

# Celah Tata Kelola MBG dalam Perpres 115/2025: Bukan Sekadar Masalah Implementasi

oleh Bambang Juanda

## Pesan Utama

Program Makan Bergizi Gratis atau MBG memiliki tujuan mulia: memperbaiki gizi anak, memperkuat sumber daya manusia, dan menggerakkan ekonomi lokal. Namun, tujuan baik tidak otomatis menghasilkan tata kelola yang baik.

Masalah MBG tidak bisa hanya dilihat sebagai “implementasi lapangan yang belum rapi”. Beberapa risiko justru sudah muncul dari desain Perpres 115/2025 itu sendiri. Regulasi ini memberi kewenangan sangat luas kepada Badan Gizi Nasional atau BGN dalam perencanaan, pelaksanaan, kerja sama, penentuan lokasi, digitalisasi, pengadaan, hingga pengelolaan keuangan. Pada saat yang sama, Perpres belum secara tegas mengunci mekanisme pencegahan konflik kepentingan, seleksi mitra terbuka, pembatasan afiliasi elite, audit independen wajib, dan akuntabilitas sosial berbasis sekolah serta komunitas.

Dengan demikian, kritik terhadap MBG bukan berarti menolak program makan bergizi. Kritiknya adalah: **program sebesar ini membutuhkan regulasi yang lebih ketat, bukan hanya niat baik dan kepercayaan kepada pelaksana.**

## 1. Mengapa Mitra MBG Bisa Berasal dari Yayasan, Termasuk yang Berafiliasi dengan TNI/Polri atau Elite?

Dasar hukumnya ada di **Pasal 19 ayat (1)** Perpres 115/2025. Pasal ini menyatakan bahwa dalam pelaksanaan MBG, BGN dapat bekerja sama dengan berbagai pihak, termasuk instansi pemerintah, badan usaha, UMKM, dan **“yayasan atau lembaga atau organisasi kemasyarakatan berbadan hukum lainnya”**. Artinya, secara hukum, yayasan memang dibuka sebagai mitra MBG. Rumusan ini sangat luas dan tidak membedakan apakah yayasan tersebut murni berbasis komunitas, berafiliasi dengan elite politik, aparat, pejabat, jaringan bisnis, atau kelompok berkepentingan lain.

Masalahnya bukan pada keberadaan yayasan sebagai mitra. Yayasan, koperasi, BUMDes, sekolah, pesantren, atau organisasi masyarakat bisa saja menjadi mitra yang baik jika benar-benar memiliki kapasitas dan kedekatan dengan penerima manfaat. Masalahnya adalah **Perpres tidak secara eksplisit memuat pagar konflik kepentingan**: tidak ada larangan tegas bagi yayasan yang terafiliasi dengan pejabat, elite politik, aparat, atau pengambil keputusan; tidak ada kewajiban pembukaan pemilik manfaat atau beneficial ownership; dan tidak ada mandat eksplisit bahwa seleksi mitra harus dilakukan secara terbuka dan kompetitif.

Risikonya makin besar karena kerja sama dalam **Pasal 19 ayat (3)** tidak hanya menyangkut penyediaan makanan, tetapi juga dapat mencakup **pembangunan SPPG serta penyiapan sarana dan prasarana**. Lalu, **Pasal 19 ayat (4)** memberi kewenangan kepada BGN untuk

menetapkan kriteria dan standar bangunan, sarana, dan prasarana SPPG. Bahkan, **Pasal 19 ayat (6)** menyerahkan ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama tersebut kepada Peraturan BGN.

Dengan desain seperti ini, mitra bukan hanya masuk sebagai pelaksana teknis, tetapi berpotensi masuk ke rantai belanja besar: dapur, bangunan, peralatan, sarana, prasarana, logistik, dan distribusi. Inilah titik rawan. Bila kriteria ditentukan oleh BGN dan mekanisme seleksi tidak dikunci secara terbuka di Perpres, maka program berisiko lebih mudah dimasuki aktor yang punya akses, bukan semata-mata aktor yang punya kapasitas.

Keterlibatan unsur aparat juga memiliki dasar hukum tersendiri. **Pasal 22 ayat (1)** menyebut bahwa dalam wilayah tertinggal, terluar, terdepan, perbatasan, terpencil, kepulauan, dan/atau rawan konflik, BGN dapat melibatkan Polri dan/atau meminta perbantuan TNI. Secara administratif, pasal ini dapat dipahami untuk daerah sulit. Namun, jika tidak dibatasi secara ketat, ketentuan ini juga dapat memberi legitimasi perluasan peran kelembagaan aparat dalam ekosistem MBG.

**Intinya:** Perpres memang membuka ruang hukum bagi yayasan dan berbagai aktor nonpemerintah. Celahnya bukan karena yayasan disebut, tetapi karena tidak ada pengaman yang cukup kuat terhadap konflik kepentingan, afiliasi kekuasaan, dan seleksi mitra yang tidak transparan.

