

## PROGRAM NASIONAL DALAM SISTEM DESENTRALISASI: DINAMIKA TATA KELOLA KEBIJAKAN MAKAN BERGIZI GRATIS DI DAERAH

Neneng Sobibatu Rohmah<sup>a</sup>, Chanifia Izza Millata<sup>b</sup>, Titis Perdani<sup>c</sup>, Dimas Purbo Pambudi<sup>d</sup>, Muhammad Riyan Fitria Ramdlani<sup>e</sup>, Nadhira Shania Tabrizia Azis<sup>f</sup>

<sup>abcdef</sup>Ilmu Politik, FISIP, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, Indonesia

E-mail: neneng.sobibatu@unsoed.ac.id

### ABSTRAK

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan kebijakan nasional yang bertujuan meningkatkan status gizi masyarakat dan kualitas sumber daya manusia, khususnya kelompok rentan kurang gizi. Dalam konteks desentralisasi, implementasi MBG di daerah menghadapi ketegangan antara standarisasi kebijakan nasional dan kebutuhan fleksibilitas lokal. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi MBG dalam relasi pusat–daerah untuk menilai apakah program ini memperkuat atau melemahkan desentralisasi, mengidentifikasi peran pemerintah daerah, dan menilai pengaruh kapasitas daerah terhadap keberhasilan program. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus komparatif melalui studi literatur pada berbagai daerah dengan karakteristik kapasitas yang berbeda. Penelitian ini menggunakan teori desentralisasi yang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli (1983) untuk menganalisis pelimpahan kewenangan, kapasitas kelembagaan, serta dinamika hubungan pusat–daerah dalam implementasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program MBG cenderung memperkuat sentralisasi dalam tata kelola kebijakan nasional, sementara keberhasilannya sangat ditentukan oleh kapasitas daerah dan efektivitas koordinasi pusat–daerah. Oleh karena itu, diperlukan model desentralisasi adaptif melalui pembagian kewenangan yang lebih jelas, penguatan kapasitas daerah, dan fleksibilitas kebijakan berbasis kebutuhan lokal agar tujuan nasional penurunan stunting dan peningkatan gizi dapat tercapai secara lebih efektif dan merata.

**Kata Kunci:** Makan Bergizi Gratis, Desentralisasi, Otonomi Daerah, Kapasitas Daerah, Implementasi Kebijakan.

### ABSTRACT

*Makan Bergizi Gratis (MBG) is a national policy aimed at improving the nutritional status of the population and the quality of human resources, particularly among groups vulnerable to malnutrition. In the context of decentralization, the implementation of MBG at the local level faces a tension between national policy standardization and the need for local flexibility. This study aims to analyze the implementation of the MBG within the central–local government relationship to assess whether this program strengthens or weakens decentralization, identify the role of local governments, and evaluate the influence of local capacity on the program's success. The study employs a qualitative approach with a comparative case study design through a literature review of various regions with differing capacity characteristics. This study utilizes the decentralization theory proposed by Cheema and Rondinelli (1983) to analyze the devolution of authority, institutional capacity, and the dynamics of central–regional relationships in policy implementation. Research findings indicate that the MBG program tends to reinforce centralization in national policy governance, while its success is largely determined by local capacity and the effectiveness of central–local coordination. Therefore, an adaptive decentralization model is needed, involving a clearer division of authority, strengthening of local capacity, and policy flexibility based on local needs, so that the national goals of reducing stunting and improving nutrition can be achieved more effectively and equitably.*

**Keywords:** *Makan Bergizi Gratis, Decentralization, Regional Autonomy, Regional Capacity, Policy Implementation.*

\* Corresponding Author.

E-mail: neneng.sobibatu@unsoed.ac.id

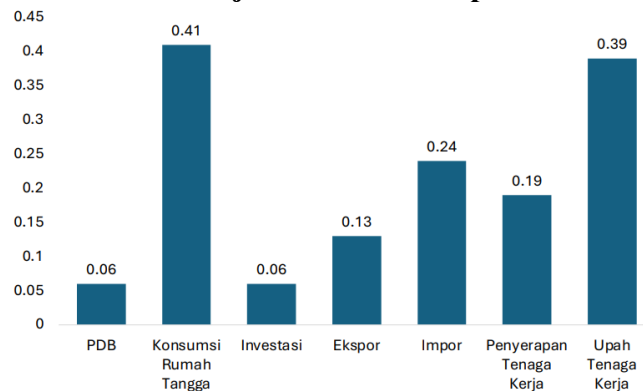
## PENDAHULUAN

Badan Gizi Nasional (BGN) dibentuk melalui Perpres No. 83 Tahun 2024 dengan tugas utama memenuhi gizi nasional. Program utamanya, Makan Bergizi Gratis (MBG), mendukung RPJMN 2025–2029 dengan menyediakan makanan bergizi bagi kelompok rentan seperti balita, anak sekolah, ibu hamil, dan ibu menyusui guna menekan stunting dan malnutrisi (Kedeputian Sistem dan Tata Kelola Badan Gizi Nasional, 2025). Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi MBG dalam kerangka desentralisasi, khususnya terkait dampaknya terhadap praktik desentralisasi, peran pemerintah daerah, dan pengaruh kapasitas daerah terhadap keberhasilan program. Selain itu, penelitian ini juga mengkaji koordinasi kelembagaan di tingkat lokal dan variasi implementasi antar daerah berdasarkan perbedaan kapasitas, sumber daya, dan konteks lokal.

Berdasarkan data Survei Status Gizi Indonesia 2024, menunjukkan bahwa status gizi balita di Indonesia mengalami perbaikan, terutama pada penurunan stunting dari 37,6% (2013) menjadi 19,8% (2024). Namun, masalah gizi akut seperti *wasting* dan *underweight* masih tinggi, dan mulai muncul *overweight* yang mencerminkan beban ganda malnutrisi (Kementerian Kesehatan, 2024). Meskipun terjadi penurunan secara nasional, disparitas antar daerah masih terlihat signifikan, di mana beberapa provinsi seperti Bali mencatat angka stunting jauh lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional, sementara daerah lain masih berada di atas angka tersebut (Kemenkes BKPK, 2025).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun perbaikan status gizi telah terjadi, masih terdapat disparitas antar daerah yang mengindikasikan adanya perbedaan kapasitas dan efektivitas implementasi kebijakan di tingkat lokal. Hal ini menjadi relevan dalam konteks pelaksanaan program Makan Bergizi Gratis (MBG), yang merupakan program nasional tapi diimplementasikan di daerah. Dengan demikian, permasalahan ini tidak hanya berkaitan dengan aspek gizi, tetapi juga menyangkut bagaimana tata kelola desentralisasi berjalan, khususnya terkait peran pemerintah daerah, kapasitas institusional, dan pola koordinasi lintas sektor dalam mendukung keberhasilan program.

**Gambar 1. Dampak Alokasi Belanja MBG Terhadap Ekonomi Makro Indonesia**



Sumber: (Institute for Development of Economics and Finance, 2024)

Implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) membuka peluang strategis yang signifikan dalam kerangka pembangunan sosial dan penguatan tata kelola publik di Indonesia. Hal ini tercermin dalam Gambar 1 yang menunjukkan bahwa alokasi belanja MBG memiliki efek pengganda (*multiplier effect*) terhadap perekonomian nasional, baik melalui peningkatan konsumsi rumah tangga, penciptaan lapangan kerja, maupun perputaran ekonomi di sektor pangan. Belanja pemerintah dalam program ini tidak hanya berdampak pada peningkatan status gizi masyarakat, tetapi juga mendorong aktivitas ekonomi di berbagai sektor yang terkait dengan rantai pasok pangan.

