

Tantangan dan Strategi Implementasi Program Makan Bergizi Gratis: Studi Kasus Pemerintah Daerah Provinsi Banten

Angga Rosidin¹, Jaka Maulana², Awan Dharmawan³

^{1,2}Prodi S1 Ilmu Administrasi Negara Universitas Pamulang PSDKU Kota Serang Banten

³Prodi S1 Ilmu Administrasi Negara Universitas Teknologi Surabaya Jawa Timur.

Email; ¹dosen03003@unpam.ac.id, ³awan.dharmawan@utssurabaya.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tantangan dan strategi dalam pelaksanaan Program Makanan Bergizi Gratis (MBG) yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Banten. Program ini merupakan kebijakan sosial strategis yang dirancang untuk meningkatkan status gizi anak sekolah dasar, khususnya dari keluarga prasejahtera. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus, data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi terbatas, dan dokumentasi kebijakan di tiga wilayah: Kota Serang, Kabupaten Lebak, dan Kabupaten Tangerang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun terdapat dukungan kebijakan dan anggaran yang kuat, pelaksanaan di lapangan masih menghadapi kendala yang signifikan. Isu-isu utama meliputi koordinasi antarlembaga yang belum optimal, kendala logistik, dan keterbatasan sumber daya manusia. Sementara itu, partisipasi aktor lokal relatif aktif tetapi kurang terintegrasi secara sistemik. Namun, program ini telah menunjukkan dampak positif pada kehadiran siswa dan motivasi belajar. Penelitian ini berkontribusi pada literatur implementasi kebijakan publik dengan menekankan pentingnya kolaborasi lintas sektor, adaptasi lokal, dan pemberdayaan aktor garis depan. Rekomendasi meliputi penguatan fleksibilitas kebijakan, kapasitas kelembagaan, dan mekanisme pemantauan berbasis masyarakat untuk meningkatkan keberlanjutan.

Kata-kata kunci : Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, Pangan Bergizi, Birokrasi Daerah, Kolaborasi Lintas Sektor.

Abstract

This study aims to analyze the challenges and strategies in implementing the Free Nutritious Meal Program (MBG) carried out by the Regional Government of Banten Province. This program is a strategic social policy designed to improve the nutritional status of elementary school children, especially from underprivileged families. Using a qualitative approach with a case study design, data were collected through in-depth interviews, limited observations, and policy documentation across three areas: Serang City, Lebak Regency, and Tangerang Regency. The findings indicate that despite strong policy and budgetary support, field implementation still faces significant barriers. Key issues include suboptimal interagency coordination, logistical constraints, and limited human resources. Meanwhile, local actor participation is relatively active but lacks systemic integration. However, the program has.

Keywords: Public Policy, Policy Implementation, Nutritious Food, Regional Bureaucracy, Cross-Sector Collaboration.

Pendahuluan

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan salah satu inisiatif kebijakan sosial Pemerintah Indonesia yang bertujuan meningkatkan asupan gizi anak-anak usia sekolah dasar, khususnya di kalangan keluarga kurang mampu. Program ini diposisikan tidak hanya sebagai intervensi dalam sektor pendidikan dan kesehatan, tetapi juga sebagai langkah strategis jangka panjang untuk membentuk sumber daya manusia yang unggul melalui upaya pencegahan stunting dan peningkatan kualitas hidup. Di Provinsi Banten, pelaksanaan program MBG menjadi bagian integral dari strategi pembangunan daerah yang menempatkan anak sebagai fokus pembangunan berkelanjutan. Program ini dirancang untuk menjawab persoalan ketimpangan akses terhadap makanan sehat dan bergizi, serta untuk menciptakan kesetaraan kesempatan belajar bagi seluruh anak, khususnya dari kelompok rentan.

Pada awal tahun 2025, Pemerintah Provinsi Banten menggulirkan program prioritas ini dengan alokasi anggaran sebesar Rp 311 miliar dari APBD (DetikNews, n.d.). Menurut Gubernur Banten, program ini tidak hanya berorientasi pada pemenuhan gizi, tetapi merupakan bagian dari rencana besar pembangunan jangka panjang untuk menciptakan generasi sehat dan produktif (radarbanten.co.id, n.d.). Implementasi program dilakukan secara bertahap untuk menjangkau seluruh anak sekolah di Banten. Selain itu, pelaksanaan program ini juga mengedepankan kolaborasi lintas sektor dengan melibatkan institusi pendidikan, dinas kesehatan, pemerintah daerah, dan bahkan Kepolisian Daerah (Polda Banten), dalam rangka menjamin ketepatan logistik, distribusi, dan pengawasan mutu (PPID Kota Serang, n.d.). Hal ini mencerminkan pendekatan *governance* kolaboratif yang semakin penting dalam pengelolaan kebijakan sosial di tingkat lokal.

