

EVALUASI KEBIJAKAN SUBSIDI BENIH JAGUNG KASUS KABUPATEN JENEPONTO, SULAWESI SELATAN

Henny Mayrowani

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani 70, Bogor 16161*

ABSTRACT

Corn seed subsidy policy is one of the Ministry of Agriculture's development programs which was established in 2006 and continued in 2008. The aim of this policy is to increase area of hybrid corn, increase production and productivity, open job opportunity and improve farmer's income, accelerate the development of national corn seed industry, provide feed industry and raw material for food industry, and support corn self-sufficiency program. How far the success of this program, it is subject to the evaluation. Evaluation was conducted in Kabupaten Jeneponto, South Sulawesi Province as one of the corn production centers. Seed subsidy policy has different impact on production, productivity and farmer's income, depending on how timely the subsidy received by the farmers. Field observation shows that technical problems in the implementation of the program are arisen as the consequence of the top down policy system. The top down policy system not intensively considers the beneficiaries (farmers) conditions. Such problem could be solved if the top down system is changed into a more moderate system. The ideal system of seed subsidy distribution is that the seed delivery system could reach the farmers in the right time and distribute it according to their specific need.

Key words : *evaluation, subsidy, corn, Jeneponto*

ABSTRAK

Salah satu program pembangunan Departemen Pertanian adalah program Subsidi Benih Jagung yang dilaksanakan pada tahun 2006 dan dilanjutkan pada tahun 2008. Tujuan dari program subsidi benih jagung adalah untuk meningkatkan luas pertanaman jagung hibrida, produktifitas dan produksi jagung, kesempatan kerja dan pendapatan petani, mendorong berkembangnya industri benih jagung nasional dan industri pakan serta pangan berbahan baku jagung, serta mendukung upaya pencapaian swasembada jagung. Sampai sejauh mana keberhasilan program kebijakan subsidi benih jagung ini perlu dievaluasi. Evaluasi dilakukan di Sulawesi Selatan sebagai sentra produksi jagung, dan Kabupaten Jeneponto yang merupakan salah satu sentra produksi jagung di Sulawesi Selatan. Dampak subsidi benih terhadap produksi, produktivitas dan pendapatan petani sangat bervariasi yang masing-masing ditentukan oleh penerimaan subsidi benih yang tepat. Pengamatan di lapang memperlihatkan bahwa permasalahan teknis yang muncul merupakan konsekuensi dari sistem subsidi bersifat *top down*. Sistem *top down* relatif tidak mempertimbangkan kondisi penerima subsidi (petani) secara intensif. Dengan demikian, permasalahan ini tidak bisa dihindarkan kecuali merubah pola *top down* menjadi pola moderat. Penyaluran subsidi benih yang ideal adalah bagaimana benih sampai

ditangan petani tepat pada saat yang dibutuhkan dan penyaluran subsidi dapat dilakukan spesifik petani.

Kata kunci : *evaluasi, subsidi, jagung, Jeneponto*

PENDAHULUAN

Pembangunan pertanian semenjak dicanangkan pada Repelita I telah mencapai usia 40 tahun, namun pencapaian peningkatan produksi, kemandirian dan kesejahteraan petani masih jauh dari harapan. Pada tahun 1984, Indonesia pernah mencapai status swasembada beras, namun status ini hanya sementara. Saat ini produksi pertanian sangat sulit ditingkatkan karena tidak mampu mengejar tingkat konsumsi, sehingga tidak dapat menghindari impor berbagai komoditas pangan. Selain itu, perekonomian nasional menghadapi berbagai masalah antara lain tekanan pasar bebas dunia, krisis ekonomi, perubahan iklim serta bencana alam.

Dalam hal ini pemerintah perlu membuat program-program pembangunan yang benar-benar efektif untuk menyelamatkan bangsa dari kelaparan, kemiskinan dan ketergantungan dari luar negeri. Untuk mencapai sasaran tersebut pemerintah menerbitkan beberapa kebijakan dan mengimplementasikan berbagai program pembangunan pertanian sekalipun dengan anggaran yang terbatas. Untuk tahun 2005-2007 besar anggaran Departemen Pertanian rata-rata Rp 7 triliun per tahun. Tahun 2007, Departemen Pertanian telah merancang 28 kegiatan utama dalam rangka menyelesaikan berbagai masalah pembangunan pertanian dengan anggaran Rp 8 triliun (Departemen Pertanian, 2007).

Salah satu program pembangunan Departemen Pertanian adalah program Subsidi Benih Jagung yang dilaksanakan pada tahun 2006 dan dilanjutkan pada tahun 2008. Program ini diluncurkan atas dasar kurangnya produksi sehingga belum dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri terutama untuk bahan pakan ternak dan bahan baku industri lainnya. Untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri ini, Indonesia masih mengimpor dari negara lain. Menurut Laporan Direktorat Jenderal Peternakan, impor jagung pada tahun 2005 mencapai 432.000 ton dan pada tahun 2006 sampai dengan bulan Juli sebesar 800.000 ton dan terus meningkat hingga saat ini.

Peluang peningkatan produksi jagung dalam negeri masih sangat besar terutama melalui peningkatan produktifitas dengan menggunakan benih bermutu dan varitas unggul serta perluasan areal tanam. Tingkat penggunaan benih bermutu dari varitas unggul saat ini baru mencapai 28 persen, bila penggunaan benih bermutu ditingkatkan, diharapkan adanya peningkatan produktifitas jagung di dalam negeri. Potensi areal untuk pengembangan jagung tersedia cukup luas, yaitu 20,5 juta hektar; sedangkan luas pertanaman jagung saat ini baru mencapai

3,6 juta hektar (Ditjen Tanaman Pangan, 2006). Pemberian bantuan benih bermutu pada daerah perluasan tanaman jagung yang selama ini belum menggunakan benih bermutu dari varitas unggul diharapkan dapat meningkatkan produksi jagung nasional.