Sejalan dengan itu, sejumlah kajian domestik menunjukkan bahwa implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) membuka peluang strategis yang signifikan dalam kerangka pembangunan sosial dan penguatan tata kelola publik di Indonesia. Sejumlah kajian domestik menunjukkan bahwa program ini berpotensi tidak hanya meningkatkan status gizi masyarakat, tetapi juga mendorong penguatan ekonomi lokal melalui melibatkan UMKM penyedia bahan pangan

serta penciptaan rantai pasok berbasis daerah (Bappenas, 2024). Manfaat yang dirasakan oleh pelaku UMKM, sebagaimana tercermin dalam pelaksanaan Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG), menunjukkan bahwa lembaga ini memiliki peran strategis tidak hanya sebagai pelaksana distribusi program MBG, tetapi juga sebagai instrumen pemberdayaan ekonomi lokal melalui melibatkan pelaku usaha daerah dalam rantai pasok pangan (Saepuloh & Hilmi, 2026).

Selain itu, MBG dapat menjadi instrumen untuk memperkuat integrasi kebijakan lintas sektor, khususnya antara bidang kesehatan, pendidikan, dan perlindungan sosial, yang berkontribusi terhadap pembangunan sumber daya manusia (Ratih & Maria, 2025). Dalam konteks desentralisasi, peluang ini juga membuka ruang bagi pemerintah daerah untuk berinovasi dalam tata kelola distribusi dan pendataan penerima manfaat berbasis kearifan lokal, yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran program (Kedeputusan Sistem dan Tata Kelola Badan Gizi Nasional, 2025). Dengan dukungan tata kelola yang transparan dan partisipatif, MBG berpotensi menjadi katalis dalam reformasi pelayanan publik sekaligus memperkuat kapasitas kelembagaan di tingkat daerah.

Ditengah berbagai peluang tersebut, implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) juga menghadapi tantangan serius. Tantangan dalam pengimplementasian MBG di daerah, yaitu minimnya infrastruktur sekolah terutama di wilayah 3T, kapasitas SDM pelaksana yang belum merata, dan akurasi data penerima manfaat. Selain itu, lemahnya koordinasi antarinstansi, sistem pelaporan yang rumit, dan pengawasan pengadaan yang belum transparan hingga korupsi meningkatkan risiko ketidakefektifan program. Oleh karena itu, keberhasilan MBG sangat bergantung pada penguatan tata kelola, transparansi data, dan sistem pengawasan yang terintegrasi (Zulaika et al., 2025).

Program MBG berkaitan erat dengan desentralisasi karena sebagai kebijakan nasional, keberhasilannya sangat bergantung pada kapasitas dan peran pemerintah daerah dalam urusan pemerintahan konkuren. Dalam praktiknya, program ini menyoroti persoalan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta ketimpangan kapasitas daerah dari sisi fiskal, SDM, dan infrastruktur. Hal tersebut mencerminkan kompleksitas relasi pusat–daerah dalam sistem desentralisasi Indonesia. Akibatnya, pemerintah daerah kerap lebih fokus pada penyesuaian regulasi dan koordinasi antarinstansi daripada substansi program, sehingga memicu ketimpangan implementasi dan berpotensi menghambat pencapaian tujuan nasional dalam penurunan stunting dan peningkatan gizi.

Kondisi tersebut mencerminkan dua tantangan struktural dalam implementasi MBG. *Pertama*, kebijakan MBG cenderung memperkuat sentralisasi karena kendali utama berada pada Badan Gizi Nasional, sehingga ruang diskresi daerah menjadi terbatas dan peran pemerintah daerah lebih sebagai pelaksana teknis daripada pengambil keputusan strategis. *Kedua*, ketimpangan kapasitas daerah dari aspek fiskal, SDM, dan infrastruktur menimbulkan *multi-speed governance*, koordinasi kelembagaan masih lemah dan fragmentatif. Dengan demikian, desain MBG yang sentralistik justru berbenturan dengan realitas kapasitas daerah yang sangat beragam sehingga implementasinya berpotensi tidak merata dan tujuan program sulit tercapai secara optimal.

Penelitian terdahulu dengan judul *Analisis Implementasi Program Makan Gizi Gratis 2025: Studi Literatur Dilema Efektifitas dan Kualitas*. Penelitian ini mengkaji efektivitas dari program MBG yang masih terdapat beberapa kendala, seperti kesiapan infrastruktur, koordinasi antarinstansi, serta mekanisme pengawasan di tingkat daerah (Mulyani & Maifizar, 2025). Penelitian selanjutnya berjudul *Kyushoku di Jepang Sebagai Referensi Program Makan Bergizi Gratis di Indonesia*, menjelaskan program Kyushoku di Jepang menunjukkan bahwa keberhasilan program makan bergizi ditopang oleh regulasi yang kuat, sistem pelaksanaan yang mapan, keterlibatan ahli gizi, dan integrasi dengan pendidikan gizi di sekolah. Temuan ini juga menegaskan bahwa meskipun terdapat standar nasional, implementasi tetap memerlukan fleksibilitas sesuai kondisi daerah. Studi tersebut menjadi rujukan penting bagi MBG di Indonesia, terutama dalam menyeimbangkan standarisasi kebijakan dan adaptasi lokal (Aulia, 2025).

Sementara itu, artikel dengan judul *Implementasi Program Makan Bergizi Gratis dalam Peningkatan Efektivitas Proses Pembelajaran di Sekolah Dasar*. Menjelaskan bahwa,

implementasi MBG di sekolah berpengaruh positif terhadap efektivitas proses pembelajaran. Asupan gizi yang diberikan sebelum belajar meningkatkan konsentrasi, partisipasi, dan motivasi siswa, sekaligus memperkuat nilai karakter seperti disiplin, kebersihan, dan kebersamaan. Temuan ini menunjukkan bahwa MBG tidak hanya berdampak pada aspek gizi, tetapi juga mendukung kualitas lingkungan belajar yang lebih kondusif (Risnawati et al., 2026).

Penelitian terdahulu tentang MBG masih memiliki sejumlah keterbatasan. Terdapat *evidence gap* karena temuan dampak program belum konsisten, serta *knowledge gap* karena minim kajian yang mengaitkan MBG dengan desentralisasi. Selain itu, *practical gap* menunjukkan ketidaksesuaian antara desain kebijakan dan praktik di lapangan yang masih terfragmentasi. Dari sisi metode, studi sebelumnya didominasi pendekatan kualitatif (*methodological gap*) dan didukung data terbatas (*empirical gap*) sehingga generalisasi lemah. Secara teoretis, penggunaan kerangka desentralisasi dan *collaborative governance* juga masih minim (*theoretical gap*), serta cakupan aktor penelitian belum komprehensif (*population gap*). Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis implementasi MBG dalam perspektif desentralisasi, kapasitas daerah, dan koordinasi lintas sektor.

Penelitian ini berargumen bahwa keberhasilan kebijakan nasional tidak hanya ditentukan oleh pelimpahan kewenangan, tetapi oleh pembagian peran yang adaptif antara pusat dan daerah. Kapasitas pemerintah daerah, seperti SDM, kelembagaan, dan fiskal menjadi kunci dalam menjembatani kesenjangan antara desain dan implementasi kebijakan. Argumen tersebut sekaligus memperluas temuan sebelumnya yang menyatakan bahwa keberhasilan desentralisasi sangat bergantung pada kapasitas institusional dan efektivitas koordinasi pusat–daerah sehingga pelimpahan kewenangan saja tidak cukup tanpa kesiapan sistem pendukung yang memadai (Suriadi et al., 2024). Kontribusi utama penelitian ini adalah mengaitkan MBG dengan konsep desentralisasi adaptif, untuk menjelaskan variasi implementasi sekaligus menegaskan pentingnya keseimbangan antara kontrol pusat dan diskresi daerah.

