

KAPASITAS ORGANISASI BADAN GIZI NASIONAL: PILAR BARU TATA KELOLA GIZI DI INDONESIA

Farida Nuraeni Yusuf¹; Ahmad Zaini Miftah²; Sawitri Budi Utami³; Ningrum Fauziah Yusuf⁴

^{1,3}Departemen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia

²Program Studi Administrasi Keuangan Publik, Jurusan Sains Terapan, Sekolah Vokasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia

⁴Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UIN Sunan Gunung Djati, Bandung, Indonesia

email : farida.nuraeni@unpad.ac.id¹; a.z.miftah@unpad.ac.id² ; sawitri.budi@unpad.ac.id³;
ningrumfzhy@uin.sgd.ac.id⁴

Submitted: 31-10-2025; Accepted: 28-01-2026; Published: 28-01-2026

ABSTRAK

Pembentukan Badan Gizi Nasional (BGN) melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 merupakan reformasi kelembagaan strategis untuk memperkuat tata kelola kebijakan gizi nasional yang sebelumnya ditandai oleh fragmentasi aktor dan lemahnya koordinasi lintas sektor. Penelitian ini bertujuan menganalisis kapasitas organisasi BGN serta implikasinya terhadap kemampuan negara dalam mengimplementasikan kebijakan gizi berskala nasional, khususnya Program Makan Bergizi Gratis (MBG). Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis melalui analisis konten dokumen kebijakan resmi dan literatur akademik, dengan menerapkan kerangka kapasitas organisasi untuk menilai kesenjangan antara kapasitas kelembagaan formal dan kapasitas implementasi aktual. Hasil kajian menunjukkan bahwa BGN memiliki kapasitas potensial yang kuat secara de jure, didukung oleh mandat politik, kewenangan regulatif, dan sumber daya terpusat. Namun, efektivitas implementasi MBG masih menghadapi keterbatasan pada level operasional, terutama terkait koordinasi lintas sektor, kesiapan logistik, transfer pengetahuan, dan kapasitas adaptif pelaksana di daerah. Temuan ini menegaskan bahwa pembentukan lembaga sentralistik tidak secara otomatis meningkatkan kapasitas implementasi tanpa penguatan koordinasi horizontal dan pembelajaran organisasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keberhasilan jangka panjang BGN sangat bergantung pada kemampuannya mentransformasi kapasitas formal dan modal politik menjadi kapasitas operasional yang adaptif dan terintegrasi.

Kata Kunci: Badan Gizi Nasional; Kapasitas Organisasi; Implementasi Kebijakan; Makan Bergizi Gratis; Tata Kelola Gizi.

ABSTRACT

The establishment of the National Nutrition Agency (BGN) through Presidential Regulation No. 83 of 2024 represents a strategic institutional reform aimed at strengthening national nutrition policy governance, which had previously been characterized by fragmented actors and weak cross-sectoral coordination. This study examines the organizational capacity of BGN and its implications for the state's ability to implement large-scale nutrition policies, particularly the Free Nutritious Meals (MBG) program. Using a qualitative descriptive-analytical approach, the study employs content analysis of official policy documents and academic literature, applying an organizational capacity framework to assess the gap between formal institutional capacity and actual implementation capacity. The findings indicate that (BGN) possesses strong de jure capacity, supported by political mandate, regulatory authority, and centralized resources. However, the effectiveness of MBG implementation remains constrained at the operational level,

particularly in terms of cross-sectoral coordination, logistical readiness, knowledge transfer, and the adaptive capacity of local implementers. These findings demonstrate that the establishment of a centralized institution does not automatically enhance implementation capacity without strengthened horizontal coordination and organizational learning. The study concludes that the long-term success of BGN depends on its ability to transform formal capacity and political capital into adaptive and integrated operational capacity.

Keywords: National Nutrition Agency; Organizational Capacity; Policy Implementation; Free Nutritious Meals; Nutrition Governance

PENDAHULUAN

Tata kelola gizi global menunjukkan bahwa keberhasilan penanganan malnutrisi kronis, seperti *stunting*, sangat bergantung pada konsolidasi kelembagaan dan intervensi lintas sektor yang terpusat (UNICEF, 2021). Indonesia menghadapi tantangan besar karena tingginya kasus *stunting* yang berdampak permanen pada kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), sekaligus merumitkan pencapaian target pembangunan jangka panjang (Bappenas, 2019). Fenomena ini, yang sering disebut *double burden of malnutrition*, menuntut respons kebijakan yang terkoordinasi dan kapasitas kelembagaan yang kuat. Pengalaman negara-negara lain menunjukkan bahwa tata kelola yang terfragmentasi seringkali menjadi penghalang utama implementasi program gizi yang efektif. Oleh karena itu, diperlukan kerangka kerja kelembagaan yang mampu menjembatani kebijakan makro dengan aksi teknis di tingkat lapangan.

Sebelumnya, tata kelola pangan dan gizi di Indonesia didistribusikan secara luas di berbagai kementerian dan lembaga, di mana entitas seperti Badan Pangan Nasional (Bapanas) lebih fokus pada sistem pangan secara keseluruhan, bukan pada spesialisasi hasil gizi (Adam & Suryana, 2021). Dispersi kewenangan ini secara efektif menciptakan kekosongan institusional (*institutional gap*) dalam penanganan gizi yang spesifik dan terintegrasi, menghambat respons cepat negara. Sebagai respons kelembagaan, Pemerintah mendirikan Badan Gizi Nasional (BGN) melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 (Presiden, 2024) BGN, yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, bertugas mengkonsolidasikan program dan mengawal intervensi besar seperti Makan Bergizi Gratis (MBG), yang bertujuan mempercepat Transformasi Pendidikan Menuju Generasi Emas 2045.

