

TESIS

**ANALISIS KOLABORASI AKTOR DALAM TATA KELOLA KEBIJAKAN
PROGRAM MAKAN BERGIZI GRATIS (MBG)
DI KOTA BANJARMASIN**

Disusun sebagai Salah Satu Syarat untuk Mendapatkan Gelar Master pada
Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan



Disusun oleh:

Muhammad Hamzah, S.I.P.

(2420421310001)

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2026

TESIS

**ANALISIS KOLABORASI AKTOR DALAM TATA KELOLA KEBIJAKAN
PROGRAM MAKAN BERGIZI GRATIS (MBG)
DI KOTA BANJARMASIN**

Disusun sebagai Salah Satu Syarat untuk Mendapatkan Gelar Master pada
Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan



Dosen Pembimbing:

Netty Herawaty, S.I.P., M.Si., Ph.D.

Disusun oleh:

Muhammad Hamzah, S.I.P.

(2420421310001)

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2026

PENGESAHAN TESIS

Judul Tesis : Analisis Kolaborasi Aktor Dalam Tata Kelola Kebijakan Program
Makan Bergizi Gratis (MBG) di Kota Banjarmasin
Nama : Muhammad Hamzah
NIM : 2420421310001

**Disetujui:
Komisi Penguji**

Penguji I



Netty Herawaty, S.IP, M.Si, Ph.D.
NIP. 197904272006042001

Penguji II



Dr. Mahyuni, S.Sos., M.AP.
NIP. 197304052002121006

Penguji III



Dr. Gazali Rahman, S.Sos., M.Si.
NIP. 197105301998021001

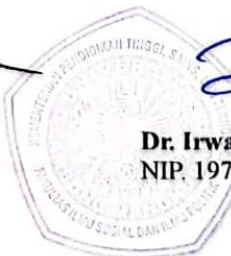
Diketahui :

Koordinator Prodi
Magister Ilmu Pemerintahan



Dr. Samahuddin, S.IP., M.Si.
NIP. 197212272006041003

Dekan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik ULM

Dr. Irwansyah, S.Sos., M.Si.
NIP. 197104201999031001

Tanggal Lulus : 02 Juli 2026

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat, karunia, dan pertolongan-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Analisis Kolaborasi Aktor Dalam Tata Kelola Kebijakan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Kota Banjarmasin”. Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Program Studi Ilmu Pemerintahan.

Penyusunan tesis ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, dukungan, serta doa dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati peneliti menyampaikan terima kasih kepada:

1. Orang tua peneliti, Abah Kadarusman dan Mama Lita, yang sudah memotivasi peneliti sedari awal untuk mengambil studi master dan konsisten mendukung peneliti hingga ke tahap akhir studi.
2. Istri peneliti, Nesa Rosita Dewi, yang sudah menjadi bagian penting dalam menjaga kekonsistenan peneliti, menjaga ritme progress penyelesaian studi ini secara langsung dalam keseharian peneliti.
3. Dosen pembimbing yang luar biasa, Ibu Netty Herawaty, S.I.P., M.Si., Ph.D., yang meski dengan semua keterbatasan waktu dan tempat, masih bisa secara berkelanjutan menemani proses menyusun dan memoles penelitian ini menjadi sebuah penelitian yang baik, terbaru, dan bisa selesai.
4. Dosen penguji, Bapak Dr. Mahyuni, S.Sos., M.AP., yang secara jujur, lugas, dan tetap beretika, membagikan semua semua komentar ilmiahannya yang secara efektif mampu membantu peneliti untuk bisa menilik permasalahan dalam

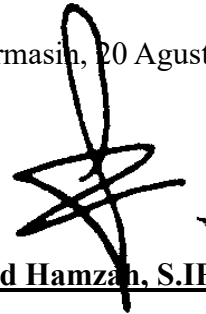
penelitian ini secara objektif, menyeluruh, dan juga menjaga jalurnya, hingga menyempurnakan naskah ini menjadi naskah yang tidak hanya baik dan bagus, namun juga bisa memberikan dampak yang ingin diberikan seutuhnya kepada masyarakat.

5. Rekan peneliti, Hesti Dwi Ameliasari, yang sangat berperan dalam membantu peneliti untuk bisa melihat permasalahan lapangan secara *clear* dan tidak bias, bertukar pandangan, penyedia informasi terbaru selaku wartawan yang pekerja keras yang selalu menjadi konfirmator peneliti dalam proses analisis data.
6. dr. Anidiah Novy Hasdi, Sp.KJ., dokter yang membantu peneliti secara medis, tanpa bantuannya, peneliti akan kesulitan dalam banyak hal.
7. Staff koordinator Program Studi MIP, Kak Riza Khairudin, M.IP., yang dengan baik hati selalu terbuka dalam perannya membantu peneliti mulai dari tahap seminar proposal, seminar hasil, sidang, komunikasi dengan para dosen, hingga melengkapi kelengkapan berkas kelulusan.

