

KAJIAN KELEMBAGAAN PERBENIHAN MENDUKUNG PENGEMBANGAN AGRIBISNIS TANAMAN PANGAN

(Kasus pada Agribisnis Tanaman Pangan di Kabupaten Merauke, Papua)

Rachmat Hendayana ¹⁾ dan Janes B Alfons ²⁾

¹⁾Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian Bogor

²⁾Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Maluku

MILIK PERPUSTAKAAN
BPTP MALUKU

ABSTRAK

Makalah bertujuan membahas aspek kelembagaan perbenihan dalam mendukung pengembangan agribisnis tanaman pangan. Penelitian dilakukan di Kabupaten Merauke, Papua tahun 2004. Pengumpulan data dilakukan melalui pendekatan *Participatory Rural Appraisal (PRA)* menggunakan metode *Focus Group Discussion (FGD)* dan wawancara mendalam, melibatkan anggota kelompok tani, penangkar benih dan informan kunci. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif dan kuantitatif, hasilnya menunjukkan: (a) perbenihan memiliki peran strategis dalam mendukung pengembangan agribisnis; (b) kelembagaan dalam perbenihan berfungsi mengorganisasikan pembentukan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan perbenihan; (c) kinerja kelembagaan perbenihan dipengaruhi selain oleh faktor internal (manajemen dan organisasi) juga dipengaruhi faktor eksternal antara lain dukungan kebijakan pemerintah setempat; (d) untuk mendorong kinerja kelembagaan perbenihan dalam mendukung agribisnis tanaman pangan, diperlukan strategi pembinaan yang lebih efektif yang berbasis kinerja dan berkesinambungan. Disamping itu juga diperlukan upaya membangun jaringan kerjasama perbenihan secara horizontal maupun vertikal dengan lembaga agribisnis lain, antara lain lembaga pemodalan, penangkar benih, dan lembaga pemasaran.

Kata Kunci: Perbenihan, Kelembagaan, Kinerja, Agribisnis, Tanaman Pangan, Merauke, Papua

PENDAHULUAN

Keberhasilan agribisnis tanaman pangan pada dasarnya merupakan refleksi dari kinerja berbagai sub-sistem di dalam sistem agribisnis itu sendiri. Salah satunya adalah tersedianya dukungan perbenihan sebagai salah satu unsur masukan dalam usahatani. Perbenihan memiliki peran strategis dalam mendukung keberhasilan usaha pertanian. Menurut Sadjad (1993), benih tidak hanya berfungsi sebagai struktural sebagai bakal biji yang dibuahi atau sekedar fungsional sebagai biji lumbuan yang digunakan manusia untuk tujuan pertanaman. Akan tetapi benih harus juga mampu berperan sebagai sarana produksi untuk mengemban misi agronomi. Keberhasilan penyediaan benih dalam jumlah yang cukup dengan memenuhi kualitas standar tidak hanya ditentukan faktor teknis agronomis. Peran kelembagaan baik formal (bentukan pemerintah atau swasta) maupun informal (kelompok tani, penangkar benih) dalam perbenihan dapat menjadi determinan di dalam penyediaan benih.

Kelembagaan dicirikan oleh adanya batas *jurisdiksi*, *property right* dan aturan *representasi* (Pakpahan, 1989). Menurut Kasryno (1984), Horton dan Hunt (1984) serta Gillin dan Gillin (1964) kelembagaan didefinisikan sebagai suatu sistem norma atau suatu perangkat aturan yang mengatur atau mengikat dan dipatuhi masyarakat untuk mencapai tujuan atau kegiatan yang dianggap penting oleh masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu implementasinya secara empiris perlu memperhatikan adanya sistem nilai, prosedur hubungan sesama anggota masyarakat serta bentuk hubungan sesama anggota masyarakat tersebut.

Kelembagaan muncul sebagai upaya untuk memecahkan masalah, karena itu menurut Gunawan *et al.* (1989) kelembagaan berkembang sesuai dengan semakin kompleksnya masalah yang dihadapi masyarakat. Mungkin secara evolusi tumbuh dari masyarakat (kelembagaan informal) atau mungkin pula sengaja dibentuk (kelembagaan formal).

Dalam hubungan dengan kelembagaan dalam perbenihan ini di lapangan ditemui ada kelembagaan formal yaitu bentukan pemerintah dan kelembagaan non formal. Kelembagaan formal yang terkait dengan perbenihan berwujud sebagai institusi antara lain Badan Litbang Pertanian sebagai inisiator dan inspirator penciptaan benih, yang ditindaklanjuti oleh Balai Benih Induk (BBI), Balai Benih Utama (BBU), Balai Benih Pembantu (BBP), Balai Pengawasan dan Sertifikasi Benih (BPSB), dll. Sedangkan kelembagaan non formal antara lain kegiatan pengadaan benih yang dilakukan oleh kelompok tani atau penangkar benih di bawah binaan Dinas Teknis terkait.

