

POLITIK DI BALIK PIRING: ANALISIS LITERATUR ATAS KEBIJAKAN MAKAN BERGIZI GRATIS

Rindi Astika Yuliana¹ dan Istiana Hermawati^{1,2}

¹ Magister Ilmu Pemerintahan, Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”

² Pusat Riset Kebijakan Publik, Badan Riset Inovasi Nasional (BRIN)
e-mail: rindipayok@gmail.com

ABSTRACT

The free meal policy proposed by President-elect Prabowo Subianto stands out as a prominent populist program in Indonesia's upcoming government agenda. This article aims to analyze the policy through a literature review, examining theoretical frameworks of populism, social policy, and fiscal governance. This study collects and reviews academic literature, policy reports, and media discourses related to free meal programs, both in the Indonesian context and in international comparisons. The analysis reveals that the free meal policy is not solely related to welfare and nutrition aspects but is also deeply embedded with electoral politics, power legitimacy, and populist agendas. Furthermore, issues of funding, technical implementation, and program sustainability emerge as critical challenges. This article recommends a comprehensive evaluation of the policy's design and execution to ensure it serves its intended beneficiaries rather than functioning merely as a political symbol.

Keywords: Populist Policy, Electoral Politics, Policy Sustainability

ABSTRAK

Kebijakan makan gratis yang diusung Presiden terpilih Prabowo Subianto menjadi salah satu program populis yang menonjol dalam visi pemerintahan ke depan. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan tersebut melalui studi literatur, dengan menelaah kerangka teoritis tentang populisme, kebijakan sosial, dan tata kelola fiskal. Kajian ini mengumpulkan dan mengkaji berbagai literatur akademik, laporan kebijakan, serta diskursus media yang berkaitan dengan program makan gratis, baik dalam konteks Indonesia maupun perbandingan internasional. Hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan makan gratis tidak hanya berkaitan dengan aspek kesejahteraan dan gizi, tetapi juga sarat dengan muatan politik elektoral, legitimasi kekuasaan, dan agenda populisme. Selain itu, tantangan dalam pembiayaan, pelaksanaan teknis, dan kesinambungan program menjadi sorotan kritis dalam kajian ini. Artikel ini merekomendasikan perlunya evaluasi menyeluruh terhadap desain dan implementasi kebijakan agar tidak hanya menjadi simbol politik, tetapi juga berdaya guna bagi kelompok sasaran.

Kata Kunci: Kebijakan Populis, Politik Elektoral, Keberlanjutan Kebijakan

A. PENDAHULUAN/ INTRODUCTION

Kebijakan makan gratis yang diusung oleh Presiden terpilih Prabowo Subianto pada periode 2024-2029 menjadi salah satu program populis yang menonjol dalam visi pemerintahan mendatang. Program ini bertujuan untuk mengatasi masalah gizi buruk dan stunting di Indonesia, khususnya bagi anak-anak sekolah yang menjadi salah satu kelompok rentan terhadap kekurangan gizi (Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2022). Dalam konsepnya, kebijakan ini menjanjikan pemberian makanan bergizi secara gratis untuk anak-anak sekolah sebagai bagian dari agenda besar "membangun manusia Indonesia." Namun, meskipun tujuannya sangat mulia, kebijakan ini menuai beragam respons dari masyarakat, mulai dari antusiasme hingga skeptisisme. Beberapa pihak meragukan apakah kebijakan tersebut dapat diimplementasikan dengan efektif, mengingat tantangan-tantangan besar yang harus dihadapi, seperti pendanaan, pelaksanaan teknis, serta kemungkinan adanya motivasi politik yang mendasarinya.

Apa yang membedakan kebijakan makan gratis ini dari kebijakan-kebijakan populis lainnya di Indonesia adalah cara kebijakan ini dihadirkan dalam konstelasi politik menjelang Pemilu 2024, yang secara tegas menghubungkan kebijakan sosial dengan upaya pencitraan elektoral. Kebijakan serupa, seperti Program Keluarga Harapan (PKH) dan Bantuan Langsung Tunai (BLT), telah ada sebelumnya dan cenderung berfokus pada bantuan langsung untuk keluarga miskin. Namun, kebijakan makan gratis ini lebih terfokus pada sektor pendidikan dan kesejahteraan anak-anak sekolah sebagai investasi jangka panjang bagi sumber daya manusia Indonesia. Meskipun demikian, seperti halnya kebijakan-kebijakan populis lainnya, kebijakan makan gratis ini juga dipandang oleh sebagian pihak sebagai alat politik untuk memperkuat legitimasi kekuasaan dan memperluas basis dukungan, terutama di kalangan masyarakat menengah ke bawah yang menjadi sasaran utama kebijakan ini.

Pada dasarnya, kebijakan makan gratis ini tidak hanya berfokus pada aspek kesejahteraan dan peningkatan status gizi, tetapi juga dilihat sebagai langkah populis yang dimanfaatkan untuk memperkuat dukungan elektoral. Kebijakan-kebijakan populis semacam ini seringkali muncul di negara-negara berkembang, di mana program-program sosial besar diperkenalkan menjelang pemilu sebagai upaya untuk meningkatkan citra politisi (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017). Dalam hal ini, kebijakan makan gratis dapat dianggap sebagai strategi untuk memperluas basis dukungan politik, mengingat bahwa program ini menjanjikan manfaat langsung kepada rakyat, khususnya kalangan masyarakat menengah ke bawah. Menurut Laclau (2005), populisme dalam kebijakan publik dapat dilihat sebagai upaya untuk memperkuat legitimasi kekuasaan dengan menawarkan solusi yang bersifat instan terhadap permasalahan sosial yang rumit.

