Science and Education Journal
Vol 5 No 3 (2026)
E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

Mengelola Kegagalan Pelayanan Dalam Program Makan Bergizi Gratis: Tinjauan Epistemologis

Anvika Adha Taufik[1], Olra Nofratilova[2], Rika Syahrianti[3], Yeyen Gustina Irawan[4], Johannes[5]

Abstrak

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) menghasilkan dua potret yang berbeda tentang keamanan pangan. Badan Gizi Nasional (BGN) melaporkan 6.517 korban keracunan pada Januari sampai September 2025, sementara Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia (JPPI) mencatat 16.109 korban sampai Oktober 2025. Selisih sebesar ini menimbulkan pertanyaan mendasar, yaitu mengapa dua pihak yang mengamati program yang sama menghasilkan angka yang jauh berbeda. Penelitian ini merupakan tinjauan pustaka naratif-kritis yang membandingkan data resmi dan data independen mengenai insiden keamanan pangan MBG selama Januari 2025 sampai September 2026, lalu menjelaskan penyebab selisihnya menggunakan kerangka bias penggunaan bukti kebijakan dan literatur bias penilaian mandiri. Hasilnya menunjukkan bahwa selisih tersebut terutama dijelaskan oleh tiga faktor teknis, yaitu perbedaan satuan hitung, perbedaan penyebut yang digunakan, dan perbedaan kemampuan mendeteksi kasus. Angka resmi juga bergerak mendekati angka independen seiring menguatnya sistem surveilans: pada pertengahan 2026, Kementerian Kesehatan mencatat 38.000 orang terdampak, sedangkan JPPI mencatat akumulasi 43.838 korban pada September 2026. Penelitian ini merekomendasikan pemisahan fungsi pengukuran keamanan pangan dari lembaga pelaksana program dan penyertaan keterangan metode pada setiap angka yang dipublikasikan, yaitu satuan hitung, definisi kasus, penyebut, tanggal batas pencatatan, dan cakupan wilayah. Rekomendasi tersebut menjadi prasyarat bagi pengelolaan kegagalan pelayanan program yang lebih akuntabel.

Kata kunci: *Makan Bergizi Gratis, Keamanan Pangan, Bias Penilaian Mandiri, Tata Kelola Bukti, Epistemologi*

Abstract

The Free Nutritious Meals program (Makan Bergizi Gratis, MBG) has produced two conflicting pictures of food safety. Indonesia's National Nutrition Agency (BGN) reported 6,517 food poisoning victims from January to September 2025, while the Indonesian Education Monitoring Network (JPPI) recorded 16,109 victims through October 2025. This gap raises a fundamental question: why do two parties observing the same program arrive at such different figures? This study is a narrative-critical literature review that compares official and independent data on MBG food safety incidents from January 2025 to September 2026. It then explains the discrepancy using the framework of bias in policy evidence use and the literature on self-assessment bias. The findings show that the gap is explained mainly by three technical factors: differences in the unit of count, differences in the denominator used, and differences in case detection capacity. Official figures also moved closer to independent figures as the surveillance system strengthened: by mid-2026 the Ministry of Health recorded 38,000 people affected, while JPPI recorded a cumulative 43,838 victims in September 2026. The study recommends separating food safety measurement from the implementing agency and attaching a methodological note to every published figure, covering the unit of count, case definition, denominator, reporting cut-off date, and geographic coverage. These measures are a prerequisite for more accountable management of service failures in the program.

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

Keywords: *Free Nutritious Meals, Food Safety, Self-Assessment Bias, Evidence Governance, Epistemology*

PENDAHULUAN

Setiap penilaian atas kebijakan publik bertumpu pada satu hal sederhana, yaitu data yang dipakai untuk menilai harus kredibel. Program Makan Bergizi Gratis (MBG) menjadi contoh yang menarik untuk menguji hal tersebut, khususnya pada isu keamanan pangan. Insiden keracunan makanan merupakan bentuk kegagalan pelayanan program, dan kegagalan semacam itu hanya dapat dikelola apabila besarnya diketahui dengan benar. Dengan kata lain, pengelolaan kegagalan pelayanan MBG bergantung pada kredibilitas data yang menggambarkan kegagalan tersebut.

