

Analisis Struktur Biaya, Instrumen Pembiayaan, dan Desain Berbasis Wilayah untuk Keberlanjutan Layanan Pos Universal di Indonesia

Riharsono Prastyantoro¹, Arfyan Saputra²
Universitas Logistik dan Bisnis Internasional, PT Pos Indonesia (Persero)
Soniriharsono@ulbi.ac.id, saputraarfyan@gmail.com

*Corresponding Author

Submitted: 07/06/2026

Accepted: 10/06/2026

Published: 01/07/2026

ABSTRAK

Penurunan volume surat dan tingginya heterogenitas geografis menimbulkan tekanan terhadap keberlanjutan Layanan Pos Universal (LPU), khususnya karena sebagian biaya tidak dapat segera disesuaikan mengikuti perubahan permintaan. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi elemen yang menentukan biaya LPU, membandingkan pengaruh *reserved area*, *dana kompensasi*, dan *pay-or-play* terhadap masuknya pesaing, serta menilai kesesuaian pendekatan berbasis wilayah dibandingkan model penyedia nasional tunggal. Penelitian menggunakan pendekatan *mixed methods* yang mengintegrasikan analisis biaya, analisis kebijakan komparatif, dan analisis spasial berdasarkan laporan LPU PT Pos Indonesia tahun 2023–2025, DataHub Kementerian Komunikasi dan Digital, data lokasi dan keterdekatan outlet, regulasi, serta literatur internasional. Hasil awal menunjukkan bahwa total biaya meningkat 23,82 persen pada 2023–2025. Biaya pegawai tetap menjadi komponen terbesar, tetapi kenaikan biaya terutama berasal dari biaya operasi yang meningkat 106,94 persen. Meskipun pendapatan tumbuh 159,72 persen, selisih biaya dan pendapatan relatif tetap sekitar Rp361 miliar. Selisih tersebut belum dapat diperlakukan sebagai biaya bersih LPU karena belum memperhitungkan inefisiensi, biaya bersama, manfaat komersial, dan kondisi kontrafaktual tanpa kewajiban. Analisis kebijakan menunjukkan adanya pertukaran antara kecukupan pembiayaan dan keterbukaan pasar: **reserved area** membatasi masuknya pesaing secara langsung, *dana kompensasi* mempertahankan pasar yang relatif terbuka tetapi dapat meningkatkan biaya masuk, sedangkan **pay-or-play** lebih mampu menghubungkan perluasan pasar dengan pembagian kewajiban wilayah, meskipun membutuhkan kapasitas regulasi yang lebih tinggi. Penelitian menyimpulkan bahwa regionalisasi berlapis lebih layak diuji bagi Indonesia karena dapat mempertahankan standar dan keterhubungan nasional sekaligus menyesuaikan bentuk pelayanan dengan perbedaan biaya dan kebutuhan antardaerah.

Kata kunci: Layanan Pos Universal; kewajiban pelayanan universal; efisiensi biaya; mekanisme kompensasi; persaingan pos; regionalisasi.

ABSTRACT

Declining letter volumes and substantial geographical heterogeneity have placed increasing pressure on the sustainability of the Universal Postal Service (UPS), particularly because some costs cannot be adjusted immediately in response to changes in demand. This study aims to identify the principal determinants of UPS costs, compare the effects of reserved areas, compensation funds, and pay-or-play mechanisms on market entry, and assess the suitability of a region-based approach relative to a single national-provider model. The study applies a mixed-methods approach integrating cost analysis, comparative policy analysis, and spatial analysis. The data are drawn from PT Pos Indonesia's Universal Postal Service reports for 2023–2025, the Ministry of Communication and Digital Affairs' DataHub, postal outlet location and proximity data, national regulations, and international literature. The initial findings show that total costs increased by 23.82% between 2023 and 2025. Personnel expenses remained the largest cost component, but the overall increase was primarily driven by operating costs, which

rose by 106.94%. Although total revenue increased by 159.72%, the accounting gap between costs and revenue remained relatively stable at approximately IDR 361 billion. This gap cannot yet be treated as the net cost of the universal service obligation because inefficiency, shared costs, commercial benefits, and the counterfactual condition without the obligation have not been fully incorporated. The policy analysis indicates a trade-off between funding adequacy and market openness: reserved areas directly restrict entry, compensation funds preserve a relatively open market but may increase entry costs, while pay-or-play mechanisms more directly link market expansion to the sharing of territorial obligations, albeit with greater regulatory requirements. The study concludes that layered regionalization warrants further evaluation in Indonesia because it can preserve national service standards and interoperability while adapting service arrangements to differences in regional costs and needs.

Keywords: Universal Postal Service; universal service obligation; cost efficiency; compensation mechanisms; postal competition; regionalization.