Tulisan ini bertujuan untuk melihat sampai sejauh mana keberhasilan program kebijakan subsidi benih jagung ini dalam implementasinya untuk menjaga program kebijakan tersebut berjalan secara kontinu, efektif dan efisien. Pada dasarnya tahap implementasi yang perlu dipertanyakan adalah bagaimana subsidi itu diterapkan (aliran dana) dan bagaimana benih jagung subsidi (aliran input) dapat sampai ke petani sesuai waktu dan tempat. Sebagaimana diketahui, Sulawesi Selatan adalah salah satu sentra produksi jagung, dan kasus dalam evaluasi ini dilakukan di Kabupaten Jeneponto yang merupakan salah satu sentra produksi jagung di Sulawesi Selatan.

REVIEW DAN ANALISIS PROGRAM SUBSIDI BENIH JAGUNG

Tujuan dari program subsidi benih jagung adalah untuk meningkatkan luas pertanaman jagung hibrida, produktifitas dan produksi jagung, kesempatan kerja dan pendapatan petani, mendorong berkembangnya industri benih jagung nasional dan industri pakan serta pangan berbahan baku jagung, serta mendukung upaya pencapaian swasembada jagung.

Bantuan benih jagung yang diberikan pada petani atau kelompok tani oleh Departemen Pertanian sebanyak 15 kg per ha. Spesifikasi benih jagung yang diberikan pada petani adalah benih jagung hibrida berlabel biru dan dikemas dengan daya tumbuh minimal 85 persen serta merupakan benih varitas hibrida yang diminati petani.

Kriteria kelompok tani sasaran adalah kelompok tani yang bersedia menanam jagung hibrida dan menerapkan teknologi sesuai anjuran dalam melakukan budidaya jagung. Pada kenyataannya, kelompok tani sasaran di Kabupaten Jeneponto belum bisa menerapkan teknologi anjuran 100 persen, terutama pada komponen pengolahan tanah, sebagian petani melakukan penanaman tanpa melalui pengolahan tanah seperti pembajakan. Guna memperoleh manfaat secara luas, penetapan kelompok tani sasaran juga dilakukan dengan mempertimbangkan pemerataan dan potensi pengembangan dimasing-masing daerah baik dilahan sawah maupun dilahan kering. Untuk menghindari adanya kelompok tani fiktif, kepengurusan kelompok tani penerima subsidi harus disahkan oleh Kepala Desa dan mempunyai kepengurusan yang lengkap yaitu : Ketua, Sekretaris dan Bendahara. Disamping itu, kelompok tani penerima subsidi harus mempunyai rekening bank dan bagi yang belum mempunyai rekening bank, harus bersedia membuka rekening bank.

Sumber pembiayaan dari pelaksanaan program ini adalah APBN 2006 pada DIPA Satuan Kerja Pusat Pembiayaan Pertanian. Anggaran yang tersedia ini dialokasikan untuk pengadaan benih dan biaya operasional pendukung pada tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan tahun 2006. Agar lebih terkoordinasi dan terarah, pada pelaksanaan program pengembangan kawasan agribisnis melalui bantuan benih, Tim Pembina di tingkat Provinsi dan Tim Teknis di tingkat Kabupaten dibentuk. Tim Pembina di Provinsi bertugas antara lain menetapkan Kabupaten sasaran, melakukan koordinasi dengan instansi terkait, melakukan sosialisasi dan koordinasi dengan Tim pelaksana, serta membantu pemecahan masalah; pemantauan dan pengendalian. Sedangkan Tim Teknis di Kabupaten bertugas antara lain menyiapkan kelompok sasaran, melakukan seleksi dan verifikasi kelompok tani, RDKK-RUK, serta memberikan bimbingan, pemantauan dan pengendalian.

Untuk kegiatan operasional ini Departemen Pertanian menyediakan dana operasional, namun pengalokasiannya dan peruntukannya kurang dijelaskan, sehingga pada kenyataannya, dana untuk kegiatan Tim Pembina dan Tim Teknis kurang tersedia. Akibatnya kinerja Tim tersebut tidak bisa maksimal dalam menjalankan Program Pengembangan Jagung melalui bantuan benih jagung ini, seperti : tidak ada Juknis untuk pelaksanaan program serta kurangnya monitoring dan evaluasi.

Setelah dana masuk pada rekening kelompok, pengadaan benih langsung dilakukan oleh kelompok tani tanpa melalui lelang maupun tender. Kemudian benih disalurkan pada anggota kelompok tani disertai dengan berita acara serah terima bantuan benih. Dalam hal ini, pengurus kelompok tani berkewajiban mencatat dan membukukan seluruh aktivitas penarikan dana pembelanjaan dan penyerahan benih kepada anggota kelompok tani, dan melaporkannya pada Dinas Pertanian Kabupaten sebagai bahan evaluasi dan monitoring kegiatan. Setelah dana digunakan oleh kelompok tani sasaran, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dengan secepatnya wajib membuat laporan realisasi pemanfaatan dana bantuan benih dan dana operasional.

Di Kabupaten Jeneponto, mekanisme pencairan dana dirasakan agak lambat pelaksanaannya. Dana baru bisa dicairkan 1,5 bulan setelah tanam. Petani tidak dapat menunggu lebih lama lagi, karena harus berpacu dengan ketersediaan air. Untuk memperoleh pertumbuhan dan hasil yang baik, pada saat mulai musim hujan jagung harus segera ditanam. Kebutuhan benih tepat pada saat tanam dipenuhi dari pinjaman pada produsen/distributor benih (PT Tanindo), namun kualitas benih yang diterima petani kurang baik, terlihat dari pertumbuhannya yang kurang merata. Pada kenyataannya, spesifikasi benih jagung yang harus diberikan pada petani sebagai benih jagung hibrida berlabel biru dan dikemas dengan daya tumbuh minimal 85 persen belum dapat terpenuhi karena ketidaktepatan pencairan dana.

