Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X (Printed)
6 (2) 2026, Page: 32804-32810

ANALISIS YURIDIS HUBUNGAN KERJA KEPALA DAERAH DAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DALAM PERCEPATAN PROGRAM MAKAN BERGIZI GRATIS

Amir Mahmud Faid Abdillah[1], Aulia Aufa Rafiqi[2], Aulia Eka Putri[3], Berlian Italiana Putri[4], Hannyda Rahma Putri[5], Kuswan Hadji[6]

[1,2,3,4,5,6]**Program Studi S1 Hukum, Universitas Tidar, di Magelang**

e-mail: amirabdillah226@gmail.com[1], alyafara58@gmail.com[2], eka71972@gmail.com[3], berlianitaliana@gmail.com[4], hannydarahmaputrinnyda@gmail.com[5], kuswanhadji@untidar.ac.id[6]

Published: Juni , 2026

ABSTRAK

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan program nasional yang bertujuan meningkatkan kualitas gizi masyarakat dan mendukung pembangunan sumber daya manusia Indonesia. Namun, pelaksanaannya di daerah menghadapi berbagai persoalan, terutama terkait dasar hukum hubungan kerja antara kepala daerah dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD), bentuk kewenangan kepala daerah dalam mengoordinasikan OPD, serta hambatan yuridis yang muncul dalam implementasinya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar yuridis hubungan kerja kepala daerah dan OPD dalam pelaksanaan Program MBG, mengidentifikasi bentuk kewenangan kepala daerah dalam mengoordinasikan OPD, serta mengkaji hambatan yuridis dan upaya penyelesaiannya. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach), serta didukung studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, literatur, dan jurnal hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dasar yuridis hubungan kerja tersebut bersumber dari UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, dan Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis. Kewenangan kepala daerah meliputi fungsi koordinatif, pengarahan, fasilitatif, dan diskresi. Hambatan yuridis yang ditemukan berupa fragmentasi kewenangan, ketidakpastian legalitas anggaran, dan ketegangan antara hierarki dan kompetensi OPD. Simpulan penelitian ini menegaskan bahwa penguatan dasar hukum, penyusunan Peraturan Kepala Daerah, optimalisasi diskresi, dan koordinasi integratif antar-OPD diperlukan untuk menjamin efektivitas pelaksanaan Program MBG di daerah.

Kata kunci: *Makan Bergizi Gratis, Kepala Daerah, Organisasi Perangkat Daerah, Kewenangan, Pemerintahan Daerah.*

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan salah satu program dari Prabowo untuk memastikan pemenuhan gizi anak-anak Indonesia sekaligus meningkatkan kualitas sumber daya manusia nasional. Kekurangan gizi pada anak dapat berdampak terhadap tumbuh kembang dan kemampuan anak dalam mencapai potensi secara maksimal. Hal ini biasa disebut dengan stunting, di mana stunting ini mempengaruhi sel-sel di tubuh anak dan tulang mereka kurang berkembang. Maka dari itu, progam MBG ini bekerjasama dengan pemerintah daerah untuk mengoptimalkan program tersebut agar program ini dapat merata keseluruhan wilayah Indonesia. Eksekusi di lapangannya bergantung pada Pemerintah Daerah, di mana pemerintah daerah memiliki peran aktif dalam mengawasi pelaksanaan Satuan Pemenuhan Pelayanan Gizi (SPPG) Program Makan Bergizi Gratis

(MBG). Hal tersebut ditegaskan melalui Petunjuk Teknis (Juknis) Keputusan Deputi Sistem dan Tata Kelola Nomor 009/05/01/SK.09/08/2025 tentang Pemilihan Mitra SPPG MBG, yang menempatkan pemda sebagai pengawas dan fasilitator, bukan sebagai pelaksana langsung program.

