



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol.5 No. 2 (2026) pp: 4615-4623

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Dinamika Kelembagaan dalam Implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Kecamatan Karanganyar : Perspektif Modal Sosial dan Biaya Transaksi

Ratna Septianingsih¹, Tri Astuti², Rizki Rahmandani³, Tisyani Hulvia Suraya⁴, Vannya Kiara Ajie⁵
^{1,2,3,4,5}Universitas Sebelas Maret, Fakultas Ekonomi dan Bisnis

¹ratnaseptianingsih@student.uns.ac.id, ²triastutii@student.uns.ac.id, ³rizkirahmandani@student.uns.ac.id,
⁴tisvanihulvia1609@student.uns.ac.id, ⁵kiarav@student.uns.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika kelembagaan dalam implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Kecamatan Karanganyar dengan menggunakan perspektif modal sosial dan biaya transaksi. Program MBG merupakan kebijakan strategis pemerintah dalam meningkatkan kualitas gizi masyarakat sekaligus menekan angka stunting, namun pelaksanaannya menghadapi berbagai tantangan kelembagaan, koordinasi, dan pengawasan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan Ekonomi Kelembagaan Baru (New Institutional Economics). Data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pengelola Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) serta studi dokumentasi terhadap regulasi dan literatur terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa modal sosial berperan penting dalam mendukung efektivitas implementasi program. Kepercayaan antar pelaksana mampu menekan biaya pengawasan; jaringan sosial memperlancar koordinasi dan distribusi bahan pangan; sedangkan norma sosial memperkuat disiplin dan tanggung jawab kerja. Di sisi lain, implementasi MBG tetap menimbulkan biaya transaksi berupa biaya pencarian informasi, biaya negosiasi dan kontrak, serta biaya pengawasan dan penegakan. Modal sosial terbukti mampu mereduksi sebagian biaya transaksi tersebut melalui mekanisme kontrol sosial informal dan koordinasi berbasis relasi komunitas. Namun demikian, modal sosial memiliki keterbatasan dalam menjamin kepatuhan terhadap standar teknis higienitas dan keamanan pangan. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi Program MBG memerlukan integrasi yang seimbang antara kekuatan modal sosial dan penguatan mekanisme formal kelembagaan agar program dapat berjalan lebih efektif, efisien, dan berkelanjutan.

Kata kunci: Program Makan Bergizi Gratis, Modal Sosial, Biaya Transaksi, Ekonomi Kelembagaan, Implementasi Kebijakan.

1. Latar Belakang

Permasalahan gizi masih menjadi perhatian penting dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia di Indonesia. Hingga saat ini, masalah gizi pada anak usia sekolah masih menjadi tantangan yang dapat menghambat tercapainya tujuan pembangunan jangka panjang. Data tahun 2024 menunjukkan bahwa angka stunting nasional mencapai 19,8 persen atau sekitar 4.482.340 balita (Apriliyanti et al., 2025). Berdasarkan data dari Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, angka tersebut mengalami penurunan sebesar 1,7 persen apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya, tetapi kondisi tersebut belum menunjukkan perbaikan yang signifikan. Oleh karena itu, upaya penanganan masalah gizi masih perlu ditingkatkan melalui langkah-langkah yang masif dan berkelanjutan, mengingat dampaknya terhadap kemampuan belajar dan produktivitas generasi di masa depan.

Upaya untuk mengatasi permasalahan gizi, terutama stunting, pemerintah membentuk kebijakan melalui Badan Gizi Nasional (BGN) dengan mengembangkan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) yang mulai dilaksanakan secara nasional pada tahun 2025 dan ditetapkan sebagai salah satu prioritas dalam agenda pembangunan. Program ini tidak hanya menasar ke peserta didik, tetapi diarahkan pula kepada kelompok rentan lainnya untuk meningkatkan kualitas asupan gizi secara menyeluruh, seperti balita, ibu hamil, dan lansia. Dengan cakupan sasaran yang lebih meluas, MBG diharapkan mampu berkontribusi dalam percepatan penurunan angka stunting serta meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat secara berkelanjutan. Selain berfokus pada aspek kesehatan,

Dinamika Kelembagaan dalam Implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Kecamatan Karanganyar
: Perspektif Modal Sosial dan Biaya Transaksi

program ini juga memiliki aspek ekonomi yang signifikan karena melibatkan pelaku usaha lokal dalam keseluruhan rantai pasok pangan, sehingga berpotensi memperkuat dan mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi di setiap daerah.

Program ini mendapatkan dukungan penuh oleh pemerintah terlihat dari besarnya anggaran yang disiapkan. Melalui Kementerian Keuangan Republik Indonesia, pemerintah menetapkan dana sekitar Rp71 triliun dalam APBN 2025 yang ditujukan untuk menjangkau kurang lebih 19,47 juta penerima manfaat (Rahmah et al., 2025). Dalam pelaksanaannya, Program Makan Bergizi Gratis (MBG) menggunakan beragam metode penyaluran. Beberapa di antaranya meliputi penyediaan makan siap saji di sekolah dan penyaluran bahan makanan langsung kepada rumah tangga. Selain itu, penggunaan bahan pangan lokal menjadi fokus utama program ini sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan petani dan pelaku UMKM, sekaligus mendorong penguatan ekonomi nasional.