Namun, seperti halnya berbagai kebijakan sosial lainnya, pelaksanaan program MBG tidak terlepas dari kompleksitas implementasi kebijakan publik di tingkat daerah. Dalam ranah ilmu kebijakan publik, terdapat beragam teori dan model yang dapat digunakan untuk menganalisis bagaimana suatu kebijakan dijalankan. Dua pendekatan klasik yang sering digunakan adalah pendekatan *Top-Down* dan *Bottom-Up*. Pendekatan *Top-Down* menekankan bahwa keberhasilan implementasi tergantung pada kejelasan instruksi dari pembuat kebijakan pusat dan ketaatan birokrasi dalam menjalankannya (Karabulut, 2024). Sebaliknya, pendekatan *Bottom-Up* melihat bahwa pelaksanaan kebijakan sangat bergantung pada peran aktif pelaksana di lapangan atau *street-level bureaucrats* yang memiliki diskresi dalam menghadapi realitas dan dinamika masyarakat setempat (Peeters & Campos, 2022). Studi oleh Sims et al. (2017) bahkan menunjukkan bahwa hasil kebijakan bisa berubah secara signifikan tergantung bagaimana para pelaksana kebijakan menafsirkan dan merespons situasi konkret di lapangan.

Salah satu teori yang sangat relevan dalam memahami proses tersebut adalah teori *Street-Level Bureaucracy* yang dikembangkan oleh Michael Lipsky. Lipsky menekankan bahwa pelaksana kebijakan di tingkat lapangan sesungguhnya merupakan aktor kunci dalam proses implementasi karena mereka menghadapi

kondisi kerja yang tidak pasti, keterbatasan sumber daya, dan tekanan pelayanan yang tinggi. Dalam kondisi tersebut, para birokrat garis depan ini tidak hanya menjalankan instruksi, tetapi juga membuat keputusan substantif yang berdampak langsung pada hasil kebijakan (Esmark & LIENGAARD, 2022). Trappenburg et al. (2022) dan Dixon et al. (2020) bahkan menggarisbawahi bahwa keputusan yang diambil oleh pelaksana sering kali menyimpang dari ketentuan formal demi memenuhi kebutuhan aktual masyarakat. Fenomena ini menunjukkan adanya ruang diskresi yang luas, yang menjadikan pelaksana sebagai pembuat kebijakan *de facto*.

Di sisi lain, kerangka kerja dari Mazmanian dan Sabatier memberikan pendekatan yang lebih struktural dalam menilai keberhasilan implementasi kebijakan. Kerangka ini menyoroti pentingnya kejelasan tujuan kebijakan, konsistensi antaraturan pelaksana, kapasitas lembaga pelaksana, dan dukungan lingkungan politik sebagai determinan keberhasilan implementasi (Vedung, 2017). Dalam konteks kebijakan MBG di Provinsi Banten, evaluasi terhadap desain kebijakan, kapasitas organisasi daerah, serta koordinasi antarlembaga menjadi aspek penting dalam mengidentifikasi potensi keberhasilan atau kegagalan program. Ekmekcioğlu & Yıldız (2023) menunjukkan bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kesesuaian antara karakteristik institusi pelaksana dan otonomi yang diberikan kepada pelaksana di lapangan.

Literatur mengenai intervensi gizi dalam sektor pendidikan telah menunjukkan dampak signifikan dari program makanan gratis terhadap berbagai indikator perkembangan anak. Studi oleh Cohen et al. (2021) dan J. Huang & Barnidge (2016) menunjukkan bahwa pemberian makanan bergizi secara gratis kepada siswa tidak hanya meningkatkan asupan nutrisi tetapi juga berdampak positif pada tingkat kehadiran sekolah, konsentrasi belajar, dan performa akademik. Bahkan, Gordon & Ruffini (2021) menegaskan bahwa program semacam ini turut menciptakan lingkungan pembelajaran yang lebih setara dan inklusif. Verjans-Janssen et al. (2020) dan McIsaac et al. (2016) menekankan pentingnya pendekatan sistemik dan partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam pelaksanaan program agar dampak positif yang dihasilkan bisa berkelanjutan.

Namun demikian, realitas implementasi di daerah tidak selalu sejalan dengan desain ideal kebijakan. Pemerintah daerah menghadapi tantangan berat, mulai dari hambatan struktural, keterbatasan anggaran, hingga kapasitas sumber daya manusia yang rendah (Cai et al., 2022; X. Huang & Kim, 2019). Studi Liu (2018) menyoroti bahwa kurangnya dukungan fiskal dan infrastruktur kelembagaan sering kali menyebabkan program-program pusat tidak dapat dijalankan dengan optimal di tingkat lokal. Fragmentasi kewenangan antarinstansi, kurangnya koordinasi lintas sektor, serta birokrasi yang kaku menjadi penghambat utama dalam pelaksanaan program sosial seperti MBG.