Memberi bantuan secara langsung kepada petani secara terus menerus akan memberikan dampak yang kurang baik, yang mengakibatkan petani menjadi kurang mandiri. Pemberdayaan kelompok tani dengan memberikan kesadaran kepada kelompok dalam mengembangkan usahanya secara partisipatif perlu dikembangkan. Pemberdayaan diberikan agar kelompok tidak terus menerus tergantung pada fasilitator dan kemudahan yang disediakan pemerintah secara gratis, tetapi diarahkan untuk kemandirian kelompok. Salah satu cara yang dilakukan kelompok untuk kemandirian kelompok tani yang diarahkan oleh Pemerintah Daerah adalah dengan pengembalian benih kepada kelompok setelah panen, namun cara ini kurang berhasil, karena petani menganggap bantuan pemerintah tidak perlu dikembalikan. Untuk tujuan pemberdayaan petani sebaiknya dibuat ketegasan dalam Pedoman Umum, misalnya dengan perguliran sehingga semua petani bisa menanam hibrida dan program bisa berkelanjutan. Tidak mungkin petani akan mengandalkan bantuan terus menerus, disamping anggaran akan terbatas, juga peningkatan SDM petani untuk meningkatkan kesejahteraannya akan sulit dicapai.

Dalam pengembangan agribisnis jagung, komponen yang diperlukan bukan hanya benih saja. Penggunaan benih hibrida memerlukan pengusaha yang intensif agar bisa menghasilkan produk yang optimal, sehingga pengadaan sarana produksi lain selain benih, seperti pupuk, herbisida dan pestisida perlu diperhatikan. Dalam pengembangan kawasan, sarana dan fasilitas kelompok tani perlu dibangun, seperti : jalan usahatani, pengadaan alat dan mesin pertanian, *dryer*, *corn seller* dan sebagainya. Permodalan dan kredit usahatani perlu difasilitasi, demikian juga pengembangan kelompok tani itu sendiri. Karena dana bantuan hanya diperuntukkan untuk pengadaan benih, maka dukungan dana untuk komponen/kegiatan lain dalam pengembangan agribisnis masih diperlukan.

Pedagang besar di Makassar sebagai *stakeholder* dan telah lama bermitra dengan petani jagung di Kabupaten Jeneponto menyediakan *dryer*/pengering jagung. Untuk menghindari monopoli atau oligopoli dalam pemasaran jagung dan dalam rangka peningkatan kesejahteraan petani jagung itu sendiri, Gapoktan perlu dibentuk. Gapoktan diharapkan dapat berfungsi sebagai penyedia sarana produksi, penanganan pasca panen (pengeringan dan penyimpanan) serta pemasaran. Pemerintah Daerah telah membantu pengadaan *silo*/tempat penyimpanan jagung melalui Gapoktan, namun fasilitas ini dianggap belum mencukupi. Dalam hal pemasaran, Gapoktan masih belum mampu mandiri dalam pembelian jagung karena belum mempunyai modal yang kuat. Gapoktan yang ada bekerjasama dengan pedagang besar dalam penyediaan saprodi dan pemasaran hasil. Selain melalui Gapoktan, pengadaan sarana produksi dan modal sebagian disediakan oleh pedagang dengan kredit yang dibayar pada saat panen. Karena keterbatasan modal, dan kelembagaan penyediaan sarana produksi belum baik, maka aplikasi budidaya yang optimal belum dijalankan petani. Kenaikan produksi 2 ton per hektar dengan penggunaan benih hibrida seperti yang diharapkan belum bisa terpenuhi, rata-rata kenaikan saat ini berkisar 1–1,5 ton per hektar. Dalam hal ini, selain ketersediaan modal, penyuluhan juga perlu ditingkatkan.

Seperti dikemukakan diatas, fungsi gapoktan belum berjalan dengan baik, menyebabkan terjadinya kemungkinan berkembangnya monopoli pembelian jagung oleh pedagang besar sehingga posisi tawar petani lemah dan harga menjadi tidak memadai. Selain itu, suku bunga dari pinjaman/kredit petani pada pedagang besar relatif tinggi. Walaupun pedagang tersebut tidak mewajibkan petani menjual produk padanya, tapi secara psikologis petani umumnya menjual pada pemberi kredit, dengan harga yang ditentukan oleh pemberi kredit. Dalam program ini selain pemerintah daerah yang berperan sebagai perencana, pelaksana, pengendali, fasilitator saprodi dan sarana lainnya, swasta juga diharapkan harus ikut berperan dalam pengadaan benih jagung hibrida, saprodi, alsintan, dan modal melalui kemitraan.

Pada tahun pelaksanaan tahun 2006, benih yang disalurkan di Kabupaten Jeneponto kurang baik kualitasnya, untuk itu diharapkan pemerintah juga turut mengawasi agar benih tersalur dengan baik secara kualitas, kuantitas maupun ketepatan waktunya, walaupun dalam program ini diharapkan pengawasan datang dari masyarakat. Agar tidak tergantung pada pihak swasta, perlu juga dikembangkan kelembagaan perbenihan ditingkat petani. Dalam hal permodalan, kemitraan dengan pihak swasta sudah ada, namun hak dan kewajiban petani serta mitra perlu dipertegas dengan MOU sehingga petani dalam posisi yang seimbang dengan mitra.

Pendampingan kelompok tani dalam pelaksanaan ini seyogyanya dilakukan oleh: penyuluh pertanian, perguruan tinggi, pengawas benih, Lembaga Swadaya Masyarakat, petugas OPT, peneliti, produsen sarana produksi pertanian dan KTNA. Namun pada pelaksanaannya hanya penyuluh pertanian lapangan tingkat kecamatan yang benar-benar aktif mendampingi kelompok ini.

EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM SUBSIDI BENIH

Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan

Provinsi Sulawesi merupakan salah satu daerah penghasil jagung di Indonesia. Luas area jagung di Sulawesi Selatan adalah 220.374 ha dengan produksi 705.991 ton pada tahun 2005. Dengan rata-rata pertumbuhan produksi 7 persen per tahun, Sulawesi Selatan mempunyai potensi dalam pengembangan produksi jagung.

Dalam pengembangan komoditas jagung Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan mempunyai visi untuk mengembangkan komoditi jagung yang maju, tangguh dan efisien, berorientasi agribisnis, berwawasan lingkungan melalui pendekatan kemandirian lokal. Sedangkan misinya adalah sebagai berikut :

- a. Meningkatkan komoditas jagung menghadapi pasar global

- b. Pemberdayaan masyarakat tani untuk mengembangkan sistem dan usaha agribisnis melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas jagung.
- c. Mengembangkan inovasi teknologi spesifik lokasi
- d. Mendorong peran Sulawesi Selatan sebagai pusat pelayanan pertanian di Kawasan Timur Indonesia (KTI).

