

TELAAH TENTANG ANALISIS POTENSI DAMPAK PERHITUNGAN SUBSIDI PUPUK BERDASARKAN NILAI KOMERSIAL¹

PENDAHULUAN

1. Subsidi pupuk merupakan instrumen kebijakan penting dalam mendukung produktivitas pertanian, stabilitas usaha tani, dan ketahanan pangan nasional. Dalam kerangka pembangunan pertanian berkelanjutan, kebijakan subsidi pupuk diarahkan untuk menjaga keterjangkauan harga pupuk bagi petani sekaligus menjamin ketersediaan pupuk sesuai kebutuhan. Pupuk merupakan faktor produksi strategis yang berpengaruh langsung terhadap produktivitas tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan rakyat. Tingkat penggunaan pupuk yang memadai dan tepat waktu menjadi prasyarat utama untuk mencapai target produksi nasional, khususnya pada komoditas pangan strategis seperti padi, jagung, dan kedelai.
2. Ketersediaan pupuk dengan harga terjangkau memiliki peran kunci dalam menjaga stabilitas produksi dan mengurangi risiko penurunan hasil akibat keterbatasan input. Sejak lama, kebijakan subsidi pupuk di Indonesia dilaksanakan melalui mekanisme penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) di tingkat petani, sementara selisih antara HET dan biaya penyediaan pupuk dikompensasikan kepada produsen melalui anggaran subsidi dalam APBN.
3. Mekanisme penetapan subsidi pupuk yang berlaku hingga sebelum Peraturan Presiden No. 113 tahun 2025 diterbitkan adalah didasarkan pada perhitungan selisih antara Harga Pokok Produksi pupuk dan biaya distribusi ditambah margin keuntungan (profit margin) yang diperbolehkan bagi produsen (Harga Pokok Penjualan/HPP); dengan harga eceran tertinggi (HET). Model perhitungan ini pada dasarnya merupakan mekanisme *cost-based subsidy* di mana seluruh struktur biaya produsen dibebankan kepada negara melalui mekanisme subsidi. Meskipun

RINGKASAN EKSEKUTIF

Perpres No 113/2025 mengamankan perubahan tata kelola pupuk bersubsidi, terutama terkait dengan: (1) dasar perhitungan subsidi menjadi selisih antara nilai komersial dikurangi harga eceran tertinggi, dan (2) pembayaran subsidi di awal tahun (triwulan 1) sebesar kebutuhan pembelian bahan baku produksi pupuk subsidi selama setahun. Perubahan ini memiliki landasan konseptual yang akan berdampak positif terhadap kinerja, efisiensi, dan investasi industri pupuk.

Harga acuan perhitungan nilai komersial menggunakan nilai rata-rata dari bulletin Argus, Profercy, Fertecon, dan CRU untuk harga di pasar Asia Tenggara (SEA) untuk Urea, NPK, dan ZA. Sementara untuk SP-36 menggunakan harga TSP FOB China dan untuk pupuk organik menggunakan e-katalog. Secara umum, perhitungan nilai komersial sampai pada titik serah (lini IV) adalah:

$$\text{Nilai Komersial} = [\text{Harga Acuan} \times \text{NT} \times \beta] + \alpha$$

Konversi diperlukan untuk menyamakan karakteristik, dengan parameter menggunakan hasil kajian Pupuk Indonesia dengan UGM. Untuk mendapatkan harga di pabrik, harga acuan ditambah biaya landed. Khusus untuk Urea, karena Indonesia eksportir, maka dikurangi dengan biaya penanganan di pelabuhan dan biaya transportasi. Nilai tukar rupiah menggunakan kurs tengah Bank Indonesia. Komponen α adalah biaya dari pabrik sampai titik serah. Perhitungan α harus memperhitungkan perubahan pola distribusi berdasarkan Perpres No. 06/2025, yaitu "dihilangkannya" peran Distributor. Parameter kewajaran (β) berupa diskonto atau premium sebagai *hedging* terhadap gejolak pasar pupuk dunia atau nilai tukar yang tidak normal. Untuk menetapkan nilai komersial, perlu dipertimbangkan membentuk Tim Teknis untuk memberikan rekomendasi nilai komersial.

Pelaksanaan pembayaran subsidi di awal untuk pembelian bahan baku perlu penyesuaian regulasi antara lain: Permetan 15/2025 tentang tata kelola pupuk bersubsidi, Permtan 28/2020, tentang komponen HPP, PMK 145/2017 tentang tata cara pembayaran atas beban APBN sebelum barang/jasa diterima, dan PMK 28/2018 Jo. PMK 47/2025 tentang tata cara penyediaan, pencairan dan pertanggung jawaban subsidi pupuk. Perlu dicermati juga kepentingan untuk merevisi PP 45/2013 tentang APBN, dengan menambah klausul terkait pembayaran subsidi di muka.

Untuk meningkatkan efektivitas kebijakan subsidi pupuk, diperlukan penyempurnaan dalam semua aspek, meliputi perencanaan, produksi dan penyaluran, perhitungan dan pembayaran subsidi, serta monitoring, pengawasan, dan evaluasi.

memberikan kepastian bagi industri pupuk, pola tersebut menyebabkan beberapa problematik sebagai berikut:

- a. Produsen pupuk terkondisikan beroperasi dalam “zona nyaman”, karena fluktuasi biaya produksi dan keragaman efisiensi antar pabrik seluruhnya tetap dikompensasi melalui subsidi. Akibatnya dorongan untuk melakukan reinvestasi rendah.
 - b. Skema HPP membuat besaran subsidi sangat dipengaruhi oleh struktur biaya produksi, terutama harga gas alam dan bahan baku pupuk yang cenderung berfluktuasi mengikuti dinamika global. Ketika biaya produksi naik, skema ini menyebabkan negara dihadapkan pada beberapa pilihan kebijakan yang tidak mudah, yaitu mengurangi volume pupuk bersubsidi, menambah nilai subsidi, atau menyesuaikan HET.
 - c. Mekanisme subsidi berbasis HPP sangat bergantung pada laporan biaya dari produsen pupuk. Masalah transparansi muncul karena sulitnya memverifikasi struktur biaya secara independen.
4. Mempertimbangkan beberapa problematik tersebut, pemerintah melalui Perpres No. 113 Tahun 2025 merubah pola perhitungan subsidi menjadi sistem berbasis harga, yaitu perhitungan subsidi berdasarkan selisih antara harga pupuk komersial (baca: berbasis pasar internasional) dengan HET. Perubahan perhitungan ini dimaksudkan untuk menghasilkan perhitungan subsidi yang lebih transparan, objektif, dan relatif stabil, dengan mengurangi ketergantungan pada struktur biaya internal produsen. Pendekatan ini banyak diterapkan di negara lain, karena lebih sederhana, lebih transparan, dan memberikan insentif untuk efisiensi industri pupuk.
5. *Policy brief* ini disusun untuk menyampaikan hasil analisis terkait dengan: (a) metodologi perhitungan nilai komersil pupuk bersubsidi, (b) potensi dampak perhitungan nilai komersil terhadap nilai subsidi, volume alokasi pupuk bersubsidi, dan harga eceran pupuk bersubsidi, dan (c) identifikasi titik kritis terkait tata Kelola pelaksanaan perhitungan nilai komersil.

