

Revitalisasi Sistem Perbenihan Tanaman Pangan: Sebuah Pemikiran

Suyamto¹

Ringkasan

Revitalisasi perbenihan merupakan salah satu dari tujuh revitalisasi yang digunakan untuk mencapai empat target utama pembangunan pertanian 2010-2014 yang meliputi pencapaian swasembada dan swasembada berkelanjutan; peningkatan diversifikasi pangan; peningkatan nilai tambah, daya saing dan ekspor; serta peningkatan kesejahteraan petani. Upaya yang dilakukan untuk melakukan revitalisasi perbenihan dan perbibitan telah dicantumkan dalam Renstra Kementerian Pertanian 2010-2014, namun masih perlu penjabaran dan perumusan yang lebih operasional sehingga mampu mendorong industri perbenihan nasional untuk maju dan berdaya saing. Perbenihan harus dilihat sebagai suatu sistem yang terdiri dari paling tidak empat subsistem yang saling berhubungan mulai dari hulu hingga hilir, yaitu pengelolaan sumber daya genetik (SDG); perakitan dan pelepasan varietas unggul; produksi, distribusi/pemasaran dan pengendalian mutu benih; serta jaringan informasi perbenihan. Melakukan revitalisasi perbenihan berarti harus melakukan revitalisasi pada semua subsistem perbenihan tersebut. Pemikiran tentang revitalisasi pada masing-masing subsistem perbenihan disampaikan pada tulisan ini, dengan harapan dapat dijadikan masukan untuk perumusan upaya-upaya konkrit dalam melakukan revitalisasi perbenihan, utamanya tanaman pangan. Kebijakan-kebijakan di bidang perbenihan masih perlu diharmonisasi dan diarahkan untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya industri perbenihan nasional. Kebijakan bantuan langsung benih unggul (BLBU) yang sudah dilaksanakan selama empat tahun terakhir ini perlu dievaluasi efektivitasnya. BLBU perlu direvitalisasi agar mampu meningkatkan produktivitas dan pergiliran varietas melalui penggantian varietas, mampu meningkatkan indeks pertanaman melalui penggunaan varietas unggul umur genjah, mampu mendorong industri/penangkar benih setempat sehingga mandiri benih, tidak menjadikan petani bergantung pada bantuan benih, dan khusus untuk padi hibrida diutamakan benih yang diproduksi di dalam negeri. Reformasi dan revitalisasi juga harus dilakukan pada kelembagaan perbenihan nasional, utamanya Badan Benih Nasional (BBN) yang struktur, keanggotaan, tugas, dan perannya, yang saat ini tidak lagi sesuai.

Tidak dapat dipungkiri bahwa penggunaan benih bermutu dari varietas unggul merupakan pilar penting dalam peningkatan produktivitas tanaman pangan. Pengembangan sistem perbenihan tanaman pangan,

¹ Peneliti pada Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Jawa Timur

terutama padi, diawali pada tahun 1971 dengan dibentuknya kelembagaan perbenihan yang meliputi Badan Benih Nasional (BBN), Lembaga Pusat Penelitian Pertanian (LP3), Perum Sang Hyang Seri (SHS), dan Balai Pengawasan dan Sertifikasi Benih (BPSB). BBN bertugas merumuskan kebijakan perbenihan. LP3 merupakan lembaga penelitian yang bertugas melakukan penelitian perakitan varietas dan produksi benih penjenis (BS). SHS sebagai industri benih bertugas melakukan produksi benih sumber dan benih komersial bermutu serta mendistribusikan dan memasarkannya. BPSB bertugas mengawasi, membina, dan memberikan sertifikat/label benih bermutu.

Disadari telah terjadi perkembangan yang cukup pesat di bidang perbenihan tanaman pangan dibanding komoditas lain, namun masih terjadi permasalahan di lapangan, antara lain belum terpenuhinya semua prinsip enam tepat di bidang perbenihan, yaitu tepat varietas, tepat jumlah, tepat mutu, tepat lokasi, tepat waktu, dan tepat harga. Sistem jaringan informasi, komunikasi dan koordinasi antarpihak terkait dengan sistem perbenihan juga belum berjalan secara optimal.