Dalam konteks tantangan tersebut, pendekatan kolaboratif dan model *governance* berbasis jaringan mulai banyak diadopsi oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan efektivitas kebijakan. Amin et al. (2021) dan Scott & Thomas (2016)

mengusulkan model collaborative governance yang melibatkan aktor-aktor dari berbagai sektor, pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil, dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan. Model ini menekankan pentingnya akuntabilitas bersama, kepercayaan antaraktor, serta adaptivitas terhadap dinamika lingkungan kebijakan. Multi-level governance seperti yang dibahas oleh Charbit (2020) dan Ongaro (2020) menyoroti pentingnya koordinasi vertikal-horisontal antarlevel pemerintahan untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan publik yang kompleks. Strategi nilai publik (Public Value Governance) seperti yang dikembangkan Thabit et al. (2024) menawarkan pendekatan integratif yang menjembatani aksi manajerial dan penciptaan nilai sosial.

Meskipun telah banyak penelitian mengenai kebijakan intervensi gizi di tingkat global, masih terdapat research gap dalam konteks Indonesia, terutama terkait studi empiris mengenai implementasi program makanan bergizi gratis di tingkat daerah. Kajian yang secara khusus memotret proses implementasi, tantangan yang dihadapi, dan strategi adaptif yang dikembangkan oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan program MBG masih terbatas, khususnya di Provinsi Banten. Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dan memberikan kontribusi ilmiah serta praktis dalam memahami dinamika implementasi kebijakan sosial lokal.

Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Banten. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis terhadap pengembangan studi implementasi kebijakan sosial dan kontribusi praktis dalam merumuskan strategi peningkatan efektivitas pelaksanaan program di daerah. Rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah: “Bagaimana tantangan dan strategi implementasi Program Makan Bergizi Gratis oleh Pemerintah Daerah Provinsi Banten?”

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Pendekatan ini dipilih karena penelitian bertujuan untuk memahami secara mendalam dinamika implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Banten, khususnya dalam mengidentifikasi tantangan serta strategi yang dikembangkan dalam proses pelaksanaan kebijakan. Desain studi kasus memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi konteks kebijakan secara menyeluruh, dengan mempertimbangkan kompleksitas aktor, struktur birokrasi, dinamika sosial, dan kondisi lokal yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program.

Lokasi penelitian berfokus pada wilayah administratif Provinsi Banten, dengan titik berat pada beberapa kabupaten/kota yang menjadi representasi implementasi MBG, antara lain Kota Serang, Kabupaten Lebak, dan Kabupaten Tangerang. Wilayah-wilayah ini dipilih secara purposif karena mencerminkan

keberagaman konteks geografis dan sosial ekonomi yang dapat memperlihatkan variasi pelaksanaan program. Penelitian ini dilaksanakan selama periode Januari hingga Maret 2025, bertepatan dengan fase awal implementasi penuh program MBG sebagaimana diumumkan oleh Gubernur Banten.

Subjek penelitian meliputi aktor-aktor kunci yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan. Informan utama terdiri dari pejabat Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, bagian perencanaan anggaran daerah, kepala sekolah dari satuan pendidikan yang menerima MBG, penyedia jasa katering sekolah, dan perwakilan masyarakat atau orang tua murid. Teknik pemilihan informan dilakukan melalui purposive sampling dengan kriteria: (1) memiliki peran langsung dalam proses implementasi, (2) memahami secara teknis dan administratif pelaksanaan MBG, dan (3) bersedia memberikan informasi secara terbuka dan reflektif. Total informan diperkirakan antara 12 hingga 15 orang, menyesuaikan prinsip saturation atau kejenuhan data.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam (in-depth interviews), observasi lapangan terbatas, dan dokumentasi kebijakan serta laporan pelaksanaan program MBG. Wawancara dilaksanakan menggunakan pedoman wawancara semi-terstruktur yang disusun berdasarkan kerangka teori implementasi kebijakan publik, seperti model Top-Down dan Bottom-Up, serta kerangka Street-Level Bureaucracy. Observasi digunakan untuk melihat proses distribusi makanan di sekolah, interaksi antaraktor, dan respons masyarakat. Dokumentasi yang dikumpulkan antara lain: SK Gubernur, berita lokal, laporan kegiatan, serta publikasi dari situs resmi pemerintah daerah.

Instrumen penelitian utama adalah panduan wawancara yang dirancang untuk menggali informasi mengenai perencanaan, pelaksanaan, hambatan, serta strategi implementasi program MBG. Panduan ini disusun berdasarkan hasil kajian literatur terdahulu dan disesuaikan dengan konteks lokal Banten. Validitas instrumen dijaga melalui proses expert judgment oleh dua akademisi bidang kebijakan publik dan satu praktisi pemerintahan daerah.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan pendekatan analisis tematik. Seluruh data hasil wawancara ditranskrip secara verbatim, kemudian dikodekan menggunakan teknik open coding untuk mengidentifikasi tema-tema awal. Setelah itu, dilakukan proses axial coding untuk mengelompokkan kode ke dalam kategori dan subtema berdasarkan kesamaan makna. Akhirnya, peneliti melakukan selective coding guna merumuskan temuan-temuan utama yang menjawab pertanyaan penelitian. Analisis dilakukan dengan bantuan perangkat lunak kualitatif seperti NVivo untuk meningkatkan ketelitian dan transparansi proses interpretasi data.