PENDAHULUAN

Kewajiban pelayanan pos universal atau *universal service obligation* (USO) dibentuk untuk memastikan bahwa masyarakat tetap dapat memperoleh layanan pos dasar dengan cakupan, mutu, dan tarif tertentu, termasuk ketika pelayanan tersebut tidak layak secara komersial. Secara historis, keberlanjutan kewajiban ini ditopang oleh volume surat yang besar, ekonomi jaringan, tarif yang relatif seragam, serta subsidi silang antara produk dan wilayah. Model tersebut menghadapi tekanan ketika komunikasi digital menurunkan volume surat, sementara kewajiban mempertahankan jaringan pelayanan tidak berubah secara proporsional. Persoalan ekonomi LPU kemudian tidak terbatas pada besarnya kerugian operasional, tetapi mencakup biaya minimum untuk mempertahankan operasional layanan, pihak yang seharusnya menanggung biaya tersebut, dan tingkat geografis yang tepat untuk merancang kewajiban serta kompensasinya.

Denmark menunjukkan bentuk paling nyata dari perubahan tersebut. PostNord menghentikan penanganan surat di Denmark pada 30 Desember 2025 setelah volume surat turun lebih dari 90% sejak 2000 dan memusatkan usahanya pada layanan paket. Masyarakat masih dapat menggunakan operator lain untuk pengiriman surat. Kasus ini memperlihatkan bahwa kebutuhan terhadap layanan tertentu dapat bertahan ketika model bisnis dan identitas penyediaannya berubah. Dengan demikian, keberlanjutan layanan universal tidak harus selalu dipahami sebagai keberlanjutan satu operator atau satu bentuk jaringan yang tidak berubah. (PostNord, 2025)

Perubahan serupa terlihat pada arah regulasi Uni Eropa. Dalam Program Kerja 2026, Komisi Eropa mengumumkan rencana *EU Delivery Act* yang akan memperbarui dan menggabungkan kerangka regulasi layanan pos dengan regulasi pengiriman paket lintas batas. Rencana tersebut menggeser pusat perhatian kebijakan dari layanan pos tradisional menuju sistem pengantaran yang mencakup surat dan paket, sambil mempertahankan keterjangkauan, perlindungan konsumen, dan persaingan yang adil. Pergeseran ini mencerminkan perubahan struktur permintaan: surat terus tertekan oleh substitusi digital, sedangkan paket memperoleh peran lebih besar dalam ekonomi jaringan pengantaran. (European Parliament, 2026)

Indonesia menghadapi persoalan serupa dalam struktur pasar dan wilayah yang berbeda. Layanan Pos Universal diselenggarakan melalui penugasan pemerintah kepada PT Pos Indonesia (Persero), dengan pembiayaan tahunan yang bersumber terutama dari APBN. Pada 2023 dan 2025, penugasan mencakup 2.460 kantor LPU. Kantor tersebut diwajibkan menyediakan pelayanan selama enam hari atau 40 jam per minggu, menjaga fasilitas dan sarana tertentu, melakukan penerimaan serta pengantaran kiriman, dan memenuhi standar pelayanan yang ditentukan pemerintah. Sebagian besar kewajiban tersebut melekat pada keberadaan dan operasional layanan, sehingga biayanya tidak sepenuhnya berubah mengikuti jumlah kiriman.

Laporan penyelenggaraan LPU memberikan indikasi awal mengenai karakter biaya tersebut. Antara 2023 dan 2025, jumlah kantor yang ditugaskan tetap 2.460, tetapi total biaya meningkat dari Rp425,80 miliar menjadi Rp527,23 miliar. Pada periode yang sama, pendapatan kantor meningkat dari Rp63,99 miliar menjadi Rp166,20 miliar, sehingga selisih biaya dan pendapatan relatif tetap, dari Rp361,81 miliar menjadi Rp361,03 miliar. Selisih tersebut merupakan ukuran akuntansi operasional dan belum dapat diperlakukan sebagai biaya bersih USO, karena belum dibangun berdasarkan perbandingan kontrafaktual antara kondisi dengan dan tanpa kewajiban.

Komposisi biaya juga berubah. Porsi biaya pegawai turun dari sekitar 70,3% menjadi 53,6% dari total biaya, sedangkan biaya operasi meningkat dari 23,1% menjadi 38,6%. Perubahan tersebut dapat berkaitan dengan volume, kenaikan faktor produksi, perubahan jaringan, atau perubahan model pelayanan. Laporan 2025 mencatat realisasi 1.499 Mitra LPU, sehingga penggunaan mitra dan kemungkinan perubahan klasifikasi antara biaya pegawai dan biaya operasi juga perlu diperhitungkan. Data tersebut menunjukkan pentingnya memisahkan perubahan biaya akibat kewajiban pelayanan dari perubahan yang berasal dari keputusan organisasi, harga input, dan metode pencatatan. (PT Pos Indonesia (Persero), 2024) (PT Pos Indonesia (Persero), 2025) (PT Pos Indonesia (Persero), 2026)

