LPPM STIA Said Perintah
Special Issue - September 2026
https://e-journal.stia-saidperintah.id/

Received; 2026-08-15
Accepted; 2026-08-30
Published; 2026-09-11

Pertanggungjawaban Hukum Negara dan Penyelenggara Program Makan Bergizi Gratis terhadap Korban Keracunan Makanan: Suatu Legal Opinion

***Wilma Silalahi*[1],**
***Joe Aprella Indra*[2]**

[1,2] **Universitas Tarumanagara**
wilmasilalahi@fh.untar.ac.id,

Abstrak

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan wujud pemenuhan hak kesehatan masyarakat oleh negara, namun pelibatan pihak ketiga dalam pengadaan massal memunculkan risiko operasional berupa keracunan makanan yang memicu persoalan mengenai subjek hukum yang harus memikul tanggung jawab. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan menjawab rumusan masalah mengenai bagaimana pertanggungjawaban hukum negara dan penyelenggara program terhadap korban keracunan makanan pada Program MBG. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, yang menganalisis bahan hukum primer maupun sekunder secara kualitatif deduktif. Hasil dan pembahasan menunjukkan bahwa berdasarkan teori keadilan distributif dan komutatif Aristoteles, pertanggungjawaban negara dilakukan melalui Pemerintah Pusat dan Badan Gizi Nasional (BGN) yang wajib mendistribusikan standar keamanan pangan secara merata dan memulihkan korban, serta melalui Kepolisian yang bertugas memproses hukum pihak yang lalai. Di sisi lain, berdasarkan teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon, penyelenggara swasta memikul tanggung jawab perlindungan hukum represif berupa ganti rugi mutlak kepada korban akibat kegagalan instrumen preventif, terlepas dari apakah keracunan tersebut bersumber dari kesalahan supplier, pengabaian data alergi, alasan force majeure semu (keterlambatan pengiriman), maupun kelalaian higiene operasional internal. Sebagai kesimpulan, kejelasan batasan tanggung jawab ini menegaskan bahwa negara penjamin sistem yang berkeadilan, sementara penyelenggara mutlak tidak dapat melempar tanggung jawabnya kepada pihak ketiga sebelum memulihkan hak korban. Penelitian ini menyarankan agar negara menyusun SOP keamanan pangan seragam dan skema tanggap darurat pembiayaan medis, sementara penyelenggara diwajibkan memperketat quality control yang terdokumentasi, memperhatikan data alergi siswa, dan menetapkan batas waktu maksimal kelayakan konsumsi.

Kata kunci: Badan Gizi Nasional; Keamanan Pangan; Keracunan Makanan; Makan Bergizi Gratis; Pertanggungjawaban Hukum.

PENDAHULUAN

Negara wajib memenuhi hak atas kesehatan masyarakat. Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat dan memperoleh pelayanan kesehatan. Untuk menjalankan kewajiban ini, pemerintah menginisiasi program Makan Bergizi Gratis (MBG). Program ini bertujuan memenuhi kebutuhan asupan gizi anak usia sekolah guna mendukung perbaikan kualitas sumber daya manusia.

Pelaksanaan program MBG mensyaratkan pemenuhan standar keamanan pangan. Pasal 67 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengatur bahwa penyelenggaraan pangan harus menjamin keamanan pangan yang dikonsumsi agar tidak membahayakan kesehatan manusia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan juga mewajibkan pengamanan makanan dan minuman untuk melindungi masyarakat. Berdasarkan aturan tersebut, makanan yang didistribusikan dalam program MBG harus bebas dari cemaran yang dapat menimbulkan penyakit.

Dalam praktiknya, penyediaan makanan skala massal melibatkan pihak ketiga, seperti usaha katering dan penyedia jasa selaku penyelenggara program. Proses pengadaan, pengolahan, hingga distribusi makanan dalam jumlah besar memiliki risiko operasional berupa kelalaian menjaga higienitas. Kelalaian ini dapat memicu kasus keracunan makanan pada penerima manfaat. Apabila insiden ini terjadi, korban yang mayoritas merupakan anak-anak akan mengalami gangguan kesehatan yang membutuhkan tindakan medis, serta menimbulkan kerugian materiil bagi keluarga korban.

Insiden keracunan makanan dalam program yang dijalankan oleh pemerintah menimbulkan persoalan terkait pihak yang harus memikul tanggung jawab hukum. Dari sisi penyelenggara atau pihak ketiga, Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mewajibkan pelaku usaha memberikan ganti rugi atas kerusakan atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang yang dihasilkan. Namun, mengingat MBG merupakan kebijakan yang diamanatkan dan didanai oleh negara, posisi pemerintah selaku pembuat kebijakan juga perlu ditelusuri. Hal ini berkaitan dengan potensi gugatan perbuatan melanggar hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

Belum adanya pedoman mengenai batasan tanggung jawab antara negara sebagai inisiator program dan penyelenggara sebagai pelaksana teknis dapat menghambat hak korban untuk mendapatkan pemulihan hukum dan ganti kerugian. Kejelasan mengenai subjek hukum yang harus bertanggung jawab mutlak diperlukan. Berdasarkan uraian tersebut, *legal opinion* ini disusun untuk menganalisis dan menjawab persoalan mengenai bagaimana pertanggungjawaban hukum negara serta pertanggungjawaban hukum penyelenggara program terhadap korban keracunan makanan pada program MBG.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada pengkajian asas, teori, dan peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah aturan hukum positif terkait pangan, kesehatan, perlindungan konsumen, dan administrasi pemerintahan. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk membangun argumen pertanggungjawaban hukum melalui teori keadilan distributif dan komutatif dari Aristoteles, serta teori perlindungan hukum dari Philipus M. Hadjon.

Bahan hukum yang digunakan terbagi menjadi bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer mencakup regulasi yang mengikat, di antaranya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, serta Peraturan Presiden tentang Badan Gizi Nasional. Bahan hukum sekunder berupa literatur, buku, dan jurnal akademik yang menjelaskan konsep hukum terkait topik bahasan.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menginventarisasi dan membaca dokumen-dokumen hukum terkait objek penelitian. Seluruh bahan hukum yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif. Penarikan kesimpulan dilakukan

menggunakan metode deduktif, yakni menerapkan kaidah dan asas hukum yang bersifat umum untuk menjawab permasalahan spesifik mengenai pertanggungjawaban negara dan penyelenggara swasta dalam kasus keracunan makanan pada Program Makan Bergizi Gratis (MBG).

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Pertanggungjawaban Hukum Negara terhadap Korban Keracunan Makanan MBG

Pertanggungjawaban hukum negara terhadap korban keracunan makanan dalam penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) tidak dapat dipandang semata-mata sebagai persoalan kelalaian individual dari pihak yang memasak, menyediakan, atau mendistribusikan makanan. Program MBG merupakan kebijakan publik yang diselenggarakan dengan menggunakan kewenangan pemerintahan dan sumber pembiayaan negara serta melibatkan struktur kelembagaan yang secara khusus dibentuk untuk menjamin pemenuhan gizi masyarakat. Oleh karena itu, ketika makanan yang diberikan kepada masyarakat melalui program tersebut justru menimbulkan kerugian berupa gangguan kesehatan, biaya pengobatan, penderitaan fisik, bahkan dalam keadaan tertentu kematian, persoalan hukum yang muncul bukan hanya mengenai siapa pelaku langsung, tetapi juga mengenai sejauh mana negara telah memenuhi kewajiban hukumnya untuk menjamin keamanan pangan dan memberikan perlindungan kepada penerima manfaat.

Secara normatif, kewajiban tersebut memperoleh dasar yang kuat dalam hukum pangan nasional. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menempatkan pangan sebagai kebutuhan dasar manusia dan menegaskan kewajiban negara untuk mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, serta pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi secara merata. Dengan demikian, aspek “bergizi” dalam MBG tidak dapat dipisahkan dari aspek “aman”. Makanan yang memenuhi kandungan gizi tetapi terkontaminasi dan menyebabkan keracunan tidak dapat dikatakan telah memenuhi tujuan hukum penyelenggaraan pangan.

Kedudukan tersebut semakin jelas setelah diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional. Peraturan tersebut membentuk Badan Gizi Nasional sebagai lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dengan tugas melaksanakan pemenuhan gizi nasional. Dalam konsiderannya bahkan ditegaskan bahwa pemenuhan gizi nasional harus diselenggarakan dengan tata kelola yang baik dan konsumsi yang aman serta bergizi bagi masyarakat. Selanjutnya, Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 secara khusus mengatur tata kelola penyelenggaraan Program MBG, termasuk penyelenggaraan program, pemantauan, pengawasan, pengendalian, evaluasi, pelaporan, pendanaan, dan pengadaan barang/jasa.