Standarisasi nasional dan penganggaran utama Program Makan Bergizi Gratis (MBG) berada di bawah Pemerintah Pusat melalui Badan Gizi Nasional (BGN), akan tetapi kepala daerah memiliki kewenangan penuh untuk menggerakkan birokrasi wilayahnya demi keberlangsungan program. Kedudukan kepala daerah seperti Gubernur, Bupati dan Wali Kota dalam hal ini sebagai penanggung jawab operasional wilayah sekaligus koordinator lapangan. Untuk teknis di lapangannya sendiri Pemerintah Daerah bekerjasama dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD), di mana OPD merupakan mesin penggerak yang melakukan eksekusi, pengawasan, dan menyediakan infrastruktur harian. Setiap OOD memiliki tugasnya masing-masing untuk memastikan pendistribusian makanan ini berjalan aman dan tepat sasaran. Posisi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) saling terintegrasi dalam peran masing-masing, Dinas Kesehatan berada di posisi pengawas mutu pangan yang mengaudit higienitas dapur dan menguji sampel makanan harian demi mencegah kasus keracunan. Dinas Pendidikan dan Dinas Sosial berposisi sebagai pengelola sasaran, di mana Disdik memvalidasi data jumlah siswa dan jadwal makan di sekolah, sedangkan Dinsos menyuplai data akurat kelompok rentan luar sekolah seperti balita dan ibu hamil. Di sektor hulu dan ekonomi lokal, Dinas Koperasi dan UMKM bertindak sebagai kurator yang mendampingi katering lokal, sementara Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perikanan menjadi penjamin stok yang mengoordinasikan petani, peternak, dan nelayan untuk menyuplai bahan pangan segar ke dapur umum. Kelancaran operasional ini didukung penuh oleh BPKAD sebagai pengelola anggaran APBD dan aset lahan dapur pemda, serta Dinas Pekerjaan Umum sebagai penyedia infrastruktur fisik yang menjamin ketersediaan air bersih, listrik, dan kelayakan akses jalan menuju dapur.

Hubungan kepala daerah dengan OPD dalam eksekusi Makan Bergizi Gratis (MBG) dibatasi oleh asas legalitas birokrasi yang kaku. Kepala OPD cenderung pasif karena takut terjerat kasus korupsi (Tipikor) jika menggeser anggaran APBD tanpa adanya regulasi turunan tertulis yang sah, seperti Peraturan Kepala Daerah (Perkada)[4]. Hambatan hukum ini diperparah oleh aturan baku Pengadaan Barang/Jasa (PBJ) yang mewajibkan sistem e-katalog rumit, sehingga dinas terkait secara legal kesulitan menunjuk langsung petani kecil atau warung desa sebagai penyuplai dapur Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG). Selain itu, penyediaan lahan daerah melalui Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) sering kali berjalan lambat akibat panjangnya jalur birokrasi pemindahtanganan aset.

Penelitian ini akan berfokus pada beberapa permasalahan yang akan dianalisis, di antaranya bagaimana dasar yuridis hubungan kerja antara kepala daerah dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis di daerah; bagaimana bentuk dan ruang lingkup kewenangan kepala daerah dalam mengoordinasikan OPD untuk mempercepat implementasi Program Makan Bergizi Gratis; serta apa saja hambatan yuridis yang muncul dalam hubungan kerja kepala daerah dan OPD pada percepatan Program Makan Bergizi Gratis dan bagaimana upaya penyelesaiannya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menelaah dan menganalisis dasar yuridis hubungan kerja antara kepala daerah dan OPD dalam pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis; untuk mendeskripsikan dan mengevaluasi bentuk serta ruang lingkup kewenangan kepala daerah dalam mengoordinasikan OPD guna mempercepat implementasi Program Makan Bergizi Gratis; serta untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan yuridis dalam hubungan kerja kepala daerah dan OPD pada percepatan Program Makan Bergizi Gratis dan merumuskan upaya penyelesaian hukum yang efektif untuk mengatasi hambatan tersebut.

METODE PENELITIAN

Metodologi yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif, di mana menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) untuk menelaah regulasi yang berkaitan dengan Program Makan Bergizi Gratis (MBG), seperti tata kelola penyelenggaraannya dan pendekatan kasus (*case approach*). Teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yang

melibatkan penelusuran mendalam terhadap literatur, peraturan perundang-undangan, artikel, serta jurnal hukum yang relevan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bagaimana dasar yuridis hubungan kerja kepala daerah dengan Organisasi Perangkat Daerah dalam pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis di daerah?

