

BULETIN APBN

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Edisi 16 Vol. II. Agustus 2017

Akankah Inisiatif OBOR “Menerangi” Indonesia?

p. 03

Alternatif Kebijakan Pengganti Subsidi Benih Selain BLBU

p. 08

Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
ISSN 2502-8685



9 772502 868006

DEWAN REDAKSI

Penanggung Jawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E., M.Si.

Pemimpin Redaksi

Rastri Paramita, S.E., M.M.

Redaktur

Jesly Yuriaty Panjaitan, S.E., M.M.

Ratna Christianingrum, S.Si., M.Si.

Marihot Nasution, S.E., M.Si

Adhi Prasetyo S. W., S.M.

Editor

Dwi Resti Pratiwi, S.T., MPM.

Ade Nurul Aida, S.E.

Daftar Isi

<i>Update APBN</i>	p.02
Akankah Inisiatif OBOR “Menerangi” Indonesia?.....	p.03
Alternatif Kebijakan Pengganti Subsidi Benih Selain BLBU.....	p.08

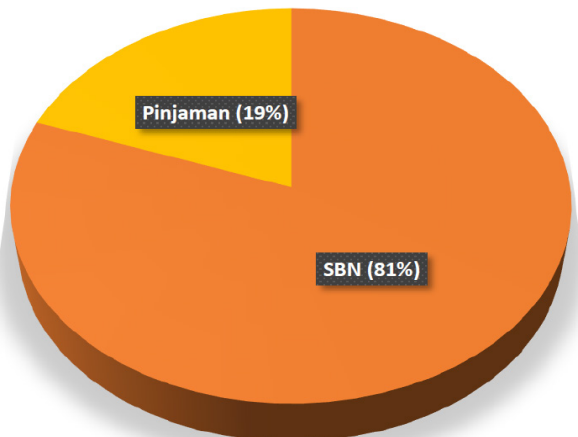
Update APBN

Posisi Utang Pemerintah

Utang Pemerintah Pusat sampai dengan akhir bulan Juli 2017 mencapai Rp3.779,98 triliun, terdiri dari Surat Berharga Negara (SBN) sebesar Rp3.045,0 triliun (80,6 persen) dan pinjaman sebesar Rp734,98 triliun (19,4 persen). Penambahan utang neto selama bulan Juli 2017 sebesar Rp73,47 triliun berasal dari penerbitan SBN (neto) sebesar Rp65,50 triliun dan penarikan pinjaman (neto) sebesar Rp7,96 triliun.

Pemanfaatan utang Pemerintah, terutama yang berasal dari pinjaman, antara lain ditujukan untuk pembiayaan proyek yang dilaksanakan oleh beberapa Kementerian/Lembaga. Hingga bulan Juli 2017, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Perhubungan, dan Kementerian Pertahanan merupakan 3 kementerian yang memiliki porsi terbesar dalam hal pemanfaatan utang untuk pembiayaan proyek (66,4 persen dari akumulasi penarikan pinjaman proyek oleh K/L). Berdasarkan sektornya, porsi terbesar pemanfaatan utang Pemerintah ditujukan kesektor Keuangan, Jasa, dan Bangunan (75,7 persen dari total *outstanding* pinjaman), disamping beberapa sektor ekonomi lainnya.

Proporsi Utang Pemerintah Indonesia Hingga Akhir Juli 2017 (Persen)



Sumber : Direktorat Jenderal Pengelolaan dan Pembiayaan Risiko, Kementerian Keuangan

Akankah Inisiatif OBOR “Menerangi” Indonesia?

oleh
Fajri Ramadhan*)

Kondisi Dunia: Tiongkok mengambil alih peran USA

Terpilihnya Presiden Amerika Serikat, Donald Trump pada tahun 2016 memberikan warna baru bagi konstelasi ekonomi dan politik dunia. Dengan kebijakan ekonomi seperti mendorong peningkatan hambatan perdagangan (kebijakan proteksionisme), renegotiasi *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), peningkatan tarif impor atas barang-barang dari Tiongkok (Inglehart dan Norris, 2016) dan menarik Amerika Serikat dari *Trans Pacific Partnership* (TPP), Amerika mengubah peranannya sebagai negara nomor satu yang mendukung globalisasi. Keluarnya Amerika Serikat dari perjanjian ekonomi yang diinisiasi oleh Presiden Barack Obama dan diikuti oleh 12 negara ini, menunjukkan sinyalemen kuat bahwa Amerika Serikat mengisolasi diri dari perekonomian dunia pada umumnya dan secara bertahap mengurangi pengaruhnya pada perdagangan dan investasi di kawasan Asia.