PERSPEKTIF IMPLEMENTASI PERUBAHAN PERHITUNGAN SUBSIDI PUPUK DARI HPP (*COST BASED*) MENJADI NILAI KOMERSIAL (*MARKET BASED*)

Perhitungan Subsidi Pupuk Berbasis Nilai Komersial

6. Berdasarkan Perpres No. 113/2025, ada tiga amanah utama yang berkaitan dengan perubahan perhitungan subsidi pupuk, yaitu:
- a. Perhitungan subsidi pupuk berubah dari selisih HPP dengan HET menjadi selisih nilai komersial dengan HET. Perubahan ini membawa konsekwensi produsen pupuk harus mempunyai standar efisiensi biaya produksi yang relatif sama, sehingga tidak dimungkinkan lagi adanya perbedaan biaya produksi antar pabrik pupuk yang terlalu ekstrim.
 - b. Pembayaran sebagian subsidi pupuk dibayar dimuka (sebelum penyaluran) untuk pembelian bahan baku selama setahun. Secara konsep, ketentuan ini tidak berdampak terhadap beban subsidi selama setahun. Ketentuan ini bagi produsen pupuk akan berdampak positif karena dapat mengurangi beban biaya dan meningkatkan efisiensi produksi pupuk.
 - c. Pembayaran subsidi berdasarkan penyaluran tiap bulan dilakukan dengan memperhitungkan dana subsidi untuk pembelian bahan baku yang telah dibayarkan.

Ketentuan ini perlu ditindaklanjuti dengan menyusun formula perhitungan pembayaran subsidi secara cermat, agar tidak menambah beban anggaran pemerintah dan merugikan produsen pupuk.

7. Terkait dengan perhitungan subsidi pupuk yang berdasarkan selisih nilai komersial dengan HET, perlu dirumuskan pengertian nilai komersial, acuan harga, dan formula perhitungan harga komersial hingga di titik serah. Berikut penjelasan ringkas mengenai beberapa hal dimaksud:
 - a. Harga komersial pupuk didefinisikan sebagai harga wajar pupuk yang mencerminkan kondisi pasar, baik di tingkat internasional maupun domestik, dengan mempertimbangkan struktur biaya distribusi.
 - b. Dalam kajian ini, harga komersial pupuk diturunkan dari harga pasar internasional pupuk yang relevan dengan menggunakan rata-rata beberapa sumber harga global untuk mengurangi volatilitas dan bias pasar. Harga internasional tersebut selanjutnya disesuaikan dengan biaya transportasi, asuransi, bongkar muat, dan distribusi hingga titik serah (lini IV) di dalam negeri.
 - c. Pendekatan harga komersial pada butir (b) dimaksudkan untuk menghasilkan harga acuan yang objektif dan tidak dipengaruhi oleh perbedaan efisiensi internal masing-masing produsen pupuk.
 - d. Nilai subsidi pupuk kemudian dihitung sebagai selisih antara harga komersial dengan HET yang ditetapkan pemerintah. Dengan kerangka ini, perubahan subsidi lebih dipengaruhi oleh dinamika harga pasar pupuk global dan kebijakan harga eceran, bukan oleh variasi HPP produsen.
8. Secara umum perhitungan subsidi pupuk berbasis nilai komersial dirumuskan berikut ini:

$$\text{Nilai Komersial} = [\text{Harga Acuan} \times \text{NT} \times \beta] + \alpha$$

Nilai komersial = Nilai keekonomian pupuk pada tingkat pengecer/titik serah (Rp/ton)

Harga Acuan = harga pupuk di pasar internasional yang jadi acuan (US\$/ton)

NT = Nilai tukar rupiah terhadap dollar (Rp/US\$)

α = biaya penanganan, pengiriman, bongkar muat, sampai ke titik serah.

β = faktor “kewajaran” berupa koefisien tertentu (diskonto atau premium)

untuk mengatasi gejolak pasar pupuk dan nilai tukar akibat faktor eksternal ($\beta > 1$ saat terjadi kejatuhan harga secara tidak wajar; dan $\beta < 1$, saat terjadi gejolak kenaikan harga). Koefisien β ditentukan bersama oleh Pemerintah dan PIHC, mempertimbangkan toleransi ketersediaan anggaran subsidi, volume pupuk bersubsidi, HET, dan kemampuan PIHC menanggung risiko kerugian.

9. Terkait dengan formula di atas, yang dimaksud harga acuan adalah harga referensi dari publikasi harga di pasar internasional. Harga di pasar internasional selanjutnya dikonversi ke nilai rupiah menggunakan Kurs Tengah Bank Indonesia. Berdasarkan pencermatan terhadap harga pupuk di pasar global dari beberapa referensi publikasi, dapat disimpulkan acuan referensi harga untuk masing-masing jenis pupuk sebagai berikut:
 - a. Pupuk Urea menggunakan harga FOB Urea Prill dan Granul di pasar SEA dikurangi dengan biaya transportasi dari pabrik ke Pelabuhan dan biaya bongkar muat di Pelabuhan (*loading charge*), sehingga diperoleh harga di tingkat pabrik. Pemilihan SEA sebagai pasar rujukan karena Indonesia merupakan eksportir Urea, dan harga SEA tersebut merupakan harga ekspor PT PIHC di Pelabuhan Indonesia.

