BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Pengawasan

Dalam kamus bahasa Indonesia istilah Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi.[1]

Beberapa pengertian pengawasan menurut para ahli diantaranya sebagai berikut :

a Prajudi menyatakan Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan.[2]

b Saiful Anwar menyatakan pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.[3]

c M. Manullang mengatakan bahwa Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan

---

[1] Sujanto. 1986. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Ghalia Indonesia. Jakarta. hlm. 2.
[2] Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta, hlm. 80.
[3] Anwar, Saiful. 2004. *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*. Glora Madani Press. hlm. 127.

mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.[4]

d Sarwoto yang dikutip oleh Sujamto memberikan batasan bahwa Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan- pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.[5]

e Menurut Harold Koonz, dkk, yang dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pngawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan- penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.[6]

Mc. Farland, memberikan definisi Pengawasan (*Control*) sebagai berikut: *'Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinates to correspond as closely as posible to chosen plans, orders, objectives, or policies'*

Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau

[4] Manullang, M. 1995. *Dasar-Dasar Manajemen.* Ghalia Indonesia. Jakarta. hlm. 18.
[5] Sujanto. *Op.Cit*. hal.13.
[6] Salindeho, John. 1998. *Tata Laksana Dalam Manajemen*. Jakarta. Sinar Grafika. hlm. 39.

diperintahkan.[7] Pengawasan yang efektif adalah sarana terbaik untuk membuat segala sesuatunya berjalan dengan baik dalam Administrasi Negara terutama *pengawasan preventif*.[8]

Berdasarkan beberapa teori yang dikutip diatas dapat dipahami bahwa pengawasan ditujukan untuk mempermudah dan mengetahui hasil pelaksanaan dari apa yang telah pemerintah di daerah kerjakan sesuai dengan tahap-tahapan dan/atau perencanaan yang telah ditentukan sebelumnya, dan sekaligus dapat melakukan tindakan perbaikan apabila kelak terjadi penyimpangan dari rencana/program yang telah dibuat sebelumnya. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah pusat dalam hal melakukan pengawasan terhadap pemerintahan dibawahnya, juga melakukan pelimpahan bidang pengawasan kepada Gubernur, Walikota, dan/atau Bupati selaku perpanjangan tangan pemerintah pusat.

Dapat disimpulkan Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematik untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan dan apakah suatu pekerjaan tersebut telah sesuai dengan standar yang ditentukan sebelumnya, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin.

---

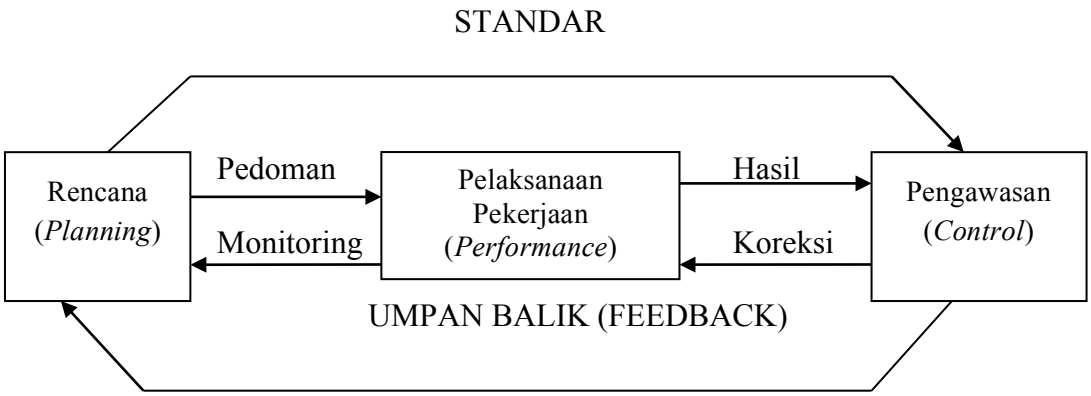
[7] Prajudi. *Op. Cit*. hlm. 84.
[8] *Ibid*.

