis, kimiawi, maupun fisik, yang secara nyata dapat membahayakan kesehatan konsumen, terutama anak-anak sebagai kelompok yang paling rentan.

Shidarta mengemukakan bahwa pelaksanaan hukum perlindungan konsumen yang efektif tidak hanya bergantung pada kelengkapan regulasi, tetapi juga pada konsistensi penegakan dan pengawasan di lapangan.³⁾ Pandangan ini menjadi sangat relevan dalam konteks Program MBG, di mana kompleksitas rantai distribusi pangan yang melibatkan banyak pihak berpotensi menciptakan celah-celah kepatuhan yang dapat mengancam keselamatan konsumen. Data Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) mencatat bahwa permasalahan keamanan pangan dalam program-program distribusi pangan publik masih menjadi salah satu isu yang membutuhkan perhatian serius dari berbagai pemangku kepentingan.⁴⁾ Realitas ini menuntut adanya sinergi yang kuat antara regulasi, pengawasan, dan pertanggungjawaban hukum dalam pelaksanaan Program MBG. Persinggungan antara norma konstitusional dalam UUD NRI 1945, ketentuan perlindungan konsumen dalam UUPK, dan regulasi teknis Program MBG dalam Perpres BGN menciptakan suatu kompleksitas hukum yang memerlukan kajian yuridis yang komprehensif.

Celina Tri Siwi Kristiyanti menegaskan bahwa dalam menyelesaikan permasalahan konsumen, diperlukan pendekatan yang tidak hanya bersandar pada satu instrumen hukum, tetapi harus melihat keterkaitan antar regulasi secara

³⁾ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Edisi Revisi* (Jakarta: Grasindo, 2006), hlm. 75

⁴⁾ Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Pengawasan Keamanan Pangan 2023*, (Jakarta: BPOM RI, 2024), hlm. 47.

sistemik.⁵⁾ Pandangan ini menjadi kerangka berpikir yang tepat dalam menganalisis persoalan keamanan pangan dalam Program MBG, mengingat permasalahan tersebut tidak dapat dipecahkan secara parsial melainkan harus dikaji secara holistik dan multidimensi. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia merupakan konsep yang lahir dari pemikiran tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia sebagai derivasi dari tujuan bernegara dalam negara hukum.⁶⁾ Merujuk pada pandangan tersebut, penelitian ini memiliki urgensi yang tinggi untuk menganalisis secara yuridis sejauh mana pelaksanaan standar keamanan pangan dalam Program MBG telah memberikan perlindungan hukum yang nyata bagi konsumen, serta mengidentifikasi celah-celah hukum yang perlu diperkuat demi terwujudnya tujuan program yang tidak hanya memenuhi kuantitas gizi, tetapi juga menjamin keselamatan dan kesehatan setiap penerima manfaat.

Penelitian sebelumnya dalam judul "Implementasi Program Makanan Bergizi Gratis" oleh Syamsul Bahri ZR (IAIN Pare, 2025) berfokus pada proses implementasi, termasuk teknik distribusi, kesulitan logistik, dan koordinasi antar lembaga melalui isyasyah dengan focus pelaksanaan kebijakan dan peran pemerintah dalam penyelenggaraan program. Salah satu kelemahannya adalah tanggung jawab hukum penyelenggara acara/perusahaan menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen atau Undang-Undang Pangan tidak dibahas.

Dalam artikel O.S. Riyanto dan Mei Rianita Elfrida Sinaga yang berjudul "Penegakan Hak Anak atas Makanan Aman dan Sehat: Studi Kasus Keracunan pada Program Makanan Bergizi Gratis" dalam Jurnal Riset dan Kajian Hukum Hak Asasi Manusia (JRKHM), Vol. 4 No. 1 Tahun 2025, penelitian ini memberikan kontribusi yang sangat penting dalam membahas mengenai hak anak atas pangan aman dan tanggung jawab negara dalam program mbg yang berfokus pada perspektif HAM dan tanggung jawab negara, penelitian ini belum sepenuhnya menempatkan MBG dalam sudut pandang hukum perlindungan konsumen dan

⁵⁾ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 131.