Kebijakan-kebijakan ekonomi yang memprioritaskan Amerika Serikat diatas negara lain dan keluarnya Amerika Serikat dari TPP, menjadi sebuah kesempatan bagi Tiongkok untuk melakukan ekspansi pengaruh politik dan ekonomi ke Asia dan seluruh dunia. Tiongkok menawarkan suatu skema pembangunan bernama

One Belt-One Road (OBOR) yang merupakan skema pembangunan skala besar untuk merevitalisasi “jalur sutra” penghubung Asia dan Eropa yang telah ada sejak lebih dari 2000 tahun yang lalu. Tidak hanya jalur darat berupa pembangunan rel kereta api dan jalan raya, pada “jalur sutra” versi OBOR ini juga dilengkapi dengan pelabuhan-pelabuhan yang terintegrasi dari Asia hingga Eropa.

Skema OBOR ini tidak terlepas dari pro dan kontra. Republik Rakyat Tiongkok (RRT) sebagai inisiator skema yang disebut-sebut sebagai salah satu proyek pembangunan terbesar ini mengklaim bahwa skema ini bertujuan untuk membangun daerah perbatasan RRT yang kurang berkembang dengan negara-negara tetangga. Hal ini tidak terlepas dari pandangan Presiden RRT, Xi Jinping, yang melihat RRT sebagai negara dengan sumber daya ekonomi yang strategis untuk menjaga stabilitas dan perdamaian regional. Namun di lain pihak, terdapat beberapa argumen yang bernada kontra atau negatif terkait OBOR. Misalnya OBOR diyakini sebagai strategi RRT untuk meningkatkan ikatan antara RRT dengan negara tetangganya dalam mencapai dominasi geopolitik. Selain itu pendapat lain juga menjelaskan bahwa OBOR merupakan salah satu usaha RRT untuk melakukan ekspansi perdagangan barang dan jasa ke Asia dan Eropa.

*)Analisis APBN Non Fungsional, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail:fajritnc@gmail.com

Terlepas dari pro dan kontra skema OBOR, pemerintahan Presiden Joko Widodo sedang melaju dengan kecepatan tinggi untuk memacu pembangunan infrastruktur dan meningkatkan investasi untuk mengejar ketertinggalan Indonesia. Diketahui bahwa untuk mendanai pembangunan infrastruktur selama tahun 2015-2019, pemerintah membutuhkan dana sebesar Rp4.796 triliun. Dari besaran ini, hanya 40 persen dari dana pembangunan infrastruktur yang dapat disokong oleh APBN dan APBD, sehingga sisa pendanaan salah satunya harus didanai dengan investasi. Kebutuhan investasi yang tinggi menjadikan skema pembangunan seperti OBOR sebagai salah satu solusi pendanaan pembangunan Indonesia. Dengan kondisi Indonesia yang membutuhkan pendanaan infrastruktur dan RRT yang menawarkan skema OBOR, pemangku pemerintahan Indonesia perlu memperhatikan hal-hal yang akan dipaparkan pada tulisan ini.

Inisiatif *One Belt One Road* (OBOR)

