Seminar Nasional
FMI 2026 Surabaya
Prosiding

FMI Jawa Timur XVIII 2026

e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

# Implementasi Program Makan Bergizi Gratis dalam Perspektif Manajemen Sektor Publik

[1]Bramastyo Bontas Prastowo, [2]Ruwadi, [3]Maidatun Maftukha & [4]Erik Setiawan

[1]Universitas Ibn Khaldun, Bogor

[2]Universitas Brawijaya, Malang

[3]IPB University, Bogor

[4]Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Email: bramastyo@uika-bogor.ac.id

## Abstract

The Free Nutritious Meal (MBG) program is a large-scale public initiative involving numerous institutions, resources, and implementation processes. This study aims to identify and analyze the managerial challenges in implementing the Free Nutritious Meal program from experts' perspectives and to examine how these challenges relate to the public sector's management capacity. A descriptive-exploratory qualitative approach was employed, utilizing in-depth interviews with 72 expert informants across four categories: economics and industry; social affairs and health; governance and public policy; and regional/field-level practice. Data were analyzed through thematic analysis using an inductive-deductive coding approach, supported by NVivo software. The findings indicate that key challenges include institutional readiness and coordination; budget and resource management; operational complexity and quality assurance; targeting accuracy and equitable distribution; and supply chain governance and regional adaptation. These challenges reflect the public sector's organizational, coordinative, operational, analytical, resource-management, and adaptive capacities. Consequently, the MBG program's success depends not merely on budget size or the breadth of its reach, but on the government's ability to integrate institutions, resources, information, and oversight throughout the program's execution.

**Keywords** free nutritious meals, policy implementation, public sector management, institutional capacity, thematic analysis.

## 1. Pendahuluan

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan salah satu bentuk intervensi publik yang menghubungkan tujuan sosial, kesehatan, pendidikan, dan pembangunan manusia. Program MBG dirancang untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pemenuhan gizi bagi peserta didik, balita, ibu hamil, dan ibu menyusui. Pada 2026, pemerintah menargetkan MBG menjangkau sekitar 82,9 juta penerima manfaat, sementara APBN 2026 mengalokasikan sekitar Rp335 triliun untuk mendukung pelaksanaannya (Kementerian Keuangan RI, 2025). Badan Gizi Nasional (BGN) juga melaporkan bahwa lebih dari 19 ribu Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) pada awal tahun 2026 telah beroperasi dan cakupan pelayanan telah mencapai lebih dari 55 juta penerima manfaat (Badan Gizi Nasional, 2026). Program ini tidak berhenti pada penyediaan makanan bagi penerima manfaat, tetapi juga menuntut pemerintah untuk mengubah tujuan kebijakan menjadi layanan yang hadir secara rutin, aman, tepat waktu,

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

sesuai standar gizi, dan dapat diterima oleh masyarakat. Program pelayanan publik berskala besar membutuhkan kemampuan pemerintah untuk mengelola organisasi, sumber daya, pembiayaan, prosedur operasional, dan koordinasi antar lembaga/instansi.

Kompleksitas pengelolaan MBG juga tercermin dalam desain kelembagaannya. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis mengatur penyelenggaraan MBG tidak hanya pada aspek pemberian makanan kepada kelompok sasaran, tetapi juga mencakup pemantauan, pengawasan, pengendalian, evaluasi, pelaporan, pendanaan, serta pengadaan barang dan jasa. Regulasi tersebut juga menempatkan MBG sebagai program yang membutuhkan kerja sama multisektor di tingkat pusat, daerah, hingga desa . Pencapaian tujuan MBG sangat bergantung pada kemampuan berbagai organisasi publik untuk menerjemahkan mandat kebijakan ke dalam proses administrasi dan pelayanan yang dapat berjalan secara konsisten di tingkat operasional. Dalam konteks tersebut, masalah yang menjadi perhatian penelitian ini bukan sekadar besarnya skala MBG, melainkan kemampuan manajemen sektor publik untuk mengimbangi percepatan ekspansi program tersebut. Besarnya kewenangan, anggaran, dan perangkat regulasi belum dengan sendirinya menjamin bahwa sebuah program dapat diimplementasikan secara efektif. (Wu et al., 2015) membedakan keberadaan sumber daya dengan *policy capacity*, yaitu kemampuan pemerintah mengombinasikan kompetensi analitis, operasional, dan politik dengan sumber daya pada tingkat individu, organisasi, dan sistem. Kerangka tersebut mengisyaratkan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada seberapa besar sumber daya tersedia, tetapi juga pada kemampuan organisasi untuk memobilisasi dan menggunakannya secara efektif. Kesenjangan antara sumber daya formal dengan kemampuan mengelolanya dapat menjadi sumber kegagalan kapasitas dalam pelaksanaan kebijakan (Howlett & Ramesh, 2014; Wu et al., 2015).

Dalam pelaksanaanya, ekspansi program MBG membutuhkan kesiapan organisasi pada berbagai level. Peters (2015) menempatkan organisasi birokrasi sebagai aktor penting dalam membuat kebijakan dapat bekerja sesuai dengan tujuan yang dirancang. Kapasitas organisasi publik tidak hanya ditentukan oleh kewenangan formal, tetapi juga oleh keahlian, prosedur, kemampuan mengelola proses, serta koordinasi di dalam maupun antarorganisasi. Koordinasi horizontal antarorganisasi dan koordinasi vertikal antara pemerintah pusat, pemerintah subnasional, serta organisasi pemberi layanan merupakan tantangan yang terus-menerus muncul dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Dengan demikian, dalam program seperti MBG, keberadaan BGN, SPPG, regulasi, dan struktur pelaksana harus dibedakan dari kesiapan aktual organisasi untuk menjalankan fungsi pelayanan pada skala yang semakin besar.

Persoalan kesiapan institusi tersebut juga mulai terlihat dalam penelitian mengenai MBG. Yusuf et al. (2026) misalnya, menemukan bahwa BGN memiliki kapasitas formal yang relatif kuat karena didukung mandat politik, kewenangan regulatif, dan sumber daya yang terpusat. Akan tetapi, penelitian tersebut menunjukkan adanya jarak antara kapasitas formal dan kapasitas implementasi aktual, terutama berkaitan dengan koordinasi lintas sektor, kesiapan logistik, transfer pengetahuan, dan kapasitas adaptif pelaksana di daerah. Pembentukan struktur kelembagaan dan pemberian kewenangan tidak secara otomatis menghasilkan kapasitas

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

implementasi. Artinya, persoalan MBG perlu dilihat lebih jauh pada kemampuan institusi mengubah mandat dan sumber daya yang dimiliki menjadi kapasitas operasional yang mampu menopang penyelenggaraan program secara konsisten.

Indikasi perlunya penguatan kapasitas tersebut juga terlihat dalam praktik penyelenggaraan program. Evaluasi BPKP pada sejumlah Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) pada 2026 menempatkan kesiapan operasional, pemenuhan sarana dan prasarana, ketersediaan sumber daya manusia, keamanan pangan, administrasi dan pertanggungjawaban keuangan, hingga pengendalian arus dana sebagai area penting dalam pengawasan MBG (BPKP Provinsi Maluku Utara, 2026). Di sisi lain, Kementerian Dalam Negeri melaporkan bahwa hingga 27 April 2026 baru 10 provinsi dan 57 kabupaten/kota yang menyampaikan matriks laporan perkembangan pelaksanaan MBG (Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah, 2026). Fakta tersebut tidak serta-merta membuktikan kegagalan program, tetapi memperlihatkan bahwa perluasan MBG membawa tuntutan administratif, kelembagaan, dan pengendalian yang semakin besar kepada organisasi pemerintah dan unit pelaksana di daerah.

Selain kesiapan institusi, pengelolaan sumber daya keuangan menjadi bagian dari masalah manajerial yang perlu dikaji. Anggaran MBG yang besar sering dipahami sebagai indikator kuatnya komitmen pemerintah terhadap program. Namun, dari perspektif kapasitas sektor publik, besarnya anggaran merupakan resource capacity yang manfaatnya bergantung pada kemampuan organisasi merencanakan, mengalokasikan, menggunakan, mengendalikan, dan mempertanggungjawabkannya. Dengan kata lain, persoalan manajerial tidak berhenti pada pertanyaan apakah anggaran tersedia atau mencukupi, tetapi juga bagaimana sumber daya tersebut diterjemahkan menjadi kapasitas pelayanan. Relevansi persoalan ini terlihat dari evaluasi BPKP yang memasukkan tata usaha keuangan, efisiensi penggunaan anggaran, pengendalian arus dana, dan mekanisme pertanggungjawaban belanja sebagai bagian dari area pengawasan MBG.

