

Kegagalan Akuntabilitas Hibrida Dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG): Analisis Hukum, Tata Kelola, dan Risiko Keuangan Negara Dalam Pola Bantuan Pemerintah Berbasis Yayasan

Ahmad Zakiyuddin¹, Firman Alamsyah Taufik Robbi², Dina³

¹ Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Langlangbuana, Bandung, Indonesia

² Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Langlangbuana, Bandung, Indonesia

³ Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Al-Ghifari, Bandung, Indonesia

¹ zakiunla77@gmail.com

² firmanalamsyah0601@gmail.com

ABSTRACT

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan kebijakan strategis pemerintah dalam pemenuhan hak gizi masyarakat yang dilaksanakan melalui skema Bantuan Pemerintah (Banper). Dalam implementasinya, terjadi konstruksi tata kelola hibrida di mana yayasan bertindak sebagai penerima formal bantuan, sedangkan pengendalian operasional dan keputusan faktual berada pada Aparatur Sipil Negara (ASN) Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) Badan Gizi Nasional (BGN). Penelitian ini bertujuan menganalisis disonansi antara pertanggungjawaban formal dan pengendalian faktual dalam perspektif hukum administrasi negara, hukum keuangan negara, dan manajemen risiko sektor publik. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan *risk governance* berdasarkan COSO ERM 2017. Hasil penelitian menunjukkan adanya *formal beneficiary-factual controller dichotomy* yang menimbulkan *accountability gap*, maladministrasi, konflik kepentingan, dan risiko kerugian keuangan negara. Konsentrasi fungsi pengadaan, pembayaran, dan pelaporan pada pengendali faktual meningkatkan kerentanan terhadap fraud sektor publik. Artikel ini mengembangkan *Hybrid Accountability Failure Model* yang menegaskan bahwa akuntabilitas publik harus mengikuti pengendalian efektif, bukan sekadar status formal. Implikasi terhadap prinsip *good governance* meliputi pelemahan transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan partisipasi. Rekomendasi meliputi pemisahan fungsi, delegasi kewenangan tertulis, digitalisasi *audit trail*, dan pengawasan berbasis risiko. Temuan ini berkontribusi pada pengembangan studi tata kelola publik dan mitigasi korupsi dalam program kesejahteraan sosial berbasis kemitraan.

Article History

Received : 02/01/2026

Revised : 21/04/2026

Accepted : 26/05/2026

Keywords: *Makan Bergizi Gratis, bantuan pemerintah, akuntabilitas hibrida, maladministrasi, tata kelola publik, keuangan negara, COSO ERM*

Available Online:



This is an open access article licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](#)

1. PENDAHULUAN

Transformasi negara kesejahteraan modern mendorong berkembangnya model tata kelola kolaboratif dalam penyelenggaraan program sosial negara. Pemerintah tidak lagi bekerja secara tunggal, melainkan melibatkan yayasan, organisasi masyarakat sipil, badan semi-negara, dan aktor non-pemerintah dalam pelaksanaan program publik. Fenomena ini dikenal sebagai *hybrid governance* atau tata kelola hibrida, yaitu perpaduan antara otoritas negara dan entitas privat dalam pengelolaan pelayanan publik (Osborne, 2010).

Dalam konteks Indonesia, Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan salah satu kebijakan strategis nasional yang dirancang untuk meningkatkan kualitas gizi masyarakat sekaligus memperkuat pembangunan sumber daya manusia. Program ini dijalankan melalui mekanisme Bantuan Pemerintah (Banper) dengan pola penyaluran dana kepada yayasan sebagai penerima formal, sedangkan operasional faktual dikendalikan oleh ASN Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) Badan Gizi Nasional (BGN).