Dalam proses pengawasan secara umum menurut M.Manullang setidaknya terdiri dari tiga fase, yaitu :

1. Menetapkan alat pengukur/standar;
2. Mengadakan penilaian ; dan
3. Mengadakan perbaikan.[9]

Di bawah ini digambarkan proses pengawasan sebagai berikut:

Gambar 1. Proses Pengawasan



Pengawasan pada dasarnya dilakukan sepenuhnya untuk memberikan arahan untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan dan/atau penyimpangan dari tujuan awal yang hendak dicapai. Dengan dilakukannya prosedur pengawasan yang baik diharapkan nantinya akan membantu melaksanakan kebijakan yang telah direncanakan dan ditetapkan sehingga mampu mencapai tujuan awal yang dibuat secara efektif dan efisien. Lebih jauh lagi, dengan sistem pengawasan yang baik akan tercipta suatu aktifitas yang berkaitan dengan evaluasi kerja berkenaan dengan sejauh mana pelaksanaan kerja telah

[9] Manullang, M. *Op. Cit*. hlm. 183

dilaksanakan. Hal tersebut tentu dapat juga dilaksanakan sebagai alat untuk mengetahui tentang sejauh mana kinerja pemimpin dalam hal kebijakan yang dijalankannya .

Dari hasil pengawasan yang baik tentu akan didapatkan hasil berupa ketidakcocokan tertentu dalam hal rencana yang dibuat dan tujuan yang ingin dicapai untuk kemudian ditemukan penyebab dari hal tersebut. Hasil tersebut dalam konteks pemerintahan tentu sangat erat hubungannya untuk membangun tata kelola pemerintahan yang baik, maka dapat dikatakan pengawasan merupakan aspek yang sangat penting guna membangun tata kelola yang baik didalam pemerintahan.

Dapat diberikan sebuah pengertian berdasarkan penjabaran di atas maka pengertian fungsi pengawasan adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas atau pekerjaan yang dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggung jawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelasanaan pekerjaan.[10]

2.2 Pengaturan Hukum Pengawasan Peredaran Benih

Penetapan suatu standar yang berupa peraturan perundang-undangan atau surat keputusan lainnya diperlukan sebagai upaya untuk pengawasan terhadap peredaran benih. Sampai saat ini sudah ada beberapa peraturan mengenai

[10] Nurmayani. 2009. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung. Bandar Lampung. hlm. 82.

pedoman untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap peredaran benih, antara lain:

a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman;
b) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1995 tentang Perbenihan Tanaman;
c) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 38/Permentan/OT.140/8/2006 tentang Pemasukan dan Pengeluaran Benih;
d) Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 09 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Benih Tanaman dan Angka Kreditnya;
e) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 61/Permentan/OT.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan, dan Penarikan Varietas;
f) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/Sr.120/I/2014 tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Benih Bina; dan
g) Peraturan Gubernur Lampung Nomor 27 Tahun 2010 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Pada Dinas Daerah Provinsi Lampung.

Pemerintah Indonesia dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal Perkebunan telah berusaha melakukan segala upaya pengawasan dari perederan benih-benih Perkebunan yang beredar secara umum pengaturannya dapat ditemukan pada

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman dan implementasi kemudian dilanjutkan dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/Sr.120/I/2014 tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Benih Bina. Pasal 15 Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/Sr.120/I/2014 khusus berbicara tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Benih diharapkan semua benih perkebunan yang beredar adalah benih-benih yang telah lulus uji laboratorium mutu benih dan telah melalui proses sertifikasi untuk kemudian diberi label sesuai ketentuan dalam Peraturan Menteri ini.

Dalam Pasal 15 jo Pasal 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman dikatakan bahwa Pemerintah melakukan pengawasan terhadap pengadaan dan peredaran benih bina, serta Pemerintah dapat melarang dalam hal pengadaan, peredaran, dan penanaman benih tanaman tertentu yang merugikan masyarakat, budidaya tanaman, Sumber Daya Alam lainnya, dan/atau lingkungan hidup.

Terkait hal tersebut bagi siapa saja yang dengan sengaja mengedarkan benih bina yang tidak sesuai dengan label yang sebelumnya diharuskan telah lulus pengujian mutu di laboratorium dan sertifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman dan melanggar ketentuan pelaksanaan pada Pasal 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman aturannya tegas mengatakan pelakunya akan diancam dipidana dengan

pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah).