Perspektif manajemen sektor publik menekankan bahwa kualitas perumusan kebijakan tidak selalu berbanding lurus dengan kualitas implementasinya. Perhatian dalam perspektif ini tidak hanya tertuju pada substansi kebijakan, tetapi juga pada kapasitas organisasi publik dalam mengelola sumber daya, mengoordinasikan pelaksana, mempertahankan kinerja, serta menyesuaikan diri terhadap perubahan yang terjadi selama proses implementasi. Pemerintah memerlukan kapasitas analitis, operasional, dan politik untuk merumuskan, mengoordinasikan, melaksanakan, serta melakukan penyesuaian terhadap kebijakan (Wu et al., 2015). Hubungan antara sumber daya dan kapasitas organisasi ini penting karena program publik dapat memiliki dukungan fiskal dan politik yang besar, tetapi tetap mengalami implementation gap apabila kemampuan organisasinya tidak berkembang sejalan dengan perluasan program. Hasil temuan lain terkait program MBG oleh Karyono et al. (2026) menunjukkan bahwa regulasi, petunjuk teknis, dan pengaturan kelembagaan telah memberikan fondasi bagi pelaksanaan MBG, tetapi implementasinya masih memerlukan penguatan kapasitas operasional, integrasi data penerima manfaat, pengawasan keamanan pangan, koordinasi lintas sektor, audit, serta mekanisme pembelajaran kebijakan. Temuan tersebut memperkuat argumentasi bahwa persoalan implementasi MBG tidak cukup dianalisis dari desain program atau besaran input yang tersedia,

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

tetapi perlu ditempatkan sebagai persoalan kemampuan manajerial pemerintah dalam mengubah input kebijakan menjadi layanan publik yang efektif dan akuntabel.

Kajian mengenai MBG masih terus berkembang. Hasil studi oleh Prasetyo et al. (2026) mengenai koordinasi sekolah dan SPPG menunjukkan bahwa pelaksanaan MBG dapat menghadapi persoalan pembagian peran, komunikasi yang informal, lemahnya pelaporan, keterlambatan distribusi, perubahan menu, serta kekhawatiran mengenai kualitas dan keamanan makanan. Sangaji et al. (2026) memberikan gambaran penting mengenai dinamika MBG pada level implementasi, tetapi sebagian besar menggunakan lokus tertentu dan perspektif aktor pelaksana lokal, sehingga temuan yang dihasilkan terutama menggambarkan kondisi pada unit atau wilayah yang menjadi objek penelitian. Pada program makan sekolah di Sub-Saharan Afrika menemukan persoalan implementasi progam MBG juga muncul pada koordinasi, pendanaan, infrastruktur, pengolahan makanan, distribusi, pemantauan, serta keterlibatan masyarakat (Liguori et al., 2024). Selain itu, temuan lainnya terkait keberlanjutan program makanan sekolah bergantung pada pengarusutamaan program dalam kebijakan nasional, sumber pembiayaan yang berkelanjutan, dan peningkatan kapasitas pelaksanaan nasional (Bundy et al., 2009). Dengan demikian, untuk melengkapi penelitian terdahulu penelitian ini dilaksanakan melalui perspektif para ahli yang melihat persoalan MBG secara lebih luas daripada satu unit pelaksana atau satu wilayah tertentu, terutama dalam menjelaskan bagaimana tantangan implementasi berkaitan dengan kapasitas institusi dan kemampuan pemerintah mengelola sumber daya publik.

Penelitian ini menempatkan persoalan implementasi MBG dalam perspektif manajemen sektor publik, tuntutan implementasi program berskala besar dan kapasitas manajerial organisasi pemerintah dalam merespons tuntutan tersebut. Dengan pendekatan ini, MBG tidak hanya dipahami berdasarkan tujuan substantifnya dalam pemenuhan gizi, tetapi juga sebagai pengelolaan program publik yang membutuhkan kesiapan institusi, pengelolaan sumber daya, koordinasi, pengendalian, dan kapasitas operasional. Perspektif ini memungkinkan penelitian mengidentifikasi persoalan-persoalan yang dipandang penting oleh para ahli tanpa terlebih dahulu membatasi temuan pada variabel tertentu. Sejalan dengan fokus penelitian ini, pembahasan terutama diarahkan pada kapasitas operasional dan manajerial yang mendukung pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi dan menganalisis tantangan manajerial dalam implementasi Program Makan Bergizi Gratis berdasarkan perspektif para ahli serta menganalisis keterkaitan tantangan tersebut dengan kapasitas manajemen sektor publik dalam pelaksanaan program.

## 2. Tinjauan Literatur

Implementasi kebijakan merupakan tahapan ketika tujuan dan keputusan kebijakan diterjemahkan ke dalam tindakan organisasi, penggunaan sumber daya, pembagian kewenangan, prosedur kerja, serta pelayanan kepada kelompok sasaran. Implementasi tidak hanya merupakan kegiatan administratif setelah kebijakan ditetapkan, tetapi juga merupakan proses manajerial yang menentukan proses kebijakan diwujudkan dalam praktik. Sager & Gofen (2022) menempatkan implementasi sebagai tahapan formatif dalam proses kebijakan

e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

karena bentuk dan dampak kebijakan pada akhirnya dipengaruhi oleh pengaturan kelembagaan, struktur organisasi, serta distribusi peran dan kewenangan di antara aktor pelaksana. Kebijakan tidak berjalan dengan sendirinya. Pelaksanaan program membutuhkan koordinasi antarorganisasi, pembagian kewenangan, sumber daya, prosedur kerja, kemampuan pengawasan, serta penyesuaian terhadap konteks pelaksanaan. O'Toole & Meier (2011) menjelaskan bahwa sebagian besar program publik memerlukan tindakan terkoordinasi dari banyak orang dan organisasi agar tujuan kebijakan dapat berubah menjadi hasil program. Sejalan dengan itu, Peters (2015) menegaskan bahwa sebagian besar pekerjaan kebijakan pemerintah berlangsung melalui organisasi birokrasi, sehingga kemampuan organisasi publik dalam mengorganisasi sumber daya dan menjalankan fungsi kebijakan menjadi salah satu faktor penting yang menentukan apakah kebijakan dapat bekerja sebagaimana dirancang. Dalam pola penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan banyak lembaga dan tingkat pemerintahan, tantangan implementasi menjadi semakin kompleks karena pengelolaan program melibatkan berbagai organisasi dan tingkat kewenangan yang tidak seluruhnya berada dalam satu struktur hierarkis.

Implementasi kebijakan tidak cukup dipahami sebagai kepatuhan terhadap petunjuk pusat. Implementasi kebijakan juga mencakup kemampuan organisasi untuk mengatur hubungan kerja, memecahkan masalah, menyesuaikan prosedur, dan mempertahankan mutu layanan. Dalam implementasi kebijakan, kesenjangan dapat muncul antara tujuan formal kebijakan dan praktik di lapangan karena perbedaan kapasitas, struktur organisasi, kepentingan pelaksana, sumber daya, serta konteks lokal (Imperial, 2021). Dalam perspektif manajemen sektor publik, organisasi pemerintah berperan sebagai pengarah, pengoordinasi, penyedia sumber daya, pengawas, dan pengelola hubungan dengan pelaksana lain. Kebijakan publik sering kali dilaksanakan melalui pola organisasi yang saling terhubung, bukan melalui satu birokrasi tunggal. O'Toole & Meier (2011) menempatkan organisasi, tata kelola, dan manajemen sebagai unsur penting yang memengaruhi kinerja program publik. Dengan demikian, kapasitas implementasi MBG perlu dianalisis melalui kemampuan pemerintah mengelola keseluruhan sistem pelaksanaan. *Policy capacity* didefiniskan sebagai kompetensi dan kapabilitas yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi kebijakan. Kapasitas tersebut terdiri atas kemampuan analitis, operasional, dan politik yang bekerja pada tingkat individu, organisasi, dan sistem (Howlett & Ramesh, 2014; Wu et al., 2015). Kerangka tersebut menunjukkan bahwa keberadaan sumber daya tidak dengan sendirinya sama dengan kapasitas implementasi; sumber daya baru memiliki nilai ketika organisasi mampu mengorganisasi, memobilisasi, dan menggunakannya untuk mencapai tujuan kebijakan. Pada tingkat organisasi, Peters (2015) juga menekankan pentingnya sumber daya, keahlian, struktur internal, kewenangan, serta kemampuan organisasi untuk bekerja dengan organisasi lainnya.

