



MANAJEMEN ISU PUBLIK RELASI PEMERINTAHAN PADA PROGRAM MAKAN BERGIZI GRATIS: ANALISIS TEORI *EXCELLENCE* TERHADAP RESPONS PEMERINTAH ATAS PEMBERITAAN KERACUNAN SISWA

Anggita Yulinda^{1*}, Ananta Wiguna Alrikip², & Mulharnetti Syas³

¹²³ Program Studi Program Studi Magister Ilmu Komunikasi Universitas Paramadina

*e-Mail: anggita.yulinda@students.paramadina.ac.id

Submit Tgl: 30-Juni-2026

Diterima Tgl: 07-Juli-2026

Diterbitkan Tgl: 11-Juli-2026

Abstrak: Peningkatan atensi publik terhadap Program Makan Bergizi Gratis menjadi alasan kuat penelitian ini dilakukan, terlebih setelah muncul pemberitaan mengenai dugaan keracunan siswa di beberapa daerah. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa program pemerintah berskala nasional tidak cukup dinilai dari efektivitas teknis distribusi makanan, tetapi juga dari tata kelola komunikasi publik yang responsif, transparan, dialogis, dan kooperatif. Penelitian ini bertujuan menganalisis manajemen isu publik relasi pemerintahan dalam merespons pemberitaan keracunan siswa pada Program Makan Bergizi Gratis dengan menggunakan Teori *Excellence*. Penelitian berlandaskan pada lima dimensi analitis, yaitu komunikasi dua arah simetris, posisi humas dalam proses pengambilan keputusan, pemindaian lingkungan, identifikasi publik strategis, serta kemampuan pemerintah mengelola isu sebelum berkembang menjadi krisis kepercayaan publik. Pendekatan penelitian menggunakan kualitatif dengan deskriptif analisis. Data dikumpulkan melalui studi dokumentasi terhadap pemberitaan media online, rilis resmi pemerintah, dokumen kebijakan, dan pernyataan publik lembaga terkait. Analisis data dilakukan melalui kondensasi data, penyajian data, interpretasi tematik, dan penarikan kesimpulan, sedangkan keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan metode. Hasil analisis menunjukkan bahwa respons pemerintah telah memperlihatkan sejumlah unsur manajemen isu, seperti standardisasi pelaporan, sertifikasi keamanan pangan, pembentukan gugus cepat tanggap, pengetatan inspeksi, dan komitmen pembenahan. Namun, dari perspektif *Excellence*, respons tersebut masih perlu diperkuat agar tidak berhenti pada klarifikasi satu arah, melainkan berkembang menjadi mekanisme dialogis yang membawa suara siswa, orang tua, sekolah, tenaga kesehatan, media, dan masyarakat digital ke dalam ruang pengambilan keputusan. Kontribusi artikel ini adalah menawarkan model evaluatif publik relasi pemerintahan yang lebih etis, partisipatif, dan berorientasi pada pemulihan kepercayaan publik dalam pelaksanaan program strategis nasional.

Kata Kunci: Komunikasi Dua Arah Simetris, Manajemen Isu, Program Makan Bergizi Gratis, Publik Relasi Pemerintahan, Teori Excellence

Abstract: The growing public attention toward Indonesia's Free Nutritious Meal Program has become an important communication issue, particularly after media coverage of alleged student food poisoning in several regions. This situation indicates that a large-scale government program cannot be assessed only through technical effectiveness, but also through responsive, transparent, dialogic, and cooperative public communication governance. This article analyzes public issue management in government public relations in response to news coverage of student food poisoning in the Free Nutritious Meal Program using Excellence Theory. The analysis focuses on two-way symmetrical communication, the strategic position of government public

relations in decision making, environmental scanning, strategic public identification, and the government's capacity to manage issues before they escalate into a crisis of public trust. This study applies a qualitative instrumental case study design based on documentation of online news, official government releases, policy documents, and institutional public statements. The findings indicate that the government has demonstrated elements of issue management through reporting standardization, food safety certification, rapid response mechanisms, tighter inspection, and public commitments to reform. Nevertheless, from the Excellence perspective, these responses need to be strengthened beyond one-way clarification toward dialogic mechanisms that incorporate the voices of students, parents, schools, health workers, journalists, and digital publics into decision-making processes. The article contributes an evaluative model of ethical, participatory, and trust-oriented government public relations for strategic public policy communication.

Keywords: *Excellence Theory, Government Public Relations, Issue Management, Two-Way Symmetrical Communication, Free Nutritious Meal Program, Risk Communication*

Cara mengutip Yulinda, A., Alrikip, A. W., & Syas, M. (2026). Manajemen Isu Publik Relasi Pemerintahan pada Program Makan Bergizi Gratis: Analisis Teori Excellence terhadap Respons Pemerintah Atas Pemberitaan Keracunan Siswa. *Surplus: Jurnal Ekonomi Dan Bisnis*, 5(1), 401–414. <https://doi.org/10.71456/sur.v5i1.2201>

PENDAHULUAN

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan salah satu kebijakan strategis pemerintah Indonesia yang dirancang untuk meningkatkan status gizi masyarakat sekaligus memperkuat kualitas sumber daya manusia melalui penyediaan makanan bergizi bagi kelompok rentan, khususnya peserta didik, ibu hamil, ibu menyusui, balita, dan lansia. Program ini tidak hanya memiliki dimensi kesehatan, tetapi juga berkaitan dengan pendidikan, perlindungan sosial, pembangunan ekonomi, dan komunikasi pemerintahan. Dalam perspektif kebijakan publik, keberhasilan MBG tidak hanya diukur berdasarkan jumlah penerima manfaat, kapasitas distribusi, atau cakupan layanan, melainkan juga dari kemampuan pemerintah membangun kepercayaan publik, menjamin keamanan pangan, serta mengelola komunikasi secara transparan selama proses implementasi. Pada kebijakan berskala nasional, komunikasi pemerintah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tata kelola kebijakan karena persepsi publik terhadap kualitas implementasi akan memengaruhi legitimasi program secara keseluruhan (Grunig & Dozier, 2002; Hollenczer et al., 2023).

