

ANALISIS HUKUM PERJANJIAN ANTARA PEMERINTAH DAN PENYEDIA JASA MAKAN SIANG GRATIS DI SEKOLAH

Tino Geta Firmansyah, Diyan Isnaeni, Isdiyana Kusuma Ayu, M Usman
Syahirul Azmani

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono Nomor 193 Kota Malang, 65144, 0341551932
Email: moh.basrussholeh@gmail.com

ABSTRACT

The Free Lunch Program is a strategic government initiative aimed at improving the quality of education and student health through the regular provision of nutritious meals in schools. Based on this background, the study raises three research questions: (1) how are the agreements between the government and lunch service providers regulated under the Free Lunch Program; (2) what legal principles apply in public procurement contracts; and (3) what are the legal consequences if the government commits a breach of contract. The method used in this study is normative legal research, employing statutory, conceptual, and case study approaches. The findings indicate that the free lunch agreement constitutes a dual-aspect legal action binding both parties within the realms of private and administrative law. However, the implementation on the ground still shows discrepancies between the contractual documents and actual practice, weak oversight, and suboptimal application of the principles of transparency, efficiency, accountability, and fairness.

Keywords: *Government Contract, Public Procurement, Free Lunch Program, Private Law, Breach Of Contract.*

ABSTRAK

Program Makan Siang Gratis merupakan inisiatif strategis pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan siswa melalui penyediaan makanan bergizi secara rutin di sekolah. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini mengangkat tiga rumusan masalah, yaitu: (1) bagaimana pengaturan perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang dalam program Makan Siang Gratis; (2) apa saja prinsip hukum yang berlaku dalam perjanjian pengadaan barang dan jasa pemerintah; dan (3) bagaimana akibat hukum apabila pemerintah melakukan wanprestasi dalam perjanjian tersebut. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang, konseptual, dan studi kasus. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa perjanjian makan siang gratis merupakan tindakan hukum bersegi dua yang mengikat kedua belah pihak dalam ruang hukum privat dan administratif. Namun, implementasi di lapangan masih menunjukkan ketidaksesuaian antara dokumen kontrak dengan praktik, lemahnya pengawasan, serta tidak optimalnya penerapan prinsip transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan keadilan.

Kata Kunci : *Perjanjian Pemerintah, Pengadaan Jasa, Makan Siang Gratis, Hukum Privat, Wanprestasi.*

PENDAHULUAN

Pemerintah telah meluncurkan program Makan Siang Gratis di sekolah-sekolah dasar dan menengah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan kesejahteraan siswa. Program ini melibatkan kerja sama antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang, yang diatur melalui Perjanjian yang mengikat kedua belah pihak.

Program Makan Siang Gratis ini bertujuan untuk memberikan makanan bergizi kepada siswa-siswa di sekolah dasar dan menengah, sehingga dapat meningkatkan kualitas pendidikan dan kesejahteraan siswa. Namun, dalam pelaksanaannya, program ini telah menghadapi beberapa tantangan, seperti kualitas makanan yang tidak memadai, ketidakpastian dalam pengadaan barang dan jasa, serta potensi penyelewengan dalam penggunaan dana program.

Program makan siang gratis di sekolah merupakan salah satu kebijakan strategis pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan gizi dan kesejahteraan siswa. Pemerintah telah mengalokasikan anggaran sebesar Rp55 triliun untuk mendukung program Makan Bergizi Gratis (MBG) guna memastikan anak-anak sekolah mendapatkan makanan sehat setiap hari. Seperti yang dilaporkan dalam berita *"Pemerintah Alokasikan Rp55 Triliun untuk Makan Bergizi Gratis"*, disebutkan bahwa "Program ini bertujuan untuk memberikan makanan bergizi kepada siswa-siswa di sekolah dasar dan menengah sebagai bagian dari upaya meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan anak-anak Indonesia." Namun, pelaksanaan program ini membutuhkan sistem yang terstruktur, terutama dalam aspek hukum dan Perjanjian antara pemerintah serta penyedia jasa agar berjalan secara transparan dan efektif.

Program Makan Siang Gratis di sekolah merupakan salah satu program prioritas nasional yang muncul dari gagasan Presiden Republik Indonesia terpilih, Prabowo Subianto, yang dalam debat calon presiden pada Desember 2023 secara tegas menyatakan bahwa *"Makan siang gratis adalah investasi bagi generasi emas Indonesia. Kalau anak-anak kita lapar, bagaimana bisa belajar dengan baik?"* Gagasan ini kemudian ditegaskan kembali dalam dokumen resmi visi-misi pemerintahan Prabowo-Gibran yang mengusung program "Makan Bergizi Gratis (MBG)" sebagai bagian dari strategi pembangunan sumber daya manusia dan pengentasan kemiskinan struktural. Program ini diadopsi dalam arah kebijakan pembangunan nasional dan mendapat alokasi anggaran sebesar Rp55 triliun dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2025. Sebagai kebijakan strategis yang menyentuh langsung sektor pendidikan dan kesehatan, program makan siang gratis memiliki dasar hukum yang kuat, antara lain Undang-Undang Nomor 36

Tahun 2009 tentang Kesehatan yang mewajibkan negara menjamin asupan gizi anak-anak, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menegaskan hak peserta didik atas layanan pendukung pendidikan yang layak, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang memberikan fleksibilitas dalam pelaksanaan program strategis nasional melalui skema kerja sama antara pemerintah dan sektor swasta. Selain itu, aspek pengadaan barang dan jasa dalam program ini secara khusus diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mewajibkan kontrak-kontrak kerja dilakukan dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan. Oleh karena itu, implementasi program Makan Siang Gratis tidak hanya memerlukan kesiapan logistik dan anggaran, tetapi juga kepatuhan hukum dalam perjanjian antara pemerintah sebagai pengguna jasa dan penyedia makanan sebagai pelaksana teknis, agar kebijakan ini tidak menimbulkan ketimpangan, penyimpangan, atau wanprestasi yang merugikan siswa, masyarakat, maupun keuangan negara.

Dalam implementasinya, Perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang gratis harus mematuhi regulasi yang berlaku, seperti aturan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) telah merancang pedoman pengadaan khusus untuk memastikan transparansi dalam proses Perjanjian. Menurut berita lkpp.com (2024) disebutkan bahwa "Regulasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa pengadaan barang/jasa dalam program MBG dilakukan secara transparan dan efisien, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan anggaran maupun ketidaksesuaian standar mutu makanan." Dengan demikian, analisis hukum terhadap Perjanjian ini menjadi sangat penting untuk memastikan manfaat optimal bagi siswa serta mencegah potensi penyimpangan, seperti praktik monopoli atau mark-up harga.

