



CIPS
Center for Indonesian
Policy Studies



Makalah Kebijakan No. 58

Biaya Logistik Beras dan Kedelai:

Isu, Tantangan, dan Dampak Kebijakan

oleh Adithya Prabowo & Muhamad Pudjianto

www.cips-indonesia.org



Makalah Kebijakan No. 58
Biaya Logistik Beras dan Kedelai:
Isu, Tantangan, dan Dampak Kebijakan

Penulis:

Adithya Prabowo & Muhamad Pudjianto
Center for Indonesian Policy Studies (CIPS)

Jakarta, Indonesia
Mei, 2023

Ucapan Terima Kasih:



Makalah ini berhasil dibuat berkat dukungan dari John Templeton Foundation, yang menghargai independensi analisis CIPS.

Kami mengucapkan terima kasih kepada Samudera Indonesia atas keahliannya dalam penulisan makalah ini.

DAFTAR ISI

Daftar Isi	5
Daftar Tabel	6
Daftar Gambar	6
Glosarium	7
Ringkasan Eksekutif	8
Pendahuluan	10
Pentingnya Rantai Pasok Beras dan Kedelai.....	10
Biaya Logistik Beras dan Kedelai di Indonesia.....	14
Program-Program Pemerintah untuk Mengurangi Biaya Logistik: Ketimpangan Antardaerah dan Program Tol Laut.....	18
Potensi Biaya Regulasi dalam Distribusi Beras dan Kedelai	21
Rekomendasi untuk Mengurangi Biaya Logistik Beras dan Kedelai	25
Referensi	27

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Kontribusi Margin terhadap Harga, Rp/kg untuk Beras Lokal Berkualitas Medium pada 2020.....	15
Tabel 2. Kontribusi Margin terhadap Harga, Rp/kg untuk Kedelai Impor pada 2020.....	16
Tabel 3. Potensi Dampak Regulasi terhadap Biaya Logistik Beras dan Kedelai.....	21
Tabel 4. Rekomendasi untuk Mengurangi Biaya Logistik Beras dan Kedelai.....	26

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Rantai Distribusi Beras.....	11
Gambar 2. Pola Distribusi Kedelai Impor dan Lokal.....	13
Gambar 3. Komponen Biaya Logistik Indonesia pada 2004, 2010, dan 2015 (% dari total biaya logistik).....	14

GLOSARIUM

Bulog:

Badan Urusan Logistik

PDB:

Produk Domestik Bruto

HPP:

Harga Pembelian Pemerintah

Kementan:

Kementerian Pertanian

Kemenhub:

Kementerian Perhubungan

MPP:

Margin Perdagangan dan Pengangkutan

NFA:

National Food Agency (Badan Pangan Nasional)

PIB:

Pemberitahuan Impor Barang

PSO:

Public Service Obligation (Kewajiban Pelayanan Publik)

UKM:

Usaha Kecil dan Menengah

BUMN:

Badan Usaha Milik Negara

PPN:

Pajak Pertambahan Nilai

Permenkeu:

Peraturan Menteri Keuangan

Permendag:

Peraturan Menteri Perdagangan

Permenhub:

Peraturan Menteri Perhubungan

RINGKASAN EKSEKUTIF

Makalah ini berfokus pada tantangan-tantangan yang ada di Indonesia terkait logistik beras dan kedelai. Distribusi beras bersifat sangat kompleks karena produksinya terkonsentrasi di Pulau Jawa, sementara konsumsinya tinggi di seluruh wilayah Indonesia. Sementara itu, sebagian besar kedelai merupakan hasil impor dan harus berhadapan dengan tantangan-tantangan logistik impor maupun logistik domestik.

Di tingkat nasional, biaya logistik mencapai kurang lebih 21–23% dari produk domestik bruto (PDB) Indonesia—jauh lebih tinggi dibandingkan negara-negara berkembang lainnya. Biaya transportasi dan persediaan (*inventory*) merupakan dua komponen terbesar dalam biaya logistik di Indonesia, sedangkan biaya administrasi seperti tarif dan pungutan di pelabuhan hanya membentuk kurang dari 6%. Biaya logistik yang tinggi pada akhirnya membebani konsumen karena meningkatkan harga barang, termasuk bahan-bahan pangan pokok.

Jika dibandingkan dengan rerata nasional seluruh barang, transportasi dan logistik beras dan kedelai menanggung biaya administrasi yang lebih tinggi, tetapi biaya transportasi dan industri tetap penting. Banyak dari komponen-komponen biaya tersebut merupakan imbas dari kebijakan dan regulasi pemerintah, termasuk biaya moneter dan waktu yang memengaruhi logistik beras dan kedelai seiring Bergeraknya kedua komoditas tersebut di rantai pasok.

Program-program yang ditujukan untuk mengurangi biaya logistik umumnya dititikberatkan untuk menghapus disparitas harga barang-barang esensial antara wilayah barat dan timur Indonesia. Target ini berat untuk dicapai akibat kondisi geografis Indonesia yang berbentuk negara kepulauan dan adanya kesenjangan pembangunan ekonomi. Upaya untuk menekan disparitas harga melalui program Tol Laut dan kewajiban pelayanan publik (*public service obligation* atau PSO) yang dimandatkan kepada badan-badan usaha milik negara tidak sepenuhnya berhasil dan hanya mengatasi harga yang tinggi, alih-alih menyelesaikan akar penyebabnya.

Kami mengidentifikasi 24 peraturan dari 9 proses logistik dan biaya-biaya logistik terkait. Biaya logistik beras dan kedelai dipengaruhi oleh peraturan-peraturan yang berhubungan dengan biaya logistik terkait gudang dan angkutan laut (*shipping*) dan darat (*trucking*). Angkutan darat adalah penyumbang terbesar biaya transportasi yang disebabkan oleh biaya moneter dan waktu karena adanya peraturan yang berlaku terkait pajak pertambahan nilai untuk sejumlah jasa, kewajiban menggunakan jasa pengurusan transportasi (*freight forwarding*) setempat, dan penimbangan kendaraan di stasiun jembatan timbang. Biaya transportasi laut dan biaya administrasi juga penting.

Untuk mengurangi dampak regulasi terhadap biaya logistik beras dan kedelai, kami merekomendasikan lima perubahan:

- Pemerintah, melalui Kementerian Perhubungan (Kemenhub), dapat menetapkan batas minimal produktivitas jasa kepelabuhanan dan memberikan insentif kepada pelabuhan-pelabuhan yang dapat menjaga produktivitas di atas batas tersebut untuk menawarkan tarif dan kualitas pelayanan kepelabuhanan yang kompetitif.

-
- Selama proses impor dan penyelesaian dokumen kepabeanan, integrasi sistem dengan otoritas kepabeanan di negara-negara pengekspor kedelai perlu dilakukan untuk menghemat waktu penerbitan surat keterangan asal.
 - Kementerian Pertanian (Kementan) perlu menetapkan metode karantina khusus menggunakan kapal karantina atau laboratorium apung agar prosesnya dapat dimulai sebelum kapal memasuki pelabuhan.
 - Kewajiban untuk menggunakan jasa pengurusan transportasi setempat perlu dilonggarkan untuk memungkinkan perusahaan di luar suatu wilayah melakukan kegiatan pengurusan transportasi apabila jasa tidak tersedia di wilayah tersebut.
 - Yang terakhir, kebijakan cadangan pangan perlu dipadukan dengan insentif, seperti subsidi bunga, untuk membeli atau melepaskan stok pangan yang ditujukan untuk aktor publik (Badan Urusan Logistik [Bulog] dan badan usaha milik negara [BUMN]) dan swasta.

PENDAHULUAN

Pentingnya Rantai Pasok Beras dan Kedelai

Beras dan kedelai adalah dua komoditas pangan pokok di Indonesia yang memiliki karakteristik rantai pasok serta tantangan logistik yang unik. Proses distribusi beras sebagian besar terdiri atas perdagangan dalam negeri yang menggunakan truk untuk pengiriman antarkota dan kapal kargo curah atau muatan kering untuk pengiriman antarpulau (Wawancara 2). Proses logistik kedelai meliputi perdagangan internasional dan dalam negeri yang juga menggunakan truk untuk pengiriman antarkota dan kapal muatan kering untuk pengiriman antarpulau.

Distribusi Beras

Tantangan utama yang ada pada distribusi beras berakar dari produksinya yang hanya terkonsentrasi di Pulau Jawa, padahal konsumsinya tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Sebanyak 18 dari 34 provinsi di Indonesia mengalami defisit beras pada 2021. Dengan kata lain, provinsi-provinsi tersebut harus membeli beras lebih banyak dari yang mereka produksi demi memenuhi permintaan konsumsi beras. Kondisi ini mengharuskan adanya perdagangan beras antardaerah yang melibatkan proses logistik melalui jalur darat, laut, dan udara—sebagian besar darat dan laut.

