

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

KEWENANGAN YANG MELUAS DAN TANTANGAN PENGAWASAN PADA LEMBAGA BARU DALAM TATA KELOLA PROGRAM MAKAN BERGIZI GRATIS DI BADAN GIZI NASIONAL

Haura Nur Azizah[1]*, Fega Sukma Witarsa Putri[2], Adzra Sabrina[3], & Gania Syawalia Winara[4]
[1,2,3,&4]Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, Jalan Raya Bandung Sumedang KM. 21, Sumedang, Jawa Barat 45363, Indonesia
**Email: haura24003@mail.unpad.ac.id*
Submit: 17-06-2026; Accepted: 27-06-2026; Published: 30-10-2026

ABSTRAK: Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan program strategis nasional yang dikelola oleh Badan Gizi Nasional (BGN), lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024. Besarnya kewenangan dan alokasi anggaran yang dikelola dalam waktu relatif singkat menimbulkan tantangan tata kelola dan pengawasan kelembagaan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan BGN dalam pelaksanaan MBG, mengidentifikasi potensi penyalahgunaan kewenangan, mengevaluasi efektivitas pengawasan preventif, detektif, dan korektif, serta mengkaji tantangan pengawasan pada lembaga baru dengan alokasi anggaran besar. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus dan analisis isi kualitatif. Data diperoleh melalui penelaahan dokumen kebijakan dan regulasi, laporan lembaga pengawas, publikasi organisasi masyarakat sipil, serta pemberitaan media massa yang diverifikasi melalui sumber *independen*. Analisis dilakukan melalui reduksi dan kategorisasi data, interpretasi berdasarkan kerangka teori pengawasan pemerintahan, serta sintesis menggunakan formula korupsi Klitgaard. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan preventif belum sepenuhnya memadai, terutama dalam menjamin transparansi dan mencegah potensi konflik kepentingan pada proses seleksi mitra Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG). Pengawasan detektif juga menunjukkan keterbatasan kapasitas internal, sehingga identifikasi berbagai indikasi permasalahan tata kelola turut didorong oleh pengawasan eksternal, termasuk organisasi masyarakat sipil dan aparat penegak hukum. Sedangkan efektivitas pengawasan korektif masih menghadapi tantangan dalam memastikan tindak lanjut atas temuan dan memperbaiki kelemahan sistem pengendalian. Berdasarkan formula Klitgaard, risiko penyalahgunaan kewenangan dalam pelaksanaan MBG berkaitan dengan konsentrasi kewenangan, luasnya ruang diskresi, serta belum optimalnya integrasi mekanisme akuntabilitas. Penelitian ini berkontribusi terhadap pengembangan kajian pengawasan pemerintahan dengan menunjukkan bahwa efektivitas pengawasan pada lembaga baru tidak hanya ditentukan oleh keberadaan instrumen pengendalian, tetapi juga oleh kapasitas kelembagaan, transparansi, dan integrasi akuntabilitas. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pengawasan internal, peningkatan transparansi data mitra, serta pengembangan sistem pengawasan terintegrasi berbasis teknologi.

Kata Kunci: Badan Gizi Nasional, Pengawasan Pemerintahan, Penyalahgunaan Kewenangan, Program Makan Bergizi Gratis, Tata Kelola Kelembagaan.

ABSTRACT: *The Free Nutritious Meal Program (MBG) is a national strategic program managed by the National Nutrition Agency (BGN), an institution established based on Presidential Regulation Number 83 of 2024. The large amount of authority and budget allocation managed in a relatively short time creates challenges for institutional governance and oversight. This study aims to analyze the authority of BGN in implementing MBG, identify potential abuse of authority, evaluate the effectiveness of preventive, detective, and corrective supervision, and examine the challenges of supervision in a new institution with a large budget allocation. The study uses a qualitative approach with a case study method and qualitative content analysis. Data were obtained through a review of policy and regulatory documents, reports from supervisory institutions, publications from civil society organizations, and mass media coverage verified through independent sources. The analysis was carried out through data reduction and categorization, interpretation based on the theoretical*



Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

framework of government oversight, and synthesis using Klitgaard's corruption formula. The results of the study indicate that preventive supervision is not yet fully adequate, especially in ensuring transparency and preventing potential conflicts of interest in the selection process for Nutrition Fulfillment Service Unit (SPPG) partners. Detective oversight also demonstrates limited internal capacity, so the identification of various indications of governance problems is driven by external oversight, including from civil society organizations and law enforcement officials. Meanwhile, the effectiveness of corrective oversight still faces challenges in ensuring follow-up on findings and correcting weaknesses in the control system. Based on Klitgaard's formula, the risk of abuse of authority in the implementation of the MBG is related to the concentration of authority, the extent of discretionary space, and the suboptimal integration of accountability mechanisms. This research contributes to the development of government oversight studies by demonstrating that the effectiveness of oversight in a new institution is determined not only by the existence of control instruments, but also by institutional capacity, transparency, and accountability integration. Therefore, strengthening internal oversight, increasing partner data transparency, and developing a technology-based integrated oversight system is necessary.

Keywords: *National Nutrition Agency, Government Oversight, Abuse of Authority, Free Nutritional Meal Program, Institutional Governance.*

How to Cite: Azizah, H. N., Putri, F. S. W., Sabrina, A., & Winara, G. S. (2026). Kewenangan yang Meluas dan Tantangan Pengawasan pada Lembaga Baru dalam Tata Kelola Program Makan Bergizi Gratis di Badan Gizi Nasional. *Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan, 6*(4), 2569-2587. https://doi.org/10.36312/panthera.v6i4.1663



Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan *is Licensed Under a CC BY-SA Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License*.

PENDAHULUAN

Pengawasan pemerintahan merupakan salah satu instrumen fundamental dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam perspektif administrasi publik, pengawasan berfungsi sebagai mekanisme kendali yang menjamin bahwa pelaksanaan kebijakan sesuai dengan tujuan, norma, dan peraturan yang telah ditetapkan (Janda & Masango, 2024). Tanpa pengawasan yang efektif, besarnya kewenangan yang dimiliki suatu lembaga justru berpotensi menjadi sumber penyimpangan.

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan program prioritas nasional yang dideklarasikan sebagai salah satu program hasil terbaik cepat dalam pemerintahan Presiden Prabowo Subianto. Program ini diluncurkan secara resmi pada 6 Januari 2025 dengan tujuan meningkatkan pemenuhan Angka Kecukupan Gizi (AKG) bagi peserta didik jenjang PAUD hingga SMA, balita, ibu hamil, dan ibu menyusui di seluruh Indonesia (Kementerian Keuangan RI, 2025). Dalam APBN 2025, pemerintah mengalokasikan anggaran sebesar Rp 71 triliun untuk mendanai program MBG, yang kemudian direncanakan meningkat drastis menjadi Rp 268 triliun pada tahun anggaran 2026 (Badan Gizi Nasional, 2025).

Pembentukan Badan Gizi Nasional (BGN) sebagai lembaga baru melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 yang ditetapkan pada 15 Agustus 2024 menjadikan lembaga ini sebagai penanggung jawab tunggal pelaksanaan MBG (Sekretariat Kabinet RI, 2024). Sebagai lembaga yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden, BGN memperoleh kewenangan yang sangat luas dalam

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

merumuskan kebijakan teknis, menyeleksi mitra penyelenggara Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG), serta mengelola distribusi anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Namun, dalam perjalanannya, muncul berbagai indikasi permasalahan serius dalam tata kelola program. Berdasarkan hasil investigasi yang dilakukan Indonesia Corruption Watch (ICW) pada Oktober-November 2025, dari 102 yayasan mitra penyelenggara SPPG yang ditelusuri di 38 provinsi, ditemukan indikasi bahwa sebanyak 28 yayasan atau sekitar 27,45 persen memiliki afiliasi dengan partai politik (ICW, 2025). Temuan lain juga mengungkap adanya dugaan afiliasi antara yayasan mitra dengan pejabat di lingkungan BGN sendiri, yang mengindikasikan potensi serius konflik kepentingan dalam proses seleksi mitra.