Peneliti menyadari bahwa tesis ini masih memiliki keterbatasan, baik dalam aspek substansi, metodologi, maupun penyajiannya. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat konstruktif sangat peneliti harapkan demi penyempurnaan karya ilmiah ini. Peneliti berharap tesis ini dapat memberikan manfaat secara akademis yang bagus dan juga bisa memberikan manfaat nyata di lapangan bagi implementator kebijakan pemerintah yang sudah seharusnya tidak egois dalam menjalankan mandatnya bagi bangsa ini.

Akhir kata, semoga tesis ini dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya.

Banjarmasin, 20 Agustus 2026

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop at the top and several intersecting strokes below it.

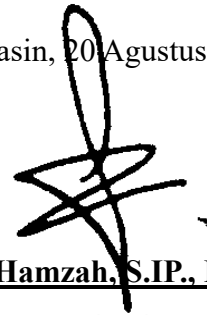
Muhammad Hamzah, S.IP., M.IP.

NIM. 2420421310001

LEMBAR PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar sarjana, master, ataupun doktor di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Pustaka.

Banjarmasin, 20 Agustus 2026



Muhammad Hamzah, S.IP., M.IP.

NIM. 2420421310001

ABSTRAK

Hamzah, M. 2026. Analisis Kolaborasi Aktor Dalam Tata Kelola Kebijakan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Kota Banjarmasin. Tesis. Banjarmasin: Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lambung Mangkurat. Di bawah bimbingan Netty Herawaty.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis praktik kolaborasi antaraktor dalam implementasi Program Makan Bergizi Gratis (MBG) di Kota Banjarmasin. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh keterlibatan berbagai aktor dalam pelaksanaan MBG yang membutuhkan kerja sama dan koordinasi lintas sektor untuk mencapai tujuan program.

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi terhadap aktor yang terlibat dalam pelaksanaan program, meliputi Badan Gizi Nasional melalui SPPI dan SPPG, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Kementerian Agama, pemerintah kecamatan, aparat pengawas, dan pihak sekolah. Analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi MBG di Kota Banjarmasin melibatkan berbagai aktor dengan fungsi dan peran yang berbeda. Pemerintah pusat melalui Badan Gizi Nasional masih memegang kendali utama dalam penentuan kebijakan, sedangkan SPPG menjadi aktor penting dalam pelaksanaan program di lapangan. Kerja sama antaraktor terutama berlangsung melalui koordinasi, pertukaran informasi, pengawasan, dan penyelesaian masalah pelaksanaan. Namun, keterlibatan aktor daerah dalam pengambilan keputusan penting masih terbatas karena keputusan strategis lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat. Di sisi lain, aktor di tingkat lokal tetap melakukan penyesuaian untuk mengatasi berbagai kendala dalam pelaksanaan program. Penelitian menyimpulkan bahwa kerja sama antaraktor dalam MBG sudah berjalan dalam pelaksanaan sehari-hari, tetapi belum sepenuhnya setara dalam penentuan kebijakan. Oleh karena itu, pemerintah pusat perlu memberikan ruang yang lebih besar kepada pemerintah daerah dan aktor pelaksana untuk terlibat dalam perencanaan, evaluasi, dan pengambilan keputusan agar pelaksanaan MBG lebih sesuai dengan kebutuhan daerah dan dapat berjalan secara lebih efektif.

Kata Kunci: *Collaborative Governance*, Program Makan Bergizi Gratis, Kolaborasi Antaraktor, *Meta-Governance*, Tata Kelola Publik.

ABSTRACT

Hamzah, M. 2026. Analysis of Actor Collaboration in the Governance of the Free Nutritional Meal Program (MBG) Policy in Banjarmasin City. Thesis. Banjarmasin: Master of Government Science Study Program, Faculty of Social and Political Sciences, Lambung Mangkurat University. Under the guidance of Netty Herawaty.

This study aims to analyze inter-actor collaboration practices in the implementation of the Free Nutritious Meal (MBG) Program in Banjarmasin City. The study is motivated by the involvement of various actors in the MBG program, which requires cross-sector cooperation and coordination to achieve program objectives.

A qualitative approach with a descriptive research design was employed. Data were collected through in-depth interviews, observations, and document analysis involving actors engaged in program implementation, including the National Nutrition Agency (via SPPI and SPPG), the Education Office, the Health Office, the Ministry of Religious Affairs, district-level government, supervisory bodies, and schools. Data analysis was conducted through the stages of data reduction, data presentation, and conclusion drawing.

The results indicate that MBG collaboration in Banjarmasin City involves various actors with distinct functions and roles. The central government, through the National Nutrition Agency, retains primary control over policy determination, while the SPPG serves as a key actor in field-level implementation. Inter-actor cooperation primarily occurs through coordination, information exchange, supervision, and the resolution of implementation issues. However, the involvement of regional actors in key decision-making remains limited, as strategic decisions are largely determined by the central government. Conversely, local-level actors continue to make adjustments to address various implementation challenges. The study concludes that while inter-actor cooperation in the MBG program is functioning in day-to-day operations, parity in policy determination has not yet been fully achieved. Therefore, the central government needs to provide greater scope for regional governments and implementing actors to participate in planning, evaluation, and decision-making, ensuring that MBG implementation better aligns with regional needs and operates more effectively.