Fenomena implementasi MBG mengalami perhatian luas setelah munculnya pemberitaan mengenai dugaan keracunan makanan yang dialami sejumlah siswa di berbagai daerah sepanjang tahun 2025. Peristiwa tersebut menggeser narasi publik dari keberhasilan program pemenuhan gizi menuju isu keamanan pangan, keselamatan peserta didik, serta akuntabilitas pemerintah. Dalam konteks komunikasi publik, perubahan narasi tersebut menunjukkan bahwa persepsi masyarakat terhadap suatu kebijakan tidak hanya dibentuk oleh tujuan program, tetapi juga oleh pengalaman implementasi yang dirasakan secara langsung. Ketika risiko kesehatan muncul dan memperoleh eksposur luas melalui media massa maupun media sosial, masyarakat berubah dari sekadar penerima informasi menjadi publik aktif yang menuntut penjelasan, transparansi, serta tindakan korektif dari pemerintah. Kondisi ini

memperlihatkan bahwa pengelolaan isu menjadi faktor penting dalam menjaga keberlanjutan legitimasi kebijakan publik (Hung-Baesecke et al., 2021; Kementerian Kesehatan RI, 2025).

Sebagai respons terhadap berkembangnya isu tersebut, pemerintah melalui Kementerian Kesehatan, Badan Gizi Nasional (BGN), dan berbagai kementerian terkait memperkuat sistem pengawasan keamanan pangan dalam pelaksanaan MBG. Langkah tersebut diwujudkan melalui penerapan Sertifikat Laik Higiene Sanitasi (SLHS), *Hazard Analysis and Critical Control Points* (HACCP), sertifikasi halal, penguatan inspeksi terhadap Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG), pembentukan Tim Gerak Cepat, serta penerbitan Surat Edaran Nomor HK.02.02/A/4954/2025 mengenai kesiapsiagaan menghadapi kejadian luar biasa akibat keracunan pangan. Pemerintah juga mengembangkan mekanisme koordinasi lintas sektor bersama pemerintah daerah, rumah sakit, BPOM, UKS, serta aparat keamanan sebagai bagian dari sistem mitigasi risiko keamanan pangan (Kementerian Kesehatan RI, 2025).

Meskipun berbagai langkah tersebut menunjukkan komitmen pemerintah dalam memperbaiki tata kelola program, pemberitaan mengenai kasus keracunan tetap menjadi tantangan komunikasi yang signifikan. Badan Gizi Nasional melaporkan terdapat 70 kasus keracunan dengan 5.914 penerima manfaat terdampak sepanjang Januari hingga September 2025. Pada saat yang sama, pemerintah menyampaikan bahwa MBG telah menjangkau hampir 30 juta penerima manfaat dalam sebelas bulan pelaksanaan sehingga tingkat penyimpangan dinilai relatif kecil dibandingkan skala distribusi nasional (Antara, 2025; Sekretariat Negara RI, 2025). Dari perspektif komunikasi risiko, penyampaian data statistik semata belum cukup untuk membangun kepercayaan masyarakat apabila tidak disertai dengan penyampaian informasi yang transparan mengenai penyebab kejadian, penanganan korban, mekanisme evaluasi, serta upaya pencegahan yang dilakukan pemerintah. Dengan demikian, efektivitas komunikasi pemerintah tidak hanya ditentukan oleh kecepatan penyampaian informasi, tetapi juga oleh kemampuan membangun dialog dan merespons kebutuhan informasi publik secara berkelanjutan.

Fenomena tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara pelaksanaan kebijakan dengan pengelolaan komunikasi publik dalam menghadapi isu yang berkembang. Sebagian besar pembahasan mengenai Program Makan Bergizi Gratis masih berfokus pada aspek gizi, implementasi kebijakan, dan efektivitas program, sementara kajian yang menganalisis respons komunikasi pemerintah terhadap isu keracunan pangan menggunakan perspektif public relations strategis masih relatif terbatas. Padahal, menurut Teori *Excellence*, organisasi publik perlu menempatkan fungsi hubungan masyarakat sebagai bagian dari manajemen strategis melalui komunikasi dua arah yang simetris, pemindaian lingkungan, pemberdayaan fungsi humas dalam proses pengambilan keputusan, serta pengelolaan hubungan dengan publik strategis (Grunig & Hunt, 1984; Grunig & Dozier, 2002). Pendekatan tersebut menjadi relevan dalam konteks MBG karena isu keamanan pangan tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis distribusi makanan, tetapi juga menyangkut legitimasi pemerintah dan kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan nasional.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis manajemen isu publik dalam relasi pemerintahan terhadap pemberitaan keracunan siswa pada Program Makan Bergizi Gratis menggunakan perspektif Teori *Excellence*. Penelitian ini penting dilakukan karena memberikan pemahaman mengenai bagaimana komunikasi pemerintah dijalankan dalam menghadapi isu berisiko tinggi yang melibatkan keselamatan kelompok

rentan, sekaligus mengevaluasi sejauh mana prinsip komunikasi dua arah simetris diterapkan dalam tata kelola kebijakan publik. Kebaruan penelitian ini terletak pada integrasi kajian manajemen isu publik, government public relations, dan Teori *Excellence* untuk menganalisis respons komunikasi pemerintah terhadap pemberitaan keracunan siswa pada Program Makan Bergizi Gratis, sehingga menghasilkan rekomendasi model komunikasi pemerintahan yang lebih dialogis, adaptif, transparan, dan berorientasi pada pemulihan kepercayaan publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif analitis. Pendekatan ini dipilih untuk memahami secara mendalam respons komunikasi pemerintah terhadap pemberitaan keracunan siswa pada Program Makan Bergizi Gratis (MBG) melalui perspektif *Excellence Theory*. Metode deskriptif analitis memungkinkan peneliti mendeskripsikan sekaligus menginterpretasikan fenomena komunikasi berdasarkan berbagai dokumen dan literatur yang relevan (Creswell & Poth, 2018; Emzir, 2020; Grunig & Dozier, 2002).

