



Tata Kelola Adaptif dan Akuntabel Program Makan Bergizi Gratis di Kabupaten Brebes

Kuntoro Kuntoro

Universitas Pancasakti Tegal, Indonesia

Penulis Korespondensi: kuntorotayubi@gmail.com

Abstract. *The Free Nutritious Meals Program (MBG) is a large-scale public service that links the fulfilment of the right to nutrition with governmental administrative action. This study analyses the effectiveness of MBG governance in Brebes Regency, administrative compliance among implementing actors, and a model for governance improvement. It employs a normative-empirical legal method using statutory, conceptual, and empirical approaches. Data were obtained through operational document review, interviews, and observation of beneficiary registration, procurement, production, distribution, reporting, supervision, and evaluation. The findings show that the program has a legal basis, institutional structure, division of duties, operating procedures, and accountability mechanisms. Nevertheless, effectiveness cannot be measured solely by the number of meals delivered. It depends on beneficiary-data accuracy, integration between service stages, food quality and safety, proof of delivery, reporting consistency, and corrective follow-up. This study proposes an adaptive, controlled, and accountable governance model through integrated data, Point of Production traceability, layered supervision, and corrective evaluation. The model strengthens the principles of careful administration and accountability and can be replicated by considering local institutional and geographical characteristics.*

Keywords: *Accountability; Administrative Law; Free Nutritious Meals; Governance; Public Service.*

Abstrak. Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan pelayanan publik berskala besar yang menghubungkan pemenuhan hak atas gizi dengan tindakan administrasi pemerintahan. Penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas tata kelola MBG di Kabupaten Brebes, kepatuhan administratif pelaksana, serta model penguatannya. Penelitian menggunakan metode hukum normatif-empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan empiris. Data diperoleh melalui studi dokumen operasional, wawancara, dan observasi terhadap rangkaian pendataan, pengadaan, produksi, distribusi, pelaporan, pengawasan, dan evaluasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program telah memiliki dasar hukum, struktur kelembagaan, pembagian tugas, prosedur operasional, dan mekanisme pertanggungjawaban. Namun, efektivitas belum dapat diukur hanya dari jumlah porsi. Faktor penentunya ialah akurasi data penerima, keterhubungan antartahap, mutu dan keamanan pangan, bukti distribusi, konsistensi pelaporan, dan tindak lanjut evaluasi. Penelitian menawarkan model tata kelola adaptif, terkendali, dan akuntabel melalui integrasi data, rekam jejak Point of Production, pengawasan berlapis, dan evaluasi korektif. Model tersebut memperkuat penerapan asas kecermatan dan akuntabilitas serta dapat diterapkan dengan penyesuaian pada karakter wilayah.

Kata Kunci: Akuntabilitas; Hukum Administrasi Negara; Makan Bergizi Gratis; Pelayanan Publik; Tata Kelola.

1. PENDAHULUAN

Negara hukum modern tidak hanya menempatkan hukum sebagai pembatas kekuasaan, tetapi juga sebagai dasar bagi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Dalam kerangka negara kesejahteraan, tindakan pemerintah di bidang pangan, kesehatan, dan pendidikan harus mempunyai legitimasi, tujuan pelayanan yang jelas, serta mekanisme pertanggungjawaban. Pemenuhan gizi anak sekolah dengan demikian bukan semata urusan teknis kesehatan, melainkan bagian dari kewajiban administratif negara dalam menjamin pelayanan publik yang layak dan berorientasi pada kepentingan umum (UUD RI 1945).

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan intervensi kebijakan yang mempertemukan kepentingan gizi, pendidikan, pembangunan sumber daya manusia, dan tata

kelola pemerintahan. Program ini bekerja melalui rantai pelayanan yang panjang: pendataan penerima manfaat, penyusunan menu, pengadaan bahan, penerimaan dan penyimpanan, produksi, pemorsian, distribusi, serah terima, pengembalian omprang, pencucian, pelaporan, pengawasan, dan evaluasi. Setiap mata rantai menghasilkan keputusan dan dokumen administratif. Oleh karena itu, kegagalan pada satu tahap dapat memengaruhi keseluruhan kualitas pelayanan.

Kajian internasional memperlihatkan bahwa program makanan sekolah dapat mendukung kesehatan, kehadiran, dan lingkungan belajar, tetapi hasil tersebut sangat bergantung pada kapasitas implementasi, koordinasi, kesiapan sekolah, dan keberlanjutan sistem pangan sekolah. Penelitian tentang sistem pangan sekolah juga menegaskan perlunya melihat sekolah, penyedia makanan, pemerintah, keluarga, dan rantai pasok sebagai satu sistem, bukan sebagai aktor yang berdiri sendiri. Dalam konteks Indonesia, evaluasi Program Gizi Anak Sekolah menunjukkan hubungan antara intervensi pemberian makanan dengan lingkungan belajar dan status gizi, sekaligus menegaskan pentingnya desain implementasi dan pemantauan yang konsisten (Pramesthi et al., 2025).

Perkembangan kajian MBG pada 2025-2026 mulai mengarah pada persoalan fiskal, koordinasi SPPG-sekolah, pangan lokal, risiko keamanan pangan, kepemimpinan sekolah, dan tata kelola digital. Kajian mengenai koordinasi sekolah dan SPPG di Bojonegoro menunjukkan bahwa alokasi peran, aliran komunikasi, pengambilan keputusan, dan pelaporan merupakan inti implementasi kebijakan. Kajian di Sumba memperlihatkan ketegangan antara sentralisasi standar dengan kebutuhan lokalisasi pangan. Sementara itu, studi risiko keracunan menempatkan keamanan pangan sebagai risiko sistemik yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan prosedur teknis dapur (JKMP, 2026) (Prasetyo et al., 2026).