Penelitian ini merumuskan lima pertanyaan utama terkait implementasi MBG dalam kerangka desentralisasi, yaitu dampak terhadap praktik desentralisasi, peran pemerintah daerah, pengaruh kapasitas daerah, pola koordinasi kelembagaan, serta potensi variasi implementasi antar daerah. Tujuan penelitian adalah menganalisis aspek-aspek tersebut untuk memahami hubungan antara desain kebijakan dan realitas implementasi. Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan konsep desentralisasi adaptif. Secara praktis, hasilnya diharapkan menjadi rekomendasi bagi perumusan tata kelola MBG yang lebih responsif, melalui penguatan koordinasi, kejelasan kewenangan dan pembiayaan, serta fleksibilitas bagi daerah. Penelitian ini juga diharapkan memperkaya kajian kebijakan publik dan menjadi rujukan bagi pemerintah dalam merancang kebijakan yang lebih adaptif, kolaboratif, dan inklusif, sehingga implementasi program nasional dapat berjalan lebih efektif, merata, dan berkelanjutan.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan jenis penelitian kualitatif dengan desain studi kasus komparatif. Pendekatan kualitatif digunakan karena memberikan ruang bagi peneliti untuk memahami fenomena secara mendalam, menyeluruh, dan sesuai dengan konteks yang melingkupinya. Sementara itu, desain studi kasus komparatif dipilih agar peneliti dapat menelaah persamaan serta perbedaan yang muncul antar kasus yang diteliti (Kurniawan et al., 2026). Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus komparatif untuk menganalisis implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) pada beberapa daerah dengan karakteristik kapasitas yang berbeda. Pendekatan ini dipilih karena mampu menangkap dinamika hubungan pusat–daerah, variasi kapasitas fiskal dan kelembagaan, dan konteks sosial-politik lokal yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Melalui perbandingan antar kasus, penelitian ini bertujuan mengidentifikasi faktor-faktor yang memperkuat maupun melemahkan praktik desentralisasi dalam pelaksanaan program nasional.

Penelitian ini menggunakan jenis deskriptif-analitis untuk memahami dinamika implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) dalam kerangka desentralisasi, dengan teknik

pengumpulan data berupa studi dokumentasi dan studi literatur yang memanfaatkan sumber sekunder, seperti dokumen kebijakan, laporan resmi pemerintah, artikel jurnal ilmiah, laporan lembaga non-pemerintah, dan publikasi media kredibel. Jenis data yang digunakan meliputi data sekunder, seperti data kebijakan, data konseptual dari teori dan penelitian terdahulu, dan data empiris deskriptif dari laporan implementasi dan studi kasus di berbagai daerah. Selanjutnya, analisis data dilakukan menggunakan teknik analisis interaktif yang mengacu pada model Miles & Huberman melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan dan verifikasi untuk mengidentifikasi pola, hubungan, dan temuan utama yang relevan (Qomaruddin & Sa'diyah, 2024). Adapun tahapan penelitian dilakukan secara sistematis mulai dari identifikasi masalah dan perumusan fokus penelitian, studi literatur untuk membangun kerangka teoritis, pengumpulan data melalui penelusuran dokumen dan sumber sekunder, analisis data menggunakan model interaktif hingga penarikan kesimpulan dan penyusunan rekomendasi kebijakan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Desentralisasi dan Implementasi Kebijakan Nasional

Menurut Cheema dan Rondinelli, desentralisasi merupakan proses pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, terutama dalam aspek pengambilan keputusan, perencanaan, serta pengelolaan sumber daya. Dalam konteks Indonesia, kebijakan desentralisasi diarahkan untuk memperkuat demokratisasi sekaligus meningkatkan efisiensi pelayanan publik. Namun demikian, teori ini menegaskan bahwa keberhasilan desentralisasi sangat bergantung pada kesiapan kelembagaan, kualitas sumber daya manusia, dan sistem pengawasan yang memadai agar pelaksanaannya tidak menimbulkan penyimpangan (Cheema & Rondinelli, 1983, dalam Fahlevy & Burhanudin, 2022).

Menurut Manan, otonomi daerah dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu otonomi luas dan otonomi terbatas. Otonomi terbatas terlihat ketika urusan pemerintahan daerah ditetapkan secara kategoris, sistem pengawasan dijalankan secara ketat sehingga daerah otonom kehilangan kemandiriannya dalam mengatur dan mengurus pemerintahan, serta hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menimbulkan keterbatasan dalam penghimpunan pendapatan asli daerah. Kondisi tersebut pada akhirnya membatasi ruang gerak daerah dalam menjalankan otonominya secara optimal (Manan, 2001, dalam Arifin, 2024).

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diunggah oleh (Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), 2014) adalah undang-undang yang mengatur susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. UU ini membagi urusan pemerintahan menjadi tiga jenis. *Pertama*, urusan absolut, yaitu kewenangan penuh pemerintah pusat seperti politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. *Kedua*, urusan konkuren, yakni urusan yang dibagi antara pusat dan daerah sebagai dasar otonomi daerah, meliputi urusan wajib dan pilihan sesuai potensi masing-masing daerah. *Ketiga*, urusan pemerintahan umum, yaitu kewenangan presiden yang dilaksanakan oleh kepala daerah sebagai wakil pemerintah pusat untuk menjaga persatuan, stabilitas, dan koordinasi pemerintahan di daerah.

Dibidang keuangan dan pembangunan, daerah memiliki kewenangan mengelola keuangan sendiri, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan menyusun perencanaan pembangunan daerah. Daerah juga wajib memberikan pelayanan dasar kepada warga dan membuka ruang partisipasi masyarakat (Siahaan, 1945). Selain itu, UU ini mengatur kerja sama antardaerah, pengembangan kawasan perkotaan dan perbatasan, inovasi daerah, serta sistem informasi pemerintahan daerah. Untuk menjaga jalannya otonomi, pemerintah pusat berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah, termasuk menjatuhkan sanksi atau tindakan hukum bila terjadi pelanggaran. UU ini memuat ketentuan pidana, ketentuan peralihan dari regulasi lama, serta pembentukan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah sebagai lembaga pertimbangan kebijakan otonomi di tingkat nasional (Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), 2014).

Kapasitas pemerintah daerah sangat menentukan keberhasilan desentralisasi. Ketimpangan SDM, fiskal, dan infrastruktur menyebabkan implementasi kebijakan berjalan tidak merata sehingga muncul *multi-speed governance* antara daerah maju dan tertinggal. Tingginya ketergantungan pada transfer pusat juga membuat otonomi daerah kurang substantif. Oleh karena itu, penguatan kapasitas lokal dan penerapan desentralisasi asimetris diperlukan agar kesenjangan antardaerah tidak semakin melebar (Aulia, 2025).

Dalam implementasi kebijakan nasional, keberhasilan program tidak hanya ditentukan oleh desain di tingkat pusat, tetapi juga oleh kapasitas dan kemampuan adaptasi daerah terhadap keragaman kondisi sosial, ekonomi, dan kelembagaan. Kebijakan yang bersifat seragam sering menghadapi tantangan ketika diterapkan pada konteks lokal yang berbeda. Hal ini terlihat pada implementasi JKN, kualitas layanan bervariasi akibat ketimpangan fasilitas kesehatan dan sumber daya manusia, daerah perkotaan cenderung lebih optimal karena didukung infrastruktur memadai, sementara wilayah 3T masih menghadapi keterbatasan akses dan tenaga medis (Situmorang et al., 2026). Hal serupa juga terlihat pada kebijakan Dana Desa, di mana desa dengan kapasitas kelembagaan yang baik mampu mengelola anggaran secara produktif, sedangkan desa dengan kapasitas rendah cenderung menghadapi masalah dalam perencanaan dan akuntabilitas (Tsaqif et al., 2025).

Fenomena ini menunjukkan bahwa desain kebijakan nasional yang seragam tidak selalu kompatibel dengan kondisi lokal yang beragam. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan kebijakan yang lebih fleksibel dan kontekstual, yang memungkinkan adanya penyesuaian di tingkat lokal tanpa mengabaikan tujuan nasional. Dalam konteks Program Makan Bergizi Gratis (MBG), fleksibilitas ini dapat diwujudkan, misalnya, melalui penyesuaian menu berbasis potensi pangan lokal, skema distribusi yang menyesuaikan kondisi geografis, serta penguatan peran pemerintah daerah dalam menentukan mekanisme implementasi. Dengan demikian, sinergi antara standarisasi kebijakan pusat dan inovasi daerah menjadi kunci dalam menciptakan implementasi kebijakan yang efektif, inklusif, dan berkelanjutan. Pendekatan ini tidak hanya meningkatkan efektivitas program, tetapi juga memperkuat praktik desentralisasi yang lebih substantif dan adaptif terhadap keragaman kapasitas daerah.