Meskipun pembentukan BGN adalah langkah politik yang krusial, keberhasilan institusi baru sangat bergantung pada kapasitas fungsionalnya. Hingga saat ini, sebagian besar analisis hanya berfokus pada mandat politik BGN, dan belum ada kajian ilmiah sistematis yang secara mendalam mengukur kemampuan organisasi baru ini dalam menghadapi

tantangan implementasi di lapangan. Kekosongan literatur yang ada tidak terletak pada absennya studi implementasi lapangan, melainkan pada belum adanya analisis kebijakan yang secara sistematis mengkaji kapasitas organisasi Badan Gizi Nasional sebagai institusi baru dalam kerangka tata kelola gizi nasional. Sebagian besar kajian yang tersedia masih berfokus pada aspek normatif kebijakan atau mandat politik pembentukan BGN, tanpa membedah bagaimana kapasitas kelembagaan yang dibangun secara *de jure* berpotensi memengaruhi kemampuan negara dalam mengimplementasikan kebijakan gizi lintas sektor. Berangkat dari posisi tersebut, penelitian ini diarahkan sebagai kajian kebijakan berbasis analisis dokumen dan literatur sekunder, dengan pertanyaan utama: bagaimana kapasitas organisasi BGN membentuk peluang dan batasan implementasi kebijakan gizi lintas sektor serta pencapaian tujuan program Makan Bergizi Gratis (MBG) pada fase awal pelaksanaannya?

Untuk menjawab pertanyaan penelitian tersebut, kajian ini mengintegrasikan dua landasan teoretis utama. Pertama, Teori Implementasi Kebijakan Publik, yang akan digunakan untuk menganalisis variabel-variabel kebijakan di tingkat lapangan, termasuk *clarity* regulasi dan ketersediaan sumber daya program (Febryanti et al., 2025). Kedua, Konsep Kapasitas Organisasi, yang menjadi kerangka untuk menilai dimensi struktural, kelembagaan, dan kemampuan teknis BGN (Irawan, 2016). Integrasi kedua kerangka ini memberikan kontribusi teoritis berupa model analisis yang memetakan diskoneksi antara *potential capacity* (otoritas dan anggaran) dengan *actual execution capacity* (pelaksanaan di daerah), yang sangat relevan untuk studi organisasi publik baru di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis yang berfokus pada analisis kebijakan dan kapasitas organisasi publik. Pendekatan ini dipilih untuk mengkaji secara mendalam kapasitas organisasi Badan Gizi Nasional (BGN) sebagai lembaga baru dalam

mengimplementasikan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) yang bersifat lintas sektor dan berskala nasional. Penelitian ini tidak diarahkan untuk menguji hubungan kausal secara empiris, melainkan untuk membangun pemahaman konseptual mengenai kesenjangan antara kapasitas kelembagaan yang dirancang secara formal dan kapasitas implementatif aktual dalam praktik tata kelola gizi nasional.

Analisis penelitian didasarkan pada kerangka kapasitas organisasi yang menempatkan BGN sebagai unit analisis utama. Kerangka ini digunakan untuk menelaah dimensi kapasitas kelembagaan, regulasi, sumber daya manusia, pembiayaan, teknis-operasional, serta kapasitas evaluasi dan pembelajaran organisasi. Kerangka tersebut dipadukan dengan perspektif implementasi kebijakan publik dan integrasi kebijakan lintas sektor untuk menangkap kompleksitas pelaksanaan MBG yang melibatkan banyak aktor, tingkatan pemerintahan, dan variasi konteks wilayah. Integrasi kerangka ini memungkinkan analisis tidak hanya berfokus pada kekuatan desain kebijakan, tetapi juga pada dinamika organisasi dan tantangan implementasi di tingkat operasional.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder dan tersier. Sumber data meliputi dokumen kebijakan resmi, antara lain peraturan perundang-undangan yang mengatur pembentukan dan kewenangan Badan Gizi Nasional, pedoman teknis pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis, serta dokumen perencanaan dan laporan kebijakan nasional terkait gizi dan penanggulangan stunting. Selain itu, penelitian ini memanfaatkan literatur akademik berupa artikel ilmiah terindeks Scopus dan SINTA yang membahas kapasitas organisasi publik, implementasi kebijakan lintas sektor, serta tata kelola kebijakan gizi dan pangan. Literatur tersebut digunakan sebagai dasar perbandingan teoretis dan empiris untuk menempatkan temuan analisis dalam konteks kajian administrasi publik yang lebih luas.

Pengumpulan data dilakukan melalui analisis konten dokumen dan studi pustaka kritis. Analisis konten dokumen digunakan untuk mengidentifikasi mandat kelembagaan, struktur organisasi, mekanisme koordinasi, serta standar teknis pelaksanaan MBG sebagaimana tertuang dalam regulasi dan pedoman resmi. Sementara itu, studi pustaka kritis dilakukan untuk mensintesis temuan dan argumen teoretis dari literatur akademik, khususnya yang berkaitan dengan kapasitas organisasi, diskresi implementatif, dan tantangan koordinasi kebijakan lintas sektor. Pendekatan ini memungkinkan peneliti membangun argumen analitis berbasis bukti kebijakan dan literatur mutakhir tanpa melakukan pengumpulan data primer.

Analisis data dilakukan secara eksplanatif melalui pemetaan kapasitas kelembagaan BGN dan identifikasi kesenjangan implementasi kebijakan. Tahap awal analisis difokuskan pada pengkajian kapasitas potensial BGN yang tercermin dalam mandat formal, desain organisasi, dan dukungan kebijakan nasional. Tahap berikutnya diarahkan pada analisis kesenjangan antara standar kebijakan dan realitas implementasi yang diidentifikasi melalui literatur empiris dan laporan pelaksanaan awal MBG di berbagai konteks daerah. Hasil analisis kemudian disintesis secara konseptual untuk merumuskan implikasi teoretis mengenai hubungan antara sentralisasi kelembagaan, kapasitas adaptif organisasi, dan efektivitas implementasi kebijakan gizi nasional.