Konstruksi tersebut memunculkan persoalan mendasar dalam hukum administrasi dan tata kelola keuangan negara, yakni terjadinya pemisahan antara pihak yang secara formal menerima dan mempertanggungjawabkan dana dengan pihak yang secara nyata mengendalikan keputusan, operasional, dan manfaat ekonomi program. Dalam praktik tata kelola publik modern, kondisi demikian menciptakan *accountability gap* yang berpotensi menimbulkan maladministrasi, konflik kepentingan, penyalahgunaan kewenangan, serta risiko korupsi administratif (Bovens, 2007).

Permasalahan utama artikel ini adalah bagaimana implikasi hukum dan tata kelola dari model bantuan pemerintah yang memisahkan penerima formal dengan pengendali faktual dalam Program MBG. Artikel ini juga mengkaji bagaimana risiko kelembagaan tersebut dapat memengaruhi prinsip akuntabilitas publik dan pengelolaan keuangan negara.

Berbeda dari penelitian sebelumnya yang lebih menitikberatkan pada efektivitas bantuan sosial atau pengawasan keuangan negara secara umum, artikel ini menawarkan kebaruan konseptual berupa *Hybrid Accountability Failure Model*, yaitu model analitis yang menjelaskan kegagalan akuntabilitas akibat ketidaksesuaian antara *legal beneficiary* dan *factual controller* dalam program bantuan pemerintah berbasis kemitraan.

2. TINJAUAN LITERATUR DAN KERANGKA TEORITIS

2.1 Hybrid Governance dan Masalah Principal-Agent

Konsep *hybrid governance* menjelaskan adanya kolaborasi antara negara dan entitas non-negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut Osborne (2010), tata kelola hibrida muncul akibat keterbatasan kapasitas birokrasi negara dalam menghadapi kompleksitas pelayanan publik modern. Namun, Hodge dan Greve (2007) mengingatkan bahwa kolaborasi negara-swasta rentan terhadap masalah *principal-agent*, di mana agen yang memiliki informasi dan pengendalian faktual dapat menyimpang dari kepentingan principal.

2.2 Doktrin Pengendalian Faktual dan Accountability Gap

Schwarze (2006) mengembangkan *factual control doctrine*, yaitu prinsip bahwa tanggung jawab administratif harus mengikuti penguasaan nyata atas keputusan dan sumber daya publik. Dalam konteks bantuan pemerintah, pengendalian dana publik tidak dapat dipisahkan dari tanggung jawab hukum. Bovens (2007) menyebut ketidakselarasan ini sebagai *accountability gap*, yaitu kondisi ketika mekanisme akuntabilitas formal tidak mampu menjangkau pengendali aktual.

2.3 Tata Kelola Risiko dan Fraud dalam Sektor Publik

Kerangka COSO ERM (2017) dan *Fraud Risk Management Guide* ACFE (2024) menegaskan bahwa kelemahan pemisahan fungsi merupakan faktor utama terjadinya fraud sektor publik. Risiko meningkat ketika pihak yang mengendalikan pengadaan, pembayaran, dan verifikasi berada dalam struktur pengawasan yang sama. Dalam konteks MBG, risiko tersebut diperkuat oleh pengendalian rekening, pemilihan supplier, otorisasi pembayaran, dan penyusunan laporan pertanggungjawaban yang terkonsentrasi pada pengendali operasional.

3. Kerangka Teoretis

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan tiga pendekatan: pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan tata kelola risiko (*risk governance approach*).

