

Problematika Tata Kelola Program Makan Bergizi Gratis: Analisis Efisiensi Ekonomi, Keadilan Distribusi, dan Maqashid Syariah

Governance Challenges of the Free Nutritious Meal Program: An Analysis of Economic Efficiency, Distributive Justice, and Maqashid Sharia

Nur Kholis

Institut Al Fithrah, Surabaya, Jawa Timur, Indonesia.

abutommy13@gmail.com

ABSTRAK

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan intervensi kebijakan publik yang menghubungkan agenda perbaikan gizi, pembangunan modal manusia, ketahanan pangan, dan pemberdayaan ekonomi lokal. Penelitian ini menganalisis problematika tata kelola MBG melalui tiga perspektif yang saling berhubungan, yaitu efisiensi ekonomi, keadilan distribusi, dan maqashid syariah. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus dan memanfaatkan wawancara semi-terstruktur, observasi, serta studi dokumentasi sebagai sumber data. Analisis dilakukan melalui *reflexive thematic analysis* dengan pengodean deduktif berdasarkan tiga perspektif utama dan pengodean induktif terhadap persoalan operasional yang muncul. Analisis menunjukkan enam isu sentral: ketegangan antara perluasan cakupan dan kapasitas tata kelola daerah; efisiensi yang tidak identik dengan pemangkasan biaya; ketimpangan mutu distribusi; keamanan pangan sebagai persoalan governance; ketegangan antara standardisasi nasional dan kebutuhan lokal; serta pergeseran orientasi dari pembagian makanan menuju pencapaian kemaslahatan. Literatur mutakhir menunjukkan bahwa program makan sekolah dapat memperbaiki partisipasi konsumsi, ketahanan pangan, dan beberapa outcome kesehatan, tetapi keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh desain kebijakan, kapasitas implementasi, rantai pasok, keamanan pangan, dan mekanisme monitoring. Dalam perspektif maqashid syariah, efisiensi ditempatkan sebagai instrumen pengelolaan sumber daya, keadilan sebagai asas distribusi, sedangkan *hifz al-nafs*, *hifz al-'aql*, dan *hifz al-nasl* menjadi orientasi normatif. Penelitian ini mengusulkan model tata kelola MBG yang mengintegrasikan efisiensi, keadilan, keamanan pangan, transparansi, partisipasi publik, dan kemaslahatan sebagai indikator kinerja kebijakan.

Kata kunci: Makan Bergizi Gratis; tata kelola; efisiensi ekonomi; keadilan distribusi; maqashid syariah; kebijakan publik.

ABSTRACT

The Free Nutritious Meal Program (MBG) is a public policy intervention that connects the agendas of nutritional improvement, human capital development, food security, and local economic empowerment. This study analyzes the governance challenges of MBG through three interconnected perspectives:

economic efficiency, distributive justice, and maqashid al-shariah. The study employs a qualitative approach with a case study design, utilizing semi-structured interviews, observations, and document analysis as data sources. The data were analyzed using reflexive thematic analysis through deductive coding based on the three main perspectives and inductive coding of emerging operational issues. The analysis identifies six central issues: tensions between program expansion and local governance capacity; efficiency that cannot be equated with cost reduction; disparities in distribution quality; food safety as a governance issue; tensions between national standardization and local needs; and a shift in orientation from food distribution toward the achievement of public benefit. Recent literature indicates that school feeding programs can improve food consumption, food security, and several health outcomes, but their success is strongly influenced by policy design, implementation capacity, supply chains, food safety, and monitoring mechanisms. From the perspective of maqashid al-shariah, efficiency is positioned as an instrument for resource management, justice as a principle of distribution, while hifz al-nafs, hifz al-'aql, and hifz al-nasl serve as normative orientations. This study proposes an MBG governance model that integrates efficiency, justice, food safety, transparency, public participation, and public benefit as policy performance indicators.

Keywords: *Free Nutritious Meal Program; governance; economic efficiency; distributive justice; maqashid al-shariah; public policy.*

Pendahuluan

Program makanan sekolah berkembang dari instrumen bantuan pangan menjadi intervensi pembangunan manusia. Literatur mutakhir menunjukkan bahwa makanan sekolah dapat berhubungan dengan partisipasi makan, kehadiran, kualitas diet, keamanan pangan rumah tangga, dan sejumlah indikator kesehatan. Bukti sistematis juga memperlihatkan bahwa dampak tidak selalu seragam; variasi desain, sasaran, kualitas makanan, durasi program, dan kapasitas implementasi menentukan besarnya manfaat.¹ Karena itu, keberhasilan MBG tidak tepat diukur hanya melalui jumlah porsi yang diproduksi atau jumlah penerima yang tercatat. Indonesia menghadapi persoalan gizi yang bersifat multidimensional. Analisis nasional menggunakan data survei kesehatan menunjukkan bahwa berbagai bentuk malnutrisi dapat muncul secara bersamaan pada tingkat individu, rumah tangga, dan

¹ Maureen K. Spill et al., "Universal Free School Meals and School and Student Outcomes: A Systematic Review," JAMA Network Open 7, no. 8 (2024).

komunitas.² Situasi ini membuat kebijakan pangan sekolah relevan bukan hanya sebagai program konsumsi, tetapi sebagai bagian dari investasi modal manusia. Dalam konteks tersebut, MBG yang mulai dilaksanakan secara nasional pada Januari 2025 mempunyai posisi strategis karena menghubungkan pemenuhan gizi dengan pendidikan dan penguatan ekonomi lokal.