Puncak dari berbagai indikasi tersebut terjadi ketika Tim Penyidik pada Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Khusus (JAM PIDSUS) Kejaksaan Agung Republik Indonesia, dalam konferensi pers pada 3 Juni 2026, menetapkan tiga mantan pimpinan BGN sebagai tersangka dalam perkara dugaan tindak pidana korupsi penyimpangan tata kelola MBG pada Tahun Anggaran 2025-2026 (Kejaksaan Agung RI, 2026). Berdasarkan hasil penyidikan, penyidik menduga adanya penyimpangan dalam tata kelola pengadaan barang dan pengelolaan mitra SPPG. Perlu ditekankan bahwa penetapan tersangka merupakan tahap penyidikan dan para tersangka berhak atas asas praduga tak bersalah hingga terdapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Kasus ini membuka pertanyaan mendasar yakni bagaimana sebuah lembaga baru dengan kewenangan yang sangat besar dan anggaran yang masif dapat menjalankan fungsi pemerintahan tanpa diimbangi oleh mekanisme pengawasan yang setara? *Research gap* dalam kajian ini terletak pada minimnya studi akademik yang secara spesifik menganalisis tantangan pengawasan pada lembaga pemerintah baru yang beroperasi dalam tekanan percepatan program nasional dengan anggaran jumbo, khususnya dalam konteks Indonesia.

Urgensi penelitian ini semakin relevan mengingat besarnya dampak potensial penyimpangan terhadap penerima manfaat program seperti anak-anak sekolah, balita, ibu hamil, dan ibu menyusui yang menjadi kelompok rentan dan membutuhkan intervensi gizi yang tepat sasaran. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan program tidak hanya ditentukan oleh ketepatan alokasi anggaran dan efektivitas distribusi, tetapi juga oleh integritas tata kelola serta efektivitas mekanisme pengawasan untuk menjamin terpenuhinya hak penerima manfaat atas layanan pemenuhan gizi yang berkualitas.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana kewenangan Badan Gizi Nasional dalam tata kelola Program Makan Bergizi Gratis, bagaimana bentuk dugaan penyalahgunaan kewenangan yang muncul dalam pelaksanaannya, serta bagaimana efektivitas fungsi pengawasan preventif, detektif, dan korektif beserta tantangan struktural yang dihadapi oleh lembaga baru dalam mengawasi program strategis nasional beranggaran besar?

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan Badan Gizi Nasional dalam tata kelola Program Makan Bergizi Gratis berdasarkan kerangka regulasi yang berlaku, mengidentifikasi dan menganalisis dugaan penyalahgunaan

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

kewenangan dalam pelaksanaan program, serta mengevaluasi efektivitas fungsi pengawasan preventif, detektif, dan korektif beserta tantangan struktural pengawasan yang dihadapi Badan Gizi Nasional sebagai lembaga baru dalam mengelola program strategis nasional beranggaran besar.

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan kajian pengawasan pemerintahan, khususnya pada konteks lembaga pemerintah baru (*new public bodies*) yang memperoleh mandat besar dalam tempo singkat. Secara praktis, temuan penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pembuat kebijakan dalam merancang sistem pengawasan yang lebih efektif untuk program strategis nasional, serta bagi lembaga pengawas eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Inspektorat Utama BGN dalam mengoptimalkan fungsi pengawasannya.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus (*case study*) tunggal yang berfokus pada tata kelola Program MBG di BGN sebagai kasus instrumental (*instrumental case*) (Creswell, 2014). Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam fenomena sosial-administratif yang kompleks, bukan untuk menguji hipotesis statistik. Metode pengumpulan data dilakukan secara eksklusif melalui pengumpulan data sekunder (*secondary data collection*) menggunakan teknik analisis isi (*content analysis*) terhadap berbagai jenis dokumen yang relevan. Dokumen-dokumen yang dianalisis meliputi:

Regulasi dan Kebijakan Resmi

Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah; Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; Petunjuk Teknis BGN Nomor 401 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program MBG.

Dokumen Resmi Pemerintah

Siaran pers Kejaksaan Agung RI tanggal 3 Juni 2026 tentang penetapan tersangka kasus MBG; dokumen FAQ resmi BGN; dan informasi dari laman resmi BGN.

Laporan Lembaga Pengawas Sipil

Laporan ICW bertajuk "Ada Siapa di Balik MBG?" (November 2025) yang menganalisis afiliasi 102 yayasan mitra SPPG.

Media Massa Nasional Kredibel

Berita dari Kompas, Tempo, Metro TV News, dan media nasional terverifikasi lainnya yang meliput perkembangan kasus BGN/MBG.

Literatur Akademik

Buku dan jurnal ilmiah di bidang administrasi publik, hukum administrasi negara, dan tata kelola pemerintahan. Literatur tersebut digunakan sebagai landasan teoretis dan konseptual untuk memperkuat analisis penelitian serta memastikan kesesuaian pembahasan dengan perkembangan kajian akademik terkini.

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan analisis isi kualitatif (*qualitative content analysis*) yang mengacu pada prosedur Mayring (2000). Analisis dilakukan secara sistematis melalui beberapa tahapan yang saling berkaitan, yaitu: 1) reduksi dan pengorganisasian data, dengan mengidentifikasi, menyeleksi, serta mengelompokkan informasi yang relevan dari dokumen peraturan perundang-undangan, laporan resmi, dokumen kebijakan, dan pemberitaan media massa. Setiap informasi yang telah dikumpulkan ditetapkan sebagai unit analisis berdasarkan relevansinya dengan fokus penelitian, kemudian dilakukan pengodean (*coding*) dengan memberikan kode pada pernyataan, peristiwa, atau temuan yang mengandung informasi substantif mengenai kewenangan, pelaksanaan program, mekanisme pengawasan, dan potensi penyimpangan dalam tata kelola Makan Bergizi Gratis (MBG). Proses pengodean dilakukan secara deduktif berdasarkan konsep dan indikator yang telah ditetapkan dalam kerangka teori, serta secara induktif dengan mengakomodasi temuan-temuan empiris yang muncul selama proses analisis.

2) Kategorisasi dan pembentukan tema, yaitu mengelompokkan kode-kode yang memiliki kesamaan substansi ke dalam kategori analitis yang lebih luas. Kategori tersebut disusun berdasarkan dimensi teori pengawasan pemerintahan, meliputi pengawasan preventif, pengawasan detektif, dan pengawasan korektif, serta aspek kewenangan, akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas pengendalian kelembagaan. Selanjutnya, kategori-kategori tersebut disintesiskan menjadi tema-tema utama yang merepresentasikan pola hubungan antara desain kelembagaan, pelaksanaan kewenangan, dan efektivitas pengawasan dalam penyelenggaraan program MBG. Pembentukan tema dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antarkategori, konsistensi informasi antardokumen, serta kesesuaian antara temuan empiris dan fokus permasalahan penelitian.