Sejak program berjalan pada Januari 2025, berbagai pihak melaporkan jumlah korban keracunan makanan dengan angka yang berbeda-beda. Badan Gizi Nasional (BGN) menyebut 6.517 korban dari 75 kasus sepanjang Januari sampai September 2025 (Tirto.id, 2025). Pada periode yang hampir sama, Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia (JPPI) mencatat 16.109 korban sampai 31 Oktober 2025 (Tempo, 2025). Setahun kemudian, JPPI melaporkan akumulasi 43.838 korban di 36 provinsi (Kaldera News, 2026), sedangkan data Kementerian Kesehatan per 11 Mei 2026 mencatat 449 kejadian luar biasa dengan 38.000 orang terdampak (Kompas, 2026). Selisih antarsumber ini bukan perkara kecil, karena angka yang dipilih akan menentukan apakah publik menilai program ini aman atau berbahaya.

Penelitian sebelumnya tentang MBG sudah cukup banyak. Nagaring et al. (2026) menyusun tinjauan literatur sistematis mengenai faktor keberhasilan dan kegagalan program. Rahmawati et al. (2026) membandingkan MBG dengan program serupa di negara lain. Suprapto et al. (2025) meninjau implementasi kebijakannya dan mencatat bahwa keamanan pangan merupakan salah satu tantangan utama. Ketiganya berguna untuk memetakan capaian dan hambatan program. Ada satu hal yang belum dibahas secara khusus, yaitu mengapa angka insiden keamanan pangan dari sumber yang berbeda tidak pernah bertemu, dan apa penyebabnya jika dilihat dari sisi cara data itu dihasilkan.

Epistemologi adalah cabang filsafat yang mempelajari bagaimana pengetahuan dihasilkan dan apa yang membuat suatu klaim layak dipercaya. Dalam konteks kebijakan publik, Parkhurst (2017) menjelaskan bahwa bukti tidak pernah sepenuhnya netral, dan membedakan dua jenis penyimpangan yang mungkin terjadi. Pertama, bias teknis, yaitu penyimpangan dari kaidah metode yang baik, misalnya menyajikan angka dengan cara yang menyesatkan. Kedua, bias isu, yaitu penggunaan bukti untuk memindahkan fokus perdebatan publik ke pertanyaan lain. Sayer (2019) menambahkan gagasan process reliabilism, yang pada dasarnya menyatakan bahwa keandalan sebuah angka ditentukan oleh proses penyusunannya, bukan oleh nama lembaga yang menerbitkannya. Gagasan ini penting karena berlaku untuk kedua belah pihak, baik pemerintah maupun lembaga pemantau.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini memiliki satu tujuan, yaitu menjelaskan secara epistemologis penyebab kesenjangan antara data resmi dan data independen mengenai insiden keamanan pangan dalam Program Makan Bergizi Gratis. Tujuan penelitian ini bukan menentukan sumber mana yang paling benar, melainkan memahami mengapa perbedaan itu muncul dan apa artinya bagi perbaikan tata kelola data program.

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan tinjauan pustaka naratif-kritis (*narrative/critical literature review*). Seluruh data berasal dari sumber sekunder yang sudah dipublikasikan. Grant & Booth (2009) menjelaskan bahwa tinjauan kritis cocok dipakai ketika tujuan penelitian bukan sekadar merangkum, melainkan juga menilai dan membandingkan temuan dari berbagai sumber. Snyder (2019) menyebut pendekatan semacam ini sebagai semi-systematic review, yaitu tinjauan yang lebih lentur daripada tinjauan sistematis formal namun tetap mengikuti prosedur pencarian yang jelas.

Pencarian literatur dilakukan melalui tiga jalur. Pertama, basis data akademik seperti Google Scholar, Garuda, dan Consensus, dengan kata kunci "Makan Bergizi Gratis", "keracunan MBG", "*food safety school feeding*", dan "*self-reporting bias*". Kedua, situs resmi lembaga negara, yaitu Badan Gizi Nasional dan Kementerian Kesehatan. Ketiga, publikasi lembaga independen dan media nasional arus utama, karena data insiden terbaru belum banyak masuk ke jurnal akademik. Rentang waktu dibatasi pada Januari 2025 sampai September 2026, mengikuti masa berjalannya program.