⁶⁾ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 2.

keamanan pangan maupun meneliti tanggung jawab perusahaan serta cara kompensasinya.

Selanjutnya Penelitian berjudul "Analisis Implementasi Program Makan Bergizi Gratis 2025: Studi Literatur Dilema Efektivitas dan Kualitas" yang ditulis oleh Seri Mulyani dan Afrian Maifizar berfokus pada efektivitas implementasi program mbg melalui analisis kualitas makanan distribusi transparansi anggaran serta keberlanjutan serta keberlanjutan program dengan penggunaan perspektif implementasi kebijakan publik. Penelitian ini mengkaji hambatan implementasi seperti logistik distribusi kapasitas vendor dan koordinasi antar pihak, akan tetapi belum mengkaji tentang pelaksanaan standar keamanan pangan dari perspektif hukum belum juga menganalisis kedudukan konsumen sebagai penerima manfaat program serta belum membahas implikasi hukum dan pertanggungjawaban pihak penyedia makanan apabila terjadi pelanggaran standar keamanan pangan atau kerugian terhadap konsumen dalam program akan bergizi gratis

Berdasarkan uraian diatas, terdapat kekosongan kajian mengenai pelaksanaan standar keamanan pangan dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG) yang ditinjau dari Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dikaitkan juga dengan Peraturan Presiden No. 83 tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional. Dengan demikian, penelitian ini membantu untuk menelaah secara mendalam seberapa jauh pelaku usaha, khususnya dalam Program Makan Bergizi Gratis yang sensitif dan berdampak luas, benar-benar mematuhi. Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan di atas, penelitian ini mengangkat judul "ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN STANDAR KEAMANAN PANGAN DALAM PROGRAM MAKAN BERGIZI GRATIS (MBG) BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN PERATURAN PRESIDEN NO. 83 TAHUN 2024 TENTANG BADAN GIZI NASIONAL.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penelitian ini difokuskan pada identifikasi masalah berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Standar Keamanan Pangan Dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG) Yang Diselenggarakan Oleh Badan Gizi Nasional (BGN) Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 Ditinjau Dari Kewajiban Pelaku Usaha Menurut Undang-Undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen?
2. Bagaimana Implikasi Hukum Atas Pelanggaran Standar Keamanan Pangan Dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG) Terhadap Hak Keamanan Dan Keselamatan Konsumen Sebagaimana Dijamin Dalam Pasal 4 Undang-Undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen?
3. Bagaimana Pertanggungjawaban Hukum Badan Gizi Nasional (BGN) Selaku Penyelenggara Program Makan Bergizi Gratis (MBG) Serta Mekanisme Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Standar Keamanan Pangan Berdasarkan Undang-Undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk Menganalisis Pelaksanaan Standar Keamanan Pangan Dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG) Yang Diselenggarakan Oleh Badan Gizi Nasional (BGN) Berdasarkan Peraturan Presiden No. 83 Tahun 2024 Tentang Badan Gizi Nasional, Serta Menilai Kesesuaiannya Dengan Kewajiban Pelaku Usaha Sebagaimana Diatur Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.
2. Untuk Mengkaji Dan Menganalisis Implikasi Hukum Yang Timbul Akibat Pelanggaran Standar Keamanan Pangan Dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG) Terhadap Hak Keamanan Dan Keselamatan Konsumen Sebagaimana Dijamin Dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

3. Untuk Mengkaji Dan Menganalisis Pertanggungjawaban Hukum Badan Gizi Nasional (BGN) Selaku Penyelenggara Program MAKAN Bergizi Gratis (MBG) Serta Mekanisme Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Standar Keamanan Pangan Berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum perlindungan konsumen dan hukum pangan. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya khazanah akademis mengenai hubungan antara regulasi program pemerintah dan kewajiban pemenuhan standar keamanan pangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang konstruktif kepada pemerintah, khususnya Badan Gizi Nasional, dalam memperkuat sistem pengawasan dan mekanisme penegakan standar keamanan pangan dalam Program MBG. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi referensi bagi pelaku usaha, masyarakat konsumen, serta aparat penegak hukum dalam memahami hak, kewajiban, dan tanggung jawab hukum masing-masing pihak dalam penyelenggaraan program pangan publik.

