

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional pada hakikatnya bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu indikator utama kesejahteraan tersebut adalah terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, termasuk kebutuhan pangan yang aman, bermutu, dan bergizi. Dalam konteks pembangunan sumber daya manusia, pemenuhan gizi bukan semata persoalan kesehatan masyarakat, melainkan juga persoalan hukum, karena melibatkan tanggung jawab negara, pelaku usaha, dan para pihak yang terikat dalam hubungan kontraktual.

Permasalahan gizi masih menjadi isu krusial di Indonesia, terutama pada anak-anak, ibu hamil, dan kelompok masyarakat rentan lainnya. Salah satu permasalahan utama adalah stunting, yaitu kondisi gagal tumbuh pada anak balita akibat kekurangan gizi kronis sejak masa kandungan hingga usia dua tahun, yang berdampak pada perkembangan fisik, kognitif, dan sosial anak.¹ Kondisi ini ditandai dengan terlambatnya pertumbuhan anak yang mengakibatkan kegagalan dalam mencapai tinggi badan yang normal dan sehat

¹ Wahida Yuliana dan Bawon Nul Hakim, *Darurat Stunting dengan Melibatkan Keluarga*, (Yogyakarta: Yayasan Ahmar Cendekia Indonesia, 2019), 1.

sesuai usia anak.² Berdasarkan pada data Survei Kesehatan Indonesia Tahun 2023, prevalensi stunting di Indonesia masih berada pada angka 21,5 persen.

Meskipun angka tersebut menunjukkan penurunan dari tahun sebelumnya, target pemerintah untuk menekan angka stunting hingga 14 persen pada 2024 masih menjadi tantangan besar.³ Sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah menginisiasi kebijakan strategis nasional berupa Program Makan Bergizi Gratis (MBG). Program ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas gizi masyarakat, khususnya anak sekolah, balita, dan ibu hamil. Program MBG juga menjadi salah satu program prioritas pemerintah yang diharapkan mampu menjangkau jutaan penerima manfaat di berbagai wilayah Indonesia. Dalam rangka mendukung pelaksanaan program tersebut, pemerintah membentuk Badan Gizi Nasional melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional yang memiliki tugas dalam merumuskan kebijakan, koordinasi, serta pengawasan penyelenggaraan program pemenuhan gizi nasional. Program ini diharapkan akan berdampak pada hampir 83 juta anak sekolah, balita, dan ibu hamil, dengan anggaran awal 100 triliun rupiah dan dapat mencapai 460 triliun rupiah pada tahun 2029.⁴

Dalam pelaksanaannya, Program Makan Bergizi Gratis melibatkan berbagai pihak yang memiliki peran berbeda dalam rantai penyediaan makanan bagi penerima manfaat. Badan Gizi Nasional berperan sebagai lembaga yang

² **Ibid.** Hal. 2.

³ Siti Nadia Tarmizi, "Membentengi Anak dari Stunting," *Mediakom*, no. 167 (Juni 2024): 3.

⁴ Avrina Dwijayanti, "Policy Spillover: Analisis Jaringan Dampak Kebijakan Makan Siang Bergizi Gratis terhadap Sektor Pertanian," *Jurnal Administrasi Publik* 20, no. 2 (2024): 281–308.

mengoordinasikan penyelenggaraan program, sementara yayasan mitra bertugas sebagai pihak yang bekerja sama dengan Badan Gizi Nasional dalam pengelolaan administrasi dan operasional program. Selain itu, terdapat pula mitra yang mendirikan dan mengelola dapur sebagai tempat pengolahan makanan yang dikenal sebagai Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG). Di dalam dapur SPPG tersebut juga terdapat tenaga ahli seperti kepala dapur, ahli gizi, serta tenaga administrasi yang bertugas mengelola kegiatan operasional dapur yang dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam proses penyediaan makanan bagi penerima manfaat program, dapur SPPG memerlukan berbagai bahan baku pangan yang diperoleh melalui kerja sama dengan pihak penyedia bahan pangan atau supplier. Supplier merupakan pelaku usaha yang menyediakan berbagai bahan baku makanan yang dibutuhkan dalam proses pengolahan makanan di dapur SPPG. Bahan pangan yang dipasok oleh supplier akan diolah menjadi makanan siap konsumsi yang kemudian didistribusikan kepada penerima manfaat program MBG.

Dalam praktik pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis, hubungan kerja sama antara pengelola dapur SPPG dengan pihak supplier biasanya dituangkan dalam suatu **surat perjanjian kontrak pengadaan bahan baku pangan**. Surat perjanjian tersebut memuat berbagai ketentuan mengenai hak dan kewajiban para pihak, spesifikasi bahan pangan yang harus dipenuhi oleh supplier, mekanisme distribusi bahan pangan, serta ketentuan pembayaran atas bahan pangan yang dipasok kepada dapur SPPG. Melalui perjanjian tersebut, supplier berkedudukan sebagai pihak yang bertanggung jawab menyediakan

bahan pangan sesuai dengan standar kualitas dan keamanan yang telah disepakati oleh para pihak.