Revitalisasi perbenihan dan perbibitan telah dicanangkan oleh pemerintah, namun konsep dan arah revitalisasi belum jelas dan belum dipahami oleh pihak yang terkait dengan sistem perbenihan nasional. Kebijakan dan regulasi yang terkait dengan sistem perbenihan dinilai masih parsial dan belum dilakukan secara holistik dan komprehensif. Sebenarnya, paling tidak telah ada dua dokumen yang telah disusun terkait dengan pemikiran tentang revitalisasi sistem perbenihan tanaman pangan, yaitu: (1) Strategi Umum Pembangunan Perbenihan Nasional (Departemen Pertanian 2004) dan (2) Arah dan Strategi Sistem Perbenihan Tanaman Nasional (Departemen Pertanian 2006). Di samping itu, terdapat beberapa pemikiran para pakar benih, di antaranya yang disampaikan oleh Sadjad (2008) tentang perlunya desentralisasi industri perbenihan guna memberdayakan potensi daerah sesuai dengan kondisi lingkungannya. Isi dan pemikiran dalam dokumen tersebut dapat diacu dalam melaksanakan revitalisasi sistem perbenihan tanaman pangan. Tulisan ini menyajikan suatu pemikiran tentang upaya dan arah revitalisasi sistem perbenihan, dengan harapan industri perbenihan tanaman pangan nasional menjadi makin maju dan berdaya saing. Pengalaman menunjukkan negara yang maju membangun pertaniannya antara lain didukung oleh perkembangan industri perbenihan yang makin maju dan berdaya saing.

Revitalisasi Sistem Perbenihan

Secara historis, peran varietas unggul bermutu telah terbukti mampu meningkatkan produksi pangan secara nyata pada era revolusi hijau tahun 1960-an. Keberhasilan meraih swasembada beras pada tahun 1984 dan tahun 2008 tidak dapat dipisahkan dari penggunaan benih bermutu varietas unggul

baru. Pergeseran dominasi varietas unggul padi IR64 oleh varietas Ciherang yang memiliki potensi hasil lebih tinggi dalam kurun waktu lima tahun terakhir merupakan kontribusi nyata peran varietas unggul bermutu dalam meningkatkan produksi padi hingga mencapai kembali swasembada pada tahun 2008 (Apriyantono *et al.* 2009). Oleh karena itu, industri perbenihan tanaman pangan nasional harus terus diperkuat untuk mencapai swasembada pangan berkelanjutan.

Dalam Renstra Kementerian Pertanian disebutkan upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk melakukan revitalisasi sistem perbenihan (Kementerian Pertanian 2010), yaitu:

1. menata kembali kelembagaan perbenihan/perbibitan nasional, mulai dari tingkat pusat sampai daerah;
2. melindungi, memelihara, dan memanfaatkan sumber daya genetik nasional untuk pengembangan varietas unggul;
3. mendorong sektor swasta untuk berpartisipasi dalam pengembangan benih/bibit;
4. memperkuat tenaga pemuliaan tanaman di berbagai strata/tingkat pendidikan;
5. membentuk penangkar-penangkar benih unggul di tingkat lapangan;
6. memperbanyak sumber bibit unggul, baik lokal maupun luar negeri; dan
7. penerapan undang-undang perbenihan/perbibitan.

Upaya revitalisasi perbenihan tersebut perlu dijabarkan secara konkrit dan operasional, didukung oleh kebijakan dan regulasi yang kondusif.

Berbicara tentang perbenihan tidak sekadar fisik benih yang siap ditanam, namun harus dipandang sebagai suatu sistem yang terdiri atas beberapa subsistem yang sinambung dari hulu hingga hilir. Subsistem tersebut paling tidak meliputi: (1) pengelolaan sumber daya genetik (SDG); (2) perakitan dan pelepasan varietas unggul; (3) produksi, distribusi/pemasaran dan pengendalian mutu benih; dan (4) jaringan informasi perbenihan. Tujuh upaya revitalisasi perbenihan dapat dikelompokkan ke dalam empat subsistem perbenihan tersebut. Oleh karena itu, pembahasan dan pemikiran tentang upaya revitalisasi sistem perbenihan nasional dalam tulisan ini juga akan dikelompokkan ke dalam empat subsistem.

1. Pengelolaan Sumber Daya Genetik

Sumber daya genetik (SDG) merupakan kekayaan yang tak terhingga nilainya. Sering orang menyebut Indonesia sebagai negara mega diversitas karena kekayaan SDG yang sangat banyak dan beragam, namun kekayaan tersebut belum terkelola dan dimanfaatkan secara optimal. Dengan memanfaatkan keragaman SDG dapat dirakit dan dikembangkan varietas unggul baru yang sesuai dengan keinginan untuk kemajuan dan kemakmuran masyarakat. Oleh

karena itu, pengelolaan SDG yang baik merupakan titik awal kemajuan dan keberhasilan pembangunan sistem perbenihan nasional. Sayangnya, masih banyak pihak, termasuk sebagian pengambil kebijakan yang belum menyadari pentingnya pengelolaan dan pemanfaatan SDG yang baik dan efisien. Hal ini terlihat dari sistem pengelolaan SDG yang belum baik, jumlah koleksi yang tidak terlalu banyak, keberadaannya terpecah-pecah, tidak memiliki bank gen nasional, koordinasi pengelolaan dan pemanfaatan SDG belum baik dan belum optimal. Penyebabnya antara lain terbatasnya anggaran, SDM yang memiliki kapasitas tinggi dalam pengelolaan SDG, sarana/prasarana yang memadai, kegiatan pengelolaan SDG dianggap belum prioritas, dan kurangnya perhatian pemerintah.