E. Kerangka Teori

Dalam penelitian hukum, kerangka teori berfungsi sebagai landasan berpikir ilmiah yang mengarahkan analisis terhadap permasalahan yang diteliti. Penelitian ini menggunakan tiga tingkatan teori hukum yang saling berkaitan, yaitu *grand theory*, *middle theory*, dan *applied theory*, yang secara bersama-sama membentuk

kerangka konseptual yang komprehensif untuk menganalisis pelaksanaan standar keamanan pangan dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG) berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional.

1. Teori Negara Hukum Kesejahteraan (*Welfare State*)

Teori Negara Hukum Kesejahteraan (*Welfare State*) sebagaimana dikembangkan oleh para ahli hukum tata negara, antara lain Jimly Asshiddiqie dan Philipus M. Hadjon. Konsep negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat*) merupakan perkembangan dari konsep negara hukum klasik (*rechtsstaat*) yang semula hanya menempatkan negara sebagai penjaga ketertiban (*nachtwakerstaat*), menuju pada peran negara yang aktif dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negara.⁷⁾

Dalam negara hukum kesejahteraan, negara tidak hanya berkewajiban menjamin kebebasan warga negara dari tindakan sewenang-wenang pemerintah (hak negatif), tetapi juga secara aktif bertanggung jawab untuk memenuhi hak-hak sosial dan ekonomi warganya (hak positif), termasuk hak atas pangan yang aman dan bergizi. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa negara hukum modern wajib hadir secara aktif dalam memenuhi hak-hak sosial ekonomi warganya, tidak sekadar berperan sebagai penjaga ketertiban semata.⁸⁾ Pandangan ini menjadi fondasi konstitusional bagi keberadaan Program MBG sebagai wujud tanggung jawab negara dalam memenuhi hak atas gizi yang memadai bagi seluruh lapisan masyarakat.

Philipus M. Hadjon lebih lanjut menjelaskan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia merupakan konsep yang lahir dari pemikiran tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia sebagai derivasi dari tujuan bernegara dalam negara hukum.⁹⁾ Dalam konteks penelitian ini, teori negara hukum kesejahteraan relevan untuk menjelaskan mengapa negara

⁷⁾ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 45.

⁸⁾ Jimly Asshiddiqie, *Negara Hukum: Suatu Tinjauan Kritis Terhadap Konsep dan Perwujudannya di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2009), hlm. 55.

⁹⁾ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Op.Cit, hlm. 29-30.

melalui Badan Gizi Nasional wajib memastikan bahwa Program MBG tidak hanya mencukupi kebutuhan gizi secara kuantitas, tetapi juga menjamin keamanan dan keselamatan pangan yang disajikan kepada penerima manfaat program sebagai bagian dari hak konstitusional warga negara yang harus dipenuhi oleh negara.

2. Teori Perlindungan Hukum

Teori Perlindungan Hukum yang dikembangkan oleh Philipus M. Hadjon. Menurut Hadjon, perlindungan hukum bagi rakyat dapat diwujudkan dalam dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa atau pelanggaran hak, yang diwujudkan melalui penetapan norma-norma, standar, dan mekanisme pengawasan yang berlaku sebelum suatu pelanggaran terjadi. Sebaliknya, perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa atau pelanggaran yang telah terjadi, termasuk melalui mekanisme gugatan, pemberian ganti rugi, serta penjatuhan sanksi pidana maupun administratif.

