

PENGELOLAAN *COLD STORAGE* 1.000 TON DI MUARA BARU JAKARTA: PERSPEKTIF EKONOMI KELEMBAGAAN BARU

Nova Firdaus¹⁾, Suharno²⁾, dan Agus Buono³⁾

¹⁾Direktorat Logistik - Ditjen PDSPKP, Kementerian Kelautan dan Perikanan RI

²⁾Departemen Agribisnis, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor
Jl. Kamper Wing 4 Level 5 Kampus IPB Dramaga Bogor, Indonesia

³⁾Departemen Ilmu Komputer, Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam, Institut Pertanian Bogor
Jl. Meranti Wing 20 Level 5 Kampus IPB Dramaga Bogor, Indonesia

e-mail: ¹⁾firdausnova@gmail.com

(Diterima 24 Juni 2024 / Revisi 15 Juli 2024 / Disetujui 18 Juli 2024)

ABSTRACT

Fish cold storage was built by the Ministry of Marine Affairs and Fisheries in various regions as one of the implementations of the National Fish Logistics System policy, which aims to maintain the availability of fish for industrial raw materials and domestic consumption. The cold storage of 1,000 tons was established to become a role model for the government's buffer stock facility in the Jakarta area. However, its implementation is still experiencing obstacles because its use is not optimal and has not attracted the interest of fisheries players in the broader scope. The research objective is to examine the institutional system implemented in managing cold storage of 1,000 tons from a business perspective. The research uses a case study method in government cold storages located in Muara Baru, North Jakarta. The institutional analysis of cold storage management was analyzed descriptively and qualitatively using the New Institutional Economic Theory approach. The research results show that the institution of cold storage of 1,000 tons still needs to improve management performance. The aspects that most contribute to the lack of business performance in cold storage are property rights, effective governance mechanisms, flexibility and adaptability, incentive alignment, and risk management. The implications that can be given are institutional improvements through 1) the formation of more authoritative bodies or institutions in public services, 2) alignment incentives and building cooperation with a broader range of users, 3) developing more customized business models with user needs, 4) enforcement and compliance with regulations and procedures related to operational services and implementation of food safety quality standards, 5) development of a Warehouse Management System as an innovation in operations and services.

Keywords: *cold storage, logistic, new institutional economic*

ABSTRAK

Cold storage (gudang beku) yang dibangun Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) di berbagai daerah sebagai salah satu implementasi kebijakan Sistem Logistik Ikan Nasional (SLIN) yang bertujuan untuk menjaga ketersediaan ikan untuk bahan baku industri dan konsumsi dalam negeri. Cold storage 1.000 ton didirikan untuk menjadi role model sarana buffer stock milik pemerintah di Wilayah Jakarta namun dalam implementasinya masih mengalami kendala karena pemanfaatannya belum optimal dan belum menarik minat pelaku perikanan dalam cakupan yang lebih luas. Tujuan penelitian adalah mengkaji sistem kelembagaan yang diterapkan dalam pengelolaan cold storage 1.000 ton dari perspektif bisnis. Penelitian menggunakan metode studi kasus di cold storage pemerintah yaitu cold storage berkapasitas 1.000 ton yang terletak di Muara Baru, Jakarta Utara. Analisis kelembagaan pengelolaan cold storage dilakukan secara kualitatif deskriptif dengan pendekatan teori Ekonomi Kelembagaan Baru. Output analisis yang diharapkan berupa penilaian terhadap kelembagaan yang berjalan apakah telah sesuai dengan prinsip-prinsip ekonomi kelembagaan baru dan teori yang mendukung lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelembagaan cold storage 1.000 ton masih membutuhkan peningkatan kinerja pengelolaan. Aspek yang paling berkontribusi terhadap kurangnya kinerja bisnis di cold storage tersebut adalah property right, effective governance mechanism, flexibility and adaptability, incentive alignment, dan risk management. Implikasi yang dapat diberikan adalah perbaikan kelembagaan melalui 1) pembentukan badan atau lembaga yang lebih otoritatif dalam layanan publik, 2) penyelarasan insentif dan membangun kerja sama dengan cakupan pengguna yang lebih luas, 3) pengembangan model bisnis yang lebih customize dengan kebutuhan pengguna, 4) penegakan dan kepatuhan pada

peraturan dan prosedur terkait layanan operasional dan penerapan standar mutu keamanan pangan, 5) pengembangan *Warehouse Management System* sebagai inovasi dalam operasionalisasi dan layanan.

Kata Kunci : ekonomi kelembagaan baru, gudang beku, logistik

PENDAHULUAN

Sektor perikanan masih dihadapkan pada permasalahan tingginya kehilangan makanan dan sisa makanan atau *Food Losses and Waste* (FLW) yang terjadi di sepanjang rantai pasok global. FAO (2023) menyebutkan bahwa FLW pada rantai pasok ikan masih cukup besar yaitu 7,5 juta ton per tahun dan kontribusi tertinggi terjadi pada saat distribusi. FLW yang tinggi menunjukkan inefisiensi sistem logistik dan rantai pasok. Penerapan sistem rantai dingin (*cold chain system*) pada sektor perikanan menjadi solusi yang diperlukan untuk menangani permasalahan rantai pasok dan meningkatkan ketersediaan ikan dalam jangka panjang. *Cold storage* menjadi salah satu sarana sistem rantai dingin yang penting untuk menunjang bisnis perikanan. Ketersediaan *cold storage* masih mengalami defisit yang cukup besar jika dibandingkan dengan kebutuhannya. Supply Chain Indonesia (2017) menyebutkan bahwa kebutuhan kapasitas *cold storage* di Indonesia yaitu sekitar 1,7 juta ton dengan ketersediaan yang baru mencapai sekitar 200 ribu ton.

Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) menjalankan kebijakan Sistem Logistik Ikan Nasional (SLIN) sebagai manajemen rantai pasokan hasil perikanan yang terintegrasi dari hulu ke hilir untuk menjaga ketersediaan bahan baku industri perikanan dan memenuhi kebutuhan konsumsi ikan dalam negeri. Penyediaan sarana penyimpanan ikan berpendingin dan fasilitas pendukung lainnya di berbagai daerah menjadi salah satu bentuk implementasi kebijakan program SLIN. Pendirian *cold storage* 1.000 ton oleh KKP bertujuan agar dapat menjadi embrio *buffer stock* ikan di Wilayah Jakarta sebagai salah satu pusat distribusi pemasaran ikan terbesar di Indonesia dan diharapkan dapat meningkatkan daya saing produk kelautan dan perikanan.

Secara kelembagaan, *cold storage* ini dikelola sebagai sebuah unit layanan publik yang memfasilitasi kebutuhan pelaku usaha perikanan terhadap ruang penyimpanan ikan dalam kapasitas besar. Pemanfaatan *cold storage* tersebut

dikerjasamakan dengan mitra pengguna melalui sistem jasa penitipan ikan dan diberlakukan pengenaan biaya imbalan jasa atas penggunaan fasilitas penyimpanan tersebut. Perolehan imbalan jasa menjadi PNBPN sektor kelautan dan perikanan yang seluruhnya dikontribusikan untuk perekonomian nasional. *Cold storage* dalam operasionalisasinya sampai saat ini belum dapat dikatakan optimal karena pemanfaatan kapasitas ruang penyimpanan ikan rata-rata baru mencapai sekitar 30-40% dari total kapasitas keseluruhan (Direktorat Logistik KKP 2023). *Cold storage* telah dilengkapi fasilitas pendukung yang cukup memadai dengan pengenaan biaya sesuai ketentuan tarif yang berlaku. Namun, pelayanan yang telah diberikan pihak pengelola *cold storage* belum mampu menarik minat calon mitra pengguna lainnya untuk memanfaatkan sarana milik pemerintah tersebut.

Tujuan penelitian adalah mengkaji sistem kelembagaan yang diterapkan dalam pengelolaan *cold storage* 1.000 ton dari perspektif bisnis melalui identifikasi tujuan awal pendirian *cold storage* dan kinerja bisnis yang berjalan serta mengkomparasinya dengan konsep/teori dasar yang terkait. Kesenjangan (*gap*) yang muncul dari hasil identifikasi diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan perbaikan terhadap pengelolaan *cold storage* ke depan.