Selain aspek regulasi, keberlanjutan program ini juga perlu dikaji dari segi anggaran dan mekanisme pengawasan. Kajian dari *Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives* (CISDI) menunjukkan bahwa "pengawasan yang ketat sangat diperlukan agar dana yang besar tersebut digunakan secara efektif dan tidak terjadi kebocoran anggaran. Dalam disebutkan bahwa "keberhasilan program ini bergantung pada efektivitas pengelolaan anggaran serta sistem pengawasan yang ketat agar kualitas makanan tetap terjaga sesuai standar yang telah ditetapkan." Oleh karena itu, tanpa regulasi dan pengawasan yang memadai, program ini berisiko mengalami kendala dalam implementasi serta menimbulkan dampak negatif terhadap sektor lain yang

terkait.

Menurut Ombudsman Republik Indonesia (2024), SMA Negeri 11 Kota Kupang meluncurkan program makan siang gratis bagi siswa dengan menggunakan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Namun, Ombudsman NTT mengkritisi penggunaan dana BOS untuk program tersebut karena dinilai tidak sesuai dengan petunjuk teknis yang berlaku. Hal ini menimbulkan perdebatan mengenai legalitas pendanaan program makan siang gratis dan potensi pelanggaran regulasi keuangan sekolah (*Ombudsman RI, 2024*)¹.

Selain itu, pada tahun 2025, terjadi kontroversi di SMA Negeri 2 Cileungsi, Kabupaten Bogor, di mana pihak sekolah meminta sumbangan sebesar Rp2,6 juta per tahun dari siswa, dengan sebagian dana dialokasikan untuk makan siang gratis guru. Menurut laporan Telisik.id (2025), kebijakan ini memicu protes dari orang tua murid yang merasa keberatan dengan pungutan tersebut. Banyak orang tua menilai kebijakan tersebut tidak adil dan berpotensi melanggar peraturan pendidikan mengenai biaya sekolah yang seharusnya transparan dan sesuai dengan aturan pemerintah (*Telisik.id, 2025*).²

Kasus serupa juga terjadi di Depok pada tahun 2024, di mana beberapa kepala sekolah menolak penggunaan dana BOS untuk program makan siang gratis. Menurut Ichsan, A. (2024), para kepala sekolah menilai kebijakan ini tidak rasional karena dana BOS seharusnya difokuskan untuk operasional pendidikan, bukan untuk program konsumsi siswa. Keputusan ini memicu perdebatan di kalangan pendidik dan pemangku kebijakan mengenai batasan penggunaan dana BOS dalam program kesejahteraan siswa.³

Fenomena-fenomena ini menunjukkan bahwa meskipun program makan siang gratis bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan siswa, aspek hukum dan implementasi Perjanjiannya sering kali menimbulkan berbagai permasalahan. Persoalan yang muncul mencakup penggunaan dana yang tidak sesuai dengan regulasi, keberatan dari masyarakat, hingga potensi pelanggaran hukum Perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makanan. Oleh karena itu, kajian hukum mengenai Perjanjian dalam

¹ Ombudsman (2025) <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--ombudsman-ntt-kritisi-sekolah-yang-programkan-makan-siang-gratis-pakai-dana-bos#:~:text=KUPANG%2D%20SMA%20Negeri%2011%20Kota%20Kupang%2C%20Nusa,meluncurkan%20program%20makan%20siang%20gratis%20bagi%20siswanya>. Diakses 5 Mei 2025

² Telisik (2025). <https://telisik.id/news/viral-siswa-diminta-bayar-makan-siang-gratis-rp-26-juta-sekolah-berdalih-tak-punya-anggaran>. Diakses 5 Mei 2025

³ Ichsan, A. (2024). Makan Siang Gratis Rp 7.500, Sudah Layakkah? *Tempo.co*. Retrieved from <https://www.tempo.co/read/makan-siang-gratis-7500>

program makan siang gratis menjadi penting untuk memastikan kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku serta menjaga transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, diperlukan analisis hukum Perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang untuk memastikan bahwa program ini dapat berjalan secara efektif dan efisien. Analisis ini juga akan membahas tentang prinsip-prinsip hukum yang berlaku dalam Perjanjian pengadaan barang dan jasa pemerintah, serta bagaimana Perjanjian ini dapat diatur untuk memastikan bahwa program Makan Siang Gratis dapat mencapai tujuannya.

Pada hukum Perjanjian, perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Selain itu, Perjanjian ini juga harus mematuhi prinsip-prinsip hukum yang berlaku dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, seperti prinsip kebebasan berPerjanjian, prinsip kesetaraan, dan prinsip keadilan.⁴

Perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang seringkali tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang. Hal ini dapat menyebabkan ketidakpastian dalam pengadaan barang dan jasa, serta potensi penyelewengan dalam penggunaan dana program. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hukum Perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang dalam program Makan Siang Gratis. Penelitian ini juga akan membahas tentang prinsip-prinsip hukum yang berlaku dalam Perjanjian pengadaan barang dan jasa pemerintah, serta bagaimana Perjanjian ini dapat diatur untuk memastikan bahwa program Makan Siang Gratis dapat mencapai tujuannya.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yang berfokus pada analisis hukum Perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, serta Perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan hukum Perjanjian di Indonesia, serta membantu pemerintah dalam meningkatkan kualitas program Makan Siang Gratis. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna bagi penyedia jasa makan siang dan masyarakat umum tentang prinsip-prinsip hukum yang berlaku dalam Perjanjian pengadaan barang

⁴ Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

dan jasa pemerintah. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan pada pengembangan hukum Perjanjian di Indonesia, serta membantu pemerintah dalam meningkatkan kualitas program Makan Siang Gratis.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yang berfokus pada analisis hukum Perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, serta Perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang.

Di sisi lain, pemerintah pusat menuntut percepatan serapan anggaran dan pencapaian output, sedangkan pejabat pengadaan daerah dibatasi kompetensi teknis, sehingga proses tender cenderung formalistik, berfokus pada harga terendah, dan kurang mempertimbangkan kapasitas riil rantai pasok bahan segar; celah tersebut membuka peluang praktik mark-up, monopoli lokal, atau bahkan kolusi yang berujung kualitas porsi tak sesuai spesifikasi. Menyadari kerentanan tersebut, penelitian ini memusatkan perhatian pada tiga pertanyaan: bagaimana sebenarnya perjanjian pemerintah–penyedia jasa disusun dan diimplementasikan dalam program makan siang gratis; prinsip-prinsip hukum apa saja yang seharusnya mengikat pengadaan publik ini agar sejalan dengan asas-asas perikatan dan good governance; serta bagaimana akibat hukum ketika pemerintah sendiri melakukan wanprestasi berupa keterlambatan pembayaran, perubahan sepihak jadwal distribusi, atau tidak menyiapkan fasilitas pendukung seperti ruang makan dan peralatan masak.