3) Interpretasi dan analisis teoretis, yaitu menafsirkan tema-tema yang telah terbentuk dengan menggunakan teori pengawasan pemerintahan dan Formula Klitgaard sebagai kerangka analisis. Teori pengawasan pemerintahan digunakan untuk mengevaluasi kesesuaian antara pelaksanaan kewenangan dengan prinsip kepatuhan, akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas pengendalian, termasuk mengidentifikasi kelemahan dalam mekanisme pengawasan preventif, detektif, maupun korektif. Sedangkan Formula Klitgaard, yaitu $C = M + D - A$ (*Corruption = Monopoly + Discretion − Accountability*), digunakan untuk menganalisis potensi risiko korupsi berdasarkan hubungan antara konsentrasi monopoli kewenangan, luasnya diskresi dalam pengambilan keputusan, dan tingkat akuntabilitas kelembagaan. Melalui kerangka tersebut, penelitian mengidentifikasi kondisi kelembagaan yang berpotensi menciptakan kerawanan penyimpangan, khususnya ketika konsentrasi kewenangan dan diskresi tidak diimbangi dengan mekanisme akuntabilitas serta pengawasan yang memadai. Formula ini digunakan sebagai instrumen analitis untuk mengidentifikasi risiko korupsi, bukan sebagai dasar untuk menyimpulkan adanya tindak pidana korupsi tanpa pembuktian hukum.

4) Penarikan simpulan dan verifikasi, yaitu menyusun sintesis akhir berdasarkan keterkaitan antara fakta empiris, kategori, tema, dan kerangka teoretis yang digunakan. Simpulan ditarik dengan mengidentifikasi pola, hubungan, dan

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

kesenjangan antara desain normatif pengawasan dengan praktik penyelenggaraan program MBG. Proses verifikasi dilakukan melalui perbandingan informasi dari berbagai sumber dokumen (*source triangulation*), pemeriksaan konsistensi antartemuan, serta pembedaan secara tegas antara indikasi, dugaan, temuan pemeriksaan, dan fakta yang telah memperoleh pembuktian hukum. Dengan demikian, hasil analisis mampu memberikan penjelasan komprehensif mengenai efektivitas pengawasan pemerintahan serta faktor-faktor kelembagaan yang memengaruhi akuntabilitas dan integritas tata kelola program MBG.

Validitas dan reliabilitas penelitian dijaga melalui triangulasi sumber (*source triangulation*) dengan mengonfirmasi setiap temuan penting melalui sekurang-kurangnya dua sumber informasi yang berbeda dan *independen*. Upaya meminimalkan bias dalam penggunaan berita media massa dilakukan melalui pemeriksaan silang (*cross-checking*) terhadap dokumen resmi pemerintah, peraturan perundang-undangan, hasil pemeriksaan lembaga pengawasan, serta laporan lembaga *independen* yang relevan. Pemberitaan media massa diposisikan sebagai sumber informasi pendukung, bukan sebagai satu-satunya dasar dalam menetapkan kebenaran suatu peristiwa. Peneliti juga menerapkan prinsip kehati-hatian akademis dengan membedakan secara tegas antara dugaan, informasi yang masih dalam proses penyidikan, hasil pemeriksaan, dan fakta yang telah memperoleh pembuktian hukum.

Aspek etika penelitian diterapkan dengan membatasi penggunaan dokumen pada informasi yang tersedia untuk publik dan diperoleh dari sumber-sumber yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Setiap informasi digunakan secara proporsional dengan tetap memperhatikan konteks, keakuratan, dan atribusi sumber. Objektivitas interpretasi dijaga dengan menghindari penilaian yang bersifat spekulatif, tidak melakukan generalisasi berdasarkan informasi yang belum terverifikasi, serta menyajikan temuan sesuai dengan bukti dokumenter yang tersedia. Dengan demikian, analisis penelitian memiliki tingkat kredibilitas yang memadai dan terhindar dari bias interpretasi maupun keberpihakan terhadap pihak tertentu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Badan Gizi Nasional dalam Tata Kelola Program Makan Bergizi Gratis

Dasar Hukum dan Pembentukan

Badan Gizi Nasional dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 yang ditetapkan dan diundangkan pada 15 Agustus 2024 (Sekretariat Kabinet RI, 2024). BGN merupakan lembaga pemerintah *non*-kementerian yang secara langsung berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden Republik Indonesia. Dadan Hindayana dilantik sebagai Kepala BGN pertama pada 19 Agustus 2024 di Istana Negara. Pembentukan BGN sejalan dengan semangat Pasal 28H UUD 1945 yang menjamin hak setiap warga negara atas pelayanan kesehatan dan jaminan sosial. BGN dibentuk untuk mengisi kekosongan kelembagaan dalam pengelolaan gizi nasional yang sebelumnya tersebar di berbagai kementerian tanpa koordinasi yang efektif. Keberadaan BGN dapat memperkuat koordinasi lintas sektor serta meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan pemenuhan gizi.

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

Tugas dan Fungsi

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 Pasal 3, Badan Gizi Nasional (BGN) bertugas melaksanakan pemenuhan gizi nasional. Untuk menjalankan tugas tersebut, BGN menyelenggarakan fungsi yang mencakup perumusan, penetapan, koordinasi, dan pelaksanaan kebijakan teknis di bidang pemenuhan gizi nasional, termasuk sistem dan tata kelola, penyediaan dan penyaluran, promosi dan kerja sama, serta pemantauan dan pengawasan. BGN juga bertanggung jawab mengoordinasikan pelaksanaan tugas dan dukungan administrasi, mengelola aset negara yang menjadi tanggung jawabnya, memberikan dukungan substantif kepada seluruh unsur organisasi, serta melaksanakan pengawasan internal. BGN juga menjalankan fungsi lain sesuai dengan penugasan Presiden. Dengan demikian, BGN memiliki peran strategis tidak hanya dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pemenuhan gizi nasional, tetapi juga dalam mengoordinasikan, mengelola, dan mengawasi penyelenggaraan program di bidang tersebut.

Struktur Organisasi dan Ruang Diskresi

Susunan organisasi BGN terdiri atas Dewan Pengarah dan Pelaksana. Pada tingkat pelaksana, terdapat beberapa unit eselon I yang relevan dengan tata kelola MBG, antara lain: Deputi Bidang Sistem dan Tata Kelola, Deputi Bidang Penyediaan dan Penyaluran, Deputi Bidang Pemantauan dan Pengawasan, serta Inspektorat Utama (Sekretariat Kabinet RI, 2024). Yang menjadi sorotan analisis adalah mekanisme penentuan mitra SPPG. Berdasarkan Petunjuk Teknis BGN Nomor 401 Tahun 2025, mitra SPPG dipilih melalui proses yang melibatkan pejabat BGN secara langsung, termasuk penerbitan Surat Keputusan (SK) Penetapan dan penandatanganan Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dengan penerima bantuan. Skema ini menggunakan mekanisme Bantuan Pemerintah (BANPER) yang memberikan fleksibilitas lebih besar dibandingkan mekanisme pengadaan barang/jasa pemerintah konvensional melalui Peraturan Presiden Nomor 16/2018.

Pilihan skema BANPER ini, meskipun secara regulasi dimungkinkan secara tidak langsung menciptakan ruang diskresi yang sangat luas bagi pejabat BGN dalam menentukan siapa yang layak menjadi mitra SPPG, sejauh mana standar yang diterapkan, dan bagaimana proses evaluasi dilakukan. Menurut Kurniawan (2022), ruang diskresi yang tidak disertai prosedur standar yang ketat dan mekanisme pengawasan yang kuat merupakan kondisi yang rentan terhadap penyimpangan.

Kondisi ini makin diperparah oleh tekanan percepatan program. BGN menargetkan pendirian 35.000-40.000 unit SPPG di seluruh Indonesia dalam waktu relatif singkat (BGN, 2025). Tekanan target yang tinggi dalam waktu singkat secara empiris berkorelasi dengan pelonggaran standar seleksi dan pengawasan, sebagaimana diidentifikasi dalam studi komparatif tentang program darurat pemerintah di berbagai negara berkembang (Gnaldi & Del Sarto, 2024). Situasi tersebut berpotensi mendorong orientasi pelaksanaan program lebih mengutamakan pencapaian target kuantitatif dibandingkan pemenuhan standar kualitas, akuntabilitas, dan kepatuhan terhadap prosedur administratif. Akibatnya, proses verifikasi kelayakan mitra, pengendalian operasional, serta evaluasi terhadap

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

kinerja setiap unit SPPG berisiko tidak terlaksana secara optimal apabila tidak diimbangi dengan kapasitas pengawasan yang memadai.