METODE

LOKASI PENELITIAN

Penelitian dilaksanakan di *cold storage* 1.000 ton milik Kementerian Kelautan dan Perikanan yang berlokasi di Muara Baru, Jakarta Utara.

WAKTU PENELITIAN

Penelitian dilaksanakan pada bulan Oktober 2023 - Januari 2024.

METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode studi kasus yang mengacu pada kelembagaan pengelolaan

ikan di *cold storage* 1.000 ton. Penelitian studi kasus dimaksudkan agar lebih fokus terhadap suatu objek atau kasus tertentu sehingga dapat menggali data dan informasi yang lebih mendalam serta menjawab permasalahan yang terjadi. Pada penelitian studi kasus, peneliti melakukan eksplorasi secara mendalam terhadap kejadian, proses, aktivitas terhadap satu atau beberapa individu (Sugiyono 2017). Studi kasus digunakan untuk memberikan gambaran terperinci yang mencirikan kekhususan dari suatu kasus individu, selanjutnya ditarik kesimpulan menjadi suatu hal yang bersifat umum (Nazir 1988).

DESKRIPSI DATA

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui dokumen/arsip yang dikumpulkan dari instansi pengelola *cold storage* yang terdiri dari peraturan-peraturan, *Standard Operational Procedures* (SOP), dokumen perencanaan pembangunan *cold storage*, laporan-laporan (keuangan, operasional, kinerja, tahunan), administrasi layanan (perijinan penggunaan dan pemungutan PNPB), serta beberapa dokumen lain yang relevan. Data sekunder diperlukan sebagai pendukung untuk mencapai tujuan penelitian yang bersumber dari studi pustaka dan literatur yang diperoleh dari KKP.

TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Data utama dikumpulkan dengan *archival data collecting methods*, dan untuk memperoleh masukan, konfirmasi dan menggali informasi yang belum terakomodasi pada arsip maka dilakukan observasi lapangan dan wawancara terstruktur (*structured interview*) yang melibatkan pihak terkait.

Tahapan awal penelitian adalah mengumpulkan dokumen/arsip (*archival data*) yang dimiliki pihak pengelola untuk ditelaah lebih mendalam terkait histori dan implementasi tata kelola kelembagaan *cold storage*. Selanjutnya melakukan observasi langsung ke lapangan untuk mengetahui kondisi eksisting proses bisnis dan peran aktor/keterlibatan *stakeholders*. Untuk melengkapi kekurangan informasi yang tidak dapat diperoleh dari observasi lapangan dan dokumen/arsip serta untuk memperoleh masukan terkait perbaikan tata kelola *cold storage* ke depan,

dilakukan wawancara terstruktur yang melibatkan para pihak dalam pengelolaan dan pemanfaatan *cold storage*. Sebagai panduan wawancara terstruktur menggunakan kuesioner. Penentuan responden dilakukan secara sengaja (*purposive*). Responden merupakan informan kunci yang berkompeten/memiliki kewenangan dan pengetahuan dalam pengelolaan dan pemanfaatan *cold storage* yang terdiri dari pihak pengelola dan pelaku usaha perikanan yang menjadi mitra pengguna dan memanfaatkan fasilitas *cold storage*.

METODE ANALISIS DATA

Analisis kelembagaan pengelolaan *cold storage* dilakukan secara kualitatif deskriptif dengan menggunakan pendekatan konsep Ekonomi Kelembagaan Baru (*New Institutional Economic*) yang disarikan dari teori-teori yang dikembangkan oleh beberapa tokoh ekonomi kelembagaan seperti Coase (1937), North (1990), Williamson (2000) dan tokoh lainnya. Menurut teori ekonomi kelembagaan baru, setidaknya terdapat 8 prinsip yang mencirikan kelembagaan bisnis dikategorikan baik dan ideal yaitu *property right, flexibility & adaptability, enforceable contract, minimize transaction cost, reduce opportunism, incentive alignment, risk management, effective governance mechanism*. Selain itu, untuk mengulas hal yang bersifat teknis pada *cold storage* digunakan pendekatan konsep manajemen pergudangan (*warehouse management*). Analisis data dilakukan dengan membandingkan antara hasil dokumen/arsip yang ditelaah, observasi lapangan, dan hasil wawancara dengan responden serta mengevaluasi apakah terdapat kesesuaian atau ketidaksesuaian yang menimbulkan kesenjangan (*gap*). Hasil analisis merupakan penilaian terhadap kelembagaan yang berjalan apakah telah atau belum berhasil menerapkan prinsip-prinsip ekonomi kelembagaan baru dan teori lain yang mendukung. Tahapan akhir dari analisis data adalah penarikan kesimpulan yang diambil dengan mengeneralisasi penilaian yang paling dominan dari seluruh parameter kelembagaan yang dianalisis dan memberikan masukan atau perbaikan jika terdapat kesenjangan (*gap*) antara kondisi aktual dan kondisi yang diharapkan sesuai konsep dan teori yang relevan.

Sugiyono (2017) menyebutkan bahwa validasi data pada penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan uji validitas internal (*credibility*), validitas eksternal (*transferability*), reabilitas (*dependability*) dan objektivitas (*confirmability*). Pada penelitian ini, validasi data menggunakan uji validitas internal yang dilakukan dengan triangulasi pengumpulan data dan triangulasi waktu. Triangulasi digunakan untuk menguji kredibilitas data dengan mengecek data pada sumber yang sama dengan teknik dan waktu yang berbeda. Teknik pengumpulan data melalui analisis dokumen, wawancara dan observasi, dilakukan pada waktu dan situasi yang berbeda untuk memastikan konsistensi hasil. Berdasarkan data yang telah terkumpul, selanjutnya peneliti mendeskripsikan dan mengklasifikasikan beberapa pandangan yang sama maupun berbeda dari responden, mengkomparasinya dengan konsep dan teori yang relevan, kemudian menarik kesimpulan sesuai hasil yang paling dominan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

ORGANISASI DAN KELEMBAGAAN

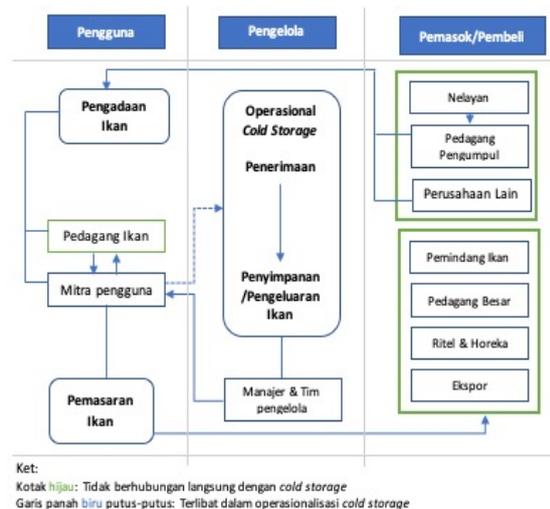
Pembangunan *cold storage* 1.000 ton merupakan salah satu langkah strategis yang dilakukan KKP untuk penguatan logistik hasil kelautan dan perikanan. Secara keorganisasian, tugas dan fungsi tersebut melekat pada unit kerja Direktorat Logistik, Direktorat Jenderal Penguatan Daya Saing Produk Kelautan dan Perikanan, KKP. Untuk mencapai sasaran strategis, Direktorat Logistik mulai tahun 2022 menetapkan indikator kinerja (*performance indicator*) berupa nilai PNPB dan penyediaan sarana prasarana pendukung. Dalam indikator kinerja tersebut terdapat target dan sasaran yang ingin dicapai dari pemanfaatan fasilitas *cold storage*.

Cold storage 1.000 ton yang dioperasionalkan tahun 2019 ini secara fungsional diintegrasikan dengan *cold storage* 2.000 ton yang telah didirikan sebelumnya oleh KKP. Tujuannya agar dapat menjadi *role model* sarana *buffer stock* ikan dalam pengelolaan pemerintah. *Cold storage* 2.000 ton dikelola melalui kerja sama pemanfaatan oleh BUMN yaitu PT. PERINDO sedangkan *cold storage* 1.000 ton menggunakan mekanisme penggunaan secara mandiri oleh unit kerja Direktorat Logistik sebagai pengelola.