Dalam perspektif teori keadilan Aristoteles, pertanggungjawaban negara dapat dianalisis melalui dua bentuk keadilan, yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif berkaitan dengan bagaimana negara membagikan hak, manfaat, sumber daya, dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip proporsionalitas. Sementara itu, keadilan komutatif berkaitan dengan pemulihan keseimbangan ketika terjadi kerugian atau ketidakadilan dalam hubungan antarpihak. Penerapan kedua konsep tersebut terhadap kasus keracunan makanan dalam MBG menunjukkan bahwa negara memiliki dua kewajiban yang berbeda tetapi saling berkaitan, yaitu kewajiban preventif untuk memastikan program diberikan secara aman dan kewajiban korektif untuk memulihkan korban ketika standar keamanan tersebut gagal dipenuhi.

Keadilan distributif dalam penyelenggaraan MBG tidak cukup dimaknai sebagai pemerataan jumlah makanan yang diterima masyarakat. Distribusi yang adil harus mencakup distribusi manfaat sekaligus distribusi perlindungan. Artinya, masyarakat yang menerima makanan melalui MBG di daerah perkotaan maupun daerah terpencil, sekolah dengan fasilitas lengkap maupun terbatas, harus memperoleh tingkat perlindungan keamanan pangan yang secara substansial setara. Apabila terdapat ketimpangan pengawasan, kualitas bahan makanan, sanitasi dapur, kompetensi tenaga pengolah makanan, atau mekanisme pengujian pangan antarwilayah, maka negara berpotensi gagal memenuhi dimensi distributif dari kebijakan tersebut.

Sementara itu, keadilan komutatif baru memperoleh relevansi ketika kegagalan penyelenggaraan MBG telah menimbulkan kerugian konkret. Korban yang mengalami keracunan tidak seharusnya ditempatkan sebagai pihak yang harus menanggung sendiri konsekuensi dari kegagalan suatu program pemerintah yang seharusnya memberikan manfaat kepadanya. Negara perlu

menyediakan mekanisme pemulihan yang efektif, antara lain akses pelayanan kesehatan, pembiayaan pengobatan, pendataan korban, pemeriksaan medis, mekanisme pengaduan, serta pemberian kompensasi apabila secara hukum terdapat dasar untuk itu. Dengan demikian, pemulihan korban menjadi bagian dari tanggung jawab hukum negara, bukan sekadar tindakan sosial atau bentuk belas kasihan pemerintah.

Berdasarkan konstruksi tersebut, pertanggungjawaban hukum dalam kasus keracunan MBG dapat dianalisis melalui beberapa lapisan, yaitu tanggung jawab pemerintah sebagai pembentuk dan penanggung jawab kebijakan, tanggung jawab Badan Gizi Nasional sebagai institusi yang secara khusus menyelenggarakan pemenuhan gizi nasional dan pelaksanaan MBG, serta tanggung jawab aparat penegak hukum untuk melakukan penyelidikan dan penegakan hukum terhadap dugaan pelanggaran. Ketiga lapisan tersebut tidak dapat disamakan karena masing-masing memiliki dasar kewenangan dan bentuk pertanggungjawaban yang berbeda.

1. Tanggung Jawab Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat memiliki posisi strategis karena Program MBG merupakan kebijakan nasional yang penyelenggaraannya berada dalam kerangka kekuasaan pemerintahan. Pertanggungjawaban Pemerintah Pusat dalam konteks ini tidak berarti setiap kasus keracunan secara otomatis menjadi tanggung jawab langsung seluruh unsur pemerintah. Pertanggungjawaban tersebut harus dikaitkan dengan kewenangan, kewajiban hukum, tindakan atau kelalaian, serta hubungan sebab akibat antara kegagalan penyelenggaraan program dengan kerugian yang dialami masyarakat.

Dalam perspektif keadilan distributif, Pemerintah Pusat memiliki kewajiban memastikan bahwa desain kebijakan MBG memberikan perlindungan yang proporsional kepada seluruh penerima manfaat. Anggaran negara yang dialokasikan untuk MBG pada dasarnya tidak hanya harus diarahkan kepada pembelian bahan makanan dan pelaksanaan distribusi, tetapi juga harus mendukung sistem pengawasan, pengendalian mutu, sanitasi, pengujian keamanan pangan, peningkatan kapasitas sumber daya manusia, serta mekanisme respons terhadap kejadian luar biasa akibat pangan. Hal tersebut penting karena keamanan pangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kualitas pelayanan publik yang diberikan melalui MBG.

Keadilan distributif juga mengharuskan Pemerintah Pusat membangun standar keamanan pangan yang berlaku secara konsisten. Perbedaan kondisi geografis dan kapasitas daerah dapat menjadi alasan untuk melakukan penyesuaian teknis, tetapi tidak seharusnya menjadi alasan untuk memberikan tingkat perlindungan yang lebih rendah kepada masyarakat di wilayah tertentu. Dengan demikian, ukuran keberhasilan distribusi MBG tidak hanya dapat dilihat dari berapa banyak paket makanan yang berhasil disalurkan, tetapi juga dari apakah makanan tersebut memenuhi standar keamanan dan mutu yang ditetapkan negara.

Kewajiban tersebut menjadi semakin relevan setelah diterbitkannya Perpres Nomor 115 Tahun 2025 yang secara khusus mengatur tata kelola MBG, termasuk pemantauan, pengawasan, pengendalian, evaluasi, dan pelaporan. Keberadaan norma tersebut memperlihatkan bahwa keamanan dan kualitas penyelenggaraan MBG bukan semata-mata persoalan teknis internal, melainkan bagian dari tata kelola pemerintahan yang memang telah diatur secara normatif.

Dari perspektif keadilan komutatif, ketika terjadi keracunan yang berkaitan dengan penyelenggaraan MBG, negara memiliki kewajiban untuk memastikan agar korban tidak kehilangan haknya akibat kegagalan pelayanan publik. Bentuk pemulihan harus disesuaikan dengan tingkat kerugian yang benar-benar terjadi. Korban yang harus memperoleh perawatan medis, misalnya, setidaknya harus mendapatkan akses terhadap pelayanan kesehatan dan mekanisme pembiayaan yang jelas, sedangkan apabila terdapat kerugian lain yang secara hukum dapat dimintakan penggantian, mekanisme kompensasi harus tersedia.

Namun demikian, perlu ditegaskan bahwa konsep tanggung jawab negara tidak boleh diterapkan secara otomatis tanpa pembuktian. Apabila keracunan disebabkan oleh tindakan pihak ketiga yang berada di luar kendali pemerintah dan tidak terdapat bukti adanya kelalaian dalam pemilihan, pengawasan, atau pengendalian, maka tanggung jawab langsung negara perlu dibedakan dari tanggung jawab pelaku usaha atau penyedia makanan. Sebaliknya, apabila ditemukan bahwa negara mengetahui atau seharusnya mengetahui adanya risiko keamanan pangan tetapi tidak melakukan tindakan yang semestinya, maka dasar pertanggungjawaban pemerintah menjadi lebih kuat.

Dengan demikian, indikator pertanggungjawaban Pemerintah Pusat tidak semata-mata terletak pada terjadinya keracunan, melainkan pada ada atau tidaknya kegagalan dalam menjalankan kewajiban pemerintahan yang secara hukum berada dalam lingkup kewenangannya. Pertanggungjawaban tersebut dapat muncul apabila terdapat kegagalan regulasi, kegagalan pengawasan, tidak memadainya sistem pengendalian, atau tidak tersedianya mekanisme pemulihan yang layak bagi korban.

2. Tanggung Jawab Badan Gizi Nasional

Badan Gizi Nasional memiliki posisi yang lebih spesifik karena lembaga ini dibentuk secara khusus untuk melaksanakan pemenuhan gizi nasional. Perpres Nomor 83 Tahun 2024 menempatkan BGN sebagai lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dengan demikian, BGN bukan sekadar pihak pendukung, melainkan merupakan bagian penting dari struktur penyelenggaraan kebijakan pemenuhan gizi nasional.

Pertanggungjawaban BGN dapat dianalisis lebih konkret karena terdapat fungsi kelembagaan yang berkaitan dengan penyediaan dan penyaluran serta pemantauan dan pengawasan. Peraturan BGN mengenai organisasi dan tata kerja juga mengatur fungsi-fungsi tersebut dalam struktur kelembagaan BGN. Oleh sebab itu, ketika terjadi keracunan makanan, perlu ditelusuri apakah prosedur seleksi penyedia, standar pengolahan makanan, pengawasan terhadap Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG), pemeriksaan bahan makanan, penyimpanan, distribusi, dan mekanisme pelaporan telah dijalankan sesuai dengan ketentuan.

