



Analisis Collaborative Governance dalam Implementasi Program Makan Bergizi Gratis (Mbg)

Bening Tirta Wibowo^{1*}, Friski Ardeka Sahda Rianestu², Meirinawati³, Indra Devian Lumban Gaol⁴

¹⁻⁴Universitas Negeri Surabaya Indonesia

Email; 25112064064@mhs.unesa.ac.id ; 25112064076@mhs.unesa.ac.id ; meirinawati@unesa.ac.id ; indragaol@unesa.ac.id

Penulis korespondensi: 25112064064@mhs.unesa.ac.id

Abstract. *This study analyzes the implementation of collaborative governance in the Free Nutritious Meal Program (MBG) in Indonesia. The program, initiated to improve human resource quality through nutritional intervention, involves multiple stakeholders across sectors, making collaboration a critical aspect of its implementation. This research aims to examine how collaborative governance principles are applied and to identify factors influencing its effectiveness. A qualitative approach with a literature study method was used by reviewing relevant journals, policy documents, and official reports. The findings indicate that collaborative governance in MBG is reflected through cross-sector coordination, role distribution, and shared commitment among actors, resulting in the formation of a collaborative ecosystem. However, challenges remain, including overlapping authority, unequal institutional capacity, data integration issues, and sustainability concerns. The study implies that strengthening institutional design, coordination mechanisms, and accountability systems is essential to ensure the effectiveness and continuity of the program.*

Keywords: *collaborative governance; public policy; MBG program; multi-stakeholder; policy implementation.*

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan collaborative governance dalam implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Indonesia. Program ini melibatkan berbagai aktor lintas sektor sehingga memerlukan tata kelola kolaboratif yang efektif. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi pustaka melalui pengkajian jurnal, dokumen kebijakan, dan laporan resmi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *collaborative governance* dalam MBG tercermin melalui koordinasi lintas sektor, pembagian peran yang jelas, serta komitmen bersama antaraktor yang menghasilkan terbentuknya ekosistem kolaboratif. Namun, implementasinya masih menghadapi tantangan seperti tumpang tindih kewenangan, ketimpangan kapasitas antaraktor, permasalahan integrasi data, dan keberlanjutan program. Oleh karena itu, diperlukan penguatan desain kelembagaan, mekanisme koordinasi, serta sistem akuntabilitas untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan kebijakan.

Kata kunci: collaborative governance; implementasi kebijakan; MBG; multi-aktor; kebijakan publik.

1. LATAR BELAKANG

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) termasuk dalam prioritas utama nasional yang digagas oleh Prabowo Subianto dalam rangka meningkatkan pemenuhan gizi masyarakat, khususnya bagi anak usia sekolah. Diterbitkannya Surat Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 menjadi langkah awal dalam implementasi program ini. Program MBG memiliki skala yang sangat besar dengan estimasi anggaran mencapai Rp70–90 triliun per tahun (Kompas, 2025; Katadata, 2025), sehingga menuntut tata kelola yang efektif dan terintegrasi.

Implementasi kebijakan dengan skala besar seperti MBG memerlukan pendekatan *collaborative governance*, yaitu keterlibatan berbagai aktor lintas sektor dalam proses perumusan hingga pelaksanaan kebijakan. Pendekatan ini menyoroti pentingnya sinergi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam mencapai tujuan publik secara efektif dan

berkelanjutan. Dalam praktiknya, pelaksanaan MBG melibatkan berbagai aktor, mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, penyedia bahan pangan, hingga institusi pendidikan, sehingga kompleksitas koordinasi menjadi tantangan utama Ansell, C., & Gash, A. (2007). Pelaksanaan MBG membutuhkan kolaborasi multisektor yang kuat karena melibatkan aktor dari berbagai level pemerintahan hingga tingkat implementasi di lapangan. Kompleksitas program ini menuntut adanya tata kelola kolaboratif yang sanggup menjamin keselarasan kepentingan, kejelasan pembagian peran, serta efektivitas koordinasi antar aktor. Kerangka teori *collaborative governance* sebagaimana dikemukakan oleh Chris Ansell dan Alison Gash (2007), serta Kirk Emerson dkk. (2012), relevan digunakan untuk memahami seperti apa proses kerjasama antar *stakeholder* untuk mencapai tujuan bersama (Emerson et al., 2012 ; Agranoff, R., & McGuire, M, 2003).