Berdasarkan struktur organisasi, pengelolaan *cold storage* berada di bawah naungan Direktorat Logistik, namun operasionalnya didelegasikan kepada tim pengelola yang dipimpin oleh seorang manajer. Sebagai unit layanan publik, instansi pengelola *cold storage* menetapkan peraturan dan standar prosedur sebagai panduan untuk operasionalisasi dan layanan administrasi. Kepatuhan semua pihak yang terlibat terhadap peraturan dan prosedur yang berlaku diharapkan dapat memperlancar dan mengoptimalkan aktivitas bisnis di *cold storage*. Mekanisme pengelolaan *cold storage* 1.000 ton sebagai aset negara dan peneanaan tarif penggunaan fasilitas *cold storage* pada mitra pengguna mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021.

PROSES BISNIS

Proses bisnis pengelolaan *cold storage* mengacu pada konsep SLIN sebagai manajemen rantai pasokan ikan mulai dari pengadaan, penyimpanan, distribusi dan transportasi. Secara garis besar, proses bisnis *cold storage* 1.000 ton menggambarkan proses masuk hingga keluarnya ikan yang melibatkan pengelola, pengguna, dan pembeli/penjual ikan di *cold storage* seperti yang terlihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Proses Bisnis Operasionalisasi Cold Storage 1.000 Ton

Pihak pengelola melakukan pengelolaan fasilitas *cold storage* dengan menyediakan jasa

penggunaan ruangan penyimpanan ikan beku dengan waktu dan kapasitas yang disesuaikan dengan kebutuhan mitra pengguna. Sumber pengadaan atau penyediaan ikan dilakukan oleh masing-masing mitra pengguna melalui kerja sama dengan pemasok yang berada di berbagai daerah. Mitra pengguna selaku pengguna *cold storage* dapat berbentuk badan usaha maupun perorangan. Terdapat 13 mitra pengguna yang terdiri dari perusahaan (berbentuk UD, CV dan PT) dan koperasi, namun yang aktif melakukan kegiatan bisnis di *cold storage* sebanyak 7 perusahaan. Perusahaan tersebut bergerak di pemasaran ikan untuk distribusi lokal dan sebagian untuk ekspor. Belum ada calon mitra pengguna lain seperti UMKM, pedagang pengumpul dan nelayan yang mau bekerja sama secara langsung untuk menyimpan ikan di *cold storage*.

Keterlibatan pelaku usaha perikanan skala kecil dan menengah pada penggunaan *cold storage* masih sangat minim. Pelaku usaha tersebut memiliki kapasitas ikan yang tidak terlalu besar sehingga jarang atau tidak memerlukan sarana penyimpanan. Penjualan ikan oleh nelayan lebih banyak dilakukan secara langsung ke konsumen dan penyimpanan ikan pada UMKM perikanan menggunakan sarana yang berkapasitas kecil seperti kulkas atau *freezer*. Hal tersebut dianggap akan lebih efisien dibandingkan dengan melakukan penyimpanan ikan di *cold storage* yang memerlukan biaya tambahan berupa biaya transportasi dan biaya penyimpanan yang lebih besar. Sewa ruang simpan di *cold storage* dapat menambah beban biaya operasional dan mengganggu perputaran keuangan bagi pelaku usaha yang memiliki modal terbatas. Beberapa pedagang ikan yang berskala usaha kecil dan memerlukan sarana penyimpanan terkadang menitipkan ikan dan membayar biaya penyimpanannya melalui mitra pengguna *cold storage*. Hal itu dianggap akan lebih meringankan karena beban biaya simpan yang ditanggung pedagang tidak terlalu besar, yaitu hanya membayar sesuai dengan jumlah ikan yang dimiliki dan bisa memperoleh kualitas ikan yang tetap terjaga dengan baik.

Model bisnis yang dijalankan pengelola dengan mitra pengguna bersifat kontraktual yaitu kontrak layanan atau kontrak jasa penitipan ikan bagi pelaku perikanan yang memerlukan *cold*

storage. Pihak pengelola hanya menjalankan fungsi operasional *cold storage* mulai dari kegiatan penerimaan, penyimpanan dan pengeluaran ikan. Pengelola tidak melakukan kegiatan pengadaan, penyimpanan dan penjualan ikan. Kontinuitas pasokan ikan di *cold storage* bergantung dari pengadaan yang dilakukan oleh mitra pengguna. Transaksi bisnis mitra pengguna dengan pelanggan dan calon pembelinya dilakukan berdasarkan kesepakatan jual beli dan tanpa ada campur tangan dari pihak pengelola.

Dalam operasionalisasi *cold storage* masih ditemui beberapa kendala. Aktivitas bisnis yang dijalankan mitra pengguna di *cold storage* mengikuti waktu operasional yang telah ditentukan oleh pihak pengelola. Pembatasan waktu bongkar muat ikan sering dikeluhkan oleh mitra pengguna karena mempengaruhi aktivitas bisnisnya. Layanan *cold storage* masih mengalami keterbatasan SDM sehingga tim pengelola sering menjalankan tugas ganda. Operasional *cold storage* masih lebih banyak dilakukan secara manual karena banyak melibatkan aktivitas banyak orang. Sebagai contoh, dalam penanganan ikan mulai dari pembongkaran, penyimpanan sampai pemuatan, melibatkan banyak personil mulai dari Tenaga Kerja Bongkar Muat (TKBM) ikan, tim pengelola, dan mitra pengguna. Proses penanganan ikan belum sepenuhnya menerapkan standar prosedur keamanan mutu pangan karena tidak ada batasan personil yang dapat mengakses ke dalam area *cold storage*. Pengaturan tata letak ikan dalam ruang penyimpanan juga belum optimal karena masih dilakukan oleh operator *forklift* dan petugas dari tim pengelola dengan pertimbangan mengisi ruang yang kosong. Hal tersebut dapat mempengaruhi efektivitas dan efisiensi waktu pada saat akan dilakukan pengeluaran ikan karena belum ada sistem yang dapat mengatur tata letak secara efisien.

BIAYA PENGGUNAAN COLD STORAGE

Cold storage 1.000 ton termasuk aset ekonomi langka yang memerlukan biaya dalam pembangunannya sehingga pemanfaatan atau penggunaannya mengenakan biaya imbalan jasa. Biaya penggunaan *cold storage* meliputi keseluruhan biaya yang dikeluarkan oleh mitra pengguna mulai ikan dimasukkan sampai didistribusikan dari *cold storage*. Biaya tersebut antara lain peng-

gunaan ruangan penyimpanan, perkantoran, *plugging container*, kendaraan berpendingin dan penitipan *container*. Biaya pengenalan jasa penggunaan fasilitas *cold storage* mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021.

Biaya *cold storage* yang diberlakukan pada masing-masing perusahaan berbeda-beda tergantung dari jenis layanan yang diberikan. *Cold storage* 1.000 ton tidak menyediakan fasilitas TKBM ikan dan operator *forklift* sehingga mitra pengguna harus mengadakan sendiri dengan melibatkan tenaga kerja dari luar. Selain itu, tidak ada layanan untuk menangani penyimpanan ikan dalam satuan *pallet* yang umum ditawarkan oleh perusahaan *cold storage* lain. *Cold storage* swasta memiliki fasilitas *Air Blas Freezer (ABF)* yang digunakan untuk membekukan ikan dan fasilitas ini dimiliki biasanya karena terintegrasi dengan bisnis yang dijalankan seperti perusahaan industri perikanan yang melakukan aktivitas pengolahan ikan. Perbandingan biaya pada *cold storage* 1.000 ton, *cold storage* BUMN dan *cold storage* swasta dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Perbandingan Biaya Cold Storage

Perusahaan	Biaya Layanan		
	ABF	CS	Handling
CS 1000 ton	-	Rp29,88,-/kg/hari	Rp50,-/kg + (biaya operator operator forklift)
PT. XXX (CS BUMN)	-	Rp20,-/kg/hari Rp13.200,-/pallet/hari	Rp70,-/kg
PT. YYY (CS swasta)	Rp1.700/kg (min 10 ton)	Rp25,-/kg/hari Rp15.000,-/pallet/hari	Rp100,-/kg

Sumber: Direktorat Logistik KKP diolah (2023)

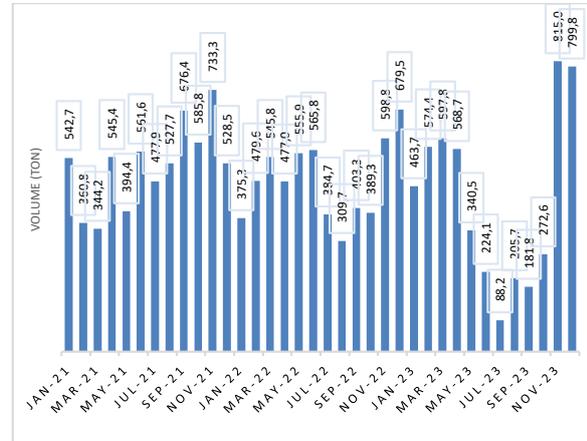
Berdasarkan Tabel 1 diatas, secara kalkulasi total biaya penyimpanan ikan di *cold storage* 1.000 ton sebesar Rp92,38,-/kg sedangkan *cold storage* lain seperti *cold storage* swasta dan *cold storage* BUMN bervariasi mulai Rp90,-/kg sampai Rp130,-/kg tergantung dari pilihan satuan kemasan yang digunakan untuk menyimpan ikan. Dari perbandingan biaya beberapa *cold storage*

tersebut, *cold storage* 1.000 ton memiliki biaya yang kompetitif jika dibandingkan dengan *cold storage* yang lain.