Program makan bergizi gratis atau yang lebih dikenal dengan MBG merupakan salah satu program nasional milik Presiden Prabowo Subianto yang sudah berjalan sejak awal Januari 2025. Program ini dilaksanakan lewat kerja sama antara pemerintah dengan pihak swasta dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan gizi masyarakat, khususnya anak-anak, ibu hamil maupun menyusui. Agar program MBG ini dapat berjalan dengan efektif dan merata di setiap daerah, diperlukan sebuah landasan hukum bagi hubungan kerja antara pemerintah daerah (gubernur, bupati, wali kota) dengan organisasi perangkat daerah yang membantu pelaksanaan program tersebut. Hubungan kerja yang ada sifatnya hierarki sekaligus fungsional, dimana secara hierarki kepala daerah memiliki kedudukan sebagai atasan yang memberi kebijakan. Sementara Organisasi Perangkat Daerah berkedudukan sebagai bawahan yang menjalankan kebijakan dari atasan. Hubungan ini terlahir dari landasan yuridis yang tegas dan berjenjang mulai dari konstitusi hingga peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Landasan konstitusional dalam setiap hubungan kerja pemerintahan di Indonesia didasarkan pada pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Pada pasal ini disebutkan bahwa NKRI terbagi atas daerah provinsi, kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Ini dapat diartikan bahwa dalam tingkat konstitusi pun sudah ada pengakuan bahwa daerah memiliki kewenangan dalam mengurus pemerintahannya sendiri dan aturan inilah yang juga menjadi dasar hubungan kerja antara kepala daerah dengan perangkat di bawahnya dalam pelaksanaan program nasional seperti MBG. Selain konstitusi terdapat juga aturan lain yang dapat dijadikan sebagai dasar yuridis atas hubungan kerja antara kepala daerah dengan organisasi perangkat daerah.

Dasar yuridis lainnya yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang merupakan regulasi induk untuk mengatur secara lengkap mengenai bagaimana pemerintahan daerah diselenggarakan. Pada regulasi ini penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh Kepala daerah yang diberikan mandat oleh pusat untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah. Sementara itu organisasi perangkat daerah diletakan sebagai unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Maksud dari unsur pembantu disini adalah OPD bukan merupakan sebuah lembaga yang mandiri, melainkan sebuah lembaga yang berada di bawah kendali dan tanggung jawab kepala daerah. Sesuai dengan yang diatur dalam pasal 65 UU Pemda dimana kepala daerah memiliki tugas dan wewenang untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang dalam praktiknya dilakukan dengan mengarahkan OPD.

Pelaksanaan MBG merupakan urusan pemerintah yang konkuren yaitu urusan yang kewenangannya dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setelah kerangka aturan hubungan antara kepala daerah dengan OPD terbentuk lewat UU No 23 Tahun 2014, hadir Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 yang mengatur mengenai Perangkat daerah dan memperjelas bagaimana hubungan kerja secara operasional. Pada aturan ini dinas daerah kabupaten maupun kota dipimpin oleh kepala dinas yang berada di bawah bupati maupun Walikota, ini mempertegas bahwa OPD dipimpin oleh kepala dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati atau Walikota.

Pertanggung jawaban ini bukan hanya bersifat administratif saja namun menunjukkan bahwa ada hukum yang mengikat kepala OPD untuk melakukan arahan dari kepala daerah dan kepala daerah bertanggung jawab atas kinerja OPD yang berada dibawahnya. Sehingga lewat aturan ini dapat diartikan bahwa kepala daerah punya kewenangan untuk mengerahkan ikatan dinas dan OPD untuk dapat terlibat aktif dalam pelaksanaan program nasional. Selain mengatur mengenai struktur, aturan ini juga mengatur mengenai kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi. Serta tata kerja Perangkat daerah akan ditetapkan lewat Perkada, sehingga secara yuridis kepala daerah punya

wewenang untuk memasukan program MBG kedalam tupoksi OPD yang relevan seperti dinas kesehatan, pendidikan ataupun ketahanan pangan.

Selain aturan umum yang mengatur pemerintahan daerah, dasar yuridis selanjutnya hadir dalam Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis. Aturan ini memperkuat dasar yuridis hubungan kerja, karena perpres ini menetapkan kewajiban pada pemerintah daerah untuk terlibat aktif dalam penyelenggaraan MBG, termasuk juga menyediakan infrastruktur pendukung dan menempatkan perangkat daerah untuk pemantauan pelaksanaan program.