Dalam perspektif keadilan distributif, BGN mempunyai kewajiban memastikan bahwa standar keamanan dan mutu pangan tidak berhenti pada tataran kebijakan, tetapi diterapkan pada setiap titik penyelenggaraan MBG. Keadilan distributif menuntut adanya keseragaman standar minimum yang harus dipenuhi oleh setiap penyelenggara. Apabila satu wilayah memperoleh pengawasan yang ketat sementara wilayah lain memperoleh pengawasan yang lemah, maka penerima manfaat pada wilayah yang pengawasannya lemah pada dasarnya menerima perlindungan hukum yang lebih rendah.

Penguatan kewajiban tersebut terlihat dari perkembangan regulasi BGN pada tahun 2026. Peraturan BGN Nomor 4 Tahun 2026 secara khusus mengatur Sistem Penjaminan Keamanan Pangan dan Mutu Pangan di lingkungan BGN melalui pengendalian, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi untuk memastikan pangan yang disediakan aman, berkualitas, dan sesuai standar. Selain itu, Peraturan BGN Nomor 5 Tahun 2026 mengatur standar gizi dalam pelaksanaan MBG, termasuk kualitas pangan serta pemantauan dan evaluasi standar tersebut.

Keberadaan regulasi tersebut memiliki konsekuensi penting terhadap analisis pertanggungjawaban. Semakin konkret kewajiban yang dibebankan kepada suatu badan pemerintahan, semakin mudah pula dilakukan pengujian apakah telah terjadi penyimpangan dari kewajiban tersebut. Dengan kata lain, apabila suatu SPPG atau penyedia makanan gagal memenuhi standar keamanan pangan yang telah ditentukan, penelitian hukum dapat menilai apakah kegagalan tersebut hanya merupakan kesalahan individual pelaksana atau terdapat pula kegagalan dalam mekanisme pengawasan dan pengendalian yang menjadi kewenangan BGN.

Dalam perspektif keadilan komutatif, BGN memiliki kewajiban untuk memastikan adanya respons terhadap korban ketika terjadi insiden keracunan. Respons tersebut sekurang-kurangnya harus mencakup penghentian sementara distribusi makanan yang diduga bermasalah, identifikasi sumber kontaminasi, pendataan penerima makanan, koordinasi dengan fasilitas kesehatan, pemeriksaan sampel makanan, investigasi internal, dan penyampaian informasi kepada masyarakat secara transparan. Tindakan tersebut penting untuk menghentikan kerugian agar tidak terus berkembang sekaligus mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan program.

Akan tetapi, konsep pertanggungjawaban BGN perlu dibedakan dari konsep tanggung jawab pidana individual. BGN sebagai badan pemerintahan dapat memiliki tanggung jawab administratif dan, dalam kondisi tertentu, dapat menjadi bagian dari konstruksi pertanggungjawaban perdata negara. Sementara itu, pertanggungjawaban pidana pada prinsipnya harus diarahkan kepada orang atau pihak yang memenuhi unsur tindak pidana berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tidak tepat apabila setiap kasus keracunan langsung menyimpulkan bahwa institusi BGN melakukan tindak pidana.

Dalam konteks perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, analisis juga harus memperhatikan perkembangan hukum administrasi pemerintahan dan konsep tindakan pemerintahan yang merugikan masyarakat. Pasal 1365 KUHPerdata dapat digunakan dalam

konstruksi perbuatan melawan hukum apabila unsur-unsur perbuatan melawan hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal dapat dibuktikan. Namun, penggunaan Pasal 1365 tidak boleh dilepaskan dari karakter hukum publik yang melekat pada tindakan pemerintah. Oleh karena itu, perlu dibedakan antara kerugian yang timbul karena tindakan pemerintahan yang melanggar hukum dengan kerugian yang semata-mata timbul akibat perbuatan penyedia makanan sebagai pihak ketiga.

Bentuk pemulihan juga tidak terbatas pada pemberian kompensasi. Dalam keadilan komutatif, pemulihan harus diarahkan untuk mengembalikan keseimbangan yang terganggu. Karena itu, selain pemulihan terhadap korban, BGN perlu melakukan tindakan korektif terhadap sistem yang menyebabkan kerugian, misalnya evaluasi penyedia, penghentian kerja sama dengan pihak yang terbukti melanggar, perbaikan prosedur keamanan pangan, peningkatan pengawasan, serta penerapan sanksi administratif sesuai kewenangan yang dimiliki.

Dengan demikian, tanggung jawab BGN memiliki dua dimensi. Dimensi pertama bersifat preventif-administratif, yaitu memastikan seluruh rantai penyelenggaraan MBG memenuhi standar keamanan dan mutu pangan. Dimensi kedua bersifat korektif, yaitu melakukan tindakan setelah terjadinya keracunan untuk menghentikan risiko, memulihkan korban, mengidentifikasi sumber kesalahan, serta memperbaiki sistem agar kejadian serupa tidak berulang.

3. Tanggung Jawab Kepolisian Negara Republik Indonesia

Berbeda dengan Pemerintah Pusat dan BGN, Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak memiliki fungsi utama sebagai penyelenggara MBG. Oleh karena itu, pertanggungjawaban Polri dalam kasus keracunan makanan tidak dapat ditempatkan sebagai tanggung jawab atas kualitas makanan yang dibagikan. Kedudukan Polri lebih tepat dianalisis dalam konteks fungsi penegakan hukum, penyelidikan dan penyidikan terhadap dugaan tindak pidana, serta perlindungan masyarakat.

Dalam perspektif keadilan distributif, Polri memiliki kewajiban memberikan akses penegakan hukum yang setara kepada seluruh korban. Status korban sebagai penerima manfaat program pemerintah tidak boleh menjadi alasan untuk mengurangi haknya memperoleh proses hukum. Apabila terdapat dugaan tindak pidana, penyelidikan harus dilakukan secara objektif berdasarkan bukti, baik apabila dugaan tersebut mengarah kepada penyedia makanan, pengelola SPPG, individu yang bertanggung jawab atas pengolahan makanan, maupun pihak lain yang berdasarkan hasil penyidikan memiliki keterlibatan.

Keadilan distributif juga menuntut agar sumber daya penegakan hukum digunakan secara proporsional terhadap tingkat kerugian masyarakat. Keracunan yang menimpa banyak penerima manfaat memiliki karakter berbeda dengan keracunan individual karena terdapat kemungkinan adanya kegagalan pada suatu rantai produksi atau distribusi. Oleh karena itu, penyelidikan perlu diarahkan tidak hanya untuk menemukan pelaku individual, tetapi juga mengidentifikasi sumber kontaminasi, mekanisme distribusi makanan, standar yang dilanggar, serta pihak-pihak yang memiliki kewajiban untuk mencegah terjadinya kerugian tersebut.

Dalam perspektif keadilan komutatif, fungsi Polri terletak pada pemulihan ketertiban hukum melalui proses penegakan hukum terhadap pihak yang memenuhi unsur tindak pidana. Namun, penetapan seseorang sebagai tersangka tidak dapat semata-mata didasarkan pada adanya korban keracunan. Harus terdapat pembuktian mengenai perbuatan, kesalahan atau bentuk pertanggungjawaban yang dipersyaratkan oleh ketentuan pidana, akibat yang ditimbulkan, serta hubungan kausal antara perbuatan tersebut dan kerugian korban.

Aspek hukum pidana juga perlu diperbarui dengan mempertimbangkan bahwa sejak 2 Januari 2026 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana telah berlaku. Undang-undang tersebut menggantikan rezim KUHP lama dan Buku Kesatunya juga menjadi dasar umum bagi penerapan ketentuan pidana di luar KUHP, kecuali apabila undang-undang menentukan lain. Oleh karena itu, penelitian mengenai keracunan MBG yang terjadi setelah berlakunya KUHP Nasional tidak seharusnya secara otomatis menggunakan Pasal 359 dan Pasal 360 KUHP lama tanpa terlebih dahulu memeriksa ketentuan pidana yang berlaku pada saat peristiwa terjadi.

Di samping KUHP, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan tetap relevan sebagai *lex specialis* dalam mengatur berbagai aspek keamanan pangan, dengan memperhatikan perubahan yang telah terjadi dalam peraturan tersebut. Database peraturan BPK mencatat bahwa

sebagian ketentuan UU Pangan telah mengalami perubahan, termasuk perubahan melalui regulasi Cipta Kerja, serta terdapat ketentuan yang telah dicabut oleh KUHP Nasional. Oleh karena itu, penerapan ketentuan pidana harus dilakukan dengan terlebih dahulu mengidentifikasi norma yang masih berlaku pada saat tindak pidana dilakukan.