Keywords: *Collaborative Governance, Free Nutritious Meal Program, Collaboration Between Actors, Meta-Governance, Public Governance.*

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
LEMBAR PERNYATAAN.....	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	9
1.3 Tujuan Penelitian.....	9
1.4 Manfaat Penelitian.....	9
 BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	 11
2.1 Relevansi Penelitian dengan Studi Ilmu Pemerintahan.....	11
2.2 Penelitian Terdahulu.....	11
2.3 Kajian Teoretis tentang Kolaborasi dalam Kebijakan Publik.....	27
2.4 Konsep Kolaborasi Substantif dan Kolaborasi Formalistik.....	29
2.5 Model-Model <i>Collaborative Governance</i> dalam Literatur.....	33
2.5.1 <i>Collaborative Governance</i> (Ansell & Gash).....	33
2.5.2 <i>Meta-Governance</i>	41
2.6 Integrasi Teori.....	44
2.7 <i>Collaborative Governance</i> dalam Konteks Kebijakan <i>Top-down</i>	48
2.8 Landasan Hukum.....	51
2.9 Kerangka Pemikiran.....	53
 BAB III METODE PENELITIAN.....	 56
3.1 Pendekatan Penelitian.....	56
3.2 Jenis Penelitian.....	56
3.3 Tipe Penelitian.....	57
3.4 Lokasi dan Waktu Penelitian.....	58
3.5 Sumber Data.....	60
3.6 Subjek dan Informan Penelitian.....	61
3.7 Definisi Operasional Variabel.....	63
3.8 Instrumen Penelitian.....	65
3.9 Teknik Pengumpulan Data.....	66
3.10 Teknik Analisis Data.....	68
3.11 Keabsahan Data.....	70

BAB IV	GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN	71
4.1	Gambaran Umum Program Makan Bergizi Gratis.....	71
4.2	Struktur Kelembagaan Pelaksanaan MBG.....	79
4.3	Penerima Manfaat Program.....	84
4.4	Mekanisme Operasional Program MBG di Banjarmasin	86
BAB V	HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN	91
5.1	Hasil Penelitian	91
1.	Dominasi Pemerintah Pusat dalam Tata Kelola Program MBG	91
2.	Sentralitas Peran SPPG dalam Implementasi Program MBG.....	95
3.	Koordinasi Operasional sebagai Bentuk Interaksi Antaraktor	100
4.	Keterbatasan Ruang Partisipasi Aktor Daerah	105
5.	Adaptasi Lokal dalam Mengatasi Persoalan Implementasi	110
6.	Karakter Kolaborasi MBG: Antara Kolaborasi Substantif dan Formalistik	115
5.2	Pembahasan.....	122
1.	Dominasi Pemerintah Pusat dalam Tata Kelola Program MBG	122
2.	Sentralitas Peran SPPG dalam Implementasi Program MBG.....	126
3.	Koordinasi Operasional sebagai Bentuk Interaksi Antaraktor	130
4.	Keterbatasan Ruang Partisipasi Aktor Daerah	133
5.	Adaptasi Lokal dalam Mengatasi Persoalan Implementasi	137
6.	Karakter Kolaborasi MBG: Antara Kolaborasi Substantif dan Formalistik	141
5.3	Sintesa Penelitian	144
BAB VI	PENUTUP	149
6.1	Kesimpulan	149
6.2	Saran.....	150
	DAFTAR PUSTAKA.....	152
	LAMPIRAN.....	159

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Jadwal Penelitian.....	59
Tabel 3.2 Operasionalisasi Variabel	63
Tabel 4.1 Anggaran Program Makan Bergizi Gratis (MBG).....	75
Tabel 4.2 Sebaran SPPG Program MBG Berdasarkan Kecamatan.....	76
Tabel 4.3 Sebaran Penerima Manfaat MBG Berdasarkan Kelompok Sasaran	77
Tabel 4.4 Sebaran Lembaga Penerima Program MBG Berdasarkan Jenjang Pendidikan.....	77
Tabel 4.5 SPPG dengan Cakupan Penerima Manfaat Terbesar	77
Tabel 4.6 Ringkasan Cakupan Program MBG Kota Banjarmasin.....	78
Tabel 5.1 Matriks Temuan Penelitian.....	120
Tabel 5.2 Temuan Survei Porec 2026 – Persepsi Korupsi dan Penyalahgunaan Anggaran MBG	125

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 A Model of <i>Collaborative Governance</i>	34
Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran	55
Gambar 4.2 Struktur Kelembagaan di Tingkat Nasional BGN.....	80
Gambar 4.3 Struktur Operasional di Tingkat Lapangan (SPPG / Unit Pelayanan Gizi)	82

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Surat Izin Penelitian.....	159
Lampiran 2. Dokumentasi Penelitian.....	165
Lampiran 3. Pedoman Wawancara.....	169
Lampiran 4. Survei Porec 2026.....	183
Lampiran 5. Transkrip Wawancara.....	188