Masih terkait hal tersebut, secara khusus tentang pengawasan terhadap peredaran benih dan pelaksanaan teknisnya diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/Sr.120/I/2014 tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Benih Bina. Pasal 15 Ayat (3) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/Sr.120/I/2014 tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Benih Bina ini menentukan bahwa Proses Sertifikasi Benih Bina diselenggarakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menyelenggarakan tugas dan fungsi Pengawasan dan Sertifikasi Benih serta Produsen Benih Bina yang mendapat sertifikat dari Lembaga Sertifikasi Sistem Mutu.

Terkait fungsi Pengawasan, pengaturannya dapat ditemukan pada Pasal 44 jo Pasal 45 Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/Sr.120/I/2014 tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Benih Bina yang menentukan bahwa Pengawasan Peredaran Benih Bina dilakukan oleh Pengawas Benih Tanaman atau Pengawas Mutu Pakan yang berkedudukan di Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menyelenggarakan tugas dan fungsi Pengawasan dan Sertifikasi Benih. Dimana Pengawasan tersebut dilakukan terhadap dokumen dan/atau benih melalui pengecekan mutu dan/atau pelabelan ulang. Apabila Pengedar Benih Bina tidak memenuhi kewajibannya[11] diberikan

[11] Kewajiban tersebut berdasarkan Pasal 40 Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/Sr.120/I/2014 tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Benih Bina, antara lain:

1. Mematuhi peraturan perundang-undangan perbenihan yang berlaku;

peringatan tertulis sebanyak 2 (dua) kali oleh Pengawas Benih Tanaman atau Pengawas Mutu Pakan. Apabila ternyata peringatan tersebut tidak diindahkan, Pengawas Benih Tanaman atau Pengawas Mutu Pakan merekomendasikan kepada bupati/walikota melalui Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menyelenggarakan tugas dan fungsi Pengawasan dan Sertifikasi Benih untuk mencabut tanda daftar sebagai pengedar Benih Bina.[12]

Sementara itu, untuk menjalankan fungsi pengawasan di daerah, dalam hal ini berdasarkan prinsip Otonomi Daerah, pengawasan dilakukan di tiap Dinas Perkebunan pada daerah dimana benih Perkebunan ini akan beredar yang berdasarkan Peraturan Gubernur Lampung Nomor 27 Tahun 2010 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Pada Dinas Daerah Provinsi Lampung maka hal tersebut dilakukan oleh UPT Balai Pengawasan dan Pengujian Mutu Benih Dinas Perkebunan Provinsi Lampung.

---

2. bertanggungjawab atas mutu Benih Bina yang diedarkan;
3. melakukan pencatatan dan penyimpanan dokumen Benih Bina yang diedarkan selama 1 (satu) tahun bagi Tanaman semusim, dan 5 (lima) tahun bagi Tanaman tahunan;
4. memberikan data atau keterangan yang diperlukan Pengawas Benih Tanaman atau Pengawas Mutu Pakan; dan
5. melaporkan setiap terjadi perubahan data.

[12] Pasal 53 Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/Sr.120/I/2014 tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Benih Bina.

2.3 Tujuan dan Manfaat Pengawasan Peredaran Benih Perkebunan

Tujuan pengawasan secara umum menurut Sukarno. K adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan.
3. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
4. Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan dengan efisien.
5. Untuk mencari jalan keluar,bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan ke arah perbaikan. [13]

Berkaitan dengan konsep pengawasan dalam hukum administrasi negara, maka hal tersebut sangat berkaitan erat dengan peran serta dari aparatur pemerintah sebagai fungsi nya dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Tugas umum dan tugas pembangunan ini sangat berhubungan, artinya dalam menjalankan tugas pemerintahan, aparatur pemerintah juga melaksanakan tugas pembangunan, begitu juga sebaliknya.

