



POLICY BRIEF

Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian

POTENSI DAMPAK KEBIJAKAN PENURUNAN HET PUPUK BERSUBSIDI¹

PENDAHULUAN

1. Kebutuhan pangan akan terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan pendapatan Masyarakat. Untuk itu, pencapaian kemandirian pangan merupakan salah satu program prioritas Pemerintah pada RPJMN 2025-2029. Untuk mencapai sasaran tersebut, diperlukan upaya mengoptimalkan sumber daya yang tersedia, terutama lahan pertanian yang terbatas. Penggunaan teknologi menjadi keharusan untuk meningkatkan produktivitas lahan pertanian.
2. Pupuk merupakan salah satu faktor produksi yang sangat penting untuk meningkatkan produktivitas usaha pertanian. Upaya peningkatan produksi dan produktivitas komoditas pangan strategis dengan menggunakan varietas unggul harus diikuti dengan penggunaan pupuk yang memadai sesuai rekomendasi sehingga potensi varietas unggul dapat dioptimalkan. Kondisi saat ini, rata-rata produktivitas padi sekitar 5,2 ton GKG/ha. Meskipun sudah relatif tinggi, namun masih jauh di bawah potensi genetik VUB yang mencapai lebih dari 8 ton GKG/ha.
3. Ketimpangan produktivitas antar wilayah juga masih tinggi. Berdasarkan data BPS tahun 2024, produktivitas padi relatif tinggi di Pulau Jawa (terutama Jawa Timur, Jawa Barat, dan Jawa Tengah) dan Bali, mencapai 5,7 dan 6 ton/ha. Namun di wilayah lain sebagian besar berkisar 3 dan 4 ton per ha. Hal ini disebabkan oleh penerapan teknologi yang masih bervariasi, terutama varietas dan penggunaan pupuk. Terlebih kondisi kesuburan lahan di luar Pulau Jawa lebih rendah, sehingga memerlukan input teknologi yang lebih besar untuk mencapai produktivitas yang tinggi.

¹ Bahan Dipersiapkan oleh Sumedi, Rangga D. Yofa, Sudi Mardianto, Adang Agustian, Sri Heri Susilawati, dan Jekvy Hendra.

RINGKASAN EKSEKUTIF

1. Rencana pemerintah yang akan menurunkan HET pupuk bersubsidi sebesar 20 persen, dapat dilaksanakan dengan mendasarkan pada masih adanya senjang penggunaan pupuk produktivitas, baik antar wilayah maupun antar agroekosistem. Penurunan HET diharapkan dapat meningkatkan akses petani terhadap pupuk, khususnya di wilayah atau agroekosistem yang produktivitasnya masih rendah.
2. Berdasarkan hasil simulasi, penurunan HET pupuk bersubsidi 20% berpotensi meningkatkan penggunaan pupuk Urea dan NPK pada usahatani padi masing-masing sebesar 18,74 persen dan 9,52 persen. Peningkatan penggunaan pupuk akan berimbas terhadap peningkatan produktivitas sebesar 3,33 persen dan pendapatan petani sebesar 19,87 persen.
3. Walaupun penurunan HET pupuk akan meningkatkan kebutuhan anggaran subsidi, namun tambahan anggaran subsidi tersebut masih lebih rendah dibandingkan dengan nilai manfaat yang diperoleh. Penurunan HET pupuk bersubsidi berpotensi berdampak terhadap peningkatan produksi padi senilai Rp10,15 triliun, sementara tambahan kebutuhan anggaran subsidi hanya sekitar Rp2,64 triliun.
4. Penurunan HET pupuk bersubsidi akan memperlebar senjang harga antara pupuk bersubsidi dengan pupuk nonsubsidi.
5. Hal yang perlu dilakukan menyertai kebijakan penurunan HET adalah:
 - a. Perlu dibangun sistem pengawasan distribusi pupuk bersubsidi yang didukung pembiayaan secara memadai.
 - b. Penurunan HET pupuk bersubsidi yang disertai dengan perubahan mekanisme penetapan acuan HET dari HPP ke harga pasar perlu didukung dengan persiapan mekanisme penetapan acuan harga pasar, penyesuaian harga secara periodik, dan sistem pengawasan distribusi yang teropersionalkan di lapangan.
 - c. Modernisasi dan efisiensi pabrik pupuk domestik, agar dapat bersaing dengan pabrikan dari luar negeri.
 - d. Peningkatan akurasi pendataan kebutuhan pupuk bersubsidi.
 - e. Pendampingan penyuluh pertanian agar petani terdorong untuk menggunakan pupuk secara enam tepat.

4. Pemerintah telah melaksanakan berbagai kebijakan untuk mendorong peningkatan produktivitas, antara lain meningkatkan volume pupuk bersubsidi, namun ternyata belum mampu mewujudkan penggunaan pupuk sesuai rekomendasi. Hal ini antara lain karena alokasi pupuk bersubsidi masih di bawah kebutuhan. Pada sisi lain, sebagian petani juga terkendala akses pupuk bersubsidi karena kendala finansial. Pemerintah berencana menurunkan harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi untuk meningkatkan penggunaan pupuk, sehingga diharapkan dapat meningkatkan produktivitas, dan pada akhirnya akan meningkatkan produksi dan pendapatan petani. Untuk menyiapkan rencana kebijakan penurunan HET pupuk bersubsidi, maka perlu dilakukan kajian untuk menganalisis potensi dampak yang dihasilkan dari rencana kebijakan tersebut.