Saat ini pertanaman jagung di Sulawesi Selatan masih didominasi oleh budidaya yang tradisional, dengan potensi yang ada, terutama sumberdaya lahan dan iklim; produksi jagung masih bisa ditingkatkan dengan pengenalan dan penyebarluasan budidaya introduksi. Berkembangnya jagung hibrida sudah dikenal oleh petani setempat namun belum banyak petani yang menggunakan karena harga benih mahal, sehingga subsidi pengadaan benih hibrida sangat diperlukan.

Selain dilihat dari potensinya, awal pemikiran subsidi benih ini dimulai saat dicanangkannya CCB (*Celebes Corn Belt*) oleh pihak swasta. Alasannya, Pulau Sulawesi tidak mempunyai Sumber Daya Alam yang cukup dibandingkan dengan Pulau Sumatra dan Pulau Kalimantan, dan potensi yang bisa dikembangkan adalah jagung. Pemikiran ini ditindaklanjuti pada saat Dr. Farid Bahar menjabat sebagai Direktur Jenderal Tanaman Pangan, dilanjutkan dengan penerapan sistem agribisnis oleh Menteri Pertanian Prof. Bungaran Saragih dan saat ini diperkuat oleh kebijakan Wapres Yusuf Kalla untuk melaksanakan pengembangan jagung Sulawesi melalui subsidi benih.

Di tingkat provinsi pelaksanaan kebijakan program subsidi benih ini dilaksanakan secara bertahap, pada wilayah yang mempunyai potensi jagung dan penggunaan jagung hibrida belum berkembang. Indikator keberhasilan program subsidi benih ini dilihat dari perkembangan realisasi tanam atau panen, tingkat produksi dan produktifitas jagung, serta serapan tenaga kerja dalam usahatani jagung dan tingkat pendapatan petani jagung. Untuk pengendalian program ini agar berjalan sesuai dengan yang diharapkan, Tim Teknis Kabupaten dan Tim Pembina provinsi membuat laporan pengendalian bulanan.

Pelaksana program subsidi benih jagung ini adalah di tingkat kabupaten, dalam hal ini Dinas Pertanian Kabupaten. Tugas Dinas Pertanian tingkat provinsi hanyalah sebagai pembina, membuat evaluasi dan monitoring. Hingga pertengahan tahun 2007 pelaporan monitoring dan evaluasi masih dalam proses penyusunan. Pelaporan yang ada hanya dalam bentuk sasaran dan realisasi tanam dan panen.

Pada tahun 2006, daerah Sulawesi Selatan mendapat dana dari Pusat dan kebijakan subsidi ini dilanjutkan pada tahun 2007/2008. Namun terjadi perubahan sistem subsidi, pada tahun 2007/2008 bentuknya merupakan bantuan langsung benih dengan distributor yang ditunjuk langsung dari pusat. Karena perubahan ini, terjadi permasalahan dalam implementasi subsidi benih ini. Benih yang

seharusnya tersedia di tingkat petani beberapa saat sebelum musim tanam, karena perubahan sistem tidak bisa tersedia dengan baik. Petani tidak bisa menunda tanam karena tergantung pada hujan sebagai sumber air untuk budidaya jagung. Beberapa kabupaten membuat solusi dengan meminjam benih dari produsen benih karena dana yang tersalur untuk tahun 2007/2008 baru mencapai 10 persen.

Kebijakan dalam menentukan daerah atau wilayah penerima subsidi didasarkan pada kriteria sebagai berikut :

- a. Wilayah tersebut adalah sentra produksi jagung dan merupakan daerah yang belum menanam jagung hibrida atau yang masih menanam hibrida F2.
- b. Penentuan wilayah sentra produksi jagung ditentukan berdasarkan potensi lahan pertanaman jagung selama 5-10 tahun dan rata-rata luas tanah selama 5 tahun terakhir.
- c. Besarnya permintaan jagung dan persaingan dengan komoditas lainnya, misalnya : jagung bersaing dengan padi, tetapi permintaan terhadap jagung tinggi sebagai bahan baku pakan, karena di wilayah tersebut berkembang peternakan ayam.
- d. Daerah penerima subsidi ini ditentukan oleh Kepala Dinas Kabupaten.

Dalam pelaksanaan subsidi benih ini organisasi pelaksana dirasakan sudah cukup baik, namun masih bersifat parsial. Untuk koordinasi yang lebih efektif dan keberhasilan pelaksanaan Kebijakan Bantuan Benih ini, organisasi harus bersifat holistik, dimana semua subsistem agribisnis; seperti pasar untuk penampungan produksi, pengadaan modal dan sarana produksi, penyuluhan dan infrastruktur; perlu dikembangkan. Kelembagaan penangkar benih juga perlu dibina, agar ketersediaan benih bermutu di tingkat petani selalu tersedia dan bisa berkelanjutan.

Sulawesi Selatan mendapat alokasi subsidi benih sebesar 1.384 ton benih jagung untuk dibagikan kepada 20 kabupaten. Realisasi per kabupaten terlihat pada Tabel 1. Dari Tabel 1 dapat disimpulkan bahwa realisasi subsidi benih mencapai 100 persen. Target areal seluas 92.308 ha dengan kebutuhan benih 1.384,62 ton untuk 3204 kelompok tani, bisa direalisasikan seluas 92.303,79 ha dengan benih 1.384,55 ton. Namun realisasi per kabupaten sangat bervariasi sebagai akibat kurang perhitungan dalam perencanaan. Variasi tersebut juga disebabkan oleh pertimbangan-pertimbangan teknis di lapang.

Keberhasilan pencapaian target dalam melaksanakan program subsidi benih jagung ini belum bisa menyelesaikan pencapaian target yang sebenarnya dimana peningkatan produksi jagung ini bisa meningkatkan kesejahteraan petani jagung itu sendiri. Pasar dan pasca panen masih menjadi kendala yang serius, terutama pada saat panen raya. Saat ini produksi jagung di daerah sentra produksi sebagian besar dipasarkan ke pedagang besar yang berfungsi sebagai pemasok bahan baku bagi industri pakan ternak dan pemasok eksportir. Keterbatasan tujuan pasar bisa menimbulkan struktur pasar yang monopoli atau oligopoli.