Implementasi kebijakan publik berskala besar seperti Program Makan Bergizi Gratis (MBG) tidak terlepas dari berbagai tantangan yang bersumber pada aspek kelembagaan. Kompleksitas ini muncul karena program tersebut melibatkan berbagai aktor, mulai dari pemerintah pusat dan daerah, institusi pendidikan, petani, pelaku UMKM, hingga tenaga ahli gizi, sehingga membutuhkan sistem koordinasi yang terintegrasi dan efektif (Basit & Ramadani, 2025). Meskipun Badan Gizi Nasional telah berupaya membentuk sejumlah satuan pelayanan gizi sebagai sarana pendukung distribusi makanan, pelaksanaannya di lapangan masih menghadapi berbagai kendala, baik dari sisi koordinasi maupun teknis operasional. Selain itu, isu kualitas dan keamanan pangan menjadi perhatian penting, terlebih adanya beberapa kasus keracunan makanan akibat MBG di sejumlah wilayah yang menunjukkan pentingnya penguatan sistem pengawasan serta evaluasi yang dilakukan secara berkelanjutan.

Berdasarkan perspektif ekonomi kelembagaan, kondisi ini dapat dipahami sebagai munculnya biaya transaksi dalam proses pelaksanaan kebijakan. Biaya transaksi muncul dari berbagai aktivitas, mulai dari mencari dan mengumpulkan informasi, melakukan negosiasi antar pihak yang terlibat, hingga melakukan pengawasan terhadap kegiatan operasional program. Adanya tahapan tersebut secara tidak langsung memberikan penambahan beban biaya dalam implementasi kebijakan. Ketika biaya transaksi yang dikeluarkan semakin besar, maka efisiensi pelaksanaan kebijakan cenderung mengalami penurunan. Hal ini karena sebagian sumber daya yang seharusnya digunakan untuk mencapai tujuan utama justru terserap untuk mengatasi berbagai proses.

Beberapa penelitian menunjukkan bahwa Program Makan Bergizi Gratis (MBG) memiliki potensi manfaat yang cukup signifikan. Qomarrullah (2025) menunjukkan bahwa pelaksanaan MBG memberikan kontribusi dalam menekan angka stunting dan malnutrisi, mendorong peningkatan kehadiran siswa di sekolah, serta memberikan efek positif terhadap capaian akademik dalam jangka panjang. Maharani dkk. (2024) menyatakan bahwa program ini dapat dipandang sebagai kebijakan yang progresif dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama melalui penurunan tingkat kelaparan serta perbaikan asupan gizi dalam kelompok yang rentan.

Dalam konteks ini, modal sosial memiliki peran yang sangat penting dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dijalankan. Modal sosial seperti rasa saling percaya, hubungan atau jaringan antar masyarakat, serta norma atau aturan yang sudah terbiasa dijalankan, dapat membantu memperlancar kerja sama antar pihak yang terlibat (Putnam, 1993). Ketika masyarakat memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi dan hubungan yang baik, proses koordinasi menjadi lebih mudah dan tidak perlu selalu melalui aturan formal yang rumit. Selain itu, modal sosial juga dapat membantu mengurangi biaya yang biasanya diperlukan dalam pelaksanaan program, seperti biaya untuk pengawasan atau proses kesepakatan. Dengan adanya modal sosial yang kuat, program dapat berjalan lebih lancar, efisien, dan efektif. Hal ini juga membuat pelaksanaan kebijakan tidak terlalu bergantung pada sistem formal yang cenderung lebih mahal dan memakan waktu.

Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian mengenai bagaimana faktor kelembagaan, terutama biaya transaksi dan modal sosial, dapat memengaruhi keberhasilan pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG). Penelitian ini diharapkan bisa memberikan pemahaman yang lebih jelas dan menyeluruh tentang faktor-faktor yang menentukan efektivitas program tersebut, sekaligus menjadi bahan pertimbangan untuk memperbaiki kebijakan di masa yang akan datang agar pelaksanaannya menjadi lebih baik.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menerapkan metode kualitatif dengan tipe deskriptif serta berlandaskan pada paradigma Ekonomi Kelembagaan Baru (*New Institutional Economics*). Pemilihan pendekatan tersebut bertujuan untuk menggali secara lebih mendalam peran struktur kelembagaan, dinamika interaksi antar pelaku, serta keterbatasan kognitif dalam memengaruhi pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) pada Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG).

a. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) di Kecamatan Karanganyar. Pemilihan lokasi dilakukan secara purposif dengan pertimbangan bahwa SPPG tersebut merupakan salah satu unit pelaksana Program Makan Bergizi Gratis (MBG).

b. Sumber Data

Dalam penelitian ini, sumber data dibagi ke dalam dua jenis utama:

1. Data primer

Dikumpulkan secara langsung melalui proses wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan informan utama, yaitu pihak pengelola Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG).