KERAGAAN PENGGUNAAN DAN KONTRIBUSI PUPUK PADA USAHATANI PADI

5. Untuk melihat gambaran penggunaan pupuk pada usahatani padi, digunakan data Panel Petani Nasional (PATANAS) yang dilakukan oleh Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Berikut gambaran ringkas penggunaan pupuk dan input lainnya yang disarikan dari struktur biaya usahatani padi tahun 2023 (Lampiran 1):
 - a. Secara umum penggunaan pupuk untuk usahatani padi rata-rata 536 kg/ha. Biaya yang dikeluarkan petani untuk membeli pupuk sebesar Rp 1,72 juta/ha atau setara dengan 9,62 persen dari total biaya usahatani padi.
 - b. Biaya tenaga kerja (baik tenaga kerja luar keluarga yang dibayar maupun tenaga kerja dalam keluarga yang diperhitungkan) sebesar Rp 8,44 juta/ha (47,34% dari total biaya).
 - c. Selain biaya untuk pupuk dan tenaga kerja, biaya lain yang dihitung adalah biaya sewa lahan sebesar Rp 4,66 juta/ha (26,11%), biaya obat pengendali organisme pengganggu tanaman (OPT) sebesar Rp 1,62 juta/ha (9,09%), biaya benih Rp 0,90 juta/ha (5,05%), dan biaya lainnya Rp 0,49 juta/ha (2,74%), sehingga total biaya usahatani padi sekitar Rp 17,83 juta/ha.
 - d. Dengan pangsa biaya pupuk yang relatif rendah (kurang dari 10%), perubahan HET pupuk tidak berpengaruh signifikan pada struktur biaya produksi. Biaya pupuk akan terasa besar pengaruhnya terutama untuk petani pemilik lahan yang digarap sendiri, karena biaya sewa lahan dan tenaga kerja tidak dibayarkan, sehingga pangsa biaya tunai untuk pupuk akan terasa lebih tinggi.
6. Pencermatan lebih lanjut menunjukkan keragaan penggunaan pupuk beragam antar agroekosistem. Berikut beberapa informasi yang penting untuk dicermati:
 - a. Penggunaan pupuk terbanyak secara berturut-turut yaitu pada sawah irigasi (712 kg/ha), sawah tadah hujan (632 kg/ha), sawah rawa lebak (611 kg/ha), dan sawah pasang surut (208 kg/ha). Namun demikian, porsi biaya untuk pembelian pupuk yang terbesar terjadi pada usahatani padi di lahan sawah tadah hujan Rp 2,39 juta/ha (11,68% dari total biaya), diikuti sawah irigasi (Rp2,33 juta/ha atau sekitar 10,59% dari total biaya); sawah rawa lebak (Rp0,92 juta/ha atau sekitar 5,17% dari total biaya), dan sawah pasang surut (Rp0,85 juta/ha atau sekitar 7,87% dari total biaya).
 - b. Pada aspek keragaman jenis pupuk yang digunakan, petani di agroekosistem sawah irigasi menggunakan pupuk yang paling beragam terdiri dari Urea subsidi dan Urea non subsidi,

NPK subsidi dan NPK non subsidi, ZA non subsidi, SP-36 non subsidi, KCl non subsidi, dan pupuk organik pabrikan non subsidi.

- c. Petani di agroekosistem sawah irigasi juga mendapat harga yang relatif dekat dengan Harga Eceran Tertinggi (HET). Selisih harga yang diterima petani di agroekosistem sawah irigasi dengan HET sebesar Rp 425/kg (Urea) dan Rp 405/kg (NPK), sedangkan pada agroekosistem lainnya lebih dari Rp 500/kg baik Urea maupun NPK. Selisih harga antara pupuk subsidi dan non subsidi untuk Urea, berkisar antara Rp 1.700/kg – 1.900/kg, sementara untuk NPK berkisar antara Rp2.800/kg – Rp3.400/kg.
7. Selain penggunaan input, dari struktur biaya usahatani padi PATANAS juga dapat dicermati perbedaan produktivitas padi antar agroekosistem, yang terdiri atas lahan sawah irigasi, sawah tadah hujan, sawah pasang surut, dan sawah lebak (Lampiran 1). Berikut beberapa informasi yang penting untuk dicermati:
- a. Produktivitas usahatani padi pada lokasi survei PATANAS masih relatif rendah dan beragam antar agroekosistem. Produktivitas tertinggi terjadi di lahan sawah, yaitu rata-rata 4,7 ton/ha. Sementara untuk lahan pasang surut dan rawa lebak, masing-masing 3,5 ton/ha dan 2,8 ton/ha. Keragaman produktivitas ini disebabkan karena kondisi kesuburan lahan, dan penggunaan teknologi terutama benih dan pupuk.
 - b. Apabila keragaan produktivitas padi dilihat secara keseluruhan (rata-rata dari seluruh agroekosistem), maka rata-rata tingkat produktivitas padi di seluruh lokasi PATANAS sekitar 3,73 ton/ha. Dengan tingkat produktivitas tersebut dan harga Gabah Kering Panen (GKP) sebesar Rp 5.036/kg, maka tingkat penerimaan usahatani padi sebesar Rp 18,79 juta/ha. Apabila penerimaan tersebut dikurangi dengan biaya total, maka tingkat pendapatan usahatani padi yang diperoleh sebesar Rp 0,97 juta/ha. Secara ekonomi, dilihat dari rasio penerimaan dana biaya (R/C) yang lebih dari 1, maka usahatani padi layak untuk diusahakan.
 - c. Keragaan produktivitas data PATANAS sejalan dengan data BPS yang menunjukkan produktivitas lahan padi sawah rata-rata mencapai 5,41 ton per hektar; sementara sawah tadah hujan, sawah pasang surut, dan sawah lebak masing-masing sebesar 4,81 ton per hektar; 4,14 ton per hektar; dan 5,19 ton per hektar.
 - d. Apabila dilihat berdasarkan wilayah pulau, kesenjangan produktivitasnya juga relatif tinggi. Di Pulau Jawa, produktivitas padi rata-ratanya sekitar 5,67 ton per hektar, disusul Bali/Nusa Tenggara (5,01 ton/ha); Sumatera (5,12 ton/ha); Sulawesi (4,87 ton/ha); Maluku/Papua (ton/ha); dan Kalimantan (3,58 ton/ha).
 - e. Sejalan dengan pangsa biaya pupuk yang relatif rendah, secara ekonomi dampak perubahan harga pupuk terhadap pendapatan usahatani juga tidak besar. Namun apabila yang dilihat hanya biaya tunai, akan lebih besar dampaknya, terutama untuk petani pemilik lahan yang digarap sendiri.