Aspek etika penelitian dijaga dengan memastikan kerahasiaan identitas informan, penggunaan inisial untuk setiap kutipan, serta memperoleh persetujuan partisipasi (informed consent) secara tertulis sebelum wawancara dilakukan. Data yang diperoleh digunakan semata-mata untuk kepentingan akademik dan tidak disebarluaskan di luar kerangka penelitian. Penelitian ini juga merujuk pada

prinsip-prinsip etika penelitian sosial yang mengutamakan perlindungan terhadap informan dan akurasi interpretasi.

Hasil dan Pembahasan

Penelitian ini menghasilkan sejumlah temuan penting yang berkaitan dengan implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Provinsi Banten. Data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan dua belas informan yang terdiri dari pejabat Dinas Pendidikan, kepala sekolah, penyedia katering, petugas Dinas Kesehatan, pengawas sekolah, perwakilan aparat keamanan daerah, tim logistik, perencana anggaran, serta orang tua siswa. Observasi lapangan juga dilakukan pada beberapa sekolah dasar negeri di Kota Serang, Kabupaten Lebak, dan Kabupaten Tangerang selama periode Januari hingga Maret 2025. Informan memiliki pengalaman langsung dalam mengelola, mengawasi, atau menerima manfaat dari program MBG, yang memungkinkan penggalan data secara kaya dan mendalam.

Temuan pertama menunjukkan bahwa koordinasi antarinstansi belum berjalan secara optimal. Meskipun Dinas Pendidikan telah merancang pedoman pelaksanaan program, namun komunikasi dan sinkronisasi pelaksanaan di tingkat sekolah masih belum merata. Beberapa kepala sekolah mengaku belum menerima petunjuk teknis secara jelas, sementara pejabat dinas menyatakan telah menyebarluaskan dokumen pelaksanaan. Hal ini menunjukkan adanya celah komunikasi vertikal dari kebijakan pusat ke level teknis lapangan. Dinas Kesehatan, yang seharusnya turut serta dalam pengawasan kualitas makanan, belum secara rutin melakukan verifikasi lapangan. Beberapa sekolah bahkan mengaku belum pernah dikunjungi untuk pemeriksaan mutu gizi makanan, mencerminkan lemahnya sinergi antara sektor kesehatan dan pendidikan.

Dari sisi pelaksanaan teknis, kesiapan logistik dan sumber daya manusia masih menjadi hambatan signifikan. Proses distribusi makanan di sekolah belum menunjukkan konsistensi waktu. Di beberapa sekolah, makanan tiba sebelum jam istirahat, sementara di sekolah lain justru diterima menjelang jam pulang. Hal ini berdampak pada terganggunya kegiatan belajar mengajar karena siswa merasa lapar atau tidak fokus. Kekurangan tenaga pengawas makanan juga memperparah kondisi. Guru-guru harus mengambil tanggung jawab tambahan untuk menerima, mengecek, dan mendistribusikan makanan, yang seharusnya bukan menjadi beban kerja utama mereka. Beberapa sekolah membentuk tim kerja informal untuk menangani logistik harian, namun belum ada kebijakan resmi yang mendukung inisiatif ini.

Di sisi lain, keterlibatan aktor lokal dalam pelaksanaan program tergolong tinggi, meskipun belum terstruktur dalam sistem koordinasi formal. Polda Banten, misalnya, turut mengawasi proses distribusi makanan pada tahap awal pelaksanaan. Komunitas orang tua siswa juga menunjukkan antusiasme tinggi terhadap program ini. Banyak orang tua menyatakan bahwa anak-anak mereka menjadi lebih semangat berangkat ke sekolah karena adanya makanan gratis yang diberikan setiap hari. Namun, keterlibatan ini masih bersifat spontan dan belum

dilembagakan dalam forum-forum pemantauan atau evaluasi berbasis masyarakat. Potensi penguatan peran serta publik sangat besar jika diintegrasikan secara sistemik dalam pengelolaan program.

Meskipun berbagai tantangan masih dihadapi, sebagian besar kepala sekolah melaporkan bahwa program ini memberikan dampak positif langsung terhadap siswa. Kehadiran siswa mengalami peningkatan dan semangat belajar terlihat lebih tinggi, terutama di sekolah-sekolah yang menerima makanan secara konsisten dan tepat waktu. Dari hasil observasi, terlihat bahwa makanan yang disediakan terdiri dari nasi, lauk pauk, sayuran, dan buah. Anak-anak tampak menikmati makanan yang diberikan, dan proses makan berlangsung tertib. Para guru juga menyampaikan bahwa anak-anak tampak lebih fokus setelah makan dan suasana kelas menjadi lebih kondusif.