- b. Pupuk NPK dan ZA menggunakan harga CFR SEA. Harga CFR India dan CFR China kurang tepat digunakan sebagai harga acuan, karena kedua harga tersebut masih harus ditambahkan biaya pengapalan dua kali (apabila dari India) dan biaya *freight* (apabila dari China). Tambahan biaya tersebut apabila dijumlahkan dengan harga CFR di masing-masing negara akan lebih mahal (dari India) atau sama (dari China) dengan CFR SEA.
 - c. Pupuk SP36 menggunakan harga TSP FOB China sebagai acuan, karena produk yang dijual di pasar dalam bentuk TSP.
 - d. Pupuk organik menggunakan harga pasar dalam negeri, berdasarkan harga pengadaan PT PIHC atau harga e-Katalog.
10. Nilai **Alpha (α)** terdiri dari: Biaya Kantong-Pengantongan + Biaya Handling Gudang Produsen + Biaya Distribusi-Penyyaluran dari Gudang Produsen hingga sampai di PPTS + Administrasi-Umum. Komponen **α** dapat mengacu pada komponen biaya yang diatur dalam Permentan No. 28 Tahun 2020. Terkait dengan biaya distribusi, karena di Perpres No. 6/2025 telah diatur bahwa PT PI bertanggung jawab terhadap pendistribusian sampai Lini IV dan peran distributor “dihilangkan”; maka komponen alpha perlu disesuaikan dengan ketentuan yang baru. Khusus untuk Urea, karena harga acuan FOB di Pelabuhan Indonesia, maka dikurangi dengan biaya transportasi dari Pabrik ke Pelabuhan dan Bongkar Muat di Pelabuhan (*loading charge*) untuk mendapatkan harga Urea di Tingkat Pabrik.
11. Berdasarkan formula pada butir (10), selanjutnya dapat dihitung nilai komersial pupuk bersubsidi di titik serah untuk masing-masing jenis pupuk. Perhitungan dalam tahap ini sudah menggunakan koefisien konversi yang spesifik untuk masing-masing jenis pupuk, seperti diuraikan berikut ini:
1. Urea = $[(79\% \times \text{Harga Urea Prill FOB SEA}) + (21\% \times \text{Harga Urea Granul FOB SEA}) \times \text{NT}] - \text{Loading charge} - \text{biaya transportasi dari Pabrik ke Pelabuhan}$
 2. NPK 15-10-12 = $[93\% \times \text{Harga NPK T15/16 CFR SEA} \times \text{NT}] + \text{Biaya Landed}$
 3. NPK Kakao = $[101\% \times \text{Harga NPK T15/16 CFR SEA} \times \text{NT}] + \text{Biaya Landed}$
 4. ZA = $[136\% \times \text{Harga ZA CFR SEA} \times \text{NT} + \text{Biaya Landed}]$
 5. SP-36 = $[84\% \times \text{Harga TSP FOB China} \times \text{NT}] + \text{Biaya Landed}$
 6. Petroganik = Harga Pengadaan PI atau Harga E-Katalog

Keterangan:

- a. Koefisien 79% dan 21% untuk Urea merujuk pada proporsi produksi Urea bersubsidi antara prill dan granul.
- b. Koefisien 93%, 101% 136% dan 84% merujuk pada konversi perbedaan spesifikasi antara pupuk di pasar acuan dengan pupuk subsidi. Koefisien ini bersumber dari hasil kajian yang dilakukan oleh Universitas Gajah Mada.
- c. Harga acuan merupakan harga rata-rata bulan sebelumnya untuk penagihan bulanan; dan harga rata-rata tahun sebelumnya untuk kebutuhan perencanaan volume dan anggaran subsidi.
- d. Biaya landed terdiri dari bea masuk dan PPH. Khusus untuk SP-36 ditambah dengan Freight dari Pelabuhan China ke Indonesia.

Analisis Komparasi Kebutuhan Anggaran Subsidi: HPP vs Nilai Komersial

12. Hasil perhitungan subsidi berdasarkan nilai komersial pada butir (11), selanjutnya dibandingkan dengan nilai subsidi berdasarkan HPP untuk kurun waktu tahun 2022–2025. Perbandingan dilakukan hanya untuk dua jenis pupuk yang dominan, yaitu Urea dan NPK (Lampiran 1 dan 2). Berikut uraian ringkas hasil perbandingannya:
- a. Kecuali PT Pupuk Iskandar Muda, nilai subsidi yang dihitung berdasarkan harga komersial lebih tinggi dibandingkan dengan yang menggunakan HPP. Hal ini terjadi karena Indonesia merupakan salah satu eksportir pupuk Urea, sehingga biaya produksi Urea sudah relatif efisien.
 - b. Berbeda dengan Urea, perbandingan nilai subsidi berdasarkan nilai komersial dan HPP menunjukkan keragaman antar pabrik pupuk. Untuk PT Petro Kimia Gresik dan PT Pupuk Kujang, nilai subsidi komersial lebih tinggi dibanding HPP; namun sebaliknya untuk PT Pupuk Kalimantan Timur dan PT PIM. Khusus untuk PT Pupuk Sriwijaya, selama kurun waktu 2022-2023 nilai subsidi komersial lebih tinggi dibanding HPP, namun pada tahun 2024 sebaliknya.
 - c. Perubahan perhitungan subsidi pupuk dari berdasarkan HPP menjadi nilai komersial memang akan meningkatkan biaya subsidi, namun peningkatan tersebut akan memberikan dampak positif terhadap industri pupuk domestik, melalui: (i) dorongan peningkatan efisiensi proses produksi untuk seluruh pabrik pupuk yang ada saat ini; (ii) dorongan untuk melakukan investasi baru dan modernisasi infrastruktur di pabrik eksisting; dan (iii) dalam jangka menengah-panjang industri pupuk domestik berpotensi semakin efisien dan berdaya saing.
13. Hasil perhitungan butir (12) juga dapat digunakan untuk mensimulasikan perbandingan total kebutuhan subsidi pupuk antara HPP dan nilai komersial. Simulasi dilakukan berdasarkan realisasi penyaluran pupuk Januari-November 2025 seperti tersaji pada Lampiran 3. Beberapa informasi penting dapat diuraikan berikut ini:
- a. Selama kurun waktu Januari-November 2025, total pupuk bersubsidi yang terealisasi sebesar 5,33 juta ton, yang terdiri dari Urea sebesar 2,52 juta ton, NPK 2,63 juta ton, NPK khusus 43,3 ribu ton, dan pupuk organik 137,56 ribu ton. Penyaluran pupuk bersubsidi untuk Urea dan NPK dilakukan oleh lima pabrik pupuk yang ada saat ini. Penyalur terbesar pupuk Urea bersubsidi dilakukan oleh PT Pupuk Sriwijaya; sementara untuk pupuk NPK oleh PT Petro Kimia Gresik. Untuk NPK khusus hanya dipasok oleh PT Pupuk Kalimantan Timur dan pupuk organik hanya diproduksi oleh PT Petro Kimia Gresik dan PT Pupuk Kujang.
 - b. Total kebutuhan anggaran subsidi untuk membayar pupuk bersubsidi sebesar 5,33 juta ton, apabila dihitung dengan dasar HPP akan mencapai sekitar Rp29,83 triliun. Total kebutuhan anggaran subsidi pupuk tersebut terdiri atas kebutuhan untuk subsidi Urea sebesar Rp Rp11,78 triliun; Rp17,54 triliun untuk NPK; Rp337,24 milyar untuk NPK khusus; dan Rp176,64 milyar untuk pupuk organik. Total kebutuhan anggaran subsidi apabila didasarkan dengan perhitungan nilai komersial rata-rata Januari-November 2025 akan mencapai Rp34,61 triliun (lebih tinggi 16,06% dibanding perhitungan dengan dasar HPP). Kebutuhan anggaran subsidi akan sedikit lebih besar lagi jika perhitungannya berdasarkan volume penyaluran bulanan dan harga rata-rata bulanan, sehingga akan mencapai Rp34,84 triliun rupiah
 - c. Perbedaan hasil perhitungan antara rata-rata tahunan dengan rata-rata tiap bulan berdasarkan volume penyaluran dan nilai komersial bulanan; utamanya disebabkan oleh

faktor harga pupuk di pasar acuan dan nilai tukar rupiah. Apabila harga pupuk cenderung naik dan/atau nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat cenderung melemah, maka perhitungan bulanan akan lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata tahunan, dan sebaliknya. Namun perhitungan bulanan dengan rata-rata harga pada bulan tersebut lebih mencerminkan kondisi pasar yang terjadi.