Dalam konteks ini, penyidikan oleh Polri memiliki fungsi penting untuk menjembatani antara kerugian faktual korban dan pertanggungjawaban hukum pihak yang menyebabkan kerugian. Pemeriksaan terhadap sampel makanan, alat produksi, bahan baku, dokumentasi distribusi, rekaman pengawasan, keterangan tenaga pengolah makanan, dokumen pengadaan, serta hasil pemeriksaan laboratorium dapat digunakan untuk membangun hubungan kausal antara pelanggaran standar keamanan pangan dan keracunan yang dialami korban.

Penegakan hukum yang demikian juga memiliki dimensi keadilan komutatif yang lebih luas. Pemidanaan bukan semata-mata bertujuan memberikan penderitaan kepada pelaku, tetapi juga menunjukkan bahwa hukum memberikan respons terhadap gangguan terhadap keseimbangan sosial yang terjadi akibat perbuatan melawan hukum. Dalam kasus keracunan massal, penegakan hukum memberikan jaminan bahwa korban tidak dibiarkan menghadapi kerugiannya sendiri dan bahwa penyelenggaraan program publik tetap berada dalam koridor hukum.

4. Hubungan Pertanggungjawaban antara Pemerintah Pusat, BGN, dan Polri

Berdasarkan uraian tersebut, pertanggungjawaban hukum terhadap korban keracunan MBG seharusnya tidak dipahami sebagai pertanggungjawaban tunggal dari satu institusi. Program MBG merupakan suatu sistem yang melibatkan pembentukan kebijakan, penganggaran, pengadaan, penyediaan bahan pangan, pengolahan, pengawasan, distribusi, pelayanan kesehatan, serta penegakan hukum. Kegagalan pada salah satu mata rantai dapat menimbulkan kerugian, tetapi penentuan pihak yang bertanggung jawab tetap harus didasarkan pada kewenangan dan kewajiban hukum masing-masing.

Pemerintah Pusat berada pada lapisan kebijakan dan tata kelola makro. BGN berada pada lapisan penyelenggaraan pemenuhan gizi dan pengendalian pelaksanaan program. Sementara itu, Polri berada pada lapisan penegakan hukum ketika terdapat dugaan tindak pidana. Dengan demikian, ketiganya memiliki fungsi yang berbeda dan tidak dapat dipertukarkan.

Hubungan tersebut dapat digambarkan sebagai suatu rantai pertanggungjawaban. Pemerintah menetapkan kebijakan dan menyediakan kerangka penyelenggaraan; BGN melaksanakan serta mengawasi pelaksanaan pemenuhan gizi; penyedia atau pelaksana lapangan menjalankan kegiatan operasional; sedangkan aparat penegak hukum memastikan bahwa apabila terjadi dugaan pelanggaran hukum, terdapat proses pemeriksaan dan penegakan hukum yang objektif. Apabila terjadi keracunan, setiap mata rantai tersebut harus diperiksa untuk menentukan pada titik mana kewajiban hukum tidak dilaksanakan.

Pendekatan ini penting agar tidak terjadi *overextension of state liability*. Negara tidak dapat secara otomatis dianggap bertanggung jawab secara perdata atau pidana hanya karena keracunan terjadi dalam suatu program pemerintah. Sebaliknya, negara juga tidak dapat melepaskan diri dengan alasan bahwa makanan secara fisik disiapkan oleh pihak ketiga. Yang harus diuji adalah apakah pihak yang memiliki kewenangan telah melaksanakan kewajiban hukum yang dibebankan kepadanya, apakah terdapat pelanggaran terhadap standar yang berlaku, apakah terdapat kesalahan atau kelalaian, serta apakah terdapat hubungan kausal antara kegagalan tersebut dengan kerugian korban.

Dalam konteks keadilan distributif, pengujian tersebut memastikan bahwa negara tidak hanya berhasil mendistribusikan manfaat MBG, tetapi juga mendistribusikan perlindungan dan keamanan secara merata. Sedangkan dalam konteks keadilan komutatif, pengujian tersebut memastikan bahwa ketika terjadi kerugian, korban memperoleh pemulihan yang layak dan pihak yang secara hukum bertanggung jawab dikenakan konsekuensi sesuai tingkat kesalahannya.

Dengan demikian, pertanggungjawaban hukum negara dalam kasus keracunan MBG seharusnya dibangun dalam tiga tahap. Tahap pertama adalah tahap preventif, yaitu memastikan standar keamanan, mutu, sanitasi, pengawasan, dan pengendalian telah tersedia dan dilaksanakan sebelum makanan sampai kepada penerima manfaat. Tahap kedua adalah tahap responsif, yaitu melakukan tindakan segera setelah terjadi dugaan keracunan untuk melindungi korban, menghentikan sumber risiko, melakukan pemeriksaan, dan memastikan korban memperoleh pelayanan kesehatan. Tahap ketiga adalah tahap korektif, yaitu menentukan pihak yang bertanggung jawab, memberikan

sanksi sesuai hukum, memberikan pemulihan kepada korban, dan memperbaiki sistem penyelenggaraan agar pelanggaran serupa tidak berulang.

Dengan menggunakan teori keadilan Aristoteles, dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab negara terhadap korban keracunan MBG bukan hanya persoalan pemberian kompensasi setelah kerugian terjadi. Keadilan distributif menghendaki agar setiap penerima manfaat memperoleh makanan yang aman sebagai bagian dari hak atas pelayanan dan pemenuhan pangan yang layak, sedangkan keadilan komutatif menghendaki adanya pemulihan ketika hak tersebut dilanggar dan kerugian terjadi. Oleh karena itu, keberhasilan negara dalam menyelenggarakan MBG tidak semata-mata dapat diukur berdasarkan jumlah penerima manfaat atau jumlah makanan yang berhasil didistribusikan, tetapi juga berdasarkan kemampuan negara menjamin keamanan pangan, mencegah kerugian, merespons insiden secara cepat, dan memberikan pemulihan hukum yang efektif terhadap korban.

B. Pertanggungjawaban Hukum Penyelenggara Program terhadap Korban Keracunan Makanan pada Program MBG

Penyelenggara program dalam pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) tidak hanya melibatkan institusi pemerintahan, tetapi juga pihak nonpemerintah yang terlibat dalam penyediaan, pengolahan, dan pendistribusian makanan kepada penerima manfaat. Pihak swasta, termasuk penyedia jasa katering, pengelola dapur, maupun badan usaha yang memperoleh kontrak dalam rantai penyediaan makanan, pada dasarnya menjalankan kegiatan yang memiliki konsekuensi hukum terhadap keamanan dan mutu pangan. Meskipun hubungan antara penyelenggara swasta dengan pemerintah pada awalnya dapat dibentuk melalui suatu kontrak pengadaan atau kerja sama, keterlibatan tersebut tidak menghapus tanggung jawab penyelenggara terhadap masyarakat yang secara langsung mengonsumsi produk makanan yang dihasilkan.

Permasalahan hukum muncul ketika makanan yang disediakan dalam pelaksanaan MBG menyebabkan keracunan atau gangguan kesehatan terhadap penerima manfaat. Dalam keadaan demikian, perlu dibedakan antara hubungan kontraktual antara penyelenggara swasta dengan pemerintah dan hubungan hukum antara penyelenggara makanan dengan penerima manfaat. Tidak adanya kontrak langsung antara korban dengan penyelenggara tidak dengan sendirinya menghilangkan tanggung jawab hukum penyelenggara, sebab kerugian yang dialami korban dapat melahirkan pertanggungjawaban berdasarkan hukum perlindungan konsumen, hukum perdata mengenai perbuatan melawan hukum, hukum pangan, maupun ketentuan pidana apabila unsur tindak pidana terpenuhi.

Analisis terhadap pertanggungjawaban penyelenggara program dapat menggunakan teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon. Perlindungan hukum menurut Hadjon pada dasarnya dapat dibedakan menjadi perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif memberikan kesempatan kepada subjek hukum untuk mencegah terjadinya pelanggaran atau sengketa sebelum keputusan atau tindakan menimbulkan kerugian, sedangkan perlindungan hukum represif ditujukan untuk menyelesaikan sengketa atau pelanggaran yang telah terjadi melalui mekanisme hukum yang tersedia.

