BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sumber Daya Alam Nabati dengan segala jenis keanekaragamannya yang ada di Tanah Indonesia, adalah salah satu kelebihan yang dari dulu telah menjadi sumber kekayaan bagi masyarakat Indonesia yang dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk tujuan kesejahteraan. Salah satu bentuk kegiatan pemanfatan dan pengelolaan dari Sumber Daya Alam yang melimpah dan tanah yang subur telah diwujudkan dalam suatu kegiatan perkebunan yang terencana, terbuka, terpadu profesional dan bertanggung jawab yang juga memiliki peranan penting dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Pada Triwulan Pertama tahun 2013 lalu, nilai ekspor untuk sektor perkebunan mencapai US $6.856,0 juta, dengan komoditas yang paling besar nilai ekspornya adalah kelapa sawit yang mencapai US$4.131,5 juta. Angka total tersebut mengalami peningkatan yang signifikan hingga dua kali lipat pada Triwulan Kedua tahun 2013 yaitu di angka US $13.444,5 juta, serta Triwulan Ketiga di tahun yang sama mencapai US $19.511,3 juta dimana komoditas kelapa sawit masih memegang pencapaian untuk nilai ekspor tertinggi dibandingkan dengan komoditas lainnya. Hal tersebut dapat kita lihat sebagaimana tercatat oleh

Direktorat Jenderal Perkebunan sebagai bahan analis, dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1. Ekspor Perkebunan Tahun 2009-2013

Jumlah Ekspor Tanaman Perkebunan							
2009	2010	2011	2012	2013			
				s.d. Triwulan I	s.d. Triwulan II	s.d. Triwulan III	Total 2013
…Volume (000/ton)							
21.626,4	21.405,8	21.682,4	24.431,5	6.737,8	13.105,9	18.997,7	26414,9

Nilai Pendapatan Ekspor Tanaman Perkebunan							
2009	2010	2011	2012	2013			
				s.d. Triwulan I	s.d. Triwulan II	s.d. Triwulan III	Total 2013
…Nilai (Juta US$)							
16.977,6	24.730,7	32.222,5	29.956,1	6856,0	13.444,5	19.511,3	26.816,7

Sumber: Halaman Web Direktorat Jenderal Perebunan (http://ditjenbun.pertanian.go.id) diakses 19 Mei 2014

Dapat kita lihat dalam data yang disajikan pada tabel diatas bahwa besarnya jumlah ekspor dari sektor Perkebunan secara nasional terus mengalami peningkatan dari tahun 2009-2013. Hal tersebut juga diikuti oleh pendapatan yang diterima dari sektor ekspor melalui komoditas Perkebunan secara nasional terus mengalami kenaikan dari tahun yang sama, dimana jenis Minyak Sawit adalah penyumbang terbesar angka-angka tersebut.

Untuk pengembangan komoditas ekspor kelapa sawit, terlihat bahwa rata-rata laju pertumbuhan luas areal kelapa sawit selama 2007 - 2012 sebesar 6,96%, sedangkan produksi kelapa sawit meningkat rata-rata 6,02% per tahun. Laju pertumbuhan rata-rata volume ekspor kelapa sawit selama 2007-2012 sebesar 12,19% per tahun dengan peningkatan nilai ekspor rata-rata 22,24% per tahun. Realisasi ekspor komoditas kelapa sawit tahun 2012 telah mencapai volume 20,57 juta ton (minyak sawit/CPO dan minyak sawit lainnya) dengan nilai US $19,35 milyar.

Perkebunan juga menyumbang terhadap Pendapatan Domestik Bruto di Indonesia yaitu berupa nilai pasar semua barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu negara pada periode tertentu, yang merupakan salah satu komponen penting untuk menghitung angka pendapatan nasional secara makro.

Dari sumber yang sama dengan data diatas, lebih dari setengah persen sektor pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan hasil pendapatannya didapat dari produksi tanaman perkebunan. Secara total, pada tahun 2013 lalu setidaknya telah berkontribusi terhadap pendapatan nasional Indonesia sebanyak Rp. 54.903 Miliar.