Tabel 1. Target dan Realisasi Pelaksanaan Subsidi Benih 2006

Kabupaten	Sasaran Areal (ha)	Jumlah benih (T) (ton)	Jumlah Kelompok Tani	Realisasi Areal (ha)	Kebutuhan benih (R) (ton)	R/T (%)
Bantaeng	10,058	150.87	165	8,863.52	132.95	88
Jeneponto	9,500	142.50	791	17,036.71	255.55	179
Barru	2,000	30.00	33	500.00	7.50	25
Bulukumba	10,500	157.50	196	7,270.75	109.06	70
Gowa	9,500	142.50	449	16,214.22	243.21	171
Selayar	7,500	112.50	0	0.00	0.00	-
Sinjai	10,000	150.00	219	4,885.00	73.28	49
Soppeng	3,500	52.50	48	2,826.74	42.40	81
Takalar	3,500	52.50	84	2,202.80	33.04	63
Maros	2,500	37.50	23	2,000.00	30.00	80
Pangkep	2,500	37.50	42	748.16	11.22	30
Bone	12,000	180.00	701	15,029.27	225.44	125
Wajo	3,500	52.50	70	3,000.00	45.00	86
Sidrap	1,000	15.00	70	2,776.45	41.65	278
Pinrang	750	11.25	15	500.00	7.50	67
Enrekang	1,500	22.50	119	3,630.10	54.45	242
Luwu	750	11.25	30	800.00	12.00	107
Tana Toraja	750	11.25	73	1,620.07	24.30	216
Luwu Utara	500	7.50	49	1,400.00	21.00	280
Luwu Timur	500	7.50	27	1,000.00	15.00	200
Jumlah	92,308	1,384.62	3,204	92,303.79	1,384.55	100

Sumber : Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Provinsi Sulawesi Selatan (2006).

Selain pasar, untuk memperoleh hasil yang optimum ditingkat petani keterlambatan proses administrasi perlu diperbaiki sehingga petani bisa memperoleh benih tepat pada saat waktu tanam dengan kualitas benih seperti yang diharapkan.

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Jeneponto

Kabupaten Jeneponto merupakan daerah penghasil jagung kedua terbesar di Sulawesi Selatan setelah Kabupaten Bantaeng dengan produksi 123.046 ton. Namun jika dilihat dari luas areal pertanaman jagung, potensi lahan jagung untuk dikembangkan di Kabupaten Jeneponto mempunyai luas terluas yaitu 42.314 ha dari total lahan pertanian 71.163,59 ha (Dinas Pertanian Jeneponto, 2007). Antara periode 2002-2006 rata-rata pertumbuhan luas areal jagung di Kabupaten Jeneponto adalah 1,88 persen per tahun, rata-rata pertumbuhan produksi lebih

besar yaitu 6,28 persen per tahun. Hal ini disebabkan karena pesatnya pertumbuhan produktifitas pada tahun 2006, akibat penggunaan benih jagung hibrida. Permasalahan di Kabupaten Jeneponto yang disebabkan oleh rendahnya produktivitas jagung, karena kebanyakan petani masih menggunakan benih jagung lokal maupun komposit, bisa teratasi dengan penggunaan benih jagung hibrida.

Benih-benih jagung hibrida di Jeneponto didatangkan dari Jawa Timur. Penangkar benih di Sulawesi Selatan belum ada, dan baru dalam tahap penjajagan. Kebun-kebun benih di Sulawesi Selatan baru mampu menghasilkan benih jagung komposit (varietas Lamuru), sehingga benih jagung hibrida belum dikenal baik. Hal ini berbeda dengan petani jagung di Jawa Timur, petani Jawa Timur telah mengenal dengan baik jagung hibrida karena banyak penangkar sekitarnya. Petani jagung Jawa Timur sudah bisa menentukan varietas hibrida yang cocok dengan lahan pertaniannya, sehingga penggunaan varietasnya sangat bervariasi. Di Jeneponto sebagian besar petani menggunakan varietas hibrida BISI-2. Distributor benih jagung hibrida berlokasi di Makassar, petani membeli benih jagung ini dari kios-kios saprodi. Setelah adanya kebijakan subsidi benih jagung, distributor langsung mendistribusikan benih ke kelompok tani dan petani memperolehnya dari kelompok tani. Harga benih BISI-2 dipasaran berkisar antara Rp 26.500/kg hingga Rp 28.000/kg.

Dalam pengembangan jagung Pemerintah Daerah Kabupaten Jeneponto mempunyai visi yaitu mewujudkan masyarakat tani yang mandiri melalui sistem pertanian modern dan berkelanjutan yang berbasis sumberdaya lokal dan berwawasan agribisnis jagung, dengan misi yaitu mengembangkan keterpaduan sentra produksi dengan industri pengolahan dan pemasaran, serta meningkatkan kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) dalam rangka pengembangan agribisnis jagung dan penguatan kelembagaan.

Jagung sebagai sumber bahan makanan pokok, bahan baku pakan dan sumber devisa; merupakan salah satu komoditas pangan yang potensial dan strategis dalam menunjang pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Jeneponto. Disamping itu, tipe iklim dengan bulan hujan rata-rata 3 bulan per tahun dan musim kemarau yang panjang dirasakan hanya cocok untuk jagung. Aspek lain yang mendukung pengembangan jagung adalah tersedianya pasar baik lokal maupun regional, jagung merupakan usahatani masyarakat dan potensi lahan yang cukup luas sebesar kurang lebih 45.000 ha.

Dalam peningkatan produksi jagung, Kabupaten Jeneponto menjalankan kebijakan melalui program-program peningkatan kompetensi SDM, pemantapan kelembagaan, penyediaan dan penerapan teknologi agribisnis jagung, penetapan standar kualitas dan manajemen produksi jagung serta pengembangan sarana dan prasarana produksi dan pemasaran jagung.