Dalam konteks MBG, perlindungan hukum preventif harus ditempatkan sebagai kewajiban utama penyelenggara makanan karena objek yang diserahkan kepada masyarakat merupakan produk yang dikonsumsi secara langsung dan memiliki risiko terhadap kesehatan. Pencegahan tidak cukup dilakukan dengan memastikan makanan memiliki kandungan gizi sesuai ketentuan, tetapi harus mencakup keseluruhan rantai keamanan pangan, mulai dari pemilihan pemasok, pemeriksaan bahan baku, penyimpanan, pengolahan, kebersihan peralatan dan tenaga pengolah, pengemasan, pengangkutan, hingga makanan diterima oleh penerima manfaat.

Perlindungan hukum represif baru bekerja ketika mekanisme pencegahan tersebut gagal dan menimbulkan kerugian. Dalam keadaan tersebut, korban berhak memperoleh mekanisme pemulihan yang efektif, sedangkan pihak yang berdasarkan hukum terbukti menyebabkan kerugian harus mempertanggungjawabkan perbuatannya. Bentuk pertanggungjawaban tersebut dapat berupa pemberian ganti kerugian, pembiayaan pengobatan, pemulihan kondisi korban, sanksi administratif, pemutusan hubungan kontraktual, maupun sanksi pidana apabila terdapat unsur tindak pidana.

Dengan demikian, teori perlindungan hukum Hadjon dapat digunakan untuk melihat

pertanggungjawaban penyelenggara dalam dua tahap yang saling berhubungan. Tahap pertama adalah bagaimana penyelenggara mencegah agar makanan yang diproduksi tidak menimbulkan kerugian, sedangkan tahap kedua adalah bagaimana penyelenggara bertindak ketika pencegahan tersebut gagal. Semakin berat pelanggaran terhadap kewajiban preventif yang dilakukan penyelenggara, semakin kuat pula dasar untuk membebankan pertanggungjawaban represif kepadanya.

1. Keracunan Akibat Bahan Baku dari Pemasok (*Supplier*)

Keracunan dapat terjadi karena bahan baku yang digunakan dalam proses produksi telah tercemar sebelum diterima oleh penyelenggara makanan. Misalnya, bahan pangan telah mengandung bakteri patogen, mengalami kerusakan, terkontaminasi bahan kimia, atau tidak memenuhi standar keamanan pangan sejak berada pada tahap pemasokan. Dalam situasi demikian, terdapat sedikitnya dua hubungan hukum yang harus dibedakan, yaitu hubungan antara penyelenggara dengan pemasok dan hubungan antara penyelenggara dengan korban sebagai penerima makanan.

Dari perspektif perlindungan hukum preventif, penyelenggara tidak dapat sepenuhnya melepaskan diri dari tanggung jawab hanya dengan menyatakan bahwa pencemaran berasal dari pemasok. Pihak yang memproduksi makanan untuk dikonsumsi masyarakat memiliki kewajiban untuk melakukan pemeriksaan terhadap bahan baku yang diterima. Pemeriksaan tersebut dapat meliputi kondisi fisik bahan, tanggal kedaluwarsa, kemasan, suhu penyimpanan, kelayakan bahan, asal pemasok, serta prosedur *quality control* lainnya sesuai karakteristik bahan pangan.

Kewajiban tersebut menunjukkan bahwa hubungan kontraktual dengan pemasok bukan merupakan alasan untuk mengalihkan seluruh risiko kepada pihak ketiga. Penyelenggara makanan merupakan pihak yang menguasai proses produksi akhir dan memiliki kesempatan untuk mencegah bahan yang tidak layak masuk ke dalam rantai pengolahan. Oleh karena itu, apabila terdapat kegagalan pemeriksaan yang seharusnya dapat mencegah penggunaan bahan tercemar, pertanggungjawaban penyelenggara terhadap korban tetap dapat muncul.

Dalam perspektif perlindungan hukum represif, Pasal 19 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memberikan dasar mengenai kewajiban pelaku usaha memberikan ganti rugi atas kerugian konsumen akibat barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Ketentuan tersebut relevan apabila kedudukan penerima makanan dapat dikonstruksikan dalam hubungan hukum perlindungan konsumen dengan pelaku usaha yang menyediakan makanan. Akan tetapi, penerapan UUPK terhadap penerima MBG perlu dianalisis secara hati-hati karena makanan tersebut diberikan dalam kerangka program pemerintah dan tidak selalu terdapat transaksi konsumen secara langsung antara siswa dengan penyedia makanan.

Dengan demikian, dasar pertanggungjawaban tidak seharusnya hanya digantungkan pada UUPK. Apabila terdapat perbuatan atau kelalaian penyelenggara yang menimbulkan kerugian, Pasal 1365 KUHPerdata mengenai perbuatan melawan hukum dapat digunakan sepanjang unsur perbuatan melawan hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal dapat dibuktikan. Bahkan, apabila terdapat pelanggaran terhadap ketentuan khusus mengenai keamanan pangan, ketentuan dalam hukum pangan dapat menjadi dasar tambahan untuk menentukan adanya pelanggaran.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa korban pada prinsipnya tidak harus terlebih dahulu menyelesaikan sengketa dengan pemasok untuk memperoleh pemulihan dari pihak yang secara langsung menyediakan makanan kepadanya. Penyelenggara yang terbukti bertanggung jawab kepada korban tetap dapat mencari pihak yang menjadi sumber kesalahan pada tahap sebelumnya. Dengan kata lain, terdapat perbedaan antara tanggung jawab penyelenggara terhadap korban dan tanggung jawab pemasok terhadap penyelenggara.

Setelah memberikan ganti kerugian kepada korban, penyelenggara dapat mempertimbangkan upaya hukum terhadap pemasok apabila berdasarkan kontrak atau hukum perdata terdapat dasar untuk menuntut pertanggungjawaban pemasok. Hubungan tersebut dapat dianalisis berdasarkan wanprestasi apabila pemasok melanggar kewajiban kontraktual mengenai kualitas bahan, atau berdasarkan perbuatan melawan hukum apabila terdapat perbuatan yang memenuhi unsur Pasal 1365 KUHPerdata. Mekanisme demikian menunjukkan bahwa rantai pertanggungjawaban tidak berhenti pada pihak yang pertama kali membayar korban, tetapi dapat dilanjutkan kepada pihak yang secara faktual menjadi sumber kerugian.

Dari perspektif Hadjon, kondisi tersebut memperlihatkan bahwa perlindungan hukum

preventif tidak dapat berhenti pada kewajiban pemerintah untuk membuat standar. Standar tersebut harus diterjemahkan oleh penyelenggara ke dalam mekanisme pemeriksaan bahan baku yang nyata. Apabila sistem pemeriksaan tersebut tidak dijalankan, maka kegagalan preventif dapat menjadi dasar untuk mengaktifkan perlindungan hukum represif terhadap penyelenggara.

2. Keracunan Akibat Kondisi Kesehatan Khusus atau Alergi Siswa

Keracunan atau gangguan kesehatan pada penerima MBG tidak selalu disebabkan oleh makanan yang secara objektif tercemar. Dalam keadaan tertentu, makanan yang aman dan layak dikonsumsi oleh sebagian besar penerima dapat menimbulkan reaksi kesehatan tertentu pada individu yang memiliki alergi atau kondisi medis khusus. Keadaan tersebut menimbulkan persoalan mengenai sejauh mana penyelenggara harus bertanggung jawab apabila kerugian bukan disebabkan oleh cacat atau kontaminasi makanan.

Analisis pertanggungjawaban dalam kondisi ini harus dimulai dari aspek preventif. Penyelenggara perlu memiliki sistem untuk memperoleh informasi mengenai kondisi khusus penerima manfaat sepanjang informasi tersebut memang diperlukan dalam penyusunan dan pemberian menu. Dalam konteks lingkungan sekolah, informasi mengenai alergi dapat diperoleh melalui mekanisme koordinasi dengan pihak sekolah atau mekanisme pendataan penerima manfaat yang ditetapkan dalam penyelenggaraan program.

Apabila penyelenggara telah menjalankan prosedur yang wajar untuk mengidentifikasi alergi atau kondisi khusus, tetapi informasi tersebut tidak diberikan oleh pihak yang memiliki kewajiban untuk menyampaikannya, maka perlu dilakukan pemeriksaan lebih lanjut mengenai ada atau tidaknya kesalahan penyelenggara. Tidak setiap kerugian kesehatan secara otomatis menunjukkan adanya kelalaian. Pertanggungjawaban hukum tetap membutuhkan hubungan antara tindakan atau kelalaian penyelenggara dengan kerugian yang dialami korban.