Bentuk Dugaan Penyalahgunaan Kewenangan dalam Tata Kelola Program MBG

Berdasarkan analisis terhadap berbagai sumber data yang dapat diverifikasi, setidaknya terdapat tiga bentuk dugaan penyalahgunaan kewenangan yang muncul dalam pelaksanaan MBG.

Pertama, dugaan pengaturan dan seleksi mitra yang bermasalah. Berdasarkan hasil penyidikan yang disampaikan dalam konferensi pers Kejaksaan Agung pada 3 Juni 2026, penyidik menduga adanya sejumlah yayasan yang ditunjuk sebagai mitra SPPG yang diduga memiliki keterkaitan dengan pejabat BGN, dan yayasan-yayasan tersebut diduga tidak memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan yang berlaku (Rakyat Bicara, 2026). Menurut penyidik, yayasan-yayasan yang diduga terafiliasi tersebut bahkan mendapatkan insentif dalam jumlah sangat besar setiap harinya (Metro TV News, 2026).

Temuan ini sejalan dengan hasil investigasi ICW yang dirilis pada November 2025, yang mengungkap bahwa dari 102 yayasan mitra MBG yang ditelusuri, terdapat indikasi bahwa 28 di antaranya terafiliasi dengan partai politik, 12 terafiliasi dengan jabatan birokrasi pemerintahan, dan beberapa di antaranya diduga memiliki afiliasi langsung dengan pengurus lembaga BGN (ICW, 2025). ICW menilai temuan ini mengindikasikan dugaan konflik kepentingan yang serius dan potensi praktik politik patronase dalam pengelolaan program. Dalam perspektif administrasi publik, kondisi ini merupakan manifestasi klasik dari *détournement de pouvoir*, yakni penggunaan kewenangan menetapkan mitra untuk tujuan yang diduga berbeda dari tujuan pemberian kewenangan tersebut, yaitu untuk kepentingan pihak-pihak yang memiliki kedekatan tertentu dengan pejabat yang berwenang (Baihaki, 2016).

Kedua, dugaan praktik jual beli titik SPPG. Sebelum kasus utama terungkap, kepolisian telah mengungkap adanya dugaan praktik jual beli izin titik SPPG yang disebut menjadi pintu masuk bagi pihak tertentu untuk mendapatkan akses dalam ekosistem program MBG (Metro TV News, 2026). Dugaan ini mengindikasikan bahwa kewenangan administratif untuk menetapkan lokasi SPPG yang semestinya digunakan untuk tujuan pemenuhan gizi masyarakat, diduga diperdagangkan untuk kepentingan finansial pihak-pihak tertentu.

Setelah penetapan tersangka, mantan Wakil Kepala BGN yang menjadi tersangka mengaku siap menjadi *justice collaborator* dan menyebut adanya nama-nama yang diduga terlibat dari berbagai elemen termasuk dari kalangan legislatif, eksekutif, dan yudikatif (Kompas, 2026). Hal ini mengindikasikan bahwa dugaan penyalahgunaan kewenangan dalam tata kelola MBG tidak bersifat individual, melainkan berpotensi bersifat sistemik dan melibatkan jaringan yang lebih luas.

Ketiga, dugaan *mark-up* dalam pengadaan barang. Berdasarkan hasil penyidikan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, penyidik menduga adanya penyimpangan dalam pengadaan kendaraan roda dua (motor listrik) untuk keperluan distribusi MBG di seluruh Indonesia (Tanda Seru, 2026). Data dari Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan (SIRUP) LKPP menunjukkan adanya beberapa paket pengadaan motor listrik dengan nilai yang sangat besar: pengadaan

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

senilai Rp 1,22 triliun untuk 24.400 unit (Oktober 2025), Rp 406,5 miliar untuk 8.133 unit (Mei 2025), dan Rp 1,2 triliun untuk 24.400 unit (Juli 2025) (Tanda Seru, 2026).

Penyidik menduga terjadi penggelembungan harga (*mark-up*) pada pengadaan tersebut, sehingga negara diduga mengalami kerugian yang signifikan. Kejaksaan Agung Republik Indonesia kemudian memperluas penyelidikan ke seluruh pengadaan barang yang dilakukan BGN dan bekerja sama dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk mengaudit kewajaran berbagai pengadaan (Hai Jakarta, 2026).

Ketiga bentuk dugaan tersebut secara bersamaan mengindikasikan potensi *abuse of authority* dalam perspektif hukum administrasi, yang mencakup berbagai tingkatan, yaitu level kebijakan (seleksi mitra), level operasional (penetapan titik SPPG), dan level pengadaan (penentuan harga dan pemenang pengadaan). Semuanya merupakan bentuk penyimpangan dari tujuan kewenangan yang seharusnya diarahkan untuk kepentingan publik, yaitu pemenuhan gizi masyarakat (UU No. 30/2014).

Analisis Fungsi Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif dalam tata kelola Program Makan Bergizi Gratis (MBG) perlu diimplementasikan melalui penguatan kerangka regulasi, standardisasi prosedur seleksi mitra yang objektif dan transparan, penerapan mekanisme pencegahan konflik kepentingan, serta peningkatan kapasitas aparatur melalui sosialisasi dan pelatihan yang berkelanjutan. Pendekatan tersebut menegaskan bahwa efektivitas pengawasan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi juga oleh konsistensi penerapan prosedur, integritas pelaksana, dan kapasitas kelembagaan dalam meminimalkan potensi penyimpangan sejak tahap perencanaan hingga implementasi program (Nurhayati *et al.*, 2025).

Peluncuran MBG pada 6 Januari 2025 dilakukan dalam kondisi regulasi teknis yang belum sepenuhnya matang. Petunjuk Teknis BGN Nomor 401 Tahun 2025 baru diterbitkan di awal tahun yang sama, hampir bersamaan dengan dimulainya operasional program. Kondisi ini menciptakan *regulatory gap* di mana program sudah berjalan sementara instrumen pencegahan penyimpangan belum sepenuhnya tersedia (BGN, 2025). Dalam konteks pengawasan preventif, Hudson *et al.* (2019) menekankan bahwa regulasi harus tersedia dan dipahami sebelum program dijalankan, bukan bersamaan dengan pelaksanaannya.

Salah satu kelemahan paling fundamental dalam desain sistem pengawasan preventif MBG adalah tidak adanya mekanisme yang tegas untuk mencegah konflik kepentingan dalam proses seleksi mitra SPPG. Tidak ada klausul yang secara eksplisit melarang pejabat BGN atau keluarganya untuk memiliki afiliasi dengan yayasan mitra, tidak ada kewajiban pengungkapan kepentingan (*disclosure of interest*) bagi pejabat yang terlibat dalam proses seleksi, dan tidak ada mekanisme *arm's length* yang memastikan keputusan seleksi mitra dibuat secara *independen* dari kepentingan pribadi pejabat.

Cao & Wang (2023) mengemukakan bahwa ketiadaan mekanisme pengendalian konflik kepentingan membuka peluang bagi aktor yang memiliki monopoli atas keputusan seleksi mitra untuk menggunakan ruang *discretion* demi kepentingan kelompok tertentu tanpa disertai *accountability* yang memadai.