PERKEMBANGAN HARGA PUPUK DUNIA

8. Berdasarkan data World Bank, perkembangan harga pupuk dunia menarik untuk dicermati, karena apabila HET pupuk subsidi nantinya akan didasarkan pada harga pasar; maka dinamikanya akan mempengaruhi harga pasar pupuk domestik. Berikut uraian ringkas perkembangan harga pupuk dunia:

- a. Selama kurun waktu 2015-2025, harga pupuk dunia ternyata telah mengalami kenaikan yang signifikan. Selama kurun waktu 2015-2019, rata-rata harga pupuk DAP, Urea, dan TSP masing-masing masih sebesar US\$351 per ton; US\$319 per ton; dan US\$236 per ton. Namun selama kurun waktu lima tahun berikutnya (2020-2025), ketiga harga pupuk tersebut mengalami kenaikan, masing-masing menjadi US\$576 per ton (naik 64%); US\$504 per ton (naik 58,31%); dan US\$423 per ton (naik 79,09%).
 - b. Kenaikan harga pupuk dunia selama satu dekade terakhir utamanya dipicu oleh pandemi Covid19 dan adanya konflik geopolitik, khususnya perang Rusia dan Ukraina yang menyebabkan gangguan terhadap ekspor bahan baku pupuk dari Belarusia dan pembatasan ekspor gas dari Rusia sebagai bahan baku Urea. Konflik Rusia-Ukraina sempat menimbulkan krisis pupuk, sehingga mendorong kenaikan harga pupuk global hingga mencapai US\$856 per ton untuk TSP dan US\$900 per ton untuk Urea (Lampiran 2).
 - c. Selama kurun waktu Januari-September 2025, harga pupuk dunia untuk DAP, Urea, dan TSP masing-masing mengalami peningkatan rata-rata sebesar 3,76 persen per tahun; 4,37 persen per tahun; dan 2,86 persen per tahun. Pertumbuhan harga pupuk dunia tahun 2025 mengindikasikan harga pupuk sulit kembali ke harga sebelum Covid-19 dan adanya konflik geopolitik Rusia-Ukraina. Harga pupuk DAP per September 2025 sekitar US\$780,63 per ton; sementara Urea dan TSP masing-masing sekitar US\$664 per ton; dan US\$461 per ton. Harga tersebut jauh lebih tinggi dibandingkan rata-rata 2015-2019 seperti yang diuraikan di butir (a).
 - d. Ketidakstabilan harga pupuk dunia perlu diwaspadai karena selama kurun waktu 2020-2025, nilai volatilitas pupuk Urea mencapai 41,57 persen, pupuk TSP 30,23 persen; dan pupuk DAP 28,35 persen (Lampiran 4). Nilai volatilitas ketiga jenis pupuk tersebut menunjukkan harga pupuk yang tidak stabil tinggi. Hal tersebut terkonfirmasi dari rentang harga minimal-maksimal untuk Urea yang sangat lebar (Rp2.868-Rp13.291 per kg); TSP (Rp3.282-Rp12.300 per kg); dan DAP (Rp3.638-Rp13.708 per kg).
9. Dinamika harga pupuk dan beras sebenarnya berbeda. Seperti telah diuraikan sebelumnya, dinamika harga pupuk satu dekade terakhir lebih disebabkan pandemi Covid-19 dan konflik Rusia-Ukraina; sementara harga beras lebih disebabkan kebijakan ekspor beras India yang sempat melakukan pembatasan ekspor (September 2022-Maret 2025). Pembatasan ekspor beras India sempat mengakibatkan harga beras melambung tinggi, dan saat India mengumumkan membuka kembali ekspor beras, harga beras dunia langsung melandai hingga saat ini. Dinamika harga pupuk apabila dirasihkan dengan harga beras (Thai *Broken* 25% atau setara beras medium) menarik untuk dicermati (Lampiran 3):
- a. Sebelum ada pandemi Covid-19 dan konflik Rusia-Ukraina, rasio harga pupuk terhadap beras relatif konstan di bawah 1. Artinya, harga pupuk masih belum membebani biaya produksi. Namun setelah terjadi pandemi Covid-19 yang diperparah konflik Rusia-Ukraina, rasio harga pupuk terhadap beras melonjak di atas 1. Walaupun sempat menurun kembali pada periode Januari 2023-Desember 2024, rasio harga pupuk terhadap beras sepanjang Januari-September 2025 kembali di atas 1.
 - b. Relatif tingginya rasio harga pupuk terhadap harga beras, menunjukkan biaya pemupukan menjadi salah beban biaya produksi yang harus ditanggung petani. Konsekwensi dari tingginya harga pupuk yang berkepanjangan dapat menyebabkan penurunan penggunaan pupuk, yang pada akhirnya dapat berdampak terhadap penurunan produktivitas. Apabila

hal ini terjadi di tingkat global, maka berpotensi meningkatkan harga komoditas pertanian di pasar global, yang dipicu oleh berkurangnya suplai ke pasar.