Implementasi MBG berpotensi melibatkan pemerintah pusat, pemerintah daerah, satuan pendidikan, unit pelayanan, penyedia bahan pangan, tenaga pengolah makanan, tenaga kesehatan, komunitas, orang tua, serta penerima manfaat. Struktur seperti ini menyerupai jaringan implementasi yang membutuhkan keseimbangan antara arahan pusat dan kemampuan adaptasi lokal. Imperial menjelaskan bahwa implementasi antarlembaga memerlukan struktur

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

jaringan yang menghubungkan organisasi secara vertikal dan horizontal (Imperial, 2021). Pembentukan struktur kelembagaan tidak secara otomatis menghasilkan kemampuan implementasi apabila tidak diikuti penguatan kapasitas operasional dan pembelajaran organisasi. Implementasi membutuhkan otoritas koordinasi yang mampu memobilisasi pelaksana, memastikan kepatuhan, menyediakan struktur organisasi, dan menutup kekurangan sumber daya pada tingkat yang lebih rendah (Casula, 2024). Di sisi lain, implementasi program publik tidak selalu berlangsung secara linear. Lingkungan implementasi dapat menghasilkan penyesuaian, umpan balik, serta solusi lokal yang tidak sepenuhnya dirancang sejak awal. Karena itu, manajer publik perlu mengelola kompleksitas melalui pemantauan dan adaptasi, bukan hanya melalui kontrol kepatuhan (Castelnovo & Sorrentino, 2018).

Temuan serupa terlihat dalam sejumlah penelitian mengenai implementasi MBG. Karyono et al. (2026) menunjukkan bahwa regulasi, petunjuk teknis, dan pengaturan kelembagaan telah menyediakan fondasi bagi pelaksanaan program, tetapi implementasi masih membutuhkan penguatan kapasitas operasional, integrasi data penerima manfaat, pengawasan keamanan pangan, koordinasi lintas sektor, evaluasi berbasis bukti, audit, dan pembelajaran kebijakan yang adaptif. Sementara itu, studi Tristiya & Achidsti (2026) di Kota Yogyakarta menemukan bahwa kesiapan para pemangku kepentingan dan struktur pelaksana masih menjadi persoalan dalam implementasi MBG, sehingga diperlukan penguatan komunikasi, penempatan sumber daya manusia sesuai kompetensi, integrasi prosedur, serta pembagian kewenangan yang lebih terstruktur. Studi-studi tersebut memperlihatkan bahwa persoalan implementasi MBG tidak cukup dilihat dari keberadaan kebijakan ataupun sumber daya, melainkan perlu dianalisis dari kemampuan institusi mengelola berbagai komponen program secara terpadu.

Koordinasi dalam implementasi program publik karena itu tidak hanya berkaitan dengan komunikasi antarpelaksana, tetapi juga mencakup pembagian peran, pertukaran informasi, pengambilan keputusan, penyelarasan prosedur, serta mekanisme pertanggungjawaban. Hal tersebut terlihat dalam sejumlah penelitian MBG. Prasetyo et al. (2026) melalui studi mengenai koordinasi antara SPPG dan sekolah di Bojonegoro, menempatkan alokasi peran, aliran komunikasi, proses pengambilan keputusan, dan pelaporan sebagai bagian penting dari tata kelola implementasi program. Muthalib & Adnan (2026) juga menemukan bahwa koordinasi vertikal di lingkungan sekolah relatif terbantu oleh pembagian peran yang jelas, sedangkan koordinasi horizontal antara SPPG dan sekolah masih mengalami ketidakstabilan pada fase awal, terutama berkaitan dengan komunikasi dan ketepatan waktu distribusi. Temuan tersebut menunjukkan bahwa semakin banyak aktor yang terlibat, semakin besar kebutuhan terhadap mekanisme koordinasi yang mampu menghubungkan tugas dan tanggung jawab antarpelaksana.

Selain melibatkan banyak tingkat dan organisasi, implementasi program publik juga menghadapi kompleksitas karena berbagai komponen program saling bergantung dan kondisi pelaksanaan dapat berbeda antarwilayah maupun antarunit pelayanan. Castelnovo & Sorrentino (2018) menjelaskan bahwa implementasi program publik tidak selalu berlangsung secara linear sebagaimana direncanakan oleh pembuat kebijakan. Hasil implementasi dapat berkembang melalui interaksi antarpelaksana, adaptasi terhadap konteks, serta respons terhadap persoalan

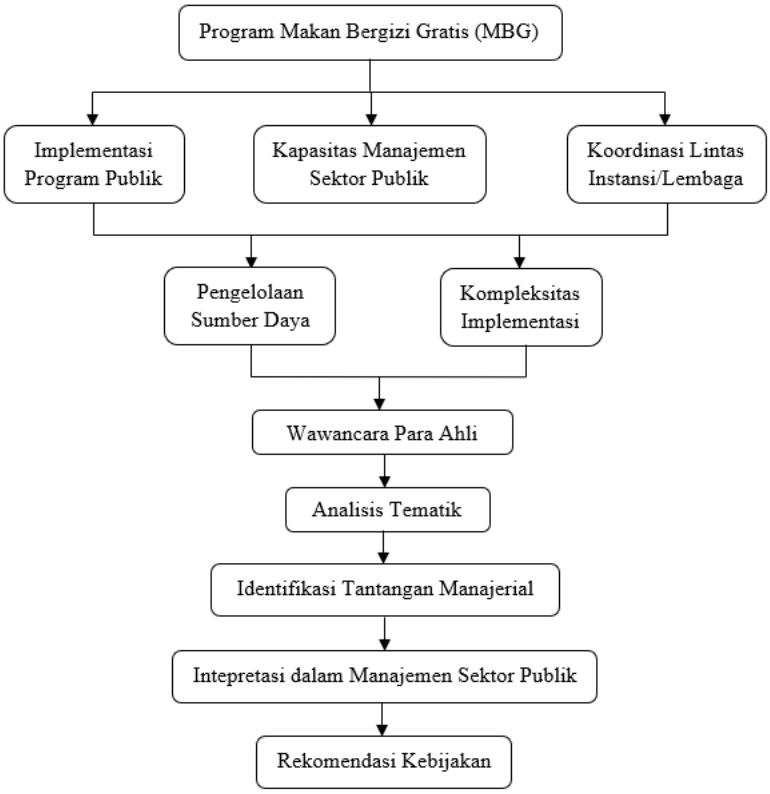
FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

yang muncul selama program berjalan. Karena itu, organisasi publik tidak hanya membutuhkan mekanisme administratif untuk menjaga keseragaman dan efisiensi, tetapi juga kapasitas adaptif untuk merespons kondisi yang dinamis. Murphy et al. (2017) juga menegaskan bahwa kompleksitas dalam sistem sektor publik menuntut organisasi untuk menyeimbangkan fungsi administratif yang formal dengan kemampuan adaptasi terhadap perubahan lingkungan. Studi Purnawati et al. (2026) di Desa Jatimulyo menunjukkan bahwa dukungan sumber daya dapat menopang implementasi, tetapi masih terdapat kebutuhan peningkatan fasilitas, kompetensi pelaksana, dan pengawasan. Pada konteks yang berbeda, Tristiya & Achidsti (2026) menemukan persoalan pada kesiapan pemangku kepentingan dan struktur implementasi di Kota Yogyakarta. Variasi temuan antarlokus tersebut mengindikasikan bahwa implementasi MBG berlangsung dalam lingkungan organisasi yang beragam, sehingga kapasitas manajerial perlu mencakup kemampuan mempertahankan standar program sekaligus menyesuaikan proses implementasi dengan kondisi operasional yang dihadapi.

Literatur menunjukkan bahwa implementasi program publik merupakan proses manajerial yang tidak dapat dipisahkan dari kapasitas organisasi, pengelolaan sumber daya, koordinasi lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan, serta kemampuan menghadapi kompleksitas pelaksanaan. Penelitian mengenai MBG yang telah berkembang memberikan bukti mengenai pentingnya dimensi-dimensi tersebut, tetapi sebagian penelitian empiris masih berfokus pada sekolah, SPPG, desa, atau kota, sehingga terutama menggambarkan dinamika implementasi dalam konteks nasional secara keseluruhan. Sementara itu, penelitian dengan cakupan kelembagaan yang lebih luas, seperti studi Yusuf et al. (2026) dan Karyono et al. (2026), lebih banyak menggunakan analisis dokumen dan data sekunder. Kondisi ini membuka ruang untuk melengkapi kajian terdahulu melalui perspektif ahli yang dapat melihat persoalan implementasi MBG secara lintas organisasi, lintas sektor, dan tidak terbatas pada satu wilayah tertentu.

