

# Analisis Instrumen Fiskal Daerah pada Program Makan Bergizi Gratis

Perspektif Desentralisasi Fiskal, Ekonomi Regional, dan Analisis Kebijakan Publik

**Posisi kunci: dukung tujuan MBG, perbaiki desain agar APBN efisien, aman, tepat sasaran, dan menggerakkan ekonomi lokal.**

Bambang Juanda  
Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB University

# Tiga Pesan Utama untuk Bappenas

PBJT adalah pintu masuk; isu besarnya adalah efektivitas belanja APBN dan tata kelola MBG.

## 1 MBG adalah investasi modal manusia

Bukan sekadar belanja makan; harus aman, bergizi, tepat sasaran, dan benar-benar dimakan.

## 2 PBJT jangan menggerus manfaat

Fiscal circulation APBN → PAD bisa menjadi inefisiensi jika mengurangi nilai gizi atau menaikkan biaya.

## 3 Desain terbaik: standar pusat, operasi lokal

Pusat mengunci standar; daerah memverifikasi; sekolah/komunitas menjalankan layanan dan mengawasi hasil.

**Kesimpulan awal: PAD daerah penting, tetapi tidak boleh diperoleh dengan mengurangi nilai manfaat program makan anak.**

# Alur Paparan

Dari kerangka kebijakan → analisis instrumen fiskal → desain perbaikan.



**10 butir permintaan Bappenas dipetakan ke empat blok besar di atas.**

Public expenditure & produktivitas regional  
PBJT, fiscal circulation, leakage, dan trade-off PAD  
Dampak kewilayahan, kelembagaan pusat-daerah, dan political acceptability  
Mekanisme fiskal optimal untuk keberlanjutan MBG

# Framing yang Perlu Diluruskan

Pertanyaan legal PBJT perlu dinaikkan menjadi pertanyaan value for money.

DUA CARA MEMBACA ISU PBJT-MBG

**Framing sempit**  
**“Apakah transaksi MBG dapat dikenakan PBJT?”**



**Framing kebijakan**  
**“Apakah PBJT membuat belanja APBN lebih efektif, atau justru mengurangi manfaat anak?”**

**Analisis harus melihat substansi:**

Sumber dana: APBN

Tujuan: pelayanan publik

Penerima: anak/kelompok sasaran

Output: makanan aman & bergizi

Risiko: biaya tambahan/leakage

# MBG sebagai Public Expenditure

Belanja publik bernilai tinggi hanya berarti jika berubah menjadi outcome, bukan hanya output.



## Syarat investasi modal manusia:

- Tepat sasaran: miskin/rentan, stunting tinggi, rawan pangan
- Aman dan bergizi: standar mutu mendekati zero tolerance
- Benar-benar dimakan: ukur cost per eaten meal
- Dampak lokal: belanja berputar ke petani & UMKM

# Masalah Tata Kelola: Bukan Sekadar Implementasi

Tujuan baik membutuhkan desain kelembagaan yang membatasi penyalahgunaan kewenangan.

## Risiko dalam desain saat ini

- Kewenangan BGN sangat luas dari hulu ke hilir
- Mitra dan kerja sama dibuka luas
- Penunjukan langsung & mekanisme keuangan khusus
- Detail teknis banyak didelegasikan
- Akuntabilitas sosial belum menjadi inti

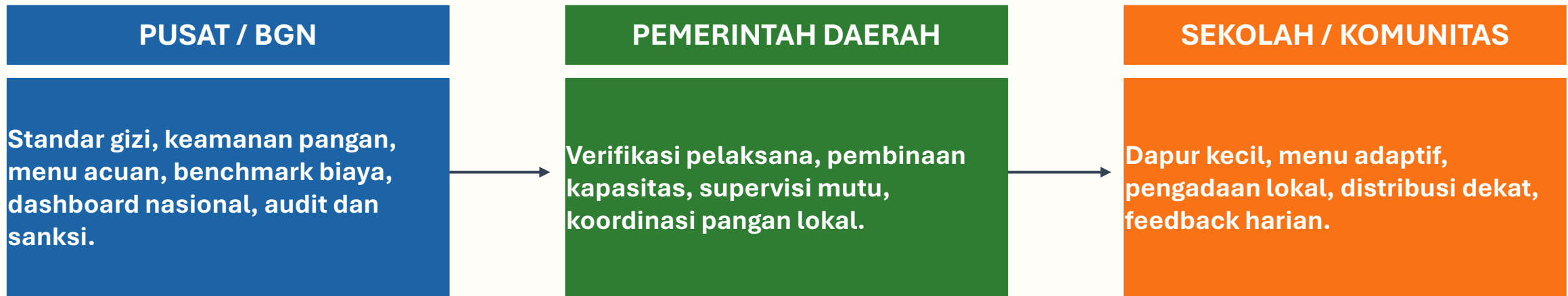
## Konsekuensi bila tidak diperbaiki

- Biaya sulit diuji kewajarannya
- Mutu makanan tidak konsisten
- Food waste dan keluhan tidak terpantau
- Manfaat ekonomi lokal bocor
- Legitimasi publik melemah

**Kalimat kunci: aturan yang baik bukan hanya memberi kewenangan, tetapi juga membatasi penyalahgunaan kewenangan.**

# Tesis Tata Kelola: Sentralisasi Standar, Desentralisasi Operasional

Bukan desentralisasi penuh; ini pembagian fungsi agar standar kuat dan delivery adaptif.