Pertanyaannya adalah sejauhmana peran kelembagaan perbenihan mampu mendukung pengembangan agribisnis tanaman pangan, dalam jumlah dan mutu yang memenuhi persyaratan kualitas, serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja kelembagaan perbenihan tersebut dan bagaimana strategi peningkatan kinerjanya agar peran kelembagaan perbenihan tersebut lebih baik lagi?

Sehubungan dengan permasalahan tersebut, makalah ini bertujuan membahas perbenihan dengan fokus pada aspek kelembagaan perbenihan tanaman pangan dalam hubungan dengan dukungannya

terhadap pengembangan agribisnis tanaman pangan, kasus pada agribisnis tanaman pangan di kabupaten Merauke sebagai salah satu wilayah kabupaten yang menjadi sentra produksi pangan khususnya padi di provinsi Papua. Pembenihan tanaman pangan dalam makalah ini dibatasi untuk komoditas padi, jagung dan kedelai. Hasil pembahasan akan bermanfaat sebagai masukan bagi aparat Pemerintah Daerah setempat dalam mendukung kebijakan pengembangan perbenihan tanaman pangan ke depan.

METODE PENGKAJIAN

Makalah dikembangkan dari sebagian hasil pengkajian kelembagaan perbenihan di Kabupaten Merauke, Provinsi Papua tahun 2004. Kabupaten Merauke dikenal memiliki potensi pengembangan tanaman pangan yang relatif luas di Papua, sehingga ketersediaan benih tanaman pangan menjadi faktor urgen yang sering menjadi tantangan. Pengumpulan data dilakukan melalui Pemahaman Pedesaan secara Partisipatif (*Participatory Rural Appraisal = PRA*) menggunakan metode diskusi kelompok (*Focus Group Discussion = FGD*) dan wawancara mendalam dengan anggota kelompok tani, penangkar benih dan informan kunci.

Data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif dan kuantitatif menggunakan parameter statistik seperti nilai rata-rata, persentase, nilai maksimum dan nilai minimum. Bahasan kualitatif ditujukan untuk memberikan penjelasan terhadap beberapa fenomena hasil temuan di lapangan. Interpretasi kuantitatif dilakukan didasarkan atas aspek-aspek kuantitatif yang ada.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Potensi Pengembangan Agribisnis Tanaman Pangan

Kabupaten Merauke di Provinsi Papua merupakan wilayah paling Selatan di Indonesia, berbatasan langsung dengan Papua Nugini. Luas wilayahnya mencapai 45.011 km², dengan letak geografis 30°45' – 10°43' Lintang Selatan dan 137°30' – 140°01' Bujur Timur. Berdasarkan agroekosistem dan agroklimatnya, wilayah kabupaten Merauke memiliki potensi pengembangan tanaman pangan dan sayuran seluas hampir 100 ribu hektar. Potensi lahan paling luas adalah untuk pengembangan tanaman padi (23,56 %), diikuti kedelai, jagung dan kacang tanah (Tabel 1).

Potensi pengembangan tanaman pangan yang relatif luas tersebut belum dimanfaatkan optimal. Dari data pada Tabel 2 diketahui, potensi lahan untuk pengembangan padi baru dimanfaatkan sekitar 17 ribu hektar atau sekitar 73 %. Demikian juga jagung dan kedelai tingkat pemanfaatannya masing-masing baru 231 hektar dan 495 hektar atau baru sekitar 1,7 % dan 3 % dari potensi. Kondisi tersebut mencerminkan bahwa pengembangan komoditas tersebut di Merauke masih terbuka luas.

Tabel 1. Potensi Pengembangan Tanaman Pangan di Kabupaten Merauke

No	Komoditas	Potensi Lahan (ha)	Proporsi (%)
1	Padi	23.357	23,56
2	Kedelai	16.500	16,64
3	Jagung	13.500	13,61
4	Kacang Tanah	5.800	5,85
5	Kacang Hijau	13.500	13,61
6	Ubi Jalar	11.500	11,60
7	Ubi Kayu	11.500	11,60
8	Sayuran	3.500	3,53
	Total	99.157	100

Sumber: Dinas Pertanian dan Hortikultura Kab. Merauke, 2004

Salah satu kendala pengembangan komoditas tanaman pangan tersebut adalah relatif terbatasnya penyediaan benih, baik dari segi jumlah maupun mutunya. Kebutuhan benih berbanding lurus dengan jumlah areal tanam, artinya semakin luas areal tanam semakin banyak juga jumlah benih yang diperlukan.