Sementara itu, berkaitan dengan Peredaran Benih Perkebunan di Provinsi Lampung, fungsi pengawasan ini perlu dilakukan guna menjamin beredarnya benih perkebunan berkualitas tinggi, melindungi konsumen agar memperoleh benih/bibit yang terjamin keunggulan varietas, kemurnian dan kebenaran

[13] Sukarno, K. 1992. *Dasar-Dasar Manajemen*. Miswar. Jakarta. hlm. 105.

mutunya, serta meningkatkan kesejahteraan petani, dan penangkar benih/bibit tanaman perkebunan. Agar pengawasan berjalan sesuai dengan apa yang dicita-citakan dan dapat mencapai tujuannya, maka pengawasan tersebut harus dijalankan berdasarkan asas-asas dan prinsip tertentu.

a. Asas dan Prinsip Pengawasan

Dalam pelaksanaannya, Pengawasan juga tunduk dalam beberapa asas guna memaksimumkan fungsi pengawasan tadi untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Prajudi, telah merumuskan setidaknya 14 asas dalam hal menjalankan fungsi pengawasan, antara lain:

1) Asas tercapainya tujuan, ditujukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan atau deviasi perencanaan.
2) Asas efisiensi, yaitu sedapat mungkin menghindari deviasi dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain diluar dugaan.
3) Asas tanggung jawab, asas ini dapat dilaksanakan apabila pelaksana bertanggung jawab penuh terhadap pelaksana perencanaan.
4) Asas pengawasan terhadap masa depan, maksud dari asas ini adalah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik di waktu sekarang maupun di masa yang akan datang.
5) Asas langsung, adalah mengusahakan agar pelaksana juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan.
6) Asas refleksi perencanaan, bahwa harus mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.

7) Asas penyesuaian dengan organisasi, bahwa pengawasan dilakukan sesuai dengan struktur organisasi dan kewenangan masing-masing.
8) Asas individual, bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditujukan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana.
9) Asas standar, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat, yang akan digunakan sebagai tolok ukur pelaksanaan dan tujuan.
10) Asas pengawasan terhadap strategis, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor yang strategis.
11) Asas kekecualiaan, bahwa efisiensi dalam pengawasan membutuhkan perhatian yang di tujukan terhadap faktor kekecualian yang dapat terjadi dalam keadaan tertentu, ketika situasi berubah atau tidak sama.
12) Asas pengendalian fleksibel bahwa pengawasan harus untuk menghindarkan kegagalan pelaksanaan perencanaan.
13) Asas peninjauan kembali, bahwa pengawasan harus selalu ditinjau, agar sistem yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.
14) Asas tindakan, bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran – ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi dan pelaksanaan.[14]

Pengawasan mempunyai sifat menyeluruh dan luas, maka dalam pelaksanaanya juga diperlukan sebuah prinsip yang harus dipatuhi dan dijalankan, antara lain:

[14] Prajudi. *Op. Cit*. hlm 86-87.

1) Objektif dan menghasilkan data. Artinya pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.
2) Berpangkal dari keputusan pimpinan. Artinya untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercermin dalam:
    a. Tujuan yang ditetapkan
    b. Rencana kerja yang telah ditentukan
    c. Kebijaksanaan dan pedoman kerja yang telah digariskan
    d. Perintah yang telah diberikan
    e. Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
3) Bersifat preventif. Artinya bahwa pengawasan tersebut adalah untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus bersifat mencegah jangan sampai terjadi kesalahan- kesalahan berkembangnya dan terulangnya kesalahan-kesalahan.
4) Tidak berfokus pada tujuan tetapi sarana. Artinya pengawasan tersebut hendaknya tidak dijadikan tujuan tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi.
5) Berfokus pada efisiensi. Artinya pengawasan haruslah dilakuan secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan kerja.

6) Berfokus pada apa yang salah, bukan siapa yang salah. [15]

Membimbing dan mendidik. Artinya "pengawasan harus bersifat membimbing dan mendidik agar pelaksana dapat meningkatkan kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang ditetapkan."

b. Jenis-Jenis Pengawasan

Saiful Anwar menyebutkan bahwa berdasarkan bentuknya pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisatoris/struktural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan pejabat atasan terhadap bawahannya sendiri.
2. Pengawasan eksternal dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya pengawasan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).[16]

Pengawasan ditinjau dari segi waktunya dibagi dalam dua kategori yaitu sebagai berikut:

1. Pengawasan *a-priori* atau pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan-keputusan dari aparatur yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan

[15] *Ibid*. hlm. 75.
[16] Anwar, Saiful. *Op. Cit*. hlm. 127.

sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan administrasi negara atau peraturan lainnya dengan cara pengesahan terhadap ketetapan atau peraturan tersebut. Apabila ketetapan atau peraturan tersebut belum disahkan maka ketetapan atau peraturan tersebut belum me mpunyai kekuatan hukum.