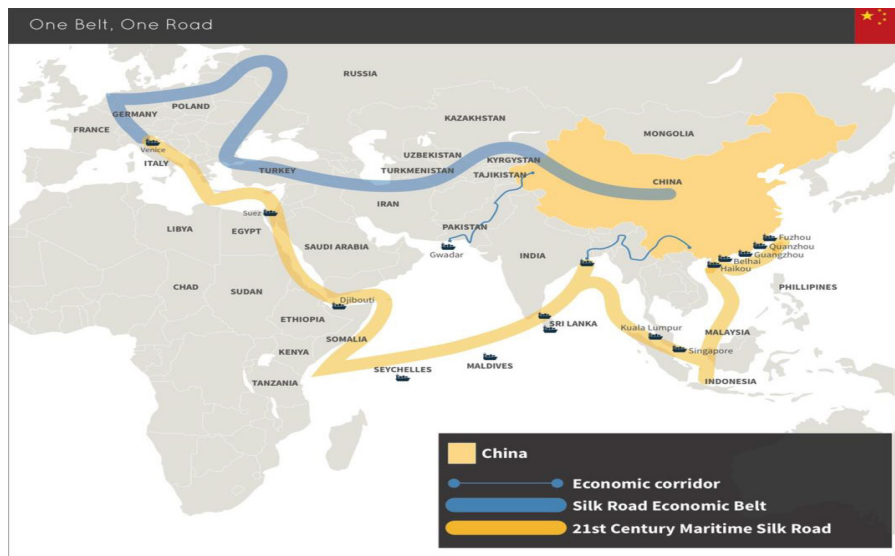
Inisiatif OBOR untuk pertama kali diperkenalkan oleh Presiden RRT, Xi Jinping pada tahun 2013 saat pidato di Universitas Nazarbayev, Kazakhstan. Saat itu Xi Jinping mengusulkan untuk penguatan kerjasama antara RRT dengan Asia Tengah untuk membangkitkan jalur sutera dalam rangka memajukan perekonomian. Dari penghujung tahun 2013 hingga tahun 2017 Pemerintah RRT melakukan beberapa tindakan untuk mewujudkan kerjasama OBOR. Tindakan Pemerintah RRT dalam mewujudkan OBOR secara garis besar adalah:

1. Pada tahun 2013-2014,

Pemerintah RRT menginisiasi dan memperkuat kerjasama dengan negara-negara tetangga RRT yang menjadi bagian besar dari skema OBOR. Tindakan pembentukan dan penguatan kerjasama ini antara lain tercermin dari: pembentukan kerjasama antara RRT dengan ASEAN untuk memperkuat kerjasama maritim pada Oktober 2013, mencapai kesepakatan dengan Rusia terutama mengenai pembangunan jalur kereta api Eropa Asia pada Februari 2014, dan penguatan kerjasama pada koridor ekonomi Bangladesh-RRT-India-Myanmar dan RRT-Pakistan

2. Merintis pembentukan Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Sejak Oktober 2013, Xi Jinping telah mewacanakan pendirian AIIB untuk mendanai pembangunan infrastruktur dan mendukung interkoneksi dan integrasi ekonomi. Pada Oktober 2014, 21 Negara Asia menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) untuk mendirikan AIIB. Jumlah peserta AIIB bertambah hingga 26 negara pada Januari 2015. Pada awal tahun 2016, AIIB secara formal resmi beroperasi dengan kantor pusat di Beijing.
3. Mengadakan beberapa konferensi multilateral dan konsolidasi internal yang menjadi tonggak sejarah kerjasama OBOR. Setidaknya terdapat tiga konferensi yang menjadi peristiwa penting menuju terlaksananya OBOR yaitu: konferensi ekonomi sentral (Desember, 2013), Boao Forum for Asia (Maret, 2015), dan Belt and Road Forum for International Cooperation (14-15 Mei 2017).

Gambar 1. Gambaran Besar Pelaksanaan OBOR



Sumber: Cai, 2017

Sesuai dengan Gambar 1, skema OBOR terbagi menjadi dua bagian besar. Jalur darat dari skema ini bernama “sabuk ekonomi jalur sutera”. Sabuk ekonomi jalur sutera ini merupakan rangkaian jalur darat yang menghubungkan daerah pedalaman RRT dengan negara-negara di kawasan Indochina, Asia Tengah, Mongolia-Rusia, Timur Tengah dan Eropa. Rangkaian jalur darat ini menghubungkan kota-kota besar tiap negara dengan berbagai macam fasilitas jalur transportasi internasional, koridor ekonomi, dan kompleks-kompleks industri kunci. Selain jalur darat, skema OBOR juga memperkenalkan “jalur sutera maritim abad ke-21”. Jalur sutera maritim ini merupakan sebuah inisiatif untuk membangun rute transportasi aman dan efisien yang menghubungkan pelabuhan-pelabuhan utama di sepanjang negara-negara peserta OBOR. Selain jalur darat dan jalur laut, terdapat dua koridor ekonomi utama yang menjadi bagian dari skema OBOR yaitu koridor ekonomi RRT-Pakistan dan koridor ekonomi

Bangladesh-RRT-Myanmar.