Sebaliknya, apabila informasi mengenai alergi telah tersedia tetapi penyelenggara mengabaikannya, maka kondisi tersebut menunjukkan kegagalan perlindungan hukum preventif. Misalnya, sekolah telah menyampaikan bahwa seorang siswa memiliki alergi berat terhadap kacang atau makanan laut, tetapi informasi tersebut tidak diteruskan ke bagian produksi atau tidak digunakan dalam penyusunan dan distribusi makanan. Dalam keadaan demikian, terdapat dasar yang lebih kuat untuk menilai adanya kelalaian penyelenggara.

Pertanggungjawaban tersebut dapat dikonstruksikan berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata apabila unsur perbuatan melawan hukum terpenuhi. Kerugian yang dialami korban, baik berupa biaya perawatan, gangguan kesehatan, maupun kerugian lain yang dapat dibuktikan, harus dihubungkan dengan kelalaian penyelenggara dalam mengabaikan informasi yang seharusnya digunakan untuk mencegah terjadinya reaksi tersebut.

Namun, perlu dibedakan antara alergi dan keracunan pangan. Secara konseptual, reaksi alergi merupakan respons imun terhadap zat tertentu dan tidak identik dengan keracunan akibat kontaminasi pangan. Pembedaan ini penting dalam penelitian hukum karena sumber kerugian menentukan standar pembuktian mengenai kesalahan penyelenggara. Apabila makanan terbukti tercemar, fokus pertanggungjawaban terletak pada keamanan pangan, sedangkan apabila makanan aman tetapi menimbulkan alergi pada individu tertentu, fokus analisis beralih kepada kewajiban kehati-hatian penyelenggara dalam mengelola informasi mengenai kondisi khusus penerima manfaat.

Dengan demikian, perlindungan hukum represif dalam kasus alergi tidak dapat ditentukan hanya berdasarkan adanya hubungan sebab akibat antara makanan dan gangguan kesehatan. Harus dibuktikan terlebih dahulu apakah penyelenggara mengetahui atau seharusnya mengetahui risiko tersebut dan apakah telah melakukan tindakan yang secara wajar dapat dilakukan untuk mencegahnya. Prinsip tersebut menjaga keseimbangan antara perlindungan korban dan asas pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan.

3. Keracunan Akibat Makanan Basi karena Keterlambatan Pengiriman

Keterlambatan distribusi merupakan salah satu risiko yang secara langsung berkaitan dengan karakteristik makanan yang mudah rusak. Makanan yang pada saat selesai diproduksi berada dalam kondisi layak konsumsi dapat berubah kualitasnya apabila disimpan atau dikirim dalam kondisi yang tidak sesuai. Oleh karena itu, sistem distribusi merupakan bagian integral dari kewajiban keamanan pangan dan tidak dapat dipisahkan dari proses produksi.

Dari perspektif perlindungan hukum preventif, penyelenggara harus melakukan perencanaan

distribusi berdasarkan waktu produksi, jarak pengiriman, kondisi lalu lintas, kapasitas kendaraan, suhu penyimpanan, serta batas waktu makanan tetap layak dikonsumsi. Perencanaan tersebut penting karena risiko keterlambatan merupakan bagian dari risiko operasional yang pada umumnya dapat diperhitungkan sebelum makanan didistribusikan.

Permasalahan muncul ketika penyelenggara menggunakan alasan *force majeure* untuk membebaskan diri dari kewajiban ganti kerugian. Pasal 1244 dan Pasal 1245 KUHPerdata memang memberikan konstruksi mengenai keadaan yang dapat membebaskan debitur dari kewajiban membayar ganti rugi apabila kegagalan memenuhi prestasi disebabkan oleh keadaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya dan memenuhi persyaratan yang ditentukan hukum. Akan tetapi, keberadaan peristiwa di luar kehendak penyelenggara tidak secara otomatis menjadikan seluruh akibatnya sebagai *force majeure*.

Dalam hubungan kontraktual, suatu keadaan perlu dinilai berdasarkan sifat peristiwa, tingkat keterdugaan, kemungkinan pencegahan, serta apakah peristiwa tersebut benar-benar menghalangi pelaksanaan kewajiban. Kemacetan lalu lintas biasa, hujan yang lazim terjadi, kerusakan kendaraan karena kurangnya perawatan, atau kesalahan perencanaan rute pada umumnya tidak dapat begitu saja digunakan untuk menghapus tanggung jawab. Peristiwa tersebut merupakan risiko operasional yang semestinya diperhitungkan dalam penyelenggaraan distribusi makanan dalam skala besar.

Lebih lanjut, keberadaan *force majeure* dalam hubungan kontraktual antara penyelenggara dengan pemerintah tidak serta-merta menghapus kewajiban penyelenggara terhadap korban. Hubungan kontrak pengadaan dan hubungan hukum yang timbul karena kerugian terhadap konsumen atau masyarakat merupakan dua hubungan hukum yang berbeda. Oleh karena itu, klausul *force majeure* dalam kontrak harus dianalisis secara terpisah dari dasar pertanggungjawaban terhadap korban.

Sebagai contoh, apabila terjadi bencana alam yang secara tiba-tiba menutup akses jalan dan menyebabkan kendaraan distribusi tidak dapat mencapai lokasi tujuan, keadaan tersebut dapat menjadi alasan yang relevan untuk menguji adanya *force majeure*. Namun, apabila setelah mengetahui bahwa makanan telah berada di luar batas keamanan penyimpanan, penyelenggara tetap memutuskan untuk membagikannya kepada penerima manfaat, maka tindakan tersebut merupakan persoalan berbeda. Penyelenggara pada saat itu telah mengetahui adanya risiko dan tetap mengambil keputusan untuk menyerahkan makanan kepada masyarakat.

Dengan demikian, *force majeure* tidak dapat digunakan sebagai dasar pembenaran untuk mendistribusikan makanan yang telah diketahui tidak layak konsumsi. Prinsip kehati-hatian mengharuskan penyelenggara mengambil tindakan pencegahan, seperti menghentikan distribusi, mengganti makanan, atau melakukan tindakan lain yang sesuai dengan prosedur keamanan pangan. Kegagalan mengambil tindakan tersebut dapat menjadi dasar pertanggungjawaban apabila kemudian timbul kerugian.

Dari perspektif Hadjon, keadaan tersebut menunjukkan hubungan langsung antara perlindungan preventif dan represif. Ketika terjadi hambatan distribusi, perlindungan preventif mengharuskan penyelenggara melakukan tindakan untuk mencegah makanan yang sudah tidak aman sampai kepada masyarakat. Apabila kewajiban tersebut diabaikan dan korban kemudian mengalami keracunan, perlindungan represif bekerja melalui mekanisme ganti kerugian dan pertanggungjawaban hukum terhadap pihak yang lalai.

4. Keracunan Akibat Kelalaian Operasional Internal

Kondisi yang paling jelas menunjukkan kegagalan perlindungan hukum preventif adalah keracunan yang berasal dari proses operasional internal penyelenggara. Keadaan tersebut dapat berupa kebersihan dapur yang tidak memenuhi standar, kontaminasi silang antara bahan mentah dan makanan matang, penggunaan peralatan yang tidak higienis, penyimpanan pada suhu yang tidak sesuai, pengolahan makanan yang tidak sempurna, atau kelalaian tenaga pengolah dalam menjaga keamanan makanan.

Apabila pemeriksaan laboratorium menunjukkan bahwa sumber keracunan berasal dari proses pengolahan internal, maka penyelenggara memiliki posisi hukum yang lebih berat karena sumber risiko berada dalam wilayah penguasaan dan pengawasannya sendiri. Penyelenggara memiliki kemampuan untuk menentukan bagaimana makanan diolah, siapa yang mengolah, bagaimana peralatan dibersihkan, bagaimana bahan disimpan, serta bagaimana makanan dikemas sebelum

dikirimkan.

Dalam perspektif perlindungan hukum preventif Hadjon, kegagalan tersebut menunjukkan bahwa instrumen pencegahan tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Standar kebersihan dan keamanan pangan tidak cukup hanya dicantumkan dalam kontrak atau SOP, tetapi harus benar-benar diterapkan dalam kegiatan operasional. Dengan demikian, keberadaan SOP tidak dapat dijadikan bukti pembebasan tanggung jawab apabila dalam praktiknya SOP tersebut tidak dilaksanakan.

Pertanggungjawaban represif dalam kondisi tersebut dapat muncul dalam beberapa ranah hukum. Pertama, secara perdata, korban dapat menuntut penggantian kerugian apabila terdapat dasar pertanggungjawaban yang memenuhi unsur hukum perdata. Kerugian tersebut dapat berupa biaya pemeriksaan dan perawatan kesehatan serta kerugian lain yang dapat dibuktikan menurut hukum.