Meskipun literatur tersebut berkembang, masih terbatas penelitian yang membahas MBG sebagai keseluruhan sistem administrasi pelayanan publik pada tingkat kabupaten. Sebagian penelitian berfokus pada hasil gizi, dampak fiskal, atau satu hubungan antaraktor. Penelitian ini menawarkan sudut pandang berbeda dengan menilai efektivitas melalui keterhubungan seluruh siklus pelayanan dan menguji praktik tersebut berdasarkan legalitas, kepatuhan administratif, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), teori sistem hukum, dan teori implementasi kebijakan.

Kebaruan penelitian terletak pada konstruksi tata kelola adaptif, terkendali, dan akuntabel. Adaptif berarti mampu menyesuaikan data dan proses dengan perubahan kondisi penerima manfaat. Terkendali berarti setiap penyesuaian tetap berada dalam kerangka kewenangan, standar, dan pengawasan. Akuntabel berarti data, keputusan, tindakan, penggunaan sumber

daya, dan hasil pelayanan mempunyai rekam jejak yang dapat diverifikasi. Konstruksi tersebut dikembangkan dari temuan lapangan di Kabupaten Brebes, terutama dinamika data penerima, ketergantungan antartahap, kebutuhan rekonsiliasi dokumen, serta pemanfaatan Point of Production (PoP).

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini menjawab tiga pertanyaan. Pertama, bagaimana efektivitas tata kelola Program MBG di Kabupaten Brebes? Kedua, bagaimana kepatuhan administratif dan penerapan AUPB dalam pelaksanaannya? Ketiga, bagaimana model penguatan tata kelola yang dapat menjamin efektivitas, keamanan, dan pertanggungjawaban program? Tujuannya ialah menghasilkan analisis yang tidak hanya menjelaskan kondisi lapangan, tetapi juga menawarkan konstruksi hukum-administratif yang operasional.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif-empiris dengan spesifikasi deskriptif-analitis. Pendekatan normatif dipakai untuk menelaah kewenangan, dasar hukum, prinsip legalitas, AUPB, pelayanan publik, dan kepatuhan administratif. Pendekatan empiris dipakai untuk menguji bagaimana norma dan standar tersebut bekerja dalam penyelenggaraan MBG di Kabupaten Brebes. Kombinasi ini diperlukan karena efektivitas kebijakan tidak cukup dinilai dari kelengkapan regulasi, tetapi juga dari perilaku organisasi, kapasitas pelaksana, dan kualitas bukti administratif.

Pendekatan penelitian terdiri atas pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional, Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis, dan Keputusan Kepala Badan Gizi Nasional Nomor 401.1 Tahun 2025. Bahan hukum sekunder meliputi buku dan artikel ilmiah tentang sistem hukum, implementasi kebijakan, tata kelola kolaboratif, makanan sekolah, keamanan pangan, dan digitalisasi pengawasan.

Data empiris diperoleh dari wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program, observasi proses kerja, dan telaah dokumen operasional. Dokumen yang dianalisis meliputi data penerima manfaat, jadwal petugas, pesanan bahan, catatan penerimaan dan stok, jadwal produksi, daftar distribusi, bukti serah terima, laporan SPPG, dokumentasi harian, serta dokumen penggunaan PoP. Penelitian berfokus pada praktik pelayanan di

Kabupaten Brebes dengan pendalaman operasional pada SPPG Karangmalang dan perbandingan terhadap dokumen SPPG lain yang tersedia.

Data penelitian bersifat snapshot, yaitu menggambarkan kondisi pada saat penelitian dilakukan. Pendekatan ini dipilih karena jumlah SPPG, wilayah layanan, sekolah, dan penerima manfaat berubah mengikuti perkembangan kebijakan. Validasi dilakukan melalui triangulasi antara hasil wawancara, observasi, dan dokumen. Jika terdapat perbedaan angka, penelitian tidak langsung menarik kesimpulan pelanggaran, tetapi menelusuri sumber data, waktu pencatatan, serta hubungan antardokumen.

Analisis dilakukan secara kualitatif melalui empat tahap. Pertama, mengelompokkan temuan berdasarkan siklus pelayanan. Kedua, membandingkan praktik dengan regulasi, SOP, dan AUPB. Ketiga, menilai hubungan antara struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Keempat, merumuskan model penguatan berdasarkan titik kritis yang ditemukan. Efektivitas dinilai melalui ketepatan sasaran dan jumlah, ketepatan waktu, mutu dan keamanan, keterlacakan dokumen, konsistensi pelaporan, serta keberadaan tindakan korektif.

3. PEMBAHASAN

Program MBG sebagai Sistem Administrasi Pelayanan Publik

Pelaksanaan MBG di Kabupaten Brebes memperlihatkan bahwa program bekerja melalui struktur berjejaring. Badan Gizi Nasional menetapkan kebijakan dan standar, struktur koordinasi wilayah menjalankan fungsi pembinaan, SPPG menjadi unit operasional, sekolah menjadi sumber data sekaligus titik penerimaan, sedangkan pemerintah daerah mendukung koordinasi dan ekosistem pelayanan sesuai kewenangannya. Hubungan tersebut tidak sepenuhnya hierarkis karena keberhasilan pelayanan memerlukan komunikasi horizontal dan pertukaran data secara cepat.