Program-program tersebut dituangkan dalam berbagai jenis kegiatan antara lain adalah Gerakan Turatea Jagung Berjaya pada tahun 2005 yang meliputi kegiatan mendorong lembaga keuangan untuk berperan aktif memfasilitasi

penyediaan sarana produksi, perbaikan infrastruktur usahatani, pengembangan iklim usaha dan investasi, serta pengembangan pasar, pasca panen dan alat mesin pertanian. Kelembagaan perbenihan juga mulai dikembangkan dengan menggunakan dana DAK pada tahun 2006 seluas 500 ha. Dengan menggunakan dana APBD II dikembangkan perbenihan di lahan sawah seluas 25 ha, serta peningkatan Indeks Pertanaman jagung dari 100 menjadi 200.

Pada pelaksanaan program subsidi benih jagung, Pemerintah Kabupaten Jeneponto, dalam hal ini Dinas Pertanian, bertindak sebagai fasilitator bidang teknis. Dengan tugas antara lain : pembinaan pembuatan RDKK, membantu administrasi pencairan dana, peningkatan teknik budidaya dan evaluasi pelaksanaan kebijakan subsidi benih jagung. Sumber anggaran untuk pelaksanaan kebijakan ini pada tahun 2006 diperoleh dari Pemerintah Pusat berupa uang untuk membeli benih sebanyak 15 kg benih jagung hibrida BISI-2 per ha dengan harga antara Rp 26.000 hingga Rp 28.500 per kg. Benih dipasok oleh distributor benih yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Pada tahun 2007, sumber dana subsidi benih adalah DAK, APBN tingkat II dan dana pembantuan kabupaten.

Kebijakan dalam menentukan petani penerima subsidi benih jagung adalah petani yang sanggup menanam jagung hibrida dan petani yang menjadi anggota kelompok tani. Di Kabupaten Jeneponto subsidi benih jagung diberikan pada semua petani jagung dengan pengaturan jatah benih per petani yang garapannya rata-rata kurang atau sama dengan 1 ha. Bagi petani mempunyai garapan lebih dari 1 ha, yang mendapat subsidi hanya 1 ha, sebagian diberikan pada anggota lain yang terlambat mengajukan RDKK sehingga semua petani bisa memperoleh benih subsidi dan jagung hibrida bisa merata ditanam dalam satu hamparan usahatani.

Dalam implementasi kebijakan tersebut, hingga saat ini tidak ditemukan permasalahan yang serius pada organisasi implementasi. Yang menjadi masalah adalah ketersediaan dana dari pemerintah pusat yang tidak tepat waktu, petani mengharapkan dana dapat dicairkan tepat waktu pada saat akan tanam sehingga produksi bisa optimal karena air hujan masih tersedia. Saat ini permasalahan tersebut diatasi dengan penyaluran benih secara natura melalui pinjaman dari distributor, sedangkan bantuan benih langsung untuk tahun 2007/2008 belum bisa diperoleh.

Pemberian subsidi benih jagung memang sangat dibutuhkan karena komoditas pertanian yang dapat diandalkan di Kabupaten ini adalah jagung. Namun demikian pemberian subsidi harus berhati-hati karena subsidi cenderung memanjakan petani, dan petani akan menuntut subsidi secara terus menerus. Untuk menghindarkan ini, pemerintah daerah meminta petani mengembalikan subsidi benih setelah panen dan dibayarkan kepada Kelompok Tani. Dengan demikian Kelompok Tani mendapat biaya untuk memperkuat dirinya.

Desain pemberian subsidi dari pemerintah pusat sebaiknya disesuaikan dengan wilayah penerima subsidi. Karena indikator keberhasilan penyaluran

subsidi adalah bahwa benih sampai ditangan petani tepat waktu, tepat mutu dan tepat jumlahnya. Indikator keberhasilan penyaluran subsidi berdasarkan target penyaluran adalah tidak tepat. Hal ini berhubungan dengan pemerintah daerah yang tidak dapat menyediakan dana yang cukup untuk melakukan monitoring dan evaluasi sampai pada tingkat petani, sehingga pemerintah hanya bisa mengawasi sampai kecamatan saja. Jika indikator keberhasilan adalah sampai pada tingkat petani, maka diperlukan biaya untuk monitoring dan evaluasi sampai pada petani.

Pemerintah daerah untuk subsidi benih tahun 2007 menyarankan supaya alokasi subsidi benih menggunakan kriteria berikut:

- a. Daerah yang belum biasa menanam jagung hibrida
- b. Belum pernah menerima bantuan 2006
- c. Daerah yang masih menanam hibrida F2
- d. Petani dalam kelompok tani dan bersedia menyusun RDKK
- e. Ditetapkan oleh Kepala Dinas Kabupaten.

Realisasi pelaksanaan subsidi benih di Kabupaten Jeneponto terlihat pada Tabel 2. Pada Musim Tanam 2006/2007 realisasi mencapai 95 persen. Beberapa Kecamatan, seperti Binamu, Arungkeke dan Tamalatea, realisasinya sangat rendah dibawah dan sama dengan 50 persen. Sedangkan beberapa kecamatan yang mempunyai potensi, seperti Bontoramba, Kelara dan Bangkala, realisasinya melebihi 100 persen. Hal ini terjadi akibat kurang perhitungan dalam perencanaan, dan oleh pertimbangan-pertimbangan teknis di lapang. Buruknya kualitas benih yang disalurkan distributor yang ditunjuk, merupakan permasalahan lain yang dihadapi dalam implementasi program subsidi jagung ini. Daya tumbuh dan kemurnian benih yang kurang baik menyebabkan pertumbuhan jagung yang tidak merata dan produktifitas tidak optimal.