Penelitian ini menempatkan MBG secara khusus sebagai persoalan manajemen sektor publik dan menggunakan wawancara mendalam dengan para ahli untuk mengidentifikasi tantangan manajerial yang mereka pandang penting, kemudian menghubungkannya dengan kapasitas institusi, pengelolaan sumber daya, koordinasi multilevel, dan kompleksitas implementasi. Pendekatan tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih terintegrasi mengenai tuntutan manajerial yang muncul ketika program publik berskala nasional diterjemahkan ke dalam proses implementasi. Penelitian ini memandang MBG bukan semata-mata sebagai program intervensi gizi, melainkan sebagai program publik berskala besar yang keberhasilannya juga ditentukan oleh kapasitas pemerintah dalam mengelola organisasi, sumber daya, koordinasi, dan proses implementasi.

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026




Gambar 1 Kerangka Pemikiran

## 3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-eksploratif untuk memahami pandangan para ahli mengenai tantangan manajerial dalam implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG). Pendekatan kualitatif deskriptif dipilih karena penelitian diarahkan untuk memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai suatu fenomena berdasarkan perspektif partisipan dan tetap dekat dengan data empiris yang diperoleh. Sandelowski (2000) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif deskriptif sesuai digunakan ketika penelitian bertujuan menghasilkan uraian langsung dan menyeluruh mengenai suatu fenomena berdasarkan pengalaman maupun pandangan partisipan. Sifat eksploratif digunakan karena penelitian tidak diarahkan untuk menguji hubungan antarvariabel atau hipotesis tertentu, melainkan mengidentifikasi berbagai persoalan manajerial yang muncul dari pandangan ahli. Dalam konteks penelitian ini yaitu mengenai pandangan para ahli terkait pelaksanaan MBG.

Objek penelitian adalah Program Makan Bergizi Gratis, dengan unit analisis berupa pandangan dan pengalaman para ahli mengenai faktor-faktor manajerial yang memengaruhi implementasi program. Data penelitian bersumber dari wawancara mendalam terhadap 71 informan ahli yang berasal dari 12 kota. Informan dikelompokkan ke dalam empat klaster keahlian untuk memperoleh perspektif yang beragam terhadap pelaksanaan program, yaitu ekonomi dan

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

industri sebanyak 19 orang, sosial dan kesehatan sebanyak 15 orang, pemerintahan dan kebijakan publik sebanyak 20 orang, serta daerah dan praktisi lapangan sebanyak 17 orang. Penggunaan wawancara mendalam memungkinkan penelitian menggali pengetahuan, pengalaman, penilaian, dan argumentasi informan secara lebih terbuka. Dalam penelitian kualitatif deskriptif, wawancara mendalam juga relevan karena memungkinkan peneliti mengeksplorasi isu secara lebih mendalam sekaligus memberi ruang bagi munculnya konsep atau persoalan yang sebelumnya tidak sepenuhnya ditentukan oleh peneliti (Bradshaw et al., 2017). Adapun untuk komposisi informan para ahli dapat dilihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1 Rincian Informan Para Ahli

| Kelompok | Bidang Keahlian | Jumlah |
|---|---|---|
| G1 | Ekonomi dan industri | 20 |
| G2 | Sosial dan kesehatan | 16 |
| G3 | Pemerintahan dan kebijakan publik | 19 |
| G4 | Daerah dan praktisi lapangan | 17 |
| Total | 4 klaster dari 12 kota | 72 |

Data hasil wawancara dianalisis menggunakan *thematic analysis* atau analisis tematik. Braun & Clarke (2006) menjelaskan analisis tematik sebagai metode untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan melaporkan pola atau tema yang muncul dalam data kualitatif. Metode ini dipilih karena memungkinkan penelitian mengorganisasikan sejumlah besar data wawancara ke dalam pola-pola makna yang relevan dengan pertanyaan penelitian. Proses analisis dilakukan melalui tahapan pembacaan dan familiarisasi terhadap data, penyusunan kode awal, pengelompokan kode yang memiliki keterkaitan makna, identifikasi kandidat tema, peninjauan dan pemurnian tema, serta penyusunan interpretasi terhadap tema-tema yang terbentuk. Dengan proses tersebut, frekuensi kemunculan suatu isu dapat digunakan sebagai salah satu petunjuk mengenai perhatian informan, tetapi penentuan tema tidak hanya didasarkan pada jumlah kemunculan kode, melainkan juga pada relevansi dan maknanya bagi pertanyaan penelitian.

Proses pengkodean menggunakan pendekatan induktif-deduktif. Pendekatan deduktif digunakan karena penelitian telah memiliki sejumlah konsep awal yang berasal dari kerangka implementasi program publik dan manajemen sektor publik, seperti kapasitas kelembagaan, sumber daya, koordinasi, pengawasan, dan proses operasional. Namun, analisis tidak dibatasi hanya pada kategori tersebut. Pendekatan induktif digunakan untuk memberikan ruang bagi munculnya kode dan tema baru yang berasal langsung dari narasi informan. Fereday & Muir-Cochrane (2006) menjelaskan bahwa pendekatan hibrida dalam analisis tematik memungkinkan peneliti mengintegrasikan kode berbasis teori dengan kode yang muncul dari data sehingga kerangka konseptual dapat digunakan tanpa mengabaikan temuan empiris yang tidak diperkirakan sebelumnya.

Secara operasional, analisis diawali dengan menyeleksi bagian wawancara yang secara langsung maupun substantif membahas Program MBG. Segmen tersebut kemudian dikodekan berdasarkan isu yang muncul dalam pernyataan informan. Kode-kode yang memiliki kedekatan

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

makna selanjutnya dikelompokkan untuk membentuk kategori yang lebih luas, kemudian dibandingkan kembali dengan keseluruhan data untuk memperoleh tema utama. Proses ini dilakukan secara iteratif karena pengembangan tema dalam analisis kualitatif tidak selalu berlangsung secara linear; peneliti dapat kembali memeriksa data dan kode sebelumnya untuk memastikan bahwa tema yang terbentuk tetap berakar pada narasi informan. Pendekatan seperti ini sejalan dengan Fereday & Muir-Cochrane (2006), yang menempatkan proses pengodean dan pembentukan tema sebagai proses bertahap sekaligus berulang.

proses pengelompokan data, pengodean, dan penelusuran pola dalam data wawancara dilakukan dengan bantuan perangkat lunak NVivo. NVivo digunakan sebagai alat bantu pengelolaan data untuk mendukung proses *thematic analysis*, sementara penentuan kode, kategori, dan tema tetap didasarkan pada interpretasi peneliti terhadap data. Hasil pengkodean kemudian dikelompokkan ke dalam tema-tema yang menggambarkan tantangan manajerial dalam pelaksanaan MBG. Tema dapat mencakup, antara lain, koordinasi dan pembagian kewenangan, kapasitas institusi dan pelaksana, pengelolaan anggaran, kompleksitas operasional, pengawasan dan jaminan mutu, distribusi, serta hubungan pusat dan daerah. Namun, kategori tersebut tidak ditetapkan sebagai hasil penelitian sejak awal, melainkan dikembangkan dan disempurnakan berdasarkan pola yang ditemukan dalam data wawancara. Tema-tema akhir kemudian diinterpretasikan dengan menggunakan perspektif manajemen sektor publik untuk menjelaskan bagaimana persoalan yang dikemukakan para ahli berkaitan dengan kapasitas organisasi publik dalam mengelola sumber daya, institusi, koordinasi, dan proses implementasi MBG.