Dari sana dapat dilihat kontribusi perkebunan adalah meningkatnya produk domestik bruto (PDB) yang akan mempengaruhi penyerapan tenaga kerja dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Nilai PDB perkebunan secara kumulatif terus meningkat cukup fantastis, dari Rp. 81,66 triliyun pada tahun 2007 tumbuh menjadi Rp.153,731 triliyun pada tahun 2011 dan terus melambung menembus

angka Rp.159,73 triliyun pada tahun 2012 atau tumbuh rata-rata per tahunnya sebesar 14,79%.

Pada tataran mikro, kinerja pembangunan perkebunan juga cukup baik yang ditunjukkan antara lain melalui kenaikan produksi 15 komoditi unggulan perkebunan rata-rata sebesar 3,6% pada tahun 2013 terutama untuk kelapa sawit, karet, kopi dan kelapa. Nilai ekspor 12 komoditas primer perkebunan pada tahun 2013 mencapai USD 26,817 juta.

Berdasarkan data yang disajikan sebelumnya dapat dilihat bahwa komoditas perkebunan merupakan salah satu andalan ekspor Indonesia. Indikator ekonomi makro sub sektor perkebunan, seperti pendapatan domestik bruto, neraca perdagangan, dan juga untuk penyerapan tenaga kerja melalui sektor ini terus meningkat. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Sebagai salah satu penyumbang devisa negara, sumber pendapatan petani, penciptaan lapangan kerja, terbentuknya pusat–pusat pertumbuhan, mendorong kegiatan agribisnis dan agroindustri maka kegiatan perkebunan yang sifatnya terencana, terbuka, terpadu profesional dan bertanggung jawab tadi harus juga didukung kualitas dari unsur-unsur lainnya, dan salah satu hal pokok yang menjadi unsur dasar keberhasilan dari kegiatan perkebunan tadi adalah dengan adanya benih-benih unggulan. Beberapa cara yang dapat dilakukan untuk peningkatan penggunaan benih unggul, antara lain dengan meningkatkan kualitas dan kuantitas sertifikasi benih; meningkatkan bantuan benih di daerah; meningkatkan sosialisasi/penyebaran informasi perbenihan kepada masyarakat tentang manfaat benih unggul. Perkebunan memegang peranan penting dalam

perekonomian nasional dan juga Perkebunan yang baik harus diawali oleh seleksi dalam hal pemilihan benih-benih berkualitas terbaik untuk diedarkan dan kemudian ditanam sehingga menjadi varietas unggul, atau yang dikenal dengan nama Benih Bina.

Permasalahan-permasalahan perbenihan yang telah ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1995 tentang Pembenihan Tanaman tidak terlaksana dengan baik karena masih banyak kekurangan dalam hal pelaksanaannya. Kurangnya pengawasan akan perbenihan di Provinsi Lampung tentu saja akan merugikan banyak pihak dan bila ditelaah lebih jauh secara makro akan menurunkan pendapatan nasional dari sektor perkebunan.

Peredaran benih yang tidak bersertifikat, atau ilegal akan mempengaruhi kualitas tanam dan hasil yang diperoleh nantinya, sehingga petani akan mengalami kerugian karena benih-benih yang mereka tanam ternyata adalah benih yang bukan berasal dari kualitas unggul, padahal secara yuridis formil, hal ini telah diatur baik dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah dan juga lembaga atau instansi yang berwenang. Hal ini tentu saja sesuatu yang mendesak agar dilakukan penelitian lebih jauh, karena ada keanehan dimana perangkat hukum yang mencakup secara formil dan materil telah ada, namun pada praktiknya masih banyak permasalahan-permasalahan perbenihan yang terjadi terkait sertifikasi dan hubungannya dengan mutu benih.

Di Medan, Balai Karantina Pertanian Kelas II Medan melalui Penyidik Pengawai Negeri Sipil (PPNS), Ir Susana Bangun, mengamankan 30.600 kecambah kelapa sawit yang akan dikirim oleh PT Damai Jaya Lestari ke Kendari, Sulawesi

Tengah. Modus yang digunakan adalah memalsukan berbagai jenis dokumen dalam pengiriman kecambah atau benih sawit melalui Bandara Polonia, Medan, Sumatera Utara. Benih sawit yang dikirim adalah ilegal, tetapi sindikat ini mengatasnamakan sumber resmi dan telah mendapat akreditasi pemerintah dan korbannya adalah PT Socfindo.