Kewajiban yang dibebankan kepada pemerintah daerah ini secara otomatis memperlihatkan hubungan kerja yang sudah diatur dalam UU Pemda dan PP Nomor 18 tahun 2016, dimana kepala daerah selaku penanggung jawab atas penerapan program di wilayahnya harus menggerakkan OPD lewat komando hierarkis yang berlaku.

Dengan kata lain, Perpres 115/2025 menjadikan hubungan kerja antara kepala daerah dan OPD tidak lagi tidak lagi sekadar relasi struktural yang bersifat pasif, melainkan relasi yang diaktifkan oleh kewajiban hukum untuk menyukseskan program nasional. Sehingga dengan begitu dapat disimpulkan bahwa dasar terdapat 3 dasar yuridis hubungan antara kepala daerah dengan organisasi perangkat daerah, yang diawali dengan dasar konstitusi dilanjut dengan undang-undang pemerintahan daerah kemudian peraturan pemerintah dan juga peraturan khusus mengenai program MBG.

B. Bentuk Kewenangan Kepala Daerah dalam Mengoordinasikan OPD pada Program Makan Bergizi Gratis

Secara yuridis, kewenangan kepala daerah berangkat dari konstruksi desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menegaskan bahwa kepala daerah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan daerah. Dalam kerangka itu, kepala daerah tidak hanya berfungsi sebagai simbol politik daerah, tetapi juga sebagai pemegang kewenangan administratif untuk memastikan setiap perangkat daerah bergerak terarah, sinkron, dan efektif. Literatur hukum administrasi juga menjelaskan bahwa kewenangan pemerintahan pada dasarnya melekat pada jabatan dan dapat diwujudkan melalui tindakan pengaturan, keputusan, dan koordinasi lintas organisasi untuk mencapai tujuan pemerintahan.

Pada konteks Program Makan Bergizi Gratis, k yoewenangan kepala daerah menjadi penting karena program ini bukan hanya soal distribusi makanan, melainkan juga menyangkut tata kelola lintas sektor pendidikan, kesehatan, sosial, ketahanan pangan, pengadaan barang/jasa, keuangan daerah, dan pengawasan lapangan. Karena itu, bentuk kewenangan kepala daerah harus dibaca sebagai kewenangan koordinatif dan fasilitatif, bukan kewenangan untuk mengambil alih tugas pusat, melainkan untuk menyelaraskan peran OPD agar implementasi program berjalan cepat dan tepat sasaran.

Bentuk pertama adalah kewenangan koordinatif, yaitu kewenangan kepala daerah untuk mengintegrasikan tugas antar-OPD agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dan keterlambatan pelaksanaan. Dalam praktik pemerintahan daerah, koordinasi dilakukan melalui rapat lintas OPD, penetapan target kinerja bersama, pembagian peran yang jelas, dan pengendalian berkala oleh kepala daerah atau sekretaris daerah sebagai unsur pembantu koordinasi administratif. Untuk MBG, koordinasi ini dapat mencakup Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Perhubungan, Bagian Pengadaan Barang/Jasa, serta Inspektorat Daerah agar setiap tahapan program memiliki rantai kerja yang saling mendukung.

Koordinasi tersebut memiliki dasar konseptual dalam teori kewenangan pemerintahan, karena kepala daerah bertindak untuk memastikan pelayanan publik berjalan efektif dan tidak stagnan. Merujuk pada pemikiran Ni'matul Huda dalam bukunya "Hukum Pemerintahan Daerah", kepala daerah memang diposisikan sebagai pusat pelaksana utama penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, secara fungsional ia berkewajiban untuk mengamankan dan melaksanakan program-program pemerintah di daerah. Dengan demikian, untuk MBG, kepala daerah berwenang mengarahkan OPD agar menyusun langkah operasional yang seragam, misalnya pemetaan sekolah sasaran, kesiapan dapur layanan, distribusi logistik, dan monitoring kualitas gizi.