Untuk menjaga keabsahan analisis, penelitian ini menerapkan triangulasi sumber dan triangulasi teoretis. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi dari dokumen kebijakan, laporan implementasi, dan literatur akademik, sedangkan triangulasi teoretis dilakukan dengan menggunakan lebih dari satu perspektif analitis dalam menafsirkan temuan. Melalui pendekatan ini, penelitian diharapkan mampu menghasilkan analisis yang valid secara konseptual dan memberikan kontribusi teoretis terhadap pengembangan kajian kapasitas organisasi dan implementasi kebijakan publik, khususnya dalam konteks pembentukan lembaga publik baru dan tata kelola kebijakan gizi nasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kapasitas Potensial Badan Gizi Nasional

Badan Gizi Nasional berakar kuat pada legitimasi politik yang tinggi, ditopang oleh Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 (Presiden, 2024). Legalitas sentralistik ini adalah bentuk kapasitas potensial yang krusial, memengaruhi kemampuan negara dalam mengimplementasikan kebijakan gizi dengan memberikan otoritas eksekutif langsung.

Untuk memperkuat analisis dan menghindari dominasi argumen naratif, pembahasan ini dilengkapi dengan perbandingan sistematis antara kapasitas potensial (*de jure*) dan kapasitas pelaksanaan riil (*de facto*) Badan Gizi Nasional. Perbandingan ini disusun berdasarkan indikator kapasitas organisasi dan bukti implementasi awal yang terdokumentasi dalam laporan kebijakan dan literatur akademik, sehingga memungkinkan pembacaan yang lebih terstruktur mengenai kesenjangan implementasi tanpa memerlukan pengumpulan data primer baru.

Tabel 1. Kapasitas Potensial dan Kapasitas Pelaksanaan Badan Gizi Nasional dalam Program MBG

Dimensi Kapasitas	Kapasitas Potensial (De Jure)	Kapasitas Riil (De Facto)	Indikator Bukti Implementasi
Otoritas Kelembagaan	Mandat langsung di bawah Presiden melalui Perpres No. 83 Tahun 2024	Koordinasi lintas sektor di tingkat daerah belum sepenuhnya efektif	Struktur kelembagaan sentralistik; temuan hambatan koordinasi daerah
Kapasitas Regulasi	Petunjuk teknis MBG rinci dan seragam secara nasional	Variasi pemahaman dan penerapan standar di tingkat pelaksana	Juknis MBG (BGN, 2025); literatur implementasi
Kapasitas Finansial	Alokasi anggaran nasional yang besar ($\pm$ Rp71 triliun)	Tantangan distribusi dan efektivitas pemanfaatan di wilayah terpencil	Laporan kebijakan nasional; studi awal daerah
Kapasitas Logistik	Desain distribusi terpusat dengan standar nasional	Hambatan geografis dan infrastruktur, terutama di Indonesia Timur	Studi implementasi MBG di daerah tertinggal
Kapasitas SDM Teknis	Standar kompetensi teknis ditetapkan dalam kebijakan	Keterbatasan pelatihan dan transfer pengetahuan di lapangan	Analisis juknis; temuan literatur pendukung
Indikasi Dampak Awal	MBG dirancang untuk meningkat	Indikasi awal peningkatan	Studi awal evaluasi program MBG

	kan kualitas SDM dan hasil belajar	kehadiran siswa ($\pm 7\%$) dan capaian akademik (5–10%)	
--	------------------------------------	--	--

Sumber: Diolah penulis berdasarkan Perpres No. 83 Tahun 2024; BGN (2025); Fatimah et al. (2024); Albaburrahim et al. (2025).

Tabel 1 menunjukkan bahwa BGN memiliki kapasitas potensial yang sangat kuat, terutama pada aspek otoritas, regulasi, dan pembiayaan. Namun, kapasitas tersebut belum sepenuhnya terkonversi menjadi kapasitas pelaksanaan riil di tingkat daerah. Kesenjangan paling menonjol terlihat pada dimensi logistik, kapasitas teknis pelaksana, dan koordinasi lintas sektor, yang kemudian menjadi sumber utama hambatan implementasi program MBG.

BGN mampu menggunakan otoritas ini sebagai pengungkit politik untuk memotong hambatan birokrasi dan resistensi dari kementerian/lembaga lain yang sebelumnya memiliki wewenang tersebar. Secara teoretis, dukungan politik tingkat atas (Agustiawan, 2025) adalah prasyarat yang menentukan kecepatan implementasi lintas sektor, memastikan kebijakan gizi dapat dipaksakan sebagai prioritas nasional. Dengan demikian, BGN memengaruhi implementasi melalui *modus operandi* komando politik yang terpusat.

Fungsi utama BGN adalah mengkonsolidasikan urusan gizi, secara analitis menjawab kekosongan institusional yang diakibatkan oleh dispersi kewenangan (Adam & Suryana, 2021). Konsolidasi ini memengaruhi implementasi kebijakan gizi dengan menciptakan fokus tunggal yang spesifik pada hasil gizi, bukan pada sistem pangan secara umum. Struktur BGN yang terdiri dari Kedeputian Sistem dan Tata Kelola, Penyediaan dan Penyaluran, serta Promosi dan Kerja Sama (BGN, 2025), menunjukkan kapasitas organisasi yang dirancang untuk mengelola seluruh siklus program secara terpadu (Irawan, 2016). Integrasi fungsi ini meningkatkan efisiensi, memungkinkan negara merespons masalah gizi seperti *stunting* dengan intervensi yang lebih tajam dan terkoordinasi.