2. Pengawasan *a-posteriori* atau pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan aparatur pemerintah yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan setelah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau sudah terjadinya tindakan pemerintah. Tindakan dalam pengawasan represif dapat berakibat pencabutan apabila ketetapan pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam keadaan yang mendesak tindakan dapat dilakukan dengan cara menangguhkan ketetapan yang telah dikeluarkan sebelum dilakukan pencabutan.[17]

Berkaitan dengan hal tersebut, secara singkat Melayu SP Hasibuan menjelaskan tentang beberapa sifat dan waktu pengawasan tersebut diatas antara lain adalah sebagai berikut:

1. Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilaksanakan sebelum kegiatan dilaksanakan dengan maksud untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan seawal mungkin.

[17] *Ibid*. hlm. 128.

2. Pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan setelah terjadinya penyimpangan atau kesalahan dalam melaksanakan kegiatan.
3. Pengawasan yang dilakukan pada waktu proses kegiatan terjadi.
4. Pengawasan berkala yaitu pengawasan yang dilakukan secara berkala satu bulan sekali, satu semester sekali, atau satu tahun sekali.
5. Pengawasan mendadak yaitu pengawasan yang dilakukan secara mendadak dengan tidak memberitahukan terlebih dahulu.[18]

Pengawasan terhadap aparatur pemerintah apabila dilihat dari segi sifat pengawasan itu, terhadap objek yang diawasi dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu :

1. Pengawasan dari segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) misalnya pengawasan yang dilakukan oleh badan peradilan pada prinsipnya hanya menitik beratka pada segi legalitas. Contoh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas menilai sah tidaknya suatu ketetapan pemerintah. Selain itu tugas hakim adalah memberikan perlindungan (law proteciton) bagi rakyat dalam hubungan hukum yang ada diantarra negara/pemerintah dengan warga masyarakat.
2. Pengawasan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*) yaitu pengawasan teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintah sendiri (builtincontrol) selain bersifat legalitas juga lebih menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan dari tindakan yang bersangkutan.[19]

---

[18] Nurmayani. *Op Cit*. hlm. 85.
[19] *Ibid*. hlm. 129.

Disamping hal-hal tersebut juga banyak faktor yang sifatnya subjektif yang dapat mempengaruhi jalannya pengawasan yang hal tersebut bersumber dan berkenaan dengan diri pejabat yang melaksanakan fungsi pengawasan, yaitu berkenaan dengan kecakapan dari petugas, pengetahuan yang dimiliki dan tentu saja pengalaman kerja dari petugas pengawas. Agar pengawasan berjalan efektif dan efisien, seorang pejabat yang berada diatas hendaknya melakukan koordinasi yang baik dengan satuan kerja dibawahnya.

Dapat dikatakan, menjalankan fungsi pengawasan bukanlah hal yang mudah dilakukan begitu saja, karena didalamnya memerlukan kepandaian, ketelitian, pengetahuan yang cukup, dan/atau pengalaman yang harus disertai dengan jiwa kepemimpinan yang tegas dan berwibawa, hal tersebut dimasudkan guna mengukur tingkat efektivitas kerja dari pada aparatur pemerintah dan tingkat efesiensinya dalam penggunaan sarana yang ada untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya.