Pengelolaan SDG meliputi kegiatan: (1) eksplorasi dan koleksi, (2) rejuvinasi dan karakterisasi, (3) evaluasi, (4) konservasi dan (5) dokumentasi dan pertukaran informasi (Daradjat *et al.* 2008). Sumarno (2005) mengatakan bahwa sistem pengelolaan SDG nasional adalah seluruh kegiatan yang terkait dengan aspek SDG dan pemanfaatannya saling menunjang satu sama lain, dalam upaya mendapatkan varietas unggul dan pemanfaatannya dalam usaha pertanian komersial. Oleh karena itu, sistem pengelolaan SDG harus terpadu, dalam arti harus ada jaringan kerja sama, keterpaduan kegiatan antarsubsystem, ada koordinasi kegiatan, ada komunikasi, dan bersinergi antarsubsystem. Sutoro dan Zuraida (2007) menyebutkan bahwa keberhasilan pengelolaan SDG (kasus pada jagung) sangat terkait dengan kegiatan pemuliaan. Pengelolaan SDG akan berhasil apabila mampu menyediakan materi pemuliaan untuk menghasilkan varietas unggul sesuai dengan yang diinginkan. Sebaliknya, kegiatan pemuliaan akan efektif dan efisien apabila mampu memanfaatkan keberagaman SDG secara maksimal.

Melihat status pengelolaan SDG seperti saat ini dan mempertimbangkan begitu penting dan strategisnya peran SDG, maka diperlukan upaya serius untuk melakukan revitalisasi di bidang ini. Pemikiran yang dapat disampaikan antara lain: (1) pengelolaan SDG harus mampu meningkatkan keragaman plasma nutfah, baik melalui koleksi, eksplorasi, tukar menukar maupun introduksi; (2) perlu dibangun Bank Gen Nasional yang standar seperti yang dimiliki oleh negara-negara lain yang maju sistem perbenihannya; (3) pemerintah/pengambil kebijakan perlu memberi perhatian yang tinggi dan serius terhadap upaya pengelolaan dan pemanfaatan SDG, antara lain dengan meningkatkan sarana/prasarana, anggaran, kapasitas SDM, cara-cara pengelolaan yang baik, dan regulasi/kebijakan yang kondusif; dan (4) memberdayakan dan memfungsikan secara optimal kelembagaan yang telah ada, dalam hal ini Komisi Nasional Sumber Daya Genetik (KNSDG).

Tugas dan fungsi KNSDG yang dinilai kurang optimal harus diperkuat, antara lain dengan tugas-tugas: (1) memberikan masukan kebijakan kepada pemerintah (Menteri terkait) tentang pengelolaan dan pemanfaatan SDG, termasuk di bidang regulasinya; (2) mengkoordinasikan kegiatan pengelolaan

dan pemanfaatan, pengeluaran, dan pemasukan SDG; dan (3) melakukan sosialisasi (*public awareness*) pentingnya SDG kepada semua pihak, terutama Pemda, dan meningkatkan peran mereka dalam upaya pelestarian, pengelolaan, dan pemanfaatan SDG. Sumarno (2005) mengingatkan agar KNSDG ditingkatkan fungsinya dari fungsi yang sekarang hanya *advising* menjadi *administrating, policy making, coordinating system, board of trustee*, dan *national guardiance* SDG. Keanggotaan SDG sebaiknya terdiri atas tenaga-tenaga profesional yang tahu betul dan memiliki komitmen yang tinggi di bidang ini. Sudah barang tentu pemerintah harus mendukung dan memfasilitasi secara optimal agar tugas-tugas tersebut dapat dilaksanakan dengan maksimal.

2. Perakitan dan Pelepasan Varietas Unggul

Pengelolaan SDG yang baik akan memudahkan dan mengefektifkan kegiatan pemuliaan dalam menghasilkan varietas unggul baru. Sebaliknya, kegiatan pemuliaan tanaman akan sukses apabila mampu memanfaatkan keragaman genetik secara maksimal. Dengan kata lain, kegiatan pengelolaan SDG dan pemuliaan/perakitan varietas unggul harus terpadu dan sinambung. Hasil penelitian pemuliaan berupa varietas unggul baru nyata berkontribusi dalam pencapaian ketahanan pangan nasional melalui penanaman varietas unggul dan pengembangan industri benih nasional. Dengan adanya perubahan lingkungan strategis dan tantangan ke depan yang semakin berat, seperti perubahan iklim, alih fungsi, degradasi lahan, cekaman biotik dan abiotik yang makin berat, maka diperlukan upaya revitalisasi kegiatan pemuliaan tanaman agar lebih efektif dan berdayaguna.