Alokasi anggaran yang sangat besar, mencapai sekitar Rp71 triliun (Setkab RI, 2024), merupakan manifestasi paling nyata dari kapasitas finansial BGN. Dana ini secara langsung memengaruhi kemampuan negara dalam mencapai tujuan MBG dengan memastikan skala nasional program dan menjamin keberlanjutan pendanaan di tingkat daerah (Febryanti et al., 2025). Secara analitis, sumber daya finansial ini berfungsi sebagai faktor

pengungkit yang mengatasi kendala biaya operasional yang sering menghambat program publik besar di Indonesia. Meskipun demikian, kapasitas ini juga secara inheren menuntut kapasitas akuntabilitas dan manajemen risiko yang jauh lebih tinggi. BGN harus mampu memitigasi potensi *moral hazard* dan korupsi yang menyertai pengadaan skala besar (Albaburrahim et al., 2025).

BGN memengaruhi implementasi kebijakan gizi dengan menetapkan fokus sasaran yang sangat strategis dan terukur, yaitu peserta didik, anak usia di bawah lima tahun, ibu hamil, dan ibu menyusui (Presiden, 2024). Penentuan sasaran ini secara analitis memutus rantai kemiskinan gizi, sejalan dengan visi pembangunan SDM jangka panjang (Bappenas, 2019). Kapasitas ini memperkuat upaya lintas sektor karena mengarahkan sumber daya yang masif ke titik intervensi yang memiliki dampak terbesar pada kualitas generasi mendatang. Dengan fokus yang jelas, BGN mengoptimalkan investasi negara, menjadikan program MBG alat utama untuk Transformasi Pendidikan Menuju Generasi Emas 2045.

Diskoneksi Kapasitas: Regulasi Teknis dan Kesenjangan Transfer Pengetahuan

Kapasitas BGN untuk menghasilkan Petunjuk Teknis (PT) Standar, Penyediaan dan Distribusi Susu pada Program MBG (BGN, 2025) Adalah cara BGN memengaruhi kualitas implementasi melalui kejelasan regulasi (*clarity*). PT yang sangat detail ini, yang mengatur prosedur penakaran dan suhu air, berfungsi sebagai panduan operasional mikro yang wajib ditaati di seluruh Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG). Analisis menunjukkan bahwa kejelasan ini meningkatkan kemampuan negara untuk menyeragamkan kualitas layanan gizi di seluruh wilayah, meminimalkan interpretasi yang beragam di lapangan. Ini adalah bukti nyata bahwa BGN memiliki kapasitas teknis untuk menerjemahkan mandat politik menjadi aksi operasional yang terstandar (Presiden, 2024).

Kapasitas kontrol kualitas BGN tercermin dalam detail regulasi mikro yang dirancang untuk memitigasi risiko kesehatan. Contoh utamanya adalah pembatasan waktu penyimpanan susu yang sudah dilarutkan, yaitu tidak lebih dari dua jam (BGN, 2025). Aturan ini secara langsung memengaruhi tercapainya tujuan MBG dengan memastikan jaminan keamanan pangan dan menjaga integritas nutrisi, yang sangat rentan terhadap penanganan yang salah. Penetapan batas waktu ini adalah mekanisme BGN untuk memaksakan praktik manajemen risiko yang ketat di tingkat lapangan, yang esensial untuk program berskala nasional. Tanpa kapasitas pengawasan teknis

semacam ini, kualitas intervensi gizi akan menurun drastis.

Meskipun BGN memiliki kapasitas regulasi yang tinggi, analisis kritis mengungkapkan adanya diskoneksi yang membatasi pengaruhnya di lapangan. Studi internasional menunjukkan bahwa standar nutrisi yang ketat hanya efektif jika didukung oleh dukungan implementasi memadai, seperti pelatihan teknis (TA) dan pengadaan peralatan baru di tingkat pelaksana (Poole et al., 2025). Diskoneksi ini menyiratkan bahwa kapasitas potensial BGN untuk menetapkan standar tidak secara otomatis berbanding lurus dengan kapasitas transfer pengetahuan dan sumber daya yang diperlukan di tingkat akar rumput. Kesenjangan ini memengaruhi hasil MBG karena kualitas makanan/susu rentan terdegradasi akibat kurangnya kompetensi teknis di sekolah-sekolah terpencil.

Kapasitas BGN dalam mengimplementasikan kebijakan gizi lintas sektor sangat bergantung pada kompetensi teknis petugas di lapangan, bukan hanya pada aturan yang ditetapkan. Petunjuk teknis tentang penggunaan air pelarut yang "tidak terlalu panas" (BGN, 2025) menuntut pemahaman teknis gizi yang seringkali tidak dimiliki oleh staf sekolah atau relawan. Kesenjangan kompetensi ini membatasi kemampuan negara untuk menjamin bahwa nutrisi tersaji sesuai standar, menjadikannya masalah implementasi kebijakan yang bersifat teknokratis. BGN perlu mengembangkan kapasitas untuk program pelatihan berskala besar, yang mengubah staf di tingkat lapangan menjadi perpanjangan tangan teknis mereka.

Besarnya alokasi anggaran BGN memengaruhi implementasi kebijakan karena secara bersamaan meningkatkan risiko akuntabilitas publik (Irawan, 2016). BGN harus membangun kapasitas untuk pengawasan internal dan eksternal yang jauh melampaui standar normal, mengingat potensi kerentanan korupsi dalam pengadaan barang (Albaburrahim et al., 2025). Kegagalan dalam kapasitas akuntabilitas ini tidak hanya akan menghambat implementasi, tetapi juga dapat merusak legitimasi politik BGN, yang merupakan kapasitas awalnya. Oleh karena itu, integritas program MBG sangat bergantung pada sejauh mana BGN dapat mengelola transparansi dana publik secara ketat.

Program MBG melibatkan dua komponen utama (susu dan makanan bergizi lengkap) yang menuntut dua mekanisme rantai pasok dan kontrol kualitas berbeda. Kapasitas BGN harus mampu menyeimbangkan pengelolaan kedua komponen ini, di mana PT saat ini lebih fokus pada standar teknis susu (BGN, 2025). Mengelola komponen makanan bergizi menuntut kapasitas tambahan dalam pengadaan lokal,

variasi menu, dan adaptasi kultural, yang lebih kompleks daripada pengadaan susu terpusat. Keberhasilan BGN dalam menyeimbangkan dualitas ini memengaruhi tujuan program secara keseluruhan, karena nutrisi lengkap harus tersedia dalam berbagai bentuk pangan.