Populasi penelitian meliputi seluruh dokumen komunikasi publik mengenai respons pemerintah terhadap pemberitaan keracunan siswa pada Program MBG. Sampel ditentukan menggunakan purposive sampling, meliputi rilis resmi Kementerian Kesehatan RI, Badan Gizi Nasional, Sekretariat Negara RI, pemberitaan Antara, serta literatur mengenai *Excellence Theory*, manajemen isu, komunikasi krisis, dan government public relations yang sesuai dengan fokus penelitian (Sugiyono, 2022; Hung-Baesecke et al., 2021).

Instrumen utama penelitian adalah peneliti (human instrument) dengan bantuan pedoman dokumentasi dan matriks analisis berdasarkan indikator *Excellence Theory*. Data dikumpulkan melalui studi dokumentasi terhadap dokumen pemerintah, pemberitaan media, regulasi, dan publikasi ilmiah yang berkaitan dengan komunikasi pemerintah dalam pengelolaan isu Program MBG (Sudaryono, 2021; Grunig & Dozier, 2002).

Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014) yang meliputi kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan triangulasi teori, sedangkan prosedur penelitian dilakukan secara bertahap mulai dari identifikasi masalah, pengumpulan data, analisis berdasarkan kerangka *Excellence Theory*, hingga penyusunan simpulan dan rekomendasi penelitian (Miles et al., 2014; Sugiyono, 2022).

Tabel 1. Matriks operasionalisasi konsep Teori *Excellence* dalam analisis MBG

Dimensi Teori <i>Excellence</i>	Pertanyaan analitis	Indikator dalam kasus MBG
Komunikasi dua arah simetris	Apakah pemerintah membuka dialog dan mengubah tindakan berdasarkan masukan publik?	Kanal pengaduan, forum sekolah-orang tua, publikasi tindak lanjut, revisi SOP.
Koalisi dominan	Apakah fungsi humas terlibat dalam pengambilan keputusan strategis lintas lembaga?	Koordinasi BGN, Kemenkes, BPOM, pemda, sekolah, dan tim komunikasi.
Pemindaian lingkungan	Apakah pemerintah mendeteksi sinyal isu sebelum menjadi krisis?	Social listening, laporan UKS, laporan puskesmas, monitoring media, konsolidasi data.

Publik strategis	Apakah publik terdampak dipetakan dan dilibatkan sesuai kebutuhan informasinya?	Siswa, orang tua, guru, dapur, tenaga kesehatan, media, masyarakat digital.
Evaluasi relasional	Apakah respons dinilai dari kepercayaan dan kualitas hubungan, bukan hanya jumlah distribusi?	Survei kepercayaan, kepuasan informasi, waktu respons keluhan, status penyelesaian laporan.



Gambar 1. Model Analisis Excellence pada Manajemen Isu MBG

HASIL DAN PEMBAHASAN

Transformasi isu MBG dari program kesejahteraan menjadi isu kepercayaan publik

Hasil analisis menunjukkan bahwa pemberitaan keracunan siswa mengubah posisi MBG dalam ruang publik. Sebelum isu keracunan menguat, MBG lebih banyak dibicarakan sebagai kebijakan prioritas, program pemenuhan gizi, dan instrumen pembangunan sumber daya manusia. Narasi ini menekankan manfaat yakni anak memperoleh makanan bergizi, keluarga terbantu, petani dan peternak memperoleh pasar, serta ekonomi desa bergerak. Namun, ketika pemberitaan keracunan muncul, narasi manfaat bertemu dengan narasi risiko. Publik mulai bertanya apakah makanan aman, siapa yang bertanggung jawab, bagaimana dapur diawasi, mengapa kasus dapat terjadi, dan bagaimana pemerintah menjamin kasus tidak berulang.

Transformasi isu ini sejalan dengan pendapat Teori *Excellence* bahwa publik terbentuk karena konsekuensi keputusan organisasi. Dalam MBG, keputusan pemerintah untuk menyediakan makanan kepada anak sekolah menciptakan konsekuensi langsung terhadap tubuh, kesehatan, dan rasa aman siswa. Selama konsekuensi dipersepsikan positif, publik cenderung mendukung. Tetapi ketika sebagian siswa mengalami keluhan kesehatan, konsekuensi berubah menjadi masalah yang disadari publik. Kesadaran ini kemudian dapat mendorong publik untuk mencari informasi dan bertindak. Orang tua bertanya kepada sekolah, sekolah berkoordinasi dengan dinas, media meliput kejadian, dan warga digital menyebarkan informasi. Pada titik ini, publik tidak lagi sekadar audiens, mereka menjadi publik aktif.

Dalam komunikasi pemerintahan, perubahan audiens menjadi publik aktif merupakan momen kritis. Audiens dapat menerima informasi umum, tetapi publik aktif membutuhkan keterlibatan. Mereka tidak puas hanya dengan narasi manfaat program, namun menuntut jawaban atas pengalaman negatif yang terjadi. Mereka menginginkan data, empati, penyelesaian, dan jaminan. Apabila pemerintah tetap menggunakan pola komunikasi satu

arah, misalnya hanya menyampaikan bahwa program besar dan kasus kecil, maka publik dapat menafsirkan respons tersebut sebagai defensif. Sebaliknya, apabila pemerintah mengakui risiko, menjelaskan langkah korektif, dan membuka ruang partisipasi, isu dapat dikelola sebagai proses pembelajaran kebijakan.