Kegiatan pemuliaan yang saat ini cenderung berjalan secara egodisiplin dan ego-institusi harus direvitalisasi menjadi kegiatan yang terpadu, multidisiplin, dan lintas institusi. Program dengan pendekatan *integrated crop improvement* perlu dikembangkan agar terbangun kegiatan multidisiplin. Jaringan kerja sama antar lembaga penelitian perlu pula diperkuat, antara lain melalui “konsorsium penelitian dan pengembangan”. Menyadari bahwa Indonesia sangat luas dengan beragam agroekosistem, dan adanya fenomena interaksi genetik x lingkungan x manajemen, maka perakitan varietas yang selama ini cenderung memiliki spektrum luas dan berlaku umum sudah saatnya diarahkan kepada perakitan varietas unggul spesifik lokasi/musim.

Sumarno (2007) juga menyampaikan pemikiran perlunya Revitalisasi Program Pemuliaan Tanaman Nasional (RPPTN) yang terdiri dari tujuh strategi, yaitu: (1) menyusun konsorsia program pemuliaan tanaman terpadu yang melibatkan peneliti lintas disiplin, (2) menghentikan program yang duplikatif, (3) bioteknologi dipandang sebagai salah satu alternatif teknik yang tidak berdiri sendiri, (4) pengelolaan SDM menyatu dengan program pemuliaan, (5) menyusun kesepakatan nasional dalam program pemuliaan dan memilih komoditas prioritas, (6) menugasi dan membagi habis program pemuliaan masing-masing lembaga penelitian dan perguruan tinggi, dan (7) membentuk

Dewan Pengawas dan Penasehat Program Pemuliaan Tanaman Nasional (DP4TN).

Revitalisasi kegiatan pemuliaan juga harus dilakukan pada aspek SDM-nya. Tenaga pemulia di Indonesia secara kuantitas dan kualitas masih terbatas. Sebagai contoh, jumlah pemulia padi hibrida di Indonesia mungkin tidak lebih dari 10 orang, namun di China lebih dari 1.000 orang. Tenaga pemulia muda, baik di lembaga penelitian pemerintah, swasta, BUMN, perguruan tinggi perlu ditingkatkan jumlah dan kualitasnya. Program tugas belajar dan pelatihan harus diperkuat dan diprogramkan secara khusus oleh pemerintah. Para pemulia tanaman di daerah perlu didorong untuk menghasilkan varietas unggul spesifik lokasi. Demikian juga perusahaan benih swasta nasional, perlu didorong untuk memperkuat program pemuliaannya.

Sebelum diedarkan dan diperdagangkan, varietas unggul hasil penelitian tersebut terlebih dulu harus dilepas oleh pemerintah sesuai dengan amanat Undang-Undang No 12 Tahun 1992. Tatacara pelepasan varietas unggul diatur dalam Permentan No 37 Tahun 2006 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas, yang merupakan perbaikan dan penyempurnaan dari Permentan sebelumnya. Selama UU No 12 Tahun 1992 tidak diubah, maka pelepasan varietas unggul masih harus dilakukan oleh pemerintah. Namun masih terdapat peluang untuk melakukan revitalisasi di bidang pelepasan varietas, antara lain: (1) mempermudah dan menyederhanakan aturan pelepasan varietas namun harus tetap dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, (2) tim penilai dan pelepas varietas yang selama ini hanya ada di pusat perlu pula dibentuk di tingkat propinsi, namun untuk sementara masih dapat disupervisi oleh tim pusat, dan (3) aturan pelepasan varietas dan perlindungan varietas yang saat ini masih terpisah, perlu disinkronkan dan diharmoniskan. Dalam jangka menengah-panjang, pemerintah seyogianya tidak perlu lagi terlibat langsung dalam pelepasan varietas unggul. Setiap lembaga pemuliaan, termasuk swasta, diberikan suatu akreditasi agar mereka dapat melepas sendiri varietas unggul hasil pemuliaannya. Tanggungjawab kualitas varietas yang dilepas dan penerimaannya oleh masyarakat menjadi tanggung jawab penuh yang memiliki varietas tersebut. Pemerintah lebih berperan sebagai pembina dan pengawas. Bila demikian, maka UU No 12 Tahun 1992 tersebut perlu direvisi/disesuaikan atau dicabut.

3. Produksi, Distribusi/Pemasaran, dan Pengendalian Mutu Benih

Untuk memperkuat dan mengembangkan industri benih tanaman pangan yang berdaya saing, maka pemerintah perlu memfasilitasi dan mendorong tumbuhnya industri benih oleh pengusaha nasional. Fasilitasi dapat berupa bantuan tenaga ahli, modal, sarana/prasarana perbenihan, dan kebijakan/regulasi yang kondusif. Kegiatan pemuliaan semestinya sejak awal sudah berkerjasama dengan produsen benih untuk menetapkan tujuan dan target kegiatan pemuliaan melalui program pemuliaan partisipatif.