Pengenaan biaya sewa *cold storage* 1.000 ton masih dianggap lebih menguntungkan mitra pengguna karena kemampuan yang baik dari peralatan dan mesin dalam menjaga kualitas ikan. Selain itu, dari sisi operasional, fasilitas penggunaan tanpa biaya terhadap sarana pendukung yang tersedia dan kebebasan personil keluar masuk ruang penyimpanan menjadi layanan yang berbeda dari *cold storage* 1.000 ton sehingga dirasakan lebih efektif karena memberi kemudahan bagi mitra pengguna untuk mengakses ke ruang penyimpanan ikan selama jam operasional.

PEMANFAATAN RUANG PENYIMPANAN IKAN

Berdasarkan data yang diperoleh dari instansi pengelola, pemanfaatan kapasitas ruang penyimpanan di *cold storage* berfluktuasi selama 3 tahun terakhir tergantung dari produksi ikan tangkapan. Perkembangan pasokan ikan di *cold storage* 1.000 ton pada tahun 2021-2023 dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Pasokan Ikan di Cold Storage 1.000 Ton Tahun 2021-2023

Sumber: Direktorat Logistik KKP diolah (2023)

Pada kondisi normal penggunaan ruang penyimpanan ikan beku rata-rata berkisar antara 300-400 ton atau 30-40% dan saat musim ikan menjadi 600-700 ton atau 60-70% dari kapasitas terpasangnya. Pemanfaatan ruang penyimpanan sempat mengalami penurunan drastis pada pertengahan tahun 2023 menjadi hanya 10-20% yang diduga karena faktor kendala perijinan yang me-

nyebabkan kapal penangkapan ikan tidak operasional. Di samping itu, kenaikan harga BBM juga berimbas pada banyaknya kapal yang bersandar sehingga berpengaruh terhadap menurunnya produksi tangkapan ikan. Hal tersebut tentu memberikan dampak terhadap pemanfaatan ruang penyimpanan di *cold storage* yang sangat tergantung pada pasokan dari sentra produksi ikan. Kondisi yang berkebalikan terjadi pada 3 bulan terakhir di tahun 2023 dimana wilayah produsen ikan mengalami puncak musim. Produksi tangkapan mengalami lonjakan yang signifikan dan membawa dampak pada pemanfaatan ruang penyimpanan ikan di *cold storage* yang meningkat mencapai 80% dari total kapasitas terpasang. Pemanfaatan kapasitas ruang penyimpanan ikan yang belum optimal tentunya berdampak juga pada perolehan PNBP. Jika *cold storage* terpakai secara maksimum, setidaknya nilai PNBP yang disumbang oleh instansi pengelola bisa dua kali lebih besar dari penerimaan yang dihasilkan saat ini dan dapat menutupi biaya operasional.

PEROLEHAN PNBP

Pemanfaatan *cold storage* telah menghasilkan penerimaan berupa PNBP bagi instansi pengelola. Sumber PNBP Direktorat Logistik berasal dari *cold storage* 1.000 ton dan *cold storage* 2.000 ton. Penerimaan tersebut diperoleh dari 1) sewa gedung dan bangunan gudang beku, 2) sewa peralatan dan mesin (kendaraan berpendingin), dan 3) jasa penggunaan sarana dan prasarana yang mendukung tugas dan fungsi. Target dan realisasi PNBP Direktorat Logistik pada tahun 2022-2023 dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Target dan Realisasi PNBP

Tahun	Target (Miliar)	Realisasi (Miliar)		
		CS 1.000 tons	CS 2.000 tons	Total
2022	3,39	3,36	1,35	4,71
2023	6,66	4,20	2,49	6,69

Sumber: Direktorat Logistik KKP diolah (2023)

Perolehan PNBP dari jasa penggunaan *cold storage* 1.000 ton menyumbang sekitar 60-70% dari total realisasi PNBP Direktorat Logistik. Penetapan nilai PNBP sebagai indikator kinerja Direktorat Logistik dapat dicapai dengan nilai

yang lebih besar dan melebihi target yang ditetapkan setiap tahun. Namun, jika dilihat lebih terperinci, capaian PNBP pada tahun 2022 lebih kecil dibandingkan dengan kebutuhan biaya operasionalnya, sedangkan pada tahun 2023 lebih tinggi namun tidak terlalu besar selisih nilainya. Perbandingan capaian PNBP dan biaya operasional *cold storage* 1.000 ton pada tahun 2022-2023 dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Realisasi PNBP dan Biaya Operasional Cold Storage 1.000 Ton

Tahun	Realisasi (Miliar)	Biaya Operasional (Miliar)
2022	3,36	3,56
2023	4,20	3,83

Sumber: Direktorat Logistik KKP diolah (2023)

Hal ini mengindikasikan bahwa bisnis yang dijalankan oleh pengelola *cold storage* belum memberikan keuntungan yang lebih bahkan baru mampu menutupi biaya operasional jika pembiayaan operasional dan pemeliharaan aset tersebut tidak didukung dari dana APBN. Secara ekonomi, keuntungan atau profit menjadi parameter dari suatu perusahaan dinilai memiliki performa yang baik. Keberlanjutan keuangan (*financial sustainability*) perusahaan yang baik dapat dilihat jika total biaya pengeluarannya jauh lebih kecil daripada total pendapatan yang diterima (Osazefua 2020). Perusahaan yang menerapkan *financial sustainability* menunjukkan kemampuan untuk berkembang dan mempertahankan sumber daya agar dapat memenuhi kebutuhan pelanggan dalam jangka panjang (Nurvita dan Dayanti 2021).

Sebagai unit layanan publik, keberlangsungan bisnis *cold storage* sangat tergantung dari kemampuan lembaga pengelola menghasilkan output dari pemanfaatan oleh penggunanya. Penentuan target capaian dan indikator keberhasilan yang tepat setidaknya harus menjamin *cold storage* agar dapat mengakomodasi seluruh kebutuhan dan biaya operasional (*self sustaining*), dan selebihnya dapat memberikan kontribusi yang lebih besar untuk pembangunan nasional. Pengelola perlu melakukan peningkatan kinerja melalui optimalisasi penggunaan *cold storage*. Peningkatan penggunaan *cold storage* dapat dilakukan melalui kerja sama dengan cakupan

stakeholders yang lebih luas dan pengembangan lini bisnis baru yang akan memberikan peningkatan kemampuan pada bisnis yang dijalankan. Perolehan PNBPN sebagai penerimaan yang lebih besar bagi pengelola, dapat menutupi beban biaya operasional seperti biaya penyusutan aset yang bernilai tinggi sehingga dapat mengurangi beban pengelolaan *cold storage* pada anggaran negara. Pengelola harus dapat menciptakan efisiensi secara ekonomi dari bisnis *cold storage*. Sebagaimana Kusriani *et al.* (2019) menyatakan bahwa dalam penyusunan KPI pada pergudangan berkelanjutan, faktor ekonomi menduduki posisi teratas di samping faktor sosial dan lingkungan yang mempengaruhi kinerja bisnis. Tata kelola *cold storage* harus dapat diterima dan dijalankan oleh semua pihak agar dapat meningkatkan kinerja sehingga mendorong pencapaian indikator keberhasilan yang ditetapkan.