Isu keracunan juga memiliki karakter risiko yang sensitif. Kelompok terdampak adalah anak sekolah, yaitu kelompok yang dalam norma sosial dipandang harus dilindungi. Karena itu, ambang toleransi publik terhadap risiko menjadi rendah. Dalam kasus kebijakan pangan sekolah, satu kasus pun dapat menimbulkan resonansi luas karena menyangkut keselamatan anak. Data statistik tetap penting, tetapi harus waspada agar tidak meminimalkan penderitaan korban. Sesuai penerapan teori komunikasi krisis, respons yang efektif harus menggabungkan fakta, empati, dan tindakan korektif. Fakta tanpa empati dapat terdengar dingin, empati tanpa tindakan dapat terdengar kosong, tindakan tanpa transparansi dapat menimbulkan kecurigaan.

Respons pemerintah: pengawasan, standardisasi, dan koreksi tata kelola

Respons pemerintah yang terekam dalam dokumen publik memperlihatkan beberapa pola penting. Pertama, pemerintah menekankan standardisasi pelaporan dan konsolidasi data. Kementerian Kesehatan menyatakan akan bekerja bersama BGN untuk mengonsolidasikan data harian dan mingguan terkait potensi keracunan. Langkah ini relevan dari perspektif manajemen isu karena data yang terfragmentasi dapat memperburuk ketidakpastian publik. Ketika angka kasus berbeda antar-lembaga, publik dapat menilai pemerintah tidak memiliki kontrol informasi. Standardisasi pelaporan berfungsi sebagai dasar komunikasi yang kredibel.

Kedua, pemerintah menekankan sertifikasi keamanan pangan. SLHS, HACCP, dan sertifikasi halal diposisikan sebagai instrumen untuk memastikan makanan aman dan sesuai standar. Dalam perspektif komunikasi, sertifikasi bukan hanya prosedur administratif. Sertifikasi adalah simbol jaminan yang dapat menenangkan publik apabila dijelaskan secara sederhana dan dibuktikan melalui pelaksanaan konsisten. Namun, sertifikasi juga dapat menjadi istilah teknis yang jauh dari pemahaman publik jika tidak diterjemahkan ke dalam bahasa warga. Karena itu, humas pemerintah perlu menjelaskan apa yang diperiksa dalam SLHS, bagaimana HACCP mencegah risiko, siapa auditor, kapan inspeksi dilakukan, dan apa konsekuensi bagi dapur yang tidak memenuhi standar.

Ketiga, pemerintah menyatakan akan melakukan pengawasan berlapis dan membentuk gugus cepat tanggap. Kemenkes menyebut kerja sama dengan Kemendagri, TNI/Polri, aparat daerah, dinas kesehatan, rumah sakit daerah, dan UKS. Dari perspektif manajemen isu, koordinasi lintas lembaga diperlukan karena MBG bukan program satu institusi. Rantai program melibatkan perencanaan, pengadaan, pengolahan, distribusi, konsumsi, pelaporan, dan penanganan kesehatan. Setiap mata rantai memiliki risiko komunikasi. Apabila koordinasi lemah, publik akan menerima pesan yang tidak seragam. Apabila koordinasi kuat, pemerintah dapat memberikan jawaban yang jelas pembagian porsi tindakan selanjutnya.

Keempat, BGN dalam pemberitaan menyatakan akan memperketat verifikasi dapur, mengirim surat kepada dapur bermasalah, mengerahkan tim inspeksi dari unsur BPOM, dinas kesehatan, dan kepolisian, serta menghentikan operasional dapur yang tidak memenuhi petunjuk teknis. Ini menunjukkan respons korektif yang lebih kuat daripada sekadar

klarifikasi. Penutupan atau penghentian operasional dapur bermasalah penting secara simbolik karena menunjukkan bahwa keselamatan anak ditempatkan di atas kepentingan kelancaran distribusi. Namun, agar langkah ini menjadi komunikasi excellent, pemerintah perlu menjelaskan hasil inspeksi secara terbuka sejauh tidak melanggar ketentuan hukum dan privasi. Publik perlu mengetahui kategori pelanggaran, status perbaikan, dan mekanisme pembukaan kembali dapur.

Kelima, Presiden dalam rilis Sekretariat Negara mengakui tantangan lapangan termasuk kekurangan dan keracunan makanan, tetapi juga menekankan besarnya skala manfaat program. Narasi ini dapat dipahami sebagai upaya framing proporsional, pemerintah ingin menunjukkan bahwa program tetap penting dan tidak boleh dihentikan hanya karena insiden. Namun, dalam teori *Excellence*, framing proporsional perlu dikombinasikan dengan dialog. Pemerintah boleh menjelaskan manfaat besar, tetapi tidak boleh mengabaikan kekhawatiran publik terdampak. Keseimbangan antara pembelaan kebijakan dan pengakuan risiko menjadi ukuran kedewasaan komunikasi pemerintahan.

Pemetaan publik strategis dalam isu keracunan MBG

Teori *Excellence* mengharuskan organisasi mengidentifikasi publik strategis. Dalam kasus MBG, publik strategis dapat dipetakan dalam beberapa kelompok. Kelompok pertama adalah publik terdampak langsung, yaitu siswa yang mengonsumsi makanan, siswa yang mengalami gejala, orang tua atau wali murid, guru, kepala sekolah, dan tenaga kesehatan setempat. Mereka memiliki pengalaman langsung dan kebutuhan informasi paling mendesak. Komunikasi kepada kelompok ini harus cepat, empatik, operasional, dan mudah dipahami. Informasi yang mereka butuhkan bukan hanya pernyataan nasional, tetapi panduan konkret: gejala apa yang harus diwaspadai, ke mana melapor, siapa menanggung biaya penanganan, apakah makanan besok tetap diberikan, dan bagaimana sekolah memastikan keamanan.