## **B. Tantangan Koordinasi Lintas Sektor dalam Implementasi MBG**

Pelaksanaan Program MBG memerlukan kolaborasi lintas lembaga, khususnya dinas pendidikan, kesehatan, dan pangan. Namun implementasinya masih menghadapi kendala berupa lemahnya koordinasi antarpemangku kepentingan, sistem data dan pelaporan yang belum optimal, dan keterbatasan sarana prasarana (Ningsi, 2026). Hal ini diperparah oleh lemahnya koordinasi antarinstansi pelaksana seperti Kementerian Pendidikan, Kesehatan, Sosial, Keuangan, dan pemerintah daerah yang berpotensi memperlambat pengambilan keputusan dan menimbulkan tumpang tindih kewenangan (Zulaika et al., 2025).

Dalam perspektif tata kelola kebijakan publik, Ansell dan Gash, menyebutkan bahwa, persoalan koordinasi lintas sektor ini mencerminkan belum terbangunnya *collaborative governance* yang efektif antaraktor yang terlibat. Implementasi kebijakan yang melibatkan banyak institusi membutuhkan kejelasan peran, mekanisme komunikasi yang terintegrasi, serta sistem berbagi data yang interoperabel agar tidak terjadi fragmentasi kebijakan. Ketika koordinasi tidak berjalan optimal, maka masing-masing instansi cenderung bekerja secara sektoral, sehingga tujuan program yang bersifat multidimensi menjadi sulit tercapai secara holistik (Ansell & Gash, 2008, dalam Agus, 2010).

Selain itu, lemahnya koordinasi juga berdampak pada rendahnya efektivitas implementasi di tingkat operasional, khususnya dalam aspek distribusi, pengawasan, dan evaluasi program. Ketiadaan sistem koordinasi yang terlembagakan menyebabkan ketergantungan pada inisiatif aktor lokal sehingga kualitas pelaksanaan menjadi tidak seragam antarwilayah (Cahyono, 2026). Dalam konteks ini, penguatan mekanisme koordinasi formal melalui penyusunan standar operasional prosedur (SOP) lintas sektor serta integrasi sistem informasi menjadi langkah krusial untuk memastikan konsistensi dan akuntabilitas pelaksanaan program MBG.

Di Kabupaten Labuhanbatu dan Kabupaten Tangerang, implementasi MBG menghadapi kendala kelembagaan karena belum adanya struktur khusus, sehingga terjadi tumpang tindih peran. Guru dan kepala sekolah turut menjadi pelaksana teknis di luar kompetensi inti, yang menambah beban kerja dan berpotensi mengganggu proses pembelajaran. Ketiadaan tenaga khusus, pembagian tugas yang tidak jelas, serta belum adanya SOP baku antarinstansi menunjukkan lemahnya desain kelembagaan. Akibatnya, implementasi sangat bergantung pada inisiatif lokal, memicu variasi kualitas antar sekolah, dan mencerminkan ketidaksesuaian antara desain kebijakan dengan kapasitas pelaksana (Rambe et al., 2026).

Sementara di Kota Jambi, hambatan serupa diperkuat oleh desain kebijakan yang sangat *top-down* dari Badan Gizi Nasional, yaitu seluruh standar operasional, mekanisme pelaporan, dan anggaran ditetapkan oleh pusat sehingga ruang diskresi pemerintah daerah untuk menyesuaikan program dengan kebutuhan lokal menjadi sangat terbatas, termasuk dalam pemanfaatan pangan lokal (Silaban, 2026). Kondisi ini menyebabkan pemerintah daerah cenderung berperan sebagai pelaksana administratif daripada aktor kebijakan yang adaptif, sehingga respons terhadap dinamika dan kebutuhan lapangan menjadi kurang optimal.

Selain itu, tantangan utama dalam implementasi Program MBG di Provinsi Banten terletak pada lemahnya koordinasi lintas sektor antarinstansi yang terlibat, seperti Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, pemerintah daerah, dan aktor pendukung lainnya. Ketidaksinkronan komunikasi menyebabkan perbedaan pemahaman terkait petunjuk teknis di tingkat sekolah, sementara pengawasan kualitas gizi oleh Dinas Kesehatan belum berjalan optimal. Selain itu, koordinasi dalam aspek logistik dan distribusi makanan juga belum efektif, ditandai dengan ketidaktepatan waktu pengiriman yang mengganggu kegiatan belajar mengajar serta belum jelasnya pembagian peran antaraktor sehingga guru sering mengambil beban tambahan. Meskipun terdapat partisipasi dari masyarakat dan aparat lokal, keterlibatan tersebut masih bersifat sporadis dan belum terlembagakan dalam sistem koordinasi formal (Rosidin et al., 2025).

Temuan ini diperkuat oleh data laporan Indonesian Corruption Watch (ICW) yang menunjukkan bahwa 88% guru menyatakan pelaksanaan MBG mempengaruhi kegiatan belajar mengajar. Secara lebih rinci, sebanyak 90 guru melaporkan bahwa distribusi MBG memotong jam pembelajaran, 54 guru menyatakan adanya penambahan beban kerja, serta 30 guru melaporkan keterlambatan distribusi makanan (Ifhami, 2026). Data ini menunjukkan bahwa permasalahan koordinasi dan kelembagaan dalam implementasi MBG tidak hanya terjadi pada kasus tertentu, tetapi juga mencerminkan pola yang lebih luas di berbagai daerah.

Persoalan ini bukan sekadar masalah daerah, melainkan pola sistemik nasional, hal ini dapat dilihat di wilayah 3T banyak sekolah belum memiliki dapur, air bersih, listrik, dan akses logistik yang memadai. Skema anggaran yang seragam dari pusat pun tidak memperhitungkan perbedaan biaya logistik dan harga pangan antardaerah sehingga daerah dengan kapasitas fiskal rendah tidak mampu menutup kesenjangan pembiayaan (Zulaika et al., 2025). Kondisi ini mencerminkan *policy mismatch*, yaitu desain kebijakan yang sentralistik dan seragam berbenturan dengan realitas kapasitas lokal yang sangat beragam, menghasilkan *multi-speed governance* di mana daerah dengan sumber daya lebih baik mampu menjalankan program secara optimal sementara daerah dengan kapasitas rendah tertinggal.

Program MBG memiliki keterkaitan erat dengan desentralisasi karena merupakan kebijakan nasional yang implementasinya berlangsung pada level daerah melalui urusan pemerintahan konkuren, khususnya sektor pendidikan, kesehatan, dan pangan. Dalam kerangka ini, MBG menjadi instrumen yang menguji efektivitas relasi pusat–daerah, terutama sejauh mana pemerintah daerah memiliki ruang kewenangan, kapasitas fiskal, kelembagaan, dan sumber daya untuk menerjemahkan tujuan nasional ke dalam kebutuhan lokal. Dengan demikian, MBG tidak hanya berbicara tentang pemenuhan gizi, tetapi juga menjadi cerminan dinamika tata kelola desentralisasi di Indonesia.

Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan, perencanaan, dan pengelolaan sumber daya (Cheema & Rondinelli, 1983, dalam Fahlevy & Burhanudin, 2022). Namun, keberhasilannya sangat

ditentukan oleh kesiapan kelembagaan, kualitas SDM, dan sistem pengawasan. Dalam konteks MBG, temuan di Labuhanbatu, Banten, Jambi, hingga wilayah 3T menunjukkan bahwa pelimpahan fungsi implementasi tidak sepenuhnya diikuti pelimpahan diskresi kebijakan. Standar operasional, mekanisme pelaporan hingga desain anggaran tetap sangat ditentukan pusat melalui Badan Gizi Nasional sehingga pemerintah daerah lebih berperan sebagai pelaksana teknis daripada aktor otonom. Kondisi ini memperlihatkan bahwa MBG cenderung memperkuat sentralisasi administratif, meskipun dijalankan dalam kerangka desentralisasi.