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

Permasalahan tersebut juga relevan dengan kajian Musukhala *et al.* (2023) mengenai reformasi tata kelola lembaga berbasis badan (*agency-based governance*) di Indonesia. Penelitian tersebut menemukan bahwa pembentukan berbagai jenis lembaga pemerintah belum sepenuhnya diikuti oleh pengaturan akuntabilitas yang sesuai dengan karakteristik otonomi dan kewenangan masing-masing lembaga. Temuan ini menunjukkan bahwa perluasan kewenangan kelembagaan harus diimbangi dengan desain pertanggungjawaban yang proporsional agar diskresi administratif tidak berkembang menjadi ruang pengambilan keputusan yang sulit diawasi. Dengan demikian, persoalan seleksi mitra dalam tata kelola MBG tidak hanya berkaitan dengan perilaku aktor, tetapi juga mencerminkan pentingnya kesesuaian antara desain kewenangan, mekanisme pengendalian konflik kepentingan, dan sistem akuntabilitas kelembagaan.

Inspektorat Utama BGN merupakan lembaga yang relatif baru sehingga membutuhkan waktu untuk membangun kapasitas sumber daya manusia, sistem, infrastruktur, dan prosedur pengawasan yang memadai sebagai ujung tombak pengawasan preventif internal. Sedangkan program MBG dituntut untuk segera beroperasi dalam skala besar. Kondisi tersebut menciptakan ketidakseimbangan antara luasnya mandat pengawasan dan kapasitas organisasi yang tersedia, yang dalam penelitian ini dipahami sebagai *capacity-mandate gap* (Fernández-i-Marín *et al.*, 2024).

Fenomena serupa ditemukan oleh Salomo & Rahmayanti (2023) dalam penelitian mengenai reformasi sistem akuntabilitas kinerja pemerintah daerah di Indonesia. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa meskipun sistem akuntabilitas mengalami perkembangan, implementasinya masih berjalan relatif lambat dan cenderung bersifat formalistik. Temuan tersebut mengindikasikan bahwa pembentukan regulasi dan perangkat kelembagaan belum tentu langsung menghasilkan kapasitas implementasi yang efektif. Perspektif komparatif juga diperkuat oleh Adam *et al.* (2024) melalui penelitian terhadap sembilan negara berpendapatan rendah dan menengah di Asia dan Afrika, termasuk Indonesia. Penelitian tersebut menemukan bahwa keberhasilan reformasi transparansi pengadaan pemerintah sangat bergantung pada komitmen kepemimpinan, ketersediaan sumber daya, kapasitas teknis, serta koordinasi antarlembaga. Bahkan, terdapat kesenjangan antara kemajuan regulasi dan pelaksanaan transparansi pengadaan di sejumlah negara yang diteliti.

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa kapasitas kelembagaan merupakan prasyarat penting agar mandat pengawasan dapat diterjemahkan menjadi praktik pengendalian yang efektif. Oleh karena itu, keterbatasan kapasitas Inspektorat Utama BGN perlu dipahami sebagai persoalan pembangunan institusi yang tidak dapat diselesaikan hanya melalui pembentukan struktur organisasi, tetapi juga membutuhkan penguatan kompetensi auditor, independensi pengawasan, infrastruktur informasi, dan standardisasi prosedur pengendalian.

Selain persoalan kapasitas kelembagaan, tekanan percepatan pelaksanaan program juga berpotensi memperbesar kerentanan pengawasan. Adam *et al.* (2024) menunjukkan bahwa pengadaan pemerintah merupakan aktivitas yang kompleks dan rentan terhadap manipulasi administratif, terutama ketika transparansi, kompetisi, dan pengawasan belum berjalan secara optimal. Pengalaman lintas

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

negara tersebut memperlihatkan bahwa percepatan pelaksanaan kebijakan tidak dapat dipisahkan dari kebutuhan membangun sistem transparansi dan pengendalian yang memadai. Bukti komparatif lainnya disampaikan dalam kajian IMF (2025) mengenai audit pembiayaan darurat di 50 negara. Kajian tersebut mengidentifikasi bahwa pelonggaran prosedur pengadaan tanpa tetap mempertahankan ketentuan konflik kepentingan, transparansi, dan dokumentasi kontrak dapat meningkatkan kerentanan terhadap penyalahgunaan anggaran. Meskipun konteks pembiayaan darurat tidak sepenuhnya identik dengan program MBG, pengalaman tersebut memberikan pelajaran bahwa tekanan untuk mempercepat penyaluran program publik harus diimbangi dengan pengamanan prosedural sejak tahap perencanaan, pemilihan mitra, hingga pelaksanaan kegiatan.

Hasil analisis dan perbandingan dengan penelitian terdahulu menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan preventif dalam tata kelola MBG pada fase awal operasional menghadapi persoalan yang bersifat struktural dan institusional. Persoalan tersebut tidak hanya bersumber dari besarnya kewenangan BGN, luasnya ruang diskresi dalam seleksi mitra, dan tekanan percepatan pelaksanaan program, tetapi juga berkaitan dengan belum optimalnya kesesuaian antara mandat kelembagaan dan kapasitas pengawasan yang tersedia. Kesamaan pola dengan pengalaman reformasi kelembagaan di Indonesia dan pengelolaan pengadaan publik di sejumlah negara menunjukkan bahwa pembentukan lembaga dan penetapan prosedur formal belum dengan sendirinya menjamin efektivitas pengawasan. Oleh sebab itu, penguatan pengawasan MBG perlu diarahkan pada pembangunan sistem pengendalian yang terintegrasi sejak awal operasional, penerapan mekanisme deklarasi dan penanganan konflik kepentingan, transparansi seleksi mitra, serta peningkatan kapasitas Inspektorat Utama. Dengan demikian, efektivitas pengawasan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan lembaga pengawas, tetapi juga oleh kemampuan institusi tersebut menjalankan mandatnya secara independen, profesional, dan akuntabel.

Analisis Fungsi Pengawasan Detektif

Paradoksnya, meskipun pengawasan preventif internal dinilai belum optimal, fungsi pengawasan detektif justru lebih efektif berjalan melalui mekanisme eksternal dari lembaga di luar BGN. Pengawasan detektif oleh *civil society*. Indonesia Corruption Watch (ICW) memainkan peran pengawasan detektif yang sangat signifikan. Pada Oktober-November 2025, ICW melakukan investigasi terhadap 102 yayasan mitra MBG yang dipilih secara acak dari 38 provinsi, menggunakan data akta pendirian yayasan dari Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Kementerian Hukum dan data dari laman resmi BGN (ICW, 2025). Temuan ICW mengungkap bahwa sebagian besar yayasan yang ditelusuri memiliki afiliasi dengan aktor-aktor politik dan birokrasi yang seharusnya dilarang memiliki benturan kepentingan dalam pengelolaan program. Laporan ICW berjudul "Ada Siapa di Balik MBG?" yang dirilis pada November 2025 ini terbukti menjadi peringatan dini (*early warning*) yang signifikan.

Perspektif pengawasan pemerintahan menunjukkan bahwa efektivitas pengawasan detektif oleh *civil society* merupakan fenomena yang menarik untuk dikaji secara akademis. Rianto *et al.* (2025) menyatakan bahwa pengawasan oleh masyarakat (*public oversight*) merupakan salah satu bentuk pengawasan detektif

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

yang penting dalam sistem demokrasi. Namun, idealnya pengawasan dari luar ini berfungsi sebagai pelengkap pengawasan internal yang sudah kuat, bukan sebagai pengganti yang lebih efektif dari pengawasan internal itu sendiri.

Kejaksaan Agung RI, melalui Tim Penyidik JAM PIDSUS, memulai penyidikan berdasarkan surat perintah resmi tertanggal 29 Mei 2026. Penggeledahan dilakukan di kantor pusat BGN di kawasan Kebon Sirih, Jakarta Pusat, bahkan hingga dini hari pada 2-3 Juni 2026 (Koridor, 2026). Penyidikan ini menghasilkan penetapan tersangka terhadap tiga mantan pimpinan BGN yang diumumkan pada 3 Juni 2026 (Rakyat Bicara, 2026). Kemudian, penyidikan berkembang dan pada perkembangan berikutnya, berdasarkan keterangan yang muncul, jumlah tersangka bertambah.