SPPG tidak tepat dipahami hanya sebagai dapur. Di dalamnya terdapat fungsi perencanaan, administrasi, pengadaan, produksi, gizi, distribusi, pencatatan, kebersihan, dan evaluasi. Setiap fungsi menciptakan output yang menjadi input bagi bagian lain. Data jumlah penerima menjadi dasar rencana porsi; rencana porsi menjadi dasar kebutuhan bahan; bahan dan menu menentukan jadwal produksi; produksi menentukan distribusi; distribusi menghasilkan bukti serah terima; seluruhnya menjadi dasar pelaporan dan pertanggungjawaban.

Karakter berjejaring menghasilkan dua konsekuensi. Pertama, program dapat menjangkau penerima secara luas melalui pembagian fungsi. Kedua, muncul risiko fragmentasi tanggung jawab. Ketika data sekolah, perencanaan SPPG, catatan produksi, dan bukti distribusi tidak

menggunakan referensi waktu yang sama, perbedaan angka mudah terjadi. Karena itu, pembagian tugas harus disertai mekanisme rekonsiliasi dan penetapan penanggung jawab pada setiap titik keputusan.

Teori sistem hukum membantu menjelaskan kondisi tersebut. Struktur hukum terdapat pada lembaga dan personel pelaksana; substansi hukum terdapat pada peraturan, petunjuk teknis, SOP, dan standar keamanan; budaya hukum terdapat pada disiplin pencatatan, kepatuhan jadwal, keterbukaan terhadap verifikasi, dan kesediaan melakukan koreksi. Ketiga unsur harus bekerja bersama. Regulasi yang lengkap tidak akan efektif jika kapasitas organisasi lemah, dan organisasi yang kuat tidak cukup jika budaya administrasinya hanya formalistic (Friedman, 1975).

Efektivitas: dari Jumlah Porsi menuju Kualitas Siklus Pelayanan

Ukuran paling mudah dalam MBG adalah jumlah porsi yang diproduksi dan disalurkan. Ukuran ini penting, tetapi tidak memadai. Porsi yang tercatat sebagai output belum selalu membuktikan bahwa makanan diterima oleh sasaran yang tepat, dalam waktu yang tepat, dengan kualitas aman, serta didukung bukti yang konsisten. Efektivitas karena itu harus dilihat sebagai kualitas hubungan sejak pendataan hingga evaluasi.

Data penerima manfaat merupakan titik awal sekaligus titik rawan. Jumlah siswa dapat berubah karena ketidakhadiran, ujian, kelulusan, kegiatan sekolah, perpindahan, atau perubahan kelompok sasaran. Di lapangan, perubahan kecil sekalipun berdampak langsung pada perencanaan bahan, jumlah pemorsian, rute distribusi, dan laporan keuangan. Pembaruan data dengan demikian bukan pekerjaan administratif tambahan, melainkan bentuk penerapan asas kecermatan.

Penelitian menemukan bahwa data perlu mempunyai penanda waktu dan sumber yang jelas. Data nominal awal, konfirmasi harian, dan jumlah penerimaan aktual tidak selalu identik. Ketiganya memiliki fungsi berbeda dan tidak boleh dicampur. Data nominal digunakan untuk perencanaan kapasitas, konfirmasi sekolah untuk rencana produksi, sedangkan penerimaan aktual menjadi dasar evaluasi distribusi. Tanpa pembedaan tersebut, perbedaan angka dapat keliru dipahami sebagai kesalahan atau bahkan penyimpangan.

Tahap pengadaan dan produksi menunjukkan interdependensi yang kuat. Menu, jumlah penerima, stok, kualitas bahan, kapasitas peralatan, urutan memasak, pemorsian, dan ketersediaan personel harus selaras. Studi tentang dapur pusat berbasis komunitas di Filipina juga menunjukkan bahwa koordinasi lintas sektor, standardisasi, dan pengelolaan dapur merupakan prasyarat bagi skala pelayanan yang aman. Kajian rantai pasok makanan sekolah di Brasil menambahkan bahwa kualitas tidak hanya ditentukan oleh produk akhir, tetapi juga

oleh hubungan pemasok, prosedur pengadaan, dan kontrol sepanjang rantai (Souza et al., 2022) (Van et al., 2022).

Distribusi merupakan tindakan administrasi pelayanan. Fungsi pertama ialah menyerahkan makanan kepada penerima manfaat. Fungsi kedua ialah menghasilkan bukti berupa daftar rute, waktu berangkat dan tiba, jumlah, petugas, serta tanda terima. Fungsi ketiga ialah menghasilkan umpan balik dari sekolah. Karena itu, distribusi tidak boleh dipandang sebagai tahap logistik semata. Ia adalah titik peralihan tanggung jawab sekaligus sumber data evaluasi.

Pelaporan menghubungkan fakta lapangan dengan pertanggungjawaban. Dalam penelitian ini, laporan operasional tersedia, tetapi terdapat risiko perbedaan angka antarbagian. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa akuntabilitas tidak cukup dipenuhi dengan keberadaan dokumen. Akuntabilitas substantif mensyaratkan hubungan yang konsisten antara data penerima, bahan, stok, produksi, distribusi, tanda terima, dan transaksi.

Secara internasional, ketahanan program makanan sekolah dipengaruhi fleksibilitas, kesiapan organisasi, dan keterlibatan tenaga gizi. Temuan tersebut relevan bagi MBG karena program harian menghadapi perubahan kondisi sekolah dan gangguan operasional. Fleksibilitas dibutuhkan, tetapi harus terdokumentasi. Penyesuaian tanpa pencatatan akan mengurangi keterlacakan, sedangkan prosedur yang terlalu kaku dapat menghambat respons terhadap kondisi factual (Ferrero et al., 2023).

Tabel 1. Titik Kritis Efektivitas Tata Kelola MBG.