Implikasi Kapasitas Pelaksanaan dan Tantangan Geografis Lintas Sektor

Kapasitas implementasi BGN diuji secara ekstrem oleh konteks geografis di Indonesia Timur. Logistik di wilayah ini terbukti menghambat pengaruh BGN yang sentralistik, karena ketersediaan infrastruktur yang terbatas menyebabkan distribusi makanan bergizi menjadi tidak merata (Albaburrahim et al., 2025). Analisis ini menunjukkan bahwa kapasitas Sentral BGN tidak mampu secara otomatis mengatasi hambatan struktural dan infrastruktur di daerah terpencil. Oleh karena itu, BGN harus mengembangkan kapasitas adaptif dalam manajemen logistik, yang memungkinkan inovasi rantai pasok untuk menembus keterbatasan geografis.

Meskipun BGN memiliki dana Rp71 triliun, kajian di Indonesia Timur menemukan bahwa keterbatasan anggaran dan kurangnya koordinasi antarlembaga di tingkat lokal tetap menjadi tantangan utama (Fatimah et al., 2024). Fenomena ini memengaruhi implementasi MBG karena menunjukkan bahwa otoritas vertikal BGN belum sepenuhnya diimbangi oleh kapasitas horizontal untuk memaksa koordinasi di tingkat provinsi/kabupaten. BGN perlu membangun kapasitas intergovernmental relations yang kuat untuk menyelaraskan kepentingan dan anggaran pemerintah daerah dengan tujuan program gizi nasional.

Implementasi kebijakan gizi lintas sektor (misalnya, gizi dan pendidikan) menuntut kapasitas kepemimpinan lintas sektor (Agustiawan, 2025) yang kuat dari BGN. BGN harus mampu bertindak sebagai koordinator utama untuk menyelaraskan sektor pendidikan, kesehatan, dan pertanian. Kapasitas ini memengaruhi keberhasilan MBG dengan memastikan bahwa kebijakan gizi tidak berjalan sendiri, tetapi terintegrasi penuh ke dalam kurikulum dan aktivitas sekolah. BGN perlu membangun kepercayaan dan visi bersama di antara para pemangku kepentingan untuk mencapai kolaborasi bernilai tambah.

Data implementasi awal memberikan bukti empiris yang kuat tentang bagaimana BGN memengaruhi tujuan program MBG, khususnya terkait transformasi pendidikan. Studi menunjukkan bahwa perbaikan status gizi berkorelasi langsung dengan peningkatan kehadiran siswa (7%) dan kenaikan skor tes akademik dasar (5–10%) (Albaburrahim et al., 2025). Analisis ini menegaskan bahwa Kapasitas

Implementasi MBG adalah alat yang efektif untuk mencapai tujuan Generasi Emas 2045, dengan secara fundamental meningkatkan kemampuan belajar siswa melalui pemenuhan nutrisi dasar.

Meskipun MBG berhasil dalam suplai makanan, BGN masih menghadapi tantangan dalam kapasitas edukatif untuk implementasi lintas sektor. Adanya kekurangan pelatihan guru tentang pendidikan gizi (Albaburrahim et al., 2025) membatasi pengaruh program MBG terhadap perubahan perilaku gizi jangka panjang. BGN harus mengembangkan kapasitas untuk menyediakan pelatihan dan modul edukasi gizi bagi sektor pendidikan. Ini adalah *cara* BGN dapat memastikan bahwa MBG berfungsi sebagai intervensi yang tidak hanya memberi makan, tetapi juga mendidik.

Kapasitas implementasi yang efektif dalam konteks Indonesia yang beragam harus mencakup adaptasi budaya dan lokalitas. BGN harus melampaui standar teknis yang kaku dan mengembangkan kapasitas untuk mengintegrasikan sumber pangan lokal dan preferensi diet tradisional ke dalam menu MBG. Pendekatan ini memengaruhi penerimaan program di tingkat komunitas, memastikan MBG tidak menjadi program *top-down* yang asing. Kapasitas ini menjadi kunci untuk mengatasi tantangan standarisasi yang berkelanjutan. Tantangan utama di sini adalah memastikan integrasi kebijakan yang efektif di lapangan, yang membutuhkan strategi komunikasi yang terencana dan didukung kapasitas organisasi memadai (Karlina et al., 2025).

Resistensi di tingkat lokal seringkali bersifat konservatif, menolak perubahan yang diinisiasi oleh pusat karena alasan biaya atau keengganan untuk meninggalkan praktik lama. BGN perlu membangun kapasitas persuasif untuk menunjukkan *value for money* dari standar gizi yang ketat, bukan hanya memaksakannya. Kapasitas ini memengaruhi implementasi dengan mengubah pandangan pemerintah daerah, menjadikan mereka mitra proaktif, alih-alih pelaksana pasif yang terpaksa mengikuti mandat.

Kapasitas Evaluasi dan Pembelajaran Organisasi: Penentu Keberlanjutan

Kebutuhan Mendesak akan Kapasitas Pembelajaran Organisasi (*Organizational Learning*). Sebagai lembaga baru, Kapasitas Pembelajaran Organisasi adalah prasyarat keberlanjutan BGN. Kapasitas ini memengaruhi implementasi kebijakan dengan memungkinkan BGN untuk secara sistematis mengoreksi kelemahan yang teridentifikasi dari laporan lapangan (misalnya, masalah logistik di Timur). BGN harus mengembangkan mekanisme yang efisien untuk menerima *feedback* dari daerah dan

dengan cepat mengintegrasikannya ke dalam revisi PT atau prosedur operasional. Ini adalah *cara* BGN menutup kesenjangan antara kebijakan yang dirumuskan secara sempurna dan pelaksanaan yang tidak merata.