Struktur pendapatan menambah kompleksitas pengukuran. Pada 2025, pendapatan produk LPU hanya mencapai Rp1,92 miliar dari total pendapatan kantor LPU sebesar Rp166,20 miliar. Pendapatan lainnya berasal dari layanan pos komersial sebesar Rp43,67 miliar dan transaksi keuangan sebesar Rp120,61 miliar. Jaringan LPU dengan demikian berfungsi sekaligus sebagai infrastruktur pelayanan universal dan kanal distribusi berbagai layanan komersial. Pengukuran kebutuhan kompensasi harus memperhitungkan manfaat penggunaan bersama tersebut, sekaligus mengalokasikan biaya yang diperlukan untuk menghasilkan pendapatan non-LPU. Mengurangkan seluruh pendapatan komersial dari biaya kantor tanpa memperhitungkan biaya incremental-nya dapat mengecilkan beban kewajiban, sedangkan memasukkan seluruh biaya kantor sebagai biaya LPU dapat membesarkannya.

Artikel ini menggunakan istilah biaya kesiapan layanan sebagai konstruk analitis untuk menggambarkan biaya minimum yang tetap harus ditanggung agar jaringan mampu memenuhi cakupan, frekuensi, mutu, kapasitas, dan keterjangkauan yang diwajibkan, terlepas dari volume yang benar-benar terealisasi. Konstruk ini tidak dimaksudkan sebagai pengganti biaya bersih USO. Biaya kesiapan merupakan salah satu komponen yang perlu diidentifikasi sebelum biaya bersih dihitung melalui kondisi kontrafaktual. Ketika volume turun, biaya kesiapan diperkirakan mengambil proporsi yang semakin besar terhadap total biaya per kiriman. Besarnya perubahan tersebut, serta elemen kewajiban yang paling menentukan, masih perlu diuji.

Setelah beban kewajiban diidentifikasi, persoalan berikutnya adalah bagaimana beban itu dibagi. Literatur menawarkan beberapa instrumen, antara lain *reserved area*, pendanaan anggaran negara, dana kompensasi industri, *pay-or-play*, dan tender pelayanan. *Reserved area* mempertahankan pendapatan tertentu bagi operator universal melalui hak eksklusif. Dana kompensasi membagi kebutuhan pembiayaan kepada pelaku pasar berdasarkan formula kontribusi. Sementara itu, *pay-or-play* memberikan pilihan kepada operator untuk membayar kontribusi atau mengambil bagian dalam penyediaan layanan berbiaya tinggi. Setiap instrumen memengaruhi biaya masuk, pilihan wilayah, dan kemungkinan *cream-skimming* secara berbeda.

Literatur yang mendasari persoalan ini dapat dikelompokkan dalam tiga arus. Arus pertama membahas pengukuran biaya bersih USO melalui perbandingan keuntungan operator dengan dan tanpa kewajiban. Arus kedua membahas pendanaan USO serta pengaruhnya terhadap entry dan netralitas persaingan. Arus ketiga membahas diferensiasi geografis, tender wilayah, serta penentuan subsidi untuk layanan berbiaya tinggi. Masing-masing menyediakan bagian dari jawaban, tetapi belum banyak sintesis yang menelusuri hubungan berurutan antara cara mengukur beban, cara mendistribusikan beban, dan tingkat geografis pelaksanaan kewajiban.

Keterhubungan tersebut semakin penting bagi negara kepulauan yang memiliki ketimpangan biaya dan akses antarwilayah.

Berdasarkan persoalan tersebut, artikel ini bertujuan membangun sintesis tematik yang menghubungkan diagnosis biaya, pilihan pembiayaan, dan desain geografis LPU. Penelitian diarahkan oleh tiga pertanyaan:

1. Elemen kewajiban serta karakteristik operasional dan wilayah apa yang paling menentukan biaya bersih penyelenggaraan LPU, dan bagaimana kontribusinya berubah ketika volume kiriman menurun?
2. Bagaimana reserved area, dana kompensasi, dan pay-or-play mempengaruhi entry, cakupan wilayah pesaing, cream-skimming, serta netralitas persaingan?
3. Dalam kondisi apa pendekatan berbasis wilayah lebih sesuai dibandingkan model penyedia nasional tunggal, dengan mempertimbangkan kecukupan pembiayaan, pemerataan akses, dan ekonomi jaringan?

STUDI LITERATUR

Layanan pos universal lahir dari persoalan kegagalan pasar pada industri jaringan. Penyedia harus mempertahankan titik akses, kapasitas sortir dan angkut, rute distribusi, serta frekuensi pelayanan tertentu meskipun permintaan di sebagian wilayah tidak cukup untuk menutup biaya. Dalam kondisi kepadatan permintaan yang rendah, biaya per kiriman meningkat karena biaya jaringan dibebankan pada volume yang lebih sedikit. Karakter ini menjelaskan mengapa tarif seragam nasional dan cakupan universal sulit dipertahankan hanya melalui transaksi komersial di setiap wilayah.