Namun, meskipun kebijakan makan gratis berpotensi memberikan dampak positif terhadap masalah gizi di Indonesia, beberapa tantangan besar harus dihadapi untuk memastikan kebijakan ini tidak hanya menjadi alat politik, tetapi juga memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Salah satu tantangan terbesar adalah pendanaan. Menurut laporan dari TNP2K (2024), kebijakan makan gratis dapat menyedot lebih dari 400 triliun rupiah per tahun, yang tentu saja membutuhkan perencanaan fiskal yang matang dan sumber pendanaan yang jelas. Tanpa perencanaan fiskal yang kuat, kebijakan ini berisiko menjadi beban tambahan bagi anggaran negara, yang dapat mengganggu alokasi untuk sektor-sektor vital lainnya seperti kesehatan dan pendidikan (Rahmawati, 2021). Oleh karena itu, penting untuk melakukan analisis mendalam mengenai keberlanjutan fiskal dari kebijakan ini dan mengeksplorasi sumber pembiayaan alternatif, seperti kemitraan publik-swasta dan dana CSR, yang dapat mendukung implementasinya.

Selain itu, tantangan lain yang harus dihadapi adalah pelaksanaan teknis yang memerlukan koordinasi yang efektif antara pemerintah pusat dan daerah. Mengingat Indonesia memiliki karakteristik wilayah yang sangat beragam, mulai dari daerah perkotaan hingga pedesaan yang terpencil, distribusi makanan gratis ke seluruh daerah memerlukan perencanaan yang sangat detail dan logistik yang efisien (Satria, Putra, & Kusuma, 2019). Program serupa di negara lain, seperti India dan Brasil, telah menghadapi masalah dalam hal distribusi makanan yang tidak merata, yang pada akhirnya mempengaruhi dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat (Sharma, 2018; Pereira, 2020). Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan ini sangat bergantung pada bagaimana pemerintah pusat dan daerah dapat bekerja sama dalam merancang dan melaksanakan kebijakan tersebut.

Sementara itu, dari perspektif populisme, kebijakan makan gratis ini juga perlu dianalisis dengan lebih kritis. Program-program yang didorong oleh populisme seringkali lebih menekankan pada pencitraan politis daripada efektivitas jangka panjang (Edelman, 1964). Sebagai contoh, meskipun kebijakan ini menawarkan solusi yang tampaknya sederhana untuk masalah gizi dan stunting, keberlanjutannya sangat bergantung pada komitmen politik yang kuat, perencanaan yang matang, dan dukungan sumber daya yang memadai. Tanpa perencanaan yang jelas dan dukungan fiskal yang kuat, kebijakan semacam ini bisa menjadi "janji kosong" yang gagal diwujudkan secara efektif (Weyland, 2001). Oleh karena itu, penting untuk mengkaji apakah kebijakan ini benar-benar dirancang untuk memenuhi kebutuhan jangka panjang atau hanya sekadar alat untuk meraih simpati politik dalam jangka pendek.

Dari sudut pandang teori kebijakan publik, kebijakan makan gratis ini juga harus dianalisis melalui siklus kebijakan yang lebih holistik, termasuk perencanaan, implementasi, dan evaluasi. Teori kebijakan publik menyatakan bahwa untuk suatu kebijakan dapat berhasil, harus ada perencanaan yang matang yang mengidentifikasi tujuan, sumber daya, dan mekanisme yang jelas untuk mencapai tujuan tersebut (Dye, 2013). Dalam hal kebijakan makan gratis ini, perencanaan yang kurang matang dapat menyebabkan ketidakjelasan dalam pembagian kewenangan antar lembaga, ketidakmampuan dalam pengawasan, dan ketidaktepatan alokasi sumber daya. Oleh karena itu, evaluasi terhadap kebijakan ini harus dilakukan secara berkelanjutan untuk memastikan bahwa kebijakan ini benar-benar dapat mencapai tujuannya tanpa mengorbankan sektor-sektor penting lainnya dalam pembangunan nasional.

Seiring dengan berkembangnya diskursus mengenai kebijakan makan gratis, penting untuk mengeksplorasi lebih lanjut tentang tantangan-tantangan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan tersebut, baik dalam konteks politik, sosial, maupun fiskal. Dengan pendekatan studi pustaka, artikel ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan makan gratis dengan mengkaji teori-teori terkait populisme, kebijakan sosial, dan tata kelola fiskal, serta mengidentifikasi tantangan-tantangan yang harus dihadapi dalam pelaksanaannya di Indonesia. Berdasarkan analisis literatur, artikel ini akan memberikan rekomendasi bagi perbaikan kebijakan makan gratis agar lebih efektif, berkelanjutan, dan benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat.