Media massa nasional seperti Kompas, Tempo, Metro TV, dan berbagai media kredibel lainnya juga memainkan peran pengawasan detektif melalui investigasi dan peliputan mendalam tentang berbagai masalah dalam tata kelola MBG. Liputan media yang masif mendorong respons kelembagaan dari berbagai pihak, termasuk Presiden yang kemudian melakukan pergantian kepemimpinan BGN. Kenyataan bahwa fungsi pengawasan detektif lebih banyak dijalankan oleh mekanisme eksternal daripada internal merupakan indikasi ketidakseimbangan yang serius dalam arsitektur pengawasan tata kelola MBG. Bonrath & Eulerich (2024) mengemukakan bahwa idealnya pengawasan internal yang kuat akan mendeteksi dan melaporkan penyimpangan jauh lebih awal, sebelum diungkap oleh pihak luar.

Analisis Fungsi Pengawasan Korektif

Respons korektif terhadap indikasi penyimpangan dalam tata kelola MBG datang dari beberapa arah dan memiliki gradasi efektivitas yang berbeda. Pada 2 Juni 2026, sehari sebelum Kejaksaan Agung Republik Indonesia mengumumkan penetapan tersangka, Presiden Prabowo Subianto melakukan perombakan kepemimpinan BGN dengan mencopot Dadan Hindayana dari jabatan Kepala BGN dan menggantinya dengan Nanik S. Deyang yang sebelumnya menjabat sebagai Wakil Kepala BGN (Malang Times, 2026). Dua Wakil Kepala BGN lainnya juga turut diganti. Tindakan ini merupakan bentuk pengawasan korektif pada tingkat kepemimpinan yang menunjukkan bahwa Presiden merespons secara cepat terhadap indikasi penyimpangan.

Namun, ICW menilai bahwa penggantian pemimpin saja tidak cukup apabila tidak disertai dengan perubahan struktural dalam sistem tata kelola BGN. Sebagaimana dikutip dari keterangan ICW (2026), "*hanya mengganti pemain tapi tidak mengganti struktur atau sistem dalam BGN hanya akan menjadi roda setan*." Pandangan ini sejalan dengan konsep reformasi sistemik dalam administrasi publik yang menekankan perlunya perubahan institusional, bukan hanya *personal* (Aksom & Vakulenko, 2023).

Tindakan Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam menetapkan tersangka dan melakukan penahanan merupakan bentuk pengawasan korektif yang paling keras dalam sistem hukum. Berdasarkan keterangan Direktur Penyidikan JAM PIDSUS Syarief Sulaeman Nahdi, para tersangka dijerat dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP, khususnya Pasal 603 yang mengatur tindak pidana memperkaya diri sendiri atau orang lain yang

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

merugikan keuangan negara, serta Pasal 604 yang mengatur penyalahgunaan kewenangan atau jabatan untuk memperoleh keuntungan tertentu (Metro TV News, 2026). Perlu ditegaskan kembali bahwa proses hukum masih berlangsung dan para tersangka berhak mendapatkan pengacara serta perlindungan atas asas praduga tak bersalah.

Tindakan korektif yang berorientasi pada pemulihan dilakukan melalui kerja sama Kejaksaan Agung Republik Indonesia dengan BPKP untuk melaksanakan audit menyeluruh terhadap seluruh pengadaan barang yang dilakukan BGN selama periode pelaksanaan MBG, guna menghitung potensi kerugian negara secara pasti (Hai Jakarta, 2026). Langkah ini merupakan kombinasi antara pengawasan korektif dan akuntabilitas keuangan yang penting untuk pemulihan kerugian negara dan pembelajaran institusional ke depan.

Kepala BGN yang baru, Nanik S. Deyang, segera mengambil langkah pembenahan dengan menghentikan sementara pembangunan dan persiapan SPPG yang belum beroperasi, sambil melakukan evaluasi menyeluruh (Pramudhiaz, 2026). Langkah ini merupakan bentuk pengawasan korektif yang bersifat operasional untuk mencegah perluasan penyimpangan yang lebih jauh. Fungsi pengawasan korektif berjalan lebih cepat dan lebih tegas dibandingkan dengan fungsi pengawasan preventif dan detektif internal. Namun demikian, efektivitas jangka panjang pengawasan korektif tetap bergantung pada kemampuan sistem untuk melakukan *lesson learned* dan melakukan reformasi struktural agar penyimpangan serupa tidak terulang di masa depan (Hald *et al.*, 2025).

Tantangan Pengawasan pada Lembaga Baru Beranggaran Besar

Mengintegrasikan temuan-temuan di atas dengan kerangka teori Klitgaard dan Mahmudi, analisis ini mengidentifikasi empat tantangan struktural utama pengawasan pada lembaga baru beranggaran besar.

Tantangan Pertama adalah Monopoli Kewenangan yang Terkonsentrasi

BGN memiliki monopoli kewenangan dalam tiga hal krusial: 1) penetapan kebijakan teknis MBG secara nasional; 2) seleksi dan penetapan mitra SPPG; dan 3) pengelolaan aliran dana BANPER kepada mitra. Konsentrasi kewenangan ini tidak memiliki mekanisme penyeimbang (*counterbalance*) yang memadai di dalam lembaga sendiri, karena Inspektorat Utama sebagai lembaga pengawas internal berada di bawah kepemimpinan yang sama. Dalam formula Klitgaard, monopoli kewenangan yang terkonsentrasi ini langsung meningkatkan risiko korupsi secara signifikan. Kondisi ini berbeda dengan kementerian teknis yang sudah mapan, di mana terdapat inspektur jenderal dengan tradisi pengawasan yang sudah terinstitusionalisasi, serta mekanisme pengawasan berlapis yang sudah teruji selama bertahun-tahun. BGN, sebagai lembaga baru, belum memiliki *institutional memory* dan tradisi pengawasan yang terinternalisasi dalam budaya organisasinya.

Tantangan Kedua adalah Luasnya Ruang Diskresi tanpa Safeguard yang Memadai

Penggunaan skema Bantuan Pemerintah (BANPER) dalam penyaluran MBG memberikan fleksibilitas operasional yang memang diperlukan untuk program dengan cakupan dan kecepatan seperti MBG. Namun, skema ini juga memberikan ruang diskresi yang jauh lebih luas kepada pejabat BGN dibandingkan mekanisme pengadaan konvensional yang diatur ketat dalam Peraturan Presiden

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

Nomor 16/2018. Sedangkan regulasi teknis tentang kriteria dan prosedur seleksi mitra SPPG yang komprehensif baru terbit di awal 2025, hampir bersamaan dengan operasional program. ICW dalam laporannya mencatat bahwa minimnya standar dan prosedur yang jelas membuka ruang bagi pejabat untuk menggunakan diskresinya secara tidak semestinya (ICW, 2025). Kondisi ini merepresentasikan apa yang oleh Klitgaard disebut sebagai *wide discretion* yang berbahaya ketika tidak disertai dengan *accountability* yang setara.

Tantangan Ketiga adalah Tekanan Percepatan Program vs. Kematangan Tata Kelola

Program MBG dideklarasikan sebagai Program Hasil Terbaik Cepat yang harus menunjukkan hasil nyata dalam waktu singkat. Target pendirian puluhan ribu unit SPPG di seluruh Indonesia dalam satu hingga dua tahun merupakan ambisi yang luar biasa besar. Tekanan untuk menunjukkan capaian cepat (*speed pressure*) ini secara empiris berkorelasi negatif dengan kualitas pengawasan yakni semakin tinggi tekanan percepatan, semakin besar godaan untuk mengabaikan prosedur pengawasan yang dianggap menghambat (Lambert, 2017). Kondisi ini menciptakan dilema institusional yang fundamental: kecepatan eksekusi yang dituntut oleh logika program *versus* kedalaman pengawasan yang dibutuhkan oleh logika akuntabilitas. Kelemahan dalam mengelola dilema ini dengan mengutamakan kecepatan di atas segalanya tanpa membangun sistem pengawasan yang paralel merupakan salah satu penyebab struktural munculnya celah penyimpangan.