Tahap	Temuan	Risiko	Penguatan
Pendataan	Data berubah mengikuti kondisi sekolah	Porsi dan laporan tidak tepat	Satu sumber data, penanda waktu, verifikasi bersama
Pengadaan	Kebutuhan terkait menu, stok, dan jumlah penerima	Kekurangan, kelebihan, atau mutu bahan tidak konsisten	Rekonsiliasi kebutuhan, penerimaan, dan stok
Produksi	Tahap kerja saling bergantung	Keterlambatan dan risiko keamanan pangan	Titik kontrol waktu, suhu, kebersihan, dan penanggung jawab
Distribusi	Membutuhkan rute, waktu, jumlah, petugas, dan tanda terima	Pelayanan sulit dibuktikan	Bukti serah terima dan pencatatan kendala
Pelaporan	Dokumen tersedia tetapi berisiko berbeda angka	Akuntabilitas hanya formal	Verifikasi silang data operasional dan keuangan
Evaluasi	Temuan belum selalu diikuti tindakan terukur	Masalah berulang	Rencana korektif, penanggung jawab, batas waktu

Sumber: diolah dari hasil penelitian, 2026.

Kepatuhan Administratif dan AUPB

Kepatuhan dalam Program MBG dapat dibedakan menjadi kepatuhan normatif, prosedural, dan substantif. Kepatuhan normatif terlihat dari adanya dasar hukum dan standar.

Kepatuhan prosedural terlihat dari pelaksanaan tahapan dan penyusunan dokumen. Kepatuhan substantif terlihat ketika seluruh prosedur benar-benar menghasilkan pelayanan yang aman, tepat sasaran, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Asas kepastian hukum diwujudkan melalui pembagian tugas dan pedoman. Asas kemanfaatan dan kepentingan umum terlihat dari orientasi pemenuhan gizi. Asas keterbukaan tampak melalui laporan dan dokumentasi. Profesionalitas tampak dalam pembagian bagian kerja dan penggunaan tenaga gizi. Namun, titik terlemah berada pada kecermatan dan akuntabilitas. Kedua asas tersebut memerlukan data yang mutakhir, pemeriksaan bahan, pengendalian proses, verifikasi jumlah, dan rekonsiliasi laporan.

Asas kecermatan mempunyai dimensi sebelum, selama, dan setelah pelayanan. Sebelum pelayanan, kecermatan berarti memastikan data dan kebutuhan. Selama pelayanan, kecermatan berarti mengendalikan mutu, waktu, jumlah, dan keamanan. Setelah pelayanan, kecermatan berarti memeriksa bukti dan menindaklanjuti perbedaan. Dengan kerangka ini, kesalahan administrasi dapat dicegah lebih awal, bukan hanya ditemukan setelah laporan selesai.

Akuntabilitas juga harus dipahami sebagai keterlacakan keputusan. Setiap perubahan porsi, bahan, rute, atau jadwal perlu memiliki alasan, pihak yang menyetujui, dan bukti. Pendekatan ini penting karena program berskala besar mudah terjebak pada akuntabilitas berbasis dokumen. Banyaknya formulir tidak selalu menunjukkan kualitas pengendalian jika dokumen tidak saling berhubungan.

Penerapan good governance dalam program sosial memerlukan keseimbangan antara efektivitas, transparansi, partisipasi, pengendalian, dan kapasitas organisasi. Kajian kebijakan MBG terbaru juga menunjukkan bahwa keberlanjutan program sangat dipengaruhi kapasitas fiskal dan tata kelola, bukan hanya tujuan politik dan manfaat normatifnya. Oleh sebab itu, penguatan kepatuhan administratif harus diarahkan pada kualitas pelayanan, bukan sekadar tambahan beban pencatatan (Hadinata, 2026).

PoP, Digitalisasi, dan Pengawasan Berbasis Proses

Penggunaan Point of Production mulai membentuk rekam jejak operasional yang lebih sistematis. PoP mencatat perencanaan pra-produksi, proses memasak, distribusi, pengembalian ompreng, dan pencucian. Secara administratif, sistem tersebut dapat memperkuat pengawasan karena waktu dan tahapan tindakan lebih mudah ditelusuri.

Namun, digitalisasi tidak otomatis menghasilkan akuntabilitas. Data digital dapat tidak mencerminkan kondisi lapangan apabila input terlambat, diisi sekadar memenuhi kewajiban, atau tidak diverifikasi. Transformasi digital pemerintahan harus melampaui pemindahan

formulir kertas ke layar dan diarahkan pada integrasi proses, kontrol internal, dan penggunaan data untuk Keputusan (Irwansyah et al., 2025).

PoP perlu dipadukan dengan dokumen lapangan. Data produksi harus dibandingkan dengan rencana porsi, distribusi, dan tanda terima. Waktu pengembalian omprang perlu dihubungkan dengan pencucian dan kesiapan siklus berikutnya. Dengan cara ini, PoP berfungsi sebagai instrumen pengendalian, bukan arsip digital yang berdiri sendiri.

Pengawasan yang efektif tidak harus menambah banyak lapisan birokrasi. Pengawasan perlu ditempatkan pada titik kritis: validasi data, penerimaan bahan, suhu dan kebersihan proses, jumlah pemorsian, keberangkatan dan penerimaan distribusi, rekonsiliasi laporan, serta tindak lanjut. Studi implementasi kebijakan gizi sekolah menunjukkan bahwa kepemimpinan, kapasitas, dukungan organisasi, dan kesesuaian prosedur dengan konteks sangat memengaruhi keberhasilan (Meshkovska et al., 2023).