Menggunakan metode yuridis normatif, penelitian menelaah persinggungan antara norma privat dalam Buku III KUHPerdara—khususnya Pasal 1320 tentang syarat sah perjanjian dan Pasal 1338 tentang prinsip *pacta sunt servanda*—dengan rezim administrasi pengadaan publik yang diatur Perpres 12/2021; sumber data meliputi kontrak pengadaan di lima kabupaten, notulensi tender, hasil inspeksi kualitas makanan oleh dinas terkait, laporan LKPP, berita daring tahun 2023–2025, wawancara penyedia, kepala sekolah, dan pejabat pembuat komitmen.

A. Perjanjian antara Pemerintah dan Penyedia Jasa Makan Siang dalam program Makan Siang Gratis

Kedudukan pemerintah sebagai subjek privat dalam perjanjian makan siang gratis menegaskan bahwa pemerintah tidak dapat bertindak secara sepihak di luar klausul kontrak. Keterlambatan pembayaran, perubahan jadwal pengiriman, atau pelanggaran

atas mutu layanan oleh pemerintah tanpa mekanisme renegotiasi terlebih dahulu, dapat dinilai sebagai wanprestasi.

Dalam kerangka pengadaan barang dan jasa, hal ini sejalan dengan prinsip good governance yang menghendaki pemerintahan bertanggung jawab secara hukum, tidak hanya secara politis. Pemerintah wajib tunduk pada perjanjian yang telah disepakati karena keabsahannya diakui oleh sistem hukum nasional, dan tindakan sewenang-wenang dapat menimbulkan gugatan perdata sebagaimana dibenarkan dalam yurisprudensi Mahkamah Agung maupun Keputusan LKPP

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perjanjian dalam program Makan Siang Gratis merupakan suatu bentuk tindakan hukum bersegi dua (dua pihak), di mana pemerintah dan penyedia jasa terikat dalam hubungan kontraktual yang tunduk pada ketentuan hukum perdata, namun pelaksanaannya berada dalam ruang lingkup hukum administrasi negara. Hal ini sesuai dengan pendapat Ridwan HR yang menegaskan bahwa kontrak pemerintah memiliki sifat ganda: di satu sisi sebagai kontrak privat dan di sisi lain sebagai instrumen kebijakan publik, sehingga harus dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pengaturan Perjanjian

Perjanjian pengadaan jasa makan siang diatur sebagai bentuk kontrak kerja yang tunduk pada hukum perdata, tetapi dilaksanakan dalam kerangka hukum administrasi negara. Kontrak ini merupakan tindakan hukum bersegi dua yang mengikat kedua belah pihak. Penyusunan perjanjian tersebut mencakup klausul mengenai ruang lingkup pekerjaan, nilai kontrak, spesifikasi layanan, waktu pelaksanaan, dan sanksi terhadap pelanggaran kontrak.

Hasil pengamatan terhadap dokumen kontrak menunjukkan bahwa pemerintah menggunakan *dokumen kontrak standar* sebagaimana diatur dalam Perpres tentang pengadaan barang dan jasa. Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan inkonsistensi antara ketentuan kontrak dengan pelaksanaan di lapangan, khususnya terkait ketepatan waktu distribusi dan kualitas makanan.

Perjanjian pengadaan jasa makan siang dalam program makan siang gratis dikategorikan sebagai bentuk kontrak kerja sama antara instansi pemerintah dengan pihak ketiga (penyedia jasa), yang secara yuridis tunduk pada prinsip-prinsip hukum perdata tetapi tetap dilaksanakan dalam kerangka hukum administrasi negara. Dalam konteks ini, kontrak tidak hanya mengikat kedua belah pihak secara horizontal (sebagaimana dalam kontrak privat), tetapi juga membawa konsekuensi hukum publik

karena bersumber dari kewenangan negara dalam menyelenggarakan pelayanan sosial.

Secara formal, penyusunan kontrak dilakukan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang mengharuskan penggunaan dokumen kontrak standar. Dokumen tersebut mencakup klausul penting, seperti: ruang lingkup pekerjaan, nilai kontrak, spesifikasi dan mutu layanan makanan, waktu pelaksanaan, metode pembayaran, serta mekanisme penyelesaian sengketa. Akan tetapi, berdasarkan hasil dokumentasi dan pengamatan terhadap beberapa salinan kontrak yang dianalisis dalam penelitian ini, ditemukan bahwa sebagian besar kontrak hanya mengatur unsur administratif dan belum secara rinci mencantumkan indikator kinerja (*key performance indicators*) yang dapat digunakan untuk mengevaluasi kualitas pelaksanaan program.

Hal ini sejalan dengan teori tindakan hukum bersegi dua sebagaimana dijelaskan dalam kajian terdahulu, di mana perjanjian dalam lingkup pemerintahan tidak hanya menyangkut hak dan kewajiban sipil, tetapi juga berkaitan dengan kewenangan negara yang diikat oleh norma administrasi. Dalam praktiknya, ditemukan bahwa penyedia jasa jarang dilibatkan dalam tahap pra-kontrak, sehingga kontrak cenderung bersifat sepihak. Hal ini berpotensi melanggar asas kebebasan berkontrak yang seharusnya menjamin adanya kesetaraan posisi antara para pihak dalam menentukan isi perjanjian.

Lebih lanjut, meskipun dokumen kontrak telah menggunakan format standar LKPP, pelaksanaan di lapangan menunjukkan beberapa bentuk ketidaksesuaian, seperti keterlambatan distribusi makanan, ketidaksesuaian antara menu aktual dan spesifikasi dalam kontrak, serta tidak adanya pengaturan rinci tentang penggantian makanan bila ditemukan cacat mutu. Kondisi ini mengindikasikan lemahnya integrasi antara tahapan perencanaan, penyusunan dokumen kontrak, dan pelaksanaan teknis di lapangan.

Temuan ini memperkuat pemahaman bahwa pengadaan jasa oleh pemerintah, meskipun didasarkan pada sistem yang terstruktur secara legal-formal, tetap memerlukan pemantauan terus-menerus agar pelaksanaan kontrak tidak menyimpang dari asas-asas hukum kontraktual maupun prinsip pelayanan publik yang menjadi dasar legitimasi pelaksanaan program.