Tantangan Keempat adalah Kesenjangan antara Kewenangan dan Kapasitas Pengawasan Internal

Fakta bahwa pengawasan detektif yang efektif datang dari pihak eksternal (ICW dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia) menunjukkan adanya kesenjangan kapasitas yang sangat besar antara kewenangan yang dipegang BGN dan kapasitas pengawasan internalnya. Sebuah lembaga yang baru berdiri belum memiliki yakni SDM pengawas yang cukup dan terlatih; sistem informasi pengawasan yang terintegrasi; prosedur audit internal yang terstandarisasi; dan budaya akuntabilitas yang tertanam dalam nilai organisasi. Dalam perspektif Klitgaard, kesenjangan ini bermuara pada lemahnya *accountability* faktor ketiga dalam formulanya yang secara langsung meningkatkan risiko penyalahgunaan kewenangan. Tanpa akuntabilitas yang kuat dan sistemik, monopoli kewenangan dan diskresi yang luas akan selalu menjadi kondisi yang berisiko tinggi.

Implikasi terhadap Tata Kelola Program Strategis Nasional

Kasus tata kelola MBG di BGN menawarkan beberapa pelajaran akademik dan implikasi kebijakan yang signifikan bagi diskursus ilmu pemerintahan di Indonesia.

Pertama, kasus ini mengkonfirmasi validitas empiris formula Klitgaard dalam konteks Indonesia kontemporer. BGN memenuhi ketiga kondisi berisiko dalam formula tersebut secara simultan: monopoli kewenangan atas penentuan mitra strategis nasional, diskresi luas yang dimungkinkan oleh skema BANPER dan tekanan percepatan, dan kapasitas akuntabilitas yang belum memadai karena keterbatasan kelembagaan sebagai lembaga baru. Kombinasi ketiga faktor ini menciptakan lingkungan yang kondusif bagi penyalahgunaan kewenangan, sebagaimana terbukti dari indikasi-indikasi yang kemudian muncul.

Panthera : Jurnal Ilmiah Pendidikan Sains dan Terapan
E-ISSN 2808-246X; P-ISSN 2808-3636
Volume 6, Issue 4, October 2026; Page, 2569-2587
Email: pantherajurnal@gmail.com

Kedua, kasus ini mengilustrasikan paradoks fundamental dalam pembentukan lembaga baru untuk program strategis nasional: di satu sisi, lembaga baru dibentuk justru karena diharapkan mampu bekerja lebih cepat dan fleksibel dari lembaga yang sudah ada; namun di sisi lain, fleksibilitas tersebut ketika tidak diimbangi dengan pengawasan yang setara justru menjadi sumber kerentanan. Temuan ini selaras dengan konsep *new institutionalism* yang menekankan pentingnya membangun norma, prosedur, dan budaya kelembagaan yang mendukung integritas (March & Olsen, 1989 dalam Molina, 2018).

Ketiga, kasus ini menunjukkan bahwa dalam tata kelola program beranggaran sangat besar dan bersifat masif, pengawasan tidak boleh ditempatkan sebagai komponen pelengkap yang dibangun setelah program berjalan, melainkan harus didesain sejak awal sebagai bagian integral dari arsitektur program itu sendiri. Prinsip *built-in governance* ini merupakan standar tata kelola program besar di berbagai negara yang telah menerapkan program pemberian makanan sekolah berskala nasional, seperti India melalui *Mid-Day Meal Scheme* dan Brasil melalui *Programa Nacional de Alimentação Escolar*.

Keempat, temuan ini memiliki implikasi langsung bagi desain kelembagaan program-program strategis nasional ke depan. Setiap kali pemerintah memutuskan untuk membentuk lembaga baru untuk mengelola program nasional berskala besar, arsitektur pengawasan harus dirancang secara proporsional dengan besarnya kewenangan dan anggaran yang diberikan. Pengawasan tidak boleh diperlakukan sebagai beban administrasi yang memperlambat program, melainkan sebagai investasi perlindungan terhadap integritas program itu sendiri.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis, penelitian ini menyimpulkan bahwa Badan Gizi Nasional (BGN) memiliki kewenangan yang luas dan terpusat dalam tata kelola Program Makan Bergizi Gratis (MBG), mulai dari perumusan kebijakan teknis, penetapan mitra Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG), hingga pengelolaan anggaran. Konsentrasi kewenangan dan luasnya ruang diskresi tersebut belum diimbangi dengan mekanisme *checks and balances*, sistem pencegahan konflik kepentingan, serta kapasitas pengawasan internal yang memadai. Kondisi ini memunculkan kerentanan terhadap dugaan penyalahgunaan kewenangan, yang teridentifikasi dalam tiga bentuk, yaitu dugaan pengaturan mitra SPPG, praktik jual beli izin titik SPPG, dan dugaan *mark-up* pengadaan kendaraan operasional. Seluruh dugaan tersebut tetap harus ditempatkan dalam kerangka asas praduga tak bersalah sesuai dengan proses hukum yang berlaku.

Penelitian ini juga menunjukkan bahwa fungsi pengawasan BGN belum berjalan secara optimal, terutama pada aspek preventif dan detektif, sehingga pengungkapan dugaan penyimpangan lebih banyak bergantung pada pengawasan eksternal dan penegakan hukum. Sedangkan pengawasan korektif relatif lebih terlihat melalui proses penyidikan, audit, dan langkah pembenahan kelembagaan. Kondisi tersebut mencerminkan empat tantangan utama pengawasan pada lembaga baru, yakni konsentrasi kewenangan, luasnya diskresi tanpa *safeguard* yang memadai, tekanan percepatan pelaksanaan program, serta kesenjangan antara besarnya kewenangan dan kapasitas pengawasan internal. Dengan demikian, tata

kelola BGN menunjukkan karakteristik risiko korupsi akibat tingginya monopoli dan diskresi yang belum diimbangi akuntabilitas yang memadai. Oleh karena itu, penguatan pengawasan internal, transparansi seleksi mitra, mekanisme pencegahan konflik kepentingan, dan koordinasi pengawasan eksternal menjadi prasyarat penting untuk mewujudkan tata kelola MBG yang akuntabel dan berintegritas.

SARAN

Berdasarkan temuan dan simpulan penelitian, direkomendasikan beberapa langkah kebijakan berikut:

Desain Ulang Arsitektur Pengawasan MBG

Pemerintah perlu mengintegrasikan mekanisme pengawasan sejak tahap perencanaan melalui koordinasi antarlembaga, termasuk BPK, KPK, dan BPKP.

Penguatan Inspektorat Utama BGN

Penguatan dilakukan melalui peningkatan kompetensi SDM, independensi operasional, serta penerapan sistem pengawasan berbasis data secara *real-time*.

Transparansi Data Mitra SPPG

BGN perlu membuka informasi mengenai profil yayasan, struktur kepengurusan, afiliasi, dan rekam jejak mitra agar dapat diawasi oleh masyarakat dan media.

Pencegahan Konflik Kepentingan

BGN perlu menerapkan kewajiban pengungkapan konflik kepentingan serta mekanisme pengunduran diri pejabat dari pengambilan keputusan apabila memiliki afiliasi dengan calon mitra.

Reformasi Seleksi Mitra SPPG

Proses pemilihan mitra perlu menggunakan kriteria yang objektif, terukur, transparan, dan dapat diverifikasi untuk membatasi diskresi pejabat.

Penyeimbangan Kecepatan dan Tata Kelola

Pemerintah perlu menerapkan ekspansi program secara bertahap (*phased rollout*) dengan mempertimbangkan kesiapan sistem pengawasan dan kapasitas kelembagaan.