Dalam konteks keamanan pangan, pengawasan harus menggunakan pendekatan risiko. Risiko keracunan dipengaruhi bahaya pangan, besarnya paparan, kerentanan sekolah, kapasitas respons, dan kelemahan tata kelola. Karena itu, penanganannya memerlukan protokol pencegahan, komunikasi cepat, pencatatan rantai bahan, dan prosedur koreksi yang melibatkan SPPG, sekolah, tenaga kesehatan, dan pengawas.

Konstruksi Tata Kelola Adaptif, Terkendali, dan Akuntabel

Berdasarkan temuan, penelitian merumuskan model tata kelola adaptif, terkendali, dan akuntabel. Model ini berangkat dari kenyataan bahwa MBG bekerja dalam lingkungan dinamis, tetapi tetap menggunakan dana publik, kewenangan publik, dan standar keselamatan. Adaptasi tidak boleh diartikan sebagai kebebasan mengubah prosedur tanpa dasar; pengendalian juga tidak boleh berubah menjadi birokrasi yang menghambat pelayanan.

Unsur pertama adalah integrasi data. Sekolah dan SPPG perlu menggunakan satu referensi data dengan penanda waktu, status verifikasi, serta riwayat perubahan. Data nominal, konfirmasi kebutuhan, jumlah produksi, dan penerimaan aktual dibedakan tetapi dihubungkan. Integrasi tersebut memungkinkan perencanaan yang lebih cermat dan evaluasi penyebab perbedaan.

Unsur kedua adalah keterhubungan dokumen dan proses. Pesanan bahan harus dapat ditelusuri ke menu dan jumlah penerima; penerimaan bahan dihubungkan dengan stok; stok dihubungkan dengan produksi; produksi dihubungkan dengan distribusi; dan distribusi dihubungkan dengan tanda terima. Keterhubungan ini membentuk audit trail yang memungkinkan pemeriksaan tanpa harus menunggu masalah besar.

Unsur ketiga adalah pengawasan berlapis berbasis titik kritis. Pengawasan awal memastikan data dan kebutuhan; pengawasan proses memastikan keamanan dan ketepatan produksi; pengawasan distribusi memastikan pelayanan sampai; pengawasan akhir memastikan konsistensi dokumen; pengawasan tindak lanjut memastikan perbaikan. Prinsipnya bukan memperbanyak pemeriksa, melainkan memastikan tidak ada titik penting tanpa kontrol.

Unsur keempat adalah evaluasi korektif. Evaluasi harus menjawab apa yang terjadi, mengapa terjadi, apa dampaknya, tindakan apa yang diperlukan, siapa penanggung jawabnya, dan kapan selesai. Evaluasi yang hanya mencatat temuan tidak mengubah kualitas layanan. Budaya korektif menuntut keterbukaan terhadap kesalahan sekaligus kepastian tindak lanjut.

Unsur kelima adalah orientasi pada hak penerima manfaat. Ketepatan waktu, keamanan, mutu, jumlah, dan respons atas keluhan merupakan bentuk perlindungan administratif. Program makanan sekolah yang berkelanjutan juga perlu mempertimbangkan penerimaan pengguna, kesetaraan, pangan lokal, dan keberlanjutan rantai pasok. Karena itu, indikator pelayanan tidak boleh hanya menggambarkan kinerja dapur, tetapi juga pengalaman sekolah dan penerima manfaat (Santos et al., 2022).

Model ini dapat diterapkan di daerah lain dengan penyesuaian terhadap geografi, kapasitas SPPG, jumlah sekolah, akses distribusi, dan karakter pangan lokal. Prinsip yang tidak berubah ialah legalitas, kecermatan, keterlacakan, pengawasan, dan orientasi pelayanan. Dengan demikian, standarisasi nasional dan adaptasi lokal tidak ditempatkan sebagai pilihan yang saling meniadakan, melainkan sebagai dua komponen tata kelola yang harus diseimbangkan.

Tabel 2. Model Tata Kelola Adaptif, Terkendali, dan Akuntabel.

Dimensi	Instrumen	Indikator
Adaptif	Pembaruan data dan mekanisme penyesuaian	Perubahan kondisi segera diikuti rencana yang terdokumentasi
Terkendali	SOP, standar keamanan, dan titik kontrol	Setiap tahap mempunyai penanggung jawab dan bukti
Akuntabel	Integrasi data, dokumen, dan PoP	Data dapat ditelusuri dari perencanaan sampai penerimaan
Korektif	Analisis akar masalah dan rencana tindak lanjut	Temuan menghasilkan tindakan, tenggat, dan verifikasi
Berorientasi hak	Standar waktu, mutu, keamanan, dan pengaduan	Penerima memperoleh pelayanan layak dan responsif

Sumber: konstruksi penulis berdasarkan hasil penelitian, 2026.

Pada akhirnya, keberhasilan MBG harus dinilai dari kemampuan sistem menjaga manfaat secara konsisten dalam skala besar. Ekspansi penerima dan SPPG meningkatkan jangkauan, tetapi sekaligus memperbesar kompleksitas data, rantai pasok, pengawasan, dan risiko. Kajian global menunjukkan bahwa program makanan sekolah yang tangguh memerlukan sistem yang mampu belajar, beradaptasi, dan menjaga kesinambungan pada saat terjadi gangguan. Karena

itu, pertumbuhan program harus berjalan bersamaan dengan penguatan kapasitas administrasi, keamanan pangan, teknologi, dan mekanisme koreksi (Ferrero et al., 2023).

Secara konseptual, model adaptif-terkendali-akuntabel dapat menjadi jembatan antara hukum administrasi dan manajemen operasional. Hukum administrasi menyediakan prinsip legalitas, kewenangan, AUPB, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Manajemen operasional menyediakan instrumen perencanaan, alur kerja, kontrol mutu, logistik, dan evaluasi. Penyatuan keduanya penting karena pelayanan MBG tidak dapat berhasil dengan norma tanpa kapasitas teknis, maupun dengan efisiensi teknis tanpa legitimasi dan perlindungan hak.