Seiring dengan perkembangan paradigma administrasi publik, pendekatan *collaborative governance* semakin relevan dalam menjawab dinamika kebijakan publik modern. Dalam penelitian ini, konsep tersebut digunakan untuk menganalisis dinamika kolaborasi dalam implementasi program MBG, dengan fokus pada aspek pembagian peran antar aktor, pola kepemimpinan, mekanisme pengambilan keputusan, serta keberlanjutan hasil program. Dengan demikian, penelitian ini berorientasi untuk menganalisis sejauh mana prinsip *collaborative governance* diterapkan dalam implementasi MBG serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilannya.

2. KAJIAN TEORITIS

Dalam kajian Administrasi Publik, konsep *collaborative governance* menjadi pendekatan yang relevan dalam menjawab dinamika dalam kebijakan publik yang melibatkan banyak aktor lintas sektor. Chris Ansell dan Alison Gash (2007) mengartikan *collaborative governance* sebagai sistem tata kelola di mana pemerintah secara langsung menggandeng aktor non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan formal, deliberatif, dan berbasis konsensus. Pendekatan ini menyoroti krusialnya dialog langsung, pembentukan kepercayaan, komitmen proses, kesepahaman kolektif, serta hasil kolaboratif sebagai ukuran sukses Bryson et al., (2006).

Pengembangan konsep ini kemudian diperluas oleh Kirk Emerson dkk. (2012) melalui kerangka *collaborative governance regime* yang menekankan interaksi dinamis antara prinsip keterlibatan (*principled engagement*), motivasi bersama (*shared motivation*), dan kapasitas untuk bertindak bersama (*capacity for joint action*). Selain itu, dalam konteks implementasi kebijakan, teori dari George C. Edward III menegaskan bahwa keberhasilan implementasi

dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel ini menjadi instrumen analisis penting untuk menilai sejauh mana kebijakan dapat dijalankan secara efektif di lapangan Emerson, K., & Gerlak, A. K. (2014).

Collaborative governance (CG) merupakan konsep yang membuka peluang bagi berbagai pihak untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik (Wijaya et al., 2023). Meski, pada sejumlah kajian menemukan beberapa kendala terjadi diantara proses tersebut, seperti kurangnya peran beberapa sektor teknis pemerintah daerah dan konflik internal antar pemangku kepentingan, namun tata kelola kolaboratif dalam kebijakan selalu menunjukkan keberhasilannya (Pambudi et al., 2020). Hal ini merepresentasikan bahwa keberhasilan tata kelola kolaboratif bergantung erat pada desain kelembagaan, kualitas koordinasi, serta komitmen aktor yang terlibat. Berdasarkan uraian tersebut, kajian teoritis ini menjadi fondasi dalam menganalisis implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG), khususnya dalam melihat bagaimana proses kolaborasi antaraktor terbentuk, tantangan yang dihadapi, serta implikasinya terhadap efektivitas kebijakan publik.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode kualitatif berbasis studi literatur guna menelaah berbagai sumber data sekunder yang relevan dengan implementasi *collaborative governance* dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG). Data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari jurnal ilmiah, buku, laporan lembaga pemerintah, dokumen kebijakan, serta artikel media yang relevan dan kredibel.

Teknik pengumpulan data data berbasis studi literatur dilakukan melalui mengidentifikasi, membaca secara kritis, serta mencatat informasi penting dari berbagai sumber. Proses ini juga mencakup pengelompokan dan kategorisasi data berdasarkan tema-tema utama, seperti aktor kolaborasi, proses koordinasi, serta tantangan implementasi kebijakan. Tinjauan literatur ini melibatkan pencarian, pembacaan, pencatatan, dan pengolahan referensi yang relevan sebagai landasan analisis (Wardani & Pujiastutik, 2024).