- c. Peningkatan harga pupuk di pasar global mengindikasikan adanya tekanan fiskal di dalam negeri karena pemerintah memberikan subsidi harga. Apabila anggaran pemerintah tersedia, maka peningkatan harga pupuk (termasuk bahan baku pupuk) dunia, dapat meningkatkan beban fiskal. Namun apabila anggaran pemerintah terbatas, dapat mengurangi volume pupuk yang disubsidi.
- d. Terlepas dari perkembangan harga pupuk di pasar global, pemerintah Indonesia justru menunjukkan kepeduliannya terhadap petani. Hal ini terlihat dari rasio HPP gabah (GKP) terhadap HET pupuk yang semakin meningkat. Pada tahun 2026, rasio HPP gabah terhadap HET pupuk Urea masih sekitar 1,65; namun pada tahun 2025 melonjak menjadi 2,89 (Lampiran 5).

HARGA DAN PENYERAPAN PUPUK BERSUBSIDI

10. Subsidi pupuk yang diberikan Pemerintah adalah selisih antara harga pokok produksi (HPP) ditambah dengan biaya distribusi sampai ke pengecer dan keuntungan produsen dan pelaku distribusi, dikurangi dengan HET yang ditetapkan Pemerintah. HPP sangat tergantung pada harga bahan baku pupuk (gas, phosphate) yang mengikuti dinamika pasar internasional. Dengan demikian besarnya subsidi akan berfluktuasi. Apabila melihat perkembangan HET dengan HPP pupuk (Lampiran 6 dan 7), nampak bahwa Pemerintah berusaha mempertahankan HET tidak meningkat meskipun HPP pupuk semakin tinggi. Rasio HPP terhadap HET untuk Urea misalnya berkisar antara 2,4 hingga 3, artinya petani hanya membayar sekitar sepertiga dari harga ekonominya. Bahkan untuk NPK pada tahun 2022 dan 2023 hampir mencapai seperlima (petani hanya membayar sekitar 20% dari biaya produksi). Data ini menunjukkan bahwa dengan HET pupuk seperti sekarang, sebenarnya Pemerintah telah memberikan subsidi yang besar.
11. Berdasarkan data realisasi penyaluran pupuk bersubsidi tahun 2020-2024 menunjukkan fluktuasi penyaluran antar tahun yang cenderung menurun. Pada tahun 2020, realisasi penyaluran pupuk bersubsidi sebesar 8,43 juta ton, menurun menjadi 6,19 juta ton pada tahun 2023. Penyaluran pupuk bersubsidi terbesar untuk jenis urea dan NPK (Lampiran 8). Serapan pupuk bersubsidi pada umumnya di bawah alokasi yang diberikan Pemerintah. Pada tahun 2025 ini misalnya, realisasi pupuk subsidi hingga 24 September 2025 baru mencapai 5,5 juta ton (58%) dari total alokasi sebesar 9,55 juta ton. Tingkat realisasi penyaluran ini di bawah target seharusnya yang sekitar 75 persen di akhir kuartal III.
12. Selain dari sisi volume yang penyalurannya berdasarkan data RDKK, masih banyak petani yang belum menebus kuota pupuk subsidi. Dari sebanyak 14,9 juta petani yang terdaftar pada e-RDKK, sampai bulan Agustus 2025 baru 8,4 juta petani yang sudah menebus pupuk bersubsidi, sehingga masih terdapat sekitar 6 juta petani (43%) yang belum menebus pupuk bersubsidi (detik.com, 25 September 2025). Penyebab masih banyaknya petani yang belum menebus pupuk bersubsidi, selain belum memerlukan pupuk, patut diduga berkaitan dengan daya beli pupuk petani yang menurun. Mempertimbangkan perkembangan cuaca saat ini yang cenderung “basah”, pemerintah perlu mewaspadai lonjakan permintaan pupuk bersubsidi untuk musim tanam (Okt-Maret 2025/2026).