Implikasi hukum dari model yang ditawarkan adalah perlunya menggeser fokus pertanggungjawaban dari dokumen akhir menuju audit trail pelayanan. Audit trail memperlihatkan siapa melakukan apa, berdasarkan data apa, pada waktu kapan, dengan hasil apa, dan bagaimana koreksi dilakukan. Dengan audit trail, pengawasan dapat menilai kewajaran proses dan tidak hanya membandingkan angka akhir. Pendekatan ini sekaligus melindungi pelaksana yang telah bertindak cermat karena keputusan mereka mempunyai dasar yang terdokumentasi.

Dalam kerangka teori implementasi Van Meter dan Van Horn, temuan penelitian menunjukkan keterkaitan antara kejelasan standar, sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakter pelaksana, disposisi, dan lingkungan implementasi. Standar nasional memberi arah, tetapi variasi geografi, jumlah sekolah, kapasitas dapur, dan akses distribusi memerlukan strategi yang berbeda. Implementasi yang efektif bukan penyeragaman seluruh tindakan, melainkan konsistensi tujuan dan standar minimum dengan fleksibilitas cara yang dapat dipertanggungjawabkan (Meter et al., 1975).

Pengendalian limbah dan pengembalian ompreng juga mempunyai dimensi hukum administrasi. Jumlah ompreng yang dikirim, diterima kembali, dicuci, dan siap digunakan merupakan bagian dari aset operasional serta kontinuitas pelayanan. Ketidakteraturan pada tahap ini dapat menghambat produksi berikutnya dan menimbulkan risiko higiene. Pencatatan PoP terhadap pengembalian dan pencucian memberi dasar bagi pengukuran waktu siklus, kehilangan, kerusakan, dan kebutuhan personel. Data tersebut perlu digunakan untuk mengatur jadwal dan kapasitas, bukan hanya sebagai bukti bahwa tahapan telah dilakukan.

Dari sisi pengelolaan bahan, prinsip akuntabilitas memerlukan keseimbangan antara standar nasional dan kondisi pasar lokal. Pengadaan lokal dapat memperpendek rantai pasok dan mendukung ekonomi daerah, tetapi tetap memerlukan spesifikasi mutu, bukti transaksi, pemeriksaan penerimaan, dan penilaian pemasok. Kajian keberlanjutan makanan sekolah menunjukkan bahwa pengadaan, produksi, limbah, pendidikan pangan, dan keterlibatan

komunitas perlu dilihat secara terpadu. Dalam konteks Brebes, potensi komoditas lokal dapat dimanfaatkan sepanjang menu, keamanan, harga, dan ketersediaannya dapat dikendalikan (Santos et al., 2022).

Aspek pengaduan belum boleh ditempatkan sebagai unsur tambahan. Pengaduan merupakan sumber informasi mengenai kualitas pelayanan dan bentuk perlindungan administratif. Saluran pengaduan harus mudah digunakan, menjamin pencatatan, membedakan masalah mendesak dan tidak mendesak, serta mempunyai batas waktu respons. Keluhan mengenai dugaan makanan tidak layak, reaksi kesehatan, atau keterlambatan memerlukan eskalasi yang berbeda dari keluhan mengenai variasi menu. Sistem pengaduan yang tidak terhubung dengan evaluasi hanya menjadi tempat menampung ketidakpuasan tanpa menghasilkan perubahan.

Keterlibatan sekolah perlu diperkuat tanpa memindahkan tanggung jawab operasional SPPG kepada guru. Sekolah mempunyai peran strategis dalam validasi data, kesiapan penerimaan, pengawasan pembagian, penyampaian umpan balik, dan pengelolaan kondisi khusus peserta didik. Namun, tambahan tugas harus dirumuskan secara proporsional agar tidak mengganggu fungsi pendidikan. Pengaturan yang baik menetapkan seorang penghubung, format komunikasi yang ringkas, serta prosedur penanganan perubahan dan keluhan. Studi mengenai persepsi kepala sekolah dan orang tua menunjukkan bahwa dukungan pemangku kepentingan memengaruhi penerimaan dan keberlanjutan makanan sekolah (Rongen et al., 2023).

Penelitian ini menemukan pentingnya memisahkan kesalahan individual dari kelemahan sistem. Kesalahan input, keterlambatan, atau ketidaksesuaian jumlah mungkin disebabkan kelalaian individu, tetapi dapat pula muncul karena formulir tidak jelas, beban kerja berlebihan, data datang terlambat, atau tidak ada proses verifikasi. Pengawasan yang hanya mencari pihak yang bersalah cenderung mendorong penyembunyian kesalahan. Sebaliknya, pengawasan korektif menilai penyebab pada manusia, metode, alat, bahan, lingkungan, dan tata kelola. Pendekatan tersebut memungkinkan perbaikan yang lebih adil dan efektif.

Dimensi sumber daya manusia tidak dapat dipisahkan dari kepatuhan. SOP hanya dapat dilaksanakan apabila pelaksana memahami tujuan di balik prosedur, mempunyai keterampilan yang cukup, dan memperoleh beban kerja yang realistis. Pelayanan makanan dalam jumlah besar menuntut ketahanan fisik, disiplin waktu, kemampuan menjaga kebersihan, keterampilan pencatatan, serta komunikasi cepat ketika terjadi masalah. Penempatan personel karena itu harus didasarkan pada kompetensi dan hasil evaluasi, bukan semata ketersediaan orang.