Kelompok kedua adalah publik pelaksana, yaitu SPPG, dapur mitra, penjamah makanan, ahli gizi, pengelola distribusi, pemerintah daerah, dan aparat pengawas. Mereka bukan hanya objek pengawasan, tetapi juga publik internal-eksternal yang harus memahami standar dan konsekuensi. Komunikasi kepada kelompok ini harus bersifat instruksional sekaligus partisipatif. Instruksi diperlukan agar standar seragam, tetapi partisipasi diperlukan karena pelaksana di lapangan mengetahui kendala nyata seperti waktu memasak, kapasitas penyimpanan, transportasi, kebersihan air, dan sumber bahan pangan. Apabila pemerintah hanya memberi instruksi tanpa mendengar hambatan lapangan, pelanggaran SOP dapat terus terjadi karena desain kebijakan tidak sesuai kondisi operasional.

Kelompok ketiga adalah publik pengawas dan pembentuk opini, yaitu media massa, jurnalis, DPR, organisasi profesi, akademisi, lembaga konsumen, komunitas orang tua, dan masyarakat digital. Mereka memengaruhi cara isu dibingkai dalam ruang publik. Dalam situasi isu, media tidak hanya menyampaikan informasi, tetapi juga menentukan agenda. Jika pemerintah terlambat memberikan data, ruang informasi dapat diisi spekulasi. Jika pemerintah memberi data tetapi tidak transparan, media dapat menyoroti ketertutupan. Karena itu, hubungan dengan media harus dibangun melalui akses informasi yang cepat, narasumber kompeten, dan pembaruan berkala.

Kelompok keempat adalah publik pendukung kebijakan, yaitu penerima manfaat yang tidak mengalami kasus, keluarga yang terbantu, petani dan peternak yang masuk rantai pasok, serta pemerintah daerah yang merasakan dampak ekonomi. Mereka penting karena

menunjukkan bahwa program memiliki manfaat sosial. Namun, komunikasi tidak boleh mengeksploitasi publik pendukung untuk meniadakan pengalaman korban. Teori *Excellence* memberi pedoman untuk keseimbangan kepentingan organisasi dan publik. Artinya, pemerintah dapat menunjukkan manfaat program sambil tetap mengakui dan memperbaiki risiko.

Pemetaan publik strategis tersebut menunjukkan bahwa komunikasi MBG harus tersegmentasi. Pesan untuk orang tua korban berbeda dari pesan untuk media nasional, pesan untuk dapur mitra berbeda dari pesan untuk Presiden, pesan untuk siswa berbeda dari pesan untuk dinas kesehatan. Jika semua kelompok diberi pesan yang sama, komunikasi menjadi terlalu luas dan kurang memadai, serta tepat sasaran. Humas pemerintah perlu menyusun pesan berdasarkan kebutuhan informasi, tingkat risiko, dan posisi publik dalam ekosistem program.

Analisis Teori *Excellence* : komunikasi dua arah simetris

Dimensi pertama Teori *Excellence* adalah komunikasi dua arah simetris. Dalam kasus MBG, pemerintah telah menyampaikan berbagai informasi mengenai pengawasan, sertifikasi, dan komitmen pembenahan. Namun, komunikasi dua arah simetris menuntut lebih dari penyampaian informasi. Ia menuntut mekanisme agar pemerintah menerima masukan publik, memproses masukan itu, dan mengubah kebijakan atau tindakan berdasarkan masukan tersebut. Oleh sebab itu, ukuran komunikasi simetris bukan hanya ada atau tidaknya konferensi pers, melainkan ada atau tidaknya siklus dialog yang menghasilkan koreksi.

Dari dokumen yang dianalisis, unsur simetris mulai terlihat dalam rencana melibatkan UKS di sekolah untuk memeriksa kualitas makanan sebelum dikonsumsi. Pelibatan UKS dapat menjadi bentuk desentralisasi pengawasan ke titik penerima. Namun, pelibatan ini akan lebih kuat jika disertai forum orang tua, mekanisme pelaporan digital yang responsif, publikasi tindak lanjut laporan, dan evaluasi partisipatif di tingkat sekolah. Pemerintah perlu memastikan bahwa orang tua bukan hanya menerima penjelasan setelah kasus, tetapi juga memiliki saluran untuk menyampaikan kekhawatiran sebelum kasus terjadi.

Komunikasi dua arah simetris juga mensyaratkan adanya kesediaan pemerintah untuk mengubah perilaku organisasi. Dalam isu MBG, perubahan perilaku dapat berupa penyesuaian jadwal distribusi agar holding time aman, penundaan operasi dapur yang belum memenuhi sertifikasi, perbaikan standar penyimpanan, penguatan pelatihan penjamah makanan, serta pembukaan data inspeksi. Jika masukan publik hanya dijawab dengan pesan bahwa program tetap berjalan tanpa perubahan nyata, komunikasi akan jatuh pada model asimetris. Publik didengar secara simbolik, tetapi tidak memengaruhi tindakan.

Analisis Teori *Excellence* : humas dalam koalisi dominan

Dimensi kedua adalah posisi humas dalam koalisi dominan. Teori *Excellence* menegaskan bahwa public relations harus memiliki akses pada pengambilan keputusan tingkat atas. Dalam pemerintahan, ini berarti fungsi komunikasi tidak boleh hanya bekerja setelah kementerian atau badan mengambil keputusan teknis. Humas harus ikut sejak tahap identifikasi risiko, perencanaan standar, penentuan narasi, dan desain mekanisme pengaduan. Jika humas hanya diminta membuat siaran pers setelah keracunan terjadi, fungsi humas belum excellent.