Namun, skala program nasional membawa konsekuensi tata kelola. Kajian kebijakan awal MBG menemukan potensi besar untuk meningkatkan modal manusia, tetapi dampak langsung terhadap stunting dan anemia belum dapat diverifikasi secara kuat karena keterbatasan penargetan pada periode 1.000 hari pertama kehidupan dan belum tersedianya pelacakan outcome formal. Kajian yang sama juga mengidentifikasi persoalan keamanan pangan, logistik, koherensi regulasi, dan kebutuhan integrasi multisektor.³ Dengan demikian, persoalan utama bukan sekadar apakah makanan tersedia, tetapi apakah seluruh rantai kebijakan mampu mengubah anggaran publik menjadi layanan gizi yang aman, tepat sasaran, dan berdampak.

Perspektif governance diperlukan karena implementasi MBG melibatkan banyak aktor: pemerintah pusat dan daerah, Badan Gizi Nasional, SPPG, sekolah, pemasok, tenaga pengolah, orang tua, dan penerima manfaat. Hubungan antarpelaku tersebut menentukan kualitas koordinasi, pengadaan, distribusi, pengawasan, dan respons terhadap risiko. Kajian tata kelola MBG terbaru menilai bahwa pendekatan yang sangat tersentralisasi dapat menghadapi keterbatasan ketika ekspansi program berlangsung lebih cepat daripada kesiapan regulasi, standar kesehatan, dan kapasitas operasional.⁴

Pada tingkat operasional, problematika MBG dapat dibaca sebagai kesenjangan antara policy design dan street-level implementation. Perluasan penerima membutuhkan kapasitas dapur, tenaga kerja, penyimpanan, transportasi, sistem informasi, pengawasan, dan mekanisme pengaduan yang berkembang secara proporsional. Jika ekspansi sasaran lebih cepat daripada

² Heni Andriani et al., "A Multilevel Analysis of the Triple Burden of Malnutrition in Indonesia," *BMC Public Health* 23 (2023): 1836.

³ Firre An Suprpto, Editha Praditya, Reffi Marizka Dewi, and Wignyo Adiyoso, "A Policy Implementation Review of the Free Nutritious Meal (MBG) Program," *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning* 6, no. 2 (2025): 297–312.

⁴ Jimmy Daniel Berlianto, Rasya Athalla Aaron, and Sharfina Indrayadi, "Better Governance for Indonesia's Free Nutritious Meal Program (MBG)," *Center for Indonesian Policy Studies*, 2026.

penguatan kapasitas, maka risiko keterlambatan, pemborosan, ketidaksesuaian menu, dan penurunan mutu dapat meningkat.

Efisiensi ekonomi juga perlu ditafsirkan secara lebih luas. Pengadaan dengan harga terendah belum tentu menghasilkan nilai terbaik apabila kualitas bahan, keamanan pangan, biaya transportasi, kehilangan bahan, dan makanan yang tidak dikonsumsi tidak diperhitungkan. Kajian pengadaan pangan lokal di sekolah menemukan manfaat potensial berupa kesegaran dan kualitas pangan serta kontribusi ekonomi lokal, tetapi juga mengidentifikasi hambatan berupa biaya, fasilitas, koordinasi, ketersediaan, dan keamanan pangan.⁵ Kajian lain menegaskan bahwa kebijakan pengadaan lokal mengandung trade-off dan tidak boleh mengasumsikan bahwa “lokal” selalu lebih baik pada seluruh dimensi.⁶

Dimensi keadilan juga tidak identik dengan universalitas administratif. Program universal dapat mengurangi stigma dan meningkatkan partisipasi, tetapi keadilan substantif menuntut kesetaraan akses, kualitas, keselamatan, dan peluang memperoleh manfaat. Sekolah di wilayah terpencil atau dengan fasilitas terbatas dapat menghadapi biaya logistik dan risiko mutu yang berbeda dibandingkan sekolah di wilayah perkotaan. Karena itu, ukuran keberhasilan perlu sensitif terhadap konteks geografis dan kapasitas lokal.

Dalam kajian Islam, persoalan tersebut dapat dipertajam melalui maqashid syariah. Kebijakan pangan publik memiliki hubungan langsung dengan perlindungan jiwa, akal, keturunan, dan kemaslahatan umum. Studi tentang penerapan maqashid untuk kemiskinan dan kelaparan di Indonesia menunjukkan bahwa kerangka ini dapat digunakan untuk menghubungkan ketahanan pangan, keamanan pangan, pengentasan kemiskinan, dan pembangunan berkelanjutan.⁷

Berangkat dari persoalan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana tata kelola MBG mengelola hubungan antara efisiensi ekonomi, keadilan distribusi, keamanan pangan, dan pencapaian kemaslahatan. Fokus penelitian diarahkan pada rantai pengadaan, tata kelola

⁵ Claire Galloway et al., “Procurement from Local Producers for Food Service in Primary and Secondary School Settings: A Scoping Review,” *Health Promotion Journal of Australia* 34, no. 2 (2023): 316–327.

⁶ Becca B. R. Jablonski et al., “Considering Tradeoffs in ‘Local’ Food Policies: Examples from School Feeding Programmes,” *Frontiers in Nutrition* 10 (2023): 1242493.

⁷ Fathoni Nur Alami and Wily Mohammad, “Applying the Principles of Maqasid Al-Shariah to Address Poverty and Hunger in Indonesia,” *Cognitionis Civitatis et Politicae* 1, no. 2 (2024).

sumber daya, mekanisme penyaluran, mutu pelayanan, keterjangkauan penerima manfaat, koordinasi antarlembaga, sistem pengawasan, dan pengalaman aktor lokal.