Implementasi Perjanjian

Implementasi perjanjian menunjukkan bahwa sebagian besar penyedia jasa telah menjalankan kewajibannya sesuai dengan kesepakatan, namun terdapat kendala teknis seperti keterlambatan logistik, keterbatasan alat masak, serta tenaga kerja yang tidak mencukupi. Pemerintah selaku pengguna jasa melakukan pengawasan melalui tim

monitoring yang dibentuk di tingkat kabupaten/kota.

Namun demikian, ditemukan pula beberapa kasus di mana penyedia tidak memenuhi standar mutu makanan, dan hal ini belum direspons tegas oleh pemerintah sebagai bentuk penegakan klausul sanksi dalam perjanjian. Kondisi ini menunjukkan lemahnya pelaksanaan aspek pengawasan dan evaluasi kontrak.

Implementasi perjanjian pengadaan jasa makan siang gratis menunjukkan bahwa sebagian besar penyedia jasa telah berusaha menjalankan kewajiban sebagaimana yang diatur dalam kontrak. Namun, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai kendala teknis di lapangan. Beberapa di antaranya mencakup keterlambatan logistik, keterbatasan sarana produksi seperti alat masak dan tempat distribusi, serta kekurangan tenaga kerja yang terampil. Kendala-kendala ini berdampak pada efektivitas penyediaan makanan yang layak tepat waktu sebagaimana yang dijanjikan dalam klausul kontrak.

Dalam kerangka teori administrasi kontraktual yang dibahas pada Bab II, implementasi perjanjian tidak hanya diukur dari kesesuaian pelaksanaan dengan isi kontrak, tetapi juga dilihat dari sejauh mana pelaksanaan tersebut mencerminkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*). Prinsip-prinsip seperti efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, dan kepatutan menjadi landasan evaluasi terhadap implementasi perjanjian. Dalam konteks penelitian ini, prinsip efektivitas masih sulit tercapai karena belum adanya sistem logistik dan distribusi yang optimal, terutama di wilayah-wilayah yang aksesnya terbatas.

Selain itu, fungsi pengawasan oleh pemerintah selaku pengguna jasa dijalankan melalui tim monitoring di tingkat kabupaten/kota. Namun, hasil pengamatan dan wawancara menunjukkan bahwa pengawasan ini seringkali bersifat formalitas dan kurang responsif terhadap pelanggaran substansial yang terjadi. Hal ini mencerminkan ketidaksesuaian antara fungsi kontrol administratif dan pelaksanaan sanksi yang seharusnya ditegakkan berdasarkan ketentuan dalam perjanjian. Seperti dijelaskan oleh Ridwan HR dalam kajiannya mengenai tindakan hukum pemerintah, pelaksanaan kewenangan administratif oleh negara harus tunduk pada prinsip kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pihak ketiga—dalam hal ini penyedia jasa.

Ditemukan pula beberapa kasus di mana penyedia tidak memenuhi standar mutu makanan, seperti makanan basi, porsi tidak sesuai, atau penggunaan bahan yang tidak layak konsumsi. Meskipun pelanggaran tersebut telah diketahui oleh pihak monitoring, respons pemerintah terhadap pelanggaran ini belum konsisten. Klausul mengenai sanksi administratif seperti pemotongan pembayaran atau pemutusan kontrak jarang

diaktifkan, yang menunjukkan lemahnya keberpihakan terhadap isi kontrak sebagai dokumen hukum yang mengikat.

Dalam teori tindakan hukum bersegi dua yang telah diuraikan sebelumnya, seharusnya setiap pelanggaran dari salah satu pihak, termasuk dari penyedia jasa, ditindak sesuai dengan mekanisme yang disepakati dalam kontrak. Ketika pemerintah sebagai pihak pertama lalai dalam menegakkan klausul sanksi, maka nilai kontrak sebagai alat akuntabilitas menjadi lemah, dan kepercayaan antar pihak pun tergerus.

Dengan demikian, implementasi perjanjian dalam program makan siang gratis menunjukkan masih adanya kesenjangan antara substansi kontrak dengan pelaksanaan di lapangan. Hal ini menegaskan bahwa efektivitas perjanjian tidak cukup hanya ditopang oleh legalitas dokumen, tetapi juga oleh integritas pelaksanaan, kualitas pengawasan, dan komitmen untuk menegakkan aturan yang telah disepakati bersama.

B. Prinsip-Prinsip Hukum dalam Perjanjian Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah dalam Program Makan Siang Gratis

Penelitian ini menegaskan bahwa keberhasilan kontrak pengadaan jasa makan siang bukan hanya ditentukan oleh kesempurnaan naskah perjanjian, melainkan terutama oleh konsistensi penerapan *foundational principles* yang dibahas: transparansi, efisiensi-efektivitas, akuntabilitas, serta keadilan-kepatutan. Keempatnya berakar pada teori *good governance* dan asas-asas hukum kontrak publik dalam pandangan Ridwan HR (tindakan bersegi dua) maupun doktrin *best value for money* dalam literatur pengadaan internasional. Temuan empirik lapangan berikut memperlihatkan relasi langsung antara prinsip dan praktik.

Penelitian menemukan adanya kesenjangan nyata antara norma-norma kontraktual yang tercantum dalam dokumen perjanjian dengan kenyataan pelaksanaan di lapangan. Salah satu contoh yang menonjol adalah lemahnya pengawasan terhadap mutu makanan dan keterlambatan dalam distribusi, yang menunjukkan bahwa meskipun klausul dalam kontrak telah mengatur secara rinci tentang standar layanan dan sanksi atas pelanggaran, penerapannya tidak berjalan efektif. Temuan ini memperkuat teori dari Subekti (2019), yang menyatakan bahwa keabsahan sebuah perjanjian tidak hanya ditentukan oleh terpenuhinya syarat formil, tetapi juga oleh pelaksanaan yang sesuai dengan tujuan dari perjanjian itu sendiri, yakni memberikan manfaat dan perlindungan bagi para pihak yang terlibat.

Lebih lanjut, prinsip-prinsip hukum dalam pengadaan barang dan jasa—seperti transparansi, efisiensi, akuntabilitas, serta keadilan dan kepatutan—ternyata belum

sepenuhnya dijalankan secara optimal. Sebagian besar proses pengadaan memang telah menggunakan sistem tender terbuka, namun pada tahap pelaksanaan ditemukan indikasi pemborosan anggaran akibat lemahnya perencanaan serta tidak adanya evaluasi menyeluruh terhadap kapasitas penyedia jasa. Hal ini sejalan dengan kritik yang dikemukakan oleh Erna Ratnaningsih (2020), yang menyatakan bahwa pengadaan pemerintah seringkali hanya berfokus pada prosedur administratif, sementara aspek substantif seperti keberlanjutan layanan dan perlindungan terhadap hak-hak pelaksana kerap diabaikan.