**Prinsip desain: pusat mengunci standar • lokal menjalankan layanan • publik mengawasi hasil.**

# Dapur Besar vs Sekolah/Komunitas

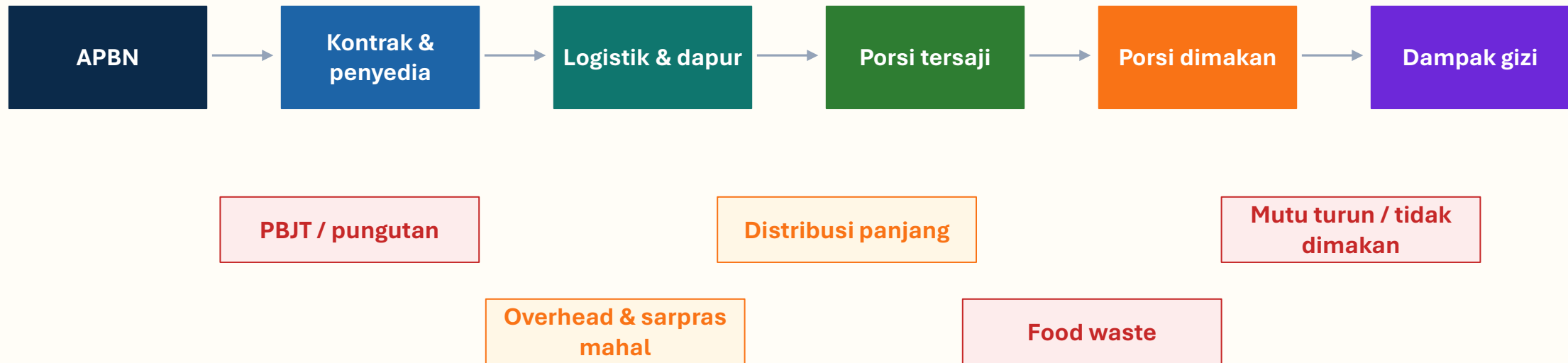
Efisiensi skala di atas kertas belum tentu efisien secara sosial dan regional.

Indikator	Sentralisasi SPPG	Sekolah/Komunitas
Kapasitas produksi	2.000–3.000 porsi	±500–700 porsi
Waktu masak	Malam–dini hari	2–3 jam sebelum makan
Rantai pasok	Panjang, lintas wilayah	Pendek, berbasis lokal
Mutu & risiko	Rentan turun / keracunan	Lebih segar & mudah diawasi
Dampak ekonomi lokal	Lebih mudah bocor keluar wilayah	Petani, UMKM, koperasi lokal bergerak
Akuntabilitas sosial	Jauh dari penerima manfaat	Dekat: sekolah, guru, orang tua, komunitas

**Inti kebijakan: kecilkan risiko operasional, perpendek rantai pasok, perkuat akuntabilitas lokal.**

# Di Mana Nilai Manfaat MBG Bisa Hilang?

Economic leakage bukan hanya pajak; juga rantai pasok, overhead, mark-up, dan food waste.



**Indikator inti bukan hanya cost per meal produced, tetapi cost per eaten meal.**

# PBJT atas MBG: Legal Bisa, Kebijakan Belum Tentu Tepat

Substansi MBG berbeda dari transaksi komersial biasa.

## Bentuk Transaksi

Objek makanan/minuman dapat masuk PBJT  
Ada pembayaran ke vendor/SPPG  
Secara bentuk menyerupai jasa boga/katering



## Substansi Kebijakan

Sumber dana 100% APBN  
Penerima manfaat tidak membayar  
Tujuan: pelayanan publik & modal manusia

**Rekomendasi posisi: transaksi inti MBG sebagai belanja publik khusus → pengecualian PBJT atau tarif nol secara nasional.**