Balai Karantina Pertanian Kelas II Medan juga pernah mengamankan sebanyak 30.600 benih kelapa sawit dibungkus dalam enam koli yang akan dikirim oleh PT Damai Jaya Lestari ke Kendari. Benih kelapa sawit itu diamankan usai menjalani pemeriksaan barang melalui Sinar X di terminal kargo Bandara Polonia karena diduga dikirim secara illegal karena tidak memiliki kelengkapan dokumen diantaranya Surat Persetujuan Penyaluran Benih (SP2B) Kelapa Sawit. Hal itu diketahui setelah puluhan ribu benih kelapa sawit itu menjalani pemeriksaan kelengkapan dokumen dan salah satu dokumen diantaranya dikeluarkan oleh PT Socfindo. Namun setelah dikonfirmasi keperusahaan pembibitan benih kelapa sawit itu mengaku tidak pernah mengeluarkan dokumen itu karena ukuran benih berbeda dengan yang produksi PT Socfindo. PT Damai Jaya Lestari sendiri dalam keterangannya beberapa waktu lalu menyebutkan pihaknya tidak pernah mengirimkan benih sawit secara ilegal.[1]

Sepanjang 2013 di Kalimantan Timur ditemukan dua kasus peredaran benih palsu sebanyak 514.800 kecambah sawit dan 30.000 bibit kelapa sawit.[2] Bahaya

---

[1] "*Karantina Polonia Endus Sindikat Pengiriman Kecambah Ilegal*", Portal Berita Sore, diakses dari http://beritasore.com/2008/11/19/karantina-polonia-endus-sindikat-pengiriman-kecambah-ilegal/, pada tanggal 27 Agustus 2014.

[2] Ghofar, "*Disbun Kaltim Ingatkan Bahaya Bibit Sawit Palsu*", Portal Berita Antara Kaltim, diakses dari http://www.antarakaltim.com/berita/21222/disbun-kaltim-ingatkan-bahaya-bibit-sawit-palsu, pada tanggal 27 Agustus 2014.

penggunaan benih sawit palsu bagi petani hanya dapat diketahui setelah tanaman mencapai usia 4-5 tahun yang tak kunjung berbuah sehingga petani akan rugi besar karena telah mengeluarkan biaya banyak. Dalam usia itu, benih sawit yang asli sudah berbuah, sedangkan sawit yang berasal dari benih palsu tidak berbuah. Kalaupun berbuah, namun tidak banyak dan kualitasnya tidak bagus sehingga pengedar bibit sawit palsu sama saja dengan menghilangkan kesempatan petani untuk memperoleh pendapatan.

Bibit unggul palsu banyak beredar di Riau, Diperkirakan terdapat 70.662 hektare kebun kelapa sawit berbibit unggul palsu. Banyak perusahaan dan warga masyarakat yang tertipu menggunakan bibit unggul palsu sehingga mengakibatkan tingkat kerugian dari seluruh kebun sawit yang ditanam dengan benih dari varietas Tenera palsu mencapai Rp 424 miliar setiap tahunnya. Banyaknya petani yang tertipu ini karena tergiur dengan harga varietas Tenera palsu jauh lebih murah dari Tenera asli. Tenera asli dijual paling murah Rp 2.800 perbibit, sementara Tenera palsu yang sebenarnya hanya dijual paling mahal Rp 1.800 perbibit.[3]

Sementara itu, di Provinsi Lampung, berdasarkan data yang didapatkan pada Dinas Perkebunan Provinsi Lampung, untuk tahun 2013 pada tanaman karet membutuhkan 686.950 benih karet bersertifikat namun ternyata ada sekitar 30.700 benih/bibit karet yang digunakan ternyata lolos dari pengawasan oleh Dinas Perkebunan Provinsi Lampung.

---

[3] "*Tertipu Mafia, 70.662 Hektare Kebun Sawit Berbibit Unggul Palsu*", Riau Terkini, diakses dari http://riauterkini.com/hukum.php?arr=3879, pada 28 Agustus 2014.

Mengingat begitu besarnya potensi kerugian yang ditimbulkan dari penggunaan benih ilegal atau yang tidak bersertifikat, maka dalam hal peredarannya diatur dan harus dilakukan pengawasan berdasarkan perundang-undangan tentang perbenihan. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, benih yang berasal dari varietas unggul dan telah diedarkan disebut Benih Bina. Dalam hal pengedarannya, Benih Bina ini telah melalui serangkaian proses penelitian terkait standar mutu yang telah ditetapkan, proses tersebut dinamakan sertifikasi yang kemudian dilanjutkan dengan proses pelabelan. Dalam undang-undang tersebut juga dikatakan dalam upaya peningkatan produksi dan produktivitas perkebunan, ketersediaan benih bermutu mutlak diperlukan.