Kondisi tersebut sejalan dengan konsep otonomi terbatas, yaitu ketika daerah tetap memiliki kewenangan formal tetapi ruang geraknya dibatasi oleh pengawasan yang ketat, kategorisasi urusan yang rigid, dan ketergantungan keuangan pada pusat (Manan, 2001, dalam Arifin, 2024). Dalam implementasi MBG, ruang diskresi daerah cenderung sempit sehingga daerah sulit menyesuaikan menu, distribusi, dan pembiayaan sesuai kondisi lokal. Dampaknya, di wilayah 3T dengan keterbatasan infrastruktur, distribusi sering terlambat, kualitas makanan menurun, dan biaya operasional meningkat. Sebaliknya, di daerah perkotaan program berjalan lebih lancar. Hal ini menunjukkan bahwa desain kebijakan yang seragam tidak kompatibel dengan keragaman kapasitas daerah, sehingga relasi pusat–daerah lebih mencerminkan otonomi terbatas. Akibatnya, prinsip desentralisasi substantif belum optimal dan efektivitas program menjadi tidak merata antarwilayah.

Jika dikaitkan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, MBG sebenarnya berada pada irisan urusan konkuren antara pusat dan daerah, terutama pada pelayanan dasar pendidikan dan kesehatan. Secara normatif, daerah memiliki kewenangan untuk menyesuaikan pelayanan publik sesuai kebutuhan masyarakatnya. Namun dalam praktiknya, dominasi regulasi pusat membuat pembagian urusan tersebut menjadi tidak seimbang. Pemerintah daerah dibebani tanggung jawab koordinasi lintas Organisasi Perangkat Daerah (OPD), penyediaan sarana, dan dukungan logistik, tetapi tanpa fleksibilitas yang memadai dalam pengambilan keputusan. Hal ini memunculkan fragmentasi kewenangan dan tumpang tindih peran antaraktor, sebagaimana terlihat pada kasus guru yang ikut mendistribusikan makanan, lemahnya SOP lintas instansi, dan ketidakjelasan struktur organisasi khusus di beberapa daerah.

Masalah lain yang paling menonjol adalah ketimpangan kapasitas daerah yang memunculkan *multi-speed governance*. Dalam perspektif desentralisasi, keberhasilan kebijakan nasional di daerah sangat dipengaruhi kapasitas fiskal, SDM, dan infrastruktur lokal. Daerah dengan sumber daya lebih baik, misalnya beberapa kota besar di Jawa, seperti Banten cenderung lebih siap dari sisi dapur sekolah, akses logistik, pengawasan gizi, dan integrasi data lintas dinas. Sebaliknya, daerah 3T atau wilayah dengan kapasitas fiskal rendah menghadapi keterbatasan dapur, listrik, air bersih, dan biaya logistik yang tinggi. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa desain kebijakan yang seragam menghasilkan *policy mismatch*, yaitu standar nasional yang sama diterapkan pada kapasitas lokal yang sangat berbeda.

Hal tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi Indonesia masih menghadapi persoalan kapasitas yang tidak merata, seperti ketergantungan tinggi pada transfer pusat membuat otonomi daerah kurang substantif (Aulia, 2025). Pada MBG, hal ini berdampak langsung pada efektivitas program yang tidak merata antarwilayah. Daerah yang kapasitasnya tinggi mampu menjalankan MBG lebih optimal, sementara daerah dengan kapasitas rendah tertinggal dalam kualitas gizi, ketepatan distribusi, dan pengawasan. Akibatnya, tujuan nasional seperti penurunan stunting dan peningkatan status gizi tidak tercapai secara setara.

### **C. MBG dan Relasi Pusat–Daerah**

Salah satu dimensi penting dalam relasi pusat–daerah pada implementasi MBG adalah politik anggaran dan pembiayaan program. Keempat penelitian menunjukkan bahwa hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah masih menyisakan persoalan mendasar, terutama terkait asal sumber anggaran, posisi APBD, dan pembagian tanggung jawab pembiayaan antar level pemerintahan.

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) menunjukkan skala intervensi fiskal yang besar, dengan alokasi anggaran mencapai Rp71 triliun pada tahun 2025 dan meningkat menjadi Rp268

triliun pada tahun 2026. Badan Gizi Nasional juga mencatat kebutuhan pembiayaan harian mencapai Rp1,2 triliun untuk menjangkau 82,9 juta penerima manfaat. Besarnya anggaran ini menunjukkan dominasi peran pemerintah pusat sekaligus menuntut kapasitas dan koordinasi yang kuat di tingkat daerah dalam implementasinya (BGN, 2025).

Temuan di Kota Jambi belum terdapat kejelasan apakah APBD berfungsi sebagai anggaran pendamping, substitusi, atau kombinasi dengan dana pusat. Hal ini membuat pemerintah daerah cenderung hanya mengikuti desain pembiayaan dari pusat tanpa ruang untuk menyesuaikan kebutuhan lokal (Silaban et al., 2026). Hal yang sama ditegaskan oleh (Zulaika et al., 2025), bahwa meskipun Inpres Nomor 1 Tahun 2025 menekankan sinergi pusat dan daerah, skema kontribusi fiskal masing-masing pihak belum dirumuskan secara tegas, sehingga menimbulkan ambiguitas dalam perencanaan APBD.

Dalam konteks ini, relasi pusat–daerah terlihat dari pembagian peran anggaran, yaitu pemerintah pusat lebih dominan pada penetapan desain pembiayaan, standar unit cost, dan SOP, sedangkan pemerintah daerah berperan pada dukungan implementasi teknis di lapangan, seperti penyediaan infrastruktur pendukung, koordinasi sekolah, dan penyesuaian logistik lokal (Sopian et al., 2023). Namun, karena ruang fiskal daerah terbatas dan kewenangan penyesuaian anggaran sangat kecil, pelaksanaan program di daerah sering kali berjalan tidak fleksibel.

Penelitian di Labuhanbatu ketidakjelasan pembiayaan tersebut berdampak langsung pada lemahnya dukungan operasional, seperti tidak terbentuknya unit kerja khusus MBG, minimnya pelatihan SDM, dan lemahnya evaluasi program (Rambe et al., 2025). Hal ini menunjukkan bahwa desain pembiayaan yang terlalu terpusat memengaruhi kualitas implementasi di daerah. Dalam penelitian (Rosidin et al., 2025), program MBG menunjukkan bahwa relasi pusat–daerah berjalan dalam pola yang tidak sepenuhnya hierarkis, tetapi juga belum sepenuhnya terintegrasi secara optimal. Kebijakan MBG memang memiliki arah dan dukungan kuat dari tingkat pusat maupun provinsi, terutama dalam hal penetapan tujuan dan alokasi anggaran, namun implementasinya sangat bergantung pada kapasitas dan interpretasi pemerintah daerah serta aktor pelaksana di lapangan.

Dalam konteks ini, relasi pusat–daerah dalam implementasi MBG juga dapat dianalisis melalui perspektif *Principal-Agent Theory*, pemerintah pusat bertindak sebagai *principal* yang merancang kebijakan, menetapkan standar operasional, serta mengendalikan alokasi anggaran, sementara pemerintah daerah berperan sebagai *agent* yang bertugas melaksanakan kebijakan di tingkat lokal (Siradja, 2026). Dalam hubungan ini, ketidakseimbangan kewenangan antara *principal* dan *agent* menjadi terlihat, terutama ketika pemerintah daerah memiliki tanggung jawab implementasi yang besar namun tidak diikuti dengan otonomi fiskal dan diskresi kebijakan yang memadai.