Dalam perspektif hukum perdata, hubungan hukum antara pengelola dapur SPPG dan supplier tersebut tunduk pada ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, khususnya Pasal 1320 yang mengatur syarat sahnya suatu perjanjian serta Pasal 1338 yang menyatakan bahwa setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Prinsip ini dikenal sebagai asas *pacta sunt servanda*, yaitu asas yang menegaskan bahwa perjanjian yang dibuat secara sah mengikat para pihak layaknya undang-undang sehingga wajib dilaksanakan dengan itikad baik.⁵

Di sisi lain, penyediaan makanan dalam skala besar seperti dalam Program Makan Bergizi Gratis juga berkaitan erat dengan aspek keamanan pangan. Isu keamanan pangan menjadi penting karena bahan pangan yang disediakan dalam program tersebut akan dikonsumsi oleh masyarakat, khususnya anak-anak sebagai kelompok penerima manfaat utama. Apabila bahan pangan yang dipasok oleh supplier tidak memenuhi standar keamanan pangan, maka hal tersebut berpotensi menimbulkan risiko kesehatan bagi penerima manfaat program.

Dari sisi hukum positif, keamanan pangan merupakan kewajiban yang harus dijamin dalam setiap proses produksi dan peredaran pangan. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang

⁵ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Intermasa, 2005, 1–3.

menegaskan bahwa setiap pihak yang memproduksi dan mengedarkan pangan wajib menjamin keamanan serta mutu pangan yang diperdagangkan kepada masyarakat. Dengan demikian, setiap pelaku usaha yang terlibat dalam rantai penyediaan pangan, termasuk supplier bahan baku dalam program MBG, memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa bahan pangan yang dipasok memenuhi standar keamanan pangan yang berlaku.

Selain itu, tanggung jawab pelaku usaha dalam menyediakan barang yang aman bagi konsumen juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerugian yang dialami konsumen akibat penggunaan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Konsumen mendapatkan ganti kerugian atau pertanggungjawaban atas haknya yang telah dilanggar oleh pelaku usaha.⁶ Lebih lanjut, pelaku usaha juga dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 61 sampai dengan Pasal 63 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Untuk memperkuat standar operasional keamanan pangan pada pelaksanaan MBG, BGN menetapkan Keputusan Kepala Badan Gizi Nasional Republik Indonesia Nomor 52.2 Tahun 2025 tentang Pedoman Sertifikasi Keamanan Pangan pada Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG). Pedoman

⁶ Mochammad Iqbal Imaduddin, Putri Freda Cayadewi, Zahrotun Nisha Mayliana, Ilham Adi Pratama, dan Asri Elies Alamanda, "Perlindungan Konsumen terhadap Penjualan Barang Imitasi atau Palsu secara E-Commerce di Bojonegoro," *Jurnal Strategi Bisnis dan Keuangan* 6, no. 1 (2025): 137–150.

ini menempatkan keamanan pangan sebagai prasyarat operasional SPPG dan menekankan penerapan standar higiene, sanitasi, serta sistem pengendalian risiko pangan berbasis *Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP)*. Kehadiran pedoman tersebut menunjukkan bahwa jaminan keamanan pangan dalam MBG tidak hanya bergantung pada hasil akhir makanan, tetapi juga pada pengawasan seluruh proses sejak penerimaan bahan baku, penyimpanan, pengolahan, sampai distribusi.

Namun demikian, pedoman tersebut lebih menitikberatkan pada aspek teknis pengendalian keamanan pangan dalam operasional dapur SPPG serta belum secara tegas mengatur mengenai konstruksi pertanggungjawaban hukum supplier apabila bahan pangan yang dipasok tidak memenuhi standar keamanan pangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa hingga saat ini belum terdapat pengaturan yang secara khusus mengatur kedudukan serta bentuk pertanggungjawaban hukum supplier dalam rantai pengadaan bahan pangan pada Program Makan Bergizi Gratis. Padahal, perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa.⁷

Dalam praktiknya, penentuan tanggung jawab supplier masih banyak bergantung pada klausul-klausul yang tercantum dalam perjanjian kerja sama antara supplier dengan pihak pengelola dapur SPPG. Di sisi lain, apabila terjadi pelanggaran keamanan pangan yang menimbulkan kerugian bagi penerima

⁷ Gunawan Hadi Purwanto, Irma Mangar, dan Asri Elies Alamanda, "Implementasi dan Bentuk Perlindungan Hukum terhadap Hak Pemulia Tanaman di Indonesia," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 6, no. 3 (2024): 376–393.

manfaat program, maka penentuan tanggung jawab hukum juga dapat merujuk pada ketentuan umum dalam hukum perjanjian, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, serta peraturan perundang-undangan di bidang pangan.