Konsep monopoli alamiah tetap berguna, tetapi perlu diterapkan secara terbatas. Tidak semua mata rantai pos memiliki struktur biaya yang sama. Pengantaran terakhir di wilayah jarang penduduk cenderung memiliki ekonomi kepadatan dan duplikasi jaringan yang mahal, sedangkan penerimaan kiriman, layanan ekspres, dan paket di wilayah padat dapat lebih mudah diperebutkan. Karena itu, unit analisis penelitian tidak cukup berupa perusahaan secara agregat. Analisis perlu memisahkan produk, aktivitas rantai nilai, dan wilayah agar kewajiban publik tidak disamakan dengan seluruh biaya operator.

Falch dan Henten (2018) menunjukkan bahwa substitusi digital menekan volume surat dan dapat memicu lingkaran penurunan volume, kenaikan biaya rata-rata, kenaikan tarif, dan penurunan kualitas. Matúšková dan Madleňáková (2017) menghubungkan tekanan tersebut dengan tiga pembatas utama USO, yaitu standar waktu tempuh, frekuensi pelayanan, dan cakupan teritorial. Kedua studi menegaskan bahwa penurunan volume tidak otomatis menurunkan biaya secara proporsional karena sebagian kapasitas harus tetap tersedia.

Biaya bersih dan biaya kesiapan layanan

Ukuran yang relevan bagi kebijakan kompensasi bukan selisih akuntansi sederhana antara biaya dan pendapatan. Defisit aktual dapat memuat inefisiensi, biaya kegiatan komersial, atau alokasi biaya bersama yang tidak disebabkan oleh LPU. Sebaliknya, kewajiban dapat juga menghasilkan manfaat komersial, antara lain pengenalan merek, jaringan yang lebih luas, dan peluang menjual layanan lain. Kerangka biaya bersih karena itu membandingkan laba operator dalam kondisi faktual dengan laba pada skenario komersial yang masuk akal tanpa kewajiban.

Penelitian ini menggunakan biaya kesiapan melayani sebagai konstruk operasional di dalam kerangka biaya bersih. Biaya kesiapan melayani adalah biaya minimum yang tetap atau kuasi tetap untuk mempertahankan cakupan, frekuensi, mutu, dan kapasitas sebagaimana diwajibkan, terlepas dari volume yang benar-benar direalisasikan. Konstruk ini bukan pengganti biaya bersih LPU. Ia membantu mengidentifikasi bagian fungsi biaya yang tidak segera menyesuaikan ketika volume turun.

Secara empiris, economies of density dapat dilihat dari elastisitas biaya terhadap volume. Apabila elastisitas biaya kurang dari satu, penurunan volume menaikkan biaya rata-rata karena biaya total turun

lebih lambat daripada volume. Perubahan bobot elemen biaya kemudian diukur dari kontribusi prediktif masing-masing komponen kewajiban dan karakteristik wilayah pada beberapa skenario volume, bukan hanya dari persentase pos biaya dalam laporan keuangan.

Jaringan multiguna dan ekonomi lingkup

Jaringan pos tidak hanya menghasilkan kiriman LPU. Outlet dan rute yang sama dapat mendukung paket komersial, transaksi keuangan, layanan keagenan, dan layanan pemerintah. Dobrodolac et al. (2016) menempatkan jaringan luas sebagai sumber keunggulan strategis operator universal. Implikasinya bersifat ganda. Pendapatan non-LPU dapat mengurangi beban bersih kewajiban, tetapi pembebanan seluruh biaya jaringan kepada LPU akan melebihi kebutuhan kompensasi apabila biaya dan pendapatan bersama tidak dialokasikan secara konsisten.

Pemisahan akuntansi diperlukan untuk membedakan biaya langsung, biaya bersama, biaya inkremental kegiatan komersial, serta manfaat ekonomi lingkup. Prinsip ini juga penting bagi netralitas persaingan. Kompensasi yang dihitung dari biaya historis tanpa kontrafaktual dan tanpa koreksi efisiensi berisiko membiayai kegiatan komersial; sebaliknya, pengabaian manfaat jaringan dapat membuat operator menanggung kewajiban yang tidak sepenuhnya dikompensasi.

Instrumen pembiayaan dan perilaku masuk pasar

Literatur membedakan setidaknya tiga instrumen yang relevan bagi penelitian ini. Reserved area memberi hak eksklusif pada segmen tertentu agar surplus dari wilayah atau produk menguntungkan dapat menutup wilayah berbiaya tinggi. Dana kompensasi mengumpulkan kontribusi dari pelaku pasar dan menyalurkannya kepada penyedia kewajiban setelah biaya bersih diverifikasi. Pay or play mewajibkan operator untuk memilih antara menyediakan bagian layanan universal atau membayar kontribusi bagi penyedia yang melaksanakannya.