Dalam sistem produksi benih tanaman pangan saat ini dianut alur benih yang sinambung dari hulu ke hilir, dimulai dari benih penjenis (BS) kemudian diturunkan menjadi kelas benih dibawahnya, berturut-turut menjadi benih dasar (FS), benih pokok (SS), dan benih sebar (ES). BS diproduksi oleh pemulia di lembaga penelitian yang melepas varietas, sementara FS, SS, dan ES diproduksi oleh Balai Benih, produsen/penangkar benih swasta, BUMN maupun perorangan. Namun kenyataan di lapangan, alur benih tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya dan putus di tengah jalan. Itulah sebabnya BS seringkali harus diproduksi dalam jumlah yang sangat banyak karena tidak semua BS sampai ke kelas ES. Perencanaan yang kurang baik, kurangnya komunikasi dan koordinasi, dan kurangnya komitmen masing-masing pihak yang terkait menjadi penyebab tidak berjalannya alur benih tersebut. Apabila alur benih berjalan dengan baik, diharapkan akan diperoleh ES dalam jumlah banyak. Alur benih tanaman pangan hingga saat ini dinilai masih valid untuk diterapkan. Oleh karena itu, sangat diperlukan revitalisasi pihak-pihak yang terkait dengan produksi masing-masing kelas benih.

Akhir-akhir ini petani padi, terutama di Jawa, cenderung menggunakan benih kelas SS daripada ES, dengan alasan hasil dan kualitas lebih tinggi, lebih seragam, dan lebih tahan hama/penyakit. Alasan tersebut sebenarnya kurang dapat dipertanggungjawabkan mengingat secara potensi genetik keempat kelas benih tersebut sama karena varietasnya sama. Hal yang membedakan adalah kandungan kotoran benih, persentase biji tanaman lain, dan campuran varietas lain, dan bedanya pun sangat sedikit, 0,1-0,2%. Pada tahun 2009, Sri Wahyuni dari Balai Besar Penelitian Tanaman Padi melakukan penelitian pengaruh kelas benih padi (BS,FS,SS,dan ES) dari lima varietas unggul (Ciherang, Mekongga, IR64, Cigeulis, Situ Bagendit) terhadap hasil padi di tiga lokasi, dan ternyata hasilnya tidak berbeda (komunikasi pribadi). Oleh karena itu, diperlukan sosialisasi tentang makna dan maksud memproduksi kelas benih yang berbeda tersebut.

Kebijakan operasional produksi benih tanaman pangan ke depan seyogianya diarahkan kepada: (1) mendekatkan lokasi industri benih dengan pengguna/sentra produksi, dan menghindari transportasi benih jarak jauh; (2) mengembangkan industri benih di daerah/desentralisasi industri benih; (3) memperkuat industri benih berbasis manajemen mutu; (4) melakukan revitalisasi dan meningkatkan koordinasi antarprodusen benih dan antara produsen dengan pengguna benih; (5) meningkatkan peran swasta, BUMN, dan BUMD dalam industri benih nasional. Dengan makin berkembangnya varietas unggul spesifik lokasi maka pengembangan industri benih akan lebih efektif dan efisien apabila dilakukan di lokasi tersebut. Model pengembangan benih berbasis komunitas (*community seed bank*) dapat digunakan dalam membangun industri benih di lokasi yang spesifik.

Pengendalian mutu benih saat ini dilakukan oleh BPSB yang berada di masing-masing propinsi. BPSB harus dapat berperan dalam membina,

memberdayakan, dan mendorong tumbuhnya industri benih di daerah dalam upaya pengembangan benih bermutu dari varietas unggul spesifik lokasi. Pengendalian mutu benih atas dasar manajemen mutu telah dilakukan, namun perkembangannya sangat lambat. Hingga saat ini baru beberapa perusahaan swasta besar yang telah mendapat akreditasi untuk dapat mengendalikan mutu benihnya sendiri. Ke depan, proses akreditasi produsen benih harus lebih dipercepat. Saat ini Balai Besar Penelitian Tanaman Padi, Balai Penelitian Tanaman Kacang-kacangan dan Umbi-umbian, serta Balai Penelitian Tanaman Serealia, Badan Litbang Pertanian, telah mendapatkan akreditasi/ISO 9001-2008 dalam memproduksi benih penjenis (BS) tanaman pangan.

Regulasi yang mengatur sistem produksi, sertifikasi, dan peredaran benih bina adalah Permentan No. 39 Tahun 2006. Regulasi tersebut tentu perlu terus dievaluasi dan disempurnakan sehingga kondusif bagi pengembangan industri benih nasional yang maju dan berdaya saing.