Pergeseran petugas dapat dilakukan sebagai tindakan korektif, tetapi alasan dan hasilnya perlu didokumentasikan agar organisasi belajar dari perubahan tersebut.

Koordinasi juga perlu dibedakan dari sekadar pertukaran informasi. Koordinasi mengandung proses penyelarasan keputusan dan tanggung jawab. Sekolah mempunyai pengetahuan paling aktual mengenai kondisi peserta didik; SPPG mempunyai informasi kapasitas produksi dan distribusi; ahli gizi mempunyai kewenangan profesional mengenai komposisi dan keamanan; sedangkan struktur pengendali mempunyai fungsi penetapan standar dan pengawasan. Keputusan yang baik muncul ketika informasi tersebut dipertemukan sebelum tindakan diambil. Model koordinasi SPPG-sekolah yang menekankan pembagian peran, komunikasi, dan pelaporan mendukung temuan penelitian bahwa persoalan utama bukan ketiadaan aktor, melainkan kualitas hubungan kerja antarpihak (Prasetyo et al., 2026).

Hasil penelitian juga memperlihatkan bahwa efektivitas program dipengaruhi oleh desain komunikasi antarlembaga. Informasi mengenai perubahan jumlah penerima, jadwal sekolah, menu, kondisi distribusi, atau temuan mutu sering bergerak melalui beberapa pihak sebelum menjadi keputusan operasional. Setiap perpindahan informasi berpotensi menambah keterlambatan dan perbedaan tafsir. Oleh karena itu, komunikasi tidak cukup mengandalkan percakapan informal. Informasi yang mengubah jumlah, jadwal, atau penggunaan sumber daya perlu dicatat dalam format singkat yang menunjukkan pengirim, penerima, waktu, isi perubahan, dan tindak lanjut. Dokumentasi komunikasi tersebut bukan birokratisasi, melainkan perlindungan bagi pelaksana dan penerima manfaat.

Model tata kelola yang dihasilkan juga menuntut pembelajaran organisasi. Temuan harian, perbedaan data, keterlambatan, kerusakan peralatan, dan keluhan harus diolah menjadi pengetahuan untuk memperbaiki SOP dan pelatihan. Pertemuan evaluasi akan lebih efektif apabila membahas pola masalah dan hasil tindakan sebelumnya, bukan hanya mengulang laporan kegiatan. Dengan pembelajaran tersebut, budaya hukum bergerak dari kepatuhan mekanis menuju kepatuhan yang memahami tujuan pelayanan.

Transparansi publik perlu disusun dengan tetap melindungi data pribadi. Informasi agregat mengenai jumlah layanan, menu, standar, hasil evaluasi, dan tindak lanjut dapat dibuka untuk memperkuat kepercayaan. Namun, identitas anak, kondisi kesehatan, dan data keluarga harus dibatasi aksesnya. Keterbukaan dalam program ini berarti menyediakan informasi yang relevan bagi pertanggungjawaban, bukan membuka seluruh data tanpa klasifikasi.

Pemerintah juga perlu menjaga proporsionalitas pengawasan. SPPG dengan volume besar, wilayah distribusi luas, riwayat ketidaksesuaian, atau keterbatasan sarana memerlukan intensitas pembinaan yang lebih tinggi. Sebaliknya, satuan yang stabil dapat menggunakan

pengawasan berbasis sampling dan analisis data. Pendekatan berbasis risiko membuat sumber daya pengawasan lebih efisien sekaligus mencegah perlakuan seragam terhadap kondisi yang berbeda.

Penerapan model ini memerlukan indikator yang sederhana tetapi bermakna. Indikator minimum dapat mencakup persentase data penerima yang terverifikasi, selisih antara rencana dan realisasi porsi, ketepatan waktu distribusi, jumlah ketidaksesuaian mutu, kelengkapan tanda terima, konsistensi antara stok dan penggunaan, kecepatan penanganan keluhan, serta persentase rekomendasi evaluasi yang selesai. Indikator tersebut tidak dimaksudkan untuk menghasilkan kompetisi angka antarsatuan, melainkan untuk membantu pembinaan dan mendeteksi titik yang membutuhkan dukungan.

4. KESIMPULAN

Program MBG di Kabupaten Brebes telah didukung dasar hukum, struktur kelembagaan, pembagian tugas, prosedur operasional, dan mekanisme pertanggungjawaban. Namun, efektivitas tidak dapat dinilai hanya dari jumlah porsi. Efektivitas merupakan kualitas hubungan antara data penerima, pengadaan, produksi, distribusi, bukti pelayanan, pelaporan, pengawasan, dan evaluasi.

Kepatuhan administratif telah terbentuk secara normatif dan prosedural, tetapi masih memerlukan penguatan substantif. Asas kecermatan dan akuntabilitas menjadi titik utama karena data penerima bersifat dinamis dan setiap tahap bergantung pada ketepatan tahap sebelumnya. Laporan dan PoP bermanfaat jika diintegrasikan, diverifikasi, dan digunakan untuk tindakan korektif.

Penelitian menghasilkan model tata kelola adaptif, terkendali, dan akuntabel melalui integrasi data, keterhubungan dokumen, pengawasan berbasis titik kritis, evaluasi korektif, dan orientasi pada hak penerima manfaat. Implikasi praktisnya adalah perlunya satu sumber data terverifikasi, rekonsiliasi rutin, audit trail digital dan manual, serta tindak lanjut evaluasi yang memiliki penanggung jawab dan tenggat. Keterbatasan penelitian terletak pada sifat snapshot dan fokus wilayah, sehingga penelitian berikutnya perlu menguji hubungan antara kualitas administrasi dengan status gizi, keamanan pangan, kepuasan penerima, dan efisiensi biaya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Artikel ini merupakan bagian dari tesis pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Pancasakti Tegal. Penulis menyampaikan terima kasih kepada para pembimbing, narasumber, sekolah, dan pelaksana SPPG yang mendukung pengumpulan data.