## 4. Hasil dan Pembahasan

Hasil analisis wawancara menunjukkan bahwa Program Makan Bergizi Gratis (MBG) dipersepsikan secara berbeda oleh empat kelompok ahli sesuai dengan latar belakang pengetahuan dan pengalaman mereka. Kelompok ekonomi dan industri (G1) terutama melihat MBG melalui persoalan tata kelola implementasi dan dampaknya terhadap aktivitas ekonomi; kelompok sosial dan kesehatan (G2) lebih banyak menyoroti tata kelola teknis, keamanan pangan, dan pencapaian manfaat gizi; kelompok pemerintahan dan kebijakan publik (G3) memberikan perhatian paling besar terhadap kesiapan institusi, pembagian kewenangan, koordinasi pusat–daerah, ketepatan sasaran, dan anggaran; sedangkan kelompok daerah dan praktisi lapangan (G4) lebih banyak membicarakan kualitas implementasi teknis, distribusi, kapasitas pelaksana, serta dampak langsung program terhadap masyarakat dan ekonomi lokal. Meskipun terdapat perbedaan penekanan, seluruh kelompok memperlihatkan pola yang relatif konsisten bahwa tantangan utama MBG berada pada proses menerjemahkan program berskala nasional menjadi pelayanan yang dapat dijalankan secara konsisten pada tingkat pelaksana. Temuan tersebut relevan dengan pandangan Sager & Gofen (2022) yang menempatkan implementasi sebagai tahap formatif dalam proses kebijakan. Implementasi tidak hanya menentukan apakah keputusan pemerintah dijalankan, tetapi juga menentukan bentuk nyata dan dampak kebijakan melalui pengaturan institusi, organisasi, pembagian kewenangan, dan hubungan antaraktor.

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

Pada kelompok ekonomi dan industri (G1), tema yang paling dominan adalah tata kelola dan implementasi, diikuti dampak ekonomi dan *multiplier effect*, gizi dan kualitas sumber daya manusia, ketepatan sasaran dan pemerataan, serta anggaran dan keberlanjutan fiskal. Isu tata kelola yang berulang meliputi koordinasi pusat-daerah, kesiapan institusi, kapasitas SPPG dan dapur, pemilihan vendor, SOP, pengawasan, distribusi, standardisasi, dan keamanan pangan. Sementara itu, potensi manfaat ekonomi dikaitkan dengan penciptaan lapangan kerja, UMKM, pemasok, petani dan peternak, serta perputaran ekonomi daerah. Temuan tersebut menunjukkan adanya dua sisi yang berjalan bersamaan. Di satu sisi, MBG dipandang memiliki kemampuan menciptakan permintaan ekonomi dalam skala besar. Rangkaian pengeluaran program tidak berhenti pada pemberian makanan kepada siswa, tetapi berpotensi bergerak sepanjang rantai pasok, mulai dari dapur dan SPPG, tenaga kerja, pemasok bahan makanan, sektor logistik hingga produsen pertanian dan peternakan. Di sisi lain, para ahli ekonomi dan industri tidak melihat manfaat tersebut sebagai sesuatu yang terjadi secara otomatis. Para ahli mengaitkannya dengan kualitas tata kelola rantai pasok, pemilihan mitra, kemampuan pelaksana, efisiensi anggaran, dan mekanisme pengawasan.

Program makanan sekolah dapat menggunakan pengadaan lokal untuk membangun hubungan antara program dengan perekonomian masyarakat, tetapi pengadaan dalam jumlah besar juga membutuhkan mekanisme tender, transparansi, pemantauan kontrak, serta pengawasan terhadap transportasi, penyimpanan, dan penyediaan makanan. Selain itu, pengadaan dalam skala besar dapat membuka ruang bagi kepentingan tertentu apabila mekanisme pemilihan pemasok dan pengawasan tidak memadai (Bundy et al., 2009). Temuan lainnya oleh (World Food Programme, 2024) melalui sintesis terhadap 49 evaluasi program *home-grown school feeding* di 45 negara, juga menunjukkan bahwa keterkaitan program makanan sekolah dengan produksi dan ekonomi lokal sangat bergantung pada desain pengadaan, kapasitas pemangku kepentingan, dan lingkungan implementasi. Artinya, besarnya permintaan MBG dapat menjadi peluang bagi ekonomi lokal apabila desain rantai pasok mampu membuka akses bagi produsen lokal. Namun, apabila kapasitas pemasok kecil terbatas dan mekanisme pengadaan lebih mudah diakses oleh pelaku bermodal besar, manfaat ekonomi yang diharapkan tidak otomatis tersebar secara luas.

Temuan G1 juga memperlihatkan bahwa para ahli mulai menempatkan anggaran dalam perspektif nilai manfaat, bukan sekadar besaran pengeluaran. Kinerja MBG tidak hanya diukur melalui jumlah makanan yang diproduksi atau penerima yang telah dijangkau. Perspektif tersebut selaras dengan Kausar (2026), yang menunjukkan bahwa evaluasi MBG perlu bergerak dari ukuran output menuju manfaat gizi, pendidikan, keamanan pangan, fiskal, dan ekonomi lokal. Kajian tersebut juga menyoroti risiko kekakuan anggaran, kualitas pengadaan, ketepatan sasaran, serta standar dapur yang tidak seragam ketika program berkembang dengan cepat.

Berbeda dengan G1, kelompok sosial dan kesehatan (G2) paling kuat menyoroti tata kelola teknis dan keamanan pangan, kemudian gizi dan kesehatan penerima, ketepatan sasaran dan pemerataan, kesiapan institusi dan SDM, serta dampak sosial-ekonomi. Temuan wawancara menunjukkan bahwa para ahli tidak hanya mempermasalahkanketersediaan makanan, tetapi proses produksi makanan tersebut, kapasitas dapur, pengelolaan proses produksi, peran ahli gizi

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

sebagai fungsi pengawasan, waktu antara proses memasak dan konsumsi, serta pihak yang bertanggungjawab terhadap kualitas dan keamanan makanan. Dalam pengertian ini, kualitas outcome kesehatan bergantung pada kualitas kapasitas operasional organisasi.

Dalam kerangka *policy capacity*, membedakan kemampuan analitis, operasional, dan politik pada tingkat individu, organisasi, dan sistem. Kapasitas operasional secara khusus berkaitan dengan kemampuan menyelaraskan sumber daya dengan tindakan kebijakan sehingga kebijakan benar-benar dapat dijalankan (Howlett & Ramesh, 2014; Wu et al., 2015). Dalam konteks MBG, pengetahuan mengenai gizi merupakan kapasitas teknis yang penting, tetapi pengetahuan tersebut harus ditransformasikan menjadi SOP, pembagian tanggung jawab, kompetensi tenaga dapur, pengendalian kualitas, logistik, dan pengawasan. Dengan kata lain, standar gizi tidak akan menghasilkan pelayanan yang sesuai tanpa kapasitas operasional yang menopangnya. Temuan G2 tersebut sejalan dengan penelitian Tristiya & Achidsti (2026) di Kota Yogyakarta. Penelitian itu menemukan bahwa implementasi MBG masih menghadapi kendala dalam komunikasi, sumber daya, kesiapan aktor, serta struktur birokrasi. Penulis merekomendasikan penguatan komunikasi antarpemangku kepentingan, penempatan SDM berdasarkan kompetensi, penyusunan SOP yang lebih terintegrasi, dan pembagian kewenangan yang lebih terstruktur. Kesamaan antara studi tersebut dan wawancara penelitian ini menunjukkan bahwa isu SDM, SOP, struktur pelaksana, dan pengawasan bukan hanya muncul pada satu kelompok narasumber, melainkan menjadi bagian yang berulang dalam berbagai studi implementasi MBG.

Sejalan dengan itu, studi Purnawati et al. (2026) menunjukkan meskipun implementasi program pada lokasi penelitian dinilai telah mendapat dukungan sumber daya yang cukup, masih diperlukan peningkatan fasilitas, kompetensi pelaksana, serta pengawasan agar implementasi berlangsung lebih optimal dan berkelanjutan. Pada tingkat manajemen sektor publik, keamanan pangan merupakan indikator hasil dari keseluruhan kapasitas sistem operasi: kompetensi tenaga, skala produksi, ketersediaan infrastruktur, SOP, kontrol mutu, distribusi, pengawasan, hingga mekanisme respons ketika terjadi masalah. Karena itu, kasus ketidaksesuaian kualitas pelayanan lebih tepat dibaca sebagai sinyal perlunya evaluasi terhadap rantai implementasi daripada hanya sebagai kegagalan satu orang atau satu dapur.