Kasus MBG memperlihatkan bahwa isu komunikasi dan isu teknis saling terhubung. Misalnya, keputusan untuk menerapkan SLHS dan HACCP bukan hanya keputusan kesehatan, tetapi juga keputusan komunikasi karena menjadi dasar jaminan publik. Keputusan untuk menutup dapur bermasalah bukan hanya keputusan operasional, tetapi juga pesan bahwa pemerintah mengutamakan keselamatan. Keputusan untuk mempublikasikan data berkala bukan hanya keputusan administratif, tetapi juga mekanisme membangun kepercayaan. Oleh sebab itu, humas harus berada dalam forum koordinasi lintas lembaga agar dapat menjelaskan konsekuensi reputasional dan relasional dari setiap keputusan.

Kehadiran humas dalam koalisi dominan juga penting untuk mencegah disonansi pesan. Dalam program lintas lembaga, terdapat risiko setiap aktor menyampaikan pesan berbeda: kementerian berbicara tentang pengawasan, badan pelaksana berbicara tentang distribusi, pemerintah daerah berbicara tentang insiden lokal, dan sekolah berbicara kepada orang tua. Tanpa koordinasi komunikasi strategis, publik dapat menangkap ketidaksinkronan. Humas pemerintah yang berdaya dapat menyatukan pesan utama, tetapi tetap memberi ruang penjelasan kontekstual di daerah.

Analisis Teori *Excellence* : pemindaian lingkungan dan manajemen isu proaktif

Dimensi ketiga adalah pemindaian lingkungan. Dalam MBG, pemindaian lingkungan harus menggabungkan data kesehatan, laporan sekolah, pemberitaan media, percakapan digital, dan masukan lapangan. Pemerintah telah menyatakan rencana konsolidasi data harian dan mingguan. Ini adalah langkah positif. Namun, pemindaian lingkungan yang excellent tidak hanya mengumpulkan data setelah kasus, melainkan mendeteksi sinyal awal. Keluhan bau makanan, perubahan warna, keterlambatan distribusi, menu berisiko, atau dapur tanpa air bersih harus diperlakukan sebagai sinyal isu sebelum menjadi KLB.

Dalam model manajemen isu, tahap awal sangat menentukan. Jika isu dikenali sejak dini, pemerintah dapat melakukan koreksi sebelum publik mengambil posisi keras. Misalnya, laporan orang tua tentang makanan basi dapat segera memicu inspeksi dan penghentian sementara menu tertentu. Jika laporan tersebut diabaikan, lalu terjadi keracunan, publik akan menilai pemerintah lalai. Karena itu, kanal pengaduan harus didesain bukan hanya sebagai kotak saran, tetapi sebagai sistem peringatan dini. Setiap laporan harus memiliki nomor tiket, batas waktu tindak lanjut, dan mekanisme eskalasi.

Pemindaian lingkungan juga harus peka terhadap dinamika media sosial. Dalam masyarakat digital, isu lokal dapat menjadi nasional dalam hitungan jam. Video siswa muntah, foto makanan, atau tangkapan layar percakapan orang tua dapat menyebar lebih cepat daripada rilis resmi. Jika pemerintah lambat, publik akan membangun narasi sendiri. Humas pemerintah perlu memiliki tim social listening yang tidak hanya mengukur sentimen, tetapi juga memetakan lokasi isu, jenis keluhan, aktor yang berpengaruh, dan informasi salah yang perlu dikoreksi. Namun, koreksi disinformasi harus dilakukan dengan empati agar tidak terlihat menyalahkan publik yang khawatir.

Analisis Teori *Excellence* : reputasi simbolik versus hubungan perilaku

Grunig, Grunig, dan Dozier membedakan hubungan reputasional yang dibangun melalui pesan positif dengan hubungan perilaku yang dibangun melalui konsekuensi nyata. Dalam kasus MBG, pemerintah tidak cukup mengandalkan narasi positif bahwa program bermanfaat dan menjangkau jutaan penerima. Narasi tersebut penting, tetapi tidak dapat

menggantikan pengalaman publik yang terdampak keracunan. Reputasi simbolik dapat runtuh ketika perilaku organisasi dianggap tidak sesuai dengan pesan. Oleh karena itu, komunikasi terbaik adalah komunikasi yang ditopang perubahan perilaku.

Hubungan perilaku dalam MBG berarti publik melihat bahwa setelah kasus terjadi, ada korban yang ditangani, dapur diperiksa, pelaksana dilatih, standar diperbaiki, laporan dibuka, dan data diperbarui. Ketika publik melihat perilaku korektif, kepercayaan lebih mungkin pulih. Sebaliknya, jika publik hanya mendengar klaim bahwa kasus kecil atau program sangat bermanfaat, sementara tidak melihat perubahan di lapangan, kepercayaan sulit dibangun. Teori *Excellence* mengingatkan bahwa public relations bukan seni menutup masalah dengan pesan, melainkan fungsi manajemen yang membantu organisasi memperbaiki hubungan melalui keputusan yang lebih responsif.

Model publik relasi pemerintahan untuk respons isu MBG

Berdasarkan analisis tersebut, menjelaskan model publik relasi pemerintahan berbasis *Excellence* untuk isu MBG. Model ini terdiri atas enam tahap. Tahap pertama adalah deteksi dini isu melalui integrasi laporan sekolah, puskesmas, dinas kesehatan, media, dan media sosial. Tahap kedua adalah klasifikasi publik strategis berdasarkan tingkat terdampak, kebutuhan informasi, dan potensi pengaruh terhadap legitimasi program. Tahap ketiga adalah koordinasi koalisi dominan yang melibatkan BGN, Kemenkes, BPOM, pemerintah daerah, sekolah, dan humas pemerintah sebagai fungsi strategis. Tahap keempat adalah respons dialogis yang mencakup empati, data, instruksi operasional, kanal pengaduan, dan forum partisipatif. Tahap kelima adalah tindakan korektif yang terlihat, seperti inspeksi, penutupan dapur bermasalah, perbaikan SOP, dan pelatihan. Tahap keenam adalah evaluasi relasional melalui pengukuran kepercayaan, kepuasan informasi, persepsi keamanan, dan efektivitas saluran pengaduan.