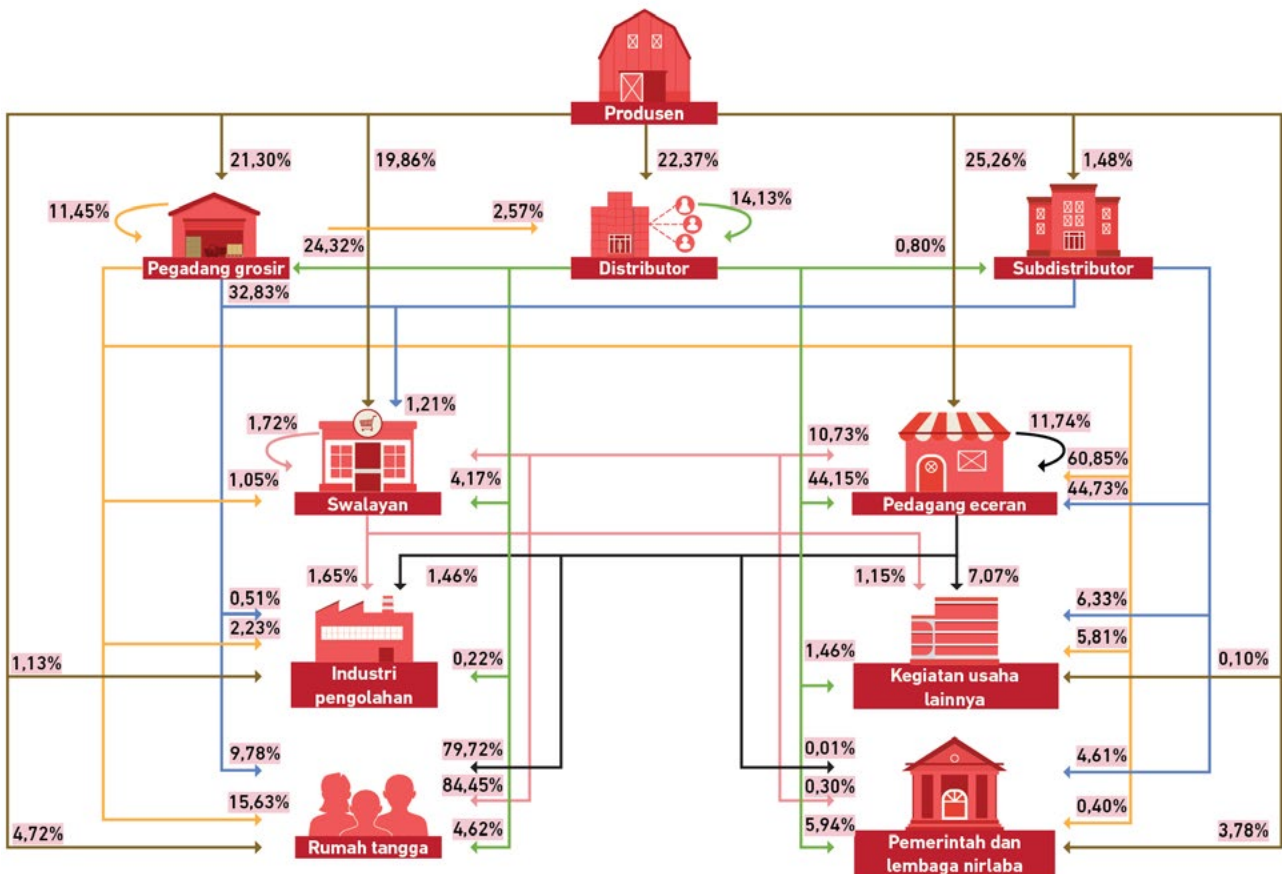
Tantangan utama yang ada pada distribusi beras berakar dari produksinya yang hanya terkonsentrasi di Pulau Jawa, padahal konsumsinya tersebar di seluruh wilayah Indonesia.

Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat merupakan tiga provinsi sentra produksi beras dengan total produksi yang mencapai 16,45 juta ton pada 2021, atau 52,45% dari produksi beras nasional (Badan Pusat Statistik [BPS], 2022). Tiga provinsi ini juga menjadi konsumen beras terbesar yang mewakili 9,78 juta ton atau 44,35% dari konsumsi beras nasional.

Tantangan lain pada distribusi beras adalah rantai pasok yang kompleks (Octania, 2021). Survei Pola Distribusi Beras (BPS, 2022) menemukan bahwa distribusi beras giling di Indonesia dapat melibatkan hingga tujuh agen perekonomian: produsen, distributor, subdistributor, pedagang grosir, swalayan, pedagang eceran, dan konsumen akhir¹.

¹ Dalam survei ini, produsen didefinisikan sebagai individu atau badan hukum yang memproduksi beras giling dan menjualnya kepada pihak lain. Mereka bisa jadi adalah petani atau pedagang. Distributor adalah pelaku usaha yang bertindak atas nama produsen atau ditunjuk oleh produsen untuk memperdagangkan barang dan mengelola gudang yang terdaftar. Distributor yang memperdagangkan barang atas penunjukan dari distributor lain disebut sebagai subdistributor. Pedagang grosir menjual barang dalam partai besar dan membeli kurang dari 50% produksinya dari produsen, distributor, dan perdagangan antarpulau. Pedagang eceran dan swalayan menjual mayoritas (>50%) produksinya kepada rumah tangga. Perbedaan antara pedagang eceran (tradisional) dan swalayan dalam survei ini terletak pada sistem pembayaran dan luas bangunan. Swalayan menyediakan sistem pelayanan sendiri, memfasilitasi transaksi dengan kode batang (*barcode*) dan kasir, serta memiliki luas bangunan minimal 400 m². Konsumen akhir terdiri atas rumah tangga, pemerintah, industri, dan lembaga nirlaba.

Gambar 1.
Rantai Distribusi Beras



Legenda:

- Saluran distribusi produsen
- Saluran distribusi pedagang grosir
- Saluran distribusi distributor
- Saluran distribusi pedagang eceran
- Saluran distribusi subdistributor
- Saluran distribusi swalayan

Sumber: BPS, Survei Pola Distribusi Beras (2022)

Dari Gambar 1 yang menunjukkan gambaran umum alur distribusi beras di Indonesia, dapat dilihat bahwa tujuan terbesar dari beras yang dijual oleh produsen adalah pedagang eceran yang menerima 25,26% dari total volume beras dari produsen. Pedagang eceran juga menjadi tujuan utama beras yang dijual oleh distributor (44,15%), subdistributor (44,73%), dan pedagang grosir (60,85%). Sementara itu, sebagian besar beras dari swalayan (84,45%) dan pedagang eceran (79,72%) didistribusikan kepada konsumen rumah tangga.

Distribusi Kedelai

Berbeda dari beras, rantai pasok kedelai melibatkan banyak impor. Indonesia memproduksi 424 ribu ton kedelai pada 2019 dari luas panen sebesar 285 ribu hektar, sedangkan Kementerian Pertanian (Kementan) melaporkan bahwa permintaan kedelai domestik pada tahun tersebut mencapai 3,06 juta ton. Dengan kata lain, suplai domestik hanya memenuhi 13,86% dari permintaan domestik (Kementan, 2021A).

Sentra produksi kedelai lokal utama berada di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat dengan total produksi sebesar 243.930 ton, atau 57,51% dari produksi kedelai nasional (Kementan, 2021a). Pada 2019, Indonesia mengimpor 2,67 juta ton kedelai yang sebagian besar berasal dari Amerika Serikat (2,51 juta ton), diikuti oleh Kanada (128 ribu ton) dan Brasil (18 ribu ton) (Kementan, 2021a). Seperti beras, baik kedelai lokal maupun impor didistribusikan ke seluruh wilayah di Indonesia.

Berbeda dari beras, rantai pasok kedelai melibatkan banyak impor.

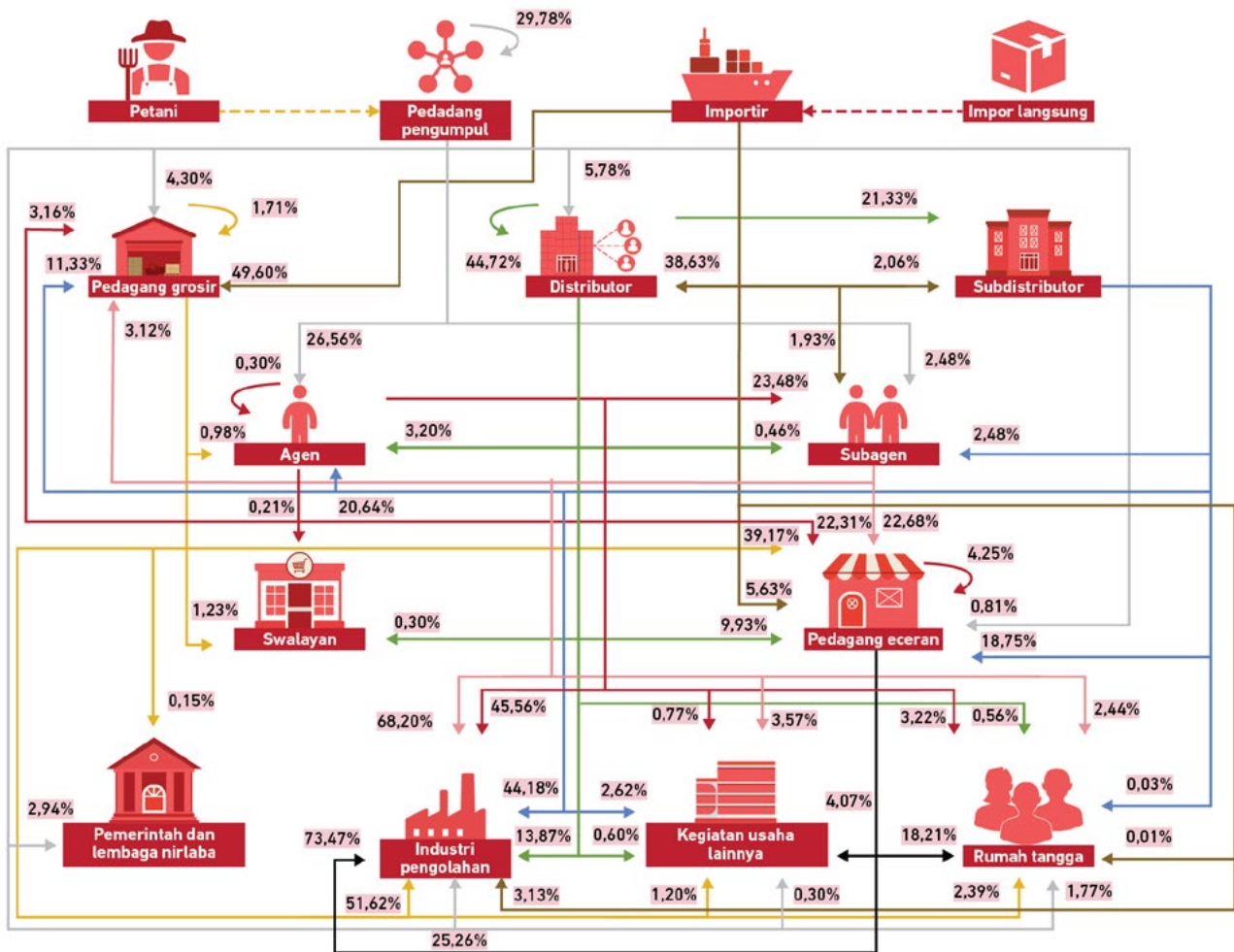
Alur distribusi kedelai di Indonesia dijabarkan pada Gambar 2. Distribusi kedelai lokal² bermula dari petani yang menjual produksinya ke pedagang pengumpul. Pedagang pengumpul menjualnya sebagian besar kepada pedagang pengumpul lain (29,78%), agen (26,56%), dan industri pengolahan (25,28%) (BPS, 2013). Sisanya dipasarkan ke distributor, subagen, pedagang grosir, pedagang eceran, kegiatan usaha lainnya, pemerintah dan lembaga nirlaba, dan rumah tangga.