Bentuk kedua adalah kewenangan pengarahan, yaitu kewenangan kepala daerah untuk menetapkan prioritas, memberikan instruksi, dan memastikan perangkat daerah bekerja sesuai sasaran kebijakan. Dalam hukum pemerintahan daerah, pengarahan ini merupakan konsekuensi logis dari posisi kepala daerah sebagai pemegang kepemimpinan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Artinya, kepala daerah dapat menerbitkan kebijakan administratif internal, surat edaran, instruksi kepala daerah, atau keputusan penugasan untuk mempercepat kerja OPD dalam melaksanakan MBG selama tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Pengarahan sangat relevan karena MBG membutuhkan kerja lintas sektor yang sensitif terhadap waktu dan kondisi lapangan. Keterlambatan satu OPD dapat menghambat keseluruhan rantai pelaksanaan, misalnya keterlambatan verifikasi sekolah, pengadaan bahan pangan, atau sinkronisasi data penerima manfaat. Oleh sebab itu, kepala daerah dapat menggunakan kewenangannya untuk menetapkan garis komando administratif, menentukan siapa penanggung jawab pada level OPD, dan meminta laporan periodik agar hambatan teknis segera diselesaikan.

Bentuk ketiga adalah kewenangan fasilitatif, yaitu kewenangan kepala daerah untuk menyediakan dukungan administratif, anggaran, sarana, dan jaringan kerja antarinstansi agar program dapat dijalankan efektif. Dalam praktik otonomi daerah, fungsi fasilitatif ini penting karena banyak urusan pemerintahan tidak cukup diselesaikan hanya dengan instruksi, tetapi juga membutuhkan dukungan sumber daya dan penganggaran yang memadai. Pada MBG, kepala daerah dapat mengintegrasikan program ke dalam prioritas RKPD, APBD, maupun kebijakan belanja daerah yang relevan, sepanjang tetap berada dalam koridor hukum keuangan daerah. Fasilitasi juga mencakup pembentukan mekanisme kerja sama dengan pihak sekolah, puskesmas, penyedia pangan lokal, dan instansi vertikal di daerah. Ini penting karena hasil penelitian tentang MBG menunjukkan masih adanya tantangan distribusi, kualitas menu, logistik, dan lemahnya sosialisasi serta pengawasan. Maka, kepala daerah berwenang mengkonsolidasikan OPD agar fasilitas yang diperlukan program tersedia, termasuk dukungan data, transportasi distribusi, dan sarana pengawasan lapangan.

Bentuk keempat adalah kewenangan diskresi, yaitu kewenangan kepala daerah untuk mengambil keputusan dalam keadaan tertentu ketika aturan teknis belum lengkap, terjadi kekosongan hukum, atau dibutuhkan tindakan cepat demi kepentingan umum. Dalam konteks pemerintahan daerah, diskresi sering dibutuhkan untuk mencegah stagnasi pelayanan publik. Namun, berdasarkan ketentuan undang-undang administrasi pemerintahan, penggunaannya wajib memenuhi syarat sah diskresi, yakni tidak melampaui wewenang, tidak mencampuradukkan kewenangan, dan tidak bertindak sewenang-wenang. Karena implementasi MBG di Indonesia masih menghadapi problem pengaturan teknis dan pembagian peran yang belum sepenuhnya rinci, diskresi kepala daerah dapat dipakai untuk mempercepat koordinasi OPD selama tetap akuntabel.

Contoh diskresi yang sah dapat berupa penetapan tim percepatan MBG di daerah, pembentukan posko koordinasi, penyederhanaan alur pelaporan, atau penunjukan OPD utama sebagai *leading sector* agar tidak terjadi kebingungan antarperangkat daerah. Namun, diskresi tersebut harus selalu didasarkan pada asas legalitas, kemanfaatan, kecermatan, dan akuntabilitas agar tidak berubah menjadi penyalahgunaan kewenangan. Dengan demikian, diskresi bukan kewenangan bebas tanpa batas, melainkan instrumen hukum untuk mengisi ruang kosong pengaturan sementara program berjalan.

Secara kelembagaan, OPD adalah instrumen pelaksana kebijakan kepala daerah, sehingga hubungan kerja antara kepala daerah dan OPD bersifat hierarkis-fungsional dalam kerangka pemerintahan daerah. Kepala daerah menetapkan arah kebijakan, sementara OPD menerjemahkannya ke dalam program, kegiatan, dan tindakan teknis sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing. Dalam MBG, kepala daerah dapat meminta OPD membuat SOP lintas sektor, membangun basis data sasaran, mengoordinasikan pengawasan mutu makanan, dan menyiapkan mekanisme evaluasi berkala. Hubungan ini juga menuntut adanya pembagian peran yang tegas agar tidak terjadi duplikasi tugas. Dinas Pendidikan dapat bertugas pada pendataan sekolah dan pengaturan jam layanan, Dinas Kesehatan pada aspek standar gizi dan keamanan pangan, Dinas Ketahanan Pangan pada pasokan bahan, serta Inspektorat pada pengawasan internal. Karena itu, bentuk kewenangan kepala daerah

dalam mengoordinasikan OPD sesungguhnya adalah kewenangan integratif menghubungkan fungsi-fungsi yang tersebar menjadi satu sistem kerja pemerintahan daerah yang efektif.