Namun demikian, hambatan struktural dan fiskal tetap menjadi tantangan utama dalam pelaksanaan program. Penyedia catering lokal mengeluhkan keterlambatan pembayaran yang diakibatkan oleh prosedur administrasi yang panjang. Kontrak kerja yang bersifat kaku juga menyulitkan mereka dalam menyesuaikan menu dengan bahan pangan lokal yang tersedia. Selain itu, sekolah tidak memiliki ruang anggaran fleksibel untuk pelatihan staf, pengelolaan sampah makanan, atau pengadaan alat makan tambahan. Kurangnya fleksibilitas ini membatasi kemampuan satuan pendidikan dalam merespons dinamika lapangan secara cepat dan efektif.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Provinsi Banten merupakan bentuk konkrit dari implementasi kebijakan sosial berskala daerah yang sarat dengan tantangan dan dinamika aktor. Dalam kerangka teori implementasi kebijakan publik, pendekatan Top-Down dan Bottom-Up yang dikemukakan oleh Karabulut (2024) dan Peeters & Campos (2022) dapat digunakan secara komplementer untuk menjelaskan realitas di lapangan. Dari sisi Top-Down, kebijakan MBG memiliki arah strategis yang jelas dengan dukungan politik dan alokasi anggaran yang besar dari pemerintah daerah. Namun, dalam praktiknya, proses implementasi justru sangat dipengaruhi oleh interpretasi dan kapasitas aktor di tingkat pelaksana, sebagaimana dijelaskan dalam pendekatan Bottom-Up. Hal ini tercermin dari kesenjangan pemahaman antara pejabat Dinas Pendidikan dan kepala sekolah mengenai teknis distribusi dan pengawasan makanan.

Dalam konteks ini, teori Street-Level Bureaucracy yang dikembangkan oleh Lipsky menjadi sangat relevan. Pelaksana kebijakan di tingkat sekolah bertindak sebagai "pembuat kebijakan de facto" (Esmark & LIENGAARD, 2022), karena mereka harus mengambil keputusan langsung dalam kondisi sumber daya terbatas dan instruksi yang tidak selalu spesifik. Contohnya adalah para guru yang membentuk tim ad hoc untuk menangani logistik makanan, yang merupakan bentuk coping strategy khas street-level bureaucrats. Praktik seperti ini, meskipun tidak tercantum dalam juknis, justru memungkinkan program berjalan secara operasional. Trappenburg et al. (2022) dan Dixon et al. (2020) juga mencatat bahwa

diskresi pelaksana sering kali menjadi jembatan antara kebijakan makro dan kebutuhan mikro masyarakat.

Model implementasi Mazmanian & Sabatier memperkuat pemahaman terhadap pentingnya desain kebijakan, kapasitas kelembagaan, dan dukungan lingkungan politik dalam menjamin keberhasilan kebijakan (Vedung, 2017). Dalam kasus MBG di Banten, desain kebijakan yang masih bersifat umum dan kurang adaptif terhadap konteks sekolah menyebabkan terjadinya inkonsistensi dalam distribusi makanan. Ekmekcioğlu & Yıldız (2023) menjelaskan bahwa kebijakan yang tidak memperhitungkan karakteristik institusi lokal dan kapasitas pelaksanaannya cenderung menemui hambatan implementatif. Ketiadaan sistem monitoring gizi oleh Dinas Kesehatan serta prosedur tender makanan yang tidak fleksibel merupakan contoh lemahnya sinkronisasi kelembagaan.

Pembahasan juga perlu mengaitkan hasil ini dengan literatur intervensi gizi di sektor pendidikan. Cohen et al. (2021) dan J. Huang & Barnidge (2016) telah menunjukkan bahwa program makanan gratis memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan kehadiran siswa dan hasil belajar. Temuan di lapangan memperkuat argumen ini, di mana para kepala sekolah mengamati peningkatan kehadiran dan konsentrasi siswa sejak program MBG dijalankan. Hal ini konsisten dengan studi Gordon & Ruffini (2021) yang menyatakan bahwa akses gizi yang adil menciptakan lingkungan belajar yang lebih inklusif. Program MBG tidak hanya memberikan manfaat fisiologis, tetapi juga membangun motivasi dan semangat belajar siswa dari latar belakang keluarga kurang mampu.

Lebih lanjut, keberhasilan program MBG tidak lepas dari pentingnya partisipasi dan kolaborasi lintas sektor. Pendekatan governance kolaboratif seperti yang diuraikan oleh Amin et al. (2021) dan Scott & Thomas (2016) menekankan pentingnya keterlibatan multi-aktor dalam pengelolaan kebijakan kompleks. Keterlibatan Polda Banten, orang tua murid, dan penyedia catering lokal merupakan cerminan dari potensi kolaboratif tersebut. Namun demikian, belum adanya struktur koordinasi formal antaraktor menunjukkan bahwa kolaborasi ini masih berada pada tahap inisiatif spontan. Dalam kerangka multi-level governance (Charbit, 2020; Ongaro, 2020), koordinasi vertikal dan horizontal menjadi krusial dalam memastikan konsistensi kebijakan antarwilayah dan sektor.

Strategi Public Value Governance (PVsG) juga sangat relevan dalam membingkai diskusi ini. Menurut Thabit et al. (2024), PVsG menekankan pentingnya penciptaan nilai publik melalui tindakan kolektif lintas aktor. Program MBG berpotensi menciptakan nilai publik dalam bentuk peningkatan kualitas hidup, pembangunan SDM, dan penguatan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Namun, dominasi aktor birokratik dan ketimpangan kapasitas antarinstansi dapat menghambat proses tersebut. Mukhlis et al. (2018) mengingatkan bahwa kolaborasi yang tidak setara justru berisiko memperbesar kesenjangan dalam distribusi manfaat.