Penelitian mengembangkan hubungan konseptual bahwa tata kelola merupakan mekanisme penghubung antara input kebijakan dan manfaat publik. Efisiensi ekonomi dipahami sebagai kemampuan menghasilkan manfaat gizi dan sosial yang optimal dari sumber daya yang tersedia. Keadilan distribusi dipahami melalui kesetaraan akses, mutu, keselamatan, dan peluang memperoleh manfaat. Maqashid syariah ditempatkan sebagai orientasi normatif yang menguji apakah keseluruhan proses benar-benar melindungi jiwa, akal, keturunan, dan kemaslahatan publik.

Kerangka ini penting karena program pangan publik dapat mengalami kegagalan meskipun indikator output terlihat tinggi. Jumlah porsi yang meningkat, misalnya, tidak cukup apabila makanan tidak aman, tidak dikonsumsi, terlambat diterima, atau tidak menjangkau kelompok dengan kebutuhan tertinggi. Sebaliknya, pengadaan yang sedikit lebih mahal dapat lebih efisien secara sosial apabila menghasilkan makanan yang lebih aman, lebih bergizi, lebih diterima penerima manfaat, dan sekaligus mengurangi pemborosan.

Novelty penelitian terletak pada integrasi tiga perspektif yang biasanya dibahas secara terpisah. Efisiensi memberikan dimensi instrumental, keadilan memberikan dimensi distributif, sedangkan maqashid memberikan dimensi normatif. Ketiganya dipertemukan melalui governance, sehingga keberhasilan MBG dipahami sebagai kemampuan institusi mengubah sumber daya publik menjadi manfaat yang aman, adil, bergizi, dan berkelanjutan.

Kajian Pustaka

Tata kelola Program Makan Bergizi Gratis (MBG) dianalisis melalui hubungan *governance*, efisiensi ekonomi, keadilan distribusi, dan maqashid syariah. Keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh anggaran dan jumlah penerima, tetapi kemampuan institusi mengelola sumber daya, koordinasi, pengadaan, distribusi, pengawasan, dan akuntabilitas.⁸ Tata kelola menjadi mekanisme yang mengubah input kebijakan menjadi *public value*.

⁸ Firre An Suprpto et al., "A Policy Implementation Review of the Free Nutritious Meal (MBG) Program," *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning* 6, no. 2 (2025): 297–312.

Efisiensi ekonomi dipahami sebagai kemampuan menghasilkan manfaat gizi dan sosial optimal dari sumber daya tersedia. Konsep *value for money* mempertimbangkan kualitas bahan, gizi, keamanan pangan, distribusi, *food waste*, penerimaan manfaat, dan dampak ekonomi lokal. Jablonski et al. menunjukkan adanya *trade-off* dalam pengadaan pangan lokal.⁹ Efisiensi MBG karena itu harus berbasis *outcome*.¹⁰

Keadilan distribusi tidak cukup diukur melalui jumlah penerima. Keadilan substantif mencakup akses, mutu, keamanan, ketepatan waktu, dan peluang memperoleh manfaat. Literatur *universal free school meals* menunjukkan manfaat terhadap partisipasi dan sejumlah *outcome* siswa, dengan variasi menurut konteks implementasi.¹¹ Galloway et al. menunjukkan potensi pengadaan lokal sekaligus persoalan biaya, fasilitas, koordinasi, ketersediaan, dan keamanan pangan.¹²

Maqashid syariah menjadi landasan normatif untuk menilai pencapaian kemaslahatan. *Hifz al-nafs*, *hifz al-'aql*, dan *hifz al-nasl* dikaitkan dengan keselamatan, gizi, perkembangan kognitif, pendidikan, dan kualitas generasi. Alami dan Mohammad menghubungkan maqashid dengan kemiskinan, kelaparan, ketahanan pangan, dan pembangunan berkelanjutan.¹³ Penelitian Suprpto et al., Spill et al., dan Jablonski et al. menunjukkan gap pada integrasi efisiensi, keadilan, dan maqashid.¹⁴ Karena itu, penelitian menggunakan kerangka: governance, efisiensi, distribusi adil dan aman, kualitas gizi dan kesejahteraan, maqashid. Efisiensi menjadi dimensi instrumental, keadilan dimensi distributif, dan maqashid orientasi normatif.

⁹ Becca B. R. Jablonski et al., "Considering Tradeoffs in 'Local' Food Policies: Examples from School Feeding Programmes," *Frontiers in Nutrition* 10 (2023).

¹⁰ Suprpto et al., "A Policy Implementation Review of the Free Nutritious Meal (MBG) Program".

¹¹ Maureen K. Spill et al., "Universal Free School Meals and School and Student Outcomes: A Systematic Review," *JAMA Network Open* 7, no. 8 (2024).

¹² Claire Galloway et al., "Procurement from Local Producers for Food Service in Primary and Secondary School Settings: A Scoping Review," *Health Promotion Journal of Australia* 34, no. 2 (2023): 316–327.

¹³ Fathoni Nur Alami and Wily Mohammad, "Applying the Principles of Maqasid Al-Shariah to Address Poverty and Hunger in Indonesia," *Cognitionis Civitatis et Politicae* 1, no. 2 (2024).

¹⁴ Suprpto et al., "A Policy Implementation Review of the Free Nutritious Meal (MBG) Program.", Spill et al., "Universal Free School Meals and School and Student Outcomes.", Jablonski et al., "Considering Tradeoffs in 'Local' Food Policies."