14. Walaupun dari uraian di atas terlihat perubahan perhitungan subsidi dari berdasarkan HPP menjadi nilai komersial, akan berdampak terhadap peningkatan anggaran subsidi pupuk; dalam jangka menengah-panjang memberikan dampak positif terhadap industri pupuk domestik, seperti:
 - a. Transparansi tinggi, karena basis data harga di pasar acuan bersifat publik.
 - b. Ada insentif bagi industri pupuk untuk meningkatkan efisiensi biaya produksi.
 - c. Potensi keuntungan yang lebih besar dapat meningkatkan kemampuan investasi dan modernisasi industri pupuk atau pembangunan pabrik baru.
 - d. Kemudahan audit dan verifikasi.
 - e. Fleksibilitas menghadapi volatilitas harga global, dengan penyesuaian secara berkala.

Mekanisme Pembayaran Subsidi

15. Apabila merunut pada ketentuan pembayaran atas belanja subsidi, sebagaimana diatur dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 45 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, ada beberapa hal penting yang perlu dicermati sebagai berikut:
 - a. Pasal 21 ayat 1 UU No 1 tahun 2004, menyatakan bahwa pembayaran atas beban APBN/APBD (termasuk subsidi) tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima. Artinya, pembayaran anggaran subsidi hanya dapat dilakukan berdasarkan prestasi atau kinerja dari pelaksana program subsidi yang bersangkutan. Namun pada pasal 21 ayat 6 disebutkan bahwa pengecualian terhadap maksud ayat pertama, diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah.
 - b. Penelusuran lebih lanjut pada PP No. 45/2013 menunjukkan adanya penegasan bahwa pembayaran atas beban APBN tidak boleh dibayarkan sebelum barang dan/atau jasa diterima (Pasal 68 ayat 1). Namun pada pasal 68 ayat 2 disebutkan bahwa dalam hal tertentu, pembayaran atas beban APBN dapat dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima. Dalam pasal yang sama ayat 3 dan 4 dijelaskan bahwa ketentuan pada ayat 2 dapat dilakukan apabila penyedia barang dan/atau jasa menyampaikan jaminan; dan ketentuan tata caranya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan.
 - c. Pada pasal 3 ayat 2 PMK No. 145 Tahun 2017 tentang tata cara pembayaran atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebelum barang/jasa diterima dinyatakan bahwa pembayaran atas beban APBN dapat dilakukan dalam hal terdapat kegiatan yang karena sifatnya harus dilakukan pembayaran terlebih dahulu. Selanjutnya pada pasal 3 ayat 3 dijelaskan bahwa pembayaran atas beban APBN sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dapat dilakukan setelah penyedia barang dan/atau jasa menyampaikan jaminan.
 - d. Pada pasal 4 ayat 1 PMK yang sama dijelaskan ada 8 kegiatan yang dapat dilakukan pembayaran di muka, diantaranya pemberian uang muka kerja, sewa menyewa, jasa asuransi, dan kegiatan lainnya. Selanjutnya pada pasal 5 dijelaskan bahwa jaminan dapat

berupa: (i) surat jaminan; (ii) Surat Pernyataan Kesanggupan Penyedia Barang/Jasa (SPKPBJS); dan (iii) komitmen penyedia barang/jasa.

- e. Berdasarkan uraian butir (a) sampai (d), ada analogi peraturan yang memperbolehkan APBN dibayarkan di muka sebelum ada prestasi dari penyedia barang/jasa. Artinya, dengan melakukan penyesuaian di PP dan/atau PMK, ketentuan penyediaan uang subsidi yang diberikan di awal tahun untuk pembelian bahan baku sebagaimana tercantum pada Perpres No. 113/2025 dapat dilakukan. Namun penggunaan atas subsidi yang dibayarkan di muka harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, seperti misalnya uang muka harus dimasukkan ke rekening penampungan apabila digunakan secara bertahap dan hanya digunakan untuk pembelian bahan baku pupuk.
16. Untuk meningkatkan efektivitas subsidi pupuk dalam mengimplemetasikan Perpres No 6 tahun 2025 Jo. Perpres No 113 tahun 2025, perlu dilakukan pencermatan dan peningkatan tata kelola subsidi pupuk pada beberapa aspek, meliputi:
- a. **Perencanaan;** meliputi penetapan pupuk bersubsidi yang meliputi sasaran penerima, jenis komoditas peruntukan, jenis pupuk, jumlah dan mutu pupuk, harga pokok penjualan/harga acuan, harga eceran tertinggi, dan ketersediaan stok, perlu ditingkatkan akurasi agar penetapan alokasi, anggaran, dan volume pupuk subsidi lebih akurat.
 - b. **Penyediaan dan penyaluran;** Perpres No. 06/2025, mengamankan perubahan distribusi yang sebelumnya melibatkan distributor, sekarang PT Pupuk Indonesia wajib mendistribusikan langsung ke pengecer/kios pupuk lengkap. Peraturan yang baru juga membuka peluang kelompok tani, koperasi, atau lembaga lainnya menjadi pengecer pupuk. Pada aspek penyaluran diperlukan kesiapan PT Pupuk Indonesia dan instrumen monitoring dan evaluasi dari Kementerian Pertanian.
 - c. **Perhitungan dan pembayaran subsidi;** perubahan sebagaimana diamanatkan Perpres No. 113/2025, memerlukan payung hukum dalam pelaksanaannya, sehingga perlu terlebih dahulu merubah ketentuan pembayaran subsidi pupuk dan kajian keselarasan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang keuangan negara.
 - d. **Pengawasan dan evaluasi;** Evaluasi secara terus menerus dilakukan terhadap keseluruhan sistem informasi tata kelola pupuk bersubsidi, mulai dari perencanaan, pengadaan, penyaluran, serta efektivitas. Kementerian pertanian perlu merumuskan mekanisme pengawasan dan evaluasi yang lebih efektif untuk menjamin tata kelola pupuk bersubsidi berjalan dengan baik, termasuk peningkatan efektivitas Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida dari pusat sampai kabupaten/kota.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