Dari sudut pandang manajemen kebijakan sosial daerah, hambatan seperti keterbatasan anggaran, prosedur administrasi yang panjang, dan kontrak

pengadaan yang kaku mengindikasikan bahwa kebijakan MBG memerlukan pendekatan yang lebih adaptif. Liu (2018) dan X. Huang & Kim (2019) mencatat bahwa ketidaksesuaian antara kebijakan pusat dan kebutuhan lokal sering menyebabkan inefisiensi dalam pelaksanaan. Dalam konteks ini, otonomi daerah perlu diperkuat, bukan hanya dalam aspek pendanaan tetapi juga dalam merancang mekanisme implementasi yang sesuai dengan karakteristik lokal.

Implikasi dari penelitian ini mencakup dua ranah. Pertama, secara teoretis, penelitian ini memperkaya pemahaman tentang kompleksitas implementasi kebijakan sosial di tingkat daerah dengan menggunakan pendekatan kombinitif antara teori implementasi klasik dan model kolaboratif kontemporer. Kedua, secara praktis, hasil penelitian ini memberikan masukan konkret bagi pembuat kebijakan untuk menyusun pedoman pelaksanaan yang lebih responsif terhadap kondisi lapangan, memperkuat kapasitas aktor pelaksana, dan membentuk forum koordinasi lintas sektor yang sistematis.

Adapun keterbatasan dari penelitian ini terletak pada ruang lingkup geografis yang terbatas pada tiga wilayah saja di Provinsi Banten. Selain itu, karena data dikumpulkan pada fase awal implementasi, maka dinamika jangka panjang belum teramati secara menyeluruh. Penelitian lanjutan disarankan untuk dilakukan secara longitudinal dan mencakup wilayah dengan karakteristik berbeda untuk melihat kesinambungan dampak program MBG. Penelitian juga dapat mengadopsi metode campuran (*mixed methods*) untuk menggabungkan analisis kuantitatif terkait status gizi anak dan capaian akademik, dengan wawasan kualitatif dari aktor kebijakan.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa Program Makan Bergizi Gratis telah memberikan manfaat nyata di tingkat satuan pendidikan dasar di Provinsi Banten. Namun, keberlanjutan dan efektivitas program masih sangat bergantung pada penguatan koordinasi lintas sektor, penambahan kapasitas logistik dan sumber daya manusia, serta fleksibilitas kebijakan fiskal yang memungkinkan adaptasi terhadap kebutuhan lokal. Adanya respons positif dari masyarakat dan pelaku sekolah menandakan bahwa program ini memiliki potensi besar untuk menjadi pilar strategis dalam pembangunan sosial dan pendidikan, apabila dijalankan dengan pendekatan yang lebih sistemik dan responsif terhadap realitas lapangan.

Penelitian ini telah mengungkap dinamika pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Provinsi Banten melalui pendekatan kualitatif berbasis studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun program MBG memiliki dasar kebijakan yang kuat dan dukungan anggaran yang signifikan, tantangan pada tataran implementasi masih cukup besar. Temuan mengindikasikan bahwa kendala utama terletak pada koordinasi antarinstansi yang belum optimal, kesiapan logistik yang belum merata, dan keterbatasan sumber daya manusia di tingkat pelaksana. Selain itu, partisipasi aktor lokal yang sebenarnya cukup tinggi masih bersifat inisiatif individu dan belum terlembagakan secara sistemik. Meskipun demikian, dampak positif program terhadap kehadiran

dan semangat belajar siswa terlihat nyata, yang menjadi indikator keberhasilan awal implementasi kebijakan sosial ini.

Dalam konteks teori kebijakan publik, implementasi program MBG mencerminkan kompleksitas interaksi antara pendekatan *Top-Down* dan *Bottom-Up*, serta peran sentral birokrat garis depan sebagaimana dijelaskan dalam teori *Street-Level Bureaucracy*. Program ini juga menunjukkan pentingnya integrasi strategi kolaboratif lintas sektor dan nilai publik dalam tata kelola kebijakan daerah. Pembahasan dalam penelitian ini mempertegas bahwa keberhasilan kebijakan tidak semata bergantung pada kejelasan regulasi, tetapi juga pada kemampuan adaptasi pelaksana, dukungan lingkungan institusional, dan fleksibilitas dalam pengambilan keputusan di lapangan.

Kontribusi utama dari penelitian ini adalah pada identifikasi elemen-elemen kunci yang menentukan keberhasilan dan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan sosial daerah, khususnya yang menyoar peningkatan gizi anak sekolah. Selain itu, penelitian ini memperkuat posisi pendekatan kolaboratif dan nilai publik dalam menganalisis program berbasis kesejahteraan masyarakat.