# Fiscal Circulation: APBN → PAD

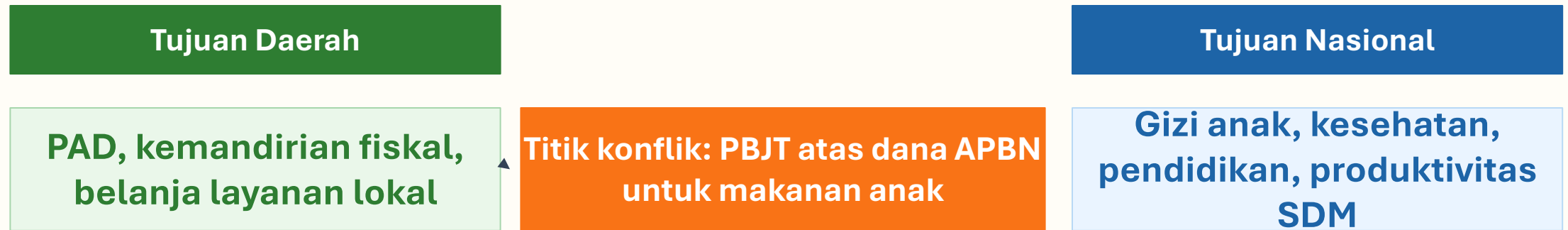
Uang tetap di sektor publik, tetapi manfaat program bisa berkurang.



**Masalah: APBN keluar, sebagian kembali sebagai PAD, tetapi anak tidak otomatis memperoleh tambahan gizi.**

# Trade-Off: PAD Daerah vs Tujuan Nasional

Optimalisasi PAD sah, tetapi jangan mengorbankan gizi anak dan efektivitas APBN.



Prinsip yang diusulkan

**PAD sebaiknya tumbuh dari ekonomi lokal yang bergerak karena MBG — bukan dari memajaki langsung dana makan anak.**

# Dampak Fiskal dan Kewilayahan

Tanpa norma nasional, PBJT-MBG dapat menghasilkan ketimpangan manfaat fiskal antar daerah.

**Daerah ekonomi kuat**

**vendor formal, basis pajak besar, administrasi kuat**

**PAD tambahan lebih mudah terkumpul**

**Daerah 3T / miskin**

**basis ekonomi kecil, kapasitas administrasi terbatas**

**PAD kecil, kebutuhan gizi sering lebih tinggi**

**Implikasi: program nasional untuk pemerataan berisiko menghasilkan manfaat fiskal yang tidak merata.**

# Ekonomi Kelembagaan: Co-Production of Public Service

MBG lintas kewenangan; bukan sentralisasi penuh dan bukan desentralisasi penuh.

**Pusat / BGN**

standar, pendanaan, sistem data, audit nasional, sanksi

**Pemda**

verifikasi pelaksana, supervisi mutu, pangan lokal, penyelesaian masalah

**Sekolah/Komunitas**

dapur kecil, pencatatan konsumsi, pengaduan, kontrol sosial harian

**Publik/Orang Tua**

pengawasan sosial, feedback, legitimasi program

**Masalah kelembagaan bukan “siapa berkuasa”, tetapi bagaimana insentif dan akuntabilitas dibagi agar layanan sampai ke anak.**

# Opsi Kebijakan PBJT-MBG

Pilih instrumen yang menjaga manfaat gizi dan tetap memberi insentif kepada daerah.

Opsi	Kelebihan	Kelemahan	Catatan
Pengecualian PBJT	Jelas & efisien	PAD potensial hilang	Terkuat untuk transaksi inti
Tarif nol	Tercatat tanpa beban	Butuh norma nasional	Alternatif kompromi
Kompensasi fiskal	Daerah tetap punya insentif	Butuh indikator kinerja	Dikaitkan mutu & local sourcing
Earmarking PBJT	Penerimaan kembali ke program	Rumit & sensitif secara publik	Hanya jika pajak tetap dipungut
Regulasi nasional	Seragam antar daerah	Butuh koordinasi K/L	Hindari fragmentasi Perda

**Rekomendasi: pengecualian/tarif nol untuk transaksi inti MBG + insentif fiskal berbasis kinerja bagi daerah.**

# Mekanisme Fiskal yang Disarankan

Tidak ada beban fiskal ganda; daerah tetap diberi insentif untuk mendukung kualitas program.

## 1 Transaksi inti MBG

Pengecualian PBJT / tarif nol

## 2 Peran daerah

Verifikasi, pengawasan mutu, koordinasi pangan lokal

## 3 Insentif fiskal

Performance-based grant, bukan pungutan atas makanan anak

## 4 Dashboard

Unit cost, mutu, keluhan, food waste, local sourcing

**Prinsip: daerah memperoleh dukungan karena kinerja menjaga mutu dan dampak lokal — bukan karena memajaki APBN untuk makanan anak.**

# Dashboard Value for Money

Monitoring tidak boleh hanya administratif; harus mengukur manfaat yang benar-benar sampai.