Batas tanggung jawab supplier tetap perlu dirumuskan secara proporsional. Batas ini umumnya ditentukan oleh ruang lingkup kewajiban dalam kontrak, pembuktian hubungan kausal antara kelalaian distribusi dengan insiden keamanan pangan, serta sejauh mana supplier telah melakukan kehati-hatian (*due diligence*). Di sisi lain, karena supplier termasuk pelaku usaha dalam peredaran barang, rezim perlindungan konsumen juga relevan sebagai dasar pertanggungjawaban ganti rugi.⁸ Ketika pangan yang diedarkan berbahaya atau menimbulkan kerugian, sebagaimana dibahas dalam literatur perlindungan konsumen dan kajian akademik terkait produk pangan berbahaya.⁹

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dilihat bahwa masih terdapat ketidakjelasan mengenai kedudukan hukum serta bentuk pertanggungjawaban supplier dalam kontrak pengadaan bahan pangan pada Program Makan Bergizi Gratis, khususnya apabila terjadi pelanggaran keamanan pangan dalam proses penyediaan bahan baku bagi dapur SPPG. Oleh karena itu, diperlukan kajian hukum yang lebih mendalam mengenai kedudukan hukum supplier dalam kontrak pengadaan Program Makan Bergizi Gratis serta implikasi hukum yang

⁸ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2000).

⁹ Reynaldo Salomo Indonesia Kojongian, "Pertanggungjawaban Pelaku Usaha terhadap Produk Pangan Berbahaya dalam Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia," *Lex Administratum* 10, no. 4 (2022).

timbul apabila terjadi pelanggaran keamanan pangan dalam pelaksanaan program tersebut.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan hukum supplier dalam kontrak pengadaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) berdasarkan prinsip-prinsip hukum perjanjian dan hukum bisnis di Indonesia?
2. Bagaimana pertanggungjawaban hukum supplier dalam kontrak pengadaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) apabila terjadi pelanggaran keamanan pangan menurut ketentuan hukum bisnis dan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum supplier dalam kontrak pengadaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) berdasarkan prinsip-prinsip hukum perjanjian dan hukum bisnis di Indonesia.
2. Untuk menganalisis pertanggungjawaban hukum supplier dalam kontrak pengadaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) apabila terjadi pelanggaran keamanan pangan menurut ketentuan hukum bisnis dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini mencakup dua kegunaan, secara teoritis maupun secara praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memperkaya pengembangan keilmuan hukum, khususnya dalam ranah Hukum Bisnis, melalui analisis mengenai kedudukan *supplier* dalam perjanjian pengadaan Program MBG serta konstruksi pertanggungjawaban hukum ketika terjadi pelanggaran keamanan pangan.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan MBG, terutama penyedia/pengelola program dan pihak ketiga, untuk memahami posisi hukum *supplier* sebagai pemasok dalam kontrak pengadaan sekaligus menjadi rujukan dalam merumuskan klausul kontrak, standar pengawasan, dan mekanisme penanganan sengketa apabila timbul permasalahan terkait mutu serta keamanan pangan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam skripsi ini saya menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative law*), sebagaimana yang dijelaskan oleh Peter Mahmud Marzuki bahwa:

“Penelitian hukum normatif merupakan pendekatan utama dalam ilmu hukum karena hukum bersifat normatif secara inheren. Ia bertujuan untuk menganalisis norma hukum yang berlaku (*positive law*) secara sistematis, dengan fokus pada interpretasi, sistematisasi, dan evaluasi norma untuk mencapai pemahaman yang koheren tentang 'apa yang seharusnya' (*sollen*) dalam tatanan hukum. Dalam era digital saat ini, metode ini tetap relevan untuk mengkritik norma-norma baru seperti

regulasi data pribadi, di mana norma harus diuji terhadap prinsip konstitusional.”¹⁰

2. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum normatif memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis.
- b. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*) adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi¹¹.
- c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap.¹² Dalam penelitian ini, pendekatan kasus digunakan secara terbatas untuk

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, ed. revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2021), 38–39.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 93.

¹² **Ibid. 134**

menelaah putusan, sengketa, atau peristiwa hukum yang relevan dengan pertanggungjawaban pelaku usaha, sengketa kontrak pengadaan, dan pelanggaran keamanan pangan, sepanjang tersedia dan memiliki keterkaitan dengan pokok permasalahan penelitian.