B. KERANGKA TEORI ATAU KONSEP/ THEORETICAL OR CONCEPTUAL FRAMEWORK

Dalam mengkaji fenomena kebijakan makan gratis yang diusung dalam agenda pemerintahan Presiden terpilih 2024–2029, kerangka teori yang digunakan mencakup tiga perspektif utama, yaitu Teori Kebijakan Publik (*Public Policy Theory*), Teori Populisme (*Populism Theory*), dan Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State Theory*). Setiap

pendekatan memberikan sudut pandang yang berbeda dalam menafsirkan motif, desain, dan implikasi kebijakan yang tampak sebagai program kesejahteraan sekaligus strategi politik electoral (Sharma, 2018).

a. Teori Kebijakan Publik

Pendekatan kebijakan publik memandang proses perumusan, implementasi, dan evaluasi suatu kebijakan sebagai serangkaian tahap yang saling terkait. Konsep model siklus kebijakan yang dikemukakan oleh Dye (2013) dan Lasswell (1951) menjadi dasar untuk memahami bagaimana program makan gratis dirancang sebagai respons terhadap tuntutan politik dan sosial.

Di samping itu, literatur terkini (Aryo, P., Wibowo, A., & Santoso, 2022; Rahmawati, 2021) menunjukkan bahwa dalam konteks Indonesia, kebijakan yang muncul menjelang pemilu cenderung mengadopsi pendekatan simbolik untuk memperoleh legitimasi dan dukungan massa. Kebijakan simbolik merujuk pada tindakan pemerintah yang lebih menekankan pada citra dan pesan politik ketimbang substansi atau efektivitas kebijakan itu sendiri. Dalam hal ini, program makan gratis tidak hanya diposisikan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, tetapi juga sebagai alat komunikasi politik yang menegaskan kedekatan pemerintah dengan rakyat.

Konsep ini sejalan dengan gagasan Edelman (1964) tentang *symbolic policy*, di mana kebijakan dirancang untuk menciptakan persepsi akan keberpihakan, tanpa selalu menjamin dampak jangka panjang yang nyata. Dalam konteks makan gratis, kebijakan ini mencerminkan keinginan pemerintah membangun impresi responsif terhadap kebutuhan publik, meskipun masih menyisakan pertanyaan seputar kesinambungan fiskal, kapabilitas kelembagaan, dan efektivitas implementasi.

Studi-studi terbaru menggarisbawahi pentingnya analisis mendalam atas interaksi antara motif politis dan kapasitas kelembagaan dalam memastikan keberlangsungan suatu kebijakan (Rahmawati, 2021; Satria, R., Putra, M., & Kusuma, 2019). Oleh karena itu, evaluasi atas kebijakan makan gratis perlu melihat sejauh mana kebijakan ini mampu melampaui dimensi simbolik dan benar-benar menghasilkan perubahan struktural dalam tata kelola kesejahteraan.

b. Teori Populisme

Kebijakan makan gratis juga dianalisis melalui lensa populisme, yang sering dilihat sebagai strategi untuk menciptakan koneksi langsung antara elit politik dan “rakyat biasa.” Dalam penelitian ini, seperti yang telah dijelaskan oleh Mudde & Rovira Kaltwasser (2017) dan dikembangkan oleh sejumlah peneliti kontemporer (Lestari, 2019; Nugroho, 2020), program bantuan langsung seperti makan gratis berfungsi membangun citra seorang pemimpin sebagai penyelamat rakyat dari ancaman ketimpangan dan ketidakpedulian elit lama.

Secara teoritis, populisme menekankan antagonisme antara “rakyat murni” versus “elit korup,” dan kebijakan populis menjadi instrumen utama dalam menyampaikan narasi ini secara konkret. Dalam konteks Indonesia maupun negara lain seperti Venezuela di masa Hugo Chávez atau Meksiko di bawah Andrés Manuel López Obrador, kebijakan semacam ini dipakai untuk membangun loyalitas elektoral dan meneguhkan legitimasi politik.

Program makan gratis, dalam hal ini, berfungsi sebagai bentuk konkret dari pendekatan populis menjawab kebutuhan langsung rakyat sambil menyederhanakan persoalan sosial menjadi persoalan yang seolah dapat diselesaikan melalui kebijakan instan. Studi-studi terkini menunjukkan bahwa strategi ini efektif dalam membentuk persepsi publik dan meningkatkan dukungan politik dalam jangka pendek, meskipun efektivitas jangka panjangnya sering kali belum teruji (Handayani, R., & Purnama, 2022).

Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa teori populisme dapat digunakan untuk menganalisis bagaimana kebijakan makan gratis ini berfungsi sebagai strategi politik yang bertujuan untuk membangun citra positif pemimpin dan memperkuat legitimasi kekuasaan melalui pemberian manfaat langsung kepada rakyat. Dalam hal ini, kebijakan ini tidak hanya dilihat sebagai upaya untuk mengatasi masalah gizi, tetapi juga sebagai alat untuk memperkuat posisi politik melalui daya tarik populis.

c. Teori Negara Kesejahteraan

Teori negara kesejahteraan, yang banyak dikembangkan oleh Gosta Esping-Andersen (1990), berfokus pada peran negara dalam menyediakan layanan sosial dasar bagi warganya, termasuk pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial, sebagai bagian dari hak-hak warganegara. Dalam konteks kebijakan makan gratis, teori ini dapat digunakan untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut mencerminkan komitmen negara untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, terutama bagi anak-anak sekolah yang menjadi kelompok rentan terhadap masalah gizi. Menurut Gosta Esping-Andersen (1990), negara kesejahteraan berperan sebagai penyedia utama dari jaminan sosial, yang tidak hanya terbatas pada kesehatan atau pendidikan tetapi juga pada jaminan pangan yang merupakan elemen penting dari kesejahteraan sosial.