ANALISIS KELEMBAGAAN BERDASARKAN PRINSIP EKONOMI KELEMBAGAAN BARU

1. *Properti Right*

Property right (hak kepemilikan) merupakan hak menggunakan, mendapatkan hasil dari, mengalihkan dan menukar suatu sumber daya atau aset (Libecap 1989) yang pembagiannya memerlukan pengaturan kelembagaan (Kim dan Mahoney 2005). *Cold storage* 1.000 ton merupakan aset pemerintah yang dibangun dan dikelola oleh Direktorat Logistik KKP. *Cold storage* merupakan barang publik yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku usaha perikanan yang membutuhkan fasilitas penyimpanan ikan. Penggunaan *cold storage* berbasis pengenaan tarif imbalan jasa sehingga *shareholder* 100% untuk negara. Mekanisme keberlangsungan *cold storage* berjalan dengan sistem *cost recovery* yang didanai melalui APBN dan sebagian perolehan PNBPN yang dapat digunakan kembali untuk mendukung kegiatan operasionalisasi dan meningkatkan layanan.

Sebagai aset pemerintah maka operasional *cold storage* mengikuti ketentuan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Sistem birokrasi yang tetap berlaku dalam layanan publik di *cold storage* ditunjukkan dengan pendelegasian tugas pada manajer dan otoritas dalam setiap pengambilan keputusan yang masih terpusat pada pucuk pimpinan. Manajer sebagai penanggung

jawab kegiatan kurang memiliki wewenang dalam menentukan keputusan yang berkaitan dengan operasional dan hal teknis di *cold storage*. Manajer kurang memiliki keleluasaan dalam menuangkan kemampuan inovasi untuk meningkatkan efisiensi dan mengoptimalkan operasional *cold storage* karena dibatasi oleh ketentuan dan otoritas pimpinan. Hak kepemilikan dalam konteks kelembagaan *cold storage* seharusnya dapat memberikan ruang gerak yang tidak terbatas kepada manajer untuk melakukan tata kelola yang efektif dan efisien. Keberadaan *cold storage* tidak akan berfungsi maksimal jika tidak didukung dengan inovasi dalam bisnis.

2. *Enforceable Contract*

Dalam sebuah bisnis, dokumen kontrak menjadi hal penting sebagai bentuk kesepakatan antar beberapa pihak yang saling bekerja sama. Kontrak sebagai komitmen bersama untuk mencapai tujuan dan solusi ekonomi yang lebih efisien (North 1990). Pada bisnis di *cold storage* 1.000 ton, bentuk kerjasama terbagi menjadi dua yaitu kerjasama antara pengelola dengan mitra pengguna dan kerjasama antara mitra pengguna dengan pemasok. Perjanjian kerjasama antara pengelola dan mitra pengguna dinyatakan dalam surat persetujuan pihak pengelola terkait penggunaan fasilitas *cold storage* yang didalamnya memuat persyaratan yang harus dipatuhi oleh mitra pengguna. Ketentuan yang tertuang dalam persetujuan penggunaan *cold storage* masih berfokus pada hal yang bersifat operasional dan administratif. Sementara itu, kerjasama antara mitra pengguna dengan beberapa pemasok tanpa menggunakan kontrak karena transaksi berdasarkan kesepakatan harga dan kuantitas saja serta tidak terikat oleh waktu. Kesepakatan antar pihak yang bekerja sama tidak harus selalu menggunakan kontrak (Coase 1960), namun dengan dokumen kontrak, hukum dapat ditegakkan jika sewaktu-waktu terjadi konflik kepentingan (Common 1934).

Semakin berkembangnya bisnis *cold storage* yang melibatkan banyak pihak didalamnya maka semakin riskan terhadap risiko kemunculan masalah. Dalam industri logistik yang menghadapi ketidakpastian lingkungan dan persaingan yang berbeda, dapat berpeluang menimbulkan tindakan oportunistik dan konflik kepentingan

(Lai *et al.* 2012). Untuk mengantisipasi kondisi tersebut, pengelola *cold storage* perlu membuat kontrak yang lebih terperinci dan memuat aturan terkait penentuan risiko bersama terutama saat terjadi konflik kepentingan antara mitra pengguna dan pengelola. Perjanjian kerjasama penggunaan *cold storage* perlu menuangkan klausul tentang ketentuan pencegahan terhadap tindakan oportunistik, kerugian yang ditimbulkan akibat bencana dan hal merugikan lainnya. Jika terjadi pelanggaran dari salah satu pihak, maka hukum dapat ditegakkan dan pihak lain yang dirugikan tidak harus mengambil konsekuensi atas tindakan dari pihak yang melanggar. Kontrak yang perlu ditegakkan di *cold storage* harus mencerminkan aturan bisnis yang jelas dan transparan serta ada sistem insentif yang mendorong para pihak menyelaraskan kepentingan.

3. *Flexibility and Adaptability*

Bisnis *cold storage* dihadapkan pada ketidakpastian permintaan dan pasokan yang tinggi sehingga pelaku yang terlibat didalamnya perlu didorong untuk lebih fleksibel dan mampu beradaptasi terhadap perubahan. Bisnis pergudangan yang ideal memerlukan fleksibilitas dalam pemenuhan jumlah pasokan yang fluktuatif, waktu pemesanan dan pengiriman yang cepat, akses informasi yang akurat, penggunaan tenaga kerja yang dinamis, desain kapasitas ruang dan fasilitas pendukung (Richards 2011). Dalam pengelolaan *cold storage* 1.000 ton sebagai unit layanan publik, pihak pengelola harus dapat memenuhi kebutuhan pengguna sebagai pebisnis tanpa mengabaikan aturan main yang ditetapkan. Pada praktiknya, tim pengelola yang bertugas di *cold storage* memberikan layanan pada mitra pengguna sesuai prioritas kebutuhan. Sebagai contoh, pada saat ikan yang datang ke *cold storage* dan diangkut menggunakan mobil bak terbuka, maka tim pengelola akan mendahulukan untuk diproses penyimpanannya karena pertimbangan keamanan mutu. Penggunaan fasilitas *cold storage* fleksibel menyesuaikan waktu dan kebutuhan ruang penyimpanan sesuai kapasitas volume ikan milik mitra pengguna. Pemberlakuan standar prosedur layanan sama bagi semua mitra dan mengikuti ketentuan yang berlaku. Kelonggaran waktu pem-

bayaran tagihan PNPB sebagaimana mengikuti peraturan dari Kementerian Keuangan, justru membuat mitra pengguna lalai/terlambat bayar dan mendapatkan sanksi administratif (denda).

Jika dilihat dari sisi mitra pengguna, pengelolaan *cold storage* masih dianggap kurang fleksibel. Hal ini berkaitan dengan waktu operasional dan peraturan yang berlaku di *cold storage*. Waktu operasional *cold storage* mengikuti jam kerja pemerintahan sehingga dirasakan membatasi waktu aktivitas bisnis mitra pengguna yang seharusnya bisa berlaku 24 jam. Waktu operasional gudang bergantung dari penyedia layanan dalam merespon stabilitas pasar dan akan memberikan berbagai pilihan layanan namun tetap menyesuaikan dengan kebutuhan bisnis penggunanya (Grant *et al.* 2017). Layanan administrasi dianggap terlalu prosedural karena menyesuaikan dengan sistem birokrasi yang membutuhkan proses dan waktu penyelesaian yang tidak sebentar. Sementara bagi mitra pengguna prosedur layanan tersebut dianggap dapat menghambat kelancaran aktivitas bisnis dan menyebabkan kerugian ekonomi. Hal ini sejalan dengan Wibowo & Kertati (2022) yang menyatakan bahwa pelayanan publik masih dicerminkan dengan prosedur lambat, biaya mahal dan melelahkan sehingga perlu reformasi birokrasi. Prosedur layanan yang berlaku sama bagi semua mitra, bisa menjadi hambatan bagi pelaku skala kecil yang kurang familiar dengan hal yang bersifat administratif. Sistem birokrasi pelayanan dengan prosedur panjang dan kurang fleksibel dapat menghambat kecepatan, kemudahan, dan keakuratan pada bisnis di *cold storage*. Padahal pebisnis membutuhkan layanan yang cepat dan mudah karena hal tersebut sangat mempengaruhi efektivitas bisnis yang dijalankan. Penerapan manajemen pergudangan menjadi hal penting dalam bisnis *cold storage*, yang menuntut kecepatan dan ketepatan dalam mengelola gudang untuk meningkatkan kinerja dan efisiensi bisnis (Amiruddin *et al.* 2023). Oleh karena itu, kelembagaan *cold storage* perlu dikelola oleh badan atau lembaga yang lebih otoritatif. Kelemahan yang telah teridentifikasi pada prosedur layanan *cold storage* dapat dipangkas dan diatasi oleh lembaga yang lebih *independent* dalam pengambilan keputusan.