Tabel 2. Rencana dan realisasi subsidi benih jagung MT 2006/2007, Kabupaten Jeneponto

No	Kecamatan	Target / T	Realisasi/R	R/T (%)
1.	Binamu	18.750	6.571,50	35,05
2.	Turatea	30.000	23.589,75	78,63
3.	Tamalatea	30.000	15.164,00	50,55
4.	Bontoramba	30.000	47.349,00	157,83
5.	Batang	30.000	26.257,50	87,53
6.	Arungkeke	7.500	2.745,00	36,60
7.	Kelara	37.500	39.543,75	105,45
8.	Rumbia	33.750	31.878,75	94,46
9.	Bangkala	15.000	25.101,90	167,35
10.	Bangkala Barat	30.000	33.756,00	112,52
Jumlah		262.500	251.957,15	95,98

Sumber : Dinas Pertanian Jeneponto (2006).

Persepsi Kelompok Tani dan Petani terhadap Kebijakan Subsidi Benih

Kelompok tani berpendapat bahwa akan semakin banyak petani berhasil jika petani juga memperoleh subsidi pupuk dan pelayanan pasar input dan output. Menurut kelompok tani produktivitas jagung bisa meningkat rata-rata 75 persen jika kebutuhan infrastruktur dan pelayanan pasar input terpenuhi. Petani secara keseluruhan menyambut pelayanan subsidi benih oleh pemerintah karena sangat membantu dalam pengadaan benih hibrida. Benih hibrida selain sulit memperolehnya juga harganya relatif mahal. Petani menyatakan bahwa realisasi subsidi benih sangat baik pada musim hujan (MH) saja. Pada MK, dibutuhkan infra struktur yang dapat menunjang seperti pompa air, traktor serta tambahan pupuk. Penyaluran pada MH dapat meningkatkan produktivitas antara 40-75 persen. Permasalahannya saat ini adalah petani belum sepenuhnya menerapkan teknologi anjuran karena tidak disertai dengan pelayanan sarana produksi. Perbaikan teknologi pupuk hampir tidak dilakukan dan pengolahan tanah dilakukan tanpa pembajakan.

Pelayanan subsidi harus diperluas dalam arti kata terjadi perluasan areal tanam, dan peningkatan intensitas tanam. Dalam hal ini pemberian subsidi dengan konsep pemerataan tidak mempunyai dampak terhadap perluasan dan intensitas tanam, kecuali jika pemerataan itu dilakukan dalam dimensi waktu (bergiliran) sehingga seorang petani menerima subsidi benih cukup untuk perluasan meningkatkan intensitas tanam.

Walaupun petani memperoleh subsidi benih untuk meningkatkan produksi dan pendapatan, namun tidak disertai dengan pelayanan sarana fisik (jalan, pompa, *dryer* dan pasar). Setelah adanya program subsidi benih, kelembagaan kelompok tani diperkuat, beberapa kelompok tani sudah mulai bertindak sebagai pedagang pengumpul dan dapat menjual langsung produksi jagung ke pedagang pengumpul tingkat provinsi atau langsung memasok pabrik pakan, bahkan pedagang besar tingkat provinsi banyak yang masuk ke desa untuk mencari jagung. Dengan memendeknya saluran pasar diharapkan sebagian besar margin pasar dapat dinikmati petani. Harga jagung saat ini sudah membaik, namun masih belum stabil.

Dampak Program Subsidi Benih

Dampak subsidi benih jagung di Kabupaten Jeneponto dapat dilihat pada Tabel 3. Data Tabel 3 memberikan kesimpulan bahwa subsidi benih memberikan dampak positif terhadap peningkatan produktivitas dan peningkatan pendapatan petani. Subsidi benih tidak berpengaruh terhadap perluasan areal tanam dan intensitas tanaman. Dua penyebabnya adalah (a) petani tidak ingin memperluas produksi karena risiko pemasaran jika terjadi panen raya. (b) tidak ingin merubah struktur pembiayaan yang sudah ada, karena khawatir risiko kegagalan produksi dan (c) pemberian subsidi benih jagung sangat terbatas karena dibagi rata di antara petani.

Tabel 3. Dampak Subsidi Jagung di Kabupaten Jeneponto, Sulawesi Selatan 2007

No.	Keterangan	Sebelum	Sesudah	Dampak subsidi
1.	Luas Tanam Kelompok Tani	75 ha	75 ha	Tidak terjadi peningkatan luas tanam
2.	Strain Jagung	60 persen hibrida (F2) 40 persen Komposit	100 persen hibrida (BISI 2)	Terjadi perubahan teknologi benih
3.	Pola Tanam	Jg – Jg - Bera	Jg – Jg – Bera	Tidak terjadi peningkatan intensitas tanam per tahun
4.	Produktivitas Jagung (kg/ha) Menurut Petani Berbagai Kelompok (n = 24)	3.359	4.777	Terjadi kenaikan produktivitas sebesar 42,2 persen
5.	Penggunaan Teknologi Input			Tidak terjadi perubahan pemberian pupuk baik jenis maupun jumlahnya
	a. Jenis Pupuk	Urea; ZA	Urea; ZA	
	b. Jumlah kg/ha	200; 50	200; 50	
6.	Biaya Usaha tani (Rp/ha)	1.124.500	1.125.500	Hampir tidak terjadi kenaikan biaya usaha tani, namun karena ada subsidi biaya mengalami penurunan sebesar 20 persen dibanding biaya sebelum subsidi
7.	Pendapatan Bersih	870.500	1.173.250	Terjadi kenaikan pendapatan bersih sekitar 35 persen
8.	Rasio R/C	1,77	2,04	Terjadi kenaikan profitabilitas usaha sebesar 15,2 persen

Sumber : Yusdja dkk (2007)

Dari segi budidaya, tidak terjadi perubahan pola tanam dan teknologi input. Perubahan yang terjadi hanya perubahan teknologi benih dari komposit dan hibrida F2 menjadi hibrida murni. Dengan perubahan teknologi benih ini profitabilitas usaha naik sebesar 15,2 persen, dengan peningkatan pendapatan bersih sekitar 35 persen.