2. Data sekunder

Diperoleh dari berbagai dokumen pendukung, seperti regulasi atau peraturan perundang-undangan terkait Program Makan Bergizi Gratis (MBG) serta referensi akademik yang berkaitan dengan kajian ekonomi kelembagaan.

c. Teknik Pengumpulan Data

Penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu pemilihan informan berdasarkan kriteria tertentu, seperti memiliki pengetahuan, pengalaman, serta keterlibatan langsung dalam pengelolaan Program MBG. Jumlah informan disesuaikan dengan kebutuhan penelitian hingga mencapai titik kejenuhan data (*data saturation*).

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara semi-terstruktur. Pendekatan ini dilakukan melalui percakapan yang bersifat mendalam dengan panduan pertanyaan, namun tetap memberi ruang fleksibilitas dalam pengembangannya. Tujuannya adalah untuk menggali secara lebih komprehensif pandangan informan mengenai kendala kelembagaan yang dihadapi, sekaligus memahami bagaimana modal sosial berperan dalam membangun dan memperkuat kerja sama tim.

Untuk menjaga keabsahan data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber, yaitu dengan membandingkan data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan dokumen pendukung yang relevan. Selain itu, dilakukan pula triangulasi teknik melalui penggabungan wawancara dan studi dokumentasi guna meningkatkan validitas temuan penelitian.

d. Analisis Data

Proses analisis data dalam penelitian ini mengacu pada model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (Sugiyono, 2016), yang mencakup empat tahapan utama.

1. Pengumpulan data, yaitu menghimpun berbagai informasi yang diperoleh dari hasil wawancara serta catatan lapangan terkait pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG).
2. Melakukan reduksi data dengan cara menyeleksi, menyederhanakan, dan memusatkan perhatian pada data yang relevan, khususnya yang berkaitan dengan dimensi modal sosial dan biaya transaksi.
3. Penyajian data, di mana informasi yang telah diolah disusun secara terstruktur dalam bentuk uraian deskriptif serta matriks kelembagaan guna memudahkan pemahaman hubungan antar variabel.

Penarikan kesimpulan, yang dilakukan melalui proses verifikasi terhadap data sehingga diperoleh simpulan akhir mengenai tingkat efektivitas kelembagaan dalam implementasi Program Makan Bergizi Gratis.

3. Hasil dan Diskusi

a. Program Makan Bergizi Gratis (MBG)

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan meningkatkan kualitas gizi masyarakat, khususnya pada kelompok rentan seperti anak sekolah. Kepala Badan Gizi Nasional (BGN) menyampaikan bahwa program ini akan dilaksanakan secara serempak pada 8 Januari 2026, dengan periode persiapan pada 2–7 Januari 2026 bagi Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) di seluruh Indonesia. MBG menjadi bagian dari strategi jangka panjang dalam menekan angka stunting, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, serta mendukung efektivitas proses pembelajaran di sekolah.

Berdasarkan hasil wawancara, narasumber terlibat dalam implementasi program MBG di dua wilayah, yaitu Yogyakarta dan Karanganyar. Di Karanganyar, narasumber berperan sebagai mitra (*partner*) sehingga tidak terlibat langsung dalam pengelolaan operasional dapur, meskipun unit dapur di wilayah tersebut telah berjalan. Sementara itu, di Yogyakarta, narasumber berperan sebagai pengelola utama dapur MBG bersama mitra, dengan operasional yang direncanakan mulai berjalan pada 2 Mei. Selain sebagai pengelola dapur, narasumber juga berperan sebagai *supplier* bahan pangan bagi beberapa dapur MBG yang telah beroperasi. Keterlibatan ini menunjukkan bahwa pelaksanaan program MBG tidak hanya melibatkan fungsi operasional dapur, tetapi juga mencakup peran dalam rantai pasok, sehingga menciptakan keterkaitan antara aktivitas produksi, distribusi, dan penyediaan bahan baku dalam satu ekosistem program.

Secara operasional, MBG dilaksanakan melalui SPPG dan Setiap SPPG melayani beberapa sekolah dalam satu wilayah dengan mempertimbangkan efisiensi jarak dan kapasitas produksi. Namun, dalam implementasinya, terdapat berbagai kendala, seperti keterbatasan infrastruktur dapur, kompleksitas distribusi di wilayah dengan akses terbatas, serta koordinasi antar pihak yang belum sepenuhnya optimal. Selain itu, risiko keterlambatan distribusi dan kualitas makanan juga menjadi tantangan yang harus dikelola secara konsisten.

Dalam pelaksanaan MBG tidak terlepas dari biaya transaksi, Dalam konteks SPPG, biaya transaksi mencakup biaya pencarian *supplier* bahan pangan, negosiasi harga, pengawasan kualitas makanan, hingga monitoring tenaga kerja untuk meminimalkan moral hazard seperti kelalaian atau sabotase. Jika seluruh mekanisme ini dilakukan secara formal melalui kontrak ketat atau pengawasan profesional, maka biaya operasional dapat meningkat signifikan. Sehingga untuk menekan biaya tersebut, praktik di lapangan menunjukkan pentingnya modal sosial, khususnya kepercayaan (*trust*) dan jaringan. Dengan merekrut tenaga kerja dari lingkungan yang sudah dikenal dan menggunakan relasi lokal dalam pengadaan bahan pangan, sehingga pengelola SPPG dapat mengurangi biaya monitoring dan risiko oportunistik.