Selanjutnya, teknik analisis data dengan menginterpretasikan data yang telah dikumpulkan untuk memahami pola hubungan antar aktor, dinamika kolaborasi, serta faktor penentu kesuksesan implementasi program MBG. Analisis ini mengacu pada kerangka *collaborative governance* dan teori implementasi kebijakan untuk menghasilkan pemahaman yang komprehensif terhadap fenomena yang dikaji.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) adalah salah satu gagasan penting di tingkat nasional yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah gizi serta mengembangkan sumber daya manusia yang berkualitas tinggi guna mencapai Indonesia Emas 2045. Ukuran dan keanekaragaman dari program ini secara alami memerlukan pendekatan tata kelola kolaboratif. Seperti yang dijelaskan oleh Ansell dan Gash (2007), tata kelola kolaboratif mengacu pada cara pengaturan di mana satu atau lebih lembaga pemerintah mengikutsertakan pihak-pihak non-pemerintah dalam mekanisme pengambilan putusanyang resmi, berfokus pada kesepakatan, dan melibatkan diskusi. Dalam konteks MBG, pihak-pihak yang terlibat dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori utama: otoritas negara (nasional dan regional), pihak swasta dan masyarakat sipil.

Aktor dalam Collaborative Governance Program MBG

Aktor Pemerintah: Struktur Kelembagaan Baru dan Koordinasi Vertikal

Pada tingkat pemerintahan pusat, Badan Gizi Nasional (BGN) ditunjuk sebagai sektor utama dalam pelaksanaan MBG. BGN dibentuk secara khusus untuk mengisi kekurangan intervensi dalam memenuhi kebutuhan gizi di tingkat nasional, dengan tugas membangun kerjasama yang berbasis pada Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG). Pembentukan BGN menunjukkan pengakuan dari pemerintah bahwa isu gizi memiliki berbagai dimensi yang tidak dapat diatasi hanya oleh kementerian teknis yang ada.

Selain BGN, Presiden mengeluarkan Keppres No. 28/2025 mengenai Tim Pengkoordinasian Penyelenggaraan MBG, yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Pangan, melibatkan sejumlah menteri koordinator lainnya. Adanya tim koordinasi yang setara dengan menteri koordinator ini menunjukkan bahwa MBG dianggap sebagai agenda presiden yang memerlukan pencocokan kebijakan di antara kementerian. Nugroho dkk. (2025) dalam analisis mereka tentang kebijakan pangan bergizi nasional menyatakan tentang keberhasilan intervensi gizi bergantung erat pada kerangka kelembagaan terintegrasi yang menyelaraskan prioritas nasional dengan kapasitas lokal.

Aktor pemerintah lain yang memiliki tugas khusus meliputi: Kementerian Kesehatan dan BPOM yang mengawasi keamanan serta kualitas makanan; Kementerian Pertanian dan Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam menyediakan rantai pasokan bahan baku; Kementerian Koperasi dan UMKM serta Kementerian Desa dalam meningkatkan ekonomi lokal; Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah dan Kementerian Agama yang melakukan identifikasi sasaran di sekolah dan pesantren; serta Ditjen Dukcapil Kemendagri yang memberikan data kependudukan yang tepat untuk penargetan. Bappenas berperan

dalam mengatur kebijakan, perencanaan anggaran, serta pemantauan dan penilaian secara umum.

Di tingkat daerah, struktur pelaksana terwujud melalui Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) yang berfungsi sebagai layanan terpadu di tingkat lokal. KemenPANRB juga memperkuat kelembagaan pada Unit Pelaksana Teknis (UPT) BGN di daerah, termasuk memenuhi kebutuhan sumber daya manusia dan melakukan transformasi digital dalam layanan.

Aktor Non-Pemerintah: Swasta, Masyarakat Sipil, dan Organisasi Massa

Ciri khas dari pemerintahan kolaboratif MBG adalah partisipasi besar dari aktor non-pemerintah. Pemimpin BGN Dadan Hindayana dengan tegas menyatakan bahwa kerjasama antar kementerian saja tidak cukup; perlu adanya penyertaan organisasi masyarakat sipil seperti Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama (NU), Kamar Dagang dan Industri (Kadin), serta banyak asosiasi lainnya. Keterlibatan organisasi massa ini sangat penting, mengingat mereka memiliki jaringan yang luas hingga ke level desa dan kelurahan, yang bisa membantu dalam sosialisasi, pendampingan, dan pengawasan oleh masyarakat.