17. **Subsidi pupuk tetap memiliki justifikasi ekonomi, sosial, dan politik yang kuat.** Subsidi pupuk berperan penting dalam melindungi petani dari volatilitas harga pupuk global, menjaga penggunaan pupuk pada tingkat yang memadai, mendukung produktivitas dan ketahanan pangan, serta menjaga stabilitas sosial dan politik. Oleh karena itu, reformasi subsidi pupuk perlu diarahkan pada perbaikan desain kebijakan, bukan pada penghapusan subsidi.
18. **Pola perhitungan subsidi pupuk berbasis HPP (*cost-based subsidy*) telah menimbulkan tekanan fiskal yang semakin besar dan sulit dikendalikan.** Ketergantungan penuh pada

struktur biaya produsen menyebabkan anggaran subsidi sangat sensitif terhadap fluktuasi harga input global, khususnya gas alam dan bahan baku pupuk, sehingga berpotensi menimbulkan pembengkakan anggaran tanpa instrumen pengendalian yang memadai. Selain itu, pola perhitungan ini juga mengkondisikan produsen pupuk terjebak dalam “zona nyaman” dalam proses produksi yang semakin tidak efisien. Untuk itu, perubahan pola perhitungan subsidi pupuk dari *cost-based subsidy* menjadi *price-based subsidy* merupakan terobosan kebijakan yang dapat dipertimbangkan untuk mendorong efisiensi produsen pupuk dan efektivitas anggaran subsidi.

19. **Perubahan perhitungan subsidi pupuk dari berbasis HPP menjadi berbasis nilai komersial (*price-based subsidy*) sebagaimana diamanatkan Perpres 113 Tahun 2025 merupakan langkah strategis dan relevan.** Pendekatan nilai komersial yang mengacu pada harga pasar internasional yang terstandarisasi lebih transparan, lebih mudah diverifikasi, serta berpotensi mendorong efisiensi industri pupuk dan meningkatkan kualitas tata kelola subsidi. Secara empiris metode ini juga telah diterapkan pada perhitungan subsidi BBM. Namun metode perhitungan tersebut untuk subsidi pupuk merupakan hal yang baru, sehingga memerlukan kesiapan kelengkapan regulasi yang mendasarinya serta perangkat teknis pelaksanaannya.
20. Amanat Perpres No. 113/2025 terkait dengan pembayaran sebagian subsidi dilakukan di muka untuk pembelian bahan baku pupuk bersubsidi selama setahun, perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:
 - a. Dalam konteks finansial perusahaan, ketersediaan uang muka untuk pembelian kebutuhan bahan baku selama setahun, dapat meringankan beban anggaran perusahaan yang selama ini dipenuhi dari pinjaman perbankan. Kondisi ini dalam jangka menengah-panjang dapat mendorong peningkatan efisiensi produksi dan daya saing produsen pupuk di pasar domestik maupun global.
 - b. Dalam konteks regulasi, UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara pada pasal 21 ayat 1 mengamanatkan bahwa pembayaran atas beban APBN/APBD (termasuk subsidi) tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima. Namun ketentuan tersebut dalam PP No. 45/2013 dan PMK No. 145/2017 dapat dikecualikan dengan syarat penyedia barang/jasa memberikan jaminan.
 - c. Terkait butir (b), ada analogi peraturan yang memperbolehkan APBN dibayarkan di muka sebelum ada prestasi dari penyedia barang/jasa. Artinya, apabila dilakukan penyesuaian di PP dan/atau PMK, ketentuan penyediaan uang subsidi yang diberikan di awal tahun untuk pembelian bahan baku sebagaimana tercantum pada Perpres No. 113/2025 dapat dilakukan. Namun penggunaan atas subsidi yang dibayarkan di muka harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, seperti misalnya uang muka harus dimasukkan ke rekening penampungan apabila digunakan secara bertahap dan hanya digunakan untuk pembelian bahan baku pupuk.
21. Perubahan basis perhitungan subsidi pupuk dari selisih atas HPP dengan HET menjadi selisih antara harga komersial/harga pasar dengan HET, berpotensi berdampak terhadap beberapa hal sebagai berikut:
 - a. Apabila volume pupuk bersubsidi tidak berubah, kebutuhan anggaran subsidi dapat berfluktuasi (naik atau turun), mengikuti fluktuasi harga pupuk di pasar acuan dan nilai tukar rupiah.

- b. Berdasarkan simulasi perhitungan periode 2022-2025, nilai subsidi pupuk lebih besar apabila didasarkan pada harga komersial dibandingkan dengan HPP. Khusus untuk tahun 2025, perhitungan kebutuhan anggaran subsidi pupuk juga lebih besar apabila didasarkan pada harga komersial dibandingkan atas dasar HPP. Namun dalam jangka menengah-panjang, peningkatan anggaran subsidi pupuk tersebut dapat mendorong PT PIHC untuk meningkatkan efisiensi produksi dan investasi pendirian pabrik baru.
 - c. Perhitungan subsidi atas dasar nilai komersial juga akan mengkondisikan semua pabrik pupuk untuk meningkatkan efisiensi proses produksinya. Dengan demikian, tidak ada lagi perbedaan biaya produksi yang tajam antar pabrik pupuk. Potensi dampak positif yang lain, harga pupuk nonsubsidi yang selama ini lebih tinggi dibandingkan harga komersial, akan menurun mengikuti dinamika harga pasar internasional.
22. Perubahan basis perhitungan memerlukan perubahan mekanisme verifikasi dan validasi, terutama terkait penentuan harga acuan dan perhitungan harga komersial di titik serah, dan volume penyaluran sebagai dasar perhitungan beban subsidi dan nilai penggunaan input sebagai faktor pengurang pembayaran subsidi bulanan.
 23. **Mekanisme pembayaran subsidi dengan kombinasi pembayaran di muka untuk bahan baku dan penagihan bulanan berpotensi meningkatkan efisiensi operasional industri pupuk.** Skema ini dapat menurunkan biaya produksi per satuan, memperbaiki arus kas produsen, dan tidak serta-merta meningkatkan kebutuhan anggaran subsidi apabila dirancang secara hati-hati.
 24. **Penentuan pasar acuan dan sumber data harga pupuk internasional merupakan simpul kritis dalam implementasi subsidi berbasis nilai komersial.** Perbedaan harga antar pasar dan antar sumber publikasi menuntut penggunaan harga rata-rata dari beberapa sumber yang kredibel agar nilai komersial yang ditetapkan mencerminkan kondisi pasar secara wajar dan tidak bias.
 25. Perubahan regulasi tata kelola pupuk bersubsidi masih menyisakan beberapa titik kritis untuk meningkatkan efektivitas subsidi, terutama pada aspek perencanaan, yaitu data kebutuhan dan penetapan kuota dan sasaran pupuk bersubsidi, monitoring distribusi dan harga, serta pada aspek pengawasan, evaluasi dan analisis dampak.