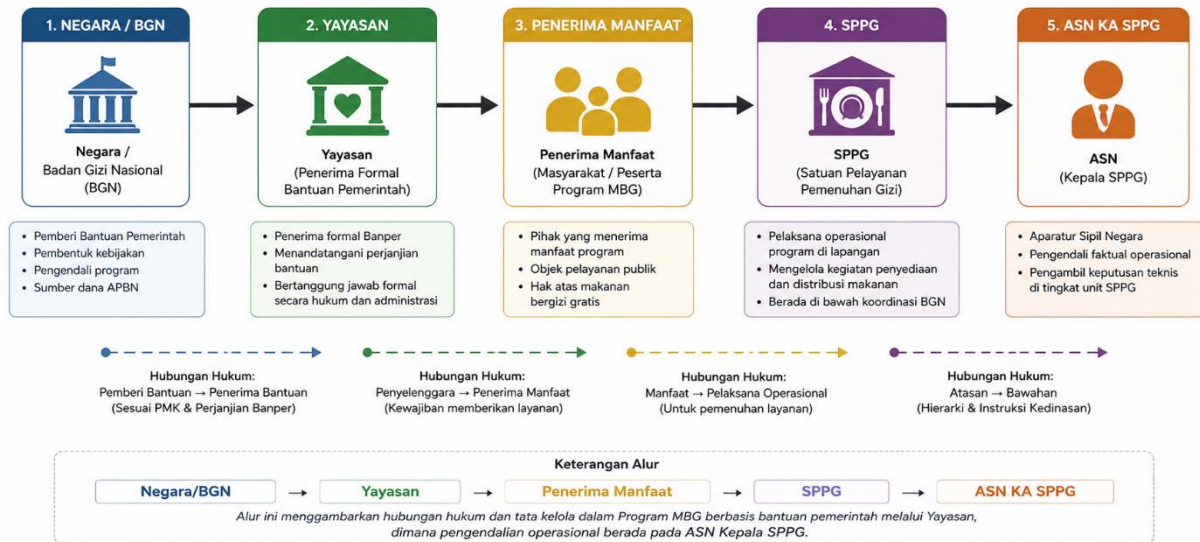
Sumber data primer meliputi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.07/2020 tentang Bantuan Pemerintah.

Analisis dilakukan melalui identifikasi norma, konstruksi hubungan hukum, analisis kesenjangan akuntabilitas, serta pemetaan risiko kelembagaan menggunakan kerangka COSO ERM 2017. Teknik analisis yang digunakan adalah *legal reasoning*, *doctrinal analysis*, dan *gap analysis*.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Formal Beneficiary–Factual Controller Dichotomy

Struktur hubungan hukum MBG mengikuti alur:



Gambar 1. Alur Hubungan Hukum MBG

Secara formal, yayasan merupakan penerima bantuan dan pemegang rekening Virtual Account. Namun secara substantif, ASN KA SPPG mengendalikan operasional lapangan, pemilihan supplier, distribusi, verifikasi, dan penyusunan laporan pertanggungjawaban.

Fenomena ini menghasilkan *formal beneficiary–factual controller dichotomy*, yaitu ketidaksesuaian antara penerima hukum dengan pengendali aktual sumber daya negara. Dalam perspektif hukum administrasi, kondisi tersebut menciptakan *administrative liability asymmetry*, yaitu distribusi tanggung jawab yang tidak seimbang antara pihak formal dan pihak pengendali nyata. Ketidakselarasan ini melanggar prinsip pemisahan fungsi dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

4.2 Pemetaan Risiko Tata Kelola MBG

Berdasarkan analisis COSO ERM 2017, terdapat beberapa risiko utama dalam tata kelola MBG yang saling berkaitan dan tergolong tinggi. Risiko pertama adalah pengendalian rekening oleh ASN, di mana yayasan hanya berfungsi sebagai formalitas sementara akses dan pengelolaan rekening sebenarnya berada pada pengendali operasional. Kondisi ini membuka peluang terjadinya maladministrasi dan menjadi temuan berulang dalam pemeriksaan BPK maupun BPKP.

Risiko kedua menyangkut konflik kepentingan dalam pengadaan barang dan jasa. Ketika ASN yang memiliki kewenangan operasional juga menentukan supplier, maka potensi terjadinya mark up, kickback, dan pengadaan pada pihak afiliasi meningkat. Hal ini secara langsung berdampak pada kerugian keuangan negara dan melemahkan prinsip persaingan usaha yang sehat.