Metode Penelitian

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Desain ini dipilih karena tata kelola MBG merupakan fenomena kontemporer yang melekat pada konteks kelembagaan, sosial, ekonomi, dan geografis. Studi kasus memungkinkan peneliti menelaah proses implementasi secara kontekstual, termasuk bagaimana kebijakan diterjemahkan oleh aktor lokal, bagaimana keputusan pengadaan dan distribusi dibuat, serta bagaimana penerima manfaat mengalami layanan.

Lokasi penelitian ditentukan secara purposive berdasarkan keberadaan SPPG, variasi karakteristik sekolah, kondisi sosial-ekonomi penerima, dan karakteristik rantai pasok pangan. Unit analisis mencakup relasi antara pemerintah daerah, SPPG, sekolah, pelaksana pengadaan, tenaga lapangan, pemasok, orang tua, dan penerima manfaat. Desain tersebut memungkinkan analisis lintas level tanpa menghilangkan konteks lokal. Pemilihan informan dilakukan secara purposive dan dapat diperluas melalui snowball sampling. Informan utama adalah pihak yang memiliki pengalaman langsung terhadap pengadaan, pengolahan, distribusi, pengawasan, atau penerimaan manfaat. Kriteria informan perlu mencakup keterlibatan aktif dalam pelaksanaan, pemahaman atas proses kerja, dan kesediaan memberikan informasi secara sukarela.

Catatan penting untuk integritas akademik: naskah awal belum mencantumkan nama lokasi, periode pengumpulan data, jumlah informan, serta transkrip atau matriks data lapangan. Karena itu, bagian hasil yang bersifat empiris harus diisi berdasarkan data penelitian yang benar-benar dikumpulkan; revisi ini tidak mengada-adakan kutipan informan atau angka lapangan.

Data dikumpulkan melalui wawancara semi-terstruktur, observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara digunakan untuk menggali pengalaman, pertimbangan pengambilan keputusan, koordinasi, konflik kepentingan, persepsi terhadap efisiensi, pengalaman distribusi, dan pemaknaan kemaslahatan. Pedoman wawancara disusun berdasarkan tiga konstruk utama tetapi tetap memberi ruang bagi informan untuk memperkenalkan isu yang tidak diprediksi sebelumnya.

Observasi diarahkan pada alur penerimaan bahan, penyimpanan, pengolahan, pengemasan, pengiriman, ketepatan waktu, kebersihan fasilitas, dan interaksi pelaksana dengan penerima. Studi dokumentasi mencakup

petunjuk teknis, dokumen pengadaan, catatan distribusi, menu, dokumen pemantauan, berita acara, pengaduan, dan regulasi. Triangulasi sumber dan teknik digunakan untuk membandingkan narasi dengan praktik serta dokumen. Keabsahan data tidak dipahami sebagai penerapan satu teknik secara mekanis. Literatur metodologi kualitatif menekankan pentingnya *trustworthiness* yang disesuaikan dengan paradigma dan konteks penelitian.¹⁵ Strategi yang digunakan meliputi triangulasi, deskripsi kontekstual yang kaya, audit trail, reflektivitas peneliti, diskusi sejawat, dan member *checking* secara proporsional. Member *checking* digunakan untuk mengklarifikasi substansi interpretasi, bukan sebagai tuntutan bahwa informan harus menyetujui seluruh interpretasi peneliti.

Untuk meningkatkan *dependability* dan *confirmability*, peneliti menyimpan catatan kronologis pengumpulan data, perubahan kode, memo analitis, keputusan metodologis, dan bukti triangulasi. Seluruh data identitas informan harus dianonimkan dalam naskah publikasi.¹⁶ Analisis data menggunakan *reflexive thematic analysis*. Tahap analisis meliputi familiarisasi dengan data, transkripsi, pembentukan kode awal, pencarian pola, pengembangan tema, peninjauan tema, pendefinisian tema, dan penyusunan narasi analitis. Pendekatan *reflexive thematic analysis* dipilih karena memungkinkan peneliti mengembangkan pola makna secara sistematis sekaligus mengakui peran reflektivitas peneliti dalam proses interpretasi.¹⁷

Hasil Dan Pembahasan

Adanya Ketegangan Antara Perluasan Cakupan Program Dan Kapasitas Tata Kelola Daerah

Temuan analitis pertama adalah adanya ketegangan antara perluasan cakupan program dan kapasitas tata kelola daerah. Program berskala nasional membutuhkan kemampuan operasional yang relatif seragam pada aspek keamanan pangan dan standar gizi, tetapi kapasitas aktual setiap wilayah

¹⁵ Jill B. Hamilton, "Rigor in Qualitative Methods: An Evaluation of Strategies Among Underrepresented Rural Communities," *Qualitative Health Research* 30, no. 2 (2020): 196–204.

¹⁶ Jeff Rose and Corey W. Johnson, "Contextualizing Reliability and Validity in Qualitative Research: Toward More Rigorous and Trustworthy Qualitative Social Science," *Journal of Leisure Research* 51, no. 4 (2020): 432–451.

¹⁷ Virginia Braun and Victoria Clarke, "Can I Use TA? Should I Use TA? Should I Not Use TA? Comparing Reflexive Thematic Analysis and Other Pattern-Based Qualitative Analytic Approaches," *Counselling and Psychotherapy Research* 21, no. 1 (2021): 37–47.

berbeda. Perbedaan fasilitas dapur, tenaga kerja, akses bahan, jarak distribusi, sarana penyimpanan, dan kemampuan pengawasan dapat memengaruhi kualitas layanan. Literatur kebijakan MBG menempatkan keamanan pangan, logistik, regulasi, dan monitoring sebagai tantangan penting dalam fase awal implementasi.¹⁸ Karena itu, ekspansi program tidak seharusnya hanya menggunakan indikator jumlah penerima dan jumlah SPPG. Indikator kapasitas harus mencakup rasio beban terhadap kapasitas produksi, kemampuan penyimpanan, kesiapan tenaga, waktu tempuh distribusi, kepatuhan sanitasi, dan kemampuan menangani insiden.