Selain itu MBG juga memiliki dimensi ekonomi. Program ini membuka peluang bagi pelaku usaha lokal, seperti petani, distributor bahan pangan, dan UMKM untuk terlibat dalam rantai pasok. Sehingga, MBG tidak hanya berfungsi sebagai intervensi gizi, tetapi juga sebagai stimulus ekonomi di tingkat lokal. Program MBG juga mengintegrasikan tujuan kesehatan, pendidikan, dan ekonomi dalam satu kebijakan. Keberhasilannya sangat bergantung pada efektivitas koordinasi antar karyawan, kualitas distribusi, serta tingkat kepercayaan (*trust*) dan melibatkan biaya transaksi antara pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya.

b. Peran Modal Sosial dalam Implementasi Program MBG

Modal sosial dalam ekonomi kelembagaan dipahami sebagai mekanisme institusional yang memengaruhi bagaimana kebijakan dilaksanakan. Sebagaimana dijelaskan dalam kajian teori, kepercayaan, jaringan sosial, dan norma adalah bagian dari dimensi modal sosial (Yustika, 2013; Putnam, 1993). Berdasarkan hasil wawancara ketiga dimensi tersebut ditemukan dalam implementasi Program Makan Bergizi Gratis pada tingkat SPPG.

1) Kepercayaan (Trust) dalam Rekrutmen dan Operasional Dapur

Menurut petunjuk teknis pemerintah, tenaga kerja SPPG diprioritaskan untuk masyarakat sekitar. Sebanyak 43 orang dipekerjakan sebagai tenaga profesional, termasuk 3 ahli (SPPI, akuntansi, dan ahli gizi) yang direkrut secara resmi oleh pemerintah melalui BGN, dan 40 orang lainnya dipekerjakan sebagai relawan. Sebagian besar karyawan dipekerjakan dari tetangga, saudara, dan orang-orang di sekitar lokasi dapur. Pola ini menunjukkan penggunaan hubungan sosial atau kepercayaan yang telah terbentuk sebelum program dimulai.

Selain itu, kepercayaan juga digunakan sebagai dasar dalam pengelolaan tenaga kerja pada sistem kerja berbasis shift. Shift dibagi menjadi 5 yaitu:

1. Persiapan bahan & bumbu: pukul 16.00 - 23.00
2. Memasak: pukul 19.00 - 03.00
3. Pemorsian: pukul 03.00 - 11.00
4. Distribusi ke sekolah: pukul 08.00
5. Cuci ompreng: pukul 13.00

Karena hubungan sosial yang dekat, koordinasi antar pekerja dilakukan tanpa pengawasan ketat. Meskipun demikian, selama operasional dapur, tidak ada orang yang boleh keluar atau masuk ke SPPG. Selain itu, ruangan SPPG diawasi oleh kamera CCTV. Kontrol sosial yang muncul dari lingkungan komunitas dapat menurunkan risiko penyimpangan kerja. Kondisi ini merefleksikan modal sosial *bonding* dalam kelompok homogen (Coleman, 1988). Hal ini juga menunjukkan bahwa kepercayaan mengurangi kebutuhan akan pengawasan formal untuk manajemen staf dapur. Ini sesuai dengan teori bahwa ada kepercayaan timbal balik dalam meningkatkan efisiensi kelompok (Putnam, 1993). Produktivitas kerja tetap terjaga meskipun sistem kerja berlangsung dalam waktu yang panjang dan bergantian. Stabilitas tenaga kerja terbentuk karena adanya kedekatan sosial antar pekerja dalam komunitas, sehingga kinerja program tidak semata-mata ditentukan oleh kebijakan formal, tetapi juga oleh kekuatan hubungan sosial di tingkat pelaksanaan (Nurlaili & Setyanto, 2024).

2) Jaringan Sosial (Network) dalam Distribusi dan Kemitraan

Pelaksanaan program melibatkan hubungan antara pengelola dapur dengan supplier. Kondisi ini menunjukkan adanya hubungan antar pelaku dalam jaringan distribusi pangan. Jaringan tersebut memungkinkan penyediaan bahan baku dilakukan secara lebih fleksibel dan efisien. Koordinasi antara dapur dengan mitra dapat dilakukan tanpa prosedur administratif yang panjang, sehingga dapat menurunkan biaya transaksi dengan memanfaatkan jaringan sosial yang sudah ada. Informasi terkait operasional dan distribusi diperoleh melalui hubungan yang telah terbangun sebelumnya.

Temuan ini menunjukkan bahwa modal sosial *bridging* menghubungkan aktor dan kepentingan lintas wilayah serta menunjukkan bagaimana jaringan sosial dapat membantu implementasi kebijakan lebih baik. Jaringan sosial membantu aliran sumber daya dan informasi (Yustika, 2013). Kondisi ini sejalan dengan temuan bahwa konektivitas sosial mengurangi biaya transaksi (Jacques et al., 2018). Jaringan saat ini dapat digunakan untuk mengirimkan makanan ke ribuan penerima secara terorganisir. Hubungan sosial menggantikan sebagian prosedur formal, dan partisipasi masyarakat sekitar meningkat dalam pelaksanaan program secara keseluruhan, yang menghasilkan efisiensi koordinasi.