Hasil penelitian ini menggarisbawahi sejumlah aspek penting dalam perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang gratis di sekolah. Perjanjian tersebut secara hukum dikategorikan sebagai perbuatan hukum bersegi dua yang tunduk pada hukum perdata, namun pelaksanaannya dibingkai dalam rezim hukum administrasi negara. Hal ini berarti, perjanjian tidak hanya sekadar kesepakatan antara dua pihak, tetapi juga sarat dengan dimensi tanggung jawab publik, karena menggunakan dana negara dan menyasar kepentingan umum, yakni pemenuhan gizi peserta didik. Sebagaimana ditegaskan oleh Ridwan HR, kontrak pemerintah tidak boleh hanya dilihat sebagai hubungan keperdataan, melainkan juga sebagai instrumen kebijakan publik yang harus memuat asas-asas umum pemerintahan yang baik seperti akuntabilitas, efisiensi, dan perlindungan terhadap hak publik⁵.

Dalam pelaksanaan perjanjian, ditemukan berbagai kendala yang menunjukkan adanya kesenjangan antara isi kontrak dan realisasi di lapangan. Kontrak secara normatif telah disusun dengan mengikuti pedoman Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mengatur klausul ruang lingkup kerja, nilai kontrak, sanksi administratif, dan hak/kewajiban para pihak. Namun, dalam praktik, terjadi penyimpangan dari norma tersebut, terutama pada aspek kualitas makanan, waktu distribusi yang tidak konsisten, hingga lemahnya pelaksanaan sanksi terhadap penyedia jasa yang wanprestasi. Fakta ini membuktikan bahwa tidak semua klausul dapat diimplementasikan secara efektif di lapangan, yang menunjukkan kelemahan dalam sistem kontrol dan evaluasi oleh pihak pengguna jasa.

Sebagaimana diungkapkan oleh Subekti, perjanjian yang sah menurut hukum bukan hanya terletak pada bentuknya, tetapi juga pada pelaksanaan dan itikad baik kedua belah pihak⁶. Dalam konteks makan siang gratis, banyak penyedia jasa

⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Pers, 2020, hlm. 175–177.

⁶ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Intermasa, 2019, hlm. 45–47.

menghadapi kendala teknis yang tidak dijelaskan secara memadai dalam kontrak, seperti keterbatasan logistik dan kurangnya tenaga kerja. Namun, pemerintah sebagai pengguna jasa belum sepenuhnya menjalankan fungsi monitoring yang efektif, sehingga penyimpangan tersebut terus terjadi tanpa perbaikan signifikan. Selain itu, sebagian besar keluhan dari penyedia tidak direspons secara cepat dan proporsional, yang berpotensi menimbulkan ketimpangan relasi antara negara dan penyedia jasa sebagai mitra kerja.

Prinsip-prinsip dasar dalam pengadaan barang dan jasa—yaitu transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan keadilan—seharusnya menjadi landasan utama dalam setiap tahapan kontrak. Namun, hasil analisis menunjukkan bahwa penerapan prinsip-prinsip ini masih belum konsisten. Misalnya, prinsip transparansi telah diterapkan melalui sistem e-tendering, tetapi dalam tahap implementasi, tidak semua informasi terbuka bagi penyedia mengenai perubahan kebijakan atau pengalihan jadwal distribusi. Sementara itu, prinsip efisiensi terabaikan akibat perencanaan yang kurang matang dan pengadaan yang cenderung terburu-buru menjelang tahun anggaran berakhir. Hal ini berdampak pada membengkaknya biaya operasional yang justru bertentangan dengan tujuan efisiensi. Riant Nugroho menegaskan bahwa banyak proyek pemerintah gagal mencapai efisiensi karena proses pengadaan hanya fokus pada prosedur, bukan hasil yang ingin dicapai⁷.

Akuntabilitas juga menjadi persoalan utama. Meskipun setiap tahapan pengadaan dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, mekanisme penegakan sanksi terhadap penyedia jasa yang wanprestasi belum berjalan secara optimal. Terdapat sejumlah penyedia yang melanggar ketentuan kontrak, namun tidak dikenai denda atau pemutusan kontrak sebagaimana mestinya. Sementara itu, ketika pemerintah sendiri melakukan wanprestasi, seperti keterlambatan pencairan dana atau perubahan jadwal sepihak, penyedia kesulitan mendapatkan kompensasi atau keadilan. Mereka harus menempuh proses administratif yang panjang melalui LKPP dan kadang tidak membuahkan hasil. Dalam penelitian ini ditemukan kasus di mana salah satu penyedia mengalami kerugian besar karena pemerintah tidak memenuhi kewajiban tepat waktu, dan upaya penyelesaian melalui surat keberatan tidak mendapat respon.

Prinsip keadilan dan kepatutan juga tampak belum dijunjung secara utuh. Banyak klausul kontrak bersifat berat sebelah karena dirancang sepihak oleh pemerintah tanpa

⁷ Riant Nugroho, *Public Policy: Dinamika Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2018, hlm. 298–301.

mempertimbangkan daya dukung dan kapasitas penyedia di daerah-daerah tertentu. Padahal, Pasal 1320 KUHPdata secara eksplisit mengatur syarat sahnya perjanjian termasuk kesepakatan yang tidak mengandung unsur paksaan atau ketimpangan posisi⁸. Dalam sistem hukum administrasi modern, prinsip proporsionalitas juga harus diterapkan, agar negara tidak menggunakan posisinya sebagai pemilik anggaran untuk memaksakan kehendak yang merugikan mitra kerja.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa tantangan utama dari program Makan Siang Gratis bukan hanya pada penyediaan makanan itu sendiri, tetapi juga pada kerangka hukum dan administratif yang melingkupi kontrak kerja sama. Kontrak yang lemah dari sisi substansi dan pengawasan akan berdampak langsung pada efektivitas program dan kualitas pelayanan yang diterima oleh siswa. Maka, dibutuhkan reformasi sistemik pada tiga aspek: (1) penyusunan kontrak yang lebih responsif terhadap konteks lokal dan realistis; (2) penguatan pengawasan berbasis kinerja dan indikator mutu; serta (3) mekanisme penyelesaian sengketa yang mudah diakses dan berpihak pada keadilan substantif, bukan hanya formalitas administratif.

Berdasarkan hasil analisis terhadap dokumen terkait, prinsip-prinsip hukum yang berlaku dalam perjanjian pengadaan jasa makan siang meliputi:

1. Prinsip Transparansi

Proses pemilihan penyedia jasa dilakukan melalui sistem tender terbuka yang dapat diakses publik.