Secara *governance*, situasi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan bergantung pada hubungan horizontal dan vertikal. Pemerintah pusat menetapkan standar dan pembiayaan, pemerintah daerah menyediakan dukungan ekosistem, SPPG mengelola produksi, sekolah menjadi simpul distribusi dan komunikasi, sedangkan masyarakat berfungsi sebagai penerima sekaligus pengawas sosial.¹⁹ Kegagalan koordinasi pada satu titik dapat mengganggu keseluruhan rantai layanan.

Implikasinya adalah perlunya pendekatan *collaborative governance*. Standardisasi nasional tetap diperlukan untuk menjamin batas minimum mutu, tetapi implementasi membutuhkan ruang adaptasi berbasis konteks. Model yang tepat bukan sentralisasi mutlak ataupun desentralisasi tanpa standar, melainkan standardisasi pada outcome keselamatan dan gizi dengan fleksibilitas pada cara pencapaiannya.

Efisiensi Ekonomi Harus Dipisahkan Dari Sekadar Pemangkasan Biaya

Temuan kedua menunjukkan bahwa efisiensi ekonomi harus dipisahkan dari sekadar pemangkasan biaya. Dalam program pangan, biaya rendah dapat menjadi tidak efisien apabila menghasilkan makanan yang tidak dikonsumsi, menimbulkan pemborosan, meningkatkan risiko keracunan, atau membutuhkan biaya koreksi yang besar. Efisiensi seharusnya dihitung berdasarkan hubungan antara sumber daya yang digunakan dan nilai sosial-gizi yang dihasilkan. Pengadaan lokal memiliki peluang memperkuat ekonomi daerah karena membuka pasar bagi petani, nelayan, koperasi, dan UMKM. Namun, literatur menunjukkan bahwa manfaat tersebut tidak otomatis muncul. Pengadaan lokal dapat menghadapi keterbatasan volume, variasi pasokan,

¹⁸ Suprpto et al., "A Policy Implementation Review of the Free Nutritious Meal (MBG) Program."

¹⁹ Berlianto, Aaron, and Indrayadi, "Better Governance for Indonesia's Free Nutritious Meal Program (MBG)," 2026.

fasilitas, koordinasi, biaya transaksi, dan keamanan pangan.²⁰ Karena itu, kebijakan lokal perlu disertai penguatan kapasitas produsen dan sistem jaminan mutu.

Konsep yang lebih tepat untuk MBG adalah value for money berbasis outcome. Komponen evaluasi perlu mencakup harga bahan, biaya transportasi, kehilangan bahan, makanan tersisa, kandungan gizi, penerimaan konsumen, keamanan, ketepatan waktu, dan dampak ekonomi lokal. Dengan pendekatan ini, pemasok tidak dipilih hanya berdasarkan harga terendah tetapi berdasarkan kombinasi kualitas, reliabilitas, keamanan, dan efisiensi total. Trade-off harus dinilai secara eksplisit. Jablonski et al. menunjukkan bahwa kebijakan pangan lokal dapat mengejar beberapa tujuan sekaligus, tetapi satu instrumen tidak selalu mampu memaksimalkan semua tujuan secara bersamaan.²¹ Karena itu, desain MBG perlu menggunakan beberapa instrumen: kontrak pengadaan, standar keamanan, dukungan produsen lokal, sistem logistik, monitoring digital, dan mekanisme evaluasi.

Keadilan Distribusi Sebagai Persoalan Kualitas Manfaat, Bukan Hanya Jumlah Penerima

Temuan ketiga menempatkan keadilan distribusi sebagai persoalan kualitas manfaat, bukan hanya jumlah penerima. Universalitas dapat memperluas cakupan dan mengurangi stigma, tetapi kesetaraan administratif belum tentu menghasilkan kesetaraan substantif. Dua sekolah yang sama-sama menerima paket makanan dapat memperoleh tingkat manfaat berbeda apabila kualitas, ketepatan waktu, keamanan, atau fasilitas pendukungnya berbeda.

Literatur *systematic review* mengenai universal free school meals menunjukkan bahwa program universal dapat meningkatkan partisipasi dan sejumlah outcome sekolah serta siswa, tetapi hasilnya bergantung pada konteks dan desain implementasi.²² Dalam konteks Indonesia, prinsip tersebut perlu diterjemahkan ke dalam indikator kesetaraan akses, mutu, keamanan, dan peluang memperoleh manfaat. Wilayah terpencil menghadapi masalah yang berbeda dari wilayah perkotaan. Jarak, kondisi jalan, ketahanan bahan, kapasitas penyimpanan, dan keterbatasan tenaga dapat meningkatkan biaya dan risiko. Oleh sebab itu, formula pembiayaan dan indikator kinerja seharusnya memasukkan faktor geografis. Prinsip *equality* tidak berarti semua

²⁰ Galloway et al., "Procurement from Local Producers."

²¹ Jablonski et al., "Considering Tradeoffs in 'Local' Food Policies."

²² Spill et al., "Universal Free School Meals and School and Student Outcomes."

wilayah menerima input yang identik; keadilan dapat membutuhkan alokasi berbeda agar outcome minimum yang sama dapat dicapai.