3. Sumber Bahan Hukum

Skripsi ini menggunakan sumber bahan yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai berikut :

a. Data / Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, yaitu mempunyai otoritas dan kekuatan mengikat. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer meliputi:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 1320 tentang syarat sah perjanjian dan Pasal 1338 tentang asas kekuatan mengikat perjanjian;
- 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- 3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- 4) Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional;
- 5) Keputusan Kepala Badan Gizi Nasional Republik Indonesia Nomor 52.2 Tahun 2025 tentang Pedoman Sertifikasi Keamanan Pangan pada Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG);
- 6) Surat perjanjian kontrak pengadaan atau dokumen kontrak kerja

sama antara pengelola/pelaksana SPPG dengan supplier, sepanjang diperoleh secara sah dan dapat digunakan untuk kepentingan penelitian;

- b. Bahan hukum sekunder, merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang terdiri atas buku-buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, artikel ilmiah, dan pendapat para sarjana yang berkaitan dengan hukum perjanjian, hukum bisnis, hukum pangan, dan hukum perlindungan konsumen.

4. Proses Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam melaksanakan pengumpulan bahan, maka saya mengklasifikasikan serta mengumpulkan bahan sesuai dengan jenis bahan yang diambil, yaitu sebagai berikut :

- a. Studi Kepustakaan

Metode ini menggunakan penelitian serta pengumpulan data melalui studi kepustakaan, bahwa yang digunakan adalah “bahan- bahan yang ada kaitannya dengan judul, di mana bahan-bahan yang saya dapatkan melalui buku-buku, perundang-undangan, artikel-artikel, dan sebagainya”.¹³

- b. Studi Dokumen

Penelitian ini menggunakan studi dokumen terhadap surat perjanjian kontrak pengadaan dan dokumen pendukung lain yang berkaitan

¹³ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, ed. revisi VI (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), 157.

dengan hubungan hukum antara supplier dan pihak pengelola program, sepanjang dokumen tersebut dapat diperoleh secara sah. Studi dokumen ini digunakan untuk mengidentifikasi klausul-klausul yang mengatur hak dan kewajiban para pihak, spesifikasi mutu dan keamanan pangan, bentuk wanprestasi, serta mekanisme tanggung jawab hukum.

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis. Bahan hukum primer dan sekunder yang telah dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen kemudian diinventarisasi, diklasifikasikan, dan dianalisis secara sistematis berdasarkan rumusan masalah. Analisis dilakukan dengan menelaah ketentuan hukum yang relevan, khususnya Pasal 1320 dan Pasal 1338 KUH Perdata, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Keputusan Kepala BGN Nomor 52.2 Tahun 2025, serta surat perjanjian kontrak pengadaan, guna memperoleh argumentasi hukum mengenai kedudukan supplier dan pertanggungjawabannya apabila terjadi pelanggaran keamanan pangan dalam Program Makan Bergizi Gratis.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi disusun untuk memberikan gambaran yang sistematis mengenai keseluruhan isi penelitian, sehingga memudahkan pembaca

dalam memahami alur pembahasan secara menyeluruh. Penelitian ini terdiri dari 4 (empat) bab yang masing-masing saling berkaitan dan disusun sebagai berikut:

BAB 1 : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pendahuluan yang berisi uraian mengenai latar belakang masalah yang mengemukakan pentingnya pemenuhan giz melalui Program Makan Bergizi Gratis (MBG) serta keterlibatan berbagai pihak, khususnya supplier sebagai penyedia bahan pangan. Selain itu, bab ini juga memuat rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis, metode penelitian yang digunakan, serta sistematika penulisan sebagai gambaran umum struktur skripsi.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi landasan teori dan kajian pustaka yang relevan dengan objek penelitian. Pembahasan meliputi Teori Perjanjian, Teori Tanggung Jawab Hukum, Teori Kepastian Hukum, Landasan Hukum, Pengertian Kedudukan, Pengertian Implikasi Hukum, Pengertian Pelanggaran Keamanan Pangan, Pengertian Supplier, Pengertian Kontrak Pengadaan, Pengertian Program Makan Bergizi Gratis.

BAB III : PEMBAHASAN

Bab ini merupakan pembahasan utama yang menganalisis kedudukan hukum supplier dalam kontrak pengadaan Program

Makan Bergizi Gratis (MBG) berdasarkan prinsip-prinsip hukum perjanjian dan hukum bisnis di Indonesia serta pertanggungjawaban hukum supplier apabila terjadi pelanggaran keamanan pangan, dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta analisis terhadap praktik kontrak yang digunakan

BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang merupakan jawaban atas rumusan masalah berdasarkan hasil pembahasan dan hasil pada bab sebelumnya. Selain itu, bab ini juga memuat saran-saran yang bersifat normatif dan praktis bagi para pihak yang terlibat dalam pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis, khususnya terkait penguatan kedudukan hukum dan pertanggungjawaban supplier dalam kontrak pengadaan bahan pangan.