Dalam perspektif *principal–agent*, persoalan MBG seperti ketidakjelasan APBD, lemahnya koordinasi, dan keterbatasan kapasitas daerah menunjukkan adanya *agency problem*, di mana daerah (*agent*) tidak memiliki sumber daya, informasi, dan insentif yang memadai untuk menjalankan mandat pusat (*principal*). Ketergantungan pada skema pembiayaan pusat mencerminkan *information asymmetry* dan terbatasnya ruang keputusan, sehingga daerah cenderung pasif. Dominasi pusat melalui standar biaya dan SOP menunjukkan kontrol kuat tanpa dukungan kapasitas yang seimbang, yang berpotensi memicu *moral hazard*—daerah menjalankan program sebatas administratif tanpa inovasi. Akibatnya, muncul variasi kualitas implementasi (*multi-speed governance*) antar daerah. Dengan demikian, masalah MBG tidak hanya teknis, tetapi juga akibat desain relasi pusat–daerah yang terlalu sentralistik. Diperlukan penataan ulang yang lebih adaptif melalui peningkatan diskresi daerah, kejelasan kewenangan dan pembiayaan, serta penguatan insentif dan kapasitas agar implementasi lebih efektif dan kontekstual.

Salah satu dimensi paling penting dalam relasi pusat–daerah pada implementasi MBG adalah politik anggaran dan pembiayaan karena aspek ini secara langsung menunjukkan sejauh mana desentralisasi fiskal benar-benar berjalan dalam praktik. Sebagai kebijakan nasional yang diimplementasikan melalui urusan pemerintahan konkuren di bidang pendidikan, kesehatan, dan pangan, MBG seharusnya memberi ruang bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan dukungan

pembiayaan dengan kebutuhan wilayah masing-masing. Namun, temuan berbagai studi justru menunjukkan bahwa desain pembiayaan MBG masih sangat tersentralisasi sehingga mempersempit ruang diskresi fiskal daerah.

Dalam perspektif otonomi daerah, desentralisasi tidak hanya menyangkut pelimpahan fungsi administratif, tetapi juga pelimpahan kewenangan pengelolaan sumber daya dan pengambilan keputusan anggaran (Darmawati et al., 2025). Dalam konteks MBG, ketidakjelasan posisi APBD, yaitu apakah sebagai anggaran pendamping, substitusi, atau kombinasi dengan dana pusat sebagaimana ditemukan di Kota Jambi menunjukkan bahwa pelimpahan kewenangan fiskal belum berjalan utuh. Pemerintah daerah pada akhirnya hanya mengikuti desain pembiayaan dari pusat, tanpa keleluasaan untuk menyesuaikan kebutuhan logistik, harga pangan lokal, maupun dukungan sarana berdasarkan kondisi wilayah. Hal ini menunjukkan bahwa yang didesentralisasikan lebih banyak beban implementasi, bukan kewenangan fiskalnya.

Kondisi tersebut sangat relevan dengan konsep otonomi terbatas. Secara formal, daerah memang memiliki kewenangan mengelola APBD, tetapi dalam MBG ruang fiskal tersebut menjadi semu karena standar ditentukan oleh pusat. Akibatnya, daerah hanya memiliki ruang sangat kecil untuk melakukan penyesuaian anggaran sesuai kebutuhan lokal. Ini memperlihatkan bahwa otonomi fiskal daerah dalam MBG belum substantif, karena pemerintah daerah lebih berfungsi sebagai eksekutor teknis daripada pengambil keputusan fiskal.

Jika dikaitkan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, daerah sebenarnya memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah dan penyelenggaraan pelayanan dasar. Dalam kerangka urusan konkuren, pembiayaan pelayanan publik idealnya melibatkan pembagian tanggung jawab yang jelas antara pusat dan daerah. Namun pada MBG, belum jelasnya skema kontribusi fiskal antara APBN dan APBD menimbulkan ketidakjelasan siapa membiayai komponen apa. Dampaknya, pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam menyusun prioritas APBD, membentuk unit kerja khusus, melatih SDM, maupun memperkuat sistem monitoring dan evaluasi.

Temuan di Labuhanbatu memperlihatkan implikasi nyata dari desain fiskal yang terlalu terpusat. Ketidakjelasan pembiayaan berdampak pada tidak terbentuknya struktur kelembagaan khusus MBG, lemahnya pelatihan SDM, dan minimnya evaluasi program. Ini menunjukkan bahwa politik anggaran tidak hanya memengaruhi aspek keuangan, tetapi juga kapasitas kelembagaan daerah. Dalam teori desentralisasi, kapasitas kelembagaan merupakan prasyarat utama keberhasilan pelimpahan kewenangan. Ketika daerah tidak memiliki kepastian fiskal, maka kapasitas organisasi lokal sulit berkembang.

Masalah ini semakin tajam jika dikaitkan dengan ketimpangan kapasitas daerah. Daerah dengan kapasitas fiskal tinggi lebih mungkin menambahkan dukungan APBD untuk dapur, transportasi, atau SDM pengawas gizi. Sebaliknya, daerah dengan PAD rendah atau bergantung pada transfer pusat akan kesulitan menutup biaya logistik tambahan. Inilah yang memunculkan multi-speed governance dalam pembiayaan MBG, yaitu kecepatan dan kualitas implementasi berbeda antarwilayah karena kapasitas fiskalnya tidak sama.

Hal ini sejalan dengan data Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2023) menunjukkan adanya disparitas kapasitas fiskal antarprovinsi di Indonesia. Beberapa daerah seperti DKI Jakarta, Kalimantan Timur, dan Papua Barat memiliki kapasitas fiskal tinggi, sementara daerah lain seperti Bengkulu, Sulawesi Utara, dan Sulawesi Tengah masih tergolong rendah. Perbedaan ini menunjukkan bahwa kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan tidak merata, sehingga berpotensi memengaruhi efektivitas implementasi program nasional di tingkat lokal (Manto et al., 2025).

Dalam perspektif desentralisasi fiskal, kondisi ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara prinsip *money follows function* dengan praktik pembiayaan di lapangan. Secara teoritis, pelimpahan kewenangan kepada daerah seharusnya diikuti dengan dukungan sumber daya fiskal yang memadai agar daerah mampu menjalankan fungsi pelayanan publik secara optimal (Pertiwi et al., 2026). Namun dalam implementasi MBG, pelimpahan tanggung jawab tidak sepenuhnya diiringi dengan kejelasan skema pendanaan, sehingga daerah menghadapi beban tambahan tanpa

fleksibilitas anggaran yang cukup. Hal ini berpotensi menurunkan efektivitas program sekaligus memperlebar kesenjangan antarwilayah (Halim, 2014, dalam Bahl & Bird, 2018).

Selain itu, politik anggaran dalam MBG juga memperlihatkan dominasi pemerintah pusat dalam menentukan prioritas pembiayaan, yang berdampak pada terbatasnya ruang inovasi fiskal di tingkat daerah. Ketika daerah tidak memiliki keleluasaan dalam merancang skema pembiayaan yang kontekstual, maka kebijakan yang dihasilkan cenderung bersifat seragam dan kurang responsif terhadap kebutuhan lokal. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi hubungan fiskal pusat–daerah yang lebih proporsional, melalui kejelasan pembagian pembiayaan, penguatan skema dana transfer berbasis kinerja, serta pemberian ruang diskresi yang lebih luas bagi daerah agar implementasi MBG dapat berjalan lebih adaptif dan berkelanjutan (Amin et al., 2024).

#### **D. Menuju Model Desentralisasi Kolaboratif**

Implementasi Program MBG menunjukkan bahwa koordinasi lintas sektor masih menghadapi fragmentasi kelembagaan yang tinggi, ditandai dengan tumpang tindih kewenangan, ketidakjelasan SOP, serta lemahnya integrasi data dan pelaporan antarinstansi. Banyaknya aktor yang terlibat tidak diimbangi dengan mekanisme koordinasi yang efektif, sehingga pengambilan keputusan menjadi lambat dan kualitas pelaksanaan berbeda antar daerah. Kondisi ini diperparah oleh pendekatan top-down yang membuat instansi di daerah lebih berorientasi pada kepatuhan administratif dibandingkan membangun kolaborasi substantif.