Sektor privat beserta UMKM merupakan elemen penting, khususnya dalam rantai pasokan bahan baku dan layanan katering. Seperti yang dijelaskan dalam berbagai berita, program MBG dibuat untuk mendorong perekonomian lokal melalui pemberdayaan UMKM dan koperasi. Bahkan, TNI dan Polri juga dilibatkan, yang menunjukkan bahwa MBG dibangun sebagai gerakan kolektif nasional.

Proses Kolaborasi dan Koordinasi Antar Aktor

Hubungan kerja sama dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG) mulai terbentuk secara formal setelah program ini ditetapkan sebagai kebijakan nasional, yang kemudian ditindaklanjuti oleh Badan Gizi Nasional (BGN) melalui kemitraan lintas sektor. Proses kolaborasi ini dapat dianalisis menggunakan kerangka *collaborative governance* dari Chris Ansell dan Alison Gash (2007), yang menggarisbawahi pentingnya dialog langsung, kepercayaan, komitmen, pemahaman kolektif, dan hasil kolaboratif. Pada praktiknya, kolaborasi diwujudkan melalui forum koordinasi seperti rapat lintas kementerian dan forum diskusi publik (misalnya BGN Talks) yang memungkinkan pertukaran informasi dan penyelarasan kepentingan antaraktor.

Kepercayaan antaraktor dibangun melalui mekanisme formal seperti perjanjian kerja sama (MoU) serta pembagian peran yang jelas antar lembaga, sehingga mengurangi potensi konflik dan meningkatkan efektivitas kerja sama. Selain itu, komitmen terhadap proses kolaborasi tercermin dalam dukungan regulasi dan alokasi sumber daya, baik dari

pemerintah pusat melalui pembentukan tim koordinasi maupun dari pemerintah daerah melalui penganggaran. Kolaborasi ini juga menunjukkan adanya pemahaman bersama bahwa program ini tidak hanya berorientasi pada pemenuhan gizi, tetapi juga berkaitan dengan aspek kesehatan, pendidikan, ketahanan pangan, dan pengentasan kemiskinan.

Sebagai hasil awal, terbentuk suatu ekosistem kolaboratif yang ditandai dengan integrasi data kependudukan, keterlibatan pelaku ekonomi lokal dalam rantai pasok, serta pengawasan dari lembaga terkait. Meskipun demikian, kolaborasi ini masih memerlukan penguatan supaya dapat berjalan secara optimal.

Tantangan dalam Implementasi Collaborative Governance

Meskipun kerangka *collaborative governance* telah dibangun dalam implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG), terdapat sejumlah tantangan yang mempengaruhi efektivitasnya. Secara struktural, keterlibatan banyak kementerian dan lembaga berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan serta inefisiensi koordinasi, terutama jika tidak diiringi dengan kejelasan otoritas dan mekanisme kerja. Kondisi ini juga membuka peluang munculnya konflik kepentingan maupun persepsi negatif publik terhadap pengelolaan program. Dari sisi kapasitas, terdapat ketimpangan kemampuan antaraktor, khususnya antara pemerintah tingkat pusat dan pemerintah tingkat daerah, serta terbatasnya kapabilitas SDM dan infrastruktur pada lembaga pelaksana. Selain itu, belum optimalnya mekanisme pembinaan dan standarisasi bagi pelaku usaha lokal seperti UMKM berpotensi menimbulkan risiko kualitas layanan, termasuk dalam aspek keamanan pangan.