Model tersebut menempatkan humas pemerintah bukan hanya sebagai penyampai pesan, melainkan sebagai penghubung antara pengalaman publik dan keputusan pemerintah. Dalam model ini, publik tidak dipandang sebagai gangguan terhadap program, melainkan sebagai sumber informasi untuk memperbaiki program. Kritik orang tua, pemberitaan media, dan percakapan digital tidak perlu selalu dimaknai sebagai ancaman politis. Dalam perspektif *Excellence*, semua itu adalah sinyal lingkungan yang membantu pemerintah memahami konsekuensi kebijakan.

Implikasi etis: keselamatan anak dan akuntabilitas komunikasi

Isu MBG memiliki implikasi etis yang kuat karena menyangkut anak. Etika komunikasi pemerintah menuntut agar keselamatan anak ditempatkan sebagai pusat pesan. Pernyataan publik harus menghindari kesan menormalisasi korban. Pemerintah perlu menyampaikan empati secara eksplisit, memberikan informasi layanan kesehatan, menjelaskan bantuan bagi keluarga, dan memastikan tidak ada intimidasi kepada sekolah atau orang tua yang menyampaikan keluhan. Dalam kebijakan publik, kritik warga adalah bagian dari akuntabilitas, bukan musuh program.

Akuntabilitas komunikasi juga berarti pemerintah menjelaskan ketidakpastian secara jujur. Dalam kasus keracunan, penyebab pasti mungkin memerlukan uji laboratorium. Pemerintah sebaiknya tidak terburu-buru menyimpulkan penyebab sebelum hasil investigasi. Namun, pemerintah tetap dapat menjelaskan apa yang sedang dilakukan, kapan hasil akan

diumumkan, dan tindakan pencegahan sementara. Keterbukaan terhadap ketidakpastian sering kali lebih dipercaya daripada kepastian palsu. Publik dapat memahami bahwa investigasi membutuhkan waktu, asalkan prosesnya transparan.

Pembahasan kritis: antara legitimasi program dan pembelajaran kebijakan

Secara kritis, respons pemerintah terhadap isu MBG berada dalam ketegangan antara menjaga legitimasi program dan mengakui kelemahan implementasi. Di satu sisi, pemerintah memiliki kepentingan untuk menjaga keberlanjutan MBG karena program ini dianggap membawa manfaat besar. Di sisi lain, legitimasi jangka panjang justru bergantung pada keberanian mengakui masalah. Teori *Excellence* membantu menengahi ketegangan ini. Pemerintah tidak harus memilih antara membela program atau mendengar publik. Pemerintah dapat melakukan keduanya dengan cara menjelaskan manfaat program sambil memperbaiki kelemahan berdasarkan masukan publik.

Masalah muncul jika komunikasi terlalu menekankan keberhasilan makro dan mengabaikan pengalaman mikro. Bagi keluarga korban, statistik nasional tidak selalu menenangkan. Mereka membutuhkan kepastian atas kejadian yang dialami anaknya. Karena itu, komunikasi pemerintah harus bergerak dari makro ke mikro: menjelaskan gambaran nasional, tetapi juga menyediakan respons lokal yang detail. Pemerintah pusat dapat menetapkan narasi dan standar, sedangkan pemerintah daerah dan sekolah memberikan penjelasan spesifik kepada warga terdampak.

Pembelajaran kebijakan juga harus bersifat terbuka. Pemerintah dapat mempublikasikan laporan berkala yang tidak hanya berisi jumlah penerima manfaat, tetapi juga jumlah pengaduan, jenis temuan inspeksi, jumlah dapur yang diperbaiki, status sertifikasi, waktu respons keluhan, dan langkah pencegahan. Laporan semacam ini mungkin memperlihatkan kelemahan, tetapi justru dapat meningkatkan kepercayaan karena publik melihat pemerintah tidak menutup-nutupi. Dalam perspektif *Excellence*, transparansi bukan ancaman reputasi; transparansi adalah investasi relasi.

Dengan demikian, hasil pembahasan memperlihatkan bahwa pemerintah telah melakukan sejumlah respons yang relevan dengan manajemen isu, terutama melalui pengawasan, standardisasi, sertifikasi, dan pengetatan inspeksi. Namun, agar respons tersebut sepenuhnya sejalan dengan Teori *Excellence*, pemerintah perlu memperluas orientasi dari komunikasi informatif-klarifikatif menuju komunikasi dialogis-korektif. Keunggulan komunikasi tidak terletak pada kemampuan menghilangkan berita negatif, melainkan pada kemampuan mengubah berita negatif menjadi momentum perbaikan hubungan, perbaikan sistem, dan penguatan legitimasi kebijakan.

Tabel 2. Rekomendasi komunikasi pemerintah berbasis publik strategis

Publik strategis	Kebutuhan informasi	Saluran komunikasi	Tindak lanjut ideal
Siswa dan orang tua	Keamanan makanan, gejala, layanan kesehatan, kepastian sekolah.	Surat sekolah, WA resmi, forum orang tua, call center.	Jawaban cepat, pemeriksaan kesehatan, kompensasi/pendampingan bila diperlukan.
Guru dan sekolah	Protokol pemeriksaan makanan, prosedur laporan, koordinasi dengan dinas.	Bimbingan teknis, grup koordinasi, SOP tertulis.	Pelatihan UKS, simulasi KLB, jalur eskalasi 24 jam.
Dapur/SPPG	Standar higiene, batas waktu penyajian, audit, konsekuensi pelanggaran.	Pelatihan, inspeksi, dashboard kepatuhan.	Perbaikan SOP, pendampingan, penghentian sementara jika tidak patuh.
Media dan warga digital	Data kasus, hasil investigasi, klarifikasi hoaks, progres pembenahan.	Konferensi pers, laman data, media sosial resmi.	Update berkala dan narasumber teknis yang mudah dihubungi.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pemberitaan keracunan siswa pada Program Makan Bergizi Gratis merupakan isu publik yang tidak dapat dipahami hanya sebagai persoalan teknis keamanan pangan. Isu tersebut menyentuh dimensi relasi pemerintahan, kepercayaan publik, keselamatan anak, dan legitimasi kebijakan. Dalam perspektif Teori *Excellence*, publik yang terdampak oleh konsekuensi kebijakan dapat berubah dari audiens pasif menjadi publik aktif yang menuntut penjelasan, keterlibatan, dan koreksi. Karena itu, keberhasilan MBG tidak hanya bergantung pada jumlah penerima manfaat atau kelancaran distribusi, tetapi juga pada kualitas komunikasi pemerintah dalam mengelola risiko dan membangun hubungan dengan publik strategis.