2.4 Pengertian Benih dan Sertifikasi Benih

2.4.1 Pengertian Benih

Benih, adalah tanaman atau bagiannya yang digunakan untuk memperbanyak dan/atau mengembangbiakkan tanaman[20]. Benih Bina adalah benih yang dapat dihasilkan melalui perbanyakan generatif dan/atau vegetative. Perbenihan tanaman adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan pengadaan, pengelolaan dan peredaran benih tanaman. Sementara itu, yang disebut Benih Bina adalah benih dari varietas unggul yang telah dilepas yang produksi dan peredarannya diawasi. Untuk

[20] Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman.

memproduksi Benih Bina mengikuti prosedur baku Sertifikasi Benih Bina atau sistem standardisasi nasional. Standar Mutu Benih Bina yang digunakan adalah spesifikasi teknis dari benih yaitu mencakup mutu genetik, fisik, fisiologis dan/atau kesehatan benih[21]. Produksi benih bina antara lain dapat dilakukan dan diproses oleh perseorangan, badan usaha, badan hukum atau instansi pemerintah.

Untuk dapat dikategorikan sebagai benih bina dari varietas unggul maka benih-benih tersebut harus memenuhi kriteria:

1. Varietas unggul berasal dari varietas baru atau varietas lokal yang mempunyai potensi tinggi.
2. Terhadap varietas baru maupun varietas lokal harus dilakukan uji adaptasi sebelum dinyatakan sebagai varietas unggul.
3. Uji adaptasi bagi tanaman Tahunan, dapat dilakukan dengan cara observasi.

Uji adaptasi atau observasi dilakukan oleh instansi Pemerintah yang ditunjuk atau penyelenggara pemuliaan berdasarkan persyaratan yang ditetapkan.

Benih Bina dapat diklasifikasikan dalam lima kelompok, antara lain:

1. Benih Penjenis (BS), adalah benih yang diproduksi oleh dan di bawah Pengawasan Pemulia Tanaman atau institusi pemulia.

[21] Pasal 1 Ayat (15) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/Sr.120/I/2014 tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Benih Bina.

2. Benih Dasar (BD), merupakan keturunan pertama dari BS yang memenuhi standar mutu kelas BD dan harus diproduksi sesuai dengan prosedur baku Sertifikasi Benih Bina atau sistem standardisasi nasional.
3. Benih Pokok (BP), merupakan keturunan pertama dari BD atau BS yang memenuhi standar mutu kelas BP dan harus diproduksi sesuai dengan prosedur baku Sertifikasi Benih Bina atau sistem standardisasi nasional.
4. Benih Sebar (BR), merupakan keturunan pertama BP 1, BP, BD atau BS yang memenuhi standar mutu kelas BR dan harus diproduksi sesuai dengan prosedur baku Sertifikasi Benih Bina atau sistem standardisasi nasional.
5. Benih Sebar Unggulan (BR Varietas Hibrida), merupakan benih yang diproduksi dari persilangan galur-galur tetua sesuai deskripsi galur-galur tetua yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pertanian tentang pelepasan suatu Varietas hibrida.

Terhadap peredarannya, Benih Bina yang disebut diatas tadi harus diawasi oleh pemerintah terkait, dalam hal ini adalah dari Dinas Perkebunan yang ada di daerah bersangkutan agar tidak terjadi persebaran Benih Bina asli tapi palsu beredar di masyarakat.

2.4.2 Pengertian Sertifikasi Benih

Sertifikasi benih adalah suatu prosedur berupa pengujian benih secara berkala dengan tujuan mengarahkan, mengendalikan, dan mengorganisasi perbanyakan dan produksi benih. Adapun tujuan dari sertifikasi benih yang terkontrol adalah untuk memelihara dan menyediakan benih bermutu tinggi dari varietas yang

memiliki daya hasil tinggi bagi masyarakat sehingga dapat diperbanyak dan didistribusikan untuk kemudian ditanam dengan jaminan sebuah identitas genetik yang tinggi. Dapat dikatakan bahwasanya proses sertifikasi ini juga ditujukan sebagai pemberian jaminan kepada pembeli atau calon pembeli benih (petani dan/atau penangkar) terkait aspek jaminan mutu, yang tidak bisa ditentukan hanya dengan pemeriksaan sesaat saja pada benih yang diinginkan. Sertifikasi Benih Bina dilakukan atas permohonan yang diajukan oleh produsen benih yang telah terdaftar dan mendapat Rekomendasi sebagai produsen benih yang memproduksi Benih Bina dan belum menerapkan sistem manajemen mutu.