3) Norma Sosial dalam Pengaturan Kerja dan Tanggung Jawab

Pembagian shift kerja yang terstruktur membantu mengatur kegiatan dapur. Setiap pekerja menjalankan tugas sesuai jadwal tanpa harus diawasi secara langsung. Tanggung jawab sosial didalamnya mendorong kepatuhan terhadap jadwal kerja. Nilai disiplin dan gotong royong digunakan sebagai petunjuk tidak tertulis untuk menjalankan operasional dapur. Tenaga dapur saling bekerja sama untuk melakukan tugas seperti memasak, pemorsian, dan distribusi. Kontrol sosial antar anggota kelompok dapat membantu mengurangi keterlambatan atau kelalaian kerja.

Norma sosial membantu mengendalikan organisasi secara informal, mengurangi kebutuhan akan aturan formal yang rinci karena norma telah mengatur perilaku individu (Yustika, 2013). Oleh karena itu, pelaksanaan program tidak hanya bergantung pada mekanisme birokratis formal, tetapi juga didorong oleh prinsip-prinsip sosial yang berkembang di lingkungan pekerja. Kepatuhan terhadap nilai bersama menentukan efisiensi interaksi kerja (Nurlaili & Setyanto, 2024). Biaya penegakan aturan tidak perlu diperbesar karena kontrol dilakukan melalui hubungan sosial. Potensi konflik kerja dapat diminimalkan melalui kesadaran bersama dalam komunitas pekerja. Secara keseluruhan, efektivitas implementasi program MBG turut ditentukan oleh kualitas modal sosial di tingkat pelaksanaan, di mana norma sosial berperan memperkuat kinerja kelembagaan melalui interaksi antara sistem formal dan praktik sosial yang berkembang di lapangan.

c. Biaya Transaksi yang Muncul dalam Implementasi Program MBG

Implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) melalui Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) di Kecamatan Karanganyar melibatkan berbagai aktivitas administratif dan operasional yang menimbulkan biaya transaksi. Dalam perspektif ekonomi kelembagaan, biaya transaksi tidak hanya berupa pengeluaran keuangan, tetapi juga mencakup biaya waktu, tenaga, dan koordinasi yang muncul dalam proses pelaksanaan kebijakan publik (Williamson, 1985; Herold et al., 2022).

Biaya transaksi dalam Program MBG dapat dikelompokkan ke dalam tiga jenis utama, yaitu biaya pencarian dan informasi, biaya negosiasi dan kontrak, serta biaya pengawasan dan penegakan. Ketiga jenis biaya tersebut muncul sejak tahap perencanaan pengadaan hingga pelaksanaan dan pengawasan program di lapangan.

1) Biaya Pencarian dan Informasi (*Search and Information Cost*)

Pengadaan bahan baku dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG) memperlihatkan perbedaan yang cukup jelas antara supplier profesional dan UMKM lokal. Supplier profesional umumnya memiliki sistem distribusi yang lebih tertata, kualitas bahan baku yang relatif stabil, serta informasi harga dan ketersediaan barang yang lebih jelas. Kondisi ini memudahkan pengelola dapur dalam melakukan perencanaan dan menekan ketidakpastian pada tahap awal pengadaan.

Sebaliknya, pengadaan bahan baku dari UMKM lokal cenderung menimbulkan biaya pencarian dan informasi yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan oleh ketersediaan bahan baku yang tidak selalu konsisten serta adanya perbedaan kualitas antar pemasok, sehingga pengelola dapur perlu melakukan pengecekan tambahan dan komunikasi berulang. Dalam beberapa kondisi, bahan baku yang telah direncanakan tidak tersedia sesuai kebutuhan, sehingga pengelola dapur terpaksa melakukan pembelian secara mendadak di pasar dengan harga yang lebih tinggi. Situasi ini mencerminkan adanya asimetri informasi antara pengelola dapur dan pemasok.

Akibat dari kondisi tersebut, muncul biaya excess ketika pengadaan tidak berjalan sesuai perencanaan. Kondisi ini sejalan dengan pandangan Kesuma (2025) yang menekankan bahwa keterbatasan informasi dan rasionalitas terbatas dalam pengambilan keputusan dapat memicu biaya koreksi yang cukup besar pada tahap implementasi kebijakan.

2) Biaya Negosiasi dan Kontrak (*Bargaining Costs*)

Biaya negosiasi dan kontrak dalam Program MBG relatif dapat dikendalikan melalui penerapan standarisasi aturan dan prosedur pelaksanaan. Program ini mengacu pada petunjuk teknis yang ditetapkan oleh Badan Gizi Nasional (BGN), yang mencakup standar menu, kualitas gizi, kebersihan dapur, serta mekanisme distribusi makanan. Standarisasi tersebut diperkuat dengan keterlibatan tenaga profesional yang memiliki sertifikat resmi dari Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP) seperti chef dan ahli gizi, sehingga spesifikasi pelaksanaan program bersifat seragam dan mengikat bagi seluruh pihak yang terlibat.