Kedelai impor dijual kembali oleh importir kepada pedagang grosir (49,60%), distributor (38,63%), pedagang eceran (5,63%), dan industri (3,13%). Sisanya dijual kepada subdistributor, subagen, dan rumah tangga (BPS, 2013).

Kedelai lokal melewati setidaknya lima aktor sebelum sampai di pengolah industri, dibandingkan dengan kedelai impor yang hanya melewati tiga aktor (BPS, 2013). Fakta bahwa kedelai lokal melewati pedagang skala kecil seperti pedagang pengumpul dan agen adalah faktor penting dalam rantai distribusinya yang lebih panjang dan bisa jadi lebih mahal.

² Berdasarkan Survei Pola Distribusi Kedelai yang dilakukan oleh BPS, petani didefinisikan sebagai individu atau badan usaha yang memproduksi kedelai dari lahan mereka sendiri dan menjualnya ke pihak lain. Pedagang pengumpul adalah entitas yang membeli secara langsung dan aktif berkoordinasi dengan petani untuk menjual produksi mereka. Pengimpor adalah entitas yang mengimpor barang ke area kepabeantasan Indonesia. Agen bekerja sebagai perantara untuk dan atas nama pihak lain yang memberi mereka komisi. Agen dapat diwakili oleh subagen. Industri kedelai dapat meliputi usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang mengolah kedelai menjadi tahu dan tempe. Aktor-aktor lain dalam rantai distribusi kedelai didefinisikan serupa dengan aktor-aktor dalam rantai distribusi beras.

Gambar 2.
Pola Distribusi Kedelai Impor dan Lokal



Legenda:

- Saluran distribusi importir
- Saluran distribusi importir pedagang pengumpul
- Saluran distribusi distributor
- Saluran distribusi subdistributor
- Saluran distribusi pedagang grosir
- Saluran distribusi agen
- Saluran distribusi subagen
- Saluran distribusi pedagang eceran

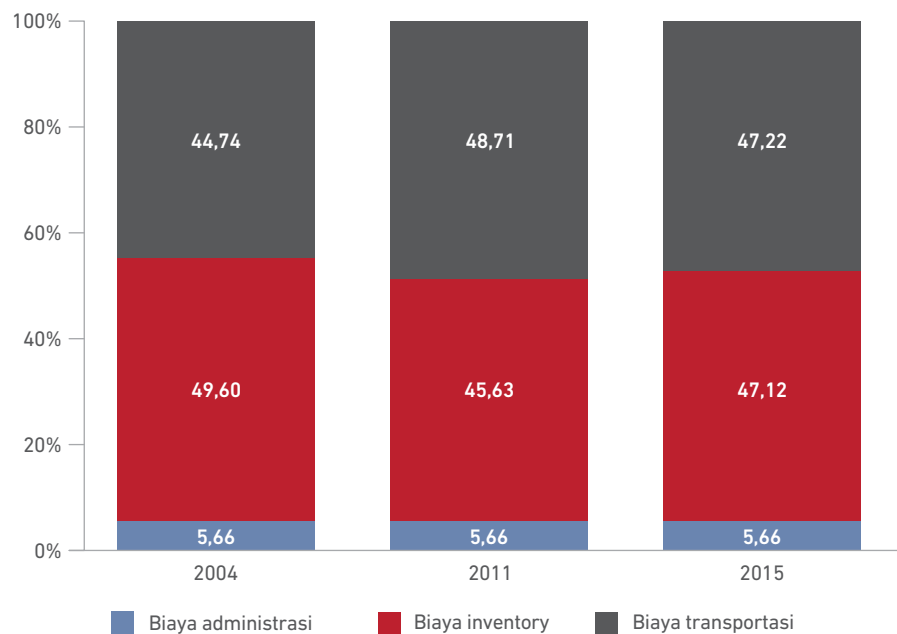
Sumber: BPS, Survei Pola Distribusi Kedelai (2013), diolah oleh penulis

Mayoritas kedelai digunakan oleh produsen-produsen kecil (usaha kecil dan menengah [UKM]) untuk mengolah tahu, tempe, dan kecap (Kementan, 2021b). Konsumsi per kapita dari ketiga kategori makanan ini mencapai 15,99 kg pada 2020. Ketergantungan pada impor membuat Indonesia rentan terhadap fluktuasi harga yang umum terjadi pada komoditas pertanian. Selain itu, kenaikan harga kedelai yang ditanggung oleh masyarakat Indonesia bisa juga disebabkan oleh depresiasi rupiah.

Biaya Logistik Beras dan Kedelai di Indonesia

Biaya logistik yang relatif tinggi masih menjadi tantangan dalam meningkatkan daya saing dan memperbaiki aliran distribusi komoditas di Indonesia. Sejumlah studi (Armstrong & Associates, 2020; Banomyong *et al.*, 2022; Santoso *et al.*, 2021) mengestimasi bahwa biaya logistik yang relatif tinggi tersebut mencapai 21–23% dari produk domestik bruto (PDB) Indonesia, jauh lebih tinggi daripada negara-negara lainnya yang hanya berkisar pada 11–15% dari PDB (Armstrong & Associates, 2020). Biaya transportasi dan persediaan (*inventory*) membentuk komponen terbesar dalam biaya logistik nasional, menyumbang 11,80% dan 11,24% terhadap PDB secara berturut-turut (Santoso *et al.*, 2021), sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar 3.

Gambar 3.
Komponen Biaya Logistik Indonesia pada 2004, 2010, dan 2015 (% dari total biaya logistik)



Sumber: Santoso *et al.* (2021)

Biaya transportasi dapat dipecah menjadi biaya transportasi darat dan laut yang masing-masing berkontribusi terhadap total biaya transportasi sebesar 67,13% dan 25,34%, secara berturut-turut (Santoso *et al.*, 2021). Proporsi biaya penyimpanan dalam total biaya *inventory* mencapai 62,30%. Proporsi biaya administrasi—biasanya persentase tarif yang ditarik atas segala biaya yang timbul dalam kegiatan transportasi dan penanganan—sangat rendah, yakni 5,66% dari total biaya logistik (Santoso *et al.*, 2021). Secara praktis, biaya administrasi dapat mencakup komponen-komponen biaya seperti tarif dan pungutan terkait transportasi dan asuransi.³

³ Menurut definisi dari Santoso *et al.* (2021), komponen biaya transportasi dan *inventory* di sini tidak termasuk biaya-biaya tambahan seperti tarif dan pungutan. Aktor-aktor logistik memasukkan biaya-biaya tambahan tersebut dalam kategori biaya administrasi yang berkaitan dengan kegiatan transportasi.

Komponen biaya logistik beras dan kedelai berbeda dari biaya logistik pada umumnya di Indonesia. Kontribusi biaya logistik terhadap harga akhir untuk konsumen dinyatakan dalam margin perdagangan dan pengangkutan (MPP). Seperti yang dapat dilihat dalam Tabel 1, total MPP pada tahap tertentu dalam rantai pasok (10) adalah selisih antara harga beli ketika barang memasuki tahap tersebut (1) dan harga jualnya setelah melewati tahap tersebut (11). Biaya pemrosesan ditunjukkan oleh baris 2–4, biaya logistik oleh baris 5–8, dan keuntungan oleh baris 9.