4. Jaringan Informasi Perbenihan

Permasalahan perbenihan yang masih sering muncul tidak terlepas dari lemahnya jaringan informasi, komunikasi, dan koordinasi pihak-pihak yang terkait dengan sistem perbenihan. Kelemahan tersebut terjadi pada subsistem pengelolaan SDG, perakitan dan pelepasan varietas unggul maupun pada produksi, distribusi/pemasaran dan pengendalian mutu benih. Lemahnya jaringan informasi dan koordinasi menyebabkan kurang optimalnya pengelolaan dan pemanfaatan SDG, masih banyaknya kegiatan pemuliaan yang diulang-ulang, dan duplikasi/tumpang tindih, putusnya alur benih, lambatnya adopsi varietas unggul baru, dan kurang sinkronnya antara penyediaan dan kebutuhan benih.

Atas dasar permasalahan tersebut, maka pengembangan teknologi informasi (TI) perbenihan sangat mendesak untuk diperkuat. Pengembangan varietas dan produksi benih berbasis wilayah spesifik akan mempermudah dan mempercepat pengembangan TI perbenihan karena cakupannya tidak terlalu luas. Pembangunan sistem informasi perbenihan berbasis website, media cetak dan elektronik, publikasi, promosi dan penyuluhan merupakan cara-cara yang tepat untuk dilakukan. Di samping itu, sudah saatnya dibangun "Konsorsium Industri Benih Tanaman Pangan Nasional", yang digerakkan oleh para pelaku perbenihan yang didukung dan difasilitasi oleh pemerintah.

Revitalisasi Kebijakan Bantuan Benih

Selama empat tahun terakhir ini pemerintah melalui Kementerian Pertanian mengambil kebijakan subsidi dan bantuan benih tanaman pangan (padi, jagung, kedelai) kepada petani, yang kemudian dikenal dengan bantuan

langsung benih unggul (BLBU). BLBU dikaitkan dengan program peningkatan produksi pangan nasional melalui kegiatan Sekolah Lapangan Pengelolaan Tanaman Terpadu (SL-PTT) padi, jagung, dan kedelai. Kebijakan BLBU dimaksudkan untuk membantu petani dalam meningkatkan produktivitas tanaman pangan. Hal ini dilandasi oleh hasil penelitian dan kenyataan bahwa penggantian varietas saja secara tepat mampu meningkatkan produktivitas tanaman pangan. Belum ada evaluasi secara komprehensif tentang manfaat dan kontribusi BLBU terhadap peningkatan produktivitas dan produksi, namun jumlah BLBU makin meningkat dari tahun ke tahun. Permasalahan yang sering terdengar dan muncul di lapangan antara lain keterlambatan BLBU diterima petani; kualitas benih kurang baik terutama padi hibrida; varietas BLBU tidak sesuai dengan permintaan petani; BLBU menjadi pesaing sehingga banyak keluhan dari para penangkar benih setempat; BLBU padi hibrida belum sesuai dengan harapan petani, baik dari aspek kualitas benih, produktivitas, kualitas beras, harga maupun ketahanan terhadap hama/penyakit.

Oleh karena itu, maksud baik pemerintah memberikan BLBU kepada petani harus ditingkatkan efektivitasnya melalui langkah-langkah revitalisasi BLBU sebagai berikut:

1. BLBU harus mampu meningkatkan produktivitas tanaman melalui penggantian varietas dari potensi produktivitas rendah lokal ke tinggi, dari kurang toleran terhadap cekaman biotik dan abiotik ke yang lebih toleran, dari penggunaan kualitas benih rendah ke yang lebih tinggi, dan mampu mendorong pergiliran varietas.
2. BLBU harus mampu meningkatkan indeks pertanaman (IP) melalui penggantian varietas umur dalam ke genjah produktivitas tinggi dan introduksi varietas umur genjah toleran kering pada lahan tadah hujan atau lahan berpengairan terbatas.
3. BLBU harus mampu mendorong dan memajukan industri benih/penangkar benih setempat sehingga masing-masing daerah akan mandiri benih varietas yang diinginkan, dan BLBU tidak boleh sebagai proyek rutin dan tidak boleh menjadikan petani bergantung pada bantuan pemerintah.
4. Khusus untuk padi hibrida, dalam rangka mendorong dan mempercepat pengembangan industri benih nasional, maka kebijakan BLBU harus secara bertahap dan diarahkan untuk benih-benih yang diproduksi di dalam negeri, dan walaupun masih harus impor diarahkan kepada impor tetuanya yang kemudian benih F1-nya diproduksi di dalam negeri.