Keberadaan standarisasi yang jelas berfungsi sebagai mekanisme tata kelola (*governance mechanism*) yang membatasi ruang negosiasi antar aktor. Dalam kerangka ekonomi kelembagaan, standarisasi berperan sebagai mekanisme tata kelola yang mampu menurunkan ketidakpastian dan mengurangi biaya tawar-menawar (Williamson, 1985). Dengan kontrak yang telah distandarisasi, proses koordinasi antara pemerintah, SPPG, dan sekolah penerima menjadi lebih sederhana, efisien, dan terarah.

Namun demikian, penerapan standarisasi yang ketat juga menimbulkan tantangan bagi UMKM lokal. Keterbatasan kapasitas administrasi, kepemilikan sertifikasi, serta pemahaman terhadap regulasi sering kali meningkatkan biaya transaksi yang harus ditanggung oleh pelaku usaha skala kecil. Dalam hal ini, persyaratan formal dalam program pemerintah berpotensi menjadi hambatan awal bagi UMKM untuk berpartisipasi secara optimal dalam rantai pasok publik. Kondisi tersebut sejalan dengan pandangan Kesuma (2025) yang menyatakan bahwa kelemahan institusional dalam memahami dan menerapkan aturan cenderung meningkatkan biaya transaksi dalam implementasi kebijakan publik.

3) Biaya Pengawasan dan Penegakan (*Policing and Enforcement Costs*)

Biaya pengawasan dan penegakan menjadi komponen biaya transaksi yang dominan dalam operasional dapur Program Makan Bergizi Gratis (MBG). Tingginya standar keamanan pangan dan kualitas gizi menuntut pengawasan ketat terhadap seluruh proses produksi makanan. Pengawasan ini diperlukan untuk meminimalkan risiko kesalahan pengolahan dan potensi bahaya kesehatan bagi penerima manfaat. Pengawasan ini diperlukan untuk mencegah risiko kesehatan dan menjaga kepercayaan publik terhadap program.

Upaya pengawasan dilakukan melalui pembatasan akses ke area dapur, seleksi tenaga kerja, serta pemeriksaan kebersihan secara berkala. Langkah-langkah tersebut mencerminkan adanya biaya tambahan yang harus dikeluarkan untuk memastikan kepatuhan terhadap standar yang telah ditetapkan. Dalam ekonomi kelembagaan, kondisi ini menunjukkan tingginya biaya transaksi ex-post yang muncul akibat potensi penyimpangan dalam pelaksanaan program.

Kasus penghentian sementara operasional SPPG di Kabupaten Karanganyar akibat kualitas makanan yang tidak memenuhi standar menunjukkan tingginya biaya penegakan (*enforcement costs*). Sanksi berupa penghentian layanan dan penundaan pencairan dana tidak hanya berdampak pada kelangsungan program, tetapi juga

memunculkan biaya tambahan untuk evaluasi dan perbaikan sistem operasional. Menurut Williamson (1985), biaya semacam ini muncul ketika mekanisme pengendalian internal belum sepenuhnya efektif, sehingga pelaksanaan program bergantung pada pengawasan formal yang relatif mahal. Kondisi tersebut mencerminkan biaya transaksi *ex-post* yang timbul akibat kegagalan pemenuhan standar, sekaligus menunjukkan bahwa lemahnya internalisasi kepatuhan meningkatkan ketergantungan pada mekanisme pengawasan formal dalam implementasi Program MBG.

d. Hubungan Program Makan Bergizi Gratis dengan Modal Sosial dan Biaya Transaksi

Melalui hasil wawancara, pada aspek biaya transaksi dan peran modal sosial dalam implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) melalui SPPG di Kecamatan Karanganyar, terlihat bahwa modal sosial berperan langsung dalam mereduksi berbagai bentuk biaya transaksi yang muncul dalam praktik operasional. Dalam kerangka Ekonomi Kelembagaan, biaya transaksi yang terdiri dari biaya pencarian informasi, negosiasi, serta pengawasan (Oliver E. Williamson, 1985) tidak hanya dikelola melalui mekanisme formal, tetapi juga melalui praktik sosial yang berkembang di tingkat lokal.

Modal sosial dalam bentuk kepercayaan (*trust*) dan jaringan (*network*) berperan sebagai mekanisme tata kelola informal yang mampu menggantikan fungsi kontrak formal. Dalam konteks ini, pemanfaatan relasi sosial seperti merekrut tenaga kerja dari lingkungan yang telah dikenal menjadi strategi yang tidak hanya relevan secara sosial, tetapi juga rasional secara ekonomi dalam menekan biaya transaksi. Penggunaan tenaga kerja berbasis kedekatan sosial terbukti mampu menurunkan biaya monitoring serta risiko *moral hazard*, seperti sabotase maupun kelalaian kerja. Individu yang direkrut dari lingkungan sosial yang sama cenderung memiliki rasa tanggung jawab kolektif, menjaga reputasi dalam komunitas, serta lebih patuh terhadap norma kerja yang berlaku. Kondisi ini menciptakan mekanisme kontrol sosial yang berjalan secara alami, sehingga kebutuhan akan pengawasan formal yang intensif dapat diminimalkan.