BGN wajib membangun Kapasitas Evaluasi yang komprehensif, yang merupakan penentu jangka panjang keberhasilan program MBG. Analisis menunjukkan bahwa penilaian kapasitas evaluasi di tahap awal organisasi sangat penting untuk merancang program yang responsif secara kultural (*equity-focused*) (Woodland et al., 2025) Kapasitas ini memengaruhi kemampuan negara untuk mencapai tujuan MBG dengan memastikan bahwa manfaat gizi menjangkau kelompok sasaran yang paling rentan, alih-alih hanya berfokus pada statistik umum.

BGN perlu memperkuat kapasitas internal untuk menggunakan data secara sistematis sebagai dasar pengambilan keputusan (Irawan, 2016). Dengan besarnya data yang dihasilkan MBG, kapasitas analitik BGN *memengaruhi* keberhasilannya dengan memampukannya melakukan penyesuaian kebijakan yang sangat tepat sasaran. Ini memungkinkan BGN untuk memprioritaskan alokasi sumber daya ke wilayah dengan tingkat *stunting* yang tinggi. Kegagalan dalam membangun kapasitas data ini akan menjadikan BGN beroperasi berdasarkan asumsi, bukan bukti empiris yang diperlukan untuk intervensi gizi yang efektif.

Secara ringkas, BGN memengaruhi kemampuan negara melalui penciptaan kapasitas potensial sentral yang kuat (otoritas, anggaran, dan kejelasan regulasi). Namun, pengaruh BGN untuk mencapai tujuan MBG terhambat oleh diskoneksi antara kapasitas pusat dan kapasitas pelaksanaan riil di lapangan (Poole et al., 2025). Oleh karena itu, keberhasilan BGN akan bergantung pada kemampuannya mentransformasi modal politik menjadi kapasitas adaptif, mengatasi hambatan logistik dan koordinasi (Fatimah et al., 2024) serta membangun kapasitas evaluasi yang sistematis (Woodland et al., 2025) untuk menjamin akuntabilitas dan efektivitas gizi yang merata di seluruh wilayah Indonesia.

Penguatan Perspektif Tata Kelola Kolaboratif dan Kapasitas Jejaring Kebijakan

Dalam perspektif tata kelola kolaboratif, keterbatasan kapasitas implementasi Badan Gizi Nasional (BGN) menunjukkan bahwa pendekatan sentralisasi kebijakan gizi belum sepenuhnya diimbangi oleh mekanisme *collaborative governance* yang efektif di tingkat operasional. Literatur kebijakan publik menegaskan bahwa kebijakan lintas sektor yang kompleks—seperti

integrasi kebijakan gizi, pendidikan, dan kesehatan—memerlukan struktur kolaborasi horizontal yang tidak hanya bersifat formal-administratif, tetapi juga berbasis kepercayaan, pembagian peran yang jelas, serta insentif bersama antaraktor (Ansell & Gash, 2008). Dalam konteks BGN, dominasi otoritas vertikal berpotensi menghasilkan kepatuhan prosedural tanpa keterlibatan substantif pemerintah daerah, yang pada akhirnya membatasi efektivitas implementasi program Makan Bergizi Gratis (MBG) di tingkat lokal.

Diskoneksi antara kapasitas regulatif pusat dan kapasitas adaptif daerah juga dapat dijelaskan melalui perspektif *policy translation*. Studi implementasi kebijakan menunjukkan bahwa kebijakan nasional jarang diimplementasikan secara linier, melainkan “diterjemahkan” oleh aktor lokal sesuai dengan konteks institusional, ketersediaan sumber daya, serta kondisi sosial-budaya setempat (Mukherjee & Howlett, 2015). Dalam kasus BGN, petunjuk teknis MBG yang sangat rinci berisiko kehilangan efektivitas ketika pelaksana di daerah tidak memiliki ruang diskresi yang memadai untuk menyesuaikan standar dengan kondisi geografis dan kapasitas lokal. Temuan ini menunjukkan bahwa penguatan kapasitas BGN perlu diarahkan pada pengelolaan fleksibilitas kebijakan (*managed discretion*), bukan semata-mata pada penegakan kepatuhan administratif.

Lebih lanjut, tantangan logistik dan koordinasi lintas sektor yang dihadapi BGN mengindikasikan pentingnya kapasitas *network management* dalam organisasi publik modern. Provan dan Kenis (2008) menekankan bahwa efektivitas jejaring kebijakan sangat ditentukan oleh kemampuan aktor pusat dalam mengelola hubungan antarorganisasi, termasuk mekanisme komunikasi, pembagian tanggung jawab, dan resolusi konflik. Implementasi MBG melibatkan jejaring kompleks yang mencakup sekolah, pemerintah daerah, penyedia pangan, serta sektor kesehatan. Tanpa kapasitas manajemen jejaring yang kuat, BGN berisiko beroperasi sebagai aktor dominan yang terisolasi, alih-alih sebagai koordinator kebijakan yang mampu menyelaraskan kepentingan lintas sektor secara adaptif.

Dari sudut pandang *institutional capacity building*, keberhasilan BGN tidak hanya ditentukan oleh besarnya kewenangan formal dan alokasi anggaran, tetapi oleh kemampuannya membangun kapasitas institusional berlapis (*multi-level capacity*). (Wu et al., 2015) menegaskan bahwa kapasitas kebijakan mencakup dimensi politik, operasional, dan analitis yang harus berkembang secara simultan. Temuan dalam kajian ini menunjukkan bahwa kapasitas politik BGN

berkembang lebih cepat dibandingkan kapasitas operasional dan analitis di tingkat daerah, sehingga menciptakan ketidakseimbangan yang menghambat efektivitas implementasi kebijakan gizi lintas sektor. Ketimpangan ini menegaskan bahwa reformasi kelembagaan yang bersifat sentralistik perlu disertai dengan investasi sistematis pada kapasitas subnasional.

