

**PERTANGGUNGJAWABAN SATUAN PELAYANAN PEMENUHAN GIZI
(SPPG) “X” TERHADAP PEMERINTAH ATAS PELANGGARAN TATA
KELOLA PROGRAM MAKAN BERGIZI GRATIS (MBG) DALAM
PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRATIF**

SKRIPSI

Oleh

Maris Ahmed Azzurro

NIM. 05040722102



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Program Studi Hukum

Surabaya

2026

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Maris Ahmed Azzurro
NIM : 05040722102
Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum
Judul : Pertanggungjawaban Hukum Atas Keracunan Massal
Dalam Program MBG

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian dan karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya sesuai kaidah penulisan karya ilmiah. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa skripsi ini adalah hasil plagiasi, maka saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Surabaya, 10 Februari 2025



Maris Ahmed Azzurro
NIM. 05040722102

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Maris Ahmed Azzurro

NIM : 05040722102

Judul : Pertanggungjawaban Hukum Atas Keracunan Massal Dalam Program MBG

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan pada sidang munaqasah skripsi.

Surabaya, 05 Februari 2026

Pembimbing,



Dr. Riza Multazam Luthfy, M.H.

NIP. 198611092019031008

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Maris Ahmed Azzurro
NIM : 05040722102
Judul : Pertanggungjawaban Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) terhadap Pemerintah atas Pelanggaran Tata Kelola Program Makan Bergizi Gratis (MBG) dalam Perspektif Hukum Administratif

Telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi pada hari Kamis tanggal 26 Februari 2026, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu pada Program Studi Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya.

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I

Dr. Riza Multazam Luthfy, M.H.
NIP. 198611092019031008

Penguji II

Dr. Arif Wijaya, S.H., M.Hum.
NIP. 197107192005011003

Penguji III

Dr. Wahid Hadi Purnomo, M.H.
NIP. 197410252006041002

Penguji IV

Zainatul Ilmivah, M.H.
NIP. 199302152020122020

Surabaya, 01 April 2026 Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dr. Muzafar Muzafar, M.Ag.
NIP. 196303271999032001



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Maris Ahmed Azzurro
NIM : 05040722102
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum
E-mail address : azzurromarisahmed@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain

yang berjudul :

Pertanggungjawaban Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) "X" terhadap Pemerintah Atas Pelanggaran Tata Kelola Program Makan Bergizi Gratis (MBG) Dalam Perspektif Hukum Administratif

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 3 April 2026

Penulis

(Maris Ahmed Azzurro)

ABSTRAK

Pelibatan Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) dalam Program Makan Bergizi Gratis (MBG) yang bersumber dari dana APBN menempatkan entitas swasta tersebut sebagai penyelenggara pelayanan publik. Namun, realitas operasional di lapangan menunjukkan berbagai penyimpangan tata kelola yang tidak hanya mencederai esensi program, tetapi juga membahayakan keselamatan gizi siswa dan merugikan keuangan negara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk pelanggaran tata kelola oleh SPPG dan mengonstruksikan wujud pertanggungjawaban administratifnya berdasarkan perspektif Hukum Administrasi Negara.

Metode Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan *sociological jurisprudence* guna membedah kesenjangan antara teks normatif (*law in books*) dan realitas implementasinya di lapangan (*law in action*). Data primer diperoleh melalui observasi dan wawancara di SPPG "X", sedangkan data sekunder bersumber dari regulasi terkait, khususnya Keputusan Kepala Badan Gizi Nasional No. 401.1 Tahun 2025 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Keseluruhan data kemudian dianalisis menggunakan Teori Kewenangan dan Teori Pertanggungjawaban Administratif untuk mengukur derajat penyimpangan tata kelola serta merumuskan konstruksi penegakan hukum administrasinya.