DAMPAK KEBIJAKAN PENURUNAN HET PUPUK BERSUBSIDI

13. Dengan mengambil kasus pada usahatani padi, yang merupakan komoditas terbesar yang menerima alokasi subsidi pupuk (sekitar 70%) dapat dianalisis potensi dampak penurunan HET. Penurunan HET pupuk bersubsidi akan berdampak pada penggunaan pupuk, biaya usahatani, produktivitas dan pendapatan usahatani. Simulasi dampak penurunan HET menggunakan 4 skenario dari mulai penurunan HET sebesar 10 persen hingga 25 persen. Menggunakan asumsi dasar yang tertera pada Lampiran 9, maka simulasi dampaknya disajikan pada Lampiran 11 dan Lampiran 12. Berikut uraian ringkas dampak penurunan HET terhadap produktivitas padi:
- a. Penurunan HET akan menurunkan biaya total usahatani padi, namun nilainya tidak terlalu besar. Hal ini disebabkan karena nilai respon penggunaan pupuk petani terhadap perubahan harga pupuk (yang dicerminkan dari nilai elastisitas) tidak terlalu besar. Nilai elastisitas penggunaan pupuk Urea terhadap harga sebesar -0,94 (Urea) dan untuk NPK sebesar -0,48 (Lampiran 9). Tanda minus bermakna bahwa peningkatan harga akan menurunkan tingkat penggunaan pupuk, dan berlaku sebaliknya jika terjadi penurunan harga.
 - b. Apabila pemerintah akan menurunkan HET pupuk bersubsidi sebesar 20 persen, maka HET urea akan menjadi Rp1.800 per kg; NPK Rp1.840 per kg; NPK Khusus Rp2.400 per kg; ZA Rp1.360 per kg; dan pupuk organik Rp640 per kg (Lampiran 10). Penurunan HET sebesar 20 persen akan menyebabkan beberapa perubahan penting sebagai berikut:
 - i. Dengan nilai elastisitas respon penggunaan pupuk terhadap perubahan harga pada butir (a), maka penurunan HET sebesar 20 persen akan meningkatkan penggunaan pupuk Urea di tingkat petani sebesar 18,74 persen dan NPK 9,52 persen (Lampiran 11). Peningkatan volume penggunaan pupuk akan meningkatkan produktivitas padi sebesar 3,33 persen; namun biaya total produksi juga akan bertambah 0,84 persen. Peningkatan permintaan pupuk akibat penurunan HET harus diantisipasi ketersediaannya oleh pemerintah.
 - ii. Di tingkat usahatani padi, peningkatan produktivitas padi sebesar 3,33 persen akan berimbas terhadap peningkatan pendapatan petani sebesar 19,87 persen (Lampiran 11).
 - iii. Secara makro, dengan menggunakan tingkat produktivitas usahatani padi di lokasi PATANAS yang sebesar 4,67 ton GKP per hektar (Lampiran 9); maka peningkatan produktivitas padi sebesar 3,33 persen setara dengan 155 kg (Lampiran 12). Tambahan produktivitas tersebut apabila dikalikan dengan luas panen padi 2024 yang mencapai 10,56 juta hektar; maka akan diperoleh tambahan produksi GKP nasional sebanyak 1,57 juta ton. Dengan menggunakan harga GKP sesuai HPP sebesar Rp6.500 per kg, maka nilai tambahan produktivitas sebesar Rp10,15 triliun. Nilai tersebut jauh lebih tinggi dibandingkan dengan tambahan kebutuhan subsidi yang sebesar Rp2,64 triliun. Secara detail dampak makro tersebut dapat dilihat pada Lampiran 12.
 - c. Apabila mengacu pada HPP yang sama dan volume subsidi pupuk tetap 9,5 juta ton, maka penurunan HET akan meningkatkan anggaran subsidi. Secara matematik, setiap penurunan HET sebesar Rp100/kg akan meningkatkan kebutuhan anggaran subsidi sebesar Rp950 milyar. Dengan penurunan 20%, maka HET Urea akan turun sebesar

Rp450/kg, NPK Rp460/kg. NPK Khusus Rp660/kg, ZA Rp340/kg, dan pupuk organik turun Rp160/kg. Apabila berdasarkan realiasi penyaluran tahun 2024 sebesar 7,34 juta ton, maka tambahan kebutuhan anggaran subsidi mencapai Rp3,34 Trilyun rupiah, yang terdiri dari untuk Urea sebesar Rp1,67 trilyun, NPK Rp1,63 trilyun, NPK Kakao Rp29 milyar, ZA Rp1 milyar, dan pupuk organik Rp8 Milyar.

- d. Kebutuhan biaya tersebut dapat bertambah apabila mengakomodir potensi peningkatan permintaan pupuk sebesar 2 persen untuk Urea, dan 1 persen untuk NPK yang disebabkan karena penurunan HET. Kebutuhan tambahan pembiayaan subsidi tersebut mestinya tidak harus selalu berasal dari APBN. Pemerintah dapat mendorong efisiensi biaya produksi dan distribusi pupuk PIHC, sehingga penurunan HET tersebut tidak memerlukan tambahan alokasi APBN. Strategi ini dapat berhasil apabila efisiensi biaya produksi dan distribusi dapat diefisienkan sebesar 20 persen.
14. Penurunan HET sebesar 20 persen akan memperlebar senjang (gap) harga antara harga pupuk bersubsidi dengan non subsidi. Senjang harga yang terlalu lebar akan mendorong munculnya *moral hazard* oleh oknum yang tidak bertanggungjawab. Untuk meminimalkan potensi terjadinya *moral hazard*, maka sistem pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi harus diperketat dijalankan secara optimal di lapangan. Untuk mewujudkan sistem pengawasan yang berjalan dengan baik, maka diperlukan dukungan pembiayaan yang memadai.

KESIMPULAN

15. Rencana pemerintah yang akan menurunkan HET pupuk bersubsidi sebesar 20 persen, dapat dilaksanakan dengan mendasarkan pada masih adanya senjang produktivitas, baik antar wilayah maupun antar agroekosistem. Penurunan HET diharapkan dapat meningkatkan akses petani terhadap pupuk, khususnya di wilayah atau agroekosistem yang produktivitasnya masih rendah.
16. Berdasarkan hasil simulasi, penurunan HET pupuk bersubsidi berpotensi meningkatkan penggunaan pupuk Urea dan NPK di petani masing-masing sebesar 18,74 persen dan 9,52 persen. Peningkatan penggunaan pupuk akan berimbang terhadap peningkatan produktivitas sebesar 3,33 persen dan pendapatan petani sebesar 19,87 persen.
17. Walaupun penurunan HET pupuk akan meningkatkan kebutuhan anggaran subsidi, namun tambahan anggaran subsidi tersebut masih lebih rendah dibandingkan dengan nilai manfaat yang diperoleh. Sebagai contoh, penurunan HET pupuk bersubsidi berpotensi berdampak terhadap peningkatan produksi padi senilai Rp10,15 triliun, sementara tambahan kebutuhan anggaran subsidinya hanya sekitar Rp2,64 triliun.
18. Penurunan HET pupuk bersubsidi akan memperlebar senjang harga antara pupuk bersubsidi dengan pupuk nonsubsidi. Agar tidak memicu terjadinya moral hazar maka perlu dibangun sistem pengawasan distribusi pupuk bersubsidi yang didukung pembiayaan secara memadai.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

19. Berdasarkan kesimpulan di atas, dapat disarankan beberapa hal sebagai berikut:
 - a. Penurunan HET pupuk bersubsidi yang disertai dengan perubahan mekanisme penetapan acuan HET dari HPP ke harga pasar perlu didukung dengan persiapan mekanisme

penetapan acuan harga pasar, penyesuaian harga secara periodik, dan sistem pengawasan distribusi yang teroperasionalkan di lapangan.