Dalam perspektif tata kelola kolaboratif, kondisi tersebut dapat dianalisis melalui simulasi jejaring aktor (*actor network*) yang terlibat dalam implementasi MBG. Pada level pusat, aktor kunci terdiri dari Badan Gizi Nasional, Kementerian Keuangan, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Pendidikan yang berperan dalam perumusan kebijakan, standardisasi program, serta penganggaran. Sementara itu, pada level daerah, pemerintah daerah melalui dinas pendidikan, dinas kesehatan, dan dinas pangan berperan sebagai koordinator implementasi, didukung oleh aktor pelaksana seperti sekolah, penyedia catering atau UMKM lokal, serta tenaga kesehatan. Selain itu, terdapat pula aktor non-pemerintah seperti masyarakat, orang tua siswa, dan organisasi lokal yang berperan dalam pengawasan sosial.

Relasi antaraktor dalam implementasi MBG masih cenderung hierarkis dan belum terintegrasi, dengan dominasi pemerintah pusat dan keterbatasan peran daerah. Koordinasi yang bersifat top-down memicu *bottleneck* dalam informasi, pengambilan keputusan, dan penyelesaian masalah di lapangan. Lemahnya jejaring juga terlihat dari belum adanya pusat koordinasi kuat di daerah. Idealnya, pemerintah daerah berperan sebagai *network manager* yang mengoordinasikan aktor dan mendorong kolaborasi lintas sektor. Tanpa itu, implementasi tetap terfragmentasi dan tidak merata. Oleh karena itu, penguatan jejaring melalui *collaborative governance* penting dilakukan, dengan memperjelas peran, memperkuat koordinasi horizontal, integrasi sistem informasi, dan membuka ruang partisipasi aktor lokal agar implementasi lebih adaptif dan efektif.

Di sisi lain, keterbatasan kapasitas daerah menjadi hambatan utama, baik dari aspek SDM, kelembagaan, infrastruktur, maupun fiskal. Ketimpangan kapasitas ini melahirkan fenomena *multi-speed implementation*, di mana daerah dengan sumber daya lebih baik mampu menjalankan program secara optimal, sementara daerah dengan kapasitas rendah tertinggal. Selain itu, ketiadaan skema insentif kolaborasi menyebabkan hubungan antaraktor cenderung bersifat pasif dan berbasis kepatuhan, bukan kinerja. Daerah tidak terdorong untuk berinovasi karena tidak ada penghargaan atas keberhasilan maupun fleksibilitas dalam pengelolaan program, sementara risiko kegagalan tetap ditanggung di tingkat lokal.

Secara keseluruhan, lemahnya koordinasi, terbatasnya kapasitas daerah, dan tidak adanya insentif kolaborasi membentuk persoalan struktural yang saling terkait, sehingga diperlukan perbaikan terintegrasi melalui penguatan mekanisme koordinasi, peningkatan kapasitas daerah secara diferensial, serta penerapan sistem insentif berbasis kinerja agar implementasi MBG dapat berjalan lebih efektif dan merata.

Dalam konteks tersebut, model desentralisasi kolaboratif menjadi pendekatan yang relevan untuk menjembatani kesenjangan antara desain kebijakan pusat dan realitas implementasi di daerah. Model ini menekankan pentingnya kemitraan setara antara pemerintah pusat, daerah, dan

aktor non-pemerintah melalui pembagian peran yang jelas, integrasi sistem informasi, serta mekanisme koordinasi yang adaptif dan partisipatif. Dengan adanya ruang diskresi yang terukur dan insentif berbasis kinerja, pemerintah daerah didorong untuk berinovasi sesuai konteks lokal tanpa keluar dari kerangka tujuan nasional. Pendekatan ini diyakini mampu meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan sekaligus memperkuat tata kelola yang inklusif dan berkelanjutan (Ansell & Gash, 2008, dalam Agus, 2010).

Temuan ini sejalan dengan kondisi umum desentralisasi yang masih ditandai hubungan *top-down*, koordinasi lemah, dan partisipasi yang belum substantif (Hasanudding, 2025). Oleh karena itu, model desentralisasi kolaboratif menjadi relevan sebagai solusi untuk memperkuat koordinasi lintas aktor, mengurangi kesenjangan kapasitas, dan mendorong implementasi kebijakan yang lebih efektif dan merata.

## KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi MBG dalam kerangka desentralisasi cenderung memperkuat sentralisasi administratif, bukan otonomi daerah substantif. Pemerintah daerah masih berperan sebagai pelaksana teknis, sementara kewenangan strategis tetap dipegang pusat. Keberhasilan program sangat ditentukan oleh kapasitas daerah, dengan ketimpangan fiskal, SDM, dan infrastruktur memicu *multi-speed governance* serta variasi kualitas antarwilayah. Koordinasi lintas sektor di tingkat lokal juga masih lemah dan tumpang tindih. Temuan utama menegaskan bahwa efektivitas MBG bergantung pada pembagian peran yang adaptif, yaitu pusat menetapkan standar, sementara daerah diberi fleksibilitas. Hal ini perlu didukung tata kelola kolaboratif, penguatan kapasitas daerah, serta kejelasan kewenangan dan pembiayaan. Adapun keterbatasan penelitian terletak pada pendekatan kualitatif berbasis literatur, keterbatasan data kuantitatif, dan belum terwakilinya seluruh variasi konteks lokal. Penelitian selanjutnya disarankan menggunakan studi lapangan, pendekatan kuantitatif, serta analisis komparatif antar daerah untuk menghasilkan pemahaman yang lebih komprehensif dan terukur.

## DAFTAR PUSTAKA

- agus, D. (2010). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, Dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada Universiti Prees.
- Amin, H. M., Mm, M. A., Wahyunadi, S. E., & Baehaqi, H. (2024). *Membangun Kapasitas Fiskal Daerah Untuk Kesejahteraan Rakyat*. Deepublish.
- Arifin, F. (2024). Distribusi Kewenangan Pusat Dan Daerah Dalam Bingkai Otonomi Daerah Di Indonesia. *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1), 34–46.
- Aulia, A. P. (2025). The Dilemma Of Decentralization In Public Policy Implementation In Indonesia. *Indonesian Journal Of Public Administration Review*, 2(4), 13.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (Bpk Ri). (2014). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (Bpk Ri)*.
- Bahl, R., & Bird, R. M. (2018). *Fiscal Decentralization And Local Finance In Developing Countries*. Edward Elgar Publishing.
- Bappenas. (2024). *Ringkasan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029* (Vol. 2). [https://Perpustakaan.Bappenas.Go.Id/E-Library/File\\_Upload/Koleksi/Dokumenbappenas/Konten/Dokumen 2025/Konten/%7bdigital%7d Ringkasan Rpjmn Tahun 2025-2029.Pdf](https://Perpustakaan.Bappenas.Go.Id/E-Library/File_Upload/Koleksi/Dokumenbappenas/Konten/Dokumen%2025/Konten/%7bdigital%7d%20Ringkasan%20Rpjmn%20Tahun%202025-2029.Pdf)
- Bgn. (2025). *Tiga Kunci Keberhasilan Program Makan Bergizi Gratis: Anggaran, Sdm, Dan Infrastruktur*. Badan Gizi Nasional. <https://www.bgn.go.id/news/siaran-pers/tiga-kunci-keberhasilan-program-makan-bergizi-gratis-anggaran-sdm-dan-infrastruktur>
- Cahyono, Y. (2026). Koordinasi Antar Lembaga Dalam Implementasi Kebijakan Publik: Studi Kualitatif Tata Kelola Kolaboratif. *Journal Of Law, Policy, And Governance*, 1(1), 14–19.
- Darmawati, S. S., Laudy, N. G., Sudaryono, & Mujiyani. (2025). Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dan Dana