Hasil penelitian membuktikan bahwa deviasi SPPG seperti ketiadaan Sertifikat Halal, sanitasi buruk (talenan campur), dan manipulasi waktu tunggu makanan (*holding time*) ekstrem hingga 7 jam bukanlah wanprestasi kontrak perdata, melainkan murni maladministrasi publik berupa kesalahan pelayanan (*fautes de service*). Sebagai penerima mandat pelayanan publik, SPPG terikat pada pertanggungjawaban administratif. Oleh karena itu, Pemerintah memiliki legitimasi mutlak (*bestuursdwang*) untuk mengeksekusi sanksi administratif secara berjenjang, mulai dari teguran tertulis, denda dan penghentian sementara (*schorsing*), hingga pemutusan kemitraan (*blacklist*) sebagai *ultimum remedium* guna memulihkan hak konstitusional masyarakat.

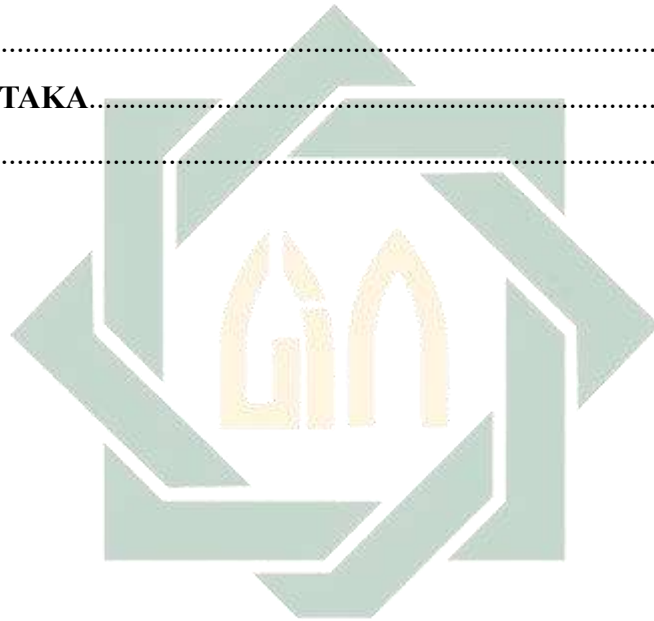
Berdasarkan temuan tersebut, pemerintah disarankan segera mereformasi instrumen pengawasan agar difokuskan pada titik kendali kritis produksi di dapur SPPG (pukul 00.00–05.00 WIB) dan memasukkan klausul sanksi administratif secara eksplisit dalam kontrak kerja sama. Sementara itu, manajemen SPPG dituntut untuk segera membenahi infrastruktur keamanan pangan dan mengubah orientasi bisnis dari sekadar efisiensi kuantitas menjadi kepatuhan mutlak terhadap standar pelayanan publik.

DAFTAR ISI

COVER DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN PUBLIKASI ILMIAH	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah.....	7
C. Rumusan Masalah	8
D. Tujuan Penelitian.....	9
E. Manfaat Penelitian.....	9
F. Penelitian Terdahulu.....	11
G. Landasan Teori	15
H. Definisi Operasional.....	17
I. Metode Penelitian.....	23
1. Jenis penelitian	23
2. Pendekatan Penelitian	24
3. Lokasi dan Populasi Penelitian	25
4. Sumber Data Penelitian.....	26
5. Teknik Pengumpulan Data	29
6. Teknik Analisis Data	31
7. Teknik Pengolahan Data	32
J. Sistematika Pembahasan	34
BAB II TEORI KEWENANGAN DAN TEORI PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI	37
A. Tinjauan Umum Hukum Administrasi Negara.....	37