Literatur masuk kriteria inklusi apabila memuat angka insiden keamanan pangan MBG yang dapat dibandingkan dan berasal dari sumber yang jelas asal-usulnya. Literatur masuk kriteria eksklusi apabila hanya berupa opini tanpa dasar data atau berasal dari sumber anonim.

Sumber yang terkumpul dikelompokkan menjadi dua. Kelompok data resmi mencakup rilis dan laporan BGN serta Kementerian Kesehatan. Kelompok data independen mencakup pemantauan JPPI, laporan Komnas HAM, hasil penelitian akademik, dan liputan media.

Analisis dilakukan dengan sintesis tematik naratif. Angka dari kedua kelompok disusun berdampingan menurut periode pelaporannya untuk melihat arah dan besar selisihnya. Setelah itu, kemungkinan penyebab selisih dijelaskan dengan merujuk pada tipologi bias Parkhurst (2017), konsep keandalan proses Sayer (2019) dan literatur bias penilaian mandiri (George & Pandey, 2017).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1.1 Perbandingan angka dari kedua kelompok sumber

Tabel 1 menyajikan angka insiden keamanan pangan MBG menurut periode dan sumbernya.

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

Tabel 1. Perbandingan data insiden keamanan pangan MBG

Periode	Sumber resmi	Sumber independen
Jan–Sep 2025	BGN: 6.517 korban dalam 75 kasus (Tirto.id, 2025)	-
Jan–Okt 2025	-	JPPI: 16.109 korban (Tempo, 2025)
Jan–Nov 2025	BGN: 211 kasus	Adnyana et al. (2025): 340 insiden, 11.390 siswa di 28 provinsi
Januari 2026	BGN: sekitar 50 kali kejadian (IDN Times, 2026)	BBC: 1.929 korban (Bijak Memantau, 2026)
Per 11 Mei 2026	Kemenkes: 449 kejadian luar biasa, 38.000 orang terdampak (Kompas, 2026)	-
Per 1 Juni 2026	BGN: 29.028 rawat jalan dan 2.413 rawat inap (Kompas TV, 2026)	-
Jan 2025–Sep 2026	-	JPPI: 43.838 korban di 36 provinsi (Kaldera News, 2026)

Sumber: diolah dari data sekunder sebagaimana disitasi pada setiap sel.

1.2 Sumber perbedaan angka

BGN sering melaporkan jumlah kejadian, sedangkan JPPI melaporkan jumlah korban. Pernyataan bahwa sepanjang Januari 2026 terjadi sekitar 50 kali kejadian (IDN Times, 2026) dan perhitungan BBC bahwa terdapat 1.929 korban pada bulan yang sama (Bijak Memantau, 2026) sebenarnya tidak saling membantah. Keduanya konsisten apabila rata-rata satu kejadian menimpa sekitar 39 orang. Persoalannya muncul dalam komunikasi publik, karena angka 50 memberi kesan skala yang sama sekali berbeda dari angka 1.929. Pembaca yang tidak memeriksa satuannya akan menyimpulkan bahwa salah satu pihak berbohong, padahal keduanya menghitung hal yang berbeda.

BGN menyajikan jumlah anak yang menjalani rawat jalan sebesar 0,046 persen dari penerima manfaat atau 0,00034 persen dari total porsi yang dibagikan (Kompas TV, 2026). Pada tingkat yang lebih tinggi, angka yang disebut bahkan sekitar 0,0007 persen dari total porsi, sehingga program dinilai 99,99 persen berhasil (Tirto.id, 2025). Mengganti penyebut dari jumlah penerima menjadi jumlah porsi memperkecil angka lebih dari seratus kali lipat (sekitar 135 kali, dari 0,046 persen menjadi 0,00034 persen), tanpa mengubah satu pun kejadian di lapangan. Pemilihan penyebut adalah keputusan penyajian, bukan temuan.