Walaupun luas, kewenangan kepala daerah tetap dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dan prinsip pemerintahan yang baik. Kepala daerah tidak boleh menggunakan kewenangannya untuk mengambil alih kewenangan badan/instansi lain yang secara normatif sudah diatur dalam rezim pemerintahan pusat atau lembaga khusus, termasuk badan yang dibentuk untuk menjalankan tugas pemenuhan gizi nasional. Karena Badan Gizi Nasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, koordinasi daerah harus dipahami sebagai dukungan pelaksanaan, bukan substitusi kewenangan pusat. Pembatasan ini penting agar koordinasi OPD tetap berada dalam koridor negara hukum dan tidak menimbulkan tumpang tindih tanggung jawab. Jika batas kewenangan tidak jelas, maka muncul risiko pertanggungjawaban administratif yang kabur, lemahnya pengawasan, dan potensi ketidaksesuaian standar gizi dalam pelaksanaan program. Oleh sebab itu, kepala daerah harus memastikan bahwa setiap tindakan koordinatif memiliki dasar hukum, tujuan yang sah, dan mekanisme pengawasan yang dapat diuji.

C. Hambatan Yuridis dalam Hubungan Kerja Kepala Daerah dan Organisasi Perangkat Daerah pada Percepatan Program Makan Bergizi Gratis serta Upaya Penyelesaiannya

Implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di daerah menghadapi tantangan yuridis fundamental dalam hubungan kerja hierarkis-fungsional antara kepala daerah dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Secara normatif, Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan mandat kepada kepala daerah untuk memimpin urusan pemerintahan, namun dalam praktiknya MBG merupakan program lintas sektor yang memerlukan sinkronisasi antara Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, dan Dinas Ketahanan Pangan. Hambatan yuridis utama muncul akibat fragmentasi kewenangan dan ego sektoral, where masing-masing OPD memiliki batasan tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) yang kaku sehingga sering terjadi hambatan koordinasi karena merasa program tersebut bukan kewenangan primer mereka.

Ketidakpastian legalitas anggaran menjadi hambatan yuridis kedua yang signifikan. Pelaksanaan program nasional di daerah memerlukan kepastian hukum dalam pengalokasian anggaran daerah, mengingat APBD adalah instrumen hukum yang rigid di mana setiap pengeluaran harus memiliki landasan peraturan perundang-undangan yang spesifik. Ketika Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 memberikan tanggung jawab kepada daerah namun belum diikuti dengan petunjuk teknis (Juknis) di tingkat daerah, OPD mengalami keraguan yuridis dalam mengeksekusi anggaran karena ancaman temuan auditor atau risiko kriminalisasi kebijakan. Ombudsman RI bahkan menemukan empat potensi maladministrasi dalam MBG termasuk penundaan berlarut dan penyimpangan prosedur akibat ketidakjelasan mekanisme pendanaan.

Ketegangan antara hierarki dan kompetensi merupakan hambatan yuridis ketiga. Kepala daerah memiliki kewenangan administratif untuk menginstruksikan OPD, namun hubungan ini sering terbentur pada prinsip *legalitas* dalam hukum administrasi negara. OPD beroperasi berdasarkan kewenangan atributif yang melekat pada jabatan, sehingga jika kepala daerah mengeluarkan instruksi yang melampaui Tupoksi OPD tanpa payung hukum yang memadai, tindakan tersebut berpotensi cacat prosedur. Ketidakjelasan pembagian kewenangan antara Badan Gizi Nasional dan kementerian/lembaga lain juga memperparah kondisi ini.

Untuk mengatasi kebuntuan tersebut, langkah preventif paling utama adalah penyusunan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) tentang tata kelola MBG di daerah. Perkada berfungsi sebagai instrumen hukum untuk melegitimasi penugasan lintas sektor kepada OPD, memberikan landasan hukum yang sah bagi tindakan kepala daerah dan perlindungan administratif bagi kepala OPD dalam menjalankan program di luar rutinitas harian mereka. Tanpa payung hukum ini, implementasi program berisiko terhadap maladministrasi seperti yang ditemukan Ombudsman.