B.	Teori Kewenangan (<i>Theory of Authority</i>)	39
1.	Sumber dan Cara Perolehan Wewenang	40
2.	Kedudukan Mandat dalam Privatisasi Pelayanan Publik.....	42
3.	Relevansi Teori Kewenangan terhadap SPPG	44
C.	Teori Pertanggungjawaban Hukum Administrasi (<i>Administrative Accountability</i>)	46
1.	Konsep Kesalahan dalam Pelayanan (<i>Fautes de Service</i>).....	47
2.	Maladministrasi oleh Pihak Ketiga	49
3.	Instrumen Sanksi Administratif	51
BAB III PELANGGARAN TATA KELOLA PROGRAM MBG DI SATUAN PELAYANAN PEMENUGAN GIZI (SPPG)		53
A.	Paparan Data Empiris Pelaksanaan Program MBG di Lapangan	53
1.	Aspek Legalitas dan Administrasi.....	54
2.	Aspek Higiene dan Sanitasi Lingkungan	55
3.	Aspek Proses Produksi dan Distribusi Makanan	57
4.	Aspek Pengawasan Pemerintah (Pemberi Mandat)	60
B.	Analisis Kesenjangan Hukum Antara Juknis Dengan Fakta di Lapangan (<i>Das Sollen vs Das Sein</i>)	61
1.	Kesenjangan Legalitas (Ketiadaan Sertifikat Halal)	63
2.	Kesenjangan Standar Keamanan Pangan (<i>Food Safety</i>)	64
3.	Pelanggaran Waktu Tunggu (<i> Holding Time</i>) yang Sangat Kritis	66
4.	Lemahnya Eksekusi Pengawasan (Kelalaian Pemberi Mandat)	68
C.	Analisis Bentuk Pelanggaran Tata Kelola SPPG dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara	69
1.	Penyimpangan Pelaksanaan Mandat	71
2.	<i>Fautes de Service</i> dan Maladministrasi.....	73
3.	Implikasi Hukum bagi Pemerintah (Kelalaian Pengawasan).....	75
BAB IV PERTANGGUNGJAWABAN ADMINISTRATIF SATUAN PELAYANAN PEMENUHAN GIZI (SPPG) ATAS PELANGGARAN TATA KELOLA PROGRAM MBG		77
A.	Konstruksi Hukum Pertanggungjawaban SPPG sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik.....	77

B. Instrumen Sanksi Administratif atas Pelanggaran Tata Kelola Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG)	79
1. Teguran Tertulis (Peringatan Administratif)	81
2. Denda Administratif dan Penghentian Sementara Kegiatan	83
3. Pemutusan Kemitraan dan Sanksi Daftar Hitam (<i>Blacklist</i>)	84
BAB V PENUTUP	86
A. Kesimpulan.....	86
B. Saran.....	87
DAFTAR PUSTAKA	88
LAMPIRAN	91



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Sarang Laba-Laba dan Sudut Kumuh di SPPG.....	56
Gambar 2. Pengiriman MBG ke SMA.....	59
Gambar 3. Wawancara dengan Kepala SPPG.....	60
Gambar 4. Tempat Sampah Tanpa Penutup	65
Gambar 5. Proses Memasak di Dapur.....	67



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

i. Buku

- Anggara, Sahya. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Pustaka Setia, 2018.
- Anwar. *Teori Dan Aplikasi Hukum Administrasi Negara*. Aceh: Yayasan Penerbit Muhammad Zaini, 2021.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- If'all, and Fitriani Basrin. *Keamanan Pangan Berbasis Risiko*. Purbalingga: Eureka Media Aksara, 2025.
- Kusdarini, Eny. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UNY Press, 2019.
- Rifa'i, Iman Jalaludin, Ady Purwoto, Marina Ramadhani, Muksalmina, Muhammad Taufik Rusydi, Nasruddin Khalil Harahap, Ibnu Mardiyanto, et al. *Metodologi Penelitian Hukum*. Sada Kurnia Pustaka, 2023.
- Solikin, Nur. *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*. Pasuruan: Quara Media, 2021.
- Widiarty, Wiwik Sri. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Yogyakarta: Publika Global Media, 2022.

ii. Jurnal

- Agustini, Ucu. "Efektivitas Dan Tantangan Kebijakan Program Makan Bergizi Gratis Sebagai Intervensi Pendidikan Di Indonesia." *Jurnal Kiprah Pendidikan* 4, no. 3 (July 2025): 362–68. <https://doi.org/10.33578/kpd.v4i3.p362-368>.
- Ahmad, Ahmad. "Penggunaan Sistem Sanksi Pidana Pada Pelaku Tindak Pidana Korporasi." *Ensiklopedia Sosial Review* 4, no. 1 (February 2022): 1–9. <https://doi.org/10.33559/esr.v4i1.538>.
- Ayu Dita, Sekar, and Atik Winanti. "Analisis Asas Vicarious Liability Dalam Pertanggungjawaban Pengganti Atas Perbuatan Melawan Hukum Pegawai Bank." *Jurnal Usm Law Review* 6, no. 2 (August 2023): 526–42. <https://doi.org/10.26623/julr.v6i2.7037>.