Dampak setiap instrumen terhadap entry ditentukan oleh basis pungutan, ambang kewajiban, luas wilayah yang dicadangkan, akses terhadap infrastruktur, dan mekanisme penetapan kompensasi. Reserved area secara langsung menutup entry pada segmen yang dicadangkan dan ketahanannya melemah ketika basis volume surat menyusut. Dana kompensasi mempertahankan keterbukaan pasar, tetapi pungutan berbasis pendapatan atau laba dapat meningkatkan biaya marjinal masuk dan mendorong penghindaran klasifikasi. Evaluasi Komisi Eropa (2021) juga mencatat bahwa dana bersama dapat memiliki biaya administrasi tinggi, tidak selalu mencukupi, dan berpotensi menghambat entry. Pay or play dapat menekan cream skinning karena operator ikut menanggung wilayah mahal, tetapi desain wilayah pelayanan yang terlalu kecil menghilangkan ekonomi jaringan dan desain yang terlalu besar dapat menjadi hambatan masuk.

Pengalaman Eropa memperlihatkan bahwa liberalisasi tidak menghasilkan pola persaingan yang seragam. WIK-Consult (2011) menemukan perbedaan antara entry ujung ke ujung dan access competition pada Jerman, Belanda, Spanyol, dan Swedia. Kujačić et al. (2011) karena itu mengusulkan kombinasi mekanisme pembiayaan menurut karakteristik wilayah di negara berkembang. Literatur ini mendukung analisis instrumen secara bersyarat, bukan pemerinkatan universal yang berlaku pada semua struktur pasar.

Heterogenitas wilayah dan regionalisasi berlapis

Model penyedia nasional tunggal memberi manfaat berupa interoperabilitas, penyatuan risiko, dan ekonomi jaringan. Namun, agregasi nasional dapat menyamarkan variasi biaya transportasi, kepadatan permintaan, akses jalan dan laut, ketersediaan jaringan alternatif, serta kebutuhan sosial. Kategori 3T dan non-3T berguna sebagai penanda kebijakan, tetapi terlalu kasar untuk mengidentifikasi wilayah biaya tinggi atau kebutuhan tinggi secara presisi.

Penelitian ini mengembangkan regionalisasi berlapis sebagai proposisi analitis. Lapisan nasional menetapkan layanan minimum, keterhubungan jaringan, mutu, dan aturan akuntansi. Lapisan klaster wilayah menentukan frekuensi, teknologi, bentuk titik layanan, paket kewajiban, dan mekanisme pengadaan sesuai struktur biaya-kebutuhan. Lapisan outlet dan rute mengoptimalkan konfigurasi operasional. Desain ini tetap mempertahankan jaringan nasional, tetapi memberi ruang diferensiasi kewajiban berdasarkan bukti

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan *mixed methods* dengan mengintegrasikan analisis kuantitatif, analisis kebijakan komparatif, dan analisis spasial. Data bersumber dari laporan penyelenggaraan Layanan Pos Universal (LPU) PT Pos Indonesia tahun 2023–2025, DataHub Kementerian Komunikasi dan Digital, data lokasi dan keterdekatan outlet, statistik wilayah, regulasi nasional, serta literatur dan dokumen kebijakan internasional. Analisis pertama dilakukan melalui dekomposisi biaya dan estimasi fungsi biaya panel pada unit outlet–tahun untuk mengidentifikasi pengaruh volume, biaya faktor produksi, kewajiban pelayanan, karakteristik rute, dan kondisi wilayah terhadap biaya LPU, termasuk perubahan kontribusinya dalam skenario penurunan volume. Analisis kedua membandingkan *reserved area*, dana kompensasi, dan *pay-or-play* berdasarkan pengaruhnya terhadap kelayakan masuk pasar, cakupan pesaing, *cream skimming*, dan kebutuhan kompensasi. Analisis ketiga mengelompokkan wilayah berdasarkan biaya, volume, aksesibilitas, kebutuhan sosial, konektivitas digital, dan ketersediaan layanan alternatif untuk membandingkan model penyedia nasional tunggal dengan regionalisasi berlapis. Hasil ketiga analisis diintegrasikan untuk menilai efisiensi biaya, pemerataan akses, kecukupan pembiayaan, dan netralitas persaingan, sedangkan hasil awal diperlakukan sebagai temuan deskriptif-eksploratif sampai data biaya, volume, frekuensi, dan rute pada tingkat outlet selesai dinormalisasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Struktur biaya dan pendapatan 2023 dan 2025

Laporan 2023 dan 2025 sama-sama mencakup 2.460 kantor LPU. Total biaya meningkat dari Rp425,796 miliar menjadi Rp527,230 miliar atau 23,82 persen. Pada saat yang sama, total pendapatan meningkat 159,72 persen dari Rp63,991 miliar menjadi Rp166,197 miliar. Meskipun pertumbuhan pendapatan jauh lebih tinggi, selisih biaya dan pendapatan tetap hampir tidak berubah, yaitu Rp361,805 miliar pada 2023 dan Rp361,033 miliar pada 2025.