Kebijakan makan gratis dapat dipandang sebagai salah satu bentuk intervensi negara yang bertujuan untuk memastikan akses terhadap kebutuhan pangan dasar, yang merupakan hak dasar setiap warga negara. Dalam hal ini, kebijakan makan gratis merupakan perwujudan dari welfare state yang menjamin pemenuhan kebutuhan dasar melalui intervensi negara dalam bentuk bantuan langsung kepada masyarakat. Namun, meskipun kebijakan ini memiliki potensi untuk meningkatkan kesejahteraan, keberhasilan jangka panjang sangat bergantung pada keberlanjutan pendanaan dan efektivitas pelaksanaan kebijakan tersebut.

Gosta Esping-Andersen (1990) juga mengingatkan bahwa negara kesejahteraan harus dilengkapi dengan struktur fiskal yang berkelanjutan, serta koordinasi antar sektor yang baik untuk memastikan keberhasilan jangka panjang. Tanpa perencanaan fiskal yang matang dan keberlanjutan pendanaan yang terjamin, kebijakan makan gratis berisiko menjadi program yang tidak dapat dipertahankan dalam jangka panjang dan hanya berfungsi sebagai simbol politik, bukan sebagai solusi nyata terhadap masalah sosial.

Selain itu, (Pierson, 2001) dalam bukunya *"The New Politics of the Welfare State"* menyatakan bahwa negara kesejahteraan tidak hanya bergantung pada kemampuan fiskal negara, tetapi juga pada kemampuan untuk beradaptasi dengan perubahan sosial dan ekonomi yang cepat. Oleh karena itu, kebijakan seperti makan gratis membutuhkan perencanaan yang mempertimbangkan dinamika sosial yang lebih luas, serta mekanisme untuk menghadapi krisis fiskal atau perubahan politik yang dapat memengaruhi kelangsungan program tersebut.

Dalam konteks Indonesia, kebijakan makan gratis ini juga perlu mempertimbangkan sistem pelayanan sosial yang sudah ada, seperti program bantuan sosial lainnya, untuk memastikan bahwa kebijakan ini dapat diterima dengan baik oleh masyarakat tanpa menambah beban bagi anggaran negara yang terbatas. Menurut Setiawan, B., & Pramudito (2021), kebijakan sosial yang ideal harus mampu menyeimbangkan antara kebutuhan sosial yang mendesak dengan kapasitas fiskal negara, serta memastikan tidak ada sektor yang terabaikan dalam alokasi anggaran.

Teori negara kesejahteraan juga dapat digunakan untuk menilai sejauh mana kebijakan ini mencerminkan peran negara dalam memastikan akses sosial dan ekonomi bagi warganya. Dalam hal ini, kebijakan makan gratis dapat dilihat sebagai salah satu bentuk intervensi negara untuk menjamin hak dasar warganya, terutama dalam hal pemenuhan

kebutuhan pangan untuk anak-anak sekolah. Namun, untuk mencapai keberhasilan dalam jangka panjang, kebijakan ini harus dilengkapi dengan struktur pendanaan yang kuat dan keberlanjutan yang dijamin oleh perencanaan yang matang.

d. Relevansi Konsep Kebijakan Publik, Pupalisme dan Kesejahteraan

Teori populisme digunakan untuk menganalisis kebijakan makan gratis sebagai salah satu strategi politik yang bertujuan memperkuat legitimasi pemimpin melalui pemberian manfaat langsung kepada rakyat. Kebijakan ini, meskipun bertujuan untuk mengatasi masalah gizi, juga memiliki dimensi politik yang kuat. Dalam kerangka teori populisme, kebijakan makan gratis dapat dipandang sebagai alat untuk membangun citra positif pemimpin yang mendekati diri dengan rakyat dan memperkuat posisi politiknya. Sebagaimana dijelaskan oleh Mudde dan Rovira Kaltwasser (2017), populisme mengedepankan klaim moral yang memperlihatkan perbedaan antara "rakyat murni" dan "elit korup," di mana kebijakan semacam ini berfungsi sebagai representasi langsung dari janji untuk memperbaiki nasib rakyat kecil, terutama dalam hal pemenuhan kebutuhan dasar mereka.

Teori kebijakan publik memberikan pemahaman tentang bagaimana suatu kebijakan dirancang, diimplementasikan, dan dievaluasi. Dalam konteks kebijakan makan gratis, teori ini menyoroti pentingnya perencanaan yang matang dan pemantauan yang efektif untuk memastikan keberhasilan kebijakan. Dalam hal ini, teori siklus kebijakan yang dikemukakan oleh Dye (2013) dan Lasswell (1951) menunjukkan bahwa kebijakan ini harus melalui tahapan yang saling terkait mulai dari perumusan tujuan kebijakan, alokasi sumber daya, hingga evaluasi dampak. Tanpa perencanaan yang baik dan pembagian wewenang yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah, kebijakan ini berisiko tidak dapat dilaksanakan dengan efektif, bahkan jika didukung oleh tujuan yang mulia. Oleh karena itu, penerapan teori kebijakan publik membantu menilai sejauh mana kebijakan makan gratis ini memiliki struktur yang memadai untuk mengatasi tantangan administratif dan fiskal.