Sebagai saran untuk implementasi program di masa mendatang, pemerintah daerah perlu membangun sistem koordinasi lintas sektor yang lebih terstruktur dan menetap. Pedoman teknis harus disesuaikan dengan kapasitas lokal masing-masing sekolah, serta didukung oleh alokasi anggaran yang fleksibel untuk kebutuhan taktis lapangan. Pemerintah juga disarankan membentuk forum pemantauan berbasis komunitas untuk meningkatkan akuntabilitas publik dan memperluas partisipasi masyarakat.

Untuk agenda penelitian selanjutnya, disarankan adanya studi longitudinal yang memantau efektivitas jangka panjang program MBG terhadap status gizi dan prestasi akademik siswa. Pendekatan mixed methods dapat digunakan untuk memperkuat validitas temuan dan menyediakan data kuantitatif yang melengkapi analisis kualitatif. Studi komparatif antarprovinsi juga dapat memberikan wawasan lebih luas mengenai variasi implementasi dan pembelajaran kebijakan antarwilayah di Indonesia.

Simpulan

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Provinsi Banten merupakan kebijakan sosial strategis yang memiliki tujuan meningkatkan status gizi dan kualitas pendidikan anak-anak sekolah dasar, khususnya dari keluarga prasejahtera. Penelitian menunjukkan bahwa meskipun program ini memiliki dukungan kebijakan dan anggaran yang cukup besar, implementasi di lapangan masih menghadapi berbagai kendala. Hambatan utama meliputi koordinasi antarinstansi yang kurang optimal, keterbatasan sumber daya manusia, serta permasalahan logistik distribusi makanan yang mengganggu kelancaran pelaksanaan. Namun demikian, secara empiris program ini telah menunjukkan dampak positif terhadap peningkatan kehadiran siswa, semangat belajar, dan motivasi untuk berpartisipasi dalam kegiatan sekolah.

Temuan penelitian menegaskan bahwa implementasi MBG tidak hanya dapat dipahami melalui pendekatan Top-Down yang menekankan instruksi formal dan alokasi anggaran, tetapi juga melalui pendekatan Bottom-Up yang memperhatikan peran birokrat garis depan (street-level bureaucracy). Guru, kepala sekolah, dan aktor lokal sering kali berperan sebagai pembuat kebijakan *de facto* karena mereka harus menyesuaikan kebijakan dengan kondisi nyata di lapangan. Selain itu, kolaborasi lintas sektor, baik dengan Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, aparat keamanan, maupun komunitas orang tua, menjadi faktor penting meski belum terstruktur secara sistemik. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh adaptasi lokal, koordinasi kelembagaan, dan partisipasi masyarakat.

Sebagai implikasi, penelitian ini merekomendasikan perlunya penguatan mekanisme koordinasi lintas sektor yang lebih terstruktur, fleksibilitas kebijakan fiskal untuk menyesuaikan kebutuhan lokal, serta pemberdayaan masyarakat melalui forum pemantauan berbasis komunitas. Strategi ini penting untuk memastikan keberlanjutan program dan memperluas dampak positifnya. Dari sisi teoretis, penelitian ini memperkaya kajian implementasi kebijakan publik dengan menekankan pentingnya kombinasi pendekatan klasik dan kontemporer dalam analisis kebijakan sosial. Sementara itu, dari sisi praktis, hasil penelitian dapat menjadi pijakan bagi pemerintah daerah dalam menyempurnakan pedoman pelaksanaan, memperkuat kapasitas pelaksana, dan membangun tata kelola kolaboratif yang lebih inklusif demi tercapainya nilai publik yang lebih luas.

Daftar Rujukan

- Amin, R. M., Febrina, R., & Wicaksono, B. (2021). Handling COVID-19 From a Collaborative Governance Perspective in Pekanbaru City. *Jurnal Bina Praja*, 1-13. <https://doi.org/10.21787/jbp.13.2021.1-13>
- Cai, C., Li, Y., & Tang, N. (2022). Politicalized Empowered Learning and Complex Policy Implementation: Targeted Poverty Alleviation in China's County Governments. *Social Policy and Administration*, 56(5), 757-774. <https://doi.org/10.1111/spol.12802>
- Charbit, C. (2020). From 'De Jure' to 'De Facto' Decentralised Public Policies: The Multi-Level Governance Approach. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 809-819. <https://doi.org/10.1177/1369148120937624>
- Cohen, J. F., Hecht, A. A., McLoughlin, G. M., Turner, L., & Schwartz, M. B. (2021). Universal School Meals and Associations With Student Participation, Attendance, Academic Performance, Diet Quality, Food Security, and Body Mass Index: A Systematic Review. *Nutrients*, 13(3), 911. <https://doi.org/10.3390/nu13030911>
- DetikNews. (n.d.). Pemprov Banten Alokasikan Rp 311 Miliar untuk Program Makan Bergizi Gratis. Retrieved April 17, 2025, from <https://news.detik.com/berita/d-7719989/pemprov-banten-alokasikan->