Reformasi dan Revitalisasi Kelembagaan Perbenihan

Induk kelembagaan perbenihan nasional hingga saat ini adalah Badan Benih Nasional (BBN) yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1971, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri

Pertanian. BBN bertugas membantu Menteri Pertanian dalam merencanakan dan merumuskan kebijakan di bidang perbenihan. Untuk melaksanakan tugas tersebut, BBN mempunyai fungsi: (1) merencanakan dan merumuskan peraturan untuk membina produksi dan pemasaran benih; (2) mengajukan pertimbangan kepada Menteri tentang persetujuan, pelepasan, atau penarikan varietas; dan (3) melakukan pengawasan produksi dan pemasaran benih. Terkait dengan tugas dan fungsi tersebut, BBN dilengkapi dengan Sekretariat, Tim Penilai dan Pelepas Varietas, serta Tim Pembinaan, Pengawasan dan Sertifikasi. Keanggotaan BBN berasal dari berbagai Departemen, Badan, Bank, swasta/BUMN, dan sebagainya. Hingga saat ini keanggotaan BBN telah mengalami perubahan beberapa kali, dan yang terakhir adalah berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian No. 1011 Tahun 2008. Pimpinan BBN masih dirangkap oleh para Direktur Jenderal, dengan anggota kebanyakan juga dari unsur pemerintah. Diskusi tentang kelembagaan dan tugas BBN sudah dilakukan beberapa kali dan pemikiran yang menonjol adalah perlunya reformasi sehingga BBN bersifat independen (tidak dirangkap oleh Dirjen) dan terdiri atas anggota-anggota yang profesional. Namun pemikiran tersebut belum diwujudkan dalam bentuk kebijakan.

Dengan pemisahan subsektor kehutanan dan perikanan dari Departemen Pertanian pada saat itu dan menjadi Departemen tersendiri, kemudian adanya perubahan organisasi di dalam Departemen Pertanian pada tahun 1995 dengan terbentuknya Direktorat Perbenihan di semua Direktorat Jenderal Komoditas, maka tugas dan fungsi BBN dinilai tidak sesuai lagi. Hal ini disebabkan karena tugas dan fungsi Direktorat Perbenihan antara lain adalah perumusan kebijakan dan penyiapan standar, norma, kriteria dan prosedur di bidang perbenihan, yang juga merupakan tugas BBN, sehingga terjadi duplikasi. Praktis yang masih berjalan di BBN hingga saat ini adalah Tim Penilai dan Pelepas Varietas. Oleh karena itu, diperlukan reformasi kelembagaan perbenihan nasional sehingga mampu mendorong industri benih nasional yang semakin berkembang, maju, dan berdaya saing.

Sebuah pemikiran tentang prinsip utama reformasi dan revitalisasi kelembagaan perbenihan yang dapat disampaikan pada tulisan ini adalah:

1. Membentuk Komisi Perbenihan Nasional (KPN) di tingkat Kementerian sebagai pengganti BBN, dengan tugas utama merumuskan kebijakan perbenihan nasional. KPN berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri, merupakan lembaga nonstruktural yang difasilitasi oleh pemerintah, bersifat independen yang anggota-anggotanya terdiri dari tenaga-tenaga profesional, pelaku industri benih, asosiasi profesi, LSM, dan perwakilan pengguna atau petani.
2. Melakukan revitalisasi Komisi Nasional Sumber Daya Genetik (KNSDG) dengan tugas dan fungsi yang ditingkatkan seperti yang telah diuraikan di depan, sehingga pengelolaan dan pemanfaatan SDG dapat berjalan secara optimal.

3. Membentuk Komisi Penilaian, Pelepasan, dan Perlindungan Varietas Tanaman (KP3VT) di tingkat Kementerian dengan tugas utama melakukan penilaian, pelepasan, dan perlindungan varietas tanaman. KP3VT berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri, merupakan lembaga nonstruktural yang difasilitasi oleh pemerintah, bersifat independen yang anggota-anggotanya terdiri dari tenaga-tenaga profesional, asosiasi profesi, dan wakil pengguna atau petani. Pelepasan dan perlindungan varietas yang selama ini dilakukan oleh lembaga/tim yang terpisah, ke depan perlu disatukan. KP3VT juga perlu mendorong pengembangan varietas unggul spesifik lokasi dan bila perlu membentuk lembaga KP3VT di daerah/propinsi.
4. Pembagian tugas yang jelas dan terkoordinasi antara peran pemerintah dan swasta dalam pengembangan sistem perbenihan. Ke depan, pemerintah lebih fokus menangani kegiatan sistem perbenihan di bagian hulu seperti pengelolaan SDG dan perakitan varietas, sementara peran swasta/penangkar benih di bagian hilir, yaitu produksi dan distribusi/pemasaran benih. Balai-balai benih yang ada perlu direvitalisasi dan diarahkan untuk memproduksi benih sumber saja, sementara swasta/penangkar benih lebih fokus pada produksi dan pemasaran benih komersial.
5. Melimpahkan secara penuh urusan pembinaan, ketersediaan, peredaran, sertifikasi, dan pengawasan benih bina kepada direktorat komoditas terkait dan pemerintah propinsi serta kabupaten/kota sesuai kewenangannya.
6. Ke depan sangat diperlukan harmonisasi peraturan-peraturan di bidang perbenihan, mulai dari UU No 12 Tahun 1992 berikut PP-nya hingga keputusan-keputusan di bawahnya, sehingga tidak saling kontradiktif, tidak tumpah tindih, lebih konsisten dan jelas, sehingga mampu mendorong pengembangan industri benih nasional yang lebih maju dan berdaya saing.