Tantangan lainnya berkaitan dengan pengelolaan data dan ketepatan sasaran program. Integrasi dan sinkronisasi data antar lembaga masih memerlukan proses teknis dan administratif yang belum sepenuhnya selesai, sehingga berpotensi menyebabkan ketidaktepatan penerima manfaat. Di sisi lain, keberlanjutan kolaborasi juga menjadi isu penting, mengingat implementasi program saat ini masih sangat dipengaruhi oleh komitmen kepemimpinan politik. Tanpa pelembagaan mekanisme kolaborasi ke dalam sistem birokrasi yang permanen, keberlangsungan program dalam jangka panjang menjadi rentan. Selain itu, dalam konteks tata kelola kolaboratif, muncul tantangan akuntabilitas karena keterlibatan aktor non-pemerintah yang memiliki orientasi kepentingan berbeda. Oleh sebab itu, dibutuhkan sistem pengawasan dan evaluasi yang terintegrasi untuk memastikan bahwa seluruh proses kolaborasi tetap berorientasi pada kepentingan publik.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil analisis, implementasi *collaborative governance* dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG) menunjukkan bahwa keterlibatan berbagai aktor lintas sektor menjadi faktor penting dalam mendukung pelaksanaan kebijakan yang kompleks. Kolaborasi yang terbangun melalui koordinasi antar lembaga, pembagian peran yang relatif jelas, serta komitmen bersama telah menghasilkan ekosistem kolaboratif sebagai fondasi awal keberhasilan program. Namun, efektivitas implementasi masih menghadapi sejumlah tantangan, seperti tumpang tindih kewenangan, ketimpangan kapasitas antaraktor, kendala integrasi data, serta isu keberlanjutan dan akuntabilitas. Oleh karena itu, diperlukan penguatan desain kelembagaan, kejelasan mekanisme koordinasi, peningkatan kapasitas aktor, serta sistem monitoring dan evaluasi yang terintegrasi agar implementasi *collaborative governance* dalam program MBG dapat berjalan lebih efektif, adaptif, dan berkelanjutan. Penelitian ini masih terbatas pada pendekatan studi pustaka, sehingga penelitian selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan empiris untuk memperoleh gambaran yang lebih komprehensif di tingkat implementasi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada dosen pembimbing dan seluruh pihak Universitas Negeri Surabaya atas dukungan akademik selama penyusunan penelitian ini. Apresiasi khusus untuk berbagai pihak yang menyediakan sumber data serta literatur pendukung yang memungkinkan penyelesaian penelitian secara optimal. Harapan penulis, penelitian ini memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu administrasi publik Indonesia, secara khusus dalam konteks *collaborative governance*.

DAFTAR REFERENSI

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Badan Gizi Nasional. (2025). *BGN bangun ekosistem kolaboratif untuk perkuat program MBG*. Badan Gizi Nasional.
- Badan Gizi Nasional. (2025). *Optimalisasi program MBG perlu inovasi dan kolaborasi lintas sektor*. Badan Gizi Nasional.
- Kementerian Dalam Negeri Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil. (2025). *Dukcapil siap dukung penuh program makan bergizi gratis*.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2025). *KemenPANRB perkuat kelembagaan BGN untuk sukseskan program MBG*.
- Kompas.com. (2025). *Tim koordinasi MBG dinilai bisa dukung kolaborasi tapi ada risikonya*.

- Kurniawan, L., & Naryanto, H. S. (2014). Analisis risiko bencana industri di kawasan industri Cilegon, Provinsi Banten. *Jurnal Penanggulangan Bencana*, 2(4), 108–111.
- Naryanto, H. S. (2014). Analisis kondisi bawah permukaan tanah longsor untuk arahan penataan kawasan di Kabupaten Tawangmangu, Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Sains dan Teknologi Indonesia*, 13(2), 74–81.
- Nugroho, A. A., Sudrajat, A., Azmi, I. F., Ardiansyah, F., & Prasetyanti, R. (2025). Collaborative governance in Indonesia's nutritious food policy: A multi-stakeholder implementation model. *Jurnal Borneo Administrator*, 21(2), 203–218.
- Pambudi, S. S. I., Suryono, A., et al. (2020). Collaborative governance towards development of eco-based tourism village in Kalipucang Village, Pasuruan Regency. *Wacana Journal of Social and Humanity Studies*.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2025 tentang Tim Koordinasi Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis.
- Putri, N. R., & Murdhani, L. A. (2025). *Kolaborasi multi-stakeholder dalam pengelolaan sampah di Kota Parepare Provinsi Sulawesi Selatan*.
- Ruddyard, F. A. (2025). MBG's multisectoral focus key for Golden Indonesia: Government. *ANTARA News*.
- Universitas Islam Riau. (2025). *Proses collaborative governance dalam pelaksanaan kebijakan Merdeka Belajar Episode 19 di Provinsi Riau*.
- Wijaya, A. A. M., Sa'ban, L. M. A., & Nastia. (2023). Peluang dan tantangan collaborative governance dalam kebijakan pariwisata daerah. *Jurnal Administrasi Negara*, 29(3).
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>
- Emerson, K., & Gerlak, A. K. (2014). Adaptation in collaborative governance regimes. *Environmental Management*, 54(4), 768–781. <https://doi.org/10.1007/s00267-014-0334-7>