Menurut klaim RRT, kerjasama ini telah mencapai level kerjasama dengan lebih dari 50 negara. Kerjasama ini juga mencakup 4,4 juta penduduk dan mencakup 40 persen dari pendapatan global. Hingga saat ini terdapat 69 negara, organisasi regional, dan organisasi internasional yang telah menandatangani kesepakatan kerjasama OBOR yang mencakup bidang infrastruktur, keuangan, dan budaya.

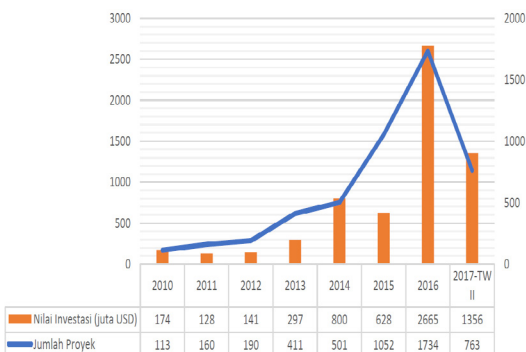
Indonesia menjadi salah satu negara peserta kerjasama OBOR. Proyek kereta cepat Jakarta-Bandung juga turut diklaim menjadi salah satu proyek kunci pada kerjasama OBOR. Dengan kondisi pembangunan dunia yang terus melaju khususnya melalui skema OBOR, bagaimana hubungan kerjasama ekonomi dengan RRT dan apa saja proyek OBOR untuk Indonesia?

Kerjasama Ekonomi Antara Indonesia Dengan Tiongkok

Sejak tahun 2010 hingga tahun 2016 investasi dan jumlah proyek RRT di Indonesia mengalami tren kenaikan (Gambar 2). Adapun data pada tahun 2017 masih terbatas pada triwulan II, namun dibanding triwulan II tahun 2016, realisasi investasi dan jumlah proyek investasi RRT meningkat sebesar 147 persen (TW-II 2017) dan 53 persen (TW-II 2016). Kenaikan nilai investasi dan jumlah proyek terbesar terjadi pada tahun 2016 yang mencapai USD.2.665,3 juta dengan jumlah proyek sebesar 1.734 atau kenaikan nilai investasi sebesar 324 persen. Adapun posisi investasi RRT menempati peringkat ketiga dibawah Singapura dan Jepang diantara seluruh negara asing yang berinvestasi di Indonesia pada triwulan II tahun 2017. Pada tahun 2016 dan 2015 RRT menempati peringkat ketiga dan kesembilan. Kondisi kenaikan peringkat investasi dibanding negara asing lain juga turut menggambarkan kenaikan jumlah investasi RRT di Indonesia.

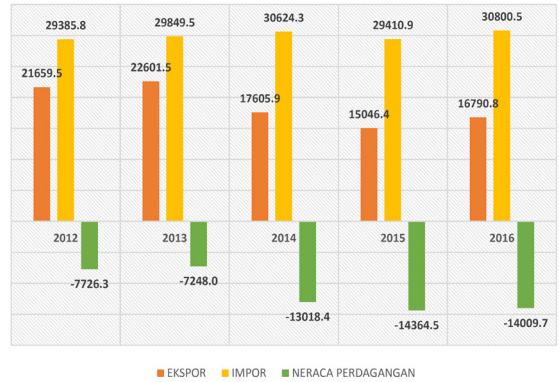
Selain investasi, perdagangan juga menjadi salah satu kerjasama ekonomi utama antara Indonesia dengan RRT. Gambar 3 menunjukkan

Gambar 2. Realisasi Investasi dan Jumlah Proyek RRT di Indonesia



Sumber: BKPM, 2017

Gambar 3. Neraca Perdagangan Indonesia dengan RRT (dalam Juta USD)



Sumber: Kementerian Perdagangan, 2017
neraca perdagangan antara Indonesia dengan

RRT yang bernilai negatif sejak tahun 2012 hingga Mei 2017. Kondisi ini dikarenakan adanya tren penurunan ekspor dari tahun 2012 hingga tahun 2016. Walaupun tren kenaikan impor tiap tahunnya tidak besar (0,8 persen), namun tiap tahun besaran nilai impor lebih besar daripada nilai ekspor selama tahun 2012 hingga tahun 2016. Kondisi ini juga berlanjut hingga tahun 2017, dimana nilai ekspor lebih kecil daripada impor sehingga neraca perdagangan Indonesia terhadap RRT bernilai negatif selama periode Januari-Mei 2017.