Implikasi jangka panjang dari keterbatasan kapasitas implementasi BGN berkaitan langsung dengan keberlanjutan kebijakan gizi nasional. Studi kebijakan sosial menunjukkan bahwa program publik berskala besar cenderung mengalami *implementation fatigue* ketika beban operasional di tingkat lokal tidak diimbangi oleh dukungan kapasitas yang memadai. Dalam konteks MBG, risiko ini dapat muncul dalam bentuk penurunan kualitas layanan, resistensi pelaksana, serta melemahnya legitimasi publik terhadap BGN. Oleh karena itu, penguatan kapasitas organisasi BGN perlu dipahami sebagai proses berkelanjutan yang menekankan pembelajaran organisasi, adaptasi kebijakan, dan penguatan jejaring lintas sektor sebagai prasyarat utama keberhasilan jangka panjang tata kelola gizi di Indonesia.

Pendalaman Kapasitas Adaptif, Diskresi Implementatif, dan Daya Tahan Kebijakan

Selain persoalan jejaring dan koordinasi, keterbatasan kapasitas implementasi BGN juga merefleksikan lemahnya kapasitas adaptif (*adaptive capacity*) organisasi publik dalam menghadapi variasi konteks lokal. Literatur administrasi publik menegaskan bahwa organisasi publik yang beroperasi dalam lingkungan kompleks dan tidak seragam memerlukan kemampuan untuk menyesuaikan desain kebijakan tanpa kehilangan tujuan utamanya (Boin & van Eeten, 2013). Dalam konteks MBG, standar nasional yang kaku berpotensi menimbulkan ketegangan antara kebutuhan konsistensi kualitas gizi dan realitas keterbatasan sumber daya di daerah terpencil. Temuan ini memperkuat argumen bahwa kapasitas adaptif harus diposisikan sebagai bagian integral dari kapasitas organisasi BGN, bukan sebagai deviasi dari kepatuhan kebijakan.

Kapasitas adaptif tersebut berkaitan erat dengan pengelolaan diskresi implementatif di tingkat lokal. Studi tentang *street-level bureaucracy* menunjukkan bahwa pelaksana kebijakan di garis depan secara de facto selalu memiliki diskresi dalam menerjemahkan kebijakan abstrak ke dalam tindakan konkret. Dalam implementasi MBG, guru, pengelola SPPG, dan aparat daerah menjadi aktor kunci yang menentukan kualitas intervensi gizi sehari-hari. Ketika diskresi ini tidak didukung oleh kapasitas teknis dan panduan adaptif

yang memadai dari BGN, maka diskresi berpotensi menghasilkan variasi kualitas layanan yang justru bertentangan dengan tujuan kebijakan nasional.

Lebih jauh, kondisi tersebut menunjukkan bahwa BGN menghadapi dilema klasik antara kontrol sentral dan pemberdayaan lokal. Literatur *public management* menekankan bahwa organisasi pusat yang terlalu menekankan kontrol berisiko menciptakan *compliance-oriented implementation*, sementara organisasi yang memberikan diskresi tanpa kapasitas pendukung menghadapi risiko penurunan kualitas (Steven Maynard-Moody & Michael Musheno, 2012). Dalam konteks ini, tantangan BGN bukan sekadar memilih antara sentralisasi atau desentralisasi, tetapi membangun mekanisme hibrida yang memungkinkan standarisasi tujuan gizi sekaligus fleksibilitas operasional yang terkelola.

Dari perspektif ketahanan kebijakan (*policy resilience*), keterbatasan kapasitas implementasi juga berimplikasi pada kemampuan MBG untuk bertahan dalam jangka panjang. Kebijakan publik berskala besar yang tidak didukung oleh kapasitas organisasi yang seimbang cenderung rentan terhadap perubahan politik, tekanan fiskal, dan kejenuhan birokrasi. Meskipun BGN saat ini menikmati legitimasi politik yang kuat, ketahanan kebijakan MBG akan sangat ditentukan oleh kemampuan institusi ini membangun kapasitas operasional yang stabil dan diterima oleh aktor lokal sebagai bagian dari rutinitas pemerintahan, bukan sekadar program prioritas pusat.

Akhirnya, analisis ini menegaskan bahwa kapasitas organisasi BGN perlu dipahami sebagai proses dinamis yang terus berkembang, bukan sebagai kondisi statis yang tercapai melalui pembentukan lembaga baru semata. Literatur kebijakan menekankan bahwa kapasitas yang berkelanjutan dibangun melalui interaksi berulang antara perumusan kebijakan, implementasi, dan pembelajaran institusional (Howlett & Ramesh, 2014). Dalam konteks tata kelola gizi nasional, BGN dituntut untuk bergerak dari organisasi berbasis mandat politik menuju organisasi pembelajar yang mampu menyerap pengalaman implementasi lintas wilayah sebagai sumber utama penguatan kapasitas kebijakan gizi di Indonesia.

SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa pembentukan Badan Gizi Nasional (BGN) sebagai lembaga baru telah memberikan fondasi kelembagaan yang kuat bagi pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) sebagai kebijakan strategis nasional. Secara de jure, BGN memiliki mandat politik, legitimasi kebijakan, serta dukungan regulasi yang memadai untuk mengoordinasikan intervensi gizi lintas sektor. Namun demikian, hasil analisis

menegaskan adanya kesenjangan signifikan antara kapasitas kelembagaan yang dirancang secara formal dan kapasitas implementatif aktual di tingkat operasional.

Kesenjangan tersebut terutama tercermin dalam keterbatasan kapasitas teknis-operasional, koordinasi lintas sektor, serta kapasitas adaptif organisasi dalam menghadapi keragaman konteks wilayah. Implementasi MBG tidak hanya menuntut kepatuhan terhadap standar nasional, tetapi juga kemampuan organisasi untuk menyesuaikan desain kebijakan dengan kondisi geografis, infrastruktur, dan kapasitas aktor lokal. Dalam konteks ini, ketergantungan pada pendekatan sentralistik tanpa penguatan kapasitas implementasi di tingkat daerah berpotensi melemahkan efektivitas kebijakan gizi dalam jangka menengah dan panjang.