Sebuah kasus hanya masuk ke dalam data apabila terdeteksi, tercatat, dan terlaporkan. White et al. (2022) meneliti pelaporan wabah bawaan makanan di Amerika Serikat selama sepuluh tahun dan menemukan bahwa negara bagian dengan pendanaan kesehatan masyarakat lebih besar melaporkan wabah hingga empat kali lebih banyak. Artinya, pelaporan yang rendah tidak berarti kondisi yang lebih aman, melainkan bisa berarti kemampuan mendeteksi yang lebih lemah. Pada kasus MBG, Adnyana et al. (2025) menemukan bahwa sistem surveilans program masih terfragmentasi, dengan 42 persen lokasi gagal memenuhi spesifikasi teknis audit, 63 persen memaparkan makanan pada suhu berbahaya, dan 52 persen tidak memiliki penyimpanan yang memadai.

3.3 Arah selisih dan pola konvergensi

Temuan penting dari perbandingan ini adalah bahwa jarak antara angka resmi dan angka independen menyempit seiring waktu. Pada 2025, selisihnya sangat lebar, yaitu

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

6.517 berbanding 16.109. Pada pertengahan 2026, angka Kementerian Kesehatan sebesar 38.000 orang terdampak (per 11 Mei) dan angka BGN sebesar 31.441 anak yang dirawat (per 1 Juni, terdiri atas 29.028 rawat jalan dan 2.413 rawat inap) sudah berada pada rentang yang jauh lebih dekat dengan akumulasi JPPI sebesar 43.838 korban pada September 2026. Perbandingan ini perlu dibaca dengan hati-hati, karena tanggal batas pencatatan, satuan hitung, dan definisi kasus pada kedua kelompok sumber tidak sepenuhnya sama. Konvergensi di sini karena itu merupakan indikasi arah, bukan pengukuran yang presisi.

Pola ini lebih sesuai dengan penjelasan kemampuan deteksi daripada penjelasan manipulasi, meskipun penelitian ini tidak dirancang untuk menguji niat pihak pelapor. Ketika sistem pencatatan membaik, angka resmi naik mendekati angka pemantau independen. Pembacaan ini penting agar pembahasan tidak jatuh pada tuduhan yang tidak didukung bukti.

Data independen pun memiliki keterbatasan yang perlu disebut secara terbuka. JPPI menyatakan temuannya berasal dari catatan medis puskesmas dan rumah sakit umum daerah serta rilis dinas kesehatan setempat (Kuntum Cahaya, 2026) . Meskipun demikian, sebagian besar kasus tetap berstatus dugaan keracunan karena hasil laboratorium belum tersedia saat kasus dilaporkan (YLBHI, 2026) . Literatur epidemiologi menegaskan bahwa hal ini lazim terjadi. Daniels et al. (2002) mencatat penyebab wabah tidak dapat dipastikan pada 60 persen kejadian di sekolah, sementara Bujang (2023) menjelaskan bahwa wabah *Bacillus cereus* sering luput dari pelaporan karena gejalanya ringan dan pengujiannya sulit. Angka JPPI sebaiknya dibaca sebagai batas bawah kasus terduga yang berhasil terdokumentasi, bukan sebagai angka kejadian yang pasti.

3.4 Penjelasan epistemologis

Godwin et al. (2020) menguji data yang dilaporkan sendiri oleh industri budidaya salmon di Kanada. Perusahaan wajib menghitung parasit pada ikannya, dan hasil hitungan itu menentukan apakah mereka harus menjalani perawatan yang mahal. Hasilnya, jumlah parasit yang dilaporkan meningkat sekitar 1,95 kali lipat pada bulan-bulan ketika pelaporan diaudit lembaga perikanan federal. Angka yang dilaporkan, dengan kata lain, dipengaruhi oleh ada tidaknya pengawasan dari luar. Scott et al. (2021) menambahkan hal yang sering terlewat, yaitu bahwa penggunaan laporan mandiri untuk pengambilan keputusan dapat menghasilkan penilaian yang keliru bahkan ketika tidak ada pihak yang sengaja memalsukan data. Meier & O'Toole (2013) juga menemukan bahwa penilaian mandiri administrator terhadap kinerja organisasinya menunjukkan bias dengan pola yang dapat diperkirakan.