## Cost per eaten meal

biaya per porsi yang benar-benar dimakan

## Food waste rate

porsi tersisa/terbuang per sekolah

## Local sourcing share

proporsi belanja ke petani/UMKM lokal

## Rasio bahan pangan/overhead

porsi dana yang menjadi makanan

## Complaint resolution

keluhan selesai  $\leq 24$  jam

## Beneficial ownership

pemilik manfaat penyedia terbuka

**Standar keamanan pangan: indikator agregat tidak cukup; perlu early warning system dan prinsip mendekati zero tolerance.**

# Targeting dan Evaluasi Dampak

Dalam keterbatasan fiskal, setiap rupiah APBN harus memberi dampak sosial tertinggi.

## Prioritas penerima manfaat

Anak dari keluarga miskin/rentan  
Wilayah stunting tinggi  
Daerah rawan pangan dan 3T  
Kelompok dengan kebutuhan gizi mendesak

## Metode evaluasi

Quasi-experiment / RCT pada pilot  
Susenas dan FIES  
Survei kepuasan siswa/orang tua  
Indikator mutu & gizi berkala

**Evaluasi dampak harus membandingkan model: SPPG besar vs sekolah/komunitas, dengan indikator biaya, mutu, keamanan pangan, food waste, dan dampak lokal.**

# Political Acceptability: Jangan Terlihat sebagai “Pajak atas Makanan Anak”

Legitimasi publik adalah syarat keberlanjutan MBG.

## Risiko persepsi publik

PBJT dipersepsikan sebagai pajak atas program makan anak  
Dugaan mark-up/konflik kepentingan memperburuk kepercayaan  
Kasus keracunan/food waste melemahkan legitimasi

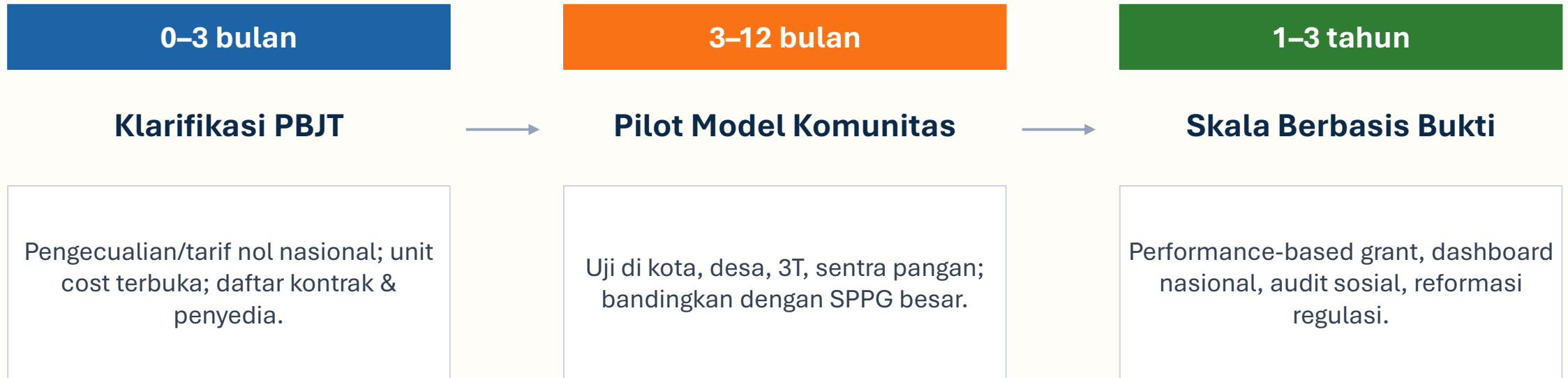
## Narasi kebijakan yang lebih tepat

Dana APBN harus sampai menjadi makanan aman & bergizi  
Ekonomi lokal bergerak melalui local sourcing  
PAD tumbuh dari ekonomi lokal, bukan dari dana makan anak

**Kebijakan yang paling dapat diterima publik: transparan, tidak dikuasai rente, aman bagi anak, dan memberi manfaat bagi petani/UMKM lokal.**

# Roadmap Perbaikan Kebijakan

Langkah bertahap untuk menjaga standar nasional sekaligus memperkuat dampak lokal.



**Jangan langsung menyeragamkan desain nasional; perlu pembelajaran berbasis data sebelum scale-up.**

# Penutup: Menjaga Manfaat Publik

MBG harus menjadi program gizi, pembangunan manusia, dan ekonomi lokal — bukan arena beban fiskal ganda atau rente.

- 1 **Pengecualian/tarif nol PBJT untuk transaksi inti MBG**
- 2 **Insentif daerah berbasis kinerja: mutu, local sourcing, food waste rendah**
- 3 **Sentralisasi standar + desentralisasi operasional berbasis sekolah/komunitas**
- 4 **Dashboard value for money + audit independen dan audit sosial**

---

*“Pusat mengunci standar; lokal menjalankan layanan; publik mengawasi hasil.”*