Teori negara kesejahteraan menekankan peran negara dalam memastikan pemenuhan hak dasar warganya, seperti akses terhadap makanan bergizi. Dalam kerangka ini, kebijakan makan gratis seharusnya dilihat sebagai salah satu bentuk intervensi negara untuk memperbaiki kondisi sosial dan ekonomi, khususnya bagi kelompok masyarakat yang rentan terhadap malnutrisi. Teori negara kesejahteraan, seperti yang dijelaskan oleh Gosta Esping-Andersen (1990), menyatakan bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk menyediakan jaminan sosial yang memadai. Dalam hal ini, kebijakan makan gratis dapat dianggap sebagai upaya negara untuk melaksanakan tanggung jawab tersebut. Namun, untuk mencapai keberhasilan jangka panjang, kebijakan ini harus didukung oleh perencanaan fiskal yang matang, sumber daya yang cukup, dan mekanisme pelaksanaan yang terkoordinasi dengan baik. Tanpa hal-hal tersebut, kebijakan makan gratis berisiko menjadi program yang hanya berjalan sementara waktu tanpa memberikan dampak signifikan terhadap pengentasan masalah gizi di Indonesia.

C. METODE PENELITIAN DAN ANALISIS DATA / *RESEARCH METHOD AND*

DATA ANALYSIS

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi pustaka (*literature review*) sebagai metode utama untuk menganalisis kebijakan makan gratis era Prabowo Subianto. Metode ini dipilih karena sesuai untuk mengkaji isu kebijakan yang masih dalam tahap awal implementasi, sehingga data empiris lapangan belum tersedia secara luas. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk menyintesis beragam sumber literatur guna membangun pemahaman teoretis dan konseptual atas kebijakan yang sedang berkembang.

Literature review dalam penelitian ini dilakukan berdasarkan pendekatan yang dijelaskan oleh Boote, D. N., & Beile (2005), yang menekankan pentingnya menyusun ulasan literatur yang komprehensif, kritis, dan terstruktur. Proses ini juga mengikuti kerangka kerja dari Snyder (2019), yang membagi *literature review* menjadi tiga tahap yakni perumusan tujuan, pengumpulan data, dan analisis sintetik terhadap temuan. Selain itu, peneliti mengacu pada pendekatan Webster dan Watson (2022) dalam mengidentifikasi tema dan konsep utama dari berbagai literatur melalui teknik *concept-centric review*, bukan hanya sekadar mengelompokkan berdasarkan penulis (*author-centric*).

Untuk itu, sumber-sumber yang digunakan mencakup artikel jurnal ilmiah, buku akademik, laporan kebijakan dari lembaga pemerintah, dokumen resmi, serta berita dari media arus utama yang relevan. Prioritas terhadap laporan kebijakan pemerintah dan media massa diberikan karena dua alasan utama. Pertama, laporan pemerintah menyediakan data dan narasi resmi yang dapat mencerminkan motif kebijakan, desain program, dan ekspektasi keberhasilan sebagaimana dibayangkan oleh penyusun kebijakan. Kedua, media arus utama berperan sebagai kanal distribusi wacana publik yang mencerminkan persepsi awal masyarakat, debat elite, serta dinamika politik yang melingkupi kebijakan tersebut. Dalam konteks kebijakan yang sangat politis dan baru diluncurkan, kedua jenis sumber ini memberi gambaran awal yang sangat berharga atas bagaimana kebijakan dimaknai dan diposisikan secara sosial-politik.

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan pendekatan tematik, yaitu mengelompokkan isi literatur ke dalam tema-tema besar yang merepresentasikan isu kunci dalam studi kebijakan populis. Pendekatan *concept-centric* ini membantu merumuskan pemahaman konseptual atas kebijakan makan gratis melalui tema-tema utama seperti: (a) Motif populisme dalam kebijakan publik, (b) Tantangan implementasi kebijakan sosial, (c) Implikasi fiskal dan keberlanjutan program, dan (d) Legitimasi politik dan persepsi publik. Dengan mengedepankan pendekatan berbasis konsep, review ini tidak hanya memetakan apa yang dikatakan oleh para penulis, tetapi juga bagaimana ide-ide tertentu berulang dan saling berhubungan, sehingga menghasilkan peta pemahaman yang lebih sistematis atas isu yang diteliti.

Metode ini dipilih berdasarkan tiga pertimbangan utama. Pertama, *literature review* memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap konstruksi wacana dan narasi kebijakan makan gratis, yang belum dapat dianalisis secara empiris karena keterbatasan data primer. Kedua, metode ini memberikan landasan teoritis yang kokoh untuk memahami kebijakan dalam kerangka populisme dan kebijakan sosial kontemporer. Ketiga, *literature review* memberikan fleksibilitas dalam membandingkan kebijakan ini dengan pengalaman internasional, yang penting untuk mengkaji potensi keberhasilan dan tantangan di Indonesia.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN/ RESULT AND DISCUSSION

1. Hasil Penelitian

Berdasarkan kajian literatur dari jurnal, dokumen kebijakan, artikel media, dan publikasi akademik dalam lima tahun terakhir, diperoleh sejumlah temuan utama terkait kebijakan makan gratis yang diusung Presiden terpilih Prabowo Subianto dalam program pemerintah periode 2024–2029:

a. Kebijakan Makan Gratis Diposisikan sebagai Janji Populis dalam Kampanye Elektoral.