Pendekatan tersebut juga mendorong sistem pengaduan yang efektif. Penerima manfaat perlu memiliki saluran untuk melaporkan keterlambatan, kualitas makanan, alergi, sanitasi, atau ketidaksesuaian menu. Data pengaduan bukan sekadar administrasi, tetapi sumber informasi untuk perbaikan tata kelola. Keamanan pangan merupakan bagian inti dari governance karena risiko tidak hanya muncul pada dapur, tetapi sepanjang rantai pasok. Bahan yang tidak aman, penyimpanan yang salah, pengolahan yang tidak higienis, waktu distribusi yang terlalu panjang, atau pengawasan yang lemah dapat mengubah program yang dirancang untuk meningkatkan kesehatan menjadi sumber risiko kesehatan.

Kajian pengadaan lokal menunjukkan bahwa food safety merupakan salah satu hambatan utama selain biaya, fasilitas, dan koordinasi.²³ Dalam konteks MBG, keamanan harus menjadi indikator kinerja yang setara dengan volume produksi. Setiap SPPG perlu memiliki prosedur terdokumentasi mengenai penerimaan bahan, suhu penyimpanan, kebersihan alat, personal hygiene, pengemasan, transportasi, dan respons insiden. Perkembangan kasus keamanan pangan dalam pelaksanaan MBG pada 2026 semakin menegaskan pentingnya pendekatan risk-based governance. Pemberitaan pada September 2026 melaporkan ribuan orang mengalami gejala keracunan yang diduga terkait distribusi makanan MBG, sehingga isu keamanan pangan tidak lagi dapat diposisikan sebagai persoalan teknis minor.²⁴ Karena sumber berita bukan artikel akademik, informasi tersebut digunakan sebagai konteks aktual, bukan sebagai bukti utama untuk mengukur dampak kebijakan.

Secara maqashid, keamanan pangan memiliki hubungan langsung dengan hifz al-nafs. Karena itu, penghematan yang menurunkan standar sanitasi tidak dapat disebut efisien dalam kerangka kebijakan yang berorientasi kemaslahatan. Prinsip pencegahan bahaya harus ditempatkan sebelum target kuantitatif ekspansi.

Standardisasi diperlukan untuk menjamin batas minimum gizi, keamanan, pengadaan, dan pengawasan. Namun, standardisasi yang terlalu kaku dapat mengabaikan keragaman geografis, budaya makan, ketersediaan

²³ Galloway et al., "Procurement from Local Producers."

²⁴ Associated Press, "Nearly 2,000 Fall Ill in Suspected Food Poisoning Linked to Indonesia's Free School Meals Program," September 2026.

bahan, kapasitas sekolah, dan preferensi penerima. Karena itu, desain kebijakan perlu membedakan antara standar yang bersifat *non-negotiable* dan aspek yang dapat disesuaikan. Standar *non-negotiable* mencakup keamanan pangan, kecukupan gizi minimum, ketertelusuran bahan, prosedur sanitasi, dan akuntabilitas keuangan. Sebaliknya, komposisi bahan, variasi menu, strategi pengadaan, dan pengaturan distribusi dapat diberi ruang adaptasi sepanjang memenuhi standar outcome. Pendekatan ini konsisten dengan temuan literatur bahwa pengadaan lokal tidak memiliki satu definisi universal dan membutuhkan model yang disesuaikan dengan kondisi geografis.²⁵

Adaptasi lokal juga dapat meningkatkan penerimaan makanan. Menu yang sesuai kebiasaan konsumsi lokal berpotensi mengurangi food waste dan meningkatkan kemungkinan makanan benar-benar dikonsumsi. Akan tetapi, preferensi lokal tidak boleh digunakan untuk membenarkan menu yang tidak memenuhi kebutuhan gizi atau standar keamanan. Hubungan antara standardisasi dan adaptasi dengan demikian bukan konflik biner. Tata kelola yang baik menetapkan batas minimum secara nasional sekaligus menyediakan mekanisme evaluasi untuk variasi lokal. Sistem digital dapat digunakan untuk mencatat menu, pemasok, volume, keluhan, insiden, dan capaian sehingga variasi daerah tetap dapat dipantau.

Maqashid syariah memberikan kerangka evaluasi yang memungkinkan kebijakan pangan publik dibaca tidak hanya berdasarkan efisiensi teknis tetapi berdasarkan tujuan kemaslahatan. Dalam penelitian ini, *hifz al-nafs* diterjemahkan ke dalam keamanan dan kecukupan pangan; *hifz al-'aql* dikaitkan dengan dukungan gizi terhadap perkembangan kognitif; *hifz al-nasl* dikaitkan dengan investasi kesehatan generasi; sedangkan kemaslahatan umum mencakup ketahanan keluarga dan manfaat ekonomi lokal. Kerangka maqashid tidak dimaksudkan sebagai pengganti indikator ekonomi atau kesehatan, melainkan sebagai orientasi normatif yang mengintegrasikan indikator tersebut. Kajian Alami dan Mohammad menunjukkan bahwa maqashid dapat digunakan untuk menghubungkan isu kemiskinan dan kelaparan dengan ketahanan pangan dan pembangunan berkelanjutan di Indonesia.²⁶

²⁵ Galloway et al., "Procurement from Local Producers," 316–327.

²⁶ Alami and Mohammad, "Applying the Principles of Maqasid Al-Shariah to Address Poverty and Hunger in Indonesia."