## **2. Mengapa BGN Punya Ruang Diskresi Anggaran yang Sangat Besar?**

Ruang diskresi BGN bukan berasal dari satu pasal saja, tetapi dari akumulasi beberapa pasal yang menempatkan BGN sebagai aktor dominan dari hulu ke hilir.

Pertama, **Pasal 7 ayat (1)** menyebut bahwa perencanaan penyelenggaraan MBG dilaksanakan oleh Kepala BGN. Lalu **Pasal 7 ayat (2)** menyebut bahwa perencanaan itu mencakup penetapan sasaran program, kebutuhan bahan baku pangan dan anggaran, kegiatan dan jadwal pelaksanaan, pemanfaatan data dan sistem informasi, serta rantai pasok dan logistik. Artinya, BGN tidak hanya menjadi pelaksana, tetapi juga aktor utama dalam desain kebutuhan program dan anggaran.

Kedua, **Pasal 9 ayat (1)** menyebut bahwa perencanaan kebutuhan bahan baku pangan dan anggaran dilakukan dengan menghitung kebutuhan pangan berdasarkan jumlah penerima manfaat dan standar gizi harian, menyusun rencana anggaran tahunan berdasarkan indeks kemahalan wilayah, dan menentukan sumber pendanaan. Secara prinsip ini tampak wajar. Namun, masalahnya adalah Perpres tidak mengunci secara rinci standar biaya, batas kewajaran harga, struktur biaya dapur, biaya logistik, overhead, margin, ataupun benchmark nasional yang dapat diuji publik.

Ketiga, banyak detail penting justru didelegasikan lagi kepada Peraturan BGN. **Pasal 13** menyerahkan ketentuan lebih lanjut mengenai perencanaan kepada Peraturan BGN. **Pasal 18** menyerahkan pengaturan tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja KPPG serta SPPG kepada Peraturan BGN. **Pasal 20 ayat (2)** menyerahkan kerja sama tahun jamak kepada Peraturan BGN. **Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2)** memberi kewenangan kepada BGN untuk menetapkan kriteria dan prioritas lokasi pelaksanaan MBG, lalu detailnya kembali diatur dengan Peraturan BGN.

Keempat, ruang belanja digital juga terbuka luas. **Pasal 41 ayat (2)** menyebut bahwa BGN melakukan percepatan digitalisasi penyelenggaraan MBG. **Pasal 41 ayat (3)** menyebut digitalisasi itu meliputi perencanaan, pembangunan, pengembangan, dan/atau pengoperasian sistem informasi; standarisasi data; digitalisasi kepegawaian, proses bisnis, dan manajemen internal BGN; serta tugas strategis lain di bidang data dan sistem informasi. Ini dapat menjadi dasar belanja teknologi yang besar, termasuk sistem informasi, perangkat digital, integrasi data, dan infrastruktur pendukung. Masalahnya, tanpa transparansi harga dan audit teknologi, digitalisasi dapat berubah menjadi pintu masuk proyek mahal yang sulit diuji kewajarannya.

Kelima, **Pasal 43** memberi ruang bagi pemerintah daerah untuk menyediakan lahan, membangun sarana-prasarana SPPG, menyediakan peralatan masak, peralatan dapur, instalasi listrik, instalasi air, kendaraan distribusi, infrastruktur sanitasi, akses jalan, hingga dukungan lain terkait MBG. Ketentuan ini dapat berguna untuk mempercepat pelaksanaan, tetapi juga memperluas arena belanja dari pusat ke daerah. Risiko inefisiensi tidak hanya berada di APBN, tetapi juga dapat menyebar ke APBD.

Keenam, bagian pengadaan memberi ruang yang sangat kuat bagi diskresi. **Pasal 61 ayat (1)** menyebut bahwa dalam rangka percepatan MBG, Kepala BGN selaku Pengguna Anggaran dapat menetapkan paket pengadaan barang/jasa melalui penunjukan langsung. **Pasal 61 ayat (5)** bahkan menyebut Kepala BGN dapat menyesuaikan tahapan proses penunjukan langsung untuk mengatasi stagnasi penyelenggaraan MBG. Walaupun ada keterlibatan aparat pengawasan intern dalam **Pasal 61 ayat (3), ayat (6), dan ayat (7)**, pengawasan tersebut bersifat internal atau pendampingan, bukan penguncian transparansi publik sejak awal.

Ketujuh, **Pasal 62 ayat (6)** menyebut bahwa Menteri Keuangan bersama Kepala BGN dapat menyusun mekanisme khusus dalam pengelolaan keuangan untuk percepatan MBG. Ketentuan ini mempertegas bahwa MBG memiliki ruang tata kelola keuangan khusus. Dalam program besar, mekanisme khusus dapat dibutuhkan. Namun, semakin khusus mekanismenya, semakin kuat pula kebutuhan terhadap transparansi, audit independen, dan kontrol publik.

**Intinya:** BGN memiliki ruang diskresi besar karena Perpres menempatkannya sebagai perencana, pelaksana, penentu kriteria kerja sama, penentu prioritas lokasi, penggerak digitalisasi, pengguna anggaran, dan aktor yang dapat melakukan penunjukan langsung dalam kondisi percepatan. Ini bukan sekadar isu implementasi; ini adalah konsekuensi dari desain kewenangan.