Dalam konteks penelitian ini, perlindungan hukum preventif diwujudkan melalui ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menetapkan kewajiban pelaku usaha untuk memenuhi standar keamanan pangan sebelum produk dikonsumsi oleh masyarakat. Ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang mewajibkan pelaku usaha memberikan informasi yang benar dan memproduksi barang sesuai standar yang dipersyaratkan merupakan bentuk konkret dari perlindungan hukum preventif dimaksud. Sementara itu, perlindungan hukum represif dalam penelitian ini tercermin dari mekanisme pertanggungjawaban pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPK serta ancaman sanksi pidana dalam Pasal 62 UUPK yang dapat diterapkan apabila terjadi pelanggaran standar keamanan pangan dalam pelaksanaan Program MBG.

Teori perlindungan hukum Hadjon juga sejalan dengan pandangan Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa hukum hadir untuk melindungi kepentingan manusia dengan cara mengalokasikan kekuasaan kepada pihak-pihak tertentu untuk bertindak dalam rangka kepentingan tersebut.¹⁰⁾ Dengan demikian, teori ini menjadi jembatan analitis yang menghubungkan grand theory negara hukum kesejahteraan dengan ketentuan-ketentuan konkret hukum perlindungan konsumen yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini.

3. Teori Tanggung Jawab Hukum dan Teori *Strict Liability*

Applied theory yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Tanggung Jawab Hukum (*Legal Liability Theory*) dan Teori Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*). Teori tanggung jawab hukum pada dasarnya membahas kewajiban seseorang atau badan hukum untuk menanggung akibat hukum dari perbuatan atau kelalaian yang dilakukannya. Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menjelaskan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, artinya dia dapat dikenai suatu sanksi apabila terbukti melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma hukum yang berlaku.¹¹⁾

E. Suherman menjelaskan bahwa dalam hukum, dikenal dua sistem pertanggungjawaban, yaitu pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*). Dalam sistem *strict liability*, pihak yang menyebabkan kerugian bertanggung jawab tanpa perlu dibuktikan adanya unsur kesalahan, kecuali terdapat hal-hal yang secara tegas dikecualikan oleh undang-undang.¹²⁾

Secara khusus, penelitian ini juga mengaplikasikan Teori *Strict Liability* (tanggung jawab mutlak) yang dalam hukum perlindungan konsumen Indonesia telah diadopsi melalui ketentuan Pasal 19 UUPK. Prinsip *strict liability*

¹⁰⁾ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 53.

¹¹⁾ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm. 65.

¹²⁾ E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara dan Beberapa Masalah Lain dalam Bidang Penerbangan (Kumpulan Karangan)*, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 17.

mengandung makna bahwa pelaku usaha bertanggung jawab atas kerugian yang dialami konsumen tanpa perlu pembuktian adanya unsur kesalahan (*fault*) dari pelaku usaha. Tanggung jawab timbul semata-mata karena adanya hubungan kausalitas antara produk atau jasa yang dihasilkan dengan kerugian yang diderita konsumen. Dalam konteks Program MBG, prinsip ini sangat relevan mengingat bahwa penerima manfaat program, khususnya anak-anak sekolah, ibu hamil, dan balita, merupakan kelompok konsumen yang rentan dan tidak memiliki kapasitas memadai untuk menilai sendiri keamanan pangan yang mereka terima.

Ketiga tingkatan teori tersebut membentuk suatu kerangka analisis yang berjenjang dan saling melengkapi. *Grand theory* negara hukum kesejahteraan meletakkan landasan filosofis mengapa negara berkewajiban menjamin keamanan pangan dalam Program MBG. *Middle theory* perlindungan hukum menjelaskan mekanisme bagaimana negara memberikan perlindungan kepada konsumen melalui instrumen hukum yang bersifat preventif dan represif. Sementara *applied theory* tanggung jawab hukum dan *strict liability* memberikan kerangka operasional untuk menganalisis implikasi dan bentuk pertanggungjawaban hukum yang dapat diterapkan apabila terjadi pelanggaran standar keamanan pangan dalam pelaksanaan Program MBG di lapangan.