Kajian menemukan bahwa program makan gratis pertama kali diperkenalkan secara luas dalam visi-misi kampanye Prabowo Subianto dan Gibran Rakabuming Raka pada Pemilu 2024. Program ini menargetkan pemberian makanan bergizi secara gratis kepada

anak-anak sekolah dan pesantren. Analisis media dan publikasi dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), seperti Indonesia *Corruption Watch* memperlihatkan bahwa narasi ini digunakan sebagai simbol komitmen terhadap keadilan sosial, dengan *tagline* “anak-anak Indonesia tidak boleh lapar.” Program ini mengusung gaya komunikasi populis yang menekankan kedekatan pemimpin dengan rakyat kecil, dengan fokus pada kebutuhan dasar seperti pangan.

b. Minimnya Rencana Implementasi Teknis dan Sumber Pembiayaan

Hasil telaah dokumen menyebutkan bahwa hingga pertengahan tahun 2025, belum tersedia *blueprint* atau dokumen kebijakan resmi yang menjelaskan secara teknis bagaimana program ini akan dijalankan, termasuk soal pendanaan, pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah, serta mekanisme pengawasan dan evaluasi. Studi dari lembaga *think tank* seperti *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS, 2024) dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) menyebutkan bahwa program ini berpotensi menyedot lebih dari 400 triliun rupiah per tahun. Sebagai perbandingan, program Bantuan Langsung Tunai (BLT) selama pandemi COVID-19 menghabiskan sekitar 187 triliun rupiah pada 2020, dan anggaran Program Keluarga Harapan (PKH) secara tahunan berkisar antara 25 hingga 40 triliun rupiah. Besarnya estimasi anggaran program makan gratis ini menimbulkan pertanyaan serius tentang keberlanjutan fiskal dan ruang fiskal yang tersedia bagi sektor publik lainnya seperti kesehatan dan infrastruktur.

c. Respon Publik Terbelah antara Harapan dan Skeptisisme

Penelusuran media dan survei opini publik menunjukkan bahwa masyarakat khususnya dari kalangan ekonomi menengah ke bawah menyambut baik program ini karena dianggap dapat membantu meringankan beban pengeluaran rumah tangga. Misalnya, hasil survei Litbang Kompas pada Februari 2024 menunjukkan bahwa 62% responden mendukung program makan gratis jika benar-benar dapat dilaksanakan secara merata dan berkelanjutan. Namun, sebagian kalangan akademisi, ekonom, dan pengamat kebijakan sosial menilai program ini sebagai kebijakan populis tanpa fondasi fiskal yang memadai. Pengamat kebijakan publik dari Universitas Gadjah Mada Bayu Dardias Kurniadi menyebutkan bahwa jika tidak didukung oleh reformasi pajak dan efisiensi anggaran, program ini dapat memicu pembengkakan APBN dan mengorbankan alokasi untuk sektor strategis lain. (Kompas.com, n.d.)

d. Minimnya Kajian Akademik Empiris atas Dampak Sosial Program Serupa

Dalam kajian pustaka, ditemukan bahwa studi empiris mengenai program makanan gratis berskala nasional di Indonesia masih sangat terbatas. Program-program bantuan makanan yang ada, seperti Pemberian Makanan Tambahan (PMT) untuk balita gizi buruk dan ibu hamil di puskesmas, lebih bersifat insidental dan tidak terintegrasi dalam sistem pendidikan atau sosial nasional.

Meskipun kebijakan makan gratis di Indonesia memiliki potensi untuk meningkatkan kesejahteraan anak-anak sekolah, keberhasilan program ini sangat bergantung pada bagaimana kebijakan ini dirancang dengan memperhatikan pengalaman negara-negara lain. Menggunakan data empiris dan studi kasus dari negara dengan konteks sosial-ekonomi yang serupa akan memperkaya pembahasan mengenai tantangan yang mungkin dihadapi Indonesia, serta memberikan wawasan tambahan mengenai penerapan kebijakan secara efektif dan berkelanjutan.

Program makanan gratis yang diterapkan di beberapa negara berkembang, seperti India dan Kenya, telah menunjukkan hasil yang signifikan dalam meningkatkan partisipasi sekolah dan mengurangi angka stunting (World Food Programme, 2021). Namun, program ini juga menghadapi tantangan besar terkait distribusi makanan yang merata, kualitas gizi,

dan partisipasi aktif pemerintah daerah dalam mengelola distribusi. Hal yang sama berlaku di negara-negara seperti Filipina dan Bangladesh, yang juga menerapkan kebijakan serupa dan memperoleh hasil positif, meskipun tantangan implementasi yang mereka hadapi sangat beragam (Sharma, 2018). Di Ghana dan Brasil, program serupa juga dilaporkan membantu menurunkan angka stunting dan kekurangan gizi kronis pada anak-anak dari keluarga berpendapatan rendah (Pereira, 2020). Meski demikian, dampak tersebut sangat tergantung pada kualitas gizi makanan, konsistensi pelaksanaan, serta dukungan anggaran yang memadai. Oleh karena itu, evaluasi yang berbasis data empiris di konteks lokal sangat diperlukan untuk menilai efektivitas program ini di Indonesia.