Sertifikasi Benih dapat diartikan juga sebagai serangkaian pemeriksaan dan/atau pengujian dalam rangka penerbitan sertifikat benih bina. Sementara itu, Sertifikat Benih Bina itu sendiri mengandng arti sebuah keterangan tentang pemenuhan atau telah memenuhi persyaratan mutu yang diberikan oleh lembaga sertifikasi pada kelompok benih yang disertifikasi. Lembaga Sertifikasi yang dimaksud dalam hal ini adalah suatu lembaga penilaian kesesuaian yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan sertifikasi.

Sebelum benih-benih yang ada dapat dilakukan sertifikasi, maka sebelumnya perlu dilakukan pengujian mutu benih. Untuk mengetahui kesesuaian mutu benih dalam bentuk biji dilakukan pengujian mutu benih tersebut di laboratorium. Pengujian mutu benih di laboratorium dilakukan terhadap contoh benih yang mewakili kelompok benih. Pengambilan contoh benih dan pengujian mutu benih dilakukan sesuai ketentuan yang diatur, dengan Keputusan Menteri yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri Pertanian.

2.4.3 Proses Sertifikasi Benih

Proses Sertifikasi Benih Bina meliputi:

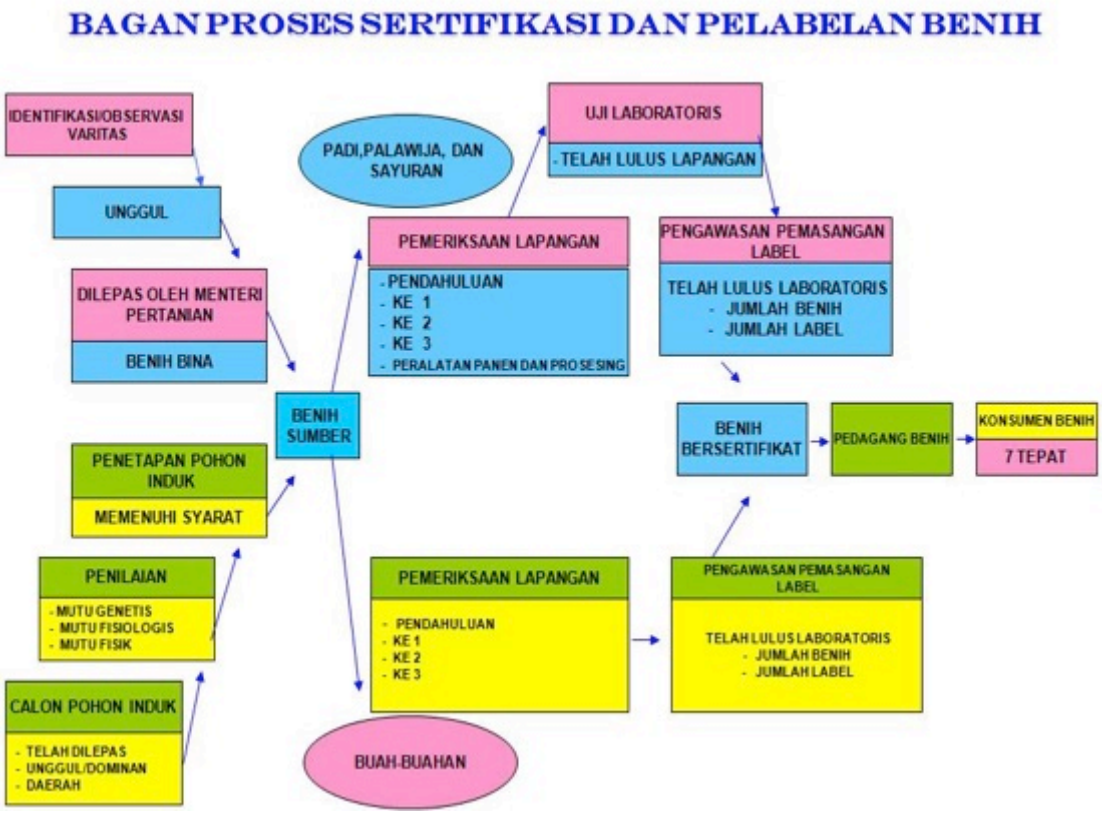
1) Pemeriksaan terhadap:
   a kebenaran Benih Sumber;
   b lapangan dan pertanaman;
   c isolasi Tanaman agar tidak terjadi persilangan liar;
   d alat panen benih;
   e tercampurnya benih.
2) Pengujian laboratorium untuk menguji mutu benih yang terdiri atas mutu fisik, fisiologis, dan/atau tanpa kesehatan benih, sedangkan untuk kemurnian genetik diambilkan dari hasil pemeriksaan lapangan.
3) Pengawasan pemasangan Label. [22]