Komponen	2023 Rp miliar	2025 Rp miliar	Perubahan persen	Porsi 2023	Porsi 2025
Total biaya	425,796	527,230	+23,82	100,00	100,00
Biaya pegawai	299,218	282,567	−5,56	70,27	53,59
Biaya operasi	98,342	203,510	+106,94	23,10	38,60
Pemeliharaan	21,434	31,415	+46,57	5,03	5,96
Administrasi	6,802	9,738	+43,16	1,60	1,85
Total pendapatan	63,991	166,197	+159,72	15,03 dari biaya	31,52 dari biaya
Pendapatan LPU	1,096	1,923	+75,46	1,71 dari pendapatan	1,16 dari pendapatan

Pos komersial	43,981	43,667	-0,71	68,73 dari pendapatan	26,27 dari pendapatan
Transaksi keuangan dan berbasis fee	18,915	120,607	+537,63	29,56 dari pendapatan	72,57 dari pendapatan
Selisih biaya dan pendapatan	361,805	361,033	-0,21	—	—

Biaya per outlet meningkat dari sekitar Rp173,09 juta menjadi Rp214,32 juta, sedangkan pendapatan per outlet naik dari Rp26,01 juta menjadi Rp67,56 juta. Selisih per outlet hampir tetap pada Rp147 juta. Pola ini menunjukkan bahwa pertumbuhan pendapatan non-LPU belum menghapus kebutuhan pembiayaan jaringan. Namun, selisih tersebut belum dapat disebut biaya bersih LPU karena belum menggunakan kontrafaktual dan belum mengoreksi manfaat jaringan, biaya bersama, serta efisiensi.

Pergeseran sumber beban biaya

Biaya pegawai tetap menjadi komponen terbesar, tetapi persentasenya turun 16,68 poin persentase dari 70,27 persen menjadi 53,59 persen dan nilainya turun 5,56 persen. Sebaliknya, biaya operasi meningkat 106,94 persen dan persentasenya naik dari 23,10 persen menjadi 38,60 persen. Karena kenaikan biaya operasi sekitar Rp105,168 miliar melampaui kenaikan total biaya, pos inilah yang secara akuntansi paling besar menjelaskan pertumbuhan biaya 2023–2025.

Temuan tersebut memperbaiki dugaan awal bahwa beban LPU semata-mata didominasi tenaga kerja. Struktur 2025 mengindikasikan bahwa operasional layanan juga termanifestasi dalam transportasi, pengantaran, kontrak operasional, dan kemungkinan perubahan model pelayanan. Realisasi Mitra LPU pada 2025 memperkuat kebutuhan mengontrol perubahan organisasi. Tanpa data volume, jarak rute, frekuensi, harga input, dan perlakuan akuntansi yang konsisten, kenaikan biaya operasi belum dapat diatribusikan pada penurunan volume atau inefisiensi.

Data publik Komdigi memberi sinyal perubahan bauran output: produksi surat LPU turun 4,70 persen pada 2024 dibandingkan 2023, sedangkan paket, kartu pos, dan sekogram meningkat dari basis yang berbeda. Perubahan yang berlawanan antarproduk berarti volume agregat harus dibobot menurut kebutuhan sumber daya. Satu paket tidak dapat diperlakukan setara dengan satu surat dalam fungsi biaya.

Peran pendapatan non-LPU dan ekonomi lingkup

Kenaikan pendapatan 2025 terutama berasal dari transaksi keuangan dan layanan berbasis fee, yang meningkat menjadi Rp120,607 miliar dan membentuk 72,57 persen pendapatan outlet. Pendapatan pos komersial relatif tetap, sedangkan pendapatan LPU hanya 1,16 persen dari total pendapatan. Secara deskriptif, hal ini menunjukkan bahwa jaringan LPU berfungsi sebagai platform multiguna.

Implikasi kebijakannya bukan bahwa seluruh pendapatan non-LPU harus otomatis mengurangi kompensasi. Pendapatan tersebut mungkin memerlukan biaya inkremental dan sebagian mungkin tidak akan ada tanpa jaringan LPU. Penghitungan yang tepat harus mengestimasi laba inkremental kegiatan non-LPU dan manfaat komersial yang benar-benar terkait penugasan. Transparansi ini penting agar kompensasi tidak berlebih, tetapi juga tidak menghukum diversifikasi yang menurunkan beban negara.