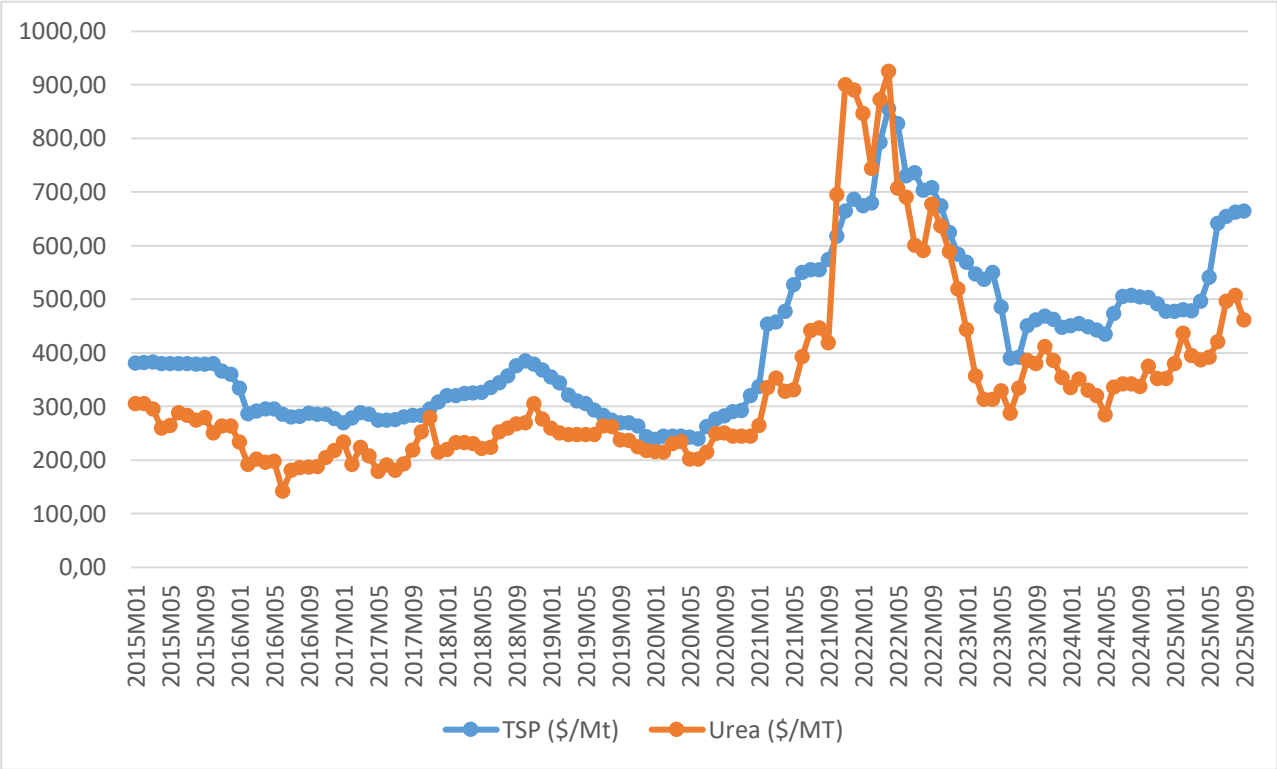
- b. Modernisasi dan efisiensi pabrik pupuk domestik, agar dapat bersaing dengan pabrikan dari luar negeri.
- c. Perlu peningkatan akurasi pendataan kebutuhan pupuk bersubsidi.
- d. Pendampingan penyuluh pertanian agar petani terdorong untuk menggunakan pupuk secara enam tepat.

Lampiran 1. Usahatani padi per hektare menurut agroekosistem, 2023

Uraian		SAWAH IRIGASI		SAWAH TADAH HUJAN		SAWAH PASANG SURUT		SAWAH RAWA LEBAK		SAWAH TOTAL	
	Sat	Vol	Nilai (Rp.000)	Vol	Nilai (Rp.000)	Vol	Nilai (Rp.000)	Vol	Nilai (Rp.000)	Vol	Nilai (Rp.000)
A. TENAGA KERJA			10.297		9.597		3.799		11.319		8.440
B. SAPRODI			5.047		5.346		3.902		1.800		4.113
1. Benih	kg	79	1.166	54	870	90	988	14	105	68	901
2. Pupuk		712	2.180	632	2.394	208	802	579	918	536	1.586
Urea (Subsidi)	kg	267	715	350	1.109	90	248	62	179	196	551
Urea (Non Subsidi)	kg	24	101	17	83	26	241	-	-	21	125
ZA (Non Subsidi)	kg	50	263	12	91	-	-	-	-	22	118
SP36(Non-Subsidi)	kg	11	62	2	14	12	43	-	-	8	39
NPK/Phonska (Subsidi)	kg	262	709	179	642	57	169	203	626	183	519
NPK (Non Subsidi)	kg	19	105	40	252	8	52	-	-	16	95
KCl	kg	8	26	-	-	-	-	-	-	3	10
Pupuk Kandang	kg	-	-	-	-	-	-	307	108	68	24
Organik Pabrikan (Non Subsidi)	kg	27	47	4	9	2	5	-	-	12	22
Pupuk lainnya			152		97		44		5		89
4. Obat-obatan			1.700		1.337		2.111		778		1.620
C. SEWA LAHAN			6.286		5.095		2.798		3.605		4.656
D. BIAYA LAINNYA			393		498		265		1.136		488
E. PRODUKSI	kg	4.670	25.327	2.829	13.127	3.455	13.870	2.768	17.057	3.732	18.793
F. TOTAL BIAYA			22.022		19.694		10.763		17.861		17.698
G. PENDAPATAN			3.305		-6.567		3.107		-803		1.095
H. RASIO R/C			1,15		0,67		1,29		0,96		1,06
I. BEP	Rp/kg		4.716		6.961		3.116		6.453		4.742