Tabel 1.
Kontribusi Margin terhadap Harga, Rp/kg untuk Beras Lokal Berkualitas Medium pada 2020

No.	Komponen MPP	Produsen (Beras Giling)	Distributor/ Pedagang Grosir	Pedagang Eceran
1	Harga dari tahap distribusi sebelumnya	5.700 ⁴	7.986	8.811
2	Biaya penggilingan	300	-	-
3	Biaya pengeringan	100	-	-
4	Susut	736	-	-
5	Biaya bongkar muat	50	50	50
6	Biaya transportasi	500	245	245
7	Biaya pengemasan	30	30	30
8	Biaya modal per bulan	70	-	-
9	Keuntungan ⁵	500	500	700
10	Total MPP (2) hingga (9)	2.286	825	1.025
11	Harga untuk tahap distribusi selanjutnya	7.986	8.811	9.836
12	Biaya logistik (5) hingga (8)	650	325	325
	% biaya logistik dari total MPP (12)/(10)	28,43	39,39	31,71
	% biaya transportasi dari total biaya logistik ((5)+(6))/(12)	84,62	90,77	90,77
	% biaya <i>inventory</i> dari total biaya logistik (7)/(12)	4,62	9,23	9,23
	% biaya administrasi dari total biaya logistik (8)/(12)	10,77	-	-

Sumber: Kementerian Perdagangan (Kemendag), Laporan Analisis Margin Pengangkutan dan Perdagangan (MPP) Komoditi Pangan Pokok (2021), diolah oleh penulis

⁴ Harga yang dibayarkan (kepada petani atau pedagang) untuk gabah oleh produsen beras giling.

⁵ Margin keuntungan dalam set data ini meliputi biaya-biaya di luar biaya transportasi, logistik, dan pemrosesan. Biaya-biaya tersebut termasuk biaya karyawan/individu yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan usaha, biaya pemasaran produk, dan biaya lainnya yang timbul untuk mendukung kegiatan penjualan. Maka dari itu, keuntungan yang sebenarnya lebih kecil dari yang tercantum dalam tabel ini.

Biaya logistik berkontribusi 28–40% terhadap MPP beras. Biaya ini mewakili proporsi terbesar dari MPP di tingkat distributor, yakni sebesar 39,39% dari total MPP. Sementara itu, untuk produsen (beras giling) dan pedagang eceran, biaya logistik beras berkontribusi sebesar 28,43% dan 31,71% terhadap MPP secara berturut-turut. Lebih jauh, biaya transportasi menjadi kontributor terbesar terhadap biaya logistik beras, yaitu sebesar 84,62% dari total biaya logistik pada tingkat produsen dan 90,77% pada tingkat distributor/pedagang grosir/pedagang eceran (Kemendag, 2021).

Kontribusi biaya inventory terhadap total biaya logistik relatif rendah, yakni di bawah 10%. Sementara itu, biaya administrasi yang terdiri atas biaya asuransi dan biaya modal berkontribusi 10,77% terhadap total biaya logistik pada tingkat produsen (Kemendag, 2021).

Dibandingkan dengan rerata biaya logistik di Indonesia secara keseluruhan yang ditunjukkan dalam Gambar 3, biaya transportasi membentuk proporsi yang jauh lebih besar dalam biaya logistik beras. Biaya administrasi juga mewakili proporsi yang lebih besar dalam biaya logistik beras dibandingkan dalam biaya logistik secara nasional.

Tabel 2 menunjukkan perincian MPP untuk kedelai impor.

Tabel 2.
Kontribusi Margin terhadap Harga, Rp/kg untuk Kedelai Impor pada 2020

No.	Komponen MPP	Importir	Distributor ⁶	Pedagang Grosir/Eceran
1	Harga dari tahap distribusi sebelumnya	9.688 ⁷	10.200	10.250
2	Biaya pelabuhan	129	-	-
3	Biaya penumpukan	50	-	-
4	Biaya karantina	90	-	-
5	<i>Terminal handling charge</i> (THC) peti kemas	87	-	-
6	<i>Trucking</i> (Belawan–gudang importir)	46	-	-
7	Biaya karung @50 kg	54	-	-
8	Susut	7	-	-
9	Biaya kemasan karung	-	-	40
10	Biaya transportasi (ekspedisi)	-	-	100
11	Biaya muat	-	-	13
12	Biaya bongkar	-	-	30
13	Keuntungan ⁸	50	50	50

⁶ Menurut studi yang dikutip, komponen-komponen biaya pada tingkat distributor relatif kecil karena mereka menjual kedelai dalam karung yang dikemas oleh importir. Biaya trucking dimasukkan ke dalam harga jual pada tingkat importir. Maka dari itu, kontribusi margin terhadap harga jual pada tingkat distributor dianggap hanya berasal dari keuntungan.

⁷ Harga perolehan (*landed price*) yang dibayarkan oleh importir.

⁸ Margin keuntungan dalam set data ini meliputi biaya-biaya di luar biaya transportasi, logistik, dan pemrosesan. Biaya-biaya tersebut termasuk biaya karyawan/individu yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan usaha, biaya pemasaran produk, dan biaya lainnya yang timbul untuk mendukung kegiatan penjualan. Untuk distributor, keuntungan juga diasumsikan untuk menutupi biaya lain-lain dalam proses distribusi yang tidak berbentuk tarif atau pungutan. Maka dari itu, keuntungan yang sebenarnya lebih kecil dari yang tercantum dalam tabel ini.

No.	MPP's Components	Importers	Distributors ⁶	Wholesalers/ Retailers
14	Total MPP	512	50	233
15	Harga untuk tahap distribusi selanjutnya	10.200	10.250	10.483
16	Biaya logistik ((2) to (12))-(8)	456	-	183
17	% biaya logistik dari total MPP (16)/(14)	88,96	-	78,54
18	% biaya transportasi dari total biaya logistik ((5)+(6)+(10)+(11)+(12))/(16)	29,20	-	78,14
19	% biaya <i>inventory</i> dari total biaya logistik ((7)+(9))/(16)	11,75	-	21,86
20	% biaya administrasi dari total biaya logistik ((2)+(3)+(4))/(16)	59,06	-	-

Sumber: Kemendag, Laporan Analisis Margin Pengangkutan dan Perdagangan (MPP) Komoditi Pangan Pokok (2021), diolah oleh penulis

Untuk kedelai impor, biaya logistik membentuk proporsi tertinggi dalam MPP untuk importir (88,96%) dibandingkan pedagang grosir dan eceran (78,54%). Biaya transportasi menjadi komponen terbesar dalam biaya logistik untuk pedagang grosir dan eceran (78,14%), tetapi hanya menyumbang 29,20% untuk importir. Sebagian besar (59,06%) biaya logistik untuk importir adalah biaya administrasi (Kemendag, 2021). Sementara itu, kontribusi biaya logistik kedelai lokal pada tingkat distributor/pedagang grosir relatif lebih besar dibandingkan dengan pada tingkat pedagang eceran (Kemendag, 2021).

Kontribusi biaya administrasi terhadap biaya logistik, baik untuk beras maupun kedelai, lebih besar dibandingkan rerata biaya logistik secara nasional di Indonesia. Banyak komponen MPP dipengaruhi oleh kebijakan dan regulasi pemerintah, tetapi yang paling terkena imbas adalah biaya administrasi. Misalnya, kebijakan yang berfokus pada infrastruktur dan konektivitas akan memengaruhi biaya transportasi, sedangkan kebijakan yang berfokus pada pergudangan akan memengaruhi biaya *inventory*. Kebijakan-kebijakan terkait administrasi kepabeanan, pelabuhan, dan terminal akan memengaruhi biaya administrasi.

Banyak komponen MPP dipengaruhi oleh kebijakan dan regulasi pemerintah

Program-Program Pemerintah untuk Mengurangi Biaya Logistik: Ketimpangan Antardaerah dan Program Tol Laut

Kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan dan pembangunan ekonomi yang tidak merata menimbulkan kesenjangan harga komoditas antara wilayah barat dan timur. Program-program yang ada untuk mengurangi biaya logistik kebanyakan dititikberatkan pada upaya untuk mengurangi disparitas harga barang-barang esensial antara Indonesia bagian barat dan timur.

“Program-program yang ada untuk mengurangi biaya logistik kebanyakan dititikberatkan pada upaya untuk mengurangi disparitas harga barang-barang esensial antara Indonesia bagian barat dan timur.

Pada akhir 2022, Sistem Pemantauan Pasar dan Kebutuhan Pokok (SP2KP) Kemendag melaporkan adanya disparitas harga beras medium di Sumatra Barat, Kalimantan Selatan, Papua Barat, Kalimantan Utara, Kalimantan Tengah, Gorontalo, dan Papua. Rata-rata harga beras medium di tujuh provinsi tersebut adalah Rp12.705 per kg—kurang lebih 13% lebih tinggi daripada rata-rata harga beras medium nasional (Rp11.200 per kg). Sementara itu, wilayah Jawa yang menjadi sentra produksi gabah kering giling (GKG)⁹ mencatat rata-rata harga beras medium sebesar Rp10.998 per kg.

Terdapat disparitas harga yang signifikan untuk kedelai impor di Sulawesi Tenggara, Papua, Papua Barat, Kalimantan Selatan, Kepulauan Bangka Belitung, Aceh, dan Kalimantan Tengah. Rata-rata harga kedelai impor di tujuh provinsi tersebut adalah Rp16.802 per kg—kurang lebih 11% lebih tinggi daripada rata-rata harga nasional (Rp15.100 per kg). Lagi-lagi, rata-rata harga di Jawa (Rp14.950 per kg) lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional.

Disparitas harga ini menyiratkan bahwa biaya logistik antara wilayah-wilayah produsen dan pelabuhan-pelabuhan besar di Indonesia bagian barat menciptakan selisih harga untuk para konsumen di bagian timur.

Indonesia bagian timur umumnya tidak seberkembang bagian barat dan memiliki populasi yang lebih rendah sehingga akses dan frekuensi transportasinya terbatas, serta memiliki lebih sedikit fasilitas seperti gudang. Kondisi jalan dan rendahnya ketersediaan truk turut memengaruhi lama dan biaya pengiriman jalur darat untuk komoditas beras dan kedelai antara dua wilayah tersebut.

Kalem (2015) menemukan ketidakseimbangan pengiriman kargo domestik antara Indonesia bagian barat dan timur. BPS mencatat bahwa pelabuhan-pelabuhan di Indonesia bagian timur memiliki aktivitas muat yang lebih sedikit daripada wilayah barat pada 2021. Kondisi ini terbilang wajar, mengingat bahwa kegiatan ekonomi di wilayah timur lebih rendah. Perbedaan ini menimbulkan biaya transportasi jalur laut yang lebih tinggi, sebagian untuk menutupi biaya pengiriman kargo yang meninggalkan wilayah timur dalam keadaan kosong¹⁰ (Feng & Chang, 2008). Nurminarsih

⁹ GKG adalah padi siap giling dengan kadar air maksimal 14% dan kadar kotoran maksimal 3%.

¹⁰ Peti kemas kosong diangkut oleh perusahaan angkutan laut tetap (*liner*) dengan biaya operasional yang sama dengan peti kemas penuh, tetapi tidak memperoleh pendapatan dari kargo.

et al. (2015) juga menemukan bahwa antrean di pelabuhan mengurangi utilisasi kapal dan meningkatkan biaya operasional untuk transportasi jalur laut. Selain itu, terbatasnya jadwal pengiriman barang¹¹ ke Indonesia bagian timur menjadikan penting untuk memiliki gudang agar dapat menyimpan barang dalam jumlah besar sekaligus.

Ekosistem Logistik Nasional meliputi program Tol Laut yang mulai berjalan sejak 2015.

Pemerintah telah melaksanakan sejumlah inisiatif untuk mengatasi tantangan-tantangan tersebut dan mengurangi kesenjangan harga antarwilayah di Indonesia. Peraturan Presiden (Perpres) No. 26/2012 tentang Cetak Biru Pengembangan Sistem Logistik Nasional mengamanatkan pembentukan Ekosistem Logistik Nasional. Ekosistem Logistik Nasional meliputi program Tol Laut yang mulai berjalan sejak 2015. Tol Laut merujuk pada penyelenggaraan angkutan laut secara teratur yang menghubungkan pelabuhan-pelabuhan disertai *feeder* antara Sumatra dan Papua, menggunakan kapal besar untuk mencapai keekonomian skala (*economies of scale*) dan mengurangi biaya unit.

Tol Laut diselenggarakan melalui skema kewajiban pelayanan publik (*public service obligation* atau PSO¹²) untuk pengangkutan barang-barang pokok (termasuk beras dan kedelai) dari dan ke daerah-daerah tertinggal, terpencil, terluar, dan perbatasan sesuai rute-rute yang telah ditentukan.¹³ PSO ini dilimpahkan kepada BUMN yang beroperasi di bidang transportasi laut, PT Pelayaran Nasional Indonesia (PT Pelni).¹⁴ Pemerintah mengompensasi selisih antara tarif angkutan barang di laut yang ditetapkan oleh pemerintah dan biaya layanan sebenarnya yang dilaporkan, serta tidak ada batasan jumlah *voyage* yang ditanggung oleh subsidi (Pasal 14 Ayat 3 Permenhub No. 65/2018). Subsidi diberikan di samping keringanan (diskon) untuk program PSO (Pasal 3 Permenhub No. 29/2018).

Program Tol Laut memiliki beberapa kekurangan. Pertama, sebagaimana dilaporkan oleh Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) (DPR RI, 2021), meski harga barang-barang pokok di sebagian besar daerah yang terhubung oleh tol laut berkurang sekitar 4–20%, sejumlah kabupaten di Indonesia bagian timur, seperti Kabupaten Biak Numfor, Asmat, dan Fakfak–semuanya terletak di Pulau Papua–tidak terpengaruh.

Terdapat ketakseimbangan kargo antara arus pengiriman dari dan ke wilayah timur, fasilitas dan infrastruktur pelabuhan yang kurang memadai, dan jadwal pelayaran yang tidak teratur. Hambatan-hambatan lain terkait pergudangan, angkutan darat (*trucking*), bongkar/muat kargo, dan proses keluar masuk pelabuhan lainnya juga menyebabkan tingginya biaya logistik. Pencapaian utama dari program ini adalah meningkatnya volume barang yang diangkut secara signifikan. Antara 2016–satu tahun setelah program Tol Laut mulai diimplementasikan–hingga

¹¹ Contohnya, PT ASDP Ferry hanya menjadwalkan pengiriman barang lewat kapal di Pelabuhan Lewoleba sekali setiap minggu (Wawancara 1). Dalam kasus ini, membangun gudang di Lewoleba akan menambah kapasitas penyimpanan untuk membantu mengakomodasi jadwal pengiriman yang tidak terlalu sering.

¹² PSO adalah mandat dari pemerintah kepada badan usaha milik negara (BUMN) tertentu untuk menyediakan layanan dengan jumlah atau harga yang dirasa dibutuhkan untuk memastikan akses yang setara bagi masyarakat. PSO umumnya diimplementasikan melalui kontrol harga atau subsidi yang diberikan kepada BUMN yang ditunjuk. Mandat ini memberi BUMN yang ditunjuk suatu kelebihan khusus atau bahkan monopoli untuk beroperasi pada sektornya.

¹³ Barang-barang yang boleh diangkut dalam program PSO diuraikan dalam Perpres No. 59/2020 dan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No. 53/2020. Terdapat lebih dari 100 barang bisa diangkut yang meliputi bahan makanan, makanan siap saji, komoditas sejenis kering (seperti bahan konstruksi dan energi), pakaian, dan obat-obatan.

¹⁴ Menurut Pasal 6 Peraturan Menteri Perhubungan (Permenhub) No. 4/2018 dan Pasal 6 Perpres No. 27/2021.

2020, volume angkutan meningkat lebih dari empat kali lipat, dari 81.400 ton menjadi 362.560 ton. Program ini utamanya mendorong permintaan terhadap transportasi laut, tetapi tidak mengatasi masalah tidak meratanya ketersediaan kapal dan ketidakseimbangan kargo antara Indonesia bagian barat dan timur.

Sejumlah isu juga timbul karena rute Tol Laut terhubung ke pelabuhan-pelabuhan kecil di daerah tertinggal dan terpencil. Berdasarkan wawancara dengan Kepala Manajemen Logistik Badan Urusan Logistik (Bulog), hal tersebut memiliki konsekuensi terkait kapasitas gudang dan waktu. Pelabuhan-pelabuhan kecil biasanya memiliki kapasitas gudang yang relatif kecil sehingga menimbulkan masalah ketika ada lebih banyak kapal yang diarahkan ke rute tersebut. Jika volume kargo yang masuk melebihi kapasitas gudang, kargo tersebut diarahkan ke gudang lain yang lebih jauh dari pelabuhan tujuan sehingga menambah biaya (Wawancara 2). Rute juga dapat ditutup atau diubah berdasarkan evaluasi berkala atas penggunaan minimal pelabuhan

Subsidi hanya meringankan biaya logistik tanpa menyelesaikan akar penyebab tingginya biaya logistik untuk barang-barang pokok

yang menciptakan ketidakpastian bagi penggunaannya (Wawancara 2). Isu-isu lainnya meliputi pengiriman yang jarang-bisa jadi hanya sekali dalam sebulan di daerah-daerah terpencil-dan kurangnya peti kemas yang aman untuk makanan (*food grade*) (Wawancara 2).

Program Tol Laut telah mengurangi harga di lokasi-lokasi terpencil di Indonesia, tetapi belum semua mendapatkan manfaatnya. Program ini meringankan biaya transportasi melalui subsidi bagi penyelenggara PSO yang tidak menyelesaikan masalah terkait reliabilitas transportasi ke daerah-daerah terpencil. Subsidi hanya meringankan biaya logistik tanpa menyelesaikan akar penyebab tingginya biaya logistik untuk barang-barang pokok di daerah-daerah tersebut.

Penurunan biaya logistik dapat dicapai melalui cara yang lebih sistematis dengan memperbaiki regulasi dan kebijakan yang menimbulkan atau meningkatkan biaya logistik. Menggunakan beras dan kedelai sebagai contoh, bagian berikutnya akan mengidentifikasi berbagai lisensi, izin, dan tarif yang berlaku yang menambah biaya moneter dan waktu.

POTENSI BIAYA REGULASI DALAM DISTRIBUSI BERAS DAN KEDELAI

Terdapat banyak tantangan logistik yang memengaruhi perdagangan beras dan kedelai yang berakar dari biaya regulasi. Regulasi dapat berdampak terhadap semua tahap distribusi, dan perbedaan utama antara beras dan kedelai adalah banyaknya prosedur impor dan administrasi kepabeanan—yang tidak demikian untuk beras. Selaras dengan temuan dari Santoso et al. (2021), kami menemukan bahwa biaya regulasi dapat memengaruhi biaya transportasi dan *inventory*, dua komponen utama biaya logistik. Biaya regulasi yang timbul terkait pergudangan serta pengiriman jalur laut dan darat penting bagi kedua komoditas ini.

Kami telah mengidentifikasi 24 regulasi dari 9 proses logistik terkait beras dan kedelai yang dapat menambah biaya logistik serta dampaknya terhadap biaya logistik, sebagaimana diuraikan dalam Tabel 3. Potensi biaya diklasifikasikan ke dalam dua jenis utama: biaya moneter dan waktu. Biaya moneter meningkatkan biaya keseluruhan dan mensyaratkan agar transaksi diselesaikan terlebih dahulu untuk melanjutkan proses logistik ke tahap selanjutnya. Sementara itu, biaya waktu menambah waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan proses-proses administrasi

Tabel 3.
Potensi Dampak Regulasi terhadap Biaya Logistik Beras dan Kedelai

Proses Logistik	Potensi Biaya Regulasi	Jenis Biaya	Peraturan	Deskripsi
Proses impor	Biaya penumpukan (<i>long stay</i>) peti kemas	Biaya moneter	Permenhub No. 25/2017	Tarif pemindahan barang yang melewati batas waktu penumpukan di pelabuhan utama Belawan, pelabuhan utama Tanjung Priok, pelabuhan utama Tanjung Perak, dan pelabuhan utama Makassar.
	Persyaratan kelayakan peti kemas	Biaya waktu	Permenhub No. 53/2018	Persyaratan kelayakan untuk setiap peti kemas yang akan digunakan sebagai alat angkut di kapal. Peti kemas harus melewati inspeksi, pengujian, sertifikasi, dan pengawasan.
	Penyampaian dokumen impor ke Sistem Indonesia National Single Window (SINSW)	Biaya waktu	Permenhub No. 25/2022	Importir wajib melengkapi dokumen-dokumen impor secara elektronik melalui SINSW dan melaksanakan kewajiban seperti pelaporan realisasi impor.
Penyelesaian dokumen dan inspeksi kepabeanan	Dokumen pemberitahuan impor barang (PIB)	Biaya waktu	Permenkeu No. 201/2019	Semua importir wajib melaporkan kegiatan importasinya melalui dokumen PIB.
	Tarif impor kedelai	Biaya moneter	Permenkeu No. 135/2012	Penerapan tarif bea masuk atas impor barang, memengaruhi kedelai dengan pos tarif sebesar 5%.
	Ketentuan asal barang	Biaya waktu	Permenkeu No. 7/2022	Pengajuan permohonan surat keterangan asal barang sebelum impor oleh pemohon yang meliputi importir sebagaimana ditetapkan oleh Direktur Jenderal Bea dan Cukai dalam skema preferensi dan nonpreferensi sebelum penyerahan pemberitahuan pabean.
	Ketentuan angkut lanjut barang impor atau ekspor	Biaya waktu	Permenkeu No. 216/2019	Sebelum memasuki daerah pabean, manifes kedatangan sarana pengangkut (<i>inward manifest</i>) wajib diberitahukan. Barang yang diangkut terus adalah barang yang diangkut melalui kantor pabean tanpa dilakukan pembongkaran terlebih dahulu, sementara barang yang diangkut lanjut adalah barang yang diangkut melalui kantor pabean dengan dilakukan pembongkaran terlebih dahulu.

Proses Logistik	Potensi Biaya Regulasi	Jenis Biaya	Peraturan	Deskripsi
Penyelesaian dokumen dan inspeksi kepabeanan	Prosedur penyampaian pemberitahuan manifes kedatangan sarana pengangkut	Biaya waktu	Peraturan Menteri Keuangan (Permenkeu) No. 97/2020	Pengangkut wajib (i) memberitahukan rencana kedatangan, manifes kedatangan sarana pengangkut, dan manifes keberangkatan sarana pengangkut (outward manifest); (ii) menghubungkan sistemnya dengan Ekosistem Logistik Nasional; dan (iii) menyediakan pelayanan pengiriman pesanan secara elektronik (<i>online delivery order</i>).
	Tarif karantina	Biaya moneter	Peraturan Pemerintah (PP) No. 35/2016	Kementan dapat mengenakan tarif untuk jasa tindakan karantina produk tanaman. Kedelai impor adalah salah satu produk tanaman yang harus melewati proses karantina.
Proses pengiriman	Keterlambatan jadwal pengiriman	Biaya waktu	Permenkeu No. 97/2020	Prosedur penyampaian pemberitahuan rencana kedatangan sarana pengangkut, manifes kedatangan sarana pengangkut, dan manifes keberangkatan sarana pengangkut
	Sanksi kepatuhan	Biaya moneter		Sanksi dikenakan pada pengangkut yang tidak mematuhi syarat-syarat penyampaian pemberitahuan manifes kedatangan sarana pengangkut.
Distribusi beras	Harga pembelian pemerintah untuk beras	Biaya moneter	Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No. 24/2020	Harga pembelian beras dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimal 14%, butir patah maksimal 20%, kadar menir maksimal 2%, dan derajat sosoh setidaknya 95% adalah Rp8.300/kg.
Distribusi kedelai	Harga acuan pembelian dan harga acuan penjualan	Biaya moneter	Peraturan Badan Pangan Nasional (Bappanas) No. 11/2022	Harga acuan pembelian untuk kedelai lokal ditetapkan pada Rp10.775/kg dan harga acuan penjualan untuk kedelai lokal dan impor ditetapkan pada Rp11.400/kg dan Rp12.000/kg secara berturut-turut.
Perdagangan	Pajak pertambahan nilai (PPN)	Biaya moneter	Undang-Undang (UU) No. 42/2009	PPN sebesar 11% x total sewa dibutuhkan untuk membayar tarif sewa gudang per meter persegi.
	Pajak penghasilan	Biaya moneter	Pasal 23 UU Pajak Penghasilan	Pajak penghasilan yang dikenakan untuk jasa persewaan adalah 10%.
			Pasal 4 PP No. 34/2017	
	Jumlah dan waktu penyimpanan	Biaya waktu	Perpres No. 71/2015	Jika terjadi kekurangan pasokan, fluktuasi harga, dan/atau gangguan kegiatan perdagangan, waktu maksimal penyimpanan beras adalah tiga bulan.
Proses registrasi sistem resi gudang (SRG)	Biaya waktu	Permendag No. 14/2021 (Perubahan atas Permendag No. 33/2020)	Ada 20 barang yang dapat disimpan di gudang dalam penerapan SRG, termasuk beras dan kedelai. Penyimpanan barang harus memenuhi persyaratan (termasuk kapasitas penyimpanan setidaknya selama tiga bulan), standar kualitas, dan jumlah minimal barang yang disimpan.	
Jasa kepelabuhanan	Pengiriman pesanan secara elektronik	Biaya waktu	Peraturan Menteri Perhubungan (Permenhub) No. 120/2017	Badan usaha pelabuhan seperti pengelola terminal, perusahaan angkutan laut, perusahaan jasa pengurusan transportasi, dan wakil pemilik barang wajib menerapkan sistem pelayanan pengiriman pesanan secara elektronik untuk barang impor.
	Mekanisme penetapan tarif dan jasa kepelabuhanan	Biaya moneter	Permenhub No. 84/2018	Tarif pelayanan jasa kepelabuhanan yang terdiri atas pelayanan jasa penundaan, pelayanan jasa sandar, waktu kunjungan kapal, dan pengaturan lalu lintas kapal dengan struktur tarif diperoleh dari penghitungan biaya per satuan unit produksi.

Proses Logistik	Potensi Biaya Regulasi	Jenis Biaya	Peraturan	Deskripsi
Angkutan laut (<i>shipping</i>)	Konosemen	Biaya waktu	Pasal 504–517 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD)	Konosemen adalah surat bertanggal yang menjelaskan bahwa pengangkut telah menerima barang-barang untuk diangkut ke tempat tertentu, menyerahkannya kepada seseorang tertentu, dengan syarat-syarat apakah barang itu akan diserahkan.
	Dokumen keagenan kapal	Biaya waktu	Permenhub No. 65/2019	Perusahaan angkutan laut nasional yang melakukan kegiatan keagenan kapal nasional dan/atau asing wajib memiliki surat penunjukan keagenan kapal.
Angkutan darat	PPN atas penyerahan jasa kena pajak tertentu	Biaya moneter	Permenkeu No. 71/2022	Pengenaan pajak sebesar 10% dari tarif PPN untuk jasa pengurusan transportasi yang di dalam tagihan jasa pengurusan transportasi tersebut terdapat biaya transportasi (<i>freight charges</i>).
	Penunjukan perusahaan jasa pengurusan transportasi setempat	Biaya waktu	Permenhub No. 49/2017	Pemilik barang harus menunjuk perusahaan jasa pengurusan transportasi setempat di lokasi kegiatan pengiriman dan penerimaan barang dilakukan.
	Kewajiban menimbang kendaraan bermotor di jalan	Biaya waktu	Permenhub No. 134/2015	Pengawasan muatan barang menggunakan alat penimbangan dilakukan untuk semua alat transportasi darat, kecuali angkutan peti kemas, mobil tangki bahan bakar minyak dan/atau bahan bakar gas, angkutan barang berbahaya, dan alat berat.

Sumber: Peraturan dalam daftar, dikompilasi dan dievaluasi oleh penulis

Karena biaya transportasi membentuk proporsi yang besar dalam biaya logistik beras dan kedelai, peraturan-peraturan yang memengaruhi transportasi harus diprioritaskan. Biaya transportasi akan sangat bergantung pada moda transportasi yang digunakan, dan setiap moda akan memiliki tantangan dan perannya sendiri dalam biaya logistik.

Angkutan darat adalah penyumbang terbesar terhadap biaya transportasi. Biaya tersebut bertambah dengan adanya PPN atas penyerahan jasa tertentu, kewajiban untuk menunjuk perusahaan jasa pengurusan transportasi setempat, dan persyaratan untuk menimbang kendaraan bermotor di jalan. Kewajiban untuk menunjuk perusahaan jasa pengurusan transportasi setempat tentu akan menimbulkan biaya tambahan jika terdapat keterbatasan jumlah penyelenggara jasa tersebut di suatu daerah.

Angkutan laut adalah penyumbang terbesar kedua terhadap biaya transportasi. Biaya tersebut bertambah dengan adanya biaya regulasi terkait konosemen dan dokumen keagenan kapal. Biaya regulasi juga memengaruhi pengiriman pesanan secara elektronik dan mekanisme penetapan tarif dan jasa kepelabuhanan. Mekanisme penetapan tarif jasa kepelabuhanan menjadi krusial karena penetapan tarif yang tidak tepat akan menambah biaya yang tidak diperlukan dalam kegiatan logistik.

Biaya *inventory* bertambah karena adanya regulasi terkait PPN, jumlah dan waktu penyimpanan, dan proses registrasi SRG. PPN dan pajak penghasilan secara langsung meningkatkan biaya *inventory*, sedangkan regulasi terkait jumlah dan waktu penyimpanan dan proses registrasi SRG secara tidak langsung meningkatkan biaya moneter dengan menimbulkan biaya waktu.

Karena biaya transportasi membentuk proporsi yang besar dalam biaya logistik beras dan kedelai, peraturan-peraturan yang memengaruhi transportasi harus diprioritaskan.

Salah satu wawancara mengungkap bahwa sebagian besar pengiriman antarpulau menggunakan angkutan laut karena transportasi laut relatif lebih murah daripada transportasi darat/udara (Wawancara 3). Regulasi yang berhubungan dengan penghitungan tarif dan jasa kepelabuhanan menjadi kekhawatiran utama karena para pelaku usaha di bidang angkutan laut merasa bahwa penghitungan tersebut tidak mencerminkan produktivitas dan jasa sebenarnya yang ditawarkan oleh pelabuhan.

Produktivitas pelabuhan dalam memberikan pelayanan (sandar, muat, bongkar, dan pelayaran kembali) menjadi faktor utama yang memengaruhi biaya logistik transportasi laut. Produktivitas pelabuhan yang tidak stabil atau rendah berpotensi menyebabkan kemacetan di pelabuhan sehingga menambah risiko penumpukan yang melebihi batas waktu sebagaimana ditetapkan oleh Permenhub No. 25/2017. Hal ini akan meningkatkan tarif penumpukan sehingga menambah biaya logistik.

Biaya logistik beras dapat dipengaruhi oleh lokasi geografis sentra distribusi (Wawancara 3). Aturan yang mewajibkan penunjukan perusahaan jasa pengurusan transportasi setempat akan menimbulkan biaya waktu tambahan jika tidak ada penyelenggara jasa terkait yang tersedia di daerah tersebut. Isu ini juga menjadi tantangan untuk kedelai impor ketika didistribusikan ke seluruh Indonesia.

Tabel 1 menunjukkan bahwa biaya logistik untuk transportasi beras pada tingkat produsen relatif lebih tinggi dibandingkan dengan pada tingkat distributor/pedagang grosir/pedagang eceran. Fakta ini menunjukkan bahwa perbaikan regulasi untuk sektor transportasi perlu diarahkan untuk tingkat produsen.

Harga pembelian pemerintah untuk beras (ditetapkan dalam Permendag No. 24/2020) dan kedelai (ditetapkan dalam Peraturan Bapanas No. 11/2022) tidak dapat merespons perubahan pada pasar komoditas dan mata uang secara cepat. Harga acuan ini ditujukan untuk melindungi baik produsen maupun konsumen dengan menyediakan pedoman penetapan harga bagi para pelaku pasar. Dalam kasus beras, pemerintah juga menetapkan harga pembelian pemerintah (HPP) yang digunakan oleh Bulog dan BUMN lainnya dalam mengadakan beras untuk cadangan pangan. HPP kerap ditetapkan di bawah harga pasar sehingga program-program pengadaan yang diadakan oleh Bulog dan BUMN kalah dengan pelaku-pelaku swasta yang memberikan penawaran yang lebih baik. Sementara itu, harga acuan untuk kedelai lokal tidak mampu bersaing dengan harga impor yang sering lebih murah (Wawancara 3).

Biaya administrasi juga merupakan komponen yang penting dalam biaya logistik, khususnya untuk kedelai impor. Biaya administrasi meningkat karena adanya regulasi. Meski angkutan laut digunakan untuk logistik domestik maupun impor, pengangkutan kedelai impor lebih mahal pada tingkat importir—pada tingkat ini, biaya administrasi membentuk lebih dari setengah biaya logistik—dibandingkan dengan pada tingkat pedagang grosir/eceran (Kemendag, 2021). Biaya-biaya tambahan timbul dalam proses impor kedelai akibat regulasi yang menambah biaya administrasi melalui biaya pelabuhan, tarif karantina, dan tarif penumpukan. Kewajiban karantina yang diberlakukan untuk kedelai impor juga menambah biaya waktu dan moneter. Di samping itu, persyaratan surat keterangan asal sebelum membuat deklarasi pabean berpotensi menambah waktu impor.

REKOMENDASI UNTUK MENGURANGI BIAYA LOGISTIK BERAS DAN KEDELAI

Berdasarkan penilaian kami atas potensi biaya regulasi pada bagian sebelumnya, kami merekomendasikan lima perubahan yang dapat dilakukan untuk mengurangi dampak regulasi yang meningkatkan biaya logistik beras dan kedelai melalui biaya moneter dan waktu. Lima rekomendasi tersebut kami sajikan dalam Tabel 4.

Proses distribusi beras sebagian besar terdiri atas perdagangan dalam negeri yang menggunakan truk untuk pengiriman antarkota dan kapal kargo curah atau muatan kering untuk pengiriman antarpulau (Wawancara 2). Proses logistik kedelai mencakup perdagangan internasional maupun dalam negeri yang juga menggunakan truk untuk pengiriman antarkota dan kapal muatan kering untuk pengiriman antarpulau.

Perbaikan regulasi terkait logistik beras seyogianya diarahkan untuk mendorong pengurangan biaya transportasi dari sisi produsen, mendukung penyesuaian tarif pelabuhan dengan produktivitas pelabuhan, dan menunjang fleksibilitas untuk merespons harga pasar.

Sementara itu, perbaikan regulasi terkait logistik kedelai perlu diarahkan untuk mendukung penyesuaian tarif pelabuhan dengan produktivitas pelabuhan, mengoptimalkan aktivitas karantina, meningkatkan efisiensi kebijakan terkait ketentuan asal barang, mendorong pengurangan biaya transportasi dari sisi importir, dan menunjang fleksibilitas harga acuan untuk kedelai agar dapat menanggapi dinamika harga kedelai impor.

Tabel 4.
Rekomendasi untuk Mengurangi Biaya Logistik Beras dan Kedelai

No.	Rekomendasi	Peraturan Terkait	Kategori Peraturan	Dampak
1	Terkait jasa kepelabuhanan, tarif yang ditawarkan harus mencerminkan produktivitas pelabuhan. Pemerintah perlu mendorong produktivitas dengan menetapkan batas minimal produktivitas jasa kepelabuhanan dan memberikan insentif kepada pelabuhan yang dapat mencapai tingkat produktivitas tersebut. Hal ini dapat mengurangi kemungkinan tarif penumpukan.	Permenhub No. 84/2018	Kebijakan administrasi kepabeanan, pelabuhan, dan terminal	1. Biaya logistik beras 2. Biaya logistik kedelai
2	Direktorat Jenderal Bea dan Cukai perlu bekerja sama dengan otoritas kepabeanan di negara-negara pengekspor kedelai untuk mengintegrasikan penerbitan surat keterangan asal dengan lebih baik. Integrasi sistem seperti ini akan memangkas waktu impor.	Permenkeu No. 7/2022	Kebijakan administrasi kepabeanan, pelabuhan, dan terminal	1. Biaya logistik kedelai
3	Kementan perlu memperbarui metode karantina agar prosesnya dapat dimulai sebelum kapal memasuki pelabuhan/ketika mengantre untuk pengedokan (docking). Kami merekomendasikan penggunaan kapal karantina atau laboratorium apung di dekat pelabuhan impor. Dengan demikian, waktu dan biaya karantina dapat dipangkas.	PP No. 35/2016	Kebijakan administrasi kepabeanan, pelabuhan, dan terminal	1. Biaya logistik kedelai
4	Aturan untuk menunjuk perusahaan jasa pengurusan transportasi setempat perlu dilonggarkan. Opsi untuk memilih perusahaan jasa pengurusan transportasi dari luar daerah setempat perlu diadakan apabila terdapat keterbatasan sehingga menghemat waktu pengiriman barang.	Permenhub No. 49/2017	Kebijakan infrastruktur dan konektivitas	1. Biaya logistik beras 2. Biaya logistik kedelai
5	Harga acuan untuk beras dan kedelai harus mencerminkan harga pasar dan menjadi acuan dalam manajemen stok publik untuk tujuan ketahanan pangan. Kebijakan-kebijakan cadangan pangan seharusnya memperlakukan sumber beras dalam negeri dan asing dengan setara. Alih-alih bergantung sepenuhnya pada Bulog dan BUMN, pemerintah perlu mempertimbangkan pemberian insentif, seperti subsidi bunga, kepada gudang dan operator logistik swasta yang mengelola cadangan pangan di wilayah-wilayah yang mengalami defisit atau ketika panen rendah.	Permendag No. 24/2020 Peraturan Bapanas No. 11/2022	Kebijakan pergudangan	1. Biaya logistik beras 2. Biaya logistik kedelai

Rekomendasi-rekomendasi di atas berfokus pada pemangkas biaya logistik dengan mengurangi biaya regulasi. Untuk mengurangi biaya transportasi dan inventory beras dan kedelai, studi secara lebih mendalam diperlukan untuk melengkapi analisis holistik atas tiga komponen utama dari biaya logistik.

REFERENSI

- Armstrong & Associates, I. (2020). *Global Logistics Costs and Third-Party Logistics Revenues*. Retrieved from <https://www.3plogistics.com/3pl-market-info-resources/3pl-market-information/global-3pl-market-size-estimates/>
- Banomyong, R., Grant, D. B., Varadejsatitwong, P., & Julagasigorn, P. (2022). Developing and Validating A National Logistics Cost in Thailand. *Transport Policy*, 5-19.
- BPS. (2013). *Soybean Distribution Pattern Survey*.
- BPS. (2022). *Rice Distribution Pattern Survey*.
- DPR RI. (2021). *Perkembangan dan Catatan Kritis Pelaksanaan Penyediaan Layanan Tol Laut Bersubsidi*. Retrieved from <https://berkas.dpr.go.id/puskajianggaran/analisis-apbn/public-file/analisis-apbn-public-69.pdf>
- Harsono, A., Harnowo, D., Ginting, E., & Elisabeth, D. A. (2021). Soybean in Indonesia: Current Status, Challenges, and Opportunities to Achieve Self-Sufficiency. In J. Jimenez-Lopez, & A. Clemente, *Legumes Research - Volume 1*. IntechOpen.
- Indonesia Shipping Gazette. (2022). *Blue Print Sislognas Tak Jalan, SCI Minta Regulasi Baru*. Retrieved from Indonesia Shipping Gazette: <https://indoshoppinggazette.com/2022/blue-print-sislognas-tak-jalan-sci-minta-regulasi-baru/>
- Jakaria, Tanuwijaya, J., & Lutfi, M. Y. (2021). Food Security and Human Development: Difference Between Potential and Reality in ASEAN Countries. *LePALISSHE*.
- Kemendag. (2021). *Report on the Analysis of the Transport and Trade Margin (MPP) of Staple Food Commodities*.
- Kementan. (2021a). *Analysis of Soybean Trading Performance in The First Semester*.
- Kementan. (2021b). *Food Consumption Bulletin in The First Semester*.
- Octania, G. (2021). The Government's Role in the Indonesian Rice Supply Chain. *Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) Policy Paper No. 32*.
- Santoso, S., Nurhidayat, R., Mahmud, G., & Arijuddin, A. M. (2021). Measuring the Total Logistics Costs at the Macro Level: A Study of Indonesia. *MDPI*.
- Shankar, R., Gupta, R., & Pathak, D. K. (2018). Modeling Critical Success Factors of Traceability for Food Logistics System. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review* (pp. 205-222). Transportation Research.

Daftar Wawancara

- Wawancara 1 – Petugas sebuah pelabuhan yang berbasis di Lewoleba (2022, 12 Desember). Komunikasi pribadi.
- Wawancara 2 – Sopran Kenedi, Kepala Divisi Manajemen Logistik Perum Bulog (2023, 8 Februari). Diskusi kelompok terfokus.
- Wawancara 3 – Prof. Dr. Ir. Dwi Andreas Santosa, MS., Center of Reform on Economics (2023, 19 Januari). Diskusi kelompok terfokus.

TENTANG PENULIS

Adithya Prabowo adalah seorang ekonom dari Samudera Indonesia. Ia bertanggung jawab untuk menyediakan analisis berbasis data terkait ekonomi maritim, yang digunakan sebagai solusi manajemen strategis untuk pengembangan Grup Samudera Indonesia dan klien eksternal. Adhitya memiliki gelar master dalam bidang ekonomi dari Universitas Indonesia dan gelar sarjana dalam matematika dari Institut Teknologi Bandung. Selain itu, beliau juga memiliki latar belakang yang luas dalam berkoordinasi dengan pemerintah di bidang ekonomi.

Muhamad Pudjianto adalah seorang ekonom dari Samudera Indonesia yang bertanggung jawab dalam meningkatkan kinerja bisnis grup dengan menyediakan solusi manajemen strategis dan pengembangan inisiatif baru menggunakan metodologi yang sesuai berdasarkan studi dan analisis berbasis data. Ia memegang gelar sarjana dalam bidang keuangan dari Universitas Indonesia. Ia memiliki pengalaman selama lima tahun di industri transportasi dan logistik, di antaranya sebagai analis pengembangan bisnis di sebuah perusahaan otomotif terkemuka. Selain itu, ia telah menangani beberapa proyek logistik, seperti penilaian perusahaan pelayaran, pembelian kapal baru, pengembangan proyek gudang baru, dan manajemen pengiriman truk.

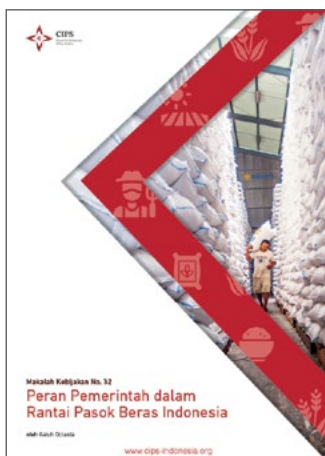
Unduh publikasi lainnya yang diterbitkan Center for Indonesian Policy Studies



Pentingnya Perdagangan bagi
UMK di Sektor F&B Indonesia



Transfer Teknologi dan Pengetahuan untuk
Peternakan Sapi Perah Kontribusi Sektor
Swasta dalam Meningkatkan Produksi Susu



Peran Pemerintah dalam
Rantai Pasok Beras Indonesia

Silahkan kunjungi situs kami untuk melihat koleksi lengkapnya:

www.cips-indonesia.org/publications

Center for Indonesian Policy Studies
mengajak para pihak yang tertarik untuk
mendukung kami dengan bergabung
dalam Donor Circles

Jika Anda atau organisasi Anda tertarik untuk bekerja
sama dan terlibat lebih dekat dengan CIPS,
silakan hubungi:

Anthea Haryoko
Kepala Inovasi dan Pengembangan

 Anthea.haryoko@cips-indonesia.org



TENTANG CENTER FOR INDONESIAN POLICY STUDIES

Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) merupakan lembaga pemikir non-partisan dan non profit yang bertujuan untuk menyediakan analisis kebijakan dan rekomendasi kebijakan praktis bagi pembuat kebijakan yang ada di dalam lembaga pemerintah eksekutif dan legislatif.

CIPS mendorong reformasi sosial ekonomi berdasarkan kepercayaan bahwa hanya keterbukaan sipil, politik, dan ekonomi yang bisa membuat Indonesia menjadi sejahtera. Kami didukung secara finansial oleh para donatur dan filantropis yang menghargai independensi analisis kami.

KEY FOCUS AREAS:


Ketahanan Pangan dan Agrikultur: Memberikan akses terhadap konsumen di Indonesia yang berpenghasilan rendah terhadap bahan makanan pokok dengan harga yang lebih terjangkau dan berkualitas. CIPS mengadvokasi kebijakan yang menghapuskan hambatan bagi sektor swasta untuk beroperasi secara terbuka di sektor pangan dan pertanian.

Kebijakan Pendidikan: Masa depan SDM Indonesia perlu dipersiapkan dengan keterampilan dan pengetahuan yang relevan terhadap perkembangan abad ke-21. CIPS mengadvokasi kebijakan yang mendorong sifat kompetitif yang sehat di antara penyedia sarana pendidikan. Kompetisi akan mendorong penyedia sarana untuk terus berupaya berinovasi dan meningkatkan kualitas pendidikan terhadap anak-anak dan orang tua yang mereka layani. Secara khusus, CIPS berfokus pada peningkatan keberlanjutan operasional dan keuangan sekolah swasta berbiaya rendah yang secara langsung melayani kalangan berpenghasilan rendah.


Peluang Ekonomi: CIPS mengadvokasi kebijakan yang bertujuan untuk memperluas kesempatan ekonomi dan peluang bagi pengusaha dan sektor bisnis di Indonesia, serta kebijakan yang membuka peluang lebih luas bagi masyarakat Indonesia berpenghasilan rendah untuk mendapatkan pendapatan yang lebih layak dan menciptakan kesejahteraan ekonomi.


www.cips-indonesia.org

 facebook.com/cips.indonesia

 [@cips_id](https://twitter.com/cips_id)

 [@cips_id](https://www.instagram.com/cips_id)

 [Center for Indonesian Policy Studies](https://www.linkedin.com/company/cips-indonesia)

 [Center for Indonesian Policy Studies](https://www.youtube.com/channel/UC...)

Jalan Terogong Raya No. 6B
Cilandak, Jakarta Selatan 12430
Indonesia