George & Pandey (2017) memberi peringatan agar kekhawatiran terhadap sumber resmi tidak dilebih-lebihkan, karena sebagian data memang hanya dapat diukur melalui laporan dari sumber resmi, sehingga data tersebut perlu divalidasi, bukan ditolak. Hal ini justru memperkuat hasil penelitian ini. Persoalannya bukan data laporan mandiri tidak kredibel, melainkan bahwa data tersebut tidak boleh menjadi satu-satunya sumber.

Parkhurst (2017) menjelaskan bahwa pemilihan satuan hitung dan penyebut termasuk bias teknis, karena menyangkut kaidah penyajian data yang dapat dinilai benar atau salahnya secara metodologis. Pergeseran fokus perdebatan dari pertanyaan apakah rantai keamanan pangan sudah aman menjadi pertanyaan berapa persen porsi yang bermasalah termasuk bias isu, karena yang berubah bukan kualitas datanya melainkan pertanyaan yang diperdebatkan.

Sayer (2019) menegaskan bahwa keandalan data ditentukan oleh cara data itu dihasilkan. Proses BGN menghasilkan data melalui rantai pelaporan internal yang cepat

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

dan luas cakupannya, tetapi rentan terhadap kepentingan pelapor. Proses JPPI menghasilkan data melalui verifikasi catatan medis dan rilis dinas kesehatan, yang lebih independen tetapi cenderung berfokus pada kasus besar yang mudah diliput dan pada kasus berstatus dugaan tanpa konfirmasi laboratorium. Keduanya memiliki pola kesalahan yang berbeda, dan saling melengkapi.

3.5 Implikasi bagi tata kelola bukti

Fungsi pengukuran keamanan pangan sebaiknya dipisahkan dari lembaga pelaksana program. Surveilans sebaiknya dijalankan oleh Kementerian Kesehatan dan BPOM dengan protokol yang dipublikasikan, bukan mengandalkan pelaporan internal penyelenggara. Pola konvergensi angka mengindikasikan bahwa penguatan kapasitas deteksi memberi perbaikan nyata pada kualitas data.

Setiap angka yang dipublikasikan perlu disertai keterangan minimum berupa satuan hitung, definisi kasus, penyebut, tanggal batas pencatatan, dan cakupan wilayah. Tanpa lima keterangan ini, dua angka dari sumber berbeda tidak layak diperbandingkan.

Verifikasi acak oleh pihak eksternal perlu dilembagakan dan selisih antara data terlapor dengan data hasil verifikasi diumumkan secara berkala. Temuan Godwin et al. (2020) menunjukkan bahwa keberadaan audit mengubah nilai yang dilaporkan, sehingga besarnya selisih itu sendiri merupakan informasi tata kelola yang berharga.

KESIMPULAN

Kesenjangan angka insiden keamanan pangan dalam Program MBG bukan sekadar pertentangan antara pemerintah dan pengkritiknya. Perbandingan pada penelitian ini menunjukkan bahwa selisih tersebut terutama bersumber dari tiga hal, yaitu perbedaan satuan hitung antara kejadian dan korban, perbedaan penyebut antara jumlah penerima dan jumlah porsi, serta perbedaan kemampuan mendeteksi dan mencatat kasus. Angka resmi juga bergerak mendekati angka independen sepanjang 2025 hingga 2026, yang lebih konsisten dengan penjelasan menguatnya sistem surveilans daripada penjelasan manipulasi data.

Dilihat secara epistemologis, selisih itu lahir dari struktur proses pengumpulan data, bukan dari niat pihak tertentu. Selama lembaga yang melaksanakan program juga menjadi pihak yang mengukur keberhasilannya, pola seperti ini akan terus berulang pada program besar mana pun. Pemisahan fungsi pengukuran, publikasi keterangan metode pada setiap angka, dan verifikasi acak eksternal merupakan prasyarat agar penilaian atas keamanan pangan program gizi nasional berdiri di atas dasar yang dapat diperiksa.