Kedua, dari perspektif perlindungan konsumen, ketentuan mengenai tanggung jawab pelaku usaha dapat menjadi dasar apabila hubungan hukum dan kedudukan para pihak memenuhi cakupan UUPK. Penerapannya tetap perlu disesuaikan dengan karakter MBG sebagai program publik, sehingga penelitian tidak boleh begitu saja menyamakan penerima manfaat dengan konsumen dalam transaksi komersial biasa.

Ketiga, terdapat kemungkinan pertanggungjawaban administratif berdasarkan ketentuan yang mengatur penyelenggaraan pangan dan pelaksanaan MBG. Pelanggaran terhadap standar yang ditetapkan dapat berimplikasi pada evaluasi penyedia, pemberian sanksi administratif, penghentian kegiatan, atau pemutusan hubungan kerja sama sesuai ketentuan yang berlaku. Pertanggungjawaban administratif tersebut memiliki fungsi preventif sekaligus represif karena selain memberikan konsekuensi atas pelanggaran yang telah terjadi, juga bertujuan mencegah pelanggaran serupa terjadi kembali.

Keempat, pertanggungjawaban pidana dapat diterapkan apabila hasil penyelidikan dan penyidikan menunjukkan adanya perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana. Karena KUHP Nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 telah berlaku sejak 2 Januari 2026, penggunaan ketentuan pidana dalam penelitian harus disesuaikan dengan waktu terjadinya peristiwa. Dengan demikian, penelitian tidak seharusnya secara otomatis menggunakan Pasal 359 dan Pasal 360 KUHP lama untuk setiap kasus keracunan yang terjadi setelah KUHP Nasional berlaku.

Selain KUHP, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan juga tetap memiliki relevansi dalam menguji pelanggaran terhadap keamanan pangan, sepanjang ketentuan yang digunakan masih berlaku dan sesuai dengan perbuatan yang dilakukan. Oleh karena itu, penentuan pertanggungjawaban pidana harus dilakukan melalui identifikasi norma pidana yang berlaku pada saat kejadian, bentuk perbuatan yang dilakukan, tingkat kesalahan, akibat yang ditimbulkan, serta hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian korban.

Dalam kasus keracunan massal, pembuktian hubungan kausal memiliki arti yang sangat penting. Terjadinya keracunan setelah seseorang mengonsumsi makanan MBG belum dengan sendirinya membuktikan bahwa penyelenggara melakukan kelalaian. Diperlukan pemeriksaan yang dapat menghubungkan makanan yang diberikan dengan gangguan kesehatan yang dialami korban, termasuk hasil pemeriksaan medis dan laboratorium, pemeriksaan sampel makanan, kondisi bahan baku, prosedur pengolahan, serta kemungkinan sumber kontaminasi lainnya.

Apabila hubungan kausal dan kelalaian telah terbukti, maka pemberian sanksi tidak hanya berfungsi sebagai penghukuman terhadap penyelenggara, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan hukum represif bagi masyarakat. Sanksi tersebut memberikan konsekuensi terhadap pihak yang gagal memenuhi kewajiban hukum sekaligus menciptakan insentif agar standar keamanan pangan dipatuhi secara konsisten.

5. Pertanggungjawaban Penyelenggara Berdasarkan Rantai Pengendalian Keamanan Pangan

Keempat kondisi tersebut menunjukkan bahwa pertanggungjawaban penyelenggara tidak dapat ditentukan hanya dengan menggunakan pendekatan “siapa yang menyebabkan keracunan”. Pertanggungjawaban harus dianalisis berdasarkan posisi pihak yang bersangkutan dalam rantai pengendalian keamanan pangan. Semakin besar kewenangan dan kemampuan suatu pihak untuk mencegah risiko, semakin besar pula relevansi kewajiban kehati-hatian yang dibebankan kepadanya.

Penyelenggara yang menerima bahan baku memiliki kewajiban melakukan pemeriksaan terhadap bahan tersebut. Pihak yang melakukan pengolahan memiliki kewajiban menjaga kebersihan

dan mencegah kontaminasi silang. Pihak yang bertanggung jawab atas penyimpanan harus memastikan kondisi penyimpanan sesuai dengan karakteristik makanan, sedangkan pihak yang bertanggung jawab atas distribusi harus memastikan makanan dikirim dalam kondisi yang masih layak konsumsi.

Rantai tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum preventif tidak dapat dilaksanakan secara parsial. Kegagalan satu tahapan dapat menggagalkan seluruh sistem keamanan pangan. Oleh karena itu, kontrak antara pemerintah dan penyelenggara seharusnya tidak hanya memuat target jumlah makanan yang harus diproduksi dan didistribusikan, tetapi juga memuat kewajiban keamanan pangan, standar mutu, mekanisme pemeriksaan, prosedur penanganan insiden, kewajiban pelaporan, serta konsekuensi apabila terjadi pelanggaran.

Dari perspektif perlindungan hukum Hadjon, kontrak dan SOP tersebut merupakan salah satu instrumen perlindungan preventif. Keberadaannya memberikan batasan mengenai tindakan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh penyelenggara sekaligus menjadi standar untuk menilai apakah penyelenggara telah memenuhi kewajiban kehati-hatiannya. Ketika standar tersebut dilanggar dan menyebabkan kerugian, dokumen tersebut juga dapat menjadi salah satu alat untuk menilai ada atau tidaknya kelalaian.

Pada tahap represif, korban harus memperoleh akses terhadap mekanisme pemulihan tanpa harus terlebih dahulu mengetahui seluruh struktur internal penyelenggara. Dalam kasus keracunan massal, korban pada umumnya berada dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan penyelenggara karena tidak memiliki akses terhadap dokumen pengadaan, catatan suhu makanan, data pemasok, hasil pemeriksaan bahan baku, SOP dapur, maupun hasil pengujian laboratorium internal. Oleh sebab itu, mekanisme penanganan perkara harus memberikan ruang yang memadai bagi korban untuk memperoleh informasi dan membuktikan sumber kerugian.

Kondisi tersebut memperlihatkan pentingnya dokumentasi dalam penyelenggaraan MBG. Catatan penerimaan bahan baku, identitas pemasok, waktu produksi, waktu pengiriman, suhu penyimpanan, daftar penerima makanan, hasil pemeriksaan kualitas, dan dokumentasi sanitasi bukan hanya merupakan instrumen manajemen internal, tetapi juga dapat menjadi alat pembuktian ketika terjadi sengketa atau dugaan pelanggaran hukum.

6. Analisis Pertanggungjawaban Berdasarkan Teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadjon

Apabila dikaitkan dengan teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon, dapat dilihat bahwa tanggung jawab penyelenggara MBG seharusnya dibangun secara berjenjang. Perlindungan preventif menjadi kewajiban utama sebelum makanan diserahkan kepada penerima manfaat, sedangkan perlindungan represif menjadi instrumen koreksi ketika kewajiban preventif tersebut tidak berhasil mencegah terjadinya kerugian.

Perlindungan preventif diwujudkan melalui seleksi pemasok, pemeriksaan bahan baku, penerapan sanitasi dan higiene, pengendalian suhu, pemisahan bahan mentah dan makanan matang, pengujian keamanan makanan, pelatihan tenaga pengolah, pengemasan yang layak, serta distribusi sesuai batas waktu keamanan pangan. Setiap tindakan tersebut pada dasarnya diarahkan untuk mengurangi kemungkinan terjadinya kerugian sebelum makanan dikonsumsi masyarakat.

Sementara itu, perlindungan represif tidak hanya berupa penghukuman terhadap penyelenggara setelah terjadi keracunan. Perlindungan represif harus diarahkan terlebih dahulu kepada pemulihan korban, kemudian kepada penentuan pihak yang bertanggung jawab, dan selanjutnya kepada pemberian sanksi serta perbaikan sistem. Dengan demikian, kepentingan korban tidak boleh ditempatkan hanya sebagai konsekuensi tambahan dari proses penegakan hukum terhadap pelaku.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat perbedaan tingkat pertanggungjawaban berdasarkan sumber keracunan. Apabila bahan baku tercemar berasal dari pemasok dan penyelenggara telah menjalankan pemeriksaan yang wajar, maka tanggung jawab penyelenggara perlu dibedakan dengan tanggung jawab pemasok. Apabila penyelenggara mengabaikan informasi alergi yang telah diberikan, maka terdapat dasar yang lebih kuat untuk membebankan tanggung jawab akibat kelalaiannya. Apabila makanan menjadi basi karena kegagalan distribusi yang merupakan risiko operasional yang dapat diprediksi, alasan *force majeure* tidak dapat digunakan secara otomatis. Sementara itu, apabila keracunan terbukti berasal dari higiene dan proses produksi internal yang buruk, maka dasar pertanggungjawaban penyelenggara menjadi semakin kuat karena sumber risiko berada langsung dalam lingkup pengendaliannya.