4. *Incentive Alignment*

Insentif menjadi bagian penting dalam bisnis karena berkaitan dengan peningkatan produktivitas kinerja bagi perusahaan. Insentif sebagai kompensasi atas kinerja yang telah dicapai dan mendorong pihak yang terlibat di perusahaan untuk meningkatkan kinerja yang lebih baik. Bentuk insentif yang dilakukan oleh pengelola *cold storage* antara lain pengenaan tarif jasa penggunaan *cold storage* berdasarkan volume simpan, fasilitasi sarana pendukung, keandalan mesin untuk menjaga kualitas produk, serta lokasi strategis. Beberapa insentif tersebut masih dominan dinikmati oleh pelaku perikanan skala menengah dan besar yang menjadi mitra pengguna. Sampai saat ini ada keengganan pelaku skala kecil seperti nelayan dan pedagang pengumpul untuk menggunakan *cold storage* secara langsung, beberapa faktornya karena keterbatasan kapasitas pasokan dan modal.

Kompetisi bisnis dalam rantai pasokan sering menimbulkan konflik kepentingan ketika insentif tidak dapat dinikmati secara merata dan mengarah pada keuntungan sepihak (Clemons & Row 1993). Pihak yang bekerjasama dalam bisnis *cold storage* 1.000 ton tentunya didorong oleh insentif. Kondisi saat ini menunjukkan masih minimnya pengguna untuk memanfaatkan fasilitas *cold storage* sehingga membutuhkan penyesuaian insentif agar pengelolaannya menjadi lebih optimal. Penyesuaian insentif antar pihak yang bekerja sama dilakukan untuk mengurangi ketidakpastian tindakan yang mengarah pada oportunistik (Williamson 1983). Penyesuaian insentif melalui pendekatan koordinasi mendukung tindakan mitra untuk lebih fokus memberikan layanan dan meningkatkan keuntungan (Lee 2000). Oleh karena itu, pengelola *cold storage* perlu melakukan penyesuaian insentif agar menjangkau cakupan yang lebih luas baik untuk pihak eksternal maupun internal. Penyesuaian insentif untuk eksternal perlu dilakukan dengan 1) fasilitasi pembentukan kelompok/koperasi bagi pelaku perikanan skala kecil untuk mengkonsolidasi pasokan yang akan disimpan 2) fasilitasi pembiayaan bagi pengguna salah satunya melalui mekanisme sistem resi gudang 3) penambahan lini bisnis baru yang dapat memberikan opsi lain bagi mitra pengguna dan yang akan menyimpan

ikan di *cold storage* seperti layanan transportasi untuk mengambil ikan milik nelayan yang tersebar di beberapa titik produksi. Tidak kalah pentingnya penyesuaian insentif dilakukan untuk internal pengelola agar dapat meningkatkan kinerja SDM di *cold storage* melalui penambahan personil di lapangan sesuai kompetensi yang diperlukan, pengalokasian anggaran upah lembur, peningkatan kapasitas SDM melalui pelatihan, dan pemberian apresiasi kerja.

5. *Minimize Transaction Cost*

Biaya operasional dan produksi merupakan pengeluaran yang mendasar bagi perusahaan, namun biaya transaksi menjadi hal penting dalam bisnis karena berkontribusi terhadap biaya total yang mempengaruhi perolehan keuntungan. Biaya transaksi timbul karena hambatan informasi sehingga mendorong aktivitas yang menyebabkan biaya seperti biaya pencarian informasi, biaya negosiasi, biaya koordinasi, biaya pembuatan kontrak, biaya penegakan hukum, biaya monitoring, biaya perlindungan hak milik (Eggertson 1990). Pada pengelolaan *cold storage*, biaya transaksi dapat dikatakan sangat kecil (nol). Informasi terkait prosedur penggunaan *cold storage* terpublikasi dengan jelas dan transparan serta dapat diakses oleh masyarakat. Artinya tidak ada biaya informasi yang harus dikeluarkan oleh mitra pengguna untuk menggunakan *cold storage*. Biaya negosiasi juga tidak ada karena mitra pengguna tidak memerlukan kesepakatan diluar prosedur untuk dapat menggunakan fasilitas *cold storage*. Mitra pengguna dapat memanfaatkan fasilitas sepanjang kapasitas ruang penyimpanan ikan tersedia. Lembaga formal memberikan akses informasi yang mudah sehingga biaya informasinya kecil, begitu juga dalam penerapan ketentuan sesuai standar prosedur sehingga pengguna tidak dapat melakukan negosiasi yang tidak mengikuti aturan (Maulina *et al.* 2021).

Di sisi lain, temuan di lapangan menunjukkan adanya proses administrasi pengajuan izin penggunaan *cold storage* yang dapat memakan waktu, berpeluang terhadap timbulnya biaya transaksi karena adanya ketidakpastian waktu tunggu dalam pembuatan kontrak. Selain itu, keterbatasan akses informasi pelaku perikanan skala kecil dan menengah terhadap layanan dan

administrasi di *cold storage* memberikan peluang terhadap munculnya biaya pencarian informasi. Komponen biaya transaksi terbesar pada pelaku usaha skala kecil adalah biaya informasi terlebih lagi yang lokasi tempat tinggalnya sulit terjangkau informasi (Sultan dan Rachmina 2016). Identifikasi potensi biaya informasi di *cold storage* dapat menyebabkan biaya transaksi menjadi lebih besar.

Biaya transaksi yang minim untuk menggunakan *cold storage* dapat memberikan efisiensi bagi mitra pengguna karena mengurangi biaya pengeluaran bagi perusahaan. Hal ini sesuai dengan teori yang dikemukakan Coase (1937) bahwa perusahaan perlu menekankan penghematan biaya transaksi karena biaya tersebut menjadi faktor utama penyebab ketidakefisienan bisnis (Williamson 1989).

Biaya transaksi yang kecil untuk menggunakan *cold storage* seharusnya menjadi menjadi daya tarik bagi calon mitra pengguna lain. Oleh karena itu, pihak pengelola perlu merangkul calon mitra pengguna lain untuk dapat memanfaatkan *cold storage* 1.000 ton dan meningkatkan layanan. Agar dapat bersaing dengan bisnis *cold storage* lainnya, pihak pengelola perlu melengkapi fasilitas pendukung yang masih terbatas namun dibutuhkan oleh pengguna *cold storage* seperti *pallet*, *forklift* serta penambahan TKBM dan tenaga operator. Pengawasan untuk mencegah transaksi yang terjadi di luar prosedur harus dilakukan untuk menjaga layanan tetap kredibel.

6. Reduce Opportunism

Opportunisme merupakan tindakan yang dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan atau dalam bisnis terjadi karena adanya pelanggaran yang dilakukan salah satu pihak yang menjalin kerjasama. Pada pengelolaan *cold storage*, pihak pengelola menjalankan prosedur layanan sesuai dengan peraturan dan standar operasional yang telah ditentukan. Dalam layanan *cold storage* terdapat ketentuan administratif yang harus dipatuhi mitra pengguna dan terdapat sanksi bagi yang melakukan pelanggaran. Pada implementasinya, sebagian besar mitra pengguna kurang mematuhi ketentuan yang berlaku. Keterlambatan/kelalaian terhadap penyelesaian pembayaran PNBP sebagai imbalan jasa terhadap penggunaan ruang penyimpanan ikan masih sering terjadi

sehingga sanksi berupa denda harus dikenakan kepada mitra pengguna. Hal ini menghambat proses tertib administrasi penerimaan PNBP yang harus disetorkan pihak pengelola pada kas negara. Ketidakpatuhan lain yang dilakukan mitra pengguna adalah melakukan aktivitas di area *cold storage* dengan penerapan standar prosedur sanitasi untuk keamanan produk hasil perikanan yang masih minim. Bentuk-bentuk ketidakpatuhan tersebut merupakan tindakan *opportunisme* dari mitra pengguna karena telah melanggar kontrak yang telah tertuang dalam surat persetujuan penggunaan *cold storage*. Penegakan aturan terhadap ketidakpatuhan mitra pengguna belum dilakukan secara optimal. Bisnis *cold storage* yang kurang berdaya saing karena jumlah mitra pengguna yang masih terbatas menyebabkan otoritas pengelola untuk menegakkan aturan menjadi lemah.