2. Pembahasan

a. Program Populis dengan Orientasi Elektoral

Dalam kerangka teori populisme, temuan pertama memperlihatkan bahwa kebijakan makan gratis sangat kental dengan karakteristik populis yang menjanjikan kebijakan langsung kepada rakyat tanpa perantara elit birokrasi. Seperti dikemukakan oleh Mudde, C., & Rovira Kaltwasser, (2017), strategi populis kerap menampilkan pemimpin sebagai figur penyelamat yang memahami kebutuhan rakyat dan berbicara atas nama "wong cilik".

Dalam konteks Indonesia, pola ini bukan hal baru. Pemerintahan sebelumnya juga pernah menerapkan kebijakan populis serupa seperti Program Keluarga Harapan (PKH) dan Bantuan Langsung Tunai (BLT), yang walau bertujuan menanggulangi kemiskinan, sering kali dipolitisasi dalam masa kampanye. Penelitian Lestari (2019) dan Handayani, R., & Purnama (2022) menunjukkan bahwa program-program ini digunakan untuk membangun citra kepedulian sosial pemimpin, meskipun terkadang tidak didukung oleh sistem pelaksanaan yang kuat.

Tanpa dukungan kerangka regulasi dan fiskal yang memadai, kebijakan makan gratis berisiko menjadi janji elektoral semata. Literasi kebijakan semacam ini cenderung fokus pada efek jangka pendek dan mengabaikan kebutuhan reformasi struktural yang lebih luas.

b. Keterbatasan pada Tahap Formulasi dan Implementasi

Dalam perspektif teori kebijakan publik, khususnya model siklus kebijakan (Dye, 2013; Lasswell, 1951), kebijakan makan gratis belum menunjukkan kematangan dalam tahap formulasi. Hingga pertengahan 2025, belum tersedia blueprint teknis yang menjelaskan skema pendanaan, pembagian peran antar lembaga (pusat-daerah), indikator evaluasi, atau strategi pengawasan.

Kurangnya koordinasi antar sektor terutama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi perhatian utama. Padahal, kebijakan sosial berskala nasional hanya akan berhasil jika dibangun di atas sinergi lintas institusi. Contoh positif dapat dilihat dari program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang melibatkan BPJS, Kementerian Kesehatan, dan pemda secara aktif, dengan struktur kelembagaan yang relatif jelas. Ketidakhadiran peta jalan yang komprehensif pada kebijakan makan gratis mencerminkan lemahnya fondasi teknokratik dalam perumusan kebijakan ini.

c. Kebijakan Kesejahteraan atau Gimmick Politik?

Secara normatif, kebijakan makan gratis sejalan dengan teori negara kesejahteraan (Gosta Esping-Andersen, 1990) yang menempatkan negara sebagai penyedia jaminan sosial dasar bagi warganya. Negara memang memiliki tanggung jawab menyediakan akses gizi bagi anak-anak sebagai bagian dari investasi sumber daya manusia jangka panjang.

Namun, ketidakhadiran integrasi lintas sektor seperti penguatan pertanian lokal, kebijakan logistik pangan, dan pengawasan mutu gizi menunjukkan bahwa kebijakan ini belum ditopang oleh fondasi kesejahteraan yang solid. Alih-alih menjadi pilar *welfare state*,

kebijakan makan gratis rentan menjadi “*show policy*” atau *gimmick* politik yang mengutamakan efek simbolik ketimbang substansi (Appiah, 2024).

Tantangan fiskal juga signifikan. Laporan CSIS (2024) dan TNP2K menyebutkan bahwa program ini berpotensi menelan biaya lebih dari Rp400 triliun per tahun. Jika tidak ada perhitungan fiskal yang jelas, program ini dapat mengganggu alokasi sektor penting lain seperti kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur. Studi Setiawan, B., & Pramudito (2021) menekankan bahwa kebijakan sosial berskala besar harus selaras dengan kapasitas fiskal negara agar tidak menciptakan distorsi anggaran.

d. Ketimpangan antara Aspirasi dan Realitas

Ketimpangan antara narasi besar dan realitas pelaksanaan di lapangan menjadi salah satu sorotan utama dalam kajian ini. Banyak literatur menegaskan pentingnya kebijakan berbasis data lokal dan pelibatan pemda dalam desain kebijakan sosial. Misalnya, Aryo, Wibowo, & Santoso (2022) menunjukkan bahwa implementasi program bantuan sosial jauh lebih efektif jika pemda dilibatkan sejak tahap perencanaan.