Temuan penelitian ini juga menggarisbawahi peran penting diskresi implementatif aktor pelaksana di tingkat lokal dalam menentukan kualitas layanan MBG. Tanpa dukungan kapasitas teknis, mekanisme pembelajaran organisasi, dan sistem umpan balik kebijakan yang memadai, diskresi tersebut berisiko menghasilkan variasi kualitas implementasi yang tidak sejalan dengan tujuan kebijakan nasional. Oleh karena itu, kapasitas organisasi BGN perlu dipahami sebagai proses dinamis yang berkembang melalui interaksi berkelanjutan antara perumusan kebijakan, implementasi, dan evaluasi.

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan kajian administrasi publik dengan menegaskan bahwa kapasitas organisasi tidak dapat direduksi pada pembentukan lembaga baru atau penguatan mandat formal semata. Efektivitas kebijakan publik berskala nasional, khususnya dalam bidang gizi dan kesejahteraan sosial, sangat ditentukan oleh kemampuan organisasi untuk mengelola integrasi kebijakan lintas sektor, mengembangkan kapasitas adaptif, serta membangun mekanisme pembelajaran institusional yang berkelanjutan. Dengan demikian, studi ini memperkaya literatur tentang kapasitas kebijakan dan tata kelola organisasi publik baru dalam konteks negara berkembang.

Implikasi kebijakan dari penelitian ini menekankan perlunya penguatan kapasitas implementatif BGN melalui investasi pada pengembangan sumber daya manusia, sistem koordinasi lintas sektor yang lebih operasional, serta mekanisme evaluasi dan pembelajaran berbasis pengalaman implementasi di daerah. Penguatan aspek-aspek tersebut menjadi prasyarat penting agar Program Makan Bergizi Gratis tidak hanya berfungsi sebagai program prioritas jangka pendek, tetapi berkembang menjadi kebijakan publik yang tangguh, adaptif, dan

berkelanjutan dalam mendukung pembangunan sumber daya manusia Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, L. , & Suryana, A. (2021). Pengembangan Sistem Pangan Melalui Penguatan Badan Pangan Nasional. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 32(2), 123. <https://doi.org/10.21082/fae.v32n2.2014.123-135>
- Agustiawan, A. (2025). Peran Kepemimpinan dalam Manajemen Perbaikan Status Gizi: Tinjauan Pustaka. *MAMEN: Jurnal Manajemen*, 4(1), 95–104. <https://doi.org/10.55123/mamen.v4i1.4801>
- Albaburrahim, A., Putikadyanto, A. P. A., Efendi, A. N., Alatas, M. A., Romadhon, S., & Wachidah, L. R. (2025). Program Makan Bergizi Gratis: Analisis Kritis Transformasi Pendidikan Indonesia Menuju Generasi Emas 2045. *Entita: Jurnal Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Dan Ilmu-Ilmu Sosial*, 767–780. <https://doi.org/10.19105/ejppis.v1i.19191>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bappenas. (2019). *Evaluasi Akhir RPJMN 2015-2019*.
- BGN. (2025). *Petunjuk Teknis Standar, Penyediaan dan Distribusi Susu pada Program MBG*.
- Boin, A., & van Eeten, M. J. G. (2013). The Resilient Organization. *Public Management Review*, 15(3), 429–445. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.769856>
- Fatimah, S., Rasyid, A., & Arwakon, H. O. (2024). *Kebijakan Makan Bergizi Gratis di Indonesia Timur: Tantangan, Implementasi, dan Solusi untuk Ketahanan Pangan*. 4(1), 14–21.
- Febryanti, I., Indiati, I., Pane, M. A., & Astuti, P. (2025). Implementasi Kebijakan Makan Bergizi Gratis (MBG) (Studi Kasus Pada SDN 3 Kepanjen Kabupaten Malang. *Dialogue : Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 7(1), 067–079. <https://doi.org/10.14710/dialogue.v7i1.26628>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2014). The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, 33(4), 317–327. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.002>

- Irawan, B. (2016). *Kapasitas Organisasi dan Pelayanan Publik*. Publica Press, Anggota IKAPI DKI.
- Karlina, N., Miftah, A. Z., Widianingsih, I., & Gill, S. S. (2025). Organizational capacity and policy integration: government communications strategy in managing COVID-19 in Indonesia. *Cogent Social Sciences*, 11(1).
<https://doi.org/10.1080/23311886.2025.2563038>
- Mukherjee, I., & Howlett, M. (2015). Who is a stream? Epistemic communities, instrument constituencies and advocacy coalitions in public policy-making. *Politics and Governance*, 3(2), 65–75.
<https://doi.org/10.17645/pag.v3i2.290>
- Poole, M. K., Emmons, K. M., Gortmaker, S. L., Rimm, E. B., & Kenney, E. L. (2025). Exploring the Cross-Sectional Relationship Between Implementation Supports for Adopting Nutrition Standards and the Nutritional Quality of School Lunches Served. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, 125(5), 666–673.
<https://doi.org/10.1016/j.jand.2024.09.003>
- Presiden, R. I. (2024). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2024*.
- Steven Maynard-Moody, & Michael Musheno. (2012). *Social-Equities-and-Inequities-in-Practice-Street-Level-Workers-as-Agents-and-Pragmatists-2*.
- UNICEF. (2021). The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. In *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021*. FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO.
<https://doi.org/10.4060/cb4474en>
- Woodland, R. H., Alakbarova, V., & Elwell, C. F. (2025). Assessing evaluation capacity in an early stage equity-focused organization. *Evaluation and Program Planning*, 112.
<https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2025.102618>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171.
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>