Dengan demikian, teori perlindungan hukum Hadjon menunjukkan bahwa tanggung jawab penyelenggara Program MBG tidak berhenti pada kewajiban menghasilkan makanan sesuai target kuantitas dan kandungan gizi. Penyelenggara juga memiliki kewajiban hukum untuk memastikan bahwa makanan tersebut aman dikonsumsi dan bahwa setiap risiko yang secara wajar dapat diperkirakan telah dicegah melalui sistem pengendalian yang memadai.

Pada akhirnya, perlindungan hukum terhadap korban keracunan MBG harus menempatkan keamanan pangan sebagai bagian integral dari kewajiban penyelenggara. Perlindungan preventif diwujudkan melalui standar dan prosedur keamanan pangan yang dilaksanakan secara nyata, sedangkan perlindungan represif diwujudkan melalui pemulihan korban dan pertanggungjawaban terhadap pihak yang terbukti melakukan pelanggaran. Dengan pendekatan tersebut, teori perlindungan hukum Hadjon tidak hanya menjelaskan bagaimana hukum memberikan perlindungan setelah terjadi kerugian, tetapi juga menunjukkan bahwa kewajiban utama penyelenggara justru terletak pada kemampuan mencegah kerugian tersebut sejak awal.

PENUTUP

Kesimpulan

Pertanggungjawaban hukum negara terhadap korban keracunan makanan pada Program MBG melibatkan pemenuhan keadilan distributif dan komutatif melalui Pemerintah Pusat, Badan Gizi Nasional (BGN), dan Kepolisian. Pemerintah Pusat dan BGN tidak hanya bertanggung jawab menyediakan makanan, tetapi juga wajib mendistribusikan standar keamanan pangan yang setara serta mengawasi pelaksanaannya. Apabila terjadi keracunan akibat kelalaian sistemik, negara harus memulihkan keadaan melalui penjaminan pengobatan korban serta BGN dapat digugat atas Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan/Pejabat Pemerintahan. Di sisi lain, Kepolisian memikul tanggung jawab penegakan hukum untuk memproses pihak yang lalai agar keseimbangan hukum di masyarakat kembali pulih.

Pertanggungjawaban hukum penyelenggara program (pihak swasta) ditentukan oleh sejauh mana mereka menjalankan kewajiban perlindungan hukum preventif. Penyelenggara wajib memberikan pemulihan hukum represif (ganti kerugian atau menghadapi sanksi hukum) secara langsung kepada korban, meskipun keracunan bersumber dari kelalaian pemasok (*supplier*). Hal yang sama berlaku apabila keracunan terjadi akibat penyelenggara mengabaikan data alergi siswa, membagikan makanan yang sudah basi akibat keterlambatan distribusi (*force majeure* semu), atau memiliki standar higiene internal yang buruk. Penyelenggara tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya kepada pihak ketiga sebelum menuntaskan kewajiban ganti rugi kepada korban keracunan.

Saran

Bagi negara, Pemerintah Pusat dan Badan Gizi Nasional disarankan untuk menyusun prosedur standar operasi (SOP) keamanan pangan yang seragam dan melakukan audit kebersihan secara berkala kepada seluruh penyedia jasa MBG. Pemerintah juga perlu menyiapkan regulasi mengenai skema tanggap darurat, seperti alokasi dana khusus yang otomatis menjamin biaya perawatan medis penerima manfaat apabila terjadi insiden keracunan massal. Bagi pihak Kepolisian, disarankan untuk mengusut kasus keracunan pangan secara menyeluruh guna menemukan akar masalah pada sistem tata kelola, bukan hanya berfokus pada pekerja lapangan.

Bagi penyelenggara program, disarankan untuk memperkuat upaya preventif dengan menerapkan sistem kendali mutu (*quality control*) yang terdokumentasi pada setiap tahap, mulai dari penerimaan bahan baku, pengolahan, hingga pengiriman. Penyelenggara perlu mewajibkan adanya koordinasi tertulis dengan pihak sekolah mengenai pendataan kondisi kesehatan dan alergi siswa sebelum menyusun menu. Selain itu, penyelenggara harus menetapkan batas waktu maksimal kelayakan konsumsi pada kemasan makanan dan memusnahkan makanan yang mengalami keterlambatan pengiriman guna mencegah timbulnya korban dan tuntutan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Adonara, F. F. (2021). *Pilar-pilar hukum perikatan*. PT RajaGrafindo Persada.

Badri, S., Handayani, P., & Rizki, T. A. (2024). Ganti rugi terhadap perbuatan melawan hukum dan

wanprestasi dalam sistem hukum perdata. *Jurnal USM Law Review, 7*(2), 438. https://doi.org/10.26623/julr.v7i2.9440

Darmawan, A. R. P., Farraastsaabitah, N., Ardian, S. F., Ardalia, T. H., Leni, P., Rio, F., Azkia, A., & Anastasya, S. E. (2025). Program MBG: Antara hak anak atas gizi dan kewajiban negara terhadap warga. *Sigaruda Journal: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, dan Pendidikan, 1*(2), 223–230. https://ejournal.sociovisionary.com/index.php/garudajournal/article/view/110

Felix, K., Emmanulle, V., Saputra, R. A., Pratama, A. S., Wicaksono, Y., 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

Ikromi, Y. (2024). Analisis perlindungan hukum terhadap pihak yang dirugikan akibat perbuatan melawan hukum dalam perjanjian. *Al-Dalil: Jurnal Ilmu Sosial, Politik, Dan Hukum, 2*(2), 78–85. https://doi.org/10.58707/aldalil.v2i2.771

Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Prenadamedia Grup.

Raamdhani, F. A., Cornelis, V. I., Astutik, S., & Handayati, N. (2025). Dampak hukum program makanan bergizi gratis akibat keracunan massal di daerah Jawa Timur ditinjau dari perspektif hak asasi manusia. *Eduvest: Journal of Universal Studies, 5*(12), 10537–10555. https://doi.org/10.59188/eduvest.v5i12.52454

Riyanto, O. S., & Sinaga, M. R. E. (2021). Penegakan hak anak atas makanan aman dan sehat: Studi kasus keracunan dalam program makan bergizi gratis ditinjau dari tanggung jawab negara. *Juris Humanity: Jurnal Riset Dan Kajian Hukum Hak Asasi Manusia, 32*(3), 167–186. https://doi.org/10.37631/jrkhm.v4i1.84

Sufiarina, Digdo, I. J., Loso, J., Yeti, K., Nurlia, M. A. A., Apriyanto, Enindah, S. P., Liani, S., Zegovia, P., Takdir, I., & Bushido, G. Z. (2024). *Hukum perdata (asas-asas dan perkembangannya)*. PT Sonpedia Publishing Indonesia.

Sunggono, B. (2023). *Metodologi penelitian hukum*. PT Rajagrafindo Persada.

Suryoadji, K. A., Ali, N., Adrianto Setyawan, D., Faruqi, M., Keane, A., Christian, C., Kusuma Wardani, A., Fauzi Suskhan, R., Marcio Edbert Rompies, A., Annabel Garnette, K., Qurrota, I. A., Nur Warsa Putra, E., & Tadeus Simanjuntak, K. (2024). Hubungan antara pemberian makanan bergizi dan keamanan pangan: Tinjauan literatur. *Journal of Health and Therapy, 5*(1), 37–57. https://doi.org/10.53088/jht.v5i1.2388

Susanto, A., & Suyatna, I. N. (2025). Implikasi hukum kesehatan terhadap kasus keracunan makanan dalam program makan bergizi gratis di Indonesia. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, 5*(12), 1–27. https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i12.2127

Thalib, A., & Aisyah, N. (2024). *Hukum perjanjian*. PT RajaGrafindo Persada.

Winriadirahman, P. (2026). Perlindungan hukum kesehatan anak dalam pusaran kelalaian program makan bergizi gratis. *Jurnal Serambi Hukum, 19*(1), 413–423. https://doi.org/10.59582/sh.v19i01.1470

Yusuf, F. N., Miftah, A. Z., Utami, S. B., & Fauziah, N. (2026). Kapasitas organisasi Badan Gizi Nasional: Pilar baru tata kelola gizi di Indonesia. *JANE (Jurnal Administrasi Negara), 17*(2), 310–319. https://doi.org/10.24198/jane.v17i2.67718

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.