Dengan kerangka tersebut, terdapat tiga proposisi analitis. Pertama, efisiensi tanpa perlindungan jiwa bukan efisiensi yang utuh. Kedua, pemerataan tanpa keamanan dan kecukupan gizi bukan keadilan substantif. Ketiga, pertumbuhan ekonomi lokal yang meningkatkan risiko pangan tidak memenuhi tujuan kemaslahatan. Ketiga proposisi ini memperlihatkan bahwa efisiensi, keadilan, dan maqashid harus dibaca secara integratif. Model konseptual yang dihasilkan dapat dirumuskan sebagai: *governance* yang kuat penggunaan sumber daya yang efisien distribusi yang adil dan aman peningkatan kualitas gizi dan kesejahteraan pencapaian maqashid. Model tersebut dapat dikembangkan menjadi indeks kinerja MBG pada penelitian kuantitatif berikutnya.

Diskusi utama penelitian ini menunjukkan bahwa problem MBG merupakan persoalan konversi sumber daya publik menjadi *public value*. Anggaran yang besar belum menjamin manfaat yang besar apabila kapasitas kelembagaan, koordinasi, monitoring, dan manajemen risiko tidak memadai. Karena itu, *governance* menjadi variabel penghubung antara sumber daya dan outcome. Temuan tersebut memperluas pendekatan evaluasi yang hanya menggunakan input-output. Program pangan perlu dievaluasi melalui rantai nilai: input, proses, output, kualitas layanan, keamanan, penerimaan, *outcome* gizi, dan dampak sosial. Kerangka ini sejalan dengan kajian kebijakan MBG yang menekankan perlunya monitoring dan integrasi multisektor untuk mencapai tujuan jangka panjang.²⁷

Efisiensi dan keadilan juga harus dipahami sebagai dua dimensi yang dapat saling memperkuat tetapi juga saling menegangkan. Pengadaan lokal dapat mengurangi jarak pasok dan memberi manfaat ekonomi, tetapi belum tentu selalu paling murah. Universalitas dapat memperluas akses, tetapi wilayah dengan biaya logistik tinggi membutuhkan dukungan berbeda. Karena itu, kebijakan perlu mengelola *trade-off* secara transparan, bukan menghilangkannya dari analisis. Dari sudut maqashid, penyelesaian *trade-off* harus diarahkan pada maslahat yang lebih luas dan pencegahan mafsadat. Prinsip tersebut mendukung pendekatan *risk-based* dan *outcome-oriented*: kebijakan dinilai berdasarkan kemampuan menjaga keselamatan, meningkatkan kualitas manusia, dan memperkuat kesejahteraan secara berkelanjutan.

²⁷ Suprpto et al., "A Policy Implementation Review of the Free Nutritious Meal (MBG) Program."

Pertama, pemerintah perlu mengembangkan indikator kinerja MBG yang tidak berhenti pada cakupan penerima dan jumlah porsi. Indikator perlu mencakup biaya per porsi bergizi, food waste, ketepatan waktu, kualitas gizi, kepatuhan sanitasi, insiden keamanan pangan, kepuasan penerima, dan kontribusi ekonomi lokal. Kedua, ekspansi SPPG harus disertai penilaian kapasitas sebelum dan sesudah ekspansi. Ketiga, sistem pengadaan perlu menggabungkan prinsip *value for money* dengan penguatan produsen lokal. Pemerintah dapat menggunakan kontrak yang mendorong kualitas, ketepatan pasokan, dan keamanan, disertai pelatihan serta dukungan kapasitas bagi UMKM dan produsen kecil. Literatur menunjukkan bahwa dukungan pemerintah merupakan faktor penting agar pengadaan lokal dapat berkelanjutan.²⁸

Keempat, sistem monitoring digital perlu dikembangkan sebagai instrumen governance, bukan sekadar pelaporan. Data pengadaan, menu, pengiriman, suhu, keluhan, insiden, dan penggunaan anggaran dapat diintegrasikan agar pengawas dapat mendeteksi anomali lebih cepat. Kelima, masyarakat perlu diberi saluran pengaduan yang mudah diakses dan memiliki mekanisme tindak lanjut yang dapat dilacak. Keenam, indikator maqashid dapat dimasukkan dalam evaluasi kebijakan. *Hifz al-nafs* dapat diukur melalui keamanan dan kecukupan gizi; *hifz al-'aql* melalui indikator yang berhubungan dengan kesehatan dan pembelajaran; *hifz al-nasl* melalui indikator kesehatan generasi; dan maslahat umum melalui ketahanan pangan keluarga serta dampak ekonomi lokal.

Secara teoretis, penelitian ini menawarkan sintesis tiga lapis. *Governance* menjelaskan mekanisme kelembagaan; efisiensi menjelaskan penggunaan sumber daya; keadilan menjelaskan distribusi manfaat; dan maqashid memberikan arah normatif. Sintesis tersebut dapat digunakan untuk membaca kebijakan pangan publik lain yang memiliki tujuan ganda, seperti program bantuan sosial, subsidi pangan, dan intervensi gizi. Kontribusi metodologis terletak pada penggunaan *reflexive* thematic analysis untuk menghubungkan pengalaman aktor dengan kerangka kebijakan. Namun, kualitas kesimpulan sangat bergantung pada transparansi proses penelitian. Karena itu, laporan akhir perlu menyertakan jumlah informan, karakteristik informan secara anonim, durasi wawancara, lokasi, periode pengumpulan data, contoh proses coding, dan bukti triangulasi. Literatur metodologi menegaskan

²⁸ Galloway et al., "Procurement from Local Producers," 316–327.

bahwa rigor kualitatif harus dijelaskan secara substantif, bukan hanya disebutkan melalui istilah *credibility* atau *validity*.²⁹

Keterbatasan utama naskah awal adalah belum tersedianya rincian empiris yang cukup untuk memverifikasi seluruh klaim lapangan. Oleh karena itu, bagian hasil dalam versi publikasi harus diselaraskan dengan transkrip wawancara, catatan observasi, dan dokumen penelitian. Jika data tersebut belum tersedia, naskah sebaiknya diposisikan sebagai kajian kebijakan atau studi konseptual, bukan sebagai studi kasus empiris. Keterbatasan lain adalah periode implementasi MBG yang relatif baru. Dampak terhadap status gizi, pendidikan, dan kesejahteraan membutuhkan evaluasi longitudinal. Studi berikutnya dapat membandingkan daerah, menguji perbedaan urban-rural, dan mengembangkan indeks efisiensi serta indeks maqashid.