Kesimpulan dan Saran Kebijakan

1. Revitalisasi perbenihan dan perbibitan merupakan salah satu strategi dari tujuh revitalisasi yang telah dicanangkan pemerintah untuk mencapai empat target pembangunan pertanian 2010-2014, namun penjabaran dan langkah-langkah operasionalnya belum dirumuskan secara jelas sehingga belum dipahami oleh pihak-pihak yang terkait dengan sistem perbenihan nasional dan masyarakat luas.
2. Perbenihan harus dipandang sebagai suatu sistem yang terdiri dari paling tidak empat subsistem yang saling terkait dari hulu hingga ke hilir, meliputi: pengelolaan SDG; perakitan dan pelepasan varietas unggul; produksi, distribusi/pemasaran dan pengendalian mutu benih; serta jaringan informasi perbenihan.

3. Untuk membangun industri perbenihan tanaman pangan yang lebih maju dan berdaya saing diperlukan upaya revitalisasi masing-masing subsistem perbenihan. Sebuah pemikiran yang perlu didiskusikan lebih lanjut telah disampaikan dalam tulisan ini.
4. Kebijakan bantuan langsung benih unggul (BLBU) tanaman pangan yang dilaksanakan selama empat tahun terakhir ini perlu dievaluasi efektivitas dan manfaatnya dalam meningkatkan produksi pangan. Revitalisasi yang dapat disarankan antara lain agar BLBU diarahkan untuk mampu meningkatkan produktivitas melalui penggantian varietas unggul, mendorong pergiliran varietas, meningkatkan IP, mendorong industri benih setempat hingga mencapai mandiri benih, tidak menyebabkan petani menjadi bergantung pada bantuan benih, dan khusus padi hibrida diutamakan produksi dalam negeri (bukan impor).
5. Di samping revitalisasi pada masing-masing subsistem perbenihan, reformasi dan revitalisasi juga harus dilakukan pada kelembagaan perbenihan nasional, utamanya BBN dan kelembagaan terkait lainnya, serta melakukan harmonisasi segala peraturan perundang-undangan di bidang perbenihan sehingga kondusif bagi pengembangan industri benih nasional.
6. Pelaksanaan revitalisasi sistem perbenihan nasional disarankan oleh suatu tim terpadu dan independen dengan melibatkan para pelaku dan pakar perbenihan untuk merumuskan langkah-langkah operasionalnya.

Pustaka

- Apriyantono, A., S.M. Irianto, Suyamto, I. Las, T. Sudaryanto, dan T. Alihamsyah. 2009. Meraih kembali swasembada beras. Departemen Pertanian.
- Daradjat, A.A., S. Silitonga, dan Nafisah. 2008. Ketersediaan plasma nutfah untuk perbaikan varietas padi. p. 1-28. *Dalam* A.A. Daradjat *et al.* (Eds.). Padi: Inovasi Teknologi Produksi. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Departemen Pertanian. 2004. Strategi umum pembangunan perbenihan nasional.
- Departemen Pertanian. 2006. Arah dan strategi sistem perbenihan tanaman nasional.
- Kementerian Pertanian. 2010. Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014.

- Sadjad, S. 2008. Melalui industri unit desa menuju desa industri berbasis pertanian industri dengan fokus desentralisasi perbenihan. Makalah seminar (tidak dipublikasikan).
- Sumarno. 2005. Pengelolaan plasma nutfah terpadu. Makalah pada Lokakarya Pengelolaan Plasma Nutfah. Bogor, 5-6 Desember 2005. (tidak dipublikasikan).
- Sumarno. 2007. Pemuliaan tanaman dan optimalisasi pemanfaatan sumber daya genetik. Makalah KIPNAS-IX. Jakarta, 27 Oktober 2007. (tidak dipublikasikan).
- Sutoro dan N. Zuraida. 2007. Pengelolaan plasma nutfah jagung. p. 29-41. *Dalam Sumarno et al. (Eds.). Jagung: teknik produksi dan pengembangan.* Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanaman Pangan. Bogor.