Jika dalam satu hektar pertanaman menggunakan benih sekitar 40 kg benih padi dan 60 kg untuk jagung dan kedelai, maka hal itu berarti pada tahun 2004 kabupaten Merauke menggunakan benih sekitar 679,84 ton padi, 13,86 ton jagung dan 29,7 ton kedelai. Sementara itu penyediaan benih oleh Dinas Pertanian dan Hortikultura melalui kegiatan pembangunan sifatnya hanya sebagai stimulus saja karena baru mendukung kebutuhan benih sekitar 24 % dari kebutuhan seluruh benih padi yang mencapai 679,84 ton. Di lain pihak, benih yang dihasilkan petani penangkar benih secara swadaya (mandiri) juga masih terbatas.

Tabel 2. Luas Areal Tanam Padi, Jagung dan Kedelai di Kabupaten Merauke, 2004

No	Distrik	Padi (Ha)	Jagung (Ha)	Kedelai (Ha)
1	Kimaam	22	-	2
2	Okaba	25	-	2
3	Kurik	6.932	15	35
4	Merauke	438	10	10
5	Semangga	2.468	5	10
6	Tanah Miring	6.353	5	15
7	Jagebob	425	150	225
8	Sota	-	10	20
9	Muting	256	15	55
10	Elikobel	32	15	55
11	Ulinin	45	6	66
Jumlah		16.996	231	495

Sumber : Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Merauke, 2004

Relatif terbatasnya penyediaan benih unggul tersebut menyebabkan banyak petani yang menggunakan benih asalan, tidak jelas sumbernya atau bahkan benih hasil dari usahataniya sendiri secara turun temurun. Dampak dari kondisi seperti itu dapat berpengaruh negatif terhadap upaya pencapaian produktivitas usahatani. Dalam kerangka itulah diperlukan dukungan kelembagaan penyedia benih yang handal.

Kelembagaan perbenihan yang diperlukan adalah kelembagaan yang aspiratif, mampu mengakomodasi kebutuhan petani terhadap benih dengan kualitas benih yang baik, serta jumlahnya memadai. Paling tidak jika kelembagaan benih yang ada belum mampu memproduksi sendiri, tetapi dapat memfasilitasi kebutuhan benih petani.

Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian Mutu Benih

Keberhasilan produksi padi dan palawija sangat ditentukan oleh mutu benih yang digunakan, karena itu pengawasan mutu benih merupakan kegiatan penting. Pengawasan mutu benih dilakukan secara bertahap sesuai dengan urutan kegiatan atau proses produksi benih itu sendiri. Pengawasan benih di hulu telah dilakukan semenjak benih dalam bentuk galur harapan (GH), di bawah wewenang lembaga/institusi produsen benih. Dalam hal ini pihak yang mengawasi adalah Badan Litbang Deptan, Perguruan Tinggi, Batan atau pihak Swasta.

Kegiatan pembinaan, pengawasan dan pengendalian mutu benih merupakan bagian penting dalam manajemen perbenihan. Produsen benih dibina sedemikian rupa hingga dapat memproduksi benih yang baik dan dapat memasarkan benihnya. Pembinaan dilakukan secara hierarkis dan sistematis oleh petugas dari Balai Benih Induk dan Dinas Pertanian Kabupaten. Petugas dari Balai Benih Induk adalah petugas Propinsi yang membina petugas Kabupaten dan selanjutnya ke Balai Benih dan Penangkar Benih di wilayahnya.

Bentuk pembinaan terhadap produsen benih dilakukan melalui berbagai pendekatan, yaitu :

- o Pemberian informasi tentang lokasi dimana dapat memperoleh benih bermutu baik dan sekaligus informasi pemasarannya. Informasi ini penting untuk mengarahkan penangkar benih agar tidak salah dalam memilih sumber benih dan ketika sudah memperoleh benih mudah memasarkannya.
- o Materi pembinaan berikutnya adalah memberikan rekomendasi pertanaman yang baik, cara melakukan sistem sertifikasi serta cara pengambilan contoh benih untuk dikirim ke laboratorium dalam pengujian benih bermutu.
- o Disamping pembinaan yang bersifat pemberian informasi dan rekomendasi, dilakukan juga pemeriksaan fisiknya ke lapangan (observasi).