Respons pemerintah yang dianalisis menunjukkan adanya unsur manajemen isu yang penting. Pemerintah menekankan standardisasi pelaporan, konsolidasi data, sertifikasi keamanan pangan melalui SLHS, HACCP, dan sertifikasi halal, pengawasan berlapis, pembentukan gugus cepat tanggap, pelibatan UKS, serta pengetatan inspeksi terhadap dapur bermasalah. Langkah-langkah tersebut mencerminkan kesadaran bahwa isu keracunan dapat mengganggu keberlanjutan program dan harus ditangani melalui perbaikan tata kelola. Namun, dari perspektif *Excellence*, respons teknis harus disertai komunikasi dua arah simetris. Pemerintah perlu memastikan bahwa suara siswa, orang tua, guru, tenaga kesehatan, sekolah, media, dan masyarakat digital benar-benar masuk ke dalam proses pengambilan keputusan.

Penelitian ini menegaskan pentingnya pemberdayaan humas pemerintah dalam koalisi dominan. Humas tidak boleh hanya menjadi unit penyusun siaran pers setelah keputusan dibuat. Humas harus terlibat dalam pemindaian lingkungan, identifikasi publik strategis, perumusan pesan risiko, desain kanal pengaduan, koordinasi lintas lembaga, dan evaluasi relasional. Dalam program lintas sektor seperti MBG, humas yang kuat dapat membantu pemerintah memahami konsekuensi sosial dari kebijakan dan mencegah isu berkembang menjadi krisis kepercayaan.

Penelitian yang dilakukan ini merekomendasikan beberapa langkah. Pertama, pemerintah perlu membangun dashboard komunikasi risiko MBG yang memuat data pengaduan, status inspeksi, dan tindak lanjut secara berkala. Kedua, setiap sekolah penerima program perlu memiliki protokol komunikasi sederhana untuk orang tua, termasuk panduan

gejala, kanal pelaporan, dan prosedur penghentian sementara konsumsi jika makanan dicurigai tidak layak. Ketiga, pemerintah perlu membentuk forum dialog rutin antara sekolah, orang tua, dinas kesehatan, dan pengelola SPPG. Keempat, hasil inspeksi dan status sertifikasi dapur sebaiknya dipublikasikan dalam format yang mudah dipahami. Kelima, evaluasi keberhasilan MBG harus memasukkan indikator kepercayaan publik, kepuasan informasi, dan respons terhadap keluhan, bukan hanya indikator jumlah distribusi.

Dalam aspek teoretis, menunjukkan bahwa Teori *Excellence* tetap relevan untuk menganalisis komunikasi pemerintahan kontemporer. Prinsip komunikasi dua arah simetris, koalisi dominan, pemindaian lingkungan, dan publik strategis dapat digunakan untuk menilai apakah pemerintah hanya mengelola citra atau benar-benar mengelola hubungan. Secara praktis, menegaskan bahwa komunikasi yang excellent bukan komunikasi yang selalu bebas dari kritik, melainkan komunikasi yang mampu menjadikan kritik sebagai bahan perbaikan kebijakan. Dalam konteks MBG, pemulihan kepercayaan publik hanya dapat dicapai jika pemerintah menggabungkan empati, transparansi, partisipasi, dan tindakan korektif yang terukur.

DAFTAR PUSTAKA

- Antara. (2025). *BGN laporkan 70 kasus keracunan Program Makan Bergizi Gratis dan langkah pembenahan pelaksanaan program*.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Emzir. (2020). *Metodologi penelitian kualitatif: Analisis data*. Rajawali Pers.
- Grunig, J. E. (2023). Public relations, social inclusion, and social exclusion. *Journal of Public Interest Communications*.
- Grunig, J. E., & Dozier, D. M. (2002). *Excellent public relations and effective organizations: A study of communication management in three countries*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. Holt, Rinehart and Winston.
- Grunig, J. E., Kim, J. N., & Lee, H. (2021). The public relations paradigm in the digital era. *Public Relations Research*, 25(1), 1–30.
- Hollenczer, J. J., Grunig, J. E., Lee, H., Yeo, S., & Martino, V. (2023). From pre-science to paradigm shift: A Kuhnian analysis of 100 years of public relations scholarship. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 100(4).
- Hung-Baesecke, C. J. F., Chen, Y. R., & Ni, L. (2021). The *Excellence Theory*: Origins, contribution and critique. In C. Valentini (Ed.), *Public Relations*. De Gruyter Mouton.
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2025). *Keamanan pangan menjadi kunci keberhasilan Program Makan Bergizi Gratis*. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia.

- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2025). *Pengawasan keamanan pangan dalam pelaksanaan Program Makan Bergizi Gratis*. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia. (2025). *Presiden: Program Makan Bergizi Gratis telah menjangkau hampir 30 juta penerima manfaat*. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Sudaryono. (2021). *Metodologi penelitian kuantitatif, kualitatif, dan mix method* (2nd ed.). Rajawali Pers.
- Sugiyono. (2022). *Metode penelitian kualitatif* (Edisi ke-3). Alfabeta.