rp-311-miliar-untuk-program-makan-bergizi-gratis

- Dixon, S., Hinton, L., & Ziébland, S. (2020). Supporting Patients With Female Genital Mutilation in Primary Care: A Qualitative Study Exploring the Perspectives of GPs' Working in England. *British Journal of General Practice*, 70(699), e749–e756. <https://doi.org/10.3399/bjgp20x712637>
- Ekmekcioğlu, A., & Yıldız, M. (2023). How Street-Level Bureaucrats Perceive and Deal With Irregular Migration From Borders: The Case of Van, Türkiye. *Journal of Borderlands Studies*, 39(4), 715–735. <https://doi.org/10.1080/08865655.2023.2202209>
- Esmark, A., & LIENGAARD, M. B. (2022). Does Ethnicity Affect Allocation of Unemployment-Related Benefits to Job Center Clients? A Survey-Experimental Study of Representative Bureaucracy in Denmark. *Journal of Social Policy*, 53(1), 107–128. <https://doi.org/10.1017/s0047279422000034>
- Gordon, N., & Ruffini, K. (2021). Schoolwide Free Meals and Student Discipline: Effects of the Community Eligibility Provision. *Education Finance and Policy*, 16(3), 418–442. https://doi.org/10.1162/edfp_a_00307
- Huang, J., & Barnidge, E. (2016). Low-Income Children's Participation in the National School Lunch Program and Household Food Insufficiency. *Social Science & Medicine*, 150, 8–14. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2015.12.020>
- Huang, X., & Kim, S. E. (2019). When Top-down Meets Bottom-up: Local Adoption of Social Policy Reform in China. *Governance*, 33(2), 343–364. <https://doi.org/10.1111/gove.12433>
- Karabulut, N. (2024). Street-level Bureaucracy in Weak State Institutions. By RikPeeters, GabrielaLotta, and FernandoNieto-Morales, Bristol: Policy Press (Bristol University Press). 2024. Pp. 252. £80. ISBN: 9781447368748. *Public Administration and Development*, 44(5), 427–430. <https://doi.org/10.1002/pad.2062>
- Liu, L. (2018). The Barriers of Local E-Government in China??qA Case Study. <https://doi.org/10.2991/sncc-18.2018.126>
- McIsaac, J. D., Hernandez, K., Kirk, S., & Curran, J. (2016). Interventions to Support System-Level Implementation of Health Promoting Schools: A Scoping Review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 13(2), 200. <https://doi.org/10.3390/ijerph13020200>
- Mukhlis, M., Nazsir, N., Rahmatunnisa, M., & Yuningsih, N. Y. (2018). The Actor Domination in the Collaborative Governance in the Lampung Province Central Government Displacement Policy: An Ambivalent. *Jurnal Ilmiah Peuradeun*, 6(3), 507. <https://doi.org/10.26811/peuradeun.v6i3.272>
- Ongaro, E. (2020). Multi-Level Governance and Public Administration. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1409>

- Peeters, R., & Campos, S. A. (2022). Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions: A Systematic Review of the Literature. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 977-995. <https://doi.org/10.1177/00208523221103196>
- PPID Kota Serang. (n.d.). Program Makan Bergizi Gratis, Polda Banten Libatkan Seluruh Stakeholder - PPID Kota Serang. Retrieved April 17, 2025, from <https://ppid.serangkota.go.id/detailpost/program-makan-bergizi-gratis-polda-banten-libatkan-seluruh-stakeholder>
- radarbanten.co.id. (n.d.). Gubernur Banten Ungkap Rencana Besar Makan Bergizi Gratis untuk Semua Anak di 2025, Begini Caranya! - radarbanten.co.id. Retrieved April 17, 2025, from <https://www.radarbanten.co.id/2025/03/16/gubernur-banten-ungkap-rencana-besar-makan-bergizi-gratis-untuk-semua-anak-di-2025-begini-caranya/>
- Scott, T. A., & Thomas, C. W. (2016). Unpacking the Collaborative Toolbox: Why and When Do Public Managers Choose Collaborative Governance Strategies? *Policy Studies Journal*, 45(1), 191-214. <https://doi.org/10.1111/psj.12162>
- Sims, M., Cooper, T., Barclay, E., & Scott, J. (2017). Making Sense of Indigenous Youth Night Patrols. *Administration & Society*, 51(4), 664-686. <https://doi.org/10.1177/0095399717700225>
- Thabit, S., Sancino, A., & Mora, L. (2024). Strategic Public Value(s) Governance: A Systematic Literature Review and Framework for Analysis. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13877>
- Trappenburg, M., Kampen, T., & Tonkens, E. (2022). Street-Level Bureaucrats in a Catch-All Bureaucracy. *Administration & Society*, 54(10), 2021-2047. <https://doi.org/10.1177/00953997221104679>
- Vedung, E. (2017). Public Policy and Program Evaluation. <https://doi.org/10.4324/9781315127767>
- Verjans-Janssen, S., Gerards, S. M. P. L., Verhees, A. H., Kremers, S. P. J., Vos, S., Jansen, M., & Kann, D. H. H. Van. (2020). Implementation of KEIGAAF in Primary Schools: A Mutual Adaptation Physical Activity and Nutrition Intervention. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(3), 751.