Sertifikasi Benih Bina sebagaimana dimaksud diatas dilakukan atas permohonan yang diajukan oleh produsen benih yang telah terdaftar dan mendapat Rekomendasi sebagai produsen benih yang memproduksi Benih Bina dan belum menerapkan sistem manajemen mutu. Benih Bina yang memenuhi persyaratan sertifikasi dan dinyatakan lulus, diterbitkan sertifikat Benih Bina. Sertifikat tersebut diberikan sesuai standar mutu kelas Benih Bina yang dapat dipenuhi. Untuk proses sertifikasi tadi, secara teknis dilakukan oleh Badan yang telah ditunjuk oleh pemerintah. Secara ringkas, proses tersebut dapat digambarkan dalam sebuah bagan proses pada gambar berikut:

---

[22] Pasal 15 Ayat (2) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/Sr.120/I/2014 tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Benih Bina.

Gambar 2. Bagan Proses Sertifikasi dan Pelabelan Benih



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

2.4.4 Manfaat dan Tujuan Sertifikasi Benih

Penerimaan manfaat dari sertifikasi benih adalah perkembangan pertanian karena sistem dan program sertifikasi benih yang efektif memungkinkan benih bermutu tinggi tersedia bagi petani. Pedagang benih memperoleh manfaat karena benih yang disertifikasi merupakan sumber pasokan benih yang otentik dan tinggi mutunya. Produsen benih memperoleh manfaat karena sertifikasi benih memungkinkan tersedianya program pengendalian mutu yang ketat, yang lazimnya di luar kemampuannya. Petani memperoleh manfaat karena dapat

mengharapkan bahwa benih bersertifikat yang dibelinya akan memiliki sifat-sifat varietas yang diinginkan.[23]

Secara ringkas, Sertifikasi Benih antara lain ditujukan untuk:

a menjaga kemurnian varietas;

b memelihara mutu benih;

c memberikan jaminan kepada pengguna benih; dan

d memberikan legalitas kepada produsen.

2.5 Pelabelan Benih

Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/SR.120/1/2014 Benih Bina yang diedarkan wajib diberi Label. Pelabelan adalah kegiatan penetapan keterangan tertulis dalam bentuk cetakan tentang identitas serta mutu benih bina yang akan beredar. Keterangan yang harus ada dalam Label untuk setiap benih yang beredar antara lain mencantumkan keterangan jenis dan Varietas Tanaman, kelas benih, data kemurnian genetik dan mutu benih, akhir masa edar benih, serta nama dan alamat produsen. Label disediakan oleh produsen dengan dilegalisasi oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menyelenggarakan tugas dan fungsi Pengawasan dan Sertifikasi Benih. Legalisasi Label tersebut berupa nomor seri Label dan stempel, hologram atau segel. Dalam hal produsen benih memiliki sertifikat dari Lembaga Sertifikasi Sistem Manajemen Mutu dapat melabel sendiri benih produknya.

[23] Mugnisjah, Wahyu Qamara. 1990. *Pengantar Produksi Benih*. Rajawali. Jakarta. hlm. 144.

Dalam pelaksaannya senantiasa dilakukan pemeriksaan yang dilakukan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu diperlukan terhadap dokumen, proses produksi dan/atau benih yang beredar untuk mengetahui kesesuaian mutu dan data lainnya dengan label dan standar mutu benih yang ditetapkan. Label yang dipasang harus sesuai dengan jenis benih yang beredar misalnya:

1) Benih Penjenis (BS) berwarna kuning;
2) Benih Dasar (BD) berwarna putih;
3) Benih Pokok (BP) dan (BP1) berwarna ungu;
4) Benih Sebar (BR), (BR1) dan (BR2) berwarna biru.