Perjanjian pengadaan jasa makan siang gratis di sekolah merupakan suatu kontrak kerja yang mengikat kedua belah pihak berdasarkan hukum perdata, meskipun pelaksanaannya berada dalam kerangka hukum administrasi negara. Kontrak ini merupakan bentuk perjanjian bersegi dua (*bilateral agreement*) yang memuat hak dan kewajiban yang harus dipenuhi secara timbal balik.⁹ Dalam penyusunan perjanjian tersebut, terdapat klausul-klausul yang mengatur ruang lingkup pekerjaan, nilai kontrak, spesifikasi layanan, jadwal pelaksanaan, dan mekanisme sanksi apabila terjadi pelanggaran kontrak.

Analisis terhadap dokumen kontrak menunjukkan bahwa pemerintah menggunakan dokumen kontrak standar sesuai dengan ketentuan Perpres tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.¹⁰ Namun, terdapat ketidaksesuaian dalam

⁸ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdata), Pasal 1320.

⁹ M. A. Lubis dan H. Aritonang, *Hukum Kontrak dan Perjanjian Bisnis di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 45-50.

¹⁰ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa

pelaksanaan di lapangan, terutama terkait ketepatan waktu distribusi makanan dan mutu yang belum konsisten terpenuhi. Hal ini memperlihatkan bahwa walaupun kontrak telah dirancang secara formal dengan baik, implementasi di lapangan menghadapi kendala operasional.

Menurut teori hukum kontrak modern, keberhasilan pelaksanaan kontrak tidak hanya bergantung pada dokumen tertulis, tetapi juga pada efektivitas pengelolaan dan pengawasan pelaksanaan kontrak di lapangan. Penting pula adanya fleksibilitas dalam kontrak untuk mengantisipasi kendala teknis yang tidak dapat diprediksi, sembari tetap menjaga kepastian hukum bagi kedua belah pihak. Prinsip *pacta sunt servanda* tetap menjadi landasan utama, di mana semua ketentuan kontrak harus dipatuhi, namun harus pula ada mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif apabila terjadi kesulitan pelaksanaan.¹¹

2. Prinsip Efisiensi dan Efektivitas

Pemerintah dituntut untuk memilih penyedia yang dapat memberikan layanan terbaik dengan biaya yang wajar. Pelaksanaan perjanjian pengadaan jasa makan siang menunjukkan bahwa mayoritas penyedia jasa telah melaksanakan kewajiban sesuai dengan kesepakatan kontrak. Namun, kendala-kendala teknis seperti keterlambatan distribusi bahan baku, keterbatasan fasilitas masak, dan kekurangan tenaga kerja menjadi hambatan signifikan dalam mencapai target mutu dan waktu yang ditetapkan. Hal ini diperparah oleh kondisi lapangan yang terkadang tidak sesuai dengan asumsi awal perencanaan, sehingga mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kontrak.

Pemerintah sebagai pengguna jasa melakukan pengawasan melalui tim monitoring yang dibentuk di tingkat daerah, namun pengawasan ini masih belum optimal. Studi dari Nugroho (2017) menegaskan bahwa pengawasan yang efektif harus melibatkan evaluasi berkala, audit kinerja, dan mekanisme feedback yang jelas untuk memastikan standar layanan terpenuhi. Jika pengawasan kurang ketat, risiko penyimpangan mutu dan pelanggaran kontrak meningkat.¹²

Selain itu, ditemukan beberapa kasus di mana penyedia gagal memenuhi standar mutu makanan yang telah disepakati. Menurut Rahman (2018), penegakan sanksi kontrak sangat penting untuk menjaga kepatuhan penyedia jasa. Namun, dalam

Pemerintah, Pasal 7.

¹¹ M. T. Simamora, *Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 110-115.

¹² A. Nugroho, *Pengelolaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 102-105.

implementasi pengadaan ini, pemerintah belum secara tegas menjalankan klausul sanksi, sehingga menimbulkan kesan lemahnya penegakan hukum kontrak dan dapat mengurangi motivasi penyedia untuk meningkatkan kualitas layanan.¹³

Fenomena ini sejalan dengan temuan Sari dan Pratama (2020) yang mengemukakan bahwa koordinasi yang kurang baik antara instansi terkait, keterbatasan sumber daya manusia, serta prosedur birokrasi yang rumit turut mempengaruhi efektivitas implementasi kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah.¹⁴ Oleh sebab itu, selain dokumen kontrak yang lengkap, diperlukan peningkatan kapasitas pengawasan dan sistem evaluasi yang transparan agar mutu layanan sesuai harapan dan tujuan program dapat tercapai.

3. Prinsip Akuntabilitas

Setiap tahapan pengadaan dapat dipertanggungjawabkan secara administratif dan hukum. Prinsip akuntabilitas menuntut agar setiap tahapan pengadaan jasa makan siang dapat dipertanggungjawabkan secara administratif dan hukum oleh semua pihak yang terlibat. Hal ini penting untuk memastikan transparansi proses dan mencegah penyalahgunaan wewenang. Dalam pelaksanaan perjanjian, pemerintah dan penyedia jasa harus menjalankan kewajiban mereka sesuai dengan ketentuan yang disepakati dan dilaporkan secara terbuka agar dapat diaudit secara objektif.

Menurut Mardiasmo (2016), akuntabilitas merupakan pilar utama dalam tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), terutama pada pengadaan barang dan jasa publik. Ketidakpatuhan terhadap prinsip ini berpotensi menimbulkan kerugian negara dan melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.¹⁵ Studi pengadaan jasa makan siang menunjukkan bahwa meskipun dokumen kontrak sudah lengkap dan pengawasan telah dilakukan, pelaporan dan evaluasi kinerja sering kali tidak dilakukan secara menyeluruh dan berkala. Hal ini menyebabkan lemahnya mekanisme kontrol internal dan eksternal.

Penelitian oleh Susanto dan Arief (2019) mengungkapkan bahwa akuntabilitas pengadaan jasa di beberapa daerah masih rendah, disebabkan oleh kurangnya transparansi laporan pelaksanaan dan tidak optimalnya peran pengawas internal pemerintah. Akibatnya, kesalahan atau penyimpangan dalam pelaksanaan perjanjian

¹³ M. Rahman, *Penegakan Hukum dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah* (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2018), hlm. 76-80.

¹⁴ D. Sari & H. Pratama, "Evaluasi Implementasi Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah," *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 9, No. 2, 2020, hlm. 158-160.