Temuan empiris dari wawancara dengan narasumber semakin memperkuat argumen ini. Proses rekrutmen tenaga kerja SPPG dilakukan dengan mengutamakan individu yang telah dikenal dan dipercaya, serta berasal dari masyarakat sekitar lokasi dapur. Pendekatan ini tidak hanya memperkuat kohesi sosial antar pekerja, tetapi juga meningkatkan efektivitas koordinasi kerja serta stabilitas tenaga kerja. Kedekatan sosial tersebut berfungsi sebagai instrumen preventif dalam mengurangi potensi perilaku oportunistik yang dapat merugikan operasional dapur.

Jaringan sosial (*network*) yang dimiliki pengelola dapur berperan dalam mempercepat akses informasi terkait ketersediaan bahan dan alternatif pemasok. Hubungan yang telah terbangun sebelumnya memungkinkan pengadaan menjadi lebih fleksibel, sehingga dapat menekan biaya pencarian berulang dan mengurangi risiko kesalahan perencanaan. Jaringan sosial yang dimiliki pengelola juga memperlancar proses koordinasi dan komunikasi dalam operasional sehari-hari. Informasi dapat disalurkan dengan cepat tanpa harus melalui prosedur formal yang panjang, sehingga efisiensi waktu dan biaya dapat tercapai. Dengan demikian, modal sosial tidak hanya menekan biaya transaksi pada tahap pengawasan (*ex-post*), tetapi juga berkontribusi dalam menurunkan biaya pencarian informasi dan koordinasi (*ex-ante*). Selain itu, modal sosial membantu menjembatani kesenjangan antara aturan formal dan kapasitas pelaku lokal, khususnya UMKM.

Dalam konteks keterbatasan gaji tenaga kerja dan anggaran operasional, modal sosial juga berperan sebagai mekanisme kompensasi non-finansial. Meskipun sebagian tenaga dapur berstatus relawan dengan insentif terbatas, produktivitas dan stabilitas kerja tetap terjaga karena adanya ikatan sosial dalam komunitas. Hal ini menunjukkan bahwa kepercayaan dan norma sosial mampu menekan potensi *moral hazard* tanpa harus meningkatkan biaya pengawasan.

Berdasarkan keseluruhan temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa modal sosial berfungsi sebagai substitusi yang efektif terhadap mekanisme formal dalam tata kelola program. Kepercayaan menggantikan sebagian fungsi kontrak dalam mengatur perilaku individu, sementara jaringan sosial menggantikan sebagian fungsi koordinasi formal. Integrasi ini memungkinkan program MBG tetap berjalan secara efisien di tengah keterbatasan anggaran, sekaligus meminimalkan potensi tindakan yang merugikan operasional. Dengan kata lain, keberhasilan implementasi program tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan formal, tetapi juga oleh kekuatan modal sosial yang melekat pada aktor pelaksana di tingkat lokal.

e. Kendala Implementasi Program MBG

Pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis menghadapi kendala pada aspek teknis, sosial, dan akses ekonomi. Kasus keracunan makanan disebabkan oleh beberapa faktor yaitu proses memasak yang kurang higienis, SPPG yang lebih memilih memesan makanan dari vendor luar sehingga kebersihan & gizi kurang terjamin, dan

sabotase antar SPPG untuk saling menjatuhkan melalui penggunaan sarung tangan yang tidak sesuai prosedur higienitas dalam proses produksi. Pengawasan berdasarkan kepercayaan tidak mampu menjamin kepatuhan terhadap standar teknis secara konsisten (Yustika, 2013). Kejadian tersebut memicu penolakan program di masyarakat karena menurunnya kepercayaan terhadap kualitas makanan yang diberikan. Contohnya adalah salah satu pesantren di Kecamatan Karanganyar memberikan penolakan terhadap program MBG karena mereka sudah memiliki catering sendiri yang lebih terjamin kualitasnya. Padahal pesantren merupakan salah satu yang diprioritaskan pada program MBG. Informasi yang terbatas memperbesar ketidakpastian dan memperkuat persepsi negatif terhadap program (Putnam, 1993). Di sisi lain, keterlibatan UMKM dalam program masih terbatas karena prosedur yang tidak dapat dipenuhi. Kapasitas produksi yang masih terbatas dan standar kualitas yang belum terpenuhi menjadi hambatan utama bagi pelaku usaha skala kecil. Kondisi ini menunjukkan bahwa modal sosial tidak cukup untuk menjamin kualitas, kepercayaan publik, dan akses ekonomi secara bersamaan.