Proyek-proyek OBOR di Indonesia

Indonesia telah terlibat pada OBOR sejak inisiasi ini dicanangkan pemerintah RRT pada medio 2013. Sebelum menghadiri pertemuan APEC di Bali, Presiden Xi Jinping memaparkan visi untuk mempererat kerjasama antara RRT dengan ASEAN di kompleks parlemen Jakarta. Kemudian pada tahun 2015 terdapat kesepakatan kerjasama antara RRT dan Indonesia pada Boao Forum for Asia. Pada forum tersebut setidaknya terdapat lima bidang kesepakatan yaitu: 1) Politik, Pertahanan, dan keamanan, 2)

Tabel 1. Daftar Proyek yang Terlibat Pada Skema OBOR

No	Nama Proyek	Nilai Proyek	Keterangan
1	Proyek kereta cepat Jakarta-Bandung	USD5,5 miliar	Salah satu proyek infrastruktur kunci pada skema OBOR. Telah mendapatkan persetujuan pendanaan sebesar USD4,5 miliar dari China Development Bank pada Mei 2017
2	Proyek pembangunan infrastruktur transportasi Sulawesi Utara	USD69,45 miliar	Merupakan proyek pembangunan jalan tol serta jalur kereta api Gorontalo-Bitung, pengembangan Bandara Sam Ratulangi Manado, dan pengembangan pelabuhan Bitung.
3	Proyek pengembangan energi di Kalimantan Utara	USD45,98 miliar	Merupakan proyek pembangunan PLTA 7.200 MW dan pembangunan smelter aluminium. Dikerjakan oleh perusahaan CITIC.
4	Proyek pembangunan infrastruktur transportasi di Sumatera Utara	USD86,2 miliar	Proyek pembangunan infrastruktur yang menghubungkan Kuala Tanjung, Danau Toba, Duri, Dumai, dan Pekan Baru. Termasuk didalamnya pengembangan Kuala Tanjung International Hub Port, Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangke, Kuala Namu International Airport and Aerocity, dan pengembangan kawasan Danau Toba

Sumber: Diolah dari Berbagai Sumber

Perdagangan, investasi, dan ekonomi, 3)Maritim, aeronautika, sains, dan teknologi, 4)Hubungan budaya dan sosial, dan 5)Hubungan internasional dan regional. Perkembangan terakhir pada tahun 2017, Indonesia turut menghadiri Belt and Road Forum for International Cooperation yang dilaksanakan pada 14-15 Mei 2017. Pada forum ini diketahui bahwa pemerintah RI memperjuangkan proyek-proyek yang termasuk bagian dari skema OBOR yang dirangkum pada tabel 1.

Daftar Isi

Badan Koordinasi Penanaman Modal. (2017). Statistik. Diakses dari <http://www.bkpm.go.id/id/investasi-di-indonesia/statistik> . Diakses tanggal 24 Agustus 2017

Belt and Road Portal. (2017). Cooperation Priorities. Diakses dari https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10066 . Diakses tanggal 23 Agustus 2017

Belt and Road Portal. (2017). International Cooperation. Diakses dari <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/gbjj.htm>. Diakses tanggal 23 Agustus 2017

Belt and Road Portal. (2017). Policies. Diakses dar <https://eng.yidaiyilu.gov.cn>. Diakses tanggal 23 Agustus 2017.