Perbandingan awal instrumen pembiayaan

Reserved area menawarkan sumber subsidi silang yang relatif sederhana dan dapat mengurangi kebutuhan anggaran selama segmen yang dicadangkan masih menghasilkan surplus. Kelemahannya adalah penutupan entry secara langsung, insentif efisiensi yang lemah, dan basis pembiayaan yang menyusut bersama volume surat. Dalam pasar yang pertumbuhannya bergeser ke paket dan layanan berbasis platform, perluasan reserved area juga berisiko menahan inovasi pada segmen yang kompetitif.

Dana kompensasi lebih konsisten dengan pasar terbuka apabila biaya bersih dihitung secara transparan dan kontribusi bersifat proporsional. Namun, efeknya terhadap entry bergantung pada basis pungutan. Kontribusi berbasis pendapatan lebih stabil tetapi dapat memberatkan operator bermargin rendah; kontribusi berbasis laba lebih peka pada kemampuan membayar tetapi mudah menjadi kecil ketika kebutuhan dana meningkat. Di Indonesia, KPLPU sebesar 0,25 persen dari keuntungan bersih setelah pajak diperlakukan sebagai PNB. DataHub Komdigi juga menyatakan bahwa basis tersebut mencakup subsidi operasional yang diperoleh operator penugasan. Secara kelembagaan, pungutan ini tidak otomatis identik dengan dana kompensasi yang terpisah dan langsung dibagikan berdasarkan biaya bersih.

Pay or play paling langsung menghubungkan entry dengan pembagian kewajiban wilayah. Instrumen ini dapat memberi pilihan kepada operator yang mampu melayani wilayah tertentu dan mengurangi cream skimming. Beban informasi dan pengawasannya lebih tinggi karena regulator harus menetapkan wilayah, standar, biaya pembanding, dan nilai kontribusi yang ekuivalen. Operator kecil dapat terhambat apabila unit kewajiban terlalu besar atau kontribusi minimum tidak proporsional.

Instrumen	Kecukupan dana	Entry	Cream skimming	Syarat tata kelola
Reserved area	Tinggi bila segmen cadangan masih surplus; menurun bersama surat	Dilarang pada area cadangan dan dapat beralih ke segmen lain	Dibatasi di segmen cadangan tetapi berpindah ke produk atau wilayah terbuka	Batas produk sempit, evaluasi periodik, dan kontrol mutu
Dana kompensasi	Tergantung basis dan jumlah kontributor	Dapat turun akibat pungutan; lebih terbuka daripada eksklusivitas	Berkurang jika kontribusi mencerminkan manfaat pasar	Perhitungan biaya bersih, audit, pemisahan akuntansi, dan aturan proporsional
Pay or play	Dapat menyesuaikan beban dengan ekspansi operator	Mendorong entry operator yang efisien melayani; menghambat jika unit terlalu besar	Paling langsung membagi kewajiban wilayah	Pemetaan biaya wilayah, standar ekuivalen, tender, dan pengawasan kinerja

KESIMPULAN

1. Beban penyelenggaraan LPU terutama berasal dari kewajiban mempertahankan cakupan dan standar layanan di tengah volume yang tidak selalu memadai.** Meskipun biaya pegawai masih menjadi komponen terbesar, peningkatan biaya sepanjang 2023–2025 terutama didorong oleh biaya operasional. Sementara itu, pertumbuhan pendapatan non-LPU belum menurunkan selisih antara biaya dan pendapatan secara berarti. Temuan ini mengindikasikan adanya biaya tetap dan kuasi-tetap yang tidak segera menyesuaikan ketika volume kiriman turun. Namun, besaran kontribusi masing-masing faktor tetap perlu diuji melalui fungsi biaya panel dan simulasi kontrafaktual; selisih akuntansi belum dapat langsung diperlakukan sebagai biaya bersih LPU.
2. Tidak terdapat satu instrumen pembiayaan yang sekaligus paling unggul dalam menjamin kecukupan dana dan menjaga persaingan. *Reserved area** dapat mempertahankan subsidi silang, tetapi membatasi masuknya pesaing dan semakin tidak berkelanjutan ketika volume surat menurun. Dana kompensasi lebih sesuai dengan pasar terbuka, tetapi efektivitasnya bergantung pada basis kontribusi, transparansi penghitungan biaya bersih, dan pencegahan kompensasi berlebih. Sementara itu, **pay-or-play** lebih mampu mengurangi **cream-skimming** karena menghubungkan partisipasi pasar dengan tanggung jawab pelayanan, tetapi membutuhkan informasi biaya wilayah dan kapasitas pengawasan yang lebih tinggi. Dengan demikian, pemilihan instrumen harus disesuaikan dengan struktur pasar dan kemampuan regulasi Indonesia.
3. Pendekatan berbasis wilayah berpotensi lebih sesuai bagi Indonesia, tetapi sebaiknya diterapkan dalam bentuk regionalisasi berlapis, bukan pemecahan jaringan nasional secara penuh.** Pemerintah tetap perlu menetapkan standar minimum, interoperabilitas, dan mekanisme pembiayaan pada tingkat nasional, sedangkan bentuk outlet, frekuensi layanan, teknologi pelayanan, dan mekanisme penugasan dapat dibedakan berdasarkan klaster biaya dan kebutuhan wilayah. Pendekatan ini menjadi relevan ketika heterogenitas antardaerah cukup besar dan manfaat diferensiasi layanan melebihi biaya koordinasi serta potensi kehilangan ekonomi jaringan. Penentuan klaster perlu didasarkan pada biaya, volume, waktu tempuh, aksesibilitas, kebutuhan sosial, dan keberadaan layanan alternatif, bukan hanya kategori 3T atau kedekatan geografis outlet.