Optimalisasi diskresi pemerintahan merupakan solusi yuridis kedua yang berbasis pada asas diskresi dalam UU Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014). Kepala daerah dapat mengambil tindakan cepat untuk mengisi kekosongan hukum atau kondisi yang mendesak, seperti membentuk "Gugus Tugas Percepatan MBG" yang terdiri dari berbagai OPD. Diskresi ini sah secara

hukum selama memenuhi syarat: tidak melampaui wewenang, tidak mencampuradukkan kewenangan, dan selaras dengan asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

Institusionalisasi koordinasi integratif merupakan upaya ketiga untuk mengakhiri ego sektoral. Hubungan kerja harus ditransformasikan dari koordinasi administratif menjadi koordinasi integratif melalui pembentukan sistem pelaporan dan pertanggungjawaban terpadu yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah sebagai koordinator administratif. Pendekatan ini memastikan setiap OPD memiliki kedudukan jelas dalam rantai pelaksanaan MBG, sehingga tanggung jawab hukum dapat terdistribusi secara akuntabel sesuai fungsinya masing-masing. Harmonisasi antarinstansi dan penegasan fungsi Badan Gizi Nasional menjadi faktor kunci keberhasilan implementasi kebijakan ini.

KESIMPULAN

Kesimpulan berdasarkan penelitian inini menunjukkan bahwa hubungan kerja antara kepala daerah dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) memiliki dasar yuridis yang jelas dan berjenjang, yang bersumber dari konstitusi, peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah, serta regulasi khusus mengenai penyelenggaraan program MBG. Dasar hukum tersebut menempatkan kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berwenang mengoordinasikan dan mengarahkan OPD dalam mendukung pelaksanaan program nasional. Dalam pelaksanaannya, kewenangan kepala daerah diwujudkan melalui fungsi koordinatif, pengarahan, fasilitatif, dan diskresi yang bertujuan menciptakan sinergi antar-OPD agar program dapat berjalan secara efektif, tepat sasaran, dan sesuai dengan tujuan pemenuhan gizi masyarakat.

Meskipun demikian, pelaksanaan MBG di daerah masih menghadapi berbagai hambatan yuridis, antara lain fragmentasi kewenangan antar-OPD, ketidakpastian legalitas penganggaran, serta ketegangan antara kewenangan kepala daerah dan batas kompetensi OPD. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kepastian hukum melalui pembentukan regulasi daerah yang lebih operasional, optimalisasi penggunaan diskresi sesuai prinsip hukum administrasi pemerintahan, serta penguatan koordinasi integratif antar-OPD. Penelitian selanjutnya disarankan untuk mengkaji implementasi hubungan kerja kepala daerah dan OPD secara empiris di berbagai daerah guna memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai efektivitas pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis dalam praktik pemerintahan daerah.

REFERENCES

Badan Gizi Nasional. (2025, 15 Agustus). Pemda didorong aktif awasi pelaksanaan SPPG MBG. https://www.bgn.go.id/news/berita/pemda-didorong-aktif-awasi-pelaksanaan-sppg-mbg

Hadjon, P. M., et al. (2011). Pengantar hukum administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Huda, N. (2017). *Hukum pemerintahan daerah*. Bandung: Nusa Media.

Kaho, J. R. (2012). *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Nasir, R., Baso, B. T., Abdullah, R. S., Amrillah, R., & Plaikari, R. P. (2026). Implementasi kebijakan program makan bergizi gratis (MBG) di sekolah: Analisis tata kelola, akuntabilitas, dan koordinasi aktor. *JIIP (Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan), 9*(2), 2548–2553. https://doi.org/10.54371/jiip.v9i2.10804

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis. (2025, 17 November). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 183. https://peraturan.bpk.go.id/Details/343430/perpres-no-115-tahun-2025

Ridwan HR. (2018). *Hukum administrasi negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Syafiie, I. K. (2015). *Sistem pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Tempo.co. (2025, 4 November). Pemda akan ditunjuk sebagai penanggung jawab MBG. bgn.go.id

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah