MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUNLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS GADJAH MADA

POLICY BRIEF

Surplus Namun Tidak Mengalir: Mengurai Hambatan Distribusi Beras

Executive Summary

Pada tahun 2025, Indonesia berada dalam kondisi surplus persediaan beras. Perum Bulog melaporkan bahwa pada Mei 2025 Cadangan Beras Pemerintah (CBP) mencapai angka tertinggi dalam sejarah yaitu sebanyak 3,007 juta ton. Namun, meskipun stok nasional melimpah, permasalahan tata kelola distribusi beras masih terjadi. Badan Pangan Nasional (Bapanas) menyampaikan bahwa realisasi penyaluran beras SPHP baru mencapai 20,21% dari target. Permasalahan tersebut berimplikasi pada harga beras di sejumlah wilayah tetap tinggi, aksesibilitas masyarakat berpendapatan rendah terganggu, penumpukan stok di gudang Bulog dan gangguan rantai pasok daerah. Hal ini terjadi karena keterbatasan kapasitas dan perencanaan distribusi Bulog, biaya transportasi yang tinggi, koordinasi pusat dan daerah yang belum sinkron dan struktur pasar beras masih dikuasai oleh pedagang besar. Rekomendasi kebijakan yang bisa dilakukan ialah penguatan system distribusi nasional, reformasi tata kelola cadangan beras, optimalisasi SPHP ke pasar tradisional, mengurangi hambatan logistik.

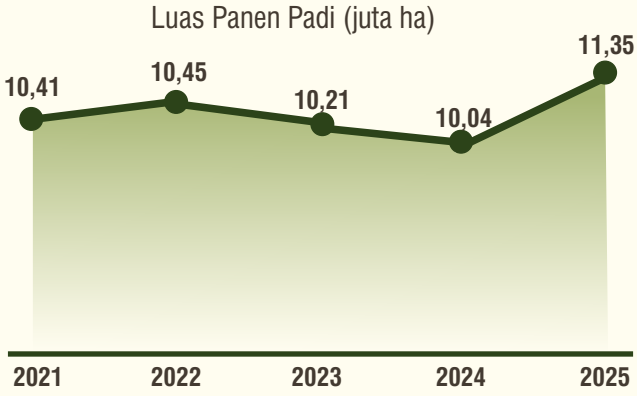
Isu dan Permasalahan Utama

Beras menjadi komoditas strategis yang tidak hanya menentukan ketahanan pangan, tetapi juga stabilitas sosial, ekonomi, dan politik. Pemerintah terus menjaga ketersediaan melalui produksi domestik beras. Pada tahun 2025, Indonesia mencatat surplus beras dan cadangan pemerintah mencapai rekor tertinggi dalam sejarah. Hal ini terlihat dari meningkatnya jumlah produksi berat dan luasan panen padi.

Produksi Beras (juta ton)

Sumber: https://goodstats.id//

Sumbe Foto: https://www.kfindonesia.org/



Sumber: https://goodstats.id//

Perum Bulog melaporkan bahwa pada Mei 2025 Cadangan Beras Pemerintah (CBP) mencapai level tertinggi dalam sejarah yaitu sebesar 3,007 juta ton, bahkan melampaui stok pada masa swasembada pangan era Presiden Soeharto. Pernyataan Kementerian Pertanian menyebut capaian CBP tahun 2025 sebagai yang tertinggi dalam 58 tahun sejak Bulog berdiri pada 1967, menunjukkan keberhasilan produksi dan kesiapan pemerintah menghadapi potensi gejolak pangan. Kondisi ini menjadi penanda penting bagi ketahanan pangan nasional, namun sekaligus membuka babak baru dalam persoalan tata kelola distribusi yang masih menyisakan tantangan. Di tengah kebutuhan nasional yang terus meningkat, dinamika produksi, pasokan, dan distribusi beras menjadi perhatian utama negara. Untuk itu pemerintah melalui Badan Pangan Nasional dan Perum Bulog meluncurkan program beras Stabilisasi Pasokan dan Harga Pangan (SPHP) sejak Juli 2025 guna menjaga keterjangkauan harga beras serta ketersediaan pasokan di pasar bagi masyarakat luas, terutama rumah tangga berpendapatan rendah. Pemerintah menargetkan penyaluran beras SPHP sebanyak 1,3 juta ton hingga Desember 2025. Namun, realisasi **penyaluran beras program SPHP justru baru mencapai 303.187 ton setara 20,21% per 1 September 2025**. Rendahnya serapan ini mengindikasikan **belum maksimalnya tata kelola distribusi beras kepada konsumen.** Dengan tingkat penyaluran yang rendah, surplus beras di atas kertas tidak otomatis berarti surplus di pasar, karena beras tetap tertahan di gudang dan tidak mengalir ke konsumen yang membutuhkan.

Akibat keterlambatan tersebut, harga beras di sejumlah wilayah masih mengalami tekanan. Badan Pusat Statistik (2025) mencatat bahwa pada pekan ketiga Juni 2025 masih terdapat 150 daerah yang mengalami kenaikan harga beras, angka yang meski turun dari pekan sebelumnya yaitu 159 daerah namun tetap mengindikasikan ketidakmerataan stabilisasi harga di tingkat daerah. Kondisi ini berdampak langsung pada kelompok berpendapatan rendah yang menghadapi keterbatasan akses terhadap beras SPHP, baik karena distribusi yang tidak merata, titik penjualan yang terbatas, maupun hambatan teknis seperti mekanisme pembelian melalui platform yang belum sepenuhnya ramah bagi pedagang kecil atau konsumen di wilayah terpencil.

Di sisi lain, ketidakefisienan distribusi berkontribusi pada penumpukan stok di gudang Bulog. Temuan Ombudsman mengungkapkan bahwa sekitar 300.000 ton beras di gudang Bulog berisiko menurun kualitasnya hingga terancam tidak layak konsumsi, dengan potensi kerugian negara mencapai sekitar Rp. 4 triliun. Penumpukan ini menegaskan adanya gangguan pada rantai pasok daerah, mulai dari minimnya kapasitas logistik, lambannya integrasi data distribusi, hingga terbatasnya armada dan infrastruktur transportasi yang menghambat pergerakan stok ke pasar. Situasi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama dalam tata kelola beras tahun 2025 bukan pada produksi atau ketersediaan, melainkan pada efektivitas distribusi dan koordinasi pasokan antardaerah yang masih belum optimal.

Penyebab Permasalahan

Meskipun stok beras nasional pada 2025 berada pada titik tertinggi, efektivitas distribusinya masih menghadapi sejumlah kendala struktural yang saling terkait yaitu:

1. **Keterbatasan kapasitas dan perencanaan distribusi Bulog**

   Salah satu indikator kritis adalah fakta bahwa dari total stok CBP, sekitar 1,45 juta ton atau ≈

37,95% stok telah mengendap lebih dari 6 bulan di gudang tanpa tersalur. (2025) Di sisi perencanaan, meskipun Bulog telah menyebar stok ke seluruh wilayah yang terbagi dalam 26 kantor wilayah dan ratusan gudang pergudangan di seluruh Indonesia, namun distribusi aktual ke konsumen masih jauh dari target. Akibatnya, ketidakselarasan antara kemampuan menyerap/punya stok (arus masuk) dengan kapasitas mendistribusikan (arus keluar) menyebabkan *bottleneck*. Stok beras menumpuk di gudang sedangkan banyak daerah atau konsumen akhir yang belum memperoleh distribusi sesuai kebutuhan. Situasi ini menegaskan bahwa tantangan bukan hanya pada ketersediaan stok, tapi pada kemampuan perencanaan distribusi.

2. Biaya transportasi yang tinggi

Meningkatnya ongkos distribusi antarpulau, terutama ke wilayah 3T (terdepan, terpencil, tertinggal) seperti Maluku, Papua, dan beberapa wilayah Nusa Tenggara menjadi salah satu penyebab utama stok beras terhenti di pelabuhan atau gudang aset Bulog sebelum sampai ke konsumen akhir. Adanya biaya pengapalan dan bongkar-muat di kawasan kepulauan seringkali membuat pengiriman menjadi tidak ekonomis sehingga operator menunda pengiriman atau menunggu pengiriman dalam jumlah besar untuk menekan biaya per ton, yang berujung pada penumpukan stok lokal dan disparitas harga antarwilayah. Pusat Informasi Harga Pangan Strategis Nasional mencatat data per Senin, 25 Agustus 2025, harga beras kualitas bawah I harian di pasar modern Maluku menjadi yang termahal se-Indonesia dengan harga jual Rp.17.400 per kg. Selain itu HET (Harga Eceran Tertinggi) untuk Zona 3 memang ditetapkan lebih tinggi (contoh: HET beras medium Zona 3 sekitar Rp15.500–15.800/kg) untuk mengakomodasi beban logistik yang lebih besar. Semua ini konsisten dengan analisis bahwa faktor logistik (biaya transport, frekuensi kapal/ekspedisi, infrastruktur pelabuhan dan jalan lokal) menjadi pendorong utama premium harga di wilayah timur.

3. Koordinasi pusat dan daerah yang belum sinkron

Pemerintah pusat telah mendorong agar Pemda segera menyalurkan beras SPHP dan mengoptimalkan saluran distribusi hingga ke desa/kelurahan. Namun dalam praktiknya, sebagian daerah lambat dalam mengajukan usulan penyaluran, verifikasi mitra penyalur, atau bahkan menyebarkan informasi ke pengecer/pedagang lokal, terutama di wilayah terpencil sehingga distribusi tertunda. Selain itu, aplikasi Klik SPHP belum mampu mempermudah pemesanan beras dari pengecer.

> *"Betul (masih jauh dari target). Memang satu, karena semua ini menggunakan aplikasi, kan tidak semuanya langsung bisa cepat. Perlu sosialisasi, pengecer di pasar itu rata-rata sudah sepuh, handphone-nya jadul, sehingga enggak ada android dan sebagainya," - Rizal selaku Dirut Bulog di Kantor Kementerian Koordinator Bidang Pangan, Jakarta, pada Rabu, 13 Agustus 2025.*

4. Pasar beras masih dikuasai oleh pedagang besar

Dominasi pedagang besar ini membuat intervensi pemerintah melalui program SPHP sering tidak mampu menandingi kecepatan dan jangkauan mereka. Dalam beberapa kasus, harga yang ditawarkan pedagang besar di tingkat tertentu justru lebih menentukan pembentukan harga lokal ketimbang pasokan SPHP, sehingga efek stabilisasi menjadi terbatas. Meskipun sudah tidak ada impor resmi, namun masih ditemukan kasus beras ilegal yang masuk ke Indonesia, yang kemudian diamankan oleh aparat.

Kombinasi dari kapasitas distribusi Bulog yang terbatas, biaya logistik yang tinggi, koordinasi antar-level pemerintahan yang tidak optimal, dan kuatnya pengaruh pedagang besar menyebabkan distribusi beras nasional belum berjalan maksimal, sekalipun stok berlimpah dan program stabilisasi telah disiapkan pemerintah.

Rekomendasi Kebijakan

1. Meningkatkan kapasitas distribusi Bulog melalui target *outflow* gudang dan perluasan jejaring distribusi

Kebijakan ini dilakukan dengan mengidentifikasi penumpukan stok di gudang dan lambatnya aliran keluar beras. Selanjutnya menetapkan target minimum *outflow* harian/mingguan untuk setiap gudang, menyusun SOP distribusi cepat, serta merancang skema perluasan jejaring distribusi melalui kemitraan dengan BUMDes, BUMD pangan, koperasi, dan ritel modern. Pada tahap implementasi, pemerintah menambah armada logistik, memperluas titik distribusi di lapangan, dan menerapkan digitalisasi pemantauan stok gudang melalui sistem FIFO/FEFO agar barang yang lebih lama disalurkan terlebih dahulu. Selanjutnya, tahap evaluasi dilakukan melalui *monitoring* kinerja gudang (outflow vs target), kecepatan distribusi, serta efektivitas mitra penyalur untuk memastikan stok tidak mengendap dan distribusi beras berjalan lebih lancar serta merata.

2. Pemberian subsidi ongkos angkut dan optimalisasi tol laut

Pemerintah menciptakan skema subsidi logistik untuk jalur distribusi beras menuju daerah sulit, mengintegrasikan rute tol laut sebagai jalur tetap penyaluran CBP dan SPHP, serta menerapkan multimoda transport untuk efisiensi (kapal–kereta–truk). Implementasi ini memerlukan pemetaan daerah prioritas, penjadwalan angkutan teratur, serta koordinasi antara Kemenhub, Bulog, dan operator logistik agar biaya distribusi turun dan beras lebih cepat sampai ke konsumen.

3. Integrasi Sistem Koordinasi Pusat–Daerah dan Perbaikan Aplikasi Klik SPHP yang Ramah Pengecer

Proses kebijakan dimulai dengan identifikasi daerah yang lambat mengajukan permohonan penyaluran, terlambat memverifikasi mitra penyalur, serta kesulitan menggunakan aplikasi Klik SPHP. Setelah isu terdefinisikan, desain ulang UI/UX aplikasi (tampilan sederhana, menu minimalis, versi ringan/non-android), serta penyusunan panduan teknis penggunaan bagi pengecer pasar. Pada tahap implementasi, pemerintah pusat melalui Bapanas dan Bulog melakukan pendampingan lapangan bersama dinas pangan daerah untuk memastikan alur penyaluran berjalan cepat, menyediakan helpdesk daerah guna menyelesaikan kendala teknis secara real-time, dan melakukan pelatihan literasi digital bagi pengecer yang tidak terbiasa dengan aplikasi. Selain itu, ditetapkan pula standar respons cepat antara pemerintah pusat dan pemda, misalnya batas waktu maksimal pengajuan usulan penyaluran, verifikasi mitra, hingga approval distribusi. Tahap evaluasi dilakukan secara berkala melalui *monitoring* yang merekam kecepatan proses pengajuan, verifikasi, penyaluran, tingkat penggunaan aplikasi per daerah, serta tingkat kepuasan pengecer dan masyarakat. Hasil evaluasi ini menjadi dasar penyempurnaan kebijakan, sehingga koordinasi pusat–daerah semakin sinkron, hambatan digital dapat diatasi, dan distribusi SPHP berlangsung lebih cepat dan merata.

REFERENSI

Badan Pangan Nasional (Bapanas). 2025. *Data Realisasi Penyaluran SPHP per 1 September 2025*. Jakarta: Bapanas.

Badan Pusat Statistik (BPS). 2025. *Harga Eceran Beras Mingguan di 514 Kabupaten/Kota*. Jakarta: BPS.

Damayanti, Aulia. 2025. "1,45 Juta Ton Beras Bulog Belum Tersalurkan, Mengendap Lebih 6 Bulan." Detik.com. Diakses dari: https://www.detik.com/sumut/bisnis/d-8147684/1-45-juta-ton-beras-bulog-belum-tersalurkan-mengendap-lebih-6-bulan

Darmawan, Agus Dwi. 2025. "Harga Beras Kualitas Bawah I di Maluku Paling Mahal di Indonesia." Katadata.co.id. Diakses dari:https://databoks.katadata.co.id/ekonomi-makro/statistik/e0e4d9eab5be6dc/harga-beras-kualitas-bawah-i-di-maluku-paling-mahal-di-indonesia-senin-25-agustus-2025

Febiola, Annisa. 2025. "Dirut Bulog Ungkap Alasan Distribusi Beras SPHP Lambat." Tempo.co. Diakses dari:https://www.tempo.co/ekonomi/dirut-bulog-ungkap-alasan-distribusi-beras-sphp-lambat-2058430

Policy Brief ini dibuat oleh:

Andina Triana Putri, SIP.
Asisten Divisi Diklat dan Pendampingan
Magister Ilmu Administrasi Publik
DMKP FISIPOL Universitas Gadjah Mada
2025