Untuk menjamin tersedianya bibit unggul bermutu tinggi bagi konsumen maka menurut Pasal 15 Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman perlu dilakukan pengawasan oleh Pemerintah terhadap pengadaan dan peredaran benih bina. Benih Bina yang akan diedarkan langsung harus melalui sertifikasi dan memenuhi standar mutu yang ditetapkan pemerintah. Proses Sertifikasi Benih Bina ini dapat dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menyelenggarakan tugas dan fungsi Pengawasan, dalam hal ini, Dinas Perkebunan Provinsi Lampung membentuk Unit Pelaksana Teknis - Balai Pengawasan dan Pengujian Mutu Benih yang berlokasi di Tegineneng, Lampung Selatan.

Dalam pelaksanaannya, permasalahan perbenihan masih cukup serius dimana benih-benih ini seringkali tidak memenuhi ekspektasi dan seakan lolos dari

pengawasan dinas-dinas yang berwenang dalam hal perbenihan itu sendiri. Masalah-masalah tersebut misalnya saja, masih banyak benih yang beredar itu dipalsukan karena tidak berasal dari Benih Bina yang telah diuji sebelumnya; ketersediaan sumber benih belum memadai dari segi kualitas maupun kuantitas; penyebaran kebun sumber benih belum sesuai dengan wilayah pengembangan; sumber benih belum dievaluasi secara menyeluruh; pengadaan benih-benih perkebunan bersertifikat belum sesuai harapan; penangkar benih banyak yang tidak memiliki TRUP (Tanda Registrasi Usaha Perbenihan); dan pelaku usaha yang tidak memiliki TRUP diperbolehkan mengajukan sertifikasi.[4]

Berdasarkan Latar Belakang Permasalahan di atas, perlu diteliti lebih jauh terutama fokus pada pelaksanaan dan faktor-faktor penghambat dalam pengawasan terhadap peredaran benih perkebunan dengan judul skripsi: **Pengawasan Terhadap Peredaran Benih Perkebunan di Provinsi Lampung.**

[4] Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Perkebunan. 2014. *Pedoman Koordinasi Pengawasan Benih pada Balai Besar Perbenihan dan Proteksi Tanaman Perkebunan (BBPPTP) Medan*. Direktorat Jenderal Perkebunan. Jakarta. hlm. 6.

1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1.2.1 Permasalahan

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut, maka yang dijadikan permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1) Bagaimanakah pengawasan peredaran benih perkebunan di Provinsi Lampung?
2) Faktor-faktor apakah yang menjadi penghambat dalam pengawasan peredaran benih perkebunan di Provinsi Lampung?

1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian

Mengingat luasnya permasalahan mengenai peredaran benih di Provinsi Lampung, maka penelitian ini dibatasi ruang lingkupnya pada benih Tanaman Perkebunan yang telah memiliki sertifikat dan bidang Hukum Administrasi Negara yaitu mengenai fungsi Pengawasan dan hambatan dalam pelaksanaannya.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian :

1) Untuk mengetahui pengawasan terhadap peredaran benih perkebunan di Provinsi Lampung.
2) Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dalam pengawasan peredaran benih perkebunan yang dilakukan oleh UPT-BP2MB Dinas Perkebunan Provinsi Lampung.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memperluas juga memperdalam ilmu hukum administrasi negara dan memberikan kontribusi mengenai peran sentral dan fungsional pemerintah dalam hal pengawasan peredaran benih perkebunan di Provinsi Lampung untuk meningkatkan pendapatan daerah maupun nasional dari sektor perkebunan.

b. Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis dalam penelitian ini adalah:

1) Memberikan masukan-masukan terhadap pelaksanaan dalam mengoptimalkan fungsi pengawasan terhadap peredaran benih perkebunan di Provinsi Lampung.
2) Sebagai rekomendasi strategis kepada instansi terkait dalam pengawasan peredaran benih perkebunan di Provinsi Lampung dan pemberian sanksi kepada pihak-pihak yang melanggar aturan yang telah ditetapkan oleh undang-undang.
3) Sebagai syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung bagian Hukum Administrasi Negara.