DAFTAR PUSTAKA

- Agu, Chibuike Innocent, et al. "An Appraisal of the Implementation of the National School Feeding Programme and Its Effect on Enrolment and Attendance in Public Primary Schools in Southeast, Nigeria." *BMC Nutrition*, vol. 9, 2023, article 37, doi:10.1186/s40795-023-00695-z.
- Ausenhus, Caryn, et al. "Factors Impacting Implementation of Nutrition and Physical Activity Policies in Rural Schools." *BMC Public Health*, vol. 23, 2023, article 308, doi:10.1186/s12889-023-15176-y.
- Badan Gizi Nasional. Keputusan Kepala Badan Gizi Nasional Nomor 401.1 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis Tahun Anggaran 2026.
- Bryant, Maria, et al. "Understanding School Food Systems to Support the Development and Implementation of Food Based Policies and Interventions." *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, vol. 20, 2023, article 29, doi:10.1186/s12966-023-01432-2.
- Cupertino, Alessandra, et al. "School Feeding Programs: What Happens Globally?" *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 19, no. 4, 2022, article 2265, doi:10.3390/ijerph19042265.
- Dos Santos, Emanuele Batistela, et al. "Sustainability Recommendations and Practices in School Feeding: A Systematic Review." *Foods*, vol. 11, no. 2, 2022, article 176, doi:10.3390/foods11020176.
- Ferrero, Elisabetta M., Ayala Wineman, and Arlene Mitchell. "Changes in School Feeding Operations during the COVID-19 Pandemic: Evidence from 139 Countries." *Food Security*, vol. 15, 2023, pp. 1521-1537, doi:10.1007/s12571-023-01393-1.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russell Sage Foundation, 1975.
- Green, J. E., and E. A. Koebele. "Coordinating School Improvement: Understanding the Impact of State Implementation Approach on Coordination in Multilevel Governance Systems." *Review of Policy Research*, vol. 42, no. 2, 2025, pp. 188-211, doi:10.1111/ropr.12612.
- Hadinata, Markus. "Free Nutritious Meal Policy in Indonesia under President Prabowo: A Policy, Fiscal, and Political Analysis Grounded in International Evidence." *Jurnal Bina Praja*, vol. 18, 2026, doi:10.21787/jbp.18.2026.2896.
- Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis.
- Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional.

- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Irwansyah, A. R. Kusuma, and B. Irawan. "Beyond Compliance: Implementing the Electronic-Based Government System as a Digital Governance Transformation Process in East Kalimantan Province." *Jurnal Bina Praja*, vol. 17, no. 2, 2025, doi:10.21787/jbp.17.2025-2818.
- Karaevli, O., G. Çeven, and M. Korumaz. "Implementing Education Policy: Reflections of Street-Level Bureaucrats." *Asia Pacific Journal of Education*, vol. 44, no. 2, 2024, pp. 488-502, doi:10.1080/02188791.2022.2118670.
- Makambombu, Stepanus. "Local Food, Centralized Governance, and the Limits of Policy Localization in Indonesia's Free Nutritious School Meal Program: Evidence from Sumba." *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*, vol. 7, no. 1, 2026, pp. 70-84, doi:10.46456/jisdep.v7i1.946.
- Meshkovska, Biljana, et al. "Barriers and Facilitators to Implementation of Nutrition-Related Actions in School Settings in Low- and Middle-Income Countries: A Qualitative Systematic Review Using CFIR." *Implementation Science Communications*, vol. 4, 2023, article 73, doi:10.1186/s43058-023-00454-y.
- Pramesthi, I. L., et al. "Evaluating the Impact of Indonesia's National School Feeding Program (ProGAS) on Children's Nutrition and Learning Environment: A Mixed-Methods Approach." *Nutrients*, vol. 17, no. 22, 2025, article 3575, doi:10.3390/nu17223575.
- Prasetyo, Dwi, et al. "School SPPG Coordination in Indonesia's Free Nutritious Meal Program (MBG): A Case Study in Bojonegoro, East Java." *Jurnal Bina Praja*, vol. 18, no. 1, 2026, pp. 19-34, doi:10.21787/jbp.18.2026.2955.
- Rongen, F. C., et al. "A Qualitative Study Exploring the Perceptions of Children, Parents and School Staff towards the Development and Implementation of School Lunch Provision within Primary Schools in the Netherlands." *BMC Public Health*, vol. 23, 2023, article 2367, doi:10.1186/s12889-023-17265-4.
- Siy Van, V. T., et al. "A Community-Led Central Kitchen Model for School Feeding Programs in the Philippines: Learnings for Multisectoral Action for Health." *Global Health: Science and Practice*, vol. 10, no. 6, 2022, doi:10.9745/GHSP-D-21-00391.
- Sobczyk, K., et al. "Nutrition in Educational Institutions—The Perspective of School Principals and Parents on the Tasks of Local Governments (Poland)." *Nutrients*, vol. 16, no. 18, 2024, article 3214, doi:10.3390/nu16183214.
- Souza, Amanda, and Armando Fornazier. "Case Study of the School Feeding Program in Distrito Federal, Brazil: Building Quality in Short Food Supply Chains." *Sustainability*, vol. 14, no. 16, 2022, article 10192, doi:10.3390/su141610192.
- Van Meter, Donald S., and Carl E. Van Horn. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework." *Administration & Society*, vol. 6, no. 4, 1975, pp. 445-488.