Studi-studi internasional juga menawarkan pelajaran penting. Di India dan Kenya, program makanan gratis di sekolah mampu meningkatkan partisipasi siswa dan konsentrasi belajar (*World Food Programme.*, 2021) Di Ghana dan Brasil, program ini membantu menurunkan angka stunting dan kekurangan gizi. Namun, hasil tersebut hanya tercapai dengan dukungan sistem yang memadai, termasuk kontrol kualitas, dukungan logistik, dan komitmen fiskal jangka panjang. Dalam konteks Indonesia, belum ada sistem pendukung yang sekuat itu. Literatur dari Aryo, P., Wibowo, A., & Santoso (2022) menekankan pentingnya kebijakan berbasis data lokal dan melibatkan pemerintahan daerah dalam desain serta pelaksanaan program kesejahteraan. Ketiadaan koordinasi lintas sektor dapat menyebabkan distorsi kebijakan yang pada akhirnya menurunkan kepercayaan publik.

E. PENUTUP/ CONCLUSION

Hasil dari analisis ini menunjukkan bahwa kebijakan makan gratis yang diusung oleh Presiden terpilih Prabowo Subianto memiliki potensi positif sebagai intervensi sosial untuk mengatasi masalah gizi dan ketimpangan pendidikan, terutama di kalangan anak-anak sekolah. Namun, kebijakan ini juga sarat dengan kepentingan populis yang lebih berorientasi pada pencitraan elektoral daripada pada desain kebijakan yang berbasis data dan perencanaan teknis yang matang. Dalam praktiknya, kebijakan ini bisa menjadi lebih efektif apabila didukung dengan perencanaan fiskal yang realistis, serta mekanisme koordinasi yang kuat antara pemerintah pusat dan daerah.

Oleh karena itu, untuk memastikan bahwa kebijakan ini tidak hanya menjadi simbol politik, tetapi memberikan manfaat nyata bagi masyarakat, diperlukan reformasi anggaran, pembuatan blueprint kebijakan yang komprehensif, serta penerapan sistem pemantauan yang transparan dan berbasis data. Pemerintah juga harus melibatkan masyarakat sipil dan akademisi dalam pengawasan kebijakan, untuk memastikan kebijakan ini benar-benar berfokus pada kesejahteraan sosial, bukan sekadar untuk tujuan politik jangka pendek.

F. DAFTAR PUSTAKA/ REFERENCES

- Appiah, B. (2024). School Feeding Programs and Academic Performance: Evidence from Rural Ghana. *African Journal of Education and Practice*, 10(1), 45–. <https://doi.org/https://www.ajol.info/index.php/ajep/article/view/262894>
- Aryo, P., Wibowo, A., & Santoso, T. (2022). Relevansi pendekatan kesejahteraan dalam

- menanggulangi ketimpangan sosial: Analisis kebijakan di Indonesia. *Jurnal Studi Kesejahteraan Sosial*, 10(1), 56–.
- Boote, D. N., & Beile, P. (2005). Scholars before researchers: On the centrality of the dissertation literature review in research preparation. *Educational Researcher*, 34(6), 3–1. <https://doi.org/https://doi.org/10.3102/0013189X034006003>
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*. Pearson Education.
- Edelman, M. (1964). *The symbolic uses of politics*. University of Illinois Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Handayani, R., & Purnama, D. (. (2022). Retorika populis dan dampaknya terhadap persepsi publik: Bukti empiris dari pemilu daerah. *Jurnal Politik & Komunikasi*, 9(2), 112–.
- Kompas.com. (n.d.). Survei Indikator: 77,6 persen responden dukung program makan bergizi gratis. *Kompas.Com*. <https://nasional.kompas.com/read/2024/10/27/14483741/survei-indikator-776-persen-responden-dukung-program-makan-bergizi-gratis%0A>
- Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Orientation*. Stanford University Press.
- Lestari, D. (2019). Analisis populisme dalam dinamika politik Indonesia: Studi kasus kebijakan kesejahteraan. *Jurnal Politik Dan Masyarakat*, 12(2), 134.
- Mudde, C., & Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Nugroho, A. (2020). Kebijakan populis dalam konteks elektoral Indonesia: Perspektif kritis dan aplikatif. *Jurnal Ilmu Politik*, 8(1), 45–6.
- Pereira, L. (2020). “Food Security and Welfare Policies in Brazil: Lessons for Global South.” *Journal of Social Policy and Development*, 34(2), 115.
- Pierson, C. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Rahmawati, S. (2021). Evaluasi desain dan implementasi kebijakan simbolik pada masa transisi politik Indonesia. *Jurnal Kebijakan Publik Kontemporer*, 5(3), 98–117. *Jurnal Kebijakan Publik Kontemporer*, 5(3), 98–1.
- Satria, R., Putra, M., & Kusuma, I. (2019). Tantangan implementasi kebijakan publik dalam konteks populisme: Studi kasus program bantuan sosial di Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik*, 11(1), 76–.
- Setiawan, B., & Pramudito, A. (2021). Transformasi negara kesejahteraan di era digital: Implikasi kebijakan sosial dan fiskal. *Jurnal Ekonomi Dan Kesejahteraan*, 14(4), 203.
- Sharma, R. (2018). “Challenges of Social Welfare Programs in India: A Case Study of Free Food Schemes.” *Indian Journal of Social Welfare*, 29(4), 223.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–3. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- World Food Programme. (2021). *State of School Feeding Worldwide 2020*. WFP. <https://doi.org/https://www.wfp.org/publications/state-school-feeding-worldwide-2020>