Rekomendasi Kebijakan

26. Untuk menjalankan amanah Perpres No. 113/2025, utamanya terkait dengan pembayaran subsidi di muka untuk pembelian bahan baku, agar dapat terimplementasi sesuai dengan ketentuan, maka disarankan untuk dilakukan beberapa penyesuaian regulasi sebagai berikut:
 - a. Peraturan Menteri Pertanian No. 15 Tahun 2025 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi.
 - b. Peraturan Menteri Pertanian No. 28 Tahun 2020 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Perubahan dalam Permentan ini utamanya berkaitan dengan penetapan ruang lingkup dan definisi bahan baku pupuk bersubsidi yang dapat menggunakan uang subsidi yang dibayarkan di muka.
 - c. Peraturan Menteri Keuangan No. 145 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pembayaran Atas Beban Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Sebelum Barang/Jasa Diterima. PMK ini mengatur tata cara penggunaan APBN untuk membayar sebelum barang/jasa diterima, yang

dilakukan di dalam negeri, termasuk bentuk dan pengelolaan jaminan. Salah satu penyesuaian yang dapat dilakukan adalah menambah jenis kegiatan yang diperbolehkan untuk dibayar “di muka” yang tercantum dalam pasal 4 ayat 1.

- d. Peraturan Menteri Keuangan No. 28 tahun 2016 yang telah direvisi dengan PMK No 47 Tahun 2025 tentang tata cara penyediaan, pencairan, dan pertanggungjawaban subsidi pupuk. Dalam PMK ini, apabila pembayaran subsidi di muka dapat dilakukan, maka perlu ditambahkan aturan terkait uang muka harus dimasukkan ke rekening penampungan apabila digunakan secara bertahap dan hanya digunakan untuk pembelian bahan baku pupuk.
 - e. Penyesuaian Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2013 tidak terlalu mendesak karena pengecualian terhadap ketentuan pembayaran penggunaan APBN harus sesudah barang/jasa diterima, sudah tercantum dalam pasal 68 ayat 1. Penyesuaian dapat dilakukan apabila akan menambahkan klausul spesifik terkait pembayaran subsidi di muka.
27. Secara teknis penentuan Harga Acuan pupuk untuk Perhitungan Nilai Komersial, disarankan untuk menggunakan **nilai rata-rata dari berbagai bulletin** yang menerbitkan perkembangan harga pupuk di pasar internasional, yaitu Argus, profercy, fertecon, dan CRU. Sementara untuk harga acuan untuk masing-masing jenis pupuk disarankan sebagai berikut:
- a. Pupuk Urea menggunakan harga FOB Urea Prill dan Granul di pasar SEA dikurangi dengan biaya transportasi dari pabrik ke Pelabuhan dan biaya bongkar muat di Pelabuhan (*loading charge*), sehingga diperoleh harga di tingkat pabrik. Pemilihan SEA sebagai pasar rujukan karena Indonesia merupakan eksportir Urea, dan harga SEA tersebut merupakan harga ekspor PT PIHC di Pelabuhan Indonesia.
 - b. Pupuk NPK dan ZA menggunakan harga CFR SEA. Harga CFR India dan CFR China kurang tepat digunakan sebagai harga acuan, karena kedua harga tersebut masih harus ditambahkan biaya pengapalan dua kali (apabila dari India) dan biaya *freight* (apabila dari China). Tambahan biaya tersebut apabila dijumlahkan dengan harga CFR di masing-masing negara akan lebih mahal (dari India) atau sama (dari China) dengan CFR SEA.
 - c. Pupuk SP36 menggunakan harga TSP FOB China sebagai acuan, karena produk yang dijual di pasar dalam bentuk TSP.
28. Perhitungan nilai komersial pupuk bersubsidi didasarkan pada harga pupuk di pasar acuan dan dikonversi menjadi harga pupuk di titik serah, dengan formula sebagai berikut:

$$\text{Nilai Komersial} = [\text{Harga Acuan} \times \text{NT} \times \beta] + \alpha$$

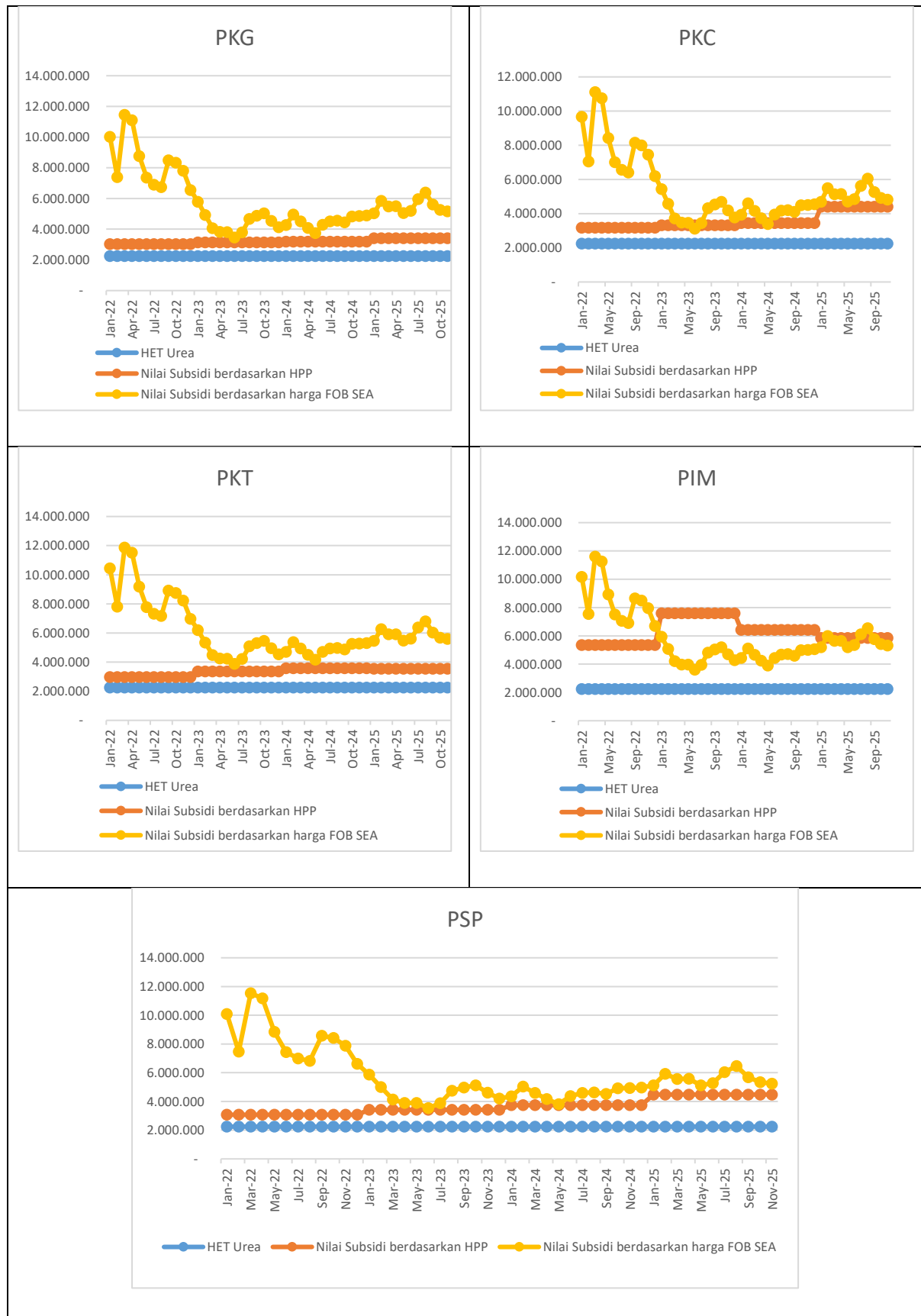
Formula perhitungan di atas disarankan menggunakan ketentuan sebagai berikut:

- a. Koefisien konversi harga untuk menyamakan karakteristik pupuk. Parameter konversi harga NPK dan SP36 menggunakan hasil kajian PT PIHC dengan Universitas Gajah Mada.
- b. Kecuali untuk pupuk Urea, biaya *landed* diperhitungkan untuk mendapatkan harga di tingkat pabrik.
- c. Nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, untuk mengkonversi harga dalam US\$ menjadi rupiah. Untuk keperluan perencanaan anggaran dan volume subsidi, dapat menggunakan nilai tukar asumsi APBN. Sementara untuk dasar pembayaran klaim subsidi menggunakan rata-rata nilai tukar tengah Bank Indonesia bulan yang bersangkutan.
- d. Komponen biaya dalam α terdiri dari komponen biaya dari pabrik sampai titik serah. Perhitungan α harus memperhitungkan perubahan pola distribusi berdasarkan Perpres No.

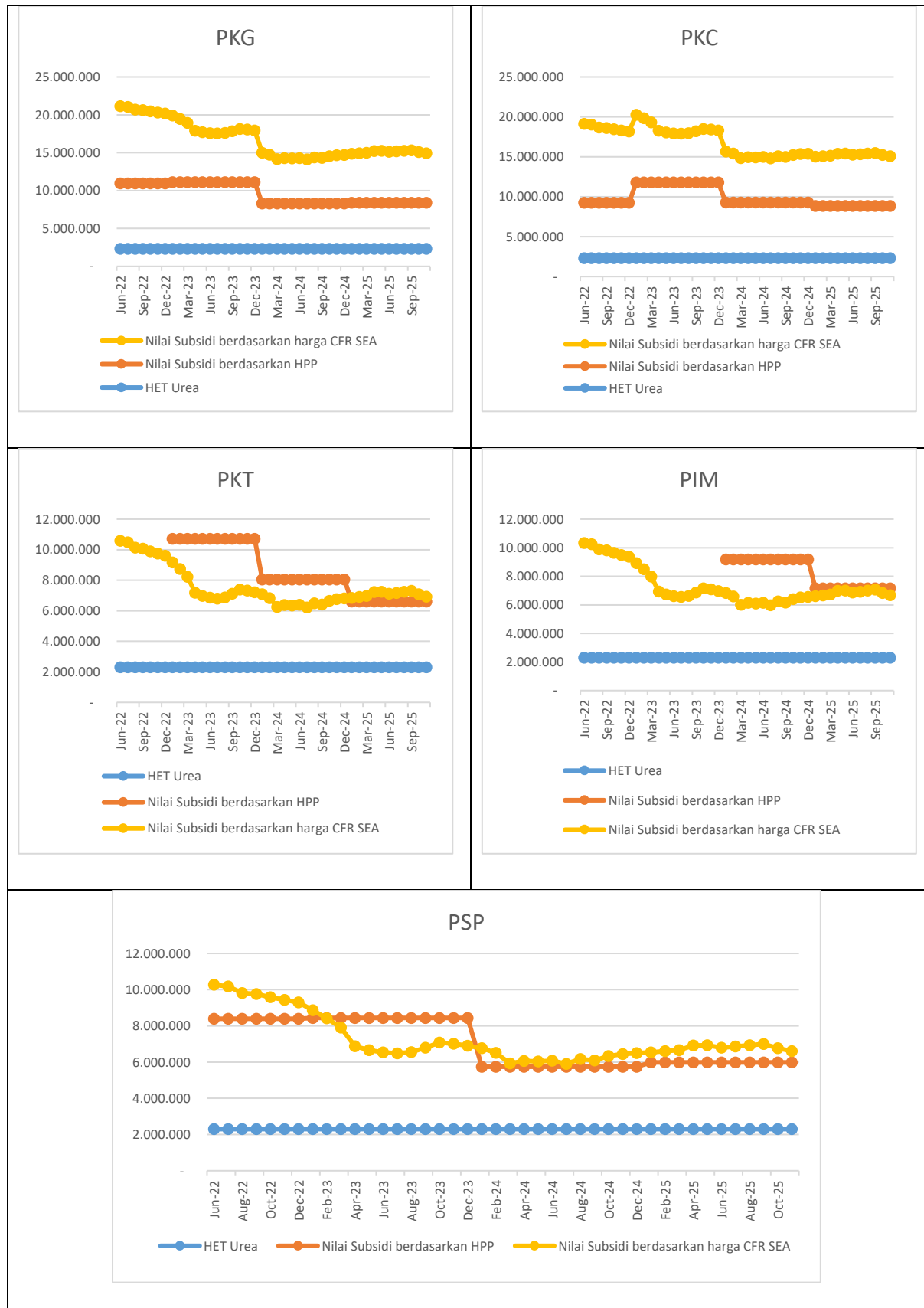
06/2025, yaitu “dihilangkannya” peran Distributor sehingga komponen transportasi dari gudang PI ke gudang distributor, bongkar muat di gudang distributor, dan margin distributor tidak termasuk dalam biaya distribusi pupuk.