Kelompok pemerintahan dan kebijakan publik (G3) menghasilkan pola yang paling langsung berkaitan dengan tema penelitian ini. Dari keseluruhan pembahasan kelompok tersebut, tata kelola kelembagaan dan koordinasi pusat-daerah menempati posisi paling dominan, kemudian ketepatan sasaran dan data, anggaran dan keberlanjutan fiskal, tata kelola ekonomi lokal dan rantai pasok, serta kapasitas SDM dan pengawasan. Berbeda dengan kelompok kesehatan yang lebih menekankan proses produksi dan jaminan kualitas makanan, kelompok G3 lebih banyak menyoroti kejelasan peran, kewenangan, dan tanggung jawab antaraktor pelaksana. Perhatian mereka mencakup pembagian kewenangan, mekanisme pengawasan, hubungan antara BGN dan pemerintah daerah, keterlibatan pemerintah kecamatan dan desa, koordinasi sektor pendidikan dan kesehatan, serta penggunaan data sebagai dasar pelaksanaan. Temuan ini menunjukkan bahwa tantangan implementasi MBG juga terletak pada kejelasan struktur dan tata kelola kelembagaan. Implementasi kebijakan selalu berlangsung dalam suatu pengaturan

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

institusional yang sekaligus membagi kekuasaan pengambilan keputusan dan menetapkan peran tertentu kepada organisasi pelaksana. Karena itu, kejelasan struktur implementasi bukan sekadar masalah teknis organisasi, tetapi menentukan siapa yang memiliki kapasitas dan tanggung jawab untuk bertindak ketika kebijakan dilaksanakan (Sager & Gofen 2022).

Dalam MBG, tantangan tersebut menjadi lebih kompleks karena fungsi gizi, pendidikan, pangan, kesehatan, pemerintahan daerah, keuangan, dan pelayanan operasional tidak berada dalam satu organisasi yang sama. Yusuf et al. (2026) yang menemukan bahwa BGN mempunyai kapasitas potensial yang relatif kuat secara formal karena ditopang mandat politik, kewenangan regulatif, dan sumber daya yang terpusat, tetapi masih terdapat kesenjangan antara kapasitas formal dan kapasitas implementasi aktual. Temuan mengenai koordinasi juga didukung penelitian Prasetyo et al. (2026) di Bojonegoro. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara SPPG dan sekolah harus dikelola melalui kejelasan alokasi peran, alur komunikasi, pengambilan keputusan, serta mekanisme pelaporan. Dengan demikian, koordinasi dalam pelaksanaan MBG tidak hanya berkaitan dengan komunikasi atau pertemuan antarinstansi, tetapi juga mencakup keselarasan peran dan tindakan antar lembaga/instansi. Hal ini meliputi kejelasan pengelolaan informasi, proses pengambilan keputusan, pelaksanaan tugas, pembagian tanggung jawab, serta mekanisme pertukaran informasi antarpelaksana.

Adapun untuk kelompok G4 memberikan sudut pandang paling dominan adalah implementasi teknis dan kualitas layanan, diikuti manfaat langsung bagi gizi dan ekonomi rumah tangga, ekonomi lokal dan rantai pasok, ketepatan sasaran dan pemerataan, kapasitas pelaksana dan pengawasan, serta anggaran dan adaptasi terhadap kondisi daerah. Temuan dari kelompok ini memperlihatkan bagaimana konsep-konsep abstrak tentang kapasitas pemerintah berubah menjadi persoalan yang sangat konkret di lapangan. Kualitas implementasi dipengaruhi oleh jarak antara dapur dan sekolah, jumlah porsi yang diproduksi, waktu distribusi, kualitas bahan pangan, kapasitas transportasi, profesionalitas tenaga, kemampuan monitoring, akses sekolah di wilayah terpencil, dan struktur biaya yang berbeda antardaerah. Kompleksitas implementasi MBG tidak hanya berasal dari banyaknya penerima manfaat, tetapi juga dari heterogenitas lingkungan implementasinya. Temuan ini penting untuk membedakan antara standardisasi hasil dan standardisasi proses. Para ahli pada kelompok daerah tidak selalu mempersoalkan keberadaan standar gizi nasional. Yang menjadi persoalan adalah apabila seluruh mekanisme operasional diasumsikan dapat bekerja secara sama pada wilayah dengan karakter geografis, akses pasar, biaya logistik, dan kapasitas kelembagaan yang berbeda. Desain program makanan sekolah perlu mempertimbangkan konteks, kemampuan institusional, mekanisme pemberian makanan, kapasitas pendanaan, dan kondisi rantai pasok. Program berskala nasional membutuhkan kapasitas untuk memperoleh dan mendistribusikan bahan makanan dalam jumlah besar, memastikan kualitas, serta mengelola sumber daya secara transparan (Khincha et al., 2022). Data wawancara memperlihatkan misalnya perhatian terhadap wilayah kepulauan, daerah terpencil, biaya distribusi, dan kebutuhan adaptasi pangan lokal. Frekuensi kata pada wawancara yang telah diolahdata menggunakan NVivo terlihat pada tabel 3

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

Tabel 2 Frekuensi Kata yang Berkaitan dengan Implementasi MBG

| Kata | Frekuensi | Kata | Frekuensi |
|---|---|---|---|
| MBG | 1.226 | Anggaran | 377 |
| Anak | 362 | Ekonomi | 333 |
| Pangan | 257 | Sasaran | 192 |
| Kerja | 182 | Dapur | 150 |
| Gizi | 133 | Koordinasi | 123 |
| Pengawasan | 103 | Kualitas | 100 |
| SDM | 94 | Lokal | 91 |
| Miskin dan prioritas | 178 | Tata kelola | 84 |

Sumber: Hasil Olahdata NVivo




Gambar 2 Word Cloud. Sumber: Hasil Olahdata Nvivo

Pelajaran dari evaluasi program makanan sekolah internasional juga menunjukkan bahwa ekspansi program sering membutuhkan pembangunan kapasitas secara bertahap. World Bank (2012) mencatat bahwa sejumlah negara menggunakan pilot dan perluasan bertahap untuk membangun sistem monitoring dan kapasitas implementasi sebelum model pengadaan baru diperbesar skalanya. Hal ini relevan dengan temuan para ahli mengenai variasi kesiapan SPPG dan daerah, meskipun konteks kelembagaan Indonesia tentu tidak identik dengan negara-negara yang menjadi objek studi tersebut. Pada saat yang sama, G4 juga memperlihatkan sisi manfaat langsung yang kuat. Para informan menggambarkan pengurangan pengeluaran keluarga, akses anak terhadap makanan yang lebih baik, potensi peningkatan kesiapan belajar, serta pembukaan lapangan kerja di sekitar SPPG. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa kritik terhadap implementasi tidak dapat dibaca sebagai penolakan terhadap tujuan program. Justru, sebagian

e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

besar kritik muncul karena para ahli melihat adanya manfaat yang perlu dijaga agar tidak berkurang akibat persoalan kualitas pelayanan.

MBG memiliki tujuan yang relatif mudah dipahami dan sumber daya yang besar, tetapi realisasi tujuan tersebut bergantung pada kemampuan sistem pemerintahan mengelola tahapan yang jauh lebih kompleks: penentuan penerima, pendanaan, pemilihan pelaksana, pengadaan bahan, produksi makanan, distribusi, keamanan pangan, koordinasi lembaga, pengawasan, pelaporan, serta evaluasi dampak. Hampir seluruh kelompok ahli mengakui manfaat program, tetapi pada saat yang sama menempatkan kualitas implementasi sebagai faktor yang menentukan apakah manfaat tersebut dapat diwujudkan. Kondisi tersebut dapat dipahami sebagai persoalan kesesuaian antara sumber daya dan kapasitas (Wu et al., 2015). Pemerintah dapat memiliki sumber daya finansial, kewenangan, struktur kelembagaan, dan dukungan kebijakan yang kuat, tetapi keberadaan sumber daya tersebut belum identik dengan kemampuan implementasi. Kapasitas baru terbentuk ketika sumber daya tersebut dapat dikombinasikan dengan kompetensi operasional, analitis, dan manajerial pada tingkat individu, organisasi, dan sistem. Temuan penelitian memperlihatkan bahwa kesiapan institusi menjadi penghubung antara hampir seluruh tantangan, terlihat pada tabel 3. Persoalan koordinasi pada akhirnya bergantung pada kemampuan institusi membangun mekanisme hubungan antarlembaga. Persoalan keamanan pangan bergantung pada kapasitas institusi memastikan kompetensi tenaga, SOP, pengawasan, dan akuntabilitas. Ketepatan sasaran bergantung pada kemampuan organisasi mengelola dan menggunakan data. Efisiensi anggaran bergantung pada kemampuan organisasi menerjemahkan dana menjadi pelayanan. Bahkan dampak ekonomi lokal juga bergantung pada bagaimana institusi mendesain dan mengawasi pengadaan serta rantai pasok.