DAFTAR RUJUKAN

Adam, I., Dávid-Barrett, E., & Fazekas, M. (2024). The Political Economy of Open Contracting Reforms in Low- and Middle-Income Countries. *Governance, 38*(2), 1-20. https://doi.org/10.1111/gove.12897

Aksom, H., & Vakulenko, V. (2023). Revisiting the Scope and Suggesting Novel Domains of Institutional Theory in the Public Administration Research. *Teaching Public Administration, 42*(2), 230-250. https://doi.org/10.1177/01447394231191935

Badan Gizi Nasional. (2025). Retrieved June 17, 2026, from FAQ Program Makan Bergizi Gratis. Interactwebsite: https://www.bgn.go.id/faq

Baihaki, M. R. (2016). Assessment of Elements of Abuse of Authority (Detournement De Pouvoir) Based on the Decision of the Constitutional Court. *Jurnal Konstitusi, 20*(1), 100-122. https://doi.org/10.31078/jk2016

Bonrath, A., & Eulerich, M. (2024). Internal Auditing's Role in Preventing and Detecting Fraud: An Empirical Analysis. *International Journal of Auditing,*

28(4), 615-631. https://doi.org/10.1111/ijau.12342

Cao, F., & Wang, C. (2023). Corruption, Accountability, and Discretion of Procurement Officials: An Analysis of Selection Preferences for Performance-Based Evaluation Criteria (PBEC) in PPP Procurement. *PLOS ONE, 18*(3), 1-18. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0282542

Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (4th Ed.)*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Fernández-i-Marín, X., Knill, C., Steinbacher, C., & Steinebach, Y. (2024). Bureaucratic Quality and the Gap Between Implementation Burden and Administrative Capacities. *American Political Science Review, 118*(3), 1240-1260. https://doi.org/10.1017/S0003055423001090

Gnaldi, M., & Del Sarto, S. (2024). Measuring Corruption Risk in Public Procurement Over Emergency Periods. *Social Indicators Research, 172*, 859-877. https://doi.org/10.1007/s11205-024-03331-w

Hai Jakarta. (2026). Retrieved June 17, 2026, from Kejagung Telusuri Seluruh Pengadaan di BGN Usai Terungkap Dugaan Korupsi Program MBG. Interactwebsite: https://haijakarta.id

Hald, E. J., Gillespie, A., & Reader, T. W. (2025). Problems in Dealing with Problems: How Breakdowns in Corrective Culture Lead to Institutional Failure. *British Journal of Management, 36*(1), 73-90. https://doi.org/10.1111/1467-8551.12828

Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy Failure and the Policy-Implementation Gap: Can Policy Support Programs Help? *Policy Design and Practice, 2*(1), 1-14. https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378

International Monetary Fund. (2025). Checking the Receipts: Audits of Emergency Finance: A Preliminary Analysis of the Implementation of the Letter of Intent Commitment on Audits in 50 Countries. *IMF eLIBRARY, 2025*(075), 5-81. https://doi.org/10.5089/9798229006910.001.A001

Indonesia Corruption Watch. (2025). Retrieved June 17, 2026, from Ada Siapa di Balik MBG? Laporan Investigasi Afiliasi Mitra Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi. Interactwebsite: https://icw.or.id

Janda, S. N., & Masango, R. S. (2024). Oversight Function and Accountability as Cornerstones for Good Governance in the South African Local Government. *Journal of Public Administration, 59*(1), 87-101. https://doi.org/10.53973/jopa.2024.59.1.a8

Kementerian Keuangan RI. (2025). *Menilik Eksistensi Makan Bergizi Gratis Alias MBG*. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Kompas. (2026). Retrieved June 17, 2026, from Sederet Nama Politikus Disebut dalam Pusaran Kasus MBG, Akankah Kejaksaan Menelusuri? Interactwebsite: https://kompas.id

Koridor. (2026). Retrieved June 17, 2026, from Program Makan Bergizi Gratis Tersandung Korupsi, Kejagung Tahan Tiga Eks Pimpinan BGN. Interactwebsite: https://koridor.id

Kurniawan, T. (2022). Discretion as a Factor in Corruption: A Case from Indonesia. *Public Integrity, 24*(7), 692-701. https://doi.org/10.1080/10999922.2021.1975939

Lambert, T. A., Jones, K. L., Brazel, J. F., & Showalter, D. S. (2017). Audit Time Pressure and Earnings Quality: An Examination of Accelerated Filings. *Accounting, Organizations and Society, 58*, 50-66. https://doi.org/10.1016/j.aos.2017.03.003

Malang Times. (2026). Retrieved June 17, 2026, from Program Makan Bergizi Gratis Diterpa Sejumlah Persoalan, dari Dugaan Korupsi Hingga Polemik Dana Talangan. Interactwebsite: https://malangtimes.com

Mayring, P. (2000). Qualitative Content Analysis. *Forum: Qualitative Social Research, 1*(2). https://doi.org/10.17169/fqs-1.2.1089

Metro TV News. (2026). Retrieved June 17, 2026, from Penegakan Hukum Korupsi Makan Bergizi Gratis (MBG). Interactwebsite: https://metrotvnews.com

Molina, A. D. (2018). A Systems Approach to Managing Organizational Integrity Risks: Lessons from the 2014 Veterans Affairs Waitlist Scandal. *The American Review of Public Administration, 48*(8), 872-885. https://doi.org/10.1177/0275074018755006

Musukhala, W., Vidyattama, Y., Sutiyono, W., & Graham, P. (2023). Accountability in Variation of Agency-Based Governance Reforms: The Case of Indonesia. *International Journal of Public Administration, 46*(14), 1020-1032. https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2066691

Nurhayati, E., Djajadikerta, H., & Setiawan, A. (2025). How Good are Internal Controls in Preventing Fraud in Government? A Literature Review. *Indonesian Journal of Business and Economics, 8*(1), 1064-1075. https://doi.org/10.25134/dfpbhn42

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. 2008. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. 2018. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional. 2024. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.

Petunjuk Teknis Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis Tahun Anggaran 2025 (Nomor 401 Tahun 2025). 2025. Jakarta: Badan Gizi Nasional Republik Indonesia.

Pramudhiaz, E. I. (2026). Retrieved June 17, 2026, from BGN Setop Sementara Pembangunan Dapur MBG Baru. Interactwebsite: https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20260604194554-92-1365461/bgn-setop-sementara-pembangunan-dapur-mbg-baru

Rakyat Bicara. (2026). Retrieved June 17, 2026, from Kejaksaan Agung Tetapkan 3 Tersangka Kasus Dugaan Korupsi Program Makan Bergizi Gratis, Eks Pimpinan BGN Ditahan. Interactwebsite: https://rakyatbicara.id

Rianto, P., Sukmawati, A. I., & Anisa, D. D. (2025). Beyond the Watchdog: Exploring Sousveillance as an Alternative Form of Media Oversight. *Communicatus: Jurnal Ilmu Komunikasi, 9*(2), 217-236. https://doi.org/10.15575/cjik.v9i2.51654

Salomo, R. V., & Rahmayanti, K. P. (2023). Progress and Institutional Challenges on Local Governments Performance Accountability System Reform in

Indonesia. *SAGE Open, 13*(4), 1-14. https://doi.org/10.1177/21582440231196659

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (2024). Retrieved June 17, 2026, from Inilah Perpres 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional. Interactwebsite: https://setkab.go.id/inilah-perpres-83-tahun-2024-tentang-badan-gizi-nasional/

Tanda Seru. (2026). Retrieved June 17, 2026, from Terungkap! Korupsi Motor Listrik Program Makan Bergizi Gratis. Interactwebsite: https://tandaseru.id

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. 2023. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. 2004. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. 2003. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. 2014. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.