Tugas melakukan observasi di lapangan meliputi observasi varietas yang sudah dilepas, galur harapan, varietas lokal dan sebagainya. Kegiatan observasi di lapangan dilakukan melalui kegiatan-kegiatan antara lain; (a) mengetahui daya adaptasi suatu varietas, (b) cara bercocok tanam yang terbaik untuk menghasilkan benih yang paling baik dari suatu varietas, (c) waktu panen yang baik, (d) pengujian Galur Harapan (GH) untuk mengetahui sifat – sifatnya, sehingga dapat digunakan sebagai bahan penyuluhan. Dengan cara pembinaan yang seperti itu, diharapkan penangkar dapat bersifat proaktif menjadi produsen benih unggul yang bermutu.

Melalui Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian Mutu Benih yang dilakukan secara sistematis tersebut, dalam tahun 2004 di Kabupaten Merauke telah dapat diproduksi benih padi (138 ton), jagung (10 ton), kedelai (25 ton) dan kacang tanah (15 ton) (Tabel 3). Pengadaan benih tersebut dilakukan

melalui kelembagaan formal yaitu BBU dan BBP serta kelembagaan non formal yakni penangkar benih. Jumlah produksi benih tersebut masih jauh dari memenuhi kebutuhan. Oleh karena itu perluasan skala usaha pengadaan benih untuk tanaman pangan ini masih perlu ditingkatkan.

Tabel 3. Produksi Benih / Bibit Tanaman Pangan

No	Institusi	Luas (Ha)	Jenis Bibit	Volume (Ton)
1	BBU Rawasari	30	Padi	60
2	BBU Kamnosari	30	Palawija	10
3	BBP Muting	4	Padi	8
4	Penangkar Benih Padi			
	a. Klpk. Tani Mulya	4	Padi	8
	b. Klpk. Sari Bumi	4	Padi	8
	c. Klpk. Yaba Maru	25	Padi	50
	d. Klpk. Tanah	2	Padi	4
5	Penangkar Palawija			
	a. Arya Beletar	25	Kedelai	25
	b. Ngupoyo Mukti	20	Kacang Tanah	10
	c. Langgeng	10	Kacang Tanah	5

Sumber : Data Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Merauke Tahun 2004

Determinan Kelembagaan Perbenihan

Ketersediaan benih untuk mendukung pengembangan pertanian erat kaitannya dengan kinerja kelembagaan perbenihan. Dalam hal ini, kelembagaan perbenihan dapat dikelompokkan ke dalam kelembagaan formal dan kelembagaan yang informal. Termasuk ke dalam kelembagaan formal adalah institusi perbenihan yang diprakarsai pemerintah seperti BBI, BBU, BBP, BPSB, dll., sedangkan yang informal adalah penangkar-benih yang tumbuh di masyarakat, baik secara individu maupun dikerjakan kelompok tani.

Keberadaan kelembagaan tersebut memiliki fungsi mengorganisasikan pembentukan sumber daya manusia, difusi teknologi dan mendorong terbentuknya iklim yang kondusif dalam penyelenggaraan perbenihan. Melalui kelembagaan perbenihan yang ada, upaya pengadaan benih yang memenuhi kriteria unggul dalam kuantitas yang cukup dapat terfasilitasi. Difusi teknologi dapat terjadi melalui pembinaan dan diseminasi sehingga penyelenggaraan benih itu mendapat apresiasi yang baik dan menjadi kondusif.

Namun demikian di dalam menjalankan fungsinya itu, sering terganggu karena adanya faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja kelembagaan tersebut bisa bersumber dari faktor internal maupun faktor eksternal. Faktor-faktor yang menjadi determinan kelembagaan perbenihan selain menyangkut aspek teknis juga faktor non teknis.

Kendala teknis dalam kinerja kelembagaan perbenihan yang ditemukan di lokasi pengkajian adalah sebagai berikut;

- Masih adanya kesenjangan (gap) antara paket teknologi yang dihasilkan peneliti dengan teknologi yang diterapkan petani. Gap itu dapat terjadi karena kondisi lokasi produsen benih yang dilakukan peneliti tidak selalu sama dengan kondisi lahan petani, sehingga terjadi "yield gap".
- BBU dan BBP, belum berperan optimal karena keterbatasan tenaga profesional, dana dan sarana prasarana. Rendahnya optimalisasi peran kelembagaan tersebut membawa implikasi pada penyediaan benih unggul bermutu yang jumlahnya belum memadai. Disamping kuantitas benih yang dihasilkan relatif rendah, kualitas mutu yang dihasilkan juga relatif rendah sehingga menghadapi kendala dalam pemasaran.
- Dukungan sarana penunjang/transportasi dari daerah produksi ke daerah konsumen kondisi fisiknya masih banyak yang belum kondusif.