Ketiga, lemahnya pemisahan fungsi menjadi faktor kritis yang memperbesar peluang fraud. Pada praktiknya, ASN sering merangkap sebagai pelaksana, otorisator, sekaligus pelapor. Konsentrasi kewenangan ini mempermudah terjadinya invoice fiktif, *double billing*, dan manipulasi data distribusi tanpa mekanisme check and balance yang efektif.

Keempat, terjadi distorsi pertanggungjawaban karena laporan keuangan dan pertanggungjawaban disusun oleh pengendali faktual, namun ditandatangani oleh yayasan sebagai penerima formal. Situasi ini menimbulkan tanggung renteng antara yayasan dan ASN, sekaligus meningkatkan risiko sanksi administratif bagi pihak yang secara hukum terdaftar sebagai penerima bantuan.

Kelima, risiko gugatan perdata dapat muncul apabila terjadi kegagalan distribusi atau mutu makanan yang tidak sesuai standar. Dalam konteks hukum perdata, yayasan sebagai pihak yang menandatangani perjanjian kerja sama akan menjadi pihak yang pertama kali digugat, meskipun secara faktual pengendalian operasional berada pada pihak lain.

Keenam, seluruh rangkaian risiko di atas berpotensi berkembang menjadi tindak pidana korupsi apabila unsur penyalahgunaan wewenang dan niat menguntungkan diri sendiri atau orang lain terpenuhi. Tindakan seperti pengadaan fiktif, pengondisian lelang, dan manipulasi laporan dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

4.3 Implikasi terhadap Prinsip *Good Governance*

Model hibrida MBG menggerus empat prinsip utama *good governance* menurut OECD (2021). Pertama, prinsip transparansi melemah karena konsentrasi pengendalian pada ASN mengurangi visibilitas publik terhadap proses pengadaan dan distribusi. Masyarakat tidak dapat menelusuri alur dana dan barang secara efektif sehingga fungsi kontrol sosial menjadi tidak berjalan.

Kedua, prinsip akuntabilitas terganggu karena akuntabilitas formal pada yayasan tidak sejalan dengan pengendalian faktual. Akibatnya, ketika terjadi penyimpangan, terjadi *blame-shifting* antara yayasan dan ASN yang menyulitkan penegakan tanggung jawab hukum.

Ketiga, efektivitas program menurun akibat lemahnya pengendalian internal. Tanpa mekanisme pemisahan fungsi dan pengawasan yang independen, kualitas dan ketepatan distribusi bantuan tidak dapat dijamin, sehingga risiko makanan tidak layak konsumsi meningkat.

Keempat, prinsip partisipasi publik tidak terpenuhi karena masyarakat dan penerima manfaat tidak memiliki saluran pengawasan yang efektif. Struktur tanggung jawab yang kabur membuat masyarakat tidak mengetahui kepada siapa pengaduan dan pengawasan harus ditujukan.

4.4 Implikasi Hukum Pidana dan Administratif

Dalam perspektif hukum pidana korupsi, penyalahgunaan wewenang oleh ASN dapat memenuhi unsur Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Unsur *actus reus* dapat berupa manipulasi pengadaan, pengondisian supplier, pengendalian pembayaran, atau distribusi fiktif. Sedangkan *mens rea* tercermin dari kesadaran penguasaan kewenangan, penyimpangan prosedur, serta keuntungan ekonomi yang diperoleh. Yayasan sebagai badan hukum juga berpotensi dimintai pertanggungjawaban korporasi apabila secara sadar menjadi instrumen administratif untuk menutupi pengendalian faktual pihak lain.

4.5 Rekonstruksi Model Akuntabilitas: *Hybrid Accountability Failure Model*

Artikel ini mengajukan *Hybrid Accountability Failure Model* sebagai konstruksi teoritis baru. Model ini menjelaskan bahwa kegagalan tata kelola bantuan pemerintah terjadi ketika penerima formal berbeda dengan pengendali faktual, fungsi pengawasan tidak independen, pengendalian keuangan terpusat, dan pertanggungjawaban hanya berbasis dokumen formal.