Secara keseluruhan, hingga saat ini implementasi Kebijakan Bantuan Benih sudah dianggap baik. Hal-hal yang masih perlu ditingkatkan adalah perencanaan, pembinaan, pendampingan dan pengawasan. Ketepatan penyaluran benih pada saat tanam sangat diperlukan, keterlambatan tanam menyebabkan kegagalan. Untuk keberhasilan sebaiknya system bersifat holistik, dimana lembaga penunjang; seperti : penyediaan saprodi, modal, pasca panen, alsintan,

pasar dan penyuluhan, juga dikembangkan. Selain itu, pengembangan yang optimal tidak akan segera tercapai karena kualitas SDM (moralitas dan kapasitas). Jika ingin melihat keberhasilan dengan baik, subsidi bisa diberikan pada daerah penghasil utama jagung yang agribisnisnya sudah relatif baik, kemudian disebarkan pada daerah lain yang berpotensi dengan pembinaan yang intensif. Musim tanam yang terbaik dalam pemberian subsidi adalah musim penghujan, sekitar bulan Oktober. Untuk itu dana sebaiknya dapat dicairkan sebelum musim penghujan, sehingga benih tersedia tepat saat dibutuhkan petani untuk bisa menghasilkan produksi yang optimal.

Dalam era otonomi daerah, faktor yang penting dalam keberhasilan program pemerintah pusat ini adalah kebijakan pemerintah daerah. Apakah program pemerintah daerah bisa sejalan atau menunjang program pemerintah pusat dalam pengembangan kebijakan subsidi benih jagung ini.

PENUTUP

Program subsidi benih jagung yang diawali pada tahun 2006 dan akan terus dilanjutkan pada tahun 2008 perlu dicermati lebih intensif khususnya dalam pelaksanaannya. Banyak masalah yang terjadi di lapangan, baik masalah kebijakan yang diterapkan maupun masalah teknis yang dihadapi. Salah satu kebijakan daerah yang bertentangan dengan kebijakan pusat adalah mewajibkan petani membayar besaran subsidi yang diterimanya kepada kelompok tani. Dana pembayaran kembali menjadi milik kelompok tani yang dapat digunakan untuk memberdayakan dirinya misalnya membeli alat pemipil dan pengering jagung. Kebijakan ini menekankan bahwa subsidi hanya berlaku pada tingkat kelompok tani bukan petani. Walaupun kenyataan di lapangan kebijakan daerah ini tidak berlaku efektif namun kebijakan ini perlu dipertimbangkan oleh pemerintah pusat dalam kerangka pengembangan kelompok tani.

Dampak subsidi benih terhadap produksi, produktivitas dan pendapatan petani sangat bervariasi yang masing-masing ditentukan oleh penerimaan subsidi benih yang tepat waktu, mutu dan jumlah; perubahan cuaca, terutama kekeringan; praktek budidaya yang tidak mengalami perubahan dari tradisional ke cara-cara yang sesuai dengan budidaya jagung hibrida; jumlah benih jagung yang diterima petani dibatasi hanya 1 hektar supaya sebagian besar petani memperoleh subsidi (pemerataan). Akibatnya petani tidak mungkin memperluas usaha penanaman dan kelompok tani tidak siap menyalurkan benih kepada petani sehingga benih subsidi tidak dapat digunakan.

Subsidi benih diberikan langsung atau tidak langsung kepada petani bukanlah masalah pokok bagi petani. Apapun caranya, subsidi memastikan bahwa petani mendapat benih secara cuma-cuma. Namun demikian, pemberian subsidi kepada petani diperkirakan oleh pemerintah daerah tidak mendidik dan hanya

memanjakan petani. Pemerintah daerah merasa sangat khawatir, apa yang terjadi jika subsidi dari pemerintah pusat tidak ada lagi. Pemerintah daerah tidak mempunyai semangat penuh menyukseskan kegiatan subsidi ini. Oleh karena itu, pemberian subsidi haruslah sedemikian rupa, sehingga pada saat subsidi ditiadakan, ekonomi petani telah menjadi kuat secara mandiri.

Pengalaman memperlihatkan pelaksanaan subsidi benih menghadapi berbagai masalah teknis di lapang sehingga target penyaluran subsidi tidak dapat dipenuhi. Pengamatan di lapang memperlihatkan bahwa permasalahan teknis yang muncul tersebut merupakan konsekuensi dari sistem subsidi yang diatur dari pusat atau bersifat *top down*. Sistem *top down* relatif tidak mempertimbangkan kondisi penerima subsidi (petani) secara intensif. Dengan demikian, permasalahan ini tidak bisa dihindarkan kecuali merubah pola *top down* menjadi pola moderat.

Penyaluran subsidi benih yang ideal adalah bagaimana benih sampai ditangan petani tepat pada saat yang dibutuhkan. Konsekuensi dari penyaluran seperti itu adalah pemerintah menempatkan petani sebagai bahan pertimbangan utama dalam menyalurkan benih subsidi. Apa yang telah terjadi adalah pemerintah terkesan memaksakan penyaluran dengan menggunakan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat general. Seharusnya, pemerintah memahami benar tingkah laku petani, sehingga penyaluran subsidi dapat dilakukan spesifik petani. Tentu hal ini sangat ideal, namun secara normatif kesana lah arah kebijakan penyaluran itu.

DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Pertanian. 2007. Kebijakan Departemen Pertanian 2005-2009 dan Fokus Program tahun 2007. Biro Perencanaan Departemen Pertanian. Jakarta.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Provinsi Sulawesi Selatan. 2006. Panduan Kegiatan Percepatan Pengembangan Kawasan Agribisnis Jagung Melalui Bantuan Benih. Makassar.
- Dinas Pertanian Kabupaten Jeneponto. 2006. Laporan Tahunan. Jeneponto.
- Dinas Pertanian Kabupaten Jeneponto. 2007. Laporan Kegiatan Percepatan Pengembangan Kawasan Agribisnis Jagung Melalui Bantuan Benih.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Provinsi Sulawesi Selatan. 2006. Laporan Tahunan. Makassar.
- Direktorat Jendral Tanaman Pangan. 2006. Percepatan Pengembangan Kawasan Agribisnis Jagung tahun 2006. Jakarta.
- Menteri Keuangan. 2006. Peraturan Tatacara penyediaan, pencairan, dan pertanggung jawaban dana subsidi benih. Jakarta
- Yusdja, Y; Rosmiyati S; H. Mayrowani; B. Winarso; Ashari; Waluyo. 2007. Kaji Ulang Pembangunan Pertanian. Laporan Penelitian. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.