Sementara itu kendala yang bersifat non teknis dalam kelembagaan perbenihan ini adalah sebagai berikut;

- Tingkat pengetahuan dan keterampilan petani relatif masih lemah, sehingga proses adopsi teknologi berjalan lambat.
- Sikap, pandangan dan pola pikir petani umumnya masih relatif terbatas.
- Kemampuan dan dinamika kelompok tani masih lemah
- Kesadaran petani untuk menggunakan benih unggul bermutu masih rendah

- e. Modal petani terbatas
- f. Belum ada keberpihakan swasta dalam bidang pertanian, karena dianggap kurang menguntungkan dan beresiko tinggi.
- g. Profesionalisme aparat yang terkait dengan kegiatan perbenihan masih relatif rendah

Implikasi Dalam Penyediaan Benih Bermutu

Banyaknya kendala teknis maupun non teknis dalam kelembagaan perbenihan, menuntut adanya upaya untuk lebih meningkatkan kinerja kelembagaan perbenihan tersebut. Untuk mendorong kinerja kelembagaan perbenihan diperlukan pembinaan yang lebih intensif terutama dalam hal organisasi dan manajemen, peningkatan pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggara perbenihan di tingkat petani (penangkar benih). Disamping itu diperlukan upaya membangun jaringan kerjasama perbenihan secara horizontal maupun vertikal dengan institusi penyelenggara perbenihan mulai level kabupaten, provinsi sampai ke tingkat nasional melalui inisiasi pembentukan forum perbenihan.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

- Pengadaan benih padi dan palawija di Merauke masih menghadapi kendala tidak saja dilihat dari kualitas, akan tetapi juga kuantitasnya masih kurang memenuhi. Pengadaan benih oleh kelembagaan formal maupun non formal belum dapat memenuhi kebutuhan benih.
- Dinamika kelembagaan perbenihan selain dipengaruhi faktor internal (manajemen dan organisasi) juga dipengaruhi faktor eksternal antara lain dukungan kebijakan pemerintah setempat.
- Untuk mendorong kinerja kelembagaan perbenihan diperlukan pembinaan yang lebih intensif terutama dalam hal organisasi dan manajemen, peningkatan pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggara perbenihan di tingkat petani (penangkar benih).
- Diperlukan upaya membangun jaringan kerjasama perbenihan secara horizontal maupun vertikal dengan institusi penyelenggara perbenihan mulai level kabupaten, provinsi sampai ke tingkat nasional melalui inisiasi pembentukan forum perbenihan.
- Untuk mengatasi persoalan perbenihan di Merauke diperlukan komitmen dari berbagai pihak terutama Pemerintah Daerah untuk memberikan perhatian lebih serius, melakukan pembinaan yang lebih intensif melalui berbagai pelatihan terhadap penangkar serta menjalin hubungan dengan institusi penyelenggara pengadaan benih padi dan palawija di berbagai tempat utamanya di tingkat nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Merauke, 2004. Laporan Tahunan tahun 1999. Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Kab. Merauke.
- Gillin, John L. and John P. Gillin. 1964. General Features of Social Institutions. Dalam Andin H Taryoto (Penyunting). Kelembagaan dan Prospek Pengembangan Beberapa komoditi Pertanian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Gunawan, M., Agus Pakpahan, dan Effendi Pasandaran. 1989. Perubahan Kelembagaan Pertanian Pada Pasa A. Adopsi Padi Unggul. Prosiding Patanas. Evolusi Kelembagaan Pedesaan Di Tengah Perkembangan Teknologi Pertanian. Pusat Penelitian Agro Ekonomi. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Horton, B. Paul and Chester L Hunt. 1984. Sociology. Mc Graw Hill, Inc. Singapore.
- Kasryno, F. 1984. Kerangka Analisis Ekonomi Masalah Pedesaan. Dalam Andin H Taryoto (Penyunting). Kelembagaan dan Prospek Pengembangan Beberapa komoditi Pertanian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Pakpahan, A. 1989. Kerangka Analitik Untuk Penelitian Rekayasa Sosial: Perspektif Ekonomi Institusi. Prosiding Patanas. Evolusi Kelembagaan Pedesaan Di Tengah Perkembangan Teknologi Pertanian. Pusat Penelitian Agro Ekonomi. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Sadjad, S., 1993. Dari Benih Kepada Benih. PT. Gramedia Widiasarana Indonesia. Jakarta