4. Kesimpulan

Implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) melalui Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh desain formal dan alokasi anggaran, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh mekanisme sosial yang berkembang di tingkat pelaksanaan. Berdasarkan temuan di wilayah Kecamatan Karanganyar, program ini melibatkan berbagai aktor dalam ekosistem yang kompleks, mencakup fungsi operasional dapur, rantai pasok bahan pangan, serta distribusi ke sekolah-sekolah. Dalam pelaksanaannya, modal sosial (kepercayaan (*trust*), jaringan sosial (*network*), dan norma sosial) terbukti berperan signifikan sebagai pereduksi biaya transaksi. Rekrutmen tenaga kerja dari lingkungan sekitar berbasis hubungan personal mampu menekan biaya pengawasan dan risiko *moral hazard*, sementara jaringan sosial yang telah terbangun sebelumnya memperlancar koordinasi dan akses informasi sehingga mengurangi biaya pencarian dan negosiasi. Norma gotong royong dan disiplin bersama menciptakan kontrol sosial informal yang menjaga produktivitas kerja tanpa memerlukan prosedur formal yang mahal. Namun demikian, modal sosial memiliki keterbatasan fundamental karena tidak mampu secara konsisten menjamin kepatuhan terhadap standar teknis higienitas dan keamanan pangan, sebagaimana tercermin dari kasus keracunan makanan dan praktik sabotase di sejumlah SPPG. Selain itu, biaya transaksi tetap muncul dalam tiga bentuk utama, yaitu biaya pencarian dan informasi yang tinggi ketika berhadapan dengan UMKM lokal yang pasokannya tidak konsisten, biaya negosiasi dan kontrak yang terkendali tetapi menyulitkan pelaku usaha skala kecil karena persyaratan sertifikasi, serta biaya pengawasan dan penegakan yang dominan akibat tingginya risiko penyimpangan. Kendala akses bagi UMKM dan menurunnya kepercayaan publik seperti kasus penolakan program oleh salah satu pesantren di Karanganyar yang menunjukkan bahwa efektivitas program sangat bergantung pada keseimbangan antara pemanfaatan modal sosial dan penguatan mekanisme formal.

Referensi

1. Apriyanti, I. R., Damayati, D. S., Andriani, L., Rizqulloh, L., Fadlina, A., Razak, R., Yuanta, Y., Nugroho, N. K., Pambudi, B. I., & Apriani, A. N. A. A. (2025). Penilaian Status Gizi. Sada Kurnia Pustaka.
2. Basit, M., & Ramadani, H. (2025). Analisis Implementasi Program Makan Bergizi Gratis Terhadap Perkembangan Ekonomi. *Journal of Economics Development Research*, 1(2), 49–54.
3. Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, S95–S120. <https://doi.org/10.1086/228943>
4. Herold, D. M., Farr-Wharton, B., Lee, K. H., & Groschopf, W. (2022). Transaction Cost Economics in Public Policy Implementation: A Systematic Review. *Public Organization Review*, 22(4), 761–779. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00552-4>
5. Jacques et al. (2018): Social Capital and Transaction Costs in African Food Markets. [https://www.cell.com/heliyon/fulltext/S2405-8440\(17\)32839-6](https://www.cell.com/heliyon/fulltext/S2405-8440(17)32839-6)
6. Jacques, D. C., Marinho, E., d'Andrimont, R., Waldner, F., Radoux, J., Gaspart, F., & Defourny, P. (2018). Social capital and transaction costs in millet markets. *Heliyon*, 4(1).
7. Kepolisian Negara Republik Indonesia. 2025. *Kepala BGN: Program MBG Dimulai Serempak pada 8 Januari 2026*. Tribrata News, 27 Desember 2025. <https://tribratanews.polri.go.id/blog/nasional-3/kepala-bgn-program-mbg-dimulai-serempak-pada-8-januari-2026-97045#:~:text=%22MBG%20akan%20dimulai%20secara%20serempak%20pada%208,seluruh%20Indonesia%2C%22%20ungkap%20Kepala%20BGN%2C%20Jumat%20%2826/12/2025%29.>
8. Maharni, P. A., Namira, A. R., & Chairunnisa, T. V. (2024). "Peran Makan Siang Gratis Dalam Janji Kampanye Prabowo Gibran Dan Realisasinya". *Jolasos: Jurnal Of Law And Social Society*, 1(1), 1-10.
9. Nurlaili, & Setyanto, A. R. (2024). Dinamika Modal Sosial Terhadap Pengembangan Ekonomi Masyarakat Petani Sawit Dan Implikasinya Dalam Pengembangan Masyarakat Islam. *ULIL ALBAB: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 4(1), 230-237.
10. Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
11. Qomarrullah, R. dkk. (2025). Dampak Jangka Panjang Program Makan Bergizi Gratis Terhadap Kesehatan Dan Keberlanjutan Pendidikan The Long-Term Impact Of The Free Nutritious Meal Program On Health And Educational Sustainability. *Journal Of IntellectualPublication*, 5(2), 130–137.
12. Rahmah, H. A., Anggraini, A., Nilasari, Y. P., & Putri, E. (2025). Analisis Efektivitas Program Makan Bergizi Gratis Di Sekolah Dasar Indonesia Tahun 2025. *Integrative Perspectives of Social and Science Journal (IPSSJ)*, 2(2), 2855–2866

13. Wibisono, M. I., & Santosa, S. (2026). *Implementasi Program Makan Bergizi Gratis dalam meningkatkan ketahanan gizi pelajar di Indonesia*. Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS), 4(4), 11973–11981.
14. Williamson, O.E. (2007). The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. In: Boersch, C., Elschen, R. (eds) *Das Summa Summarum des Management*. Gabler. https://doi.org/10.1007/978-3-8349-9320-5_6
15. Yustika, A. E. (2013). *Ekonomi Kelembagaan Paradigma, Teori dan Kebijakan*. Penerbit Erlangga.