- Azfirmawarman, Dony, and Aldri Frinaldi. "Mal Administrasi Dalam Kajian Pelayanan Publik Dan Hukum Administrasi Negara: Sebuah Tinjauan Teoritis." *Jurnal Salingka Nagari* 2, no. 2 (December 2023): 675–85. <https://doi.org/10.24036/jsn.v2i2.154>.
- Bahri, Syaiful, Mohammad Muhibbin, and Suratman Suratman. "Pertanggungjawaban Pemerintah Desa Terhadap Anggaran Dana Desa Yang Tidak Terserap Dalam Pembangunan." *Jurnal USM Law Review* 7, no. 1 (2024): 180–95.
- Fikri, Abdullah. "Program Makan Bergizi Gratis (MBG) Dalam Perspektif Konstitusionalisme." *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 2 (December 2025): 437–59. <https://doi.org/10.24967/jcs.v10i2.4576>.
- Fuadi, Abdul Basid. "Pertanggung Jawaban Pribadi Dan Jabatan Dalam Hukum Administrasi Negara." *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 9, no. 2 (February 2021). <https://doi.org/10.14421/sh.v9i2.2158>.
- Gandara, Moh. "Kewenangan Atribusi, Delegasi Dan Mandat." *Khazanah Hukum* 2, no. 3 (November 2020): 92–99. <https://doi.org/10.15575/kh.v2i3.8187>.
- Lendra, I. Wayan, Daud Husni, and Yuyun Fitriani. "Kebijakan Makan Bergizi Gratis Dan Relevansinya Terhadap Nilai-Nilai Good Governance: Analisis Kualitatif Dalam Administrasi Publik." *Arus Jurnal Sosial Dan Humaniora* 5, no. 1 (April 2025): 937–45. <https://doi.org/10.57250/ajsh.v5i1.1252>.
- Madjid, Mario Agritama S. W., and Muh. Ilham Akbar. "Kerugian Keuangan Negara Atas Penyalahgunaan Wewenang Dalam Instrumen Hukum Administrasi Negara." *Sanskara Hukum Dan HAM* 2, no. 02 (December 2023): 66–79. <https://doi.org/10.58812/shh.v2i02.268>.
- Maharani, Kartika and Bahar. "Tanggung Jawab Negara Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Melalui Hukum Publik: Analisis Kritis Terhadap Implementasi Kebijakan Sosial Di Indonesia." *Jurnal Fakta Hukum* 4, no. 1 (October 2025): 29–36.
- Sintara, Dani. "Kedudukan Badan Hukum Perdata Sebagai Pihak Di Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara." *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara* 1, no. 1 (December 2023): 363–88. <https://doi.org/10.55292/dekb9z54>.
- Yessika Sabel Farica. "Aspek Hukum Tanggung Jawab Penyelenggara Pelayanan Publik Atas Pelanggaran Administratif Dalam UU No. 25

Tahun 2009.” *Jurnal Ilmiah Publika* 13, no. 1 (June 2025): 49–57.
<https://doi.org/10.33603/publika.v13i1.10373>.

Zulkifli, Ismail, and Dhoni Martien. “Keterbatasan Ombudsman Menyelesaikan Perkara Korupsi Kolusi Dan Nepotisme: Penelitian.” *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Riset Pendidikan* 4, no. 1 (September 2025): 6391–98.
<https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i1.2584>.

iii. Peraturan Perundang-Undangan

Keputusan Kepala Badan Gizi Nasional Nomor 401.1 Tahun 2025 Tentang Petunjuk Teknis Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis Tahun Anggaran 2026

Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 Tentang Badan Gizi Nasional.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

iv. Wawancara

Mas I. Peagawai Dapur, Wawancara, Lamongan, 13 Januari 2026

Mbak D. Kepala SPPG, Wawancara, Lamongan, 13 Januari 2026

Pak Danung. Guru SMA Negeri S, Wawancara, 13 Januari 2026

Rama. Siswa SMA Negeri S, Wawancara, Lamongan 13 Januari 2026