Tabel 3 Temuan Utama Implementasi MBG Menurut Kelompok Ahli

| Kelompok Ahli | Temuan/Permasalahan Utama |
|---|---|
| G1 Ekonomi & Industri | Tata kelola implementasi, dampak ekonomi, efisiensi anggaran, dan rantai pasok. |
| G2 Sosial & Kesehatan | Keamanan pangan, kualitas gizi, kapasitas SPPG, SDM, SOP, dan pengawasan. |
| G3 Pemerintahan & Kebijakan Publik | Kesiapan institusi, koordinasi pusat–daerah, data/targeting, anggaran, dan pembagian kewenangan. |
| G4 Daerah & Praktisi Lapangan | Implementasi teknis, distribusi, kualitas layanan, pemerataan, logistik, dan adaptasi wilayah. |

Sumber: Hasil Olahdata (2026)

Rekomendasi Kebijakan. Berdasarkan temuan tersebut, implikasi kebijakan dapat dirumuskan sebagai sejumlah opsi penguatan tata kelola, bukan sebagai satu model tunggal yang harus diterapkan. Fokus pertama adalah penguatan kesiapan institusi sebelum dan selama ekspansi layanan. Hal ini mencakup kejelasan fungsi antara BGN, pemerintah daerah, SPPG, sekolah, sektor kesehatan, dan aktor terkait; standar kompetensi pelaksana; kesiapan SOP; sarana-prasarana; serta mekanisme pengawasan yang tidak berhenti pada pemeriksaan awalserta evaluasi BPKP mengenai pentingnya kapasitas organisasi, SDM, SOP, pengawasan, dan

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

kesiapan operasional.

Implikasi kedua berkaitan dengan koordinasi multilevel. Temuan penelitian menunjukkan kebutuhan terhadap mekanisme yang mampu menghubungkan pengambilan keputusan pusat dengan pengetahuan dan kapasitas pemerintah daerah. Salah satu opsi tata kelola adalah memperjelas matriks kewenangan, aliran informasi, mekanisme pelaporan, dan prosedur penanganan masalah antarorganisasi. Pemerintah daerah tidak hanya diposisikan sebagai penerima informasi, tetapi menjadi bagian dari sistem koordinasi sesuai fungsi dan kewenangannya. Data Kemendagri mengenai pelaporan daerah serta penelitian koordinasi SPPG-sekolah menunjukkan bahwa integrasi informasi merupakan komponen penting dalam model tersebut (Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah, 2026).

Implikasi ketiga berkaitan dengan pengelolaan anggaran. Hasil wawancara menunjukkan perlunya menghubungkan indikator penyerapan dan jumlah penerima dengan indikator capaian dan kualitas. Pilihan kebijakan pada area ini dapat mencakup penguatan evaluasi biaya per layanan, variasi biaya antarwilayah, keamanan pangan, ketepatan distribusi, manfaat gizi, dan keterkaitan ekonomi lokal. Pendekatan tersebut memungkinkan analisis anggaran bergerak dari pertanyaan "berapa banyak dana digunakan" menuju "apa hasil yang diperoleh dari sumber daya tersebut". Perspektif ini sesuai dengan temuan Kausar (2026) dan evaluasi BPKP Provinsi Maluku Utara (2026) yang sama-sama menempatkan akuntabilitas fiskal bersama dengan kualitas implementasi.

Implikasi keempat adalah kebutuhan membedakan antara standar nasional dan mekanisme implementasi lokal. Standar keamanan pangan, kecukupan gizi, akuntabilitas, dan kualitas layanan memerlukan konsistensi, tetapi pola distribusi, sumber pangan, organisasi pengadaan, dan kebutuhan logistik dapat memerlukan adaptasi. Pilihan kebijakan pada area tersebut perlu mempertimbangkan trade-off antara konsistensi standar dan fleksibilitas lokal, terutama bagi daerah kepulauan, 3T, dan wilayah dengan rantai pasok yang berbeda.

Implikasi terakhir berkaitan dengan tata kelola rantai pasok. Jika salah satu sasaran tambahan MBG adalah menghasilkan manfaat ekonomi lokal, maka mekanisme pengadaan perlu memiliki kemampuan untuk mengukur bukan hanya ketersediaan barang, tetapi juga struktur pemasok, keterlibatan UMKM dan produsen lokal, kestabilan harga, dan risiko konsentrasi pasar. Literatur World Bank dan WFP menunjukkan bahwa program makanan sekolah berbasis pengadaan lokal dapat menghasilkan manfaat ekonomi, tetapi memerlukan transparansi, monitoring, serta kapasitas organisasi agar manfaat tersebut tidak berhenti pada pemasok tertentu.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tantangan MBG lebih tepat dipahami sebagai tantangan kapasitas manajemen sektor publik daripada sekadar persoalan teknis penyediaan makanan. Besarnya skala program mempertemukan persoalan kelembagaan, anggaran, koordinasi, SDM, keamanan pangan, distribusi, data, dan rantai pasok dalam satu sistem implementasi. Karena itu, manfaat gizi, sosial, maupun ekonomi yang diharapkan dari MBG sangat bergantung pada kemampuan pemerintah membangun kapasitas pada keseluruhan rantai tersebut. Temuan ini memperkuat kerangka Wu et al. (2015) bahwa keberhasilan kebijakan

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

memerlukan kombinasi antara kompetensi dan sumber daya pada tingkat individu, organisasi, dan sistem. Pada kasus MBG, tantangan utamanya bukan ketiadaan tujuan ataupun sumber daya, melainkan kapasitas institusi dan manajerial dikembangkan agar sumber daya yang tersedia dapat diterjemahkan menjadi pelayanan publik yang konsisten, aman, akuntabel, adaptif terhadap variasi wilayah, dan mampu menghasilkan manfaat yang diharapkan.

## 5. Kesimpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tantangan utama implementasi Program Makan Bergizi Gratis tidak hanya terletak pada aspek teknis penyediaan makanan, tetapi terutama pada kapasitas manajerial sektor publik dalam mengelola program berskala besar dan lintas aktor. Berdasarkan pandangan empat kelompok ahli, persoalan yang paling menonjol mencakup kesiapan institusi dan koordinasi antarorganisasi, pengelolaan anggaran dan sumber daya, kapasitas pelaksana dan pengawasan, kompleksitas operasional dan keamanan pangan, ketepatan sasaran dan pemerataan, serta pengelolaan rantai pasok dan adaptasi terhadap karakteristik wilayah. Meskipun setiap kelompok ahli memiliki penekanan yang berbeda, terdapat pola yang konsisten bahwa persoalan utama MBG bukan terletak pada penerimaan terhadap tujuan program, tetapi pada bagaimana kebijakan nasional tersebut diterjemahkan menjadi layanan yang aman, tepat sasaran, merata, efisien, dan mampu memberikan manfaat secara berkelanjutan.

Temuan penelitian juga memperlihatkan bahwa kesiapan institusi dan anggaran merupakan dua isu yang paling kuat dalam dimensi implementabilitas, terutama pada kelompok pemerintahan dan kebijakan publik. Namun, kedua aspek tersebut tidak berdiri sendiri. Kesiapan institusi berkaitan dengan kejelasan pembagian kewenangan, kapasitas SDM, SOP, koordinasi pusat–daerah, pengawasan, penggunaan data, dan akuntabilitas pelaksana, sedangkan anggaran berkaitan dengan kemampuan pemerintah mengalokasikan, mengendalikan, dan mengubah sumber daya fiskal menjadi pelayanan publik yang menghasilkan manfaat. Dengan demikian, tantangan implementasi MBG mencerminkan adanya kebutuhan untuk memperkuat kapasitas organisasional, koordinatif, operasional, analitis, pengelolaan sumber daya, dan adaptif dalam manajemen sektor publik.

Secara keseluruhan, penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan MBG tidak cukup ditentukan oleh besarnya anggaran, luasnya cakupan penerima, ataupun keberadaan struktur kelembagaan formal. Faktor yang lebih menentukan adalah kemampuan sistem pemerintahan mengintegrasikan sumber daya, aktor, informasi, prosedur, dan mekanisme pengawasan ke dalam satu proses pelayanan yang konsisten. Perbedaan fokus antarkelompok ahli G1 pada tata kelola dan dampak ekonomi, G2 pada keamanan pangan dan kesehatan, G3 pada kesiapan institusi, koordinasi, data dan anggaran, serta G4 pada implementasi teknis dan realitas lapangan pada akhirnya mengarah pada satu benang merah yang sama, yaitu kesenjangan antara skala dan kompleksitas program dengan kapasitas implementasi yang tersedia.