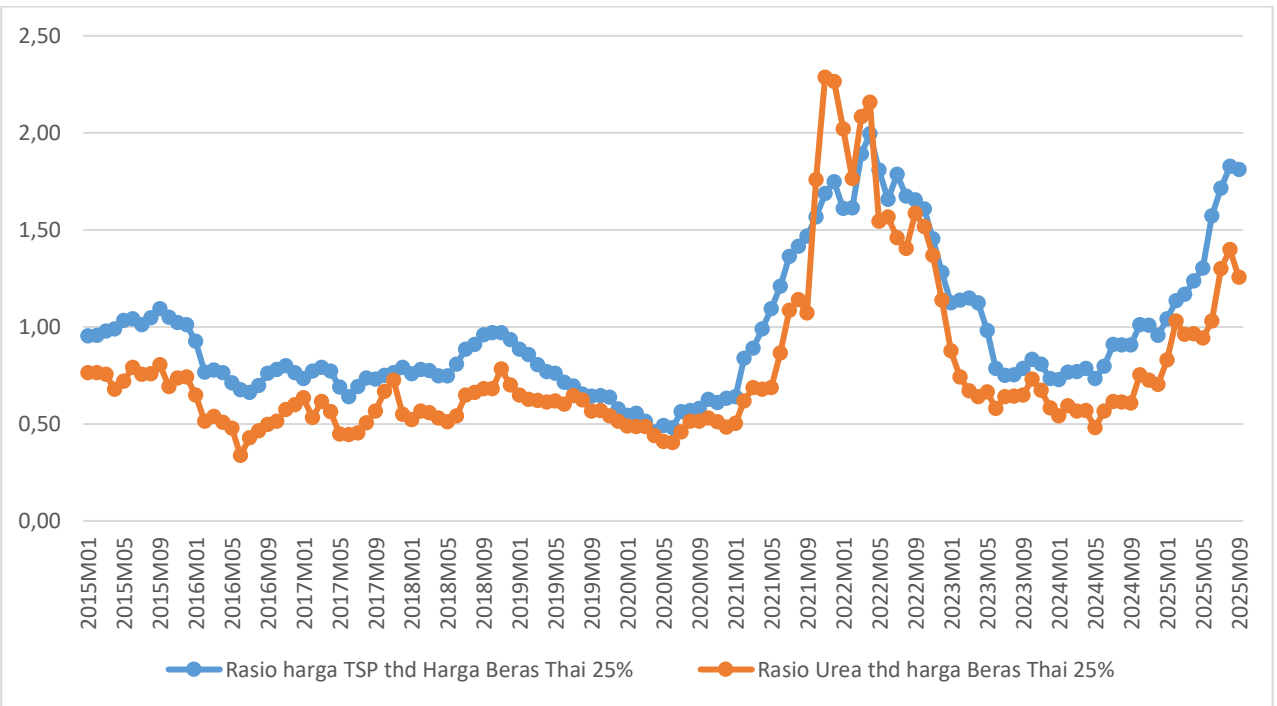
Sumber: Patanas PSEKP, 2023 (diolah)

Lampiran 2. Perkembangan Harga Pupuk (TSP dan Urea) di Pasar Dunia 2015 - 2025



Sumber: pinksheet, World Bank, 2025

Lampiran 3. Perkembangan Rasio Harga Pupuk (TSP dan Urea) terhadap Harga Beras Thai Broken 25% di Pasar Dunia 2015 - 2025



Sumber: pinksheet, World Bank, 2025 (diolah)

Lampiran 4. Perkembangan harga bulanan pupuk dunia periode 2020-2025

Uraian	DAP	TSP	Urea
Rataan (Rp/kg)	8.747	7.650	6.387
Min (Rp/kg)	3.638	3.282	2.868
Max (Rp/kg)	13.708	12.300	13.291
CV (%)	28,35	30,23	41,57
Pertumbuhan (%)	2,14	2,05	2,22

Sumber: World Bank, 2025 dan Bank Indonesia, 2025 (diolah)

Lampiran 5. Dinamika HET pupuk bersubsidi dan HPP Gabah di Indonesia, 2006-2025

Tahun	Harga Pupuk (Rp/Kg)					HPP Gabah GKP (Rp/Kg)
	Urea	ZA	SP-36	NPK	Organik	
2006	1.050	1.050	1.200	1.750	-	1.730
2007	1.200	1.050	1.550	1.750	-	2.000
2008	1.200	1.050	1.550	1.750	1.000	2.000
2009	1.200	1.050	1.550	1.750	700	2.400
2010	1.200	1.050	1.550	1.750	700	2.640
2011	1.600	1.400	2.000	2.300	500	2.640
2012	1.800	1.400	2.000	2.300	500	3.300
2013	1.800	1.400	2.000	2.300	500	3.300
2014	1.800	1.400	2.000	2.300	500	3.300
2015	1.800	1.400	2.000	2.300	500	3.700
2016	1.800	1.400	2.000	2.300	500	3.700
2017	1.800	1.400	2.000	2.300	500	3.700
2018	1.800	1.400	2.000	2.300	500	3.700
2019	1.800	1.400	2.000	2.300	500	3.700
2020	1.800	1.400	2.000	2.300	500	3.750
2021	2.250	1.700	2.400	2.300	800	4.200
2022	2.250	-	-	2.300	800	4.200
2023	2.250	-	-	2.300	800	5.000 ¹⁾
2024	2.250	-	-	2.300	800	6.000 ²⁾
2025	2.250	-	-	2.300	800	6.500 ³⁾

Sumber: Kementan (2015-2024); BPS (2025).