- e. Parameter kewajaran (β) berupa diskonto atau premium sebagai *hedging* terhadap gejolak pasar pupuk dunia atau nilai tukar yang tidak normal. Penentuan β dilakukan bersama antara Pemerintah dan PT PIHC, disesuaikan dengan toleransi kemampuan anggaran negara dan PT PIHC untuk merespon fluktuasi peningkatan beban subsidi atau penurunan keuntungan akibat fluktuasi harga pupuk dunia.
 - f. Formula perhitungan harga komersial ditetapkan melalui Peraturan Menteri Pertanian setelah mendapat persetujuan dalam rapat koordinasi Tingkat Menteri yang dipimpin oleh Menteri Koordinator.
29. Pembayaran subsidi dilakukan setiap bulan berdasarkan volume penyaluran di titik serah dan harga komersial pada tingkat titik serah yang dihitung berdasarkan rata-rata harga di pasar acuan pada bulan sebelumnya. Pada saat telah dilakukan pembayaran sebagian subsidi di muka untuk pembelian bahan baku, maka besarnya subsidi tiap bulan memperhitungkan nilai input untuk memproduksi sejumlah pupuk yang telah disalurkan. Perhitungan nilai ekonomi bahan baku sebagai bagian dari pembayaran klaim subsidi PT PIHC per bulan berdasarkan volume penyaluran dapat dilakukan berdasarkan bobot (persentase) volume penyaluran bulanan sebagai proksi penggunaan biaya bahan baku.
30. Untuk menetapkan nilai komersial secara transparan, perlu dipertimbangkan membentuk Tim Teknis untuk menganalisis dan memberikan rekomendasi nilai komersial pupuk bersubsidi pada Tingkat titik serah. Rekomendasi tersebut selanjutnya ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian atau Kuasa Pengguna Anggaran.
31. Untuk meningkatkan efektivitas kebijakan subsidi pupuk, diperlukan penyempurnaan dalam aspek perencanaan, produksi dan penyaluran, perhitungan dan pembayaran subsidi, serta monitoring dan evaluasi. Untuk itu, disarankan penyempurnaan beberapa hal sebagai berikut:
- a. Untuk mendapatkan usulan kebutuhan pupuk dan penetapan kuota yang lebih akurat, diperlukan: (i) standar dan prosedur pengisian e-RDKK dan verifikasinya (komoditas, pola tanam, luas, dan kebutuhan pupuk) sejak pada tingkat admin di kecamatan, (ii) peningkatan kompetensi SDM, (iii) dukungan anggaran dan sarana/prasarana.
 - b. Peningkatan akurasi monitoring dan evaluasi penyaluran pupuk bersubsidi, sampai pada penjualan di titik serah kepada petani secara *real time* dan tepat sasaran, sebagai basis perhitungan beban subsidi.
32. Perbaiki mekanisme pengawasan dan evaluasi tata kelola subsidi pupuk dengan menyusun yang lebih efektif didukung dengan organisasi dan pendanaan yang memadai. Organisasi pengawasan selain Ditjen PSP, disarankan melibatkan Direktorat Jenderal Komoditas dan Badan lingkup Kementan.

Lampiran 1. Perbandingan nilai subsidi bulanan pupuk Urea erdasarkan HPP, rataan harga ekonomi, dan harga pasar acuan menurut produsen pupuk subsidi, 2022-2025 (Rp/ton)



Lampiran 2. Perbandingan nilai subsidi bulanan pupuk NPK berdasarkan HPP, rataa harga ekonomi, dan harga pasar acuan menurut produsen pupuk subsidi, 2022-2025 (Rp/ton)



Lampiran 3. Perhitungan nilai subsidi berdasarkan HPP dan nilai komersial pupuk dengan rata-rata harga acuan tahunan dan bulanan, tahun 2025

Variabel	Produsen Pupuk	Perhitungan Tahunan				
		Urea	NPK 15-10-12	NPK Khusus	Organik	Total
HET (Rp/ton)		1.800.000	1.840.000	2.640.000	800.000	-
Volume Alokasi 2025 (ton)	PKG	420.751	1.774.077	-	134.665	2.329.493
	PKC	433.522	162.586	-	2.899	599.007
	PKT	526.349	171.230	43.290		740.869
	PIM	242.413	217.181	-		459.594
	PSP	895.577	302.163	-		1.197.740
	Jumlah	2.518.612	2.627.237	43.290	137.564	5.326.703
Nilai Subsidi berdasarkan HPP (Rp Juta)	PKG	1.627.938	11.587.101		172.601	13.387.641
	PKC	2.104.730	1.138.511		4.043	3.247.285
	PKT	2.100.397	1.209.700	337.244		3.647.341
	PIM	1.526.204	1.656.871			3.183.075
	PSP	4.418.245	1.946.476			6.364.721
	Jumlah	11.777.515	17.538.660	337.244	176.644	29.830.063
Nilai Subsidi berdasarkan harga rata-rata tahunan pada pasar Asia Tenggara (SEA) (Rp Juta)	PKG	2.504.713	12.725.742	-	205.102	15.435.557
	PKC	2.431.476	1.114.197	-	4.133	3.549.806
	PKT	3.352.705	1.294.634	327.678		4.975.018
	PIM	1.479.808	2.210.050	-		3.689.858
	PSP	5.398.635	1.573.053	-		6.971.687
	Jumlah	15.167.337	18.917.676	327.678	209.235	34.621.926
Nilai Subsidi berdasarkan harga rata-rata bulanan pada pasar Asia Tenggara (SEA) (Rp Juta)	PKG	2.533.335	12.804.053	-	205.102	15.542.490
	PKC	2.432.319	1.120.152	-	4.133	3.556.604
	PKT	3.371.063	1.296.988	330.154		4.998.206
	PIM	1.499.006	2.223.434	-		3.722.440
	PSP	5.439.495	1.585.210	-		7.024.705
	Jumlah	15.275.218	19.029.837	330.154	209.235	34.844.445

Lampiran 4. Perbandingan subsidi BBM dan Listrik sebagai pembelajaran subsidi pupuk

No	Uraian	Subsidi Bahan Bakar Minyak	Listrik
1	Tujuan	Menjaga keterjangkauan harga BBM bagi Masyarakat	Menjaga daya beli Masyarakat, mendukung UMKM, dan akses Masyarakat terhadap energi
2	Dasar Hukum	- PMK No 166/2023, ttg Tata Cara Penyediaan Anggaran, Perhitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Jenis BBM tertentu dan LPG 3 Kg - Per KaBPH Migas No 1/2024 ttg Penyaluran Jenis BBM tertentu dan Jenis BBM Khusus Penugasan	- PMK No 20/2025 ttg Tata Cara Penyediaan, Penghitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Listrik - Permen ESDM No 3/2024 ttg Pemberian Subsidi Tarif Tenaga Listrik untuk RT
3	Mekanisme	- Alokasi anggaran subsidi dari APBN - Penyaluran BBM sesuai kuota dan harga oleh Pertamina - Pengajuan klaim subsidi ke Kemenkeu berdasar selisih harga keekonomian dan harga eceran - Verifikasi oleh DJA	- Sasaran subsidi golongan tertentu (RT 450/900 kwh, UMKM) - PLN menyalurkan Listrik sesuai tarif - Tagihan subsidi ke Kemenkeu berdasarkan selisih Biaya Pokok Penyediaan dengan tarif yang dibayar konsumen - ESDM (Direktorat Jenderal Kelistrikan) melakukan verifikasi - Pembayaran oleh Kemenkeu