Aturan main dalam ekonomi pasar ditegakkan untuk mengatur para pelaku dalam bertransaksi agar tidak melebihi batas yang ditentukan (North 1990). Pengelola *cold storage* perlu mengevaluasi peraturan yang ada dan merancang aturan bisnis yang lebih komprehensif dengan mengedepankan komitmen kepatuhan yang tinggi dari semua pihak. Peraturan terkait tindakan oportunistik berpeluang dilakukan oleh multipihak baik dari eksternal maupun internal. Oleh karena itu, pemberlakuan sanksi administratif dan penegakan peraturan di *cold storage* harus diimbangi dengan kontrol yang kuat dan perlu ketegasan tindakan tanpa memandang pihak manapun yang melanggar aturan. Lembaga yang baik menegakkan peraturan untuk mendorong kegiatan ekonomi berjalan efektif (Kharisma 2014).

7. Risk Management

Dalam sebuah bisnis pasti dihadapkan pada berbagai risiko yang berpotensi menimbulkan kerugian baik secara finansial dan nonfinansial. Untuk menghadapi risiko yang tidak terduga dan tidak pasti, perusahaan akan melakukan upaya untuk menghindari atau meminimalisasi terjadinya risiko tersebut dengan membuat manajemen risiko. Pergudangan perlu melakukan manajemen risiko agar dapat meningkatkan efisiensi dan daya saing perusahaan (Muha *et al.*, 2019). Risiko yang krusial dan menjadi titik kritis pada bisnis *cold storage* ikan pada umumnya adalah penurunan

mutu ikan karena peralatan mesin tidak berfungsi secara optimal. Secara teknis, *cold storage* 1.000 ton telah memiliki keandalan peralatan mesin pada ruang penyimpanan ikan. Kemampuan peralatan mesin untuk menjaga kestabilan suhu penyimpanan dengan bobot penyusutan yang relatif kecil yaitu kurang dari 1% menjadi keunggulan *cold storage* dan memberikan kepuasan bagi mitra pengguna. Penerapan suhu penyimpanan di *cold storage* telah mengikuti rekomendasi FAO (1994) yaitu produk ikan disimpan pada kisaran suhu antara -18°C sampai -30°C tergantung dari spesies dan waktu penyimpanan yang diharapkan.

Selain hal teknis yang berkaitan dengan peralatan dan mesin, masih terdapat risiko lain yang berpotensi menimbulkan kerugian. Penanganan ikan selama dalam ruangan *cold storage* belum dapat dikatakan efektif karena minimnya penerapan sanitasi dan perlengkapan/atribut personil yang kurang memadai untuk digunakan dalam ruangan sehingga berpeluang besar terjadinya kontaminasi silang pada ikan. Hasil identifikasi lainnya juga ditemukan adanya risiko yang dapat terjadi yaitu kehilangan barang, pencurian dan kebocoran informasi karena kebebasan personil keluar masuk *cold storage*. Manajemen risiko pada *cold storage* ikan yang utama adalah upaya penciptaan nilai (*value creation*) penggunaan peralatan dan mesin agar mampu mempertahankan mutu ikan. Keandalan sistem pergudangan dengan teknologi modern penting dan menjadi solusi bagi industri untuk meningkatkan produktivitas dan kinerja perusahaan agar tumbuh lebih kompetitif (Muha *et al.* 2019). Keandalan mesin harus didukung pula dengan upaya lain untuk menghilangkan potensi risiko penurunan mutu pada ikan yang dapat terjadi di *cold storage*. Pengelola perlu melakukan 1) pemeliharaan peralatan dan mesin untuk menjaga tingkat akurasi yang tinggi dan mengatasi permasalahan teknis, 2) pemberlakuan prosedur penanganan ikan sesuai standar dan 3) pengetatan akses personil di *cold storage*.

8. Effective Governance Mechanism

Mekanisme tata kelola yang efektif menjadi parameter apakah organisasi telah berjalan sesuai target yang ditentukan. Tata kelola *cold storage* berjalan sesuai dengan mekanisme “penggunaan

Barang Milik Negara” dengan target awal untuk menysasar pada pelaku usaha perikanan terutama skala menengah dan kecil, namun pada implementasinya masih kurang tepat sasaran. Tata kelola perusahaan yang baik juga dicerminkan dengan pemberlakuan standar prosedur yang jelas dan mudah. Mekanisme tata kelola *cold storage* telah tertuang dalam prosedur operasional yang berpedoman pada kaidah penerapan mutu yang baik dalam Unit Pengolahan Ikan dan peraturan tentang Mekanisme Tarif Penggunaan Jasa Fasilitas *Cold Storage*. Tata kelola operasional juga tertuang dalam SOP yang terbuka untuk publik dan dapat diakses melalui situs resmi KKP maupun layanan secara langsung oleh pihak pengelola. Dalam prakteknya, penerapan tata kelola belum diikuti dengan kepatuhan untuk menjalankan prosedur dengan tertib. Standar prosedur yang seharusnya diterapkan di dalam area *cold storage* belum sepenuhnya dilaksanakan oleh semua pihak. Penyelesaian administrasi dalam pembayaran PNBPN yang tidak tepat waktu juga sering dilakukan oleh mitra pengguna. Belum optimalnya penerapan tata kelola di *cold storage* dapat terjadi karena belum sejalanannya tujuan antara mitra pengelola yang berorientasi penuh pada bisnis sedangkan pengelola hanya melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan kepada publik.

Untuk menjaga kredibilitas dan akuntabilitas *cold storage* sebagai unit pelayanan publik pemerintah, maka mekanisme tata kelola *cold storage* harus lebih adaptif dengan kepentingan *stakeholders* yang terlibat. Kepentingan mitra pengguna setidaknya dapat dipertimbangkan jika dapat diterima dan tidak bertentangan dengan peraturan yang mengikat sehingga bisa menjadi masukan untuk merancang tata kelola yang lebih baik. Aturan formal belum sepenuhnya dapat mengatur kepentingan semua pihak. Tata kelola dengan mekanisme kolaboratif (formal-informal) menjadi cara yang lebih efisien dalam mengendalikan hubungan antar pihak yang bekerjasama dalam bisnis (Boissinot 2011). Bisnis *cold storage* yang menghadapi lingkungan ketidakpastian yang tinggi, memerlukan adaptasi terhadap perubahan yang dinamis. Dinamika lingkungan bisnis sering terjadi sehingga perusahaan tidak boleh mengabaikan perubahan dan perlu beradaptasi terhadap tata kelola yang lebih baik (Kharisma 2014)

SIMPULAN DAN SARAN

SIMPULAN

Cold storage 1.000 ton di Muara Baru, Jakarta Utara merupakan unit layanan publik yang dikelola pemerintah untuk memfasilitasi sarana penyimpanan ikan bagi pelaku bisnis perikanan. Kelembagaan pengelolaan *cold storage* dianalisis dari perspektif bisnis dengan mengidentifikasi tujuan awal pendirian *cold storage* dan evaluasi terhadap kinerja bisnis yang berjalan. Analisis kelembagaan menggunakan 8 aspek yang tercakup dalam pendekatan teori Ekonomi Kelembagaan Baru sebagai parameter untuk mengukur kelembagaan *cold storage* yang baik dan ideal. Hasil analisis menggambarkan bahwa dalam beberapa aspek kelembagaan memiliki kinerja yang belum optimal sehingga menyebabkan pengelolaan *cold storage* masih menunjukkan kekurangan-berhasilan. Aspek penting dan paling mempengaruhi kinerja *cold storage* antara lain aspek *property right*, *effective governance mechanism*, *flexibility and adaptability*, *incentive alignment*, dan *risk management*. Kesenjangan (*gap*) yang teridentifikasi ditunjukkan dalam temuan sebagai berikut:

1. Secara hak kepemilikan, *cold storage* sebagai aset pemerintah terikat erat dengan peraturan dan standar prosedur yang melandasi tata kelola pelaksanaan operasionalnya sehingga sering timbul ketidakselarasan tujuan antara pengelola dan pengguna yang menyebabkan penegakan aturan menjadi belum efektif.
2. Mitra pengguna memandang operasional *cold storage* yang kurang fleksibel dan adaptif karena batasan waktu operasional, layanan prosedur administrasi yang kurang cepat, dan model bisnis yang terbatas pada layanan jasa penyimpanan ikan sehingga pemanfaatannya menjadi kurang optimal.
3. Insentif yang diberikan pihak pengelola baru dimanfaatkan oleh pelaku usaha perikanan skala besar dan menengah, dan belum menarik minat pelaku usaha perikanan skala kecil seperti nelayan, pedagang ikan dan UMKM perikanan.
4. Risiko penurunan mutu, kehilangan barang, pencurian dan kebocoran informasi masih berpotensi terjadi karena penerapan standar prosedur operasi penanganan ikan yang belum

optimal dan kebebasan personil dalam mengakses keluar masuk *cold storage*.