Dalam model ini, akuntabilitas publik harus direkonstruksi berdasarkan pengendalian efektif, penguasaan manfaat ekonomi, kewenangan operasional, dan kapasitas pengambilan keputusan. Prinsip yang digunakan adalah *follow the function, not merely the form*.

4.6 Rekomendasi Mitigasi dan Reformasi Tata Kelola

Untuk mengurangi risiko kelembagaan MBG, penelitian ini merekomendasikan pemisahan fungsi secara tegas antara pihak yang melaksanakan, mengotorisasi, dan melaporkan. ASN tidak boleh menjadi pengendali operasional, pemegang rekening, sekaligus otorisator pembayaran. Fungsi *maker*, *checker*, dan *approver* harus dipisahkan untuk menciptakan sistem checks and balances.

Selain itu, seluruh hubungan antara yayasan dan ASN harus memiliki dasar kontraktual, administratif, dan regulatif yang jelas melalui Perjanjian Kerja Sama dan Surat Keputusan Delegasi. Tanpa dasar hukum yang eksplisit, hubungan kerja menjadi kabur dan rawan penyalahgunaan.

Digitalisasi audit trail juga menjadi kebutuhan mendesak. Seluruh rantai distribusi harus terdokumentasi melalui e-procurement, invoice digital, GPS distribution tracking, dan sistem verifikasi elektronik. Teknologi ini dapat meningkatkan keterlacakan dan mengurangi peluang manipulasi data.

Pengawasan berbasis risiko perlu diperkuat oleh Inspektorat BGN dan APIP melalui *fraud risk mapping*, deteksi *red flag*, dan *continuous auditing* pada titik kritis program. Pendekatan ini lebih efektif dibandingkan audit berbasis kepatuhan formal yang sering gagal menangkap penyimpangan substantif.

Terakhir, diperlukan amendemen Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.07/2020 untuk melarang ASN mengendalikan rekening penerima Bantuan Pemerintah. Revisi regulasi ini penting agar norma hukum selaras dengan praktik tata kelola yang baik.

5. KESIMPULAN

Program MBG menunjukkan kompleksitas tata kelola bantuan pemerintah modern yang melibatkan struktur hibrida antara negara dan entitas non-negara. Penelitian ini menemukan adanya *formal beneficiary–factual controller dichotomy* yang menghasilkan kegagalan akuntabilitas administratif dan meningkatkan risiko keuangan negara.

Model tata kelola tersebut berpotensi memunculkan maladministrasi, konflik kepentingan, fraud sektor publik, tanggung renteng keuangan negara, dan tindak pidana korupsi. Artikel ini menawarkan *Hybrid Accountability Failure Model* sebagai kontribusi teoritis dalam studi administrasi publik dan tata kelola bantuan pemerintah. Model tersebut menegaskan bahwa akuntabilitas publik harus mengikuti pengendalian faktual, bukan sekadar status formal administratif.

PeneLitian lanjutan disarankan untuk melakukan studi empiris terhadap efektivitas pengendalian internal pada pilot project MBG dan mengukur dampaknya terhadap akuntabilitas keuangan negara.

6. REFERENCES

- ACFE. (2024). *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations* . Austin: Association of Certified Fraud Examiners.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* , 13(4), 447–468.
- COSO. (2017). *Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance* . New York: AICPA.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review* , 67(3), 545–558.
- INTOSAI. (2019). *Principles of Transparency and Accountability* . Vienna: International Organization of Supreme Audit Institutions.
- OECD. (2021). *Government at a Glance 2021* . Paris: OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* . London: Routledge.
- Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara* . Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara* . Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan* . Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2008). *Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah* . Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.07/2020 tentang Bantuan Pemerintah* . Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Schwarze, J. (2006). *European Administrative Law* . London: Sweet & Maxwell.
- World Bank. (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption* . Washington DC: World Bank..