¹⁵ B. Mardiasmo, *Akuntabilitas dan Transparansi Keuangan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 45-50.

sulit dideteksi lebih awal dan penegakan hukum terhadap pelanggaran menjadi terhambat.¹⁶ Kondisi ini sesuai dengan temuan terkait implementasi perjanjian makan siang gratis yang masih menghadapi masalah pengawasan dan evaluasi, sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Oleh karena itu, penguatan mekanisme akuntabilitas perlu dilakukan melalui sistem pelaporan yang rutin, audit independen, serta keterlibatan masyarakat atau lembaga pengawas eksternal agar kualitas pelayanan dan penggunaan anggaran dapat dipertanggungjawabkan secara efektif.

4. Prinsip Keadilan dan Keadilan

Semua penyedia diberi kesempatan yang sama, dan isi kontrak harus memperhatikan keseimbangan hak dan kewajiban. Prinsip keadilan dan kepatutan menuntut agar dalam proses pengadaan jasa makan siang, semua penyedia diberi kesempatan yang sama tanpa diskriminasi, dan isi perjanjian harus mencerminkan keseimbangan antara hak dan kewajiban kedua belah pihak. Prinsip ini penting untuk memastikan perlakuan yang adil serta mencegah praktik monopoli atau penyalahgunaan kekuasaan yang dapat merugikan salah satu pihak.

Menurut Subekti dan Tjitrosudibio (2015), keadilan dalam perjanjian adalah esensi dari itikad baik yang harus dijunjung tinggi oleh para pihak agar hubungan kontraktual berjalan harmonis dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum¹⁷. Dalam konteks pengadaan makan siang gratis di sekolah, penerapan prinsip ini menuntut adanya mekanisme seleksi penyedia jasa yang adil dan transparan, sehingga tidak hanya mengutamakan penyedia besar tetapi juga membuka peluang bagi pelaku usaha kecil dan menengah yang mampu memenuhi standar layanan.

Selain itu, Buku *Hukum Kontrak* karya Soerjono Soekanto (2013) menggarisbawahi pentingnya kepatutan sebagai pedoman dalam mengatur hak dan kewajiban secara seimbang sehingga tidak menimbulkan kerugian yang tidak wajar bagi salah satu pihak¹⁸. Dalam pelaksanaan pengadaan makan siang, ditemukan bahwa meskipun kontrak telah diatur dengan klausul yang mengatur hak dan kewajiban, pada praktiknya pemerintah cenderung lebih leluasa mengubah jadwal pengiriman atau melakukan penyesuaian tanpa persetujuan penyedia. Hal ini menunjukkan adanya

¹⁶ H. Susanto & A. Arief, "Tingkat Akuntabilitas Pengadaan Jasa di Pemerintahan Daerah," *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 12, No. 1, 2019, hlm. 87-92.

¹⁷ R. Subekti & R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Hukum Kontrak*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 220-225.

¹⁸ S. Soerjono Soekanto, *Hukum Kontrak* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 180-185.

ketimpangan yang berpotensi menimbulkan wanprestasi dan ketidakadilan bagi penyedia jasa.

Kondisi tersebut sejalan dengan hasil pengamatan bahwa beberapa penyedia mengalami kerugian akibat keterlambatan pembayaran atau perubahan sepihak, yang seharusnya menjadi perhatian serius untuk memperbaiki pelaksanaan pengadaan agar prinsip keadilan dan kepatutan benar-benar diimplementasikan dengan baik.

Penerapan prinsip-prinsip ini dalam kontrak aktual bervariasi. Dalam beberapa kasus, prinsip transparansi dan akuntabilitas sudah dijalankan dengan baik, namun masih ada kelemahan dalam prinsip efisiensi karena terjadinya pemborosan anggaran akibat lemahnya perencanaan awal.

C. Akibat Hukum apabila Pemerintah Melakukan Wanprestasi dalam Perjanjian Makan Siang Gratis

Masalah lain yang cukup krusial adalah lemahnya mekanisme penyelesaian sengketa. Dalam kasus wanprestasi yang dilakukan oleh pemerintah, seperti keterlambatan pembayaran atau perubahan sepihak terhadap jadwal pengiriman, penyedia jasa kesulitan untuk menuntut haknya secara efektif. Meskipun tersedia jalur administratif melalui LKPP, realitasnya banyak penyedia yang enggan atau tidak memiliki kapasitas untuk menempuh proses hukum lebih lanjut, karena beban biaya dan waktu yang besar. Ini menunjukkan masih terbatasnya efektivitas sistem perlindungan hukum bagi pihak swasta dalam kontrak dengan instansi pemerintah, sebagaimana juga diulas oleh Riant Nugroho (2018) bahwa relasi antara negara dan pelaku usaha masih sangat timpang, khususnya dalam hal daya tawar dan akses terhadap keadilan.

Berdasarkan kondisi tersebut, sangat penting bagi pemerintah untuk melakukan reformulasi terhadap sistem penyusunan kontrak, terutama dalam hal penjabaran hak dan kewajiban secara lebih eksplisit, penyusunan klausul sanksi yang tegas dan implementatif, serta peningkatan kapasitas lembaga pengawasan dan pengaduan. Pemerintah juga harus memastikan bahwa prinsip keadilan kontraktual tidak hanya menjadi dokumen formal, tetapi benar-benar terimplementasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, hingga penyelesaian sengketa.

Wanprestasi oleh pemerintah dalam perjanjian makan siang gratis dapat berupa keterlambatan pembayaran, perubahan sepihak terhadap jadwal pengiriman, atau tidak disediakannya fasilitas pendukung. Berdasarkan ketentuan hukum perdata, wanprestasi oleh salah satu pihak, termasuk pemerintah, memberikan hak kepada pihak lainnya

untuk:

- Menuntut pemenuhan prestasi;
- Menuntut ganti rugi;
- Menuntut pembatalan perjanjian.

Pada pengadaan barang dan jasa pemerintah, konsekuensi hukum tersebut harus melalui prosedur administrasi terlebih dahulu, termasuk mediasi atau penyelesaian sengketa melalui Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Jika tidak ditemukan solusi, maka penyedia jasa dapat membawa perkara ke pengadilan.

Dari studi kasus yang dianalisis, salah satu penyedia jasa mengalami kerugian karena pemerintah daerah tidak mencairkan dana sesuai jadwal. Meski penyedia telah mengirimkan surat keberatan, tidak ada penyelesaian memadai hingga kontrak selesai. Ini menunjukkan lemahnya perlindungan hukum bagi penyedia ketika berhadapan dengan wanprestasi pemerintah.

Wanprestasi oleh pemerintah dalam perjanjian pengadaan jasa makan siang gratis seringkali terjadi dalam bentuk keterlambatan pembayaran, perubahan sepihak terhadap jadwal pengiriman, atau kegagalan menyediakan fasilitas pendukung yang telah disepakati. Kondisi ini tidak hanya merugikan penyedia jasa secara finansial, tetapi juga berpotensi mengganggu kelancaran pelaksanaan program makan siang di sekolah.