Penelitian ini memiliki keterbatasan. Seluruh data bersumber dari bahan sekunder tanpa verifikasi primer, sebagian di antaranya berasal dari pemberitaan media yang mengutip lembaga. Metodologi pemantauan JPPI juga belum terpublikasi secara lengkap. Selain itu, tanggal batas pencatatan, satuan hitung, dan definisi kasus antara angka resmi dan angka independen tidak sepenuhnya sebanding, sehingga pola konvergensi hanya dapat dibaca sebagai indikasi arah. Penelitian lanjutan disarankan menguji secara kuantitatif hubungan antara keberadaan mekanisme verifikasi eksternal dan besar selisih pelaporan pada program bantuan pemerintah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Adnyana, I., et al. (2025). Health risks and welfare transformation in Indonesia's Free Nutritious Meal Program:A One Health analysis. *Wellbeing Futures: Innovation, Policy and Research*.

Bijak Memantau. (2026). Evaluasi Makan Bergizi Gratis (MBG).

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

Bujang, N., et al. (2023). Outbreak of foodborne disease in a boarding school, Negeri Sembilan state, Malaysia, 2021. Western Pacific Surveillance and Response Journal.

Daniels, N., et al. (2002). Foodborne disease outbreaks in United States schools. The Pediatric Infectious Disease Journal, 21(7), 623–628.

George, B., & Pandey, S. K. (2017). We know the yin, but where is the yang? Toward a balanced approach on common source bias in public administration scholarship. Review of Public Personnel Administration, 37(2), 245–270.

Godwin, S. C., et al. (2020). Bias in self-reported parasite data from the salmon farming industry. Ecological Applications, 30(4).

Grant, M. J., & Booth, A. (2009). A typology of reviews: An analysis of 14 review types and associated methodologies. Health Information & Libraries Journal, 26(2), 91–108.

IDN Times. (2026, 10 Februari). Sebut keracunan MBG 50 kasus di Januari, Kepala BGN:Alhamdulillah kecil.

Kaldera News. (2026, 4 September). JPPI soroti 43.838 kasus keracunan MBG.

Kompas. (2026, 16 Juni). Total 38.000 orang terdampak keracunan MBG, Komnas HAM desak evaluasi menyeluruh.

Kompas TV. (2026, 4 Juni). Progres kinerja BGN per 1 Juni 2026, dari jumlah penerima manfaat hingga dugaan keracunan.

Kuntum Cahaya. (2026, 1 September). Kasus keracunan berulang, siapa yang bertanggung jawab?

Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2013). Subjective organizational performance and measurement error: Common source bias and spurious relationships. Journal of Public Administration Research and Theory, 23(2), 429–456.

Nagaring, S. P., et al. (2026). Implementation of the Free Nutritious Meal Program in schools: A systematic literature review of success and failure factors. Jambura Medical and Health Science Journal.

Parkhurst, J. (2017). The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence. Routledge.

Rahmawati, L. D., et al. (2026). Scoping review: Analisis implementasi Makanan Bergizi Gratis (MBG) di Indonesia dan negara lain: Studi komparatif berdasarkan kebijakan dan efektivitas program. SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah.

Sayer, P. (2019). A new epistemology of evidence-based policy. Policy & Politics.

Scott, A., Balthrop, A., & Miller, J. W. (2021). The consequences of self-reporting biases: Evidence from the crash preventability program. Journal of Operations Management, 67(6).

Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. Journal of Business Research, 104, 333–339.

Suprapto, F. A., et al. (2025). A policy implementation review of the Free Nutritious Meal (MBG) program. The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning.

Tempo. (2025, 12 November). BGN sebut MBG sumbang 48 persen kasus keracunan pangan di Indonesia.

Tirto.id. (2025, 24 Oktober). 6.517 keracunan bayangi target 82,9 juta penerima MBG di 2026.

White, A. E., et al. (2022). Foodborne illness outbreaks reported to national surveillance, United States, 2009–2018. Emerging Infectious Diseases, 28(6).

YLBHI. (2026, 2 September). 431 santri Sidoarjo diduga keracunan MBG: Negara gagal melindungi anak.