- Bagi Hasil Terhadap Belanja Modal Pada Kabupaten/Kota Di Provinsi Banten Tahun 2017-2023. *Aman: Jurnal Akuntansi Dan Manajemen Bisnis*, 5(01), 22–32.
- Fahlevy, M. R., & Burhanudin, B. (2022). Konsep Desentralisasi Dalam Pelayanan Publik (Studi Inovasi Samsat Care Di Kota Makassar): The Concept Of Decentralization In Public Services (A Study Case Of Samsat Care Innovation In Makassar City). *Journal Of Government Science (Govsci): Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 3(2), 74–84.
- Hasanudding, S. (2025). Analisis Implementasi Kebijakan Desentralisasi Dalam Peningkatan Pelayanan Publik Di Pemerintah Daerah. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(9), 5762–5773.
- Ihhami, I. F. (2026, April 17). Laporan Icw: 90 Guru Merasa Distribusi Mbg Memotong Jam Kegiatan Belajar Mengajar. *Tribunnews.Com*. <https://www.tribunnews.com/Nasional/7818151/Laporan-Icw-90-Guru-Merasa-Distribusi-Mbg-Memotong-Jam-Kegiatan-Belajar-Mengajar>.
- Isntitute For Development Of Economics And Finance. (2024). Efek Pengganda Program Makan Bergizi Gratis. *Indef*.
- Kedeputan Sistem Dan Tata Kelola Badan Gizi Nasional. (2025). *Pedoman Umum Sistem Dan Tata Kelola Badan Gizi Nasional Untuk Program Makan Bergizi Gratis*. <https://cdn-web.bgn.go.id/juknis/01ka7n19ksj5gpg927034k3rp0.pdf>
- Kemenkes Bkpk. (2025). *Potret Stunting Di Indonesia*. Kemenkes Bkpk. <https://www.badankebijakan.kemkes.go.id/potret-stunting-di-indonesia/>
- Kementerian Kesehatan. (2024). *Survei Status Gizi Inonesia 2024*. <https://www.badankebijakan.kemkes.go.id/survei-status-gizi-indonesia-ssgi-2024/>
- Kurniawan, R., Ma'ruf, A., Resti, Y., Nurfadila, S., Sari, N., Tala'a, N. I., Amalia, M., Mastang, Nuraisyah, Maman, A., & Reza, F. (2026). Analisis Komparatif Kualitas Produk Dan Daya Saing Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah: Studi Kasus Kota Batu, Jawa Timur Dan Kota Palu, Sulawesi Tengah. *Jurnal Akademik Pengabdian Masyarakat*, 4(1), 77–83.
- Manto, A. F., Canon, S., Payu, B. R., & Olilingo, F. Z. (2025). Analisis Tipologi Daerah Di Indonesia Berdasarkan Kapasitas Fiskal Daerah. *Jurnal Studi Ekonomi Dan Pembangunan*, 3(2).
- Mulyani, S., & Maifizar, A. (2025). Analisis Implementasi Program Makan Bergizi Gratis 2025: Studi Literatur Dilema Efektivitas Dan Kualitas. *Jurnal Sociohumaniora Kodepena (Jsk)*, 6(2), 134–139.
- Ningsi. (2026). *Implementasi Kebijakan Makan Bergizi Gratis (Mbg) Hasil Monev Di Provinsi Sulawesi Tengah*. Kemendikdasmen Bpmp Sulteng. <https://bpmpsulteng.kemendikdasmen.go.id/implementasi-kebijakan-makan-bergizi-gratis-mbg-hasil-monev-di-provinsi-sulawesi-tengah/>
- Pertiwi, H., Yenni, M. I., & Rusmini, A. (2026). Desentralisasi Fiskal Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Di Indonesia: Systematic Literature Review. *Riggs: Journal Of Artificial Intelligence And Digital Business*, 4(4), 10365–10371.
- Qomaruddin, Q., & Sa'diyah, H. (2024). Kajian Teoritis Tentang Teknik Analisis Data Dalam Penelitian Kualitatif: Perspektif Spradley, Miles Dan Huberman. *Journal Of Management, Accounting, And Administration*, 1(2), 77–84.
- Rambe, M. T., Ritonga, R. A., Harahap, T., & Sitio, R. (2026). Pemetaan Awal Implementasi Program Makan Bergizi Gratis (Mbg) Di Kabupaten Labuhanbatu: Perspektif Manajemen Sdm. *Riggs: Journal Of Artificial Intelligence And Digital Business*, 4(4), 5177–5184.
- Ratih, A., & Maria, G. A. R. (2025). Program Makan Bergizi Gratis (Mbg): Kebijakan Pendukung Pendidikan Dan Pembangunan Sumber Daya Manusia. *Jurnal Ekspos*, 3(2), 80–88.
- Risnawati, E., Suriansyah, A., & Harsono, A. M. B. (2026). Implementasi Program Makan Bergizi Gratis Dalam Peningkatan Efektivitas Proses Pembelajaran Di Sekolah Dasar. *Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisipliner*, 2(04), 832–842.
- Rosidin, A., Maulana, J., & Dharmawan, A. (2025). Tantangan Dan Strategi Implementasi Program Makan Bergizi Gratis: Studi Kasus Pemerintah Daerah Provinsi Banten. *Jurnal Hukum Dan Administrasi Publik*, 3(2), 131–143.

- <https://ejournal.literaaksara.com/index.php/jhap/index>
- Saepuloh, S., & Hilmi, F. (2026). Mbg (Makan Bergizi Gratis) Sebagai Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Lokal: Analisis Model Sppg Dan Tantangan Tata Kelola Publik. *Ekalaya: Jurnal Ekonomi Akuntansi*, 4(1), 10–21.
- Siahaan, T. R. (1945). Peranan Badan Usaha Milik Daerah Sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Daerah. *Www.Portibionline.Com*, 1–25.
- Silaban, S. L., Elsi, S. D., & Rizal, D. (2026). Analisis Implementasi Kebijakan Program Makan Bergizi Gratis Di Kota Jambi Menurut Teori Implementasi Kebijakan Merilee S . Grindle. *Demokrasi: Jurnal Riset Ilmu Hukum, Sosial Dan Politik*, 3(November 2025).
- Siradja, N. G. (2026). Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengelolaan Anggaran Di Kota Baubau= *The Oversight Function Of The Regional House Of Representatives In Budget Management In Baubau City*. Universitas Hasanuddin.
- Situmorang, M. R. M., Aprileony, J., & Erinaldi. (2026). Implementasi Kebijakan Program Jaminan Kesehatan ( Jkn ) Dalam Meningkatkan Akses Pelayanan Kesehatan. *Jurnal Administrasi Pemerintahan Desa*, 07(01), 1–18.
- Sopian, H., Sopi, I., Siswantoro, & Ardiansyah, B. G. (2023). Jurnal Desentralisasi Fiskal, Ekonomi, Dan Keuangan Daerah. *Kementerian Keuangan Ri*, Xii.
- Suriadi, H., Frinaldi, A., Magriasti, L., & Yandri, L. I. (2024). Desentralisasi Dan Upaya Peningkatan Otonomi Daerah : Menuju Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia. *Menara Ilmu: Jurnal Penelitian Dan Kajian Ilmiah*, 18(1), 27–36.
- Tsaqif, M. F. A., Permadi, W. K., & Wanuwati, I. (2025). Implementasi Dana Desa Dalam Pembangunan Ekonomi Desa ( Studi Penerapan State Centered Approach Dalam Pembangunan Desa ). *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 9(Dd), 22329–22336.
- Zulaika, N., Lestari, D., & Istiqomah, H. (2025). Tantangan Implementasi Dan Akuntabilitas Anggaran Program Makanan Bergizi Gratis ( Mbg ) Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025. *Jpim: Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisipliner*, 01(03), 426–435.