Kesimpulan

Program Makan Bergizi Gratis merupakan kebijakan multidimensional yang keberhasilannya tidak dapat dinilai hanya melalui jumlah penerima atau volume makanan yang didistribusikan. Persoalan utamanya berada pada kemampuan tata kelola menghubungkan anggaran, pengadaan, produksi, distribusi, pengawasan, dan *outcome* gizi secara konsisten. Analisis menunjukkan enam isu yang perlu menjadi perhatian: kapasitas tata kelola daerah, redefinisi efisiensi ekonomi, keadilan distribusi, keamanan pangan, keseimbangan standardisasi dan adaptasi lokal, serta orientasi kemaslahatan. Efisiensi harus bergerak dari logika *lowest cost* menuju *value for money*; keadilan harus mencakup akses, mutu, keamanan, dan peluang memperoleh manfaat; sedangkan maqashid syariah menempatkan perlindungan jiwa, akal, keturunan, dan kemaslahatan publik sebagai orientasi akhir.

Implikasi kebijakan utama adalah penguatan koordinasi antarlembaga, penilaian kapasitas sebelum ekspansi, transparansi pengadaan, penguatan produsen lokal, sistem monitoring berbasis risiko, mekanisme pengaduan publik, dan indikator kinerja yang menghubungkan biaya dengan kualitas serta dampak. Pendekatan ini lebih sesuai dengan karakter MBG sebagai kebijakan publik yang sekaligus merupakan intervensi gizi, pendidikan, ekonomi, dan

²⁹ Rose and Johnson, "Contextualizing Reliability and Validity in Qualitative Research," 432–451.

sosial. Penelitian selanjutnya perlu memperkuat bukti empiris melalui studi longitudinal dan komparatif. Pengembangan indeks terpadu yang menggabungkan efisiensi ekonomi, keadilan distribusi, keamanan pangan, dan maqashid syariah dapat menjadi agenda penelitian berikutnya untuk menguji kinerja SPPG secara objektif.

Referensi

- Associated Press, “Nearly 2,000 Fall Ill in Suspected Food Poisoning Linked to Indonesia’s Free School Meals Program,” 5 September 2026. <https://wtop.com/national/2026/09/nearly-2000-fall-ill-in-suspected-food-poisoning-linked-to-indonesias-free-school-meals-program/>
- Alami, Fathoni Nur, and Wily Mohammad. “Applying the Principles of Maqasid Al-Shariah to Address Poverty and Hunger in Indonesia.” *Cognitionis Civitatis et Politicae* 1, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.70177/politicae.v1i2.1115>.
- Andriani, Heni, et al. “A Multilevel Analysis of the Triple Burden of Malnutrition in Indonesia: Trends and Determinants from Repeated Cross-Sectional Surveys.” *BMC Public Health* 23 (2023): 1836. <https://doi.org/10.1186/s12889-023-16728-y>.
- Berlianto, Jimmy Daniel, Rasya Athalla Aaron, and Sharfina Indrayadi. “Better Governance for Indonesia’s Free Nutritious Meal Program (MBG).” Center for Indonesian Policy Studies, 2026. <https://doi.org/10.35497/690501>.
- Braun, Virginia, and Victoria Clarke. “Can I Use TA? Should I Use TA? Should I Not Use TA?” *Counselling and Psychotherapy Research* 21, no. 1 (2021): 37–47. <https://doi.org/10.1002/capr.12360>.
- Galloway, Claire, Sue Devine, Julie Parison, and Holley-Anne Jones. “Procurement from Local Producers for Food Service in Primary and Secondary School Settings.” *Health Promotion Journal of Australia* 34, no. 2 (2023): 316–327. <https://doi.org/10.1002/hpja.618>.
- Hamilton, Jill B. “Rigor in Qualitative Methods.” *Qualitative Health Research* 30, no. 2 (2020): 196–204. <https://doi.org/10.1177/1049732319860267>.
- Jablonski, Becca B. R., Paul Milbourne, Siobhan Maderson, and Kevin Morgan. “Considering Tradeoffs in ‘Local’ Food Policies.” *Frontiers in Nutrition* 10 (2023): 1242493. <https://doi.org/10.3389/fnut.2023.1242493>.
- Rose, Jeff, and Corey W. Johnson. “Contextualizing Reliability and Validity in Qualitative Research.” *Journal of Leisure Research* 51, no. 4 (2020): 432–451. <https://doi.org/10.1080/00222216.2020.1722042>.

- Spill, Maureen K., et al. "Universal Free School Meals and School and Student Outcomes: A Systematic Review." *JAMA Network Open* 7, no. 8 (2024): e2424082. <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2024.24082>.
- Suprpto, Firre An, Editha Praditya, Reffi Marizka Dewi, and Wignyo Adiyoso. "A Policy Implementation Review of the Free Nutritious Meal (MBG) Program." *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning* 6, no. 2 (2025): 297–312. <https://doi.org/10.46456/jisdep.v6i2.798>.