SARAN

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan mencapai tujuan pendirian *cold storage* 1.000 ton, diperlukan adanya perbaikan kelembagaan. Usulan perbaikan antara lain:

1. Pembentukan badan atau lembaga yang lebih otoritatif seperti Badan Layanan Umum (BLU) atau Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang memiliki tugas dan fungsi spesifik sehingga keberadaannya diharapkan akan lebih efektif mengatasi permasalahan infleksibilitas dan meningkatkan kinerja pada layanan bisnis *cold storage*.
2. Penyelarasan insentif pada cakupan pelaku usaha perikanan yang lebih luas dengan a) memfasilitasi pembiayaan untuk mengatasi keterbatasan modal pelaku perikanan melalui Sistem Resi Gudang perikanan, b) perluasan kerja sama melalui pembentukan kelompok atau koperasi untuk mengkonsolidasikan pasokan ikan yang akan disimpan di *cold storage*, dan c) peningkatan kesejahteraan SDM pengelola.
3. Penyesuaian model bisnis yang lebih *customize* dengan kebutuhan pengguna melalui diversifikasi layanan sebagai bentuk pengembangan lini bisnis baru seperti a) fasilitasi sarana pengangkutan *feeder* untuk menjangkau lokasi pendaratan ikan yang jauh dari *cold storage*, b) menyediakan jasa pengiriman yang dapat dikerjasamakan dengan perusahaan jasa logistik (3PL) untuk memfasilitasi kebutuhan mitra pengguna yang akan mengangkut ikan dari lokasi pemasok dan mendistribusikan ke pembeli/konsumen, dan c) ekspansi layanan pengelolaan dokumen ekspor bagi mitra pengguna yang akan mendistribusikan ikan ke luar negeri.
4. Penegakan dan kepatuhan pada peraturan dan standar prosedur yang telah ditetapkan terkait layanan operasional dan penerapan standar mutu keamanan pangan di area *cold storage*, serta melakukan manajemen risiko melalui penilaian secara berkala dengan melibatkan pembina mutu perikanan sebagai

pihak yang berkompetan dalam bidang mutu hasil kelautan dan perikanan.

5. Pengembangan teknologi dan informasi melalui *Warehouse Management System* sebagai inovasi dalam operasionalisasi dan layanan untuk meningkatkan daya saing *cold storage*.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin AH, Kamaruddin NS, Salehuddin N, Ibrahim S. 2023. Improving warehouse efficiency through effective inventory management practices. *Social and Management Research Journal*. 20(1), 173-187.
- Boissinot, A., & Pache, G. (2011). Opportunism control in exchange relationships: lesson from the French logistic industry. *Problem and Perspectives in Management*, 9(1), 71-77.
- Clemons, E.K., & Row, M. C. (1993). Information, power, and control of the distribution channel. *Chief Executive*, 85, 64-7.
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economic*, 3, 1-44.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the firm. *Economica, New Series*, 4(16), 386-405.
- [DITLOG KKP] Direktorat Logistik Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2023. Laporan Operasionalisasi Cold Storage 1.000 Ton. Jakarta: KKP.
- Eggertson T. 1990. *Economic behaviour and institutions*. New York (USA): Penerbit Cambridge University Press.
- [FAO] Food and Agricultural Organization. 1994. Freezing and refrigerated storage in fisheries. *FAO Fisheries Technical Paper 340*. Roma (ITA): Penerbit FAO.
- [FAO] Food and Agricultural Organization. 2023. Food loss and waste in fish value chains. <http://www.fao.org/>. Diakses 27 Desember 2023.
- Grant DB, Trautrim A, & Wong CY. 2017. *Sustainable logistics and supply chain management 2nd edition: principles and practices for sustainable Operations and Management*. New York (USA): Penerbit Kogan Page.
- Kharisma, B. (2014). Good governance sebagai suatu konsep dan mengapa penting dalam sector publik dan swasta: suatu pendekatan ekonomi kelembagaan. *Jurnal Buletin Studi Ekonomi*, 19(1), 1-34.
- Kim, J., & Mahoney, J. T. 2005. Property right theory, transaction costs theory, and agency theory: an organizational economics approach to strategic management. *Managerial and Decision Economics*. 26(4):223-242. DOI: <http://doi:10.1002/mde.1218>.
- Kusrini, E., Ahmad, A., & Murniati, W. (2019). Design key performance indicator for sustainable warehouse: a case study in a leather manufacturer. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 598(012042), 1-8. DOI: <http://doi:10.1088/1757899x/598/1/012042>.
- Lai, F., Tian, Y., & Huo, B. (2012). Relational governance and opportunism in logistics outsourcing relationships: empirical evidence from China. *International Journal of Production Research*, 50(9), 2501-2514. DOI: <http://doi:10.1080/00207543.2011.581011>.
- Lee, H. L. (2000). Creating value through supply chain integration. *Supply Chain Management Review*, 4(4), 30-6.
- Libecap, G. D. 1989. *Contracting for Property Rights*. New York USA): Penerbit Cambridge University Press.
- Maulina, N., Rachmina, D., & Suprehatin. 2021. Analisis persepsi dan biaya transaksi terhadap sumber kredit usaha pengolahan ikan asin. *Forum Agribisnis*, 11(1), 1-12.
- Muha, R., Skerlic, S., & Erculj, V. (2019). The importance of risk management for the introduction of modern warehouse technologies. *Promet Traffic and Transportation*, 32(3), 321-333.
- Nazir M. 1988. *Metode Penelitian*. Jakarta (ID): Penerbit Ghalia Indonesia.
- North DC. 1990. *Institutions: institutional change and economic performance*. New York (USA):

Penerbit Press Syndicate of the University of Cambridge.

Nurvita, T., & Dayanti, E. (2021). Faktor-faktor yang memengaruhi financial sustainability studi pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di BEI. *Jurnal Manajemen Bisnis*, 24(2), 193-206.

Osazefua, I. J. (2020). Managers' financial practices and financial sustainability of Nigerian manufacturing companies: Which ratios matter most?. *Cogent Economic and Finance*, 8(1).

Richards G. 2014. *Warehouse management 2nd edition: a complete guide to improving efficiency and minimizing costs in the modern warehouse*. New York (USA): Penerbit Kogan Page.

Sugiyono. 2017. *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, R & D*. Jakarta (ID): Penerbit CV. Alfabeta.

Sultan, H., & Rachmina, D. 2016. Pengaruh biaya transaksi terhadap keuntungan usahatani kedelai di Kabupaten Lamongan, Jawa Timur. *Forum Agribisnis*, 6(2), 161-178.

[SCI] Supply Chain Indonesia. (2017). 1,5 juta ton tambahan kebutuhan cold storage perikanan. <http://supplychainindonesia.com/>. Diakses 25 Desember 2023.

Wibowo, A. A, & Kertati, I. (2022). Reformasi birokrasi dan pelayanan publik. *Public Service and Governance Journal*, 3(1), 1-12.

Williamson, O. E. (1983). Credible commitments: using hostages to support exchange. *The American Economic Review*, 73(4), 519-540.

Williamson, O. E. (1989). Chapter 3 transaction cost economics. *Handbook of Industrial Organization*, 1, 135-182. DOI: [http://doi:10.1016/s1573448x\(89\)01006-x](http://doi:10.1016/s1573448x(89)01006-x).

Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595-613.