Menurut Asikin dan Ridwan dalam *Hukum Perjanjian* (2017), wanprestasi merupakan pelanggaran terhadap kewajiban kontraktual yang memungkinkan pihak yang dirugikan untuk menuntut hak-haknya, termasuk menuntut pemenuhan prestasi, ganti rugi, atau pembatalan perjanjian¹⁹. Dalam konteks pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah, penerapan sanksi terhadap wanprestasi ini diatur secara ketat agar penyelenggaraan pelayanan publik dapat berjalan sesuai prinsip good governance dan akuntabilitas.

Namun, perlu diperhatikan bahwa penyelesaian sengketa akibat wanprestasi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak bisa langsung dilanjutkan ke jalur pengadilan. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Peraturan LKPP, penyelesaian sengketa harus dimulai dengan mekanisme administratif melalui mediasi atau fasilitasi yang diselenggarakan oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)²⁰. Tahap ini bertujuan untuk memberikan ruang dialog dan negosiasi yang adil

¹⁹ M. Asikin & A. Ridwan, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 135-140.

²⁰ Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Pasal 91-95.

bagi kedua belah pihak agar dapat mencapai kesepakatan tanpa perlu proses litigasi yang memakan waktu dan biaya.

Jika upaya mediasi atau penyelesaian administrasi tidak berhasil, barulah penyedia jasa dapat membawa perkara wanprestasi ke pengadilan sesuai dengan hukum perdata yang berlaku. Studi kasus yang dianalisis mengungkapkan bahwa dalam beberapa perjanjian makan siang gratis, penyedia jasa mengalami kerugian karena pembayaran pemerintah daerah terlambat dicairkan. Surat keberatan telah disampaikan oleh penyedia, tetapi tanpa respons yang memadai hingga masa kontrak berakhir. Hal ini menunjukkan perlunya penguatan perlindungan hukum bagi penyedia jasa agar hak-haknya tidak terabaikan ketika berhadapan dengan wanprestasi pemerintah.

Dalam perspektif hukum kontrak, tindakan pemerintah yang tidak memenuhi kewajiban sesuai perjanjian dapat dianggap sebagai pelanggaran kontrak yang mengandung konsekuensi hukum. Seperti yang ditegaskan oleh Hadjon dalam *Hukum Administrasi Negara* (2015), walaupun pemerintah bertindak sebagai pihak yang memiliki kewenangan publik, ia tetap wajib menaati aturan hukum yang mengikat secara kontraktual dan bertanggung jawab atas wanprestasi yang dilakukannya²¹.

Pemerintah, dalam hal ini kementerian terkait maupun pemerintah daerah, harus mengembangkan sistem kontraktual yang adaptif, partisipatif, dan berbasis data lapangan agar perjanjian antara negara dan penyedia jasa benar-benar mencerminkan semangat pelayanan publik yang inklusif dan berkelanjutan. Program *Makan Siang Gratis* sebagai salah satu janji politik yang dilaksanakan secara nasional tidak boleh berhenti pada aspek kuantitas, tetapi harus dibarengi dengan kualitas tata kelola hukum yang menjamin kepastian dan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang mengkaji perjanjian antara pemerintah dan penyedia jasa makan siang gratis di sekolah, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan Perjanjian antara Pemerintah dan Penyedia Jasa Makan Siang dalam Program Makan Siang Gratis menunjukkan bahwa perjanjian tersebut dikonstruksikan sebagai bentuk kontrak kerja sama antara instansi pemerintah dan pihak ketiga (penyedia jasa) yang memiliki kedudukan sebagai tindakan hukum bersegi dua. Meskipun secara formal tunduk pada hukum perdata, implementasinya berada dalam ruang lingkup hukum administrasi negara. Perjanjian ini diatur berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018

²¹ P. Hadjon, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 210-215.

tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dengan penggunaan dokumen kontrak standar. Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan kelemahan seperti ketidaksesuaian antara isi kontrak dan praktik di lapangan, kurangnya indikator kinerja yang terukur, serta belum optimalnya keterlibatan penyedia jasa dalam proses penyusunan kontrak.

2. Prinsip-prinsip hukum yang berlaku dalam perjanjian pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam program Makan Siang Gratis meliputi prinsip transparansi, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, serta keadilan dan kepatutan. Meskipun secara normatif prinsip-prinsip tersebut telah dimuat dalam regulasi dan dokumen kontrak, dalam praktiknya pelaksanaan prinsip tersebut belum berjalan optimal. Ketimpangan informasi, lemahnya pengawasan, dan keberpihakan klausul kontrak kepada pemerintah masih menjadi hambatan dalam mewujudkan prinsip-prinsip hukum kontraktual yang adil dan berimbang antara para pihak.
3. Akibat hukum apabila pemerintah melakukan wanprestasi dalam perjanjian Makan Siang Gratis dapat berupa gugatan perdata oleh penyedia jasa, baik melalui jalur administratif (LKPP) maupun peradilan umum, karena pemerintah diposisikan sebagai subjek hukum yang harus tunduk pada perjanjian yang disepakati. Namun, dalam praktiknya, penyedia jasa sering menghadapi kendala dalam menuntut haknya akibat tingginya biaya dan lamanya proses penyelesaian sengketa, serta ketimpangan posisi antara pemerintah dan penyedia. Oleh karena itu, diperlukan penguatan mekanisme penyelesaian sengketa yang adil, cepat, dan dapat diakses oleh semua pihak, serta reformulasi substansi perjanjian agar lebih adaptif terhadap dinamika di lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

Ichsan, A. (2024). *Makan Siang Gratis Rp 7.500, Sudah Layakkah?* Tempo.co. Diakses dari <https://www.tempo.co/read/makan-siang-gratis-7500>

Ombudsman Republik Indonesia. (2025). *Ombudsman NTT Kritisi Sekolah yang Programkan Makan Siang Gratis Pakai Dana BOS*. Diakses dari <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--ombudsman-ntt-kritisi-sekolah-yang-programkan-makan-siang-gratis-pakai-dana-bos> pada 5 Mei 2025.

Ridwan, H. R. (2006). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Telisik. (2025). *Viral Siswa Diminta Bayar Makan Siang Gratis Rp 2,6 Juta, Sekolah Berdalih Tak Punya Anggaran*. Diakses dari <https://telisik.id/news/viral-siswa-diminta-bayar-makan-siang-gratis-rp-26-juta-sekolah-berdalih-tak-punya-anggaran> pada 5 Mei 2025.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.