F. Metodologi Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan metode yuridis normatif (*normative legal research*). Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹³⁾ Metode yuridis normatif adalah suatu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan

¹³⁾ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 47.

penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif atau kepastakaan mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.¹⁴⁾

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi tiga pendekatan sebagai berikut:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang diteliti, khususnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional beserta peraturan pelaksanaannya. Pendekatan ini bertujuan untuk memahami konsistensi dan kesesuaian antar berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keamanan pangan dalam Program MBG.
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan menganalisis konsep-konsep hukum yang relevan seperti keamanan pangan, perlindungan konsumen, dan tanggung jawab hukum pelaku usaha. Johnny Ibrahim menjelaskan bahwa pendekatan konseptual dilakukan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, sehingga peneliti dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹⁵⁾
- c. Pendekatan kasus (*case approach*), yaitu dengan menelaah kasus-kasus nyata yang berkaitan dengan pelanggaran standar keamanan pangan dalam program distribusi pangan publik untuk memperoleh gambaran

¹⁴⁾ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 14.

¹⁵⁾ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 300-301.

yang lebih konkret mengenai implikasi hukum yang timbul. Pendekatan ini dilakukan untuk mengidentifikasi *ratio decidendi* dari kasus-kasus serupa sebagai bahan argumentasi hukum dalam penelitian ini.

2. Sumber dan Bahan Hukum

Dalam penelitian yuridis normatif ini, bahan hukum yang digunakan dibedakan menjadi tiga kategori, yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan; Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional; Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan; serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, meliputi: buku-buku teks hukum, karya ilmiah, jurnal hukum, hasil penelitian terdahulu, serta pendapat para ahli hukum yang berkaitan dengan hukum perlindungan konsumen, hukum pangan, dan tanggung jawab hukum pelaku usaha.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, mencakup kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, ensiklopedia hukum, serta berbagai sumber daring yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan melakukan penelusuran, pengumpulan, dan pengkajian secara sistematis terhadap berbagai bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan topik

penelitian. Penelusuran bahan hukum dilakukan melalui perpustakaan perguruan tinggi, basis data hukum elektronik, lembaran negara dan tambahan lembaran negara resmi, serta berbagai sumber daring yang dapat diverifikasi kebenarannya.

4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode preskriptif-analitis. Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa penelitian hukum bersifat preskriptif, artinya penelitian hukum memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan, bukan sekadar mendeskripsikan apa yang ada.¹⁶⁾ Metode preskriptif digunakan untuk merumuskan argumentasi hukum dan memberikan penilaian normatif mengenai bagaimana seharusnya pelaksanaan standar keamanan pangan dalam Program MBG dijalankan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Metode analitis digunakan untuk mengurai secara mendalam keterkaitan antara norma-norma hukum yang ada, mengidentifikasi celah-celah regulasi, serta menganalisis konsistensi antara ketentuan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya dalam kerangka sistem hukum yang terpadu.

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu: pertama, inventarisasi dan klasifikasi bahan hukum sesuai dengan relevansinya terhadap permasalahan penelitian; kedua, interpretasi hukum terhadap norma-norma yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik melalui interpretasi gramatikal, sistematis, historis, maupun teleologis; ketiga, konstruksi hukum untuk mengisi kekosongan norma yang mungkin ditemukan dalam regulasi yang ada; dan keempat, penarikan kesimpulan yang didasarkan pada hasil analisis yuridis yang komprehensif terhadap keseluruhan bahan hukum yang telah dikumpulkan dan dikaji.

¹⁶⁾ Peter Mahmud Marzuki, Op.Cit, hlm. 181.