Keterangan: 1) HPP berlaku sejak April 2023; 2) HPP berlaku sejak Juni 2024; 3) HPP berlaku sejak Jan 2025

Lampiran 6. Harga Pokok Produksi Pupuk Audited Tertimbang tahun 2020-2025

NO	JENIS PUPUK	HPP (Rp/kg)				
		2020	2021	2022	2023	2024
1	UREA	5.299	5.451	5.559	6.007	6.056
2	SP-36 (Petrokimia Gresik)	5.766	6.475	9.074	-	-
3	ZA (Petrokimia Gresik)	3.225	4.274	5.518	-	-
4	NPK 15-15-15	6.248	6.575			
5	NPK 15-10-12		6.929	10.791	11.134	8.707
6	NPK Formula Khusus	7.591	7.262	11.341	13.740	12.108
7	PUPUK ORGANIK GRANUL	1.982	1.878	1.929		1.923
8	PUPUK ORGANIK Cair	-	65	67	-	-

Sumber: Direktorat Pupuk, Kementan 2025 (diolah)

Lampiran 7 Kebijakan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi, tahun 2020-2025

Jenis Pupuk	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Urea	1.800	2.250	2.250	2.250	2.250	2.250
NPK	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300
NPK Kakao	3.000	3.300	3.300	3.300	3.300	3.300
SP-36	2.000	2.400	2.400			
ZA	1.400	1.700	1.700			1.700
Organik	500	800	800		800	800

Lampiran 8. Realisasi Penyaluran Pupuk Bersubsidi 2020-2025

NO	TAHUN	Urea	NPK	NPK Kakao	SP-36	ZA	Organik	Jumlah
1	2020	3.921.178	2.581.603	10.449	531.437	762.834	622.613	8.430.114
2	2021	3.625.118	2.688.283	14.514	391.386	686.525	518.274	7.924.099
3	2022	3.888.517	2.885.075	10.733	163.467	220.439	233.889	7.402.120
4	2023	3.675.060	2.475.107	36.602	-	-	-	6.186.769
5	2024	3.710.220	3.542.863	43.316	-	-	47.087	7.343.487
6	2025 sd 16 Oktober	2.860.564	3.002.555	49.488	-	3.515	170.759	6.086.880

Lampiran 9. Asumsi dasar dalam simulasi dampak penurunan HET pupuk bersubsidi

Uraian	Nilai
Penggunaan pupuk Urea (kg/ha)	267
Penggunaan pupuk NPK (kg/ha)	262
Biaya usahatani padi (Rp/ha)	22.022.332
Produktivitas (kg/ha)	4.670
Pendapatan usahatani padi (Rp/ha)	3.304.783
Elastisitas permintaan Urea terhadap harga Urea	-0,9368
Elastisitas permintaan NPK terhadap harga NPK	-0,4759
Elastisitas produktivitas GKP terhadap penggunaan Urea	0,1260
Elastisitas produktivitas GKP terhadap penggunaan NPK	0,1014
Kontribusi biaya pupuk Urea (%)	3,25
Kontribusi biaya pupuk NPK (%)	3,22

Lampiran 10. Besaran HET pupuk bersubsidi setelah penurunan HET sebesar 20 persen

No.	Jenis Pupuk	HET saat ini (Rp/Kg)	HET turun 20% (Rp/Kg)
1	Urea	2.250	1.800
2	NPK	2.300	1.840
3	NPK Kakao	3.000	2.400
4	ZA	1.700	1.360
5	Organik	800	640

Lampiran 11. Simulasi penurunan HET pupuk bersubsidi 20% dan dampaknya

Uraian	Nilai	Δ (%)
HET Urea (Rp/kg)	1.800	-20
HET NPK (Rp/kg)	1.840	-20
Penggunaan Urea (kg/ha)	317	18,74
Penggunaan NPK (kg/ha)	287	9,52
Biaya usahatani (Rp/ha)	22.207.560	0,84
Produktivitas (kg/ha)	4.825	3,33
Pendapatan (Rp/ha)	3.961.558	19,87

Lampiran 12. Dampak makro penurunan HET pupuk bersubsidi terhadap komoditas padi

Uraian	Nilai Penambahan	Rumus
Peningkatan Produktivitas padi (kg/ha)	155,32	A
Luas Panen padi 2024 (ha)	10.056.546	B
Peningkatan Produksi padi (ton)	1.561.948	$C=A*B$
HPP GKP (Rp/kg)	6.500	D
Peningkatan nilai output padi (Rp T)	10,15	$E=C*D$
Realisasi Urea 2024	3.710.220	F
Realisasi NPK 2024	3.542.863	G
Asumsi alokasi pupuk untuk padi (%)	70	H
Peningkatan penggunaan pupuk Urea untuk padi (%)	18,74	I
Peningkatan penggunaan pupuk NPK untuk padi (%)	9,52	J
Tambahan alokasi Urea untuk Padi (ton)	3.083.762	$K=F*H*I$
Tambahan alokasi NPK untuk Padi (ton)	2.716.039	$L=G*H*J$
Penurunan HET Urea 20% (Rp/kg)	450	M
Penurunan HET NPK 20% (Rp/kg)	460	N
Tambahan Nilai Subsidi (Rp T)	2,64	$O=(K*M)+(L*N)$