Implikasinya, penguatan MBG perlu diarahkan tidak hanya pada perluasan jumlah SPPG atau penerima manfaat, tetapi juga pada peningkatan kesiapan institusi pelaksana, kejelasan kewenangan pusat dan daerah, peningkatan kompetensi SDM, penguatan pengawasan dan

jaminan kualitas, integrasi data, serta pengelolaan anggaran yang lebih berorientasi pada hasil. Di saat yang sama, fleksibilitas implementasi perlu tetap diberikan agar pola distribusi, rantai pasok, dan pemanfaatan pangan lokal dapat disesuaikan dengan karakteristik wilayah tanpa mengurangi standar gizi, keamanan pangan, dan akuntabilitas program. Dengan penguatan tersebut, MBG dapat dikelola tidak hanya sebagai program distribusi makanan, tetapi sebagai program publik yang membutuhkan kapasitas manajemen lintas organisasi dan lintas tingkat pemerintahan.

Penelitian ini masih terbatas pada analisis perspektif para ahli dan belum mengevaluasi secara langsung kinerja operasional MBG pada setiap daerah atau SPPG. Oleh karena itu, penelitian lanjutan dapat memperluas analisis melalui studi komparatif antardaerah, pengukuran kapasitas institusi pelaksana, maupun integrasi data kualitatif dan kuantitatif untuk menilai hubungan antara kesiapan institusi, pengelolaan anggaran, dan kualitas implementasi MBG.

**Referensi**

Badan Gizi Nasional. (2026). MBG 2026 Targetkan 82,9 Juta Penerima, Fondasi Indonesia Emas. In *Badan Gizi Nasional*. Badan Gizi Nasional. https://www.bgn.go.id/news/berita/mbg-2026-targetkan-829-juta-penerima-fondasi-indonesia-emas

BPKP Provinsi Maluku Utara. (2026). BPKP Evaluasi Tata Kelola Program MBG di 22 SPPG di Maluku Utara. In *Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan*. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. https://bpkp.go.id/id/unitKerja/48/berita/QZQ0/bpkp-evaluasi-tata-kelola-program-mbg-di-22-sppg-di-maluku-utara

Bradshaw, C., Atkinson, S., & Doody, O. (2017). Employing a Qualitative Description Approach in Health Care Research. *Global Qualitative Nursing Research*, *4*, 2333393617742282. https://doi.org/10.1177/2333393617742282

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, *3*(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Bundy, D. A. P., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M., & Drake, L. (2009). Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector. In *Directions in Development: Human Development*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7974-5

Castelnovo, W., & Sorrentino, M. (2018). Engaging with complexity in a public programme implementation. *Public Management Review*, *20*(7), 1013–1031. https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1364406

Casula, M. (2024). How different multilevel and multi-actor arrangements impact policy implementation: evidence from EU regional policy. *Territory, Politics, Governance*, *12*(7), 1048–1072. https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2061590

Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah, K. D. N. (2026). Kemendagri Perkuat Peran Daerah dalam Program Makan Bergizi Gratis. In *Direktorat Jenderal Bina Pembangunan*

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

*Daerah*. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. https://bangda.kemendagri.go.id/berita/baca_kontent/1631/kemendagri_perkuat_peran_daerah_dalam_program_makan_bergizi_gratis

Fereday, Jennifer, & Muir-Cochrane, Eimear. (2006). Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development. *International Journal of Qualitative Methods*, *5*(1), 80–92. https://doi.org/10.1177/160940690600500107

Howlett, M., & Ramesh, M. (2014). The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, *33*(4), 317–327. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.002

Imperial, M. T. (2021). Implementation Structures: The Use of Top-Down and Bottom-Up Approaches to Policy Implementation. *Handbook of Public Policy Implementation*, 0. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1750

Karyono, A. N., Sado, A., Islugin, I., & Kamil, M. (2026). Program Makan Bergizi Gratis Sebagai Agenda Pembangunan SDM: Analisis Implementasi Kebijakan dan Kapasitas Administrasi Publik. *Jurnal Multidisipliner Kapalamada*, *5*(02 SE-Articles), 491–506. https://doi.org/10.62668/kapalamada.v5i02.2523

Kausar, R. (2026). When Political Promises Become a Fiscal Burden: An Analysis of the Implementation of Indonesia's Free Nutritious Meals Program. *Journal of Public Policy, Governance and Local Government* , *1*(3 SE-Articles), 155–166. https://doi.org/10.26740/jppglg.v1i3.54755

Kementerian Keuangan RI. (2025). APBN 2026 Motor Menuju Pertumbuhan Berkelanjutan. In *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/rapur-apbn26-motor-pertumbuhan

Khincha, R., Kondylis, F., Lombardini, S., Zwager, A., & Heirman, J. (2022). Four lessons from a year of the World Food Programme's School-Based Programme Impact Evaluation Window. In *World Bank Blogs: Let's Talk Development*. World Bank. https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/four-lessons-year-world-food-programmes-school-based-programme-impact-evaluation

Liguori, J., Osei-Kwasi, H. A., Savy, M., Nanema, S., Laar, A., & Holdsworth, M. (2024). How do publicly procured school meals programmes in sub-Saharan Africa improve nutritional outcomes for children and adolescents: a mixed-methods systematic review. *Public Health Nutrition*, *27*(1), e213. https://doi.org/DOI: 10.1017/S1368980024001939

Murphy, J., Rhodes, M. L., Meek, J. W., & Denyer, D. (2017). Managing the Entanglement: Complexity Leadership in Public Sector Systems. *Public Administration Review*, *77*(5), 692–704. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.12698

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

Muthalib, H., & Adnan, M. F. (2026). The Coordination of the Implementation of the Free Nutritional Meal Program in Kindergarten and Elementary Schools at the Laboratory Development of Universitas Negeri Padang. *TOFEDU: The Future of Education Journal*, *5*(1), 716–723. https://doi.org/10.61445/tofedu.v5i1.1632

O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2011). *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*. Cambridge University Press. https://books.google.co.id/books?id=UsJNLe0tkAEC

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis (2025). https://peraturan.bpk.go.id/Read/406643/Perpres Nomor 115 Tahun 2025.pdf

Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, *34*(3–4), 219–228. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005

Prasetyo, D., Arianto, O. D., Firmannandya, A., & Putranto, T. D. (2026). School SPPG Coordination in Indonesia's Free Nutritious Meal Program (MBG): A Case Study in Bojonegoro, East Java. *Jurnal Bina Praja*, *18*(1 SE-Original Research Article), 19–34. https://doi.org/10.21787/jbp.18.2026.2955

Purnawati, L., Nurhalisha, E. V. B., Rosidah, M., Ningtyas, N. F. W., & Kurniawan, A. A. (2026). Program Makan Bergizi Gratis Sebagai Instrumen Kebijakan Publik: Studi Implementasi Di Desa Jatimulyo. *Governance, JKMP (Governance, Jurnal Kebijakan & Manajemen Publik)*, *16*(1), 65–71. https://doi.org/https://doi.org/10.38156/gjkmp.v16i1.406

Sager, F., & Gofen, A. (2022). The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation. *Governance*, *35*(2), 347–364. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/gove.12677

Sandelowski, M. (2000). Whatever happened to qualitative description? *Research in Nursing & Health*, *23*(4), 334–340. https://doi.org/https://doi.org/10.1002/1098-240X(200008)23:4<334::AID-NUR9>3.0.CO;2-G

Sangaji, A. C., Megafajari, D., & Madhakomala, R. (2026). *Collaborative Management Model in the Implementation of Indonesian's Makan Bergizi Gratis ( MBG ) Program in Schools*. *6*(11).

Tristiya, K. G., & Achidsti, A. (2026). Implementasi Program Makan Bergizi Gratis: Studi Kasus di Kota Yogyakarta. *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, *11*(1). https://doi.org/https://doi.org/10.14710/jiip.v11i1.30499

World Bank. (2012). What Matters Most for School Health and School Feeding: A Framework Paper. In *Systems Approach for Better Education Results (SABER) Working Paper Series* (Issue 3). World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/197681468331747243/pdf/799080WP0Frame0Box0379795B00PUBLIC0.pdf

FMI Jawa Timur XVIII 2026
e-ISSN: 3026-4499
Vol. 4
20-22 Oktober 2026

World Food Programme. (2024). *Summary of Evaluation Evidence: Home-Grown School Feeding*. World Food Programme (WFP). https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000161452/download/

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, *34*(3–4), 165–171. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001

Yusuf, F. N., Miftah, A. Z., Utami, S. B., & Yusuf, N. F. (2026). Kapasitas Organisasi Badan Gizi Nasional: Pilar Baru Tata Kelola Gizi di Indonesia. *JANE (Jurnal Administrasi Negara)*, *17*(2), 310–319.

**Copyrights**

Copyright for this article is retained by the author(s), with first publication rights granted to the journal.

This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)