### **Masalah Pokok: Regulasi Baik di Tujuan, Lemah di Guardrail**

Argumen bahwa “aturannya sudah bagus, implementasinya saja yang buruk” perlu diluruskan. Perpres memang memuat banyak prinsip baik: gizi, keamanan pangan, mutu pangan, data, pemantauan, pengawasan, dan evaluasi. Namun, tata kelola yang baik tidak cukup hanya menyebut prinsip. Regulasi harus mengunci pagar pengaman pada titik-titik rawan.

Dalam Perpres 115/2025, titik rawan itu setidaknya ada pada empat hal.

Pertama, **mitra terlalu luas, tetapi konflik kepentingan tidak dikunci**. Pasal 19 ayat (1) membuka ruang kerja sama dengan yayasan dan organisasi berbadan hukum, tetapi tidak disertai larangan eksplisit bagi afiliasi elite, pejabat, aparat, atau pihak yang memiliki hubungan dengan pengambil keputusan.

Kedua, **kriteria dan detail teknis banyak ditentukan BGN sendiri**. Pasal 19 ayat (4), Pasal 19 ayat (6), Pasal 20 ayat (2), dan Pasal 21 ayat (2) menunjukkan bahwa detail penting mengenai standar, kerja sama, dan lokasi banyak didelegasikan kepada Peraturan BGN. Ini menciptakan risiko over-delegation, yaitu ketika aturan induk tidak cukup mengunci prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Ketiga, **pengadaan langsung diberi ruang dalam skema percepatan**. Pasal 61 ayat (1) dan ayat (5) memberi kewenangan besar kepada Kepala BGN dalam penunjukan langsung dan penyesuaian tahapan. Ini adalah titik yang sangat sensitif dalam program bernilai besar.

Keempat, **akuntabilitas sosial belum menjadi kewajiban inti**. Perpres mengatur pemantauan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan, tetapi belum cukup eksplisit mewajibkan keterlibatan sekolah, orang tua, komite sekolah, komunitas lokal, petani, UMKM, dan masyarakat sipil sebagai pengawas langsung di tingkat layanan. Padahal, program makan bergizi bersentuhan langsung dengan anak dan keluarga, sehingga kontrol sosial dari bawah sangat penting. Perpres memang mengatur pemantauan dan pengawasan dalam Pasal 54 sampai Pasal 58, tetapi pelaporan utama tetap berorientasi dari Kepala BGN kepada Presiden dan koordinasi dengan Menteri Koordinator, bukan mekanisme akuntabilitas publik yang terbuka dan mudah diakses masyarakat.

## **Kesimpulan untuk Media**

MBG tidak boleh dipahami hanya sebagai persoalan dapur, menu, atau distribusi makanan. MBG adalah program fiskal raksasa yang menciptakan rantai belanja baru: pangan, dapur, bangunan, logistik, kendaraan, teknologi, data, tenaga kerja, dan pengadaan.

Karena itu, masalah tata kelola MBG tidak bisa dijawab dengan kalimat “aturannya sudah baik, lapangan saja yang bermasalah”. Beberapa pasal dalam Perpres 115/2025 memang membuka ruang diskresi yang sangat besar. Ketika mitra dapat berasal dari yayasan atau organisasi berbadan hukum tanpa klausul konflik kepentingan yang kuat, ketika BGN memegang kewenangan luas dari perencanaan hingga pengadaan, ketika penunjukan langsung dimungkinkan dalam skema percepatan, dan ketika banyak detail penting didelegasikan ke Peraturan BGN, maka risiko rente bukan hanya masalah pelaksanaan. Risiko itu sudah melekat dalam desain tata kelola.

## **Rekomendasi Perbaikan**

Pertama, revisi atau lengkapi aturan turunan Perpres dengan klausul konflik kepentingan yang tegas. Semua mitra, termasuk yayasan, ormas, koperasi, badan usaha, dan penyedia barang/jasa, wajib membuka beneficial ownership, afiliasi politik, afiliasi aparat, hubungan keluarga, dan hubungan bisnis dengan pejabat pengambil keputusan.

Kedua, seleksi mitra harus terbuka, kompetitif, dan berbasis kapasitas. Pengecualian hanya boleh dilakukan untuk daerah khusus dengan alasan tertulis yang dapat diaudit.

Ketiga, BGN perlu menerbitkan standar biaya rinci yang terbuka untuk publik: biaya bahan pangan, distribusi, dapur, tenaga kerja, overhead, digitalisasi, peralatan, dan sarana-prasarana.

Keempat, penunjukan langsung berdasarkan Pasal 61 harus dibatasi secara ketat, diumumkan ke publik, disertai alasan tertulis, nilai kontrak, nama penyedia, pemilik manfaat, lokasi kegiatan, dan hasil audit.

Kelima, akuntabilitas sosial harus diwajibkan. Sekolah, orang tua, komite sekolah, pemerintah desa, petani lokal, UMKM, dan komunitas penerima manfaat harus menjadi bagian dari sistem pengawasan, bukan hanya objek program.