REFERENSI

- Dieke, A., Junk, P., & Thiele, S. (2011). *Universal postal service and competition: Experience from Europe*. WIK-Consult GmbH.
- Dobrodolac, M., Lazarević, D., Švadlenka, L., & Živanović, M. (2016). A study on the competitive strategy of the universal postal service provider. *Technology Analysis & Strategic Management*, 28(8), 935–949. <https://doi.org/10.1080/09537325.2016.1180357>
- European Commission. (2021). *Report on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC, as amended by Directives 2002/39/EC and 2008/6/EC)* (COM(2021) 674 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0674>
- European Parliament. (2026). *Postal services: Delivery Act*. Legislative Train Schedule. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-plan-for-europe-s-sustainable-prosperity-and-competitiveness/file-postal-services>
- European Parliament & Council of the European Union. (2008). Directive 2008/6/EC amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of

- Community postal services. *Official Journal of the European Union*, L 52, 3–20. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008L0006>
- Fadh, M. (2021). Kebijakan penyelenggaraan universal postal services (Layanan Pos Universal) sebagai public service obligation dan perbandingannya di beberapa negara. *Dharmasisya: Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 1(1), 332–351. <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss1/17>
- Falch, M., & Henten, A. (2018). *Universal service in a digital world: The demise of postal services* [Conference paper]. 22nd Biennial Conference of the International Telecommunications Society, Seoul, South Korea. <https://hdl.handle.net/10419/190416>
- Finger, M., Alyanak, I., & Rossell, P. (2005). *The universal postal service in the communications area: Adapting to changing markets and customer behavior* (MIR-REPORT-2005-004). École Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- Kementerian Komunikasi dan Digital Republik Indonesia. (2026a). *Data produksi Pos Universal 2023–2024* [Dataset]. DataHub Direktorat Jenderal Ekosistem Digital. Retrieved September 10, 2026, from <https://datahub.komdigi.go.id/public/home>
- Kementerian Komunikasi dan Digital Republik Indonesia. (2026b). *Target dan realisasi PNPB kontribusi penyelenggaraan Layanan Pos Universal 2020–2025* [Dataset]. DataHub Direktorat Jenderal Ekosistem Digital. Retrieved September 10, 2026, from <https://datahub.komdigi.go.id/public/home>
- Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pos*.
- Kujačić, M., Šarac, D., Marković, D., & Jovanović, B. (2011). Providing universal postal service in developing countries. *African Journal of Business Management*, 5(4), 1158–1165. <https://doi.org/10.5897/AJBM10.488>
- Matúšková, M., & Madleňáková, L. (2017). The impact of the electronic services to the universal postal services. *Procedia Engineering*, 178, 258–266. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2017.01.111>
- PostNord. (n.d.). *PostNord will deliver its final letter at the end of 2025: Here's what it means for you*. <https://www.postnord.dk/en/postnord-will-deliver-its-final-letter-at-the-end-of-2025/>
- PT Pos Indonesia (Persero). (2024). *Laporan tahunan penyelenggaraan Layanan Pos Universal tahun 2023* [Laporan internal].
- PT Pos Indonesia (Persero). (2025). *Laporan tahunan realisasi penyelenggaraan Layanan Pos Universal tahun 2024* [Laporan internal].
- PT Pos Indonesia (Persero). (2026a). *Hasil analisis keterdekatan outlet pos* [Dataset internal yang tidak dipublikasikan].
- PT Pos Indonesia (Persero). (2026b). *Laporan penyelenggaraan Layanan Pos Universal tahun 2025* [Laporan internal].
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 146.

- Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2023 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika*.
- Wahyuningsih, S. (2015). Efektivitas penyelenggaraan Layanan Pos Universal. *Jurnal Penelitian Pos dan Informatika*, 5(2), 115–138. <https://doi.org/10.17933/jppi.2015.0502001>