Cai, Peter. (2017). *“Understanding China’s Belt and Road Initiative”*. Diakses dari <https://www.lowyinstitute.org>. Diakses tanggal 21 Agustus 2017

English.Gov.Cn. (2017). *“Chronology of China’s Belt and Road Initiative”*. Diakses dari <http://english.gov.cn>. Diakses tanggal 22 Agustus 2017

Financial Times. (2017). *“China’s railway diplomacy hits the buffers”*. Diakses dari <https://www.ft.com/>. Diakses tanggal 28 Agustus 2017

Inglehart, Ronald, and Pippa Norris. (2016). *“Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash.”* Faculty Research Paper Series. Harvard Kennedy School

Katadata. (2017). "Proyek Tiga Provinsi Untuk Tiongkok". Diakses dari <http://katadata.co.id/infografik/2017/06/29/proyek-tiga-provinsi-untuk-tiongkok>. Diakses tanggal 28 Agustus 2017.

Kementerian Perdagangan. (2017). Statistik. Diakses dari <http://www.kemendag.go.id/id/economic-profile>. Diakses tanggal 24 Agustus 2017.

Sindonews.com. (2017). "Manfaatkan

OBOR, Luhut Tawarkan Banyak Proyek ke China". Diakses dari <https://ekbis.sindonews.com/>. Diakses tanggal 28 Agustus 2017.

Wong, et al. (2017). "*China Belt & Road Infrastructure 2016 Review and Outlook*". Diakses dari <https://www.pwchk.com/en/consulting/br-watch-infrastructure.pdf>. Diakses tanggal 22 Agustus 2017

Simpulan

Lalu apakah inisiatif OBOR ini akan dapat "menerangi" Indonesia? dalam konteks pembiayaan infrastruktur, skema ini dapat menjadi pilihan bagi Indonesia dalam mewujudkan pembangunan infrastruktur yang masif ini. Namun perlu menjadi catatan bahwa dalam keterlibatan Indonesia pada skema OBOR, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan agar skema ini memberikan manfaat luas bagi tanah air, diantaranya: **Pertama**, atas beberapa proyek yang ditawarkan pemerintah untuk didanai oleh skema OBOR, pemerintah harus mengawal agar realisasi investasi dapat terlaksana. Bentuk pengawalan ini harus dilakukan dengan koordinasi yang baik dari lembaga terkait baik pemerintah pusat (BKPM dan kementerian-kementerian terkait) maupun pemerintah daerah. Hal-hal yang harus menjadi fokus pengawalan ini terutama terkait perizinan dan pembebasan lahan. **Kedua**, pemerintah perlu memperhatikan syarat-syarat perjanjian investasi dengan pemerintah RRT pada skema OBOR. Salah satu hal yang harus menjadi perhatian adalah mengenai pekerja yang mengerjakan proyek OBOR di Indonesia sebagian besar harus merupakan pekerja Indonesia, agar proyek OBOR mampu menyerap tenaga kerja sehingga mengurangi tingkat pengangguran. Selain masalah tenaga kerja, proyek-proyek OBOR di Indonesia harus dipastikan sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Negara (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) serta tidak membebani APBN. **Ketiga**, pemerintah juga harus memperhatikan aspek geopolitik. Hal ini karena tidak dapat dipungkiri bahwa beberapa tahun terakhir RRT berusaha menunjukkan dominasinya di kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara. Fenomena ini terlihat dari klaim RRT atas laut china selatan yang melibatkan beberapa negara di Asia Tenggara. Skema OBOR tidak dapat dilihat terpisah dari kondisi geopolitik yang sedang terjadi, bahkan beberapa pakar dan pengamat menyamakan OBOR dengan Marshall Plan yang sarat akan kepentingan politik. Walaupun Indonesia secara ekonomi terlibat pada inisiatif OBOR, pemerintah juga harus tetap menjaga kedaulatan teritorial Indonesia dan tetap melaksanakan kebijakan-kebijakan yang tegas seperti penenggelaman kapal nelayan ilegal dan menjaga daerah-daerah terluar terutama yang dekat dengan daerah sengketa yaitu Laut China Selatan.

Alternatif Kebijakan Pengganti Subsidi Benih Selain BLBU

oleh
Adhi Prasetyo S. W^{*)}

Abstrak

Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk besar sangat perlu memantapkan kestabilan pangan secara berkelanjutan. Ketahanan pangan harus diperhatikan oleh pemerintah secara serius, karena masih banyak masyarakat yang mengalami kesulitan dalam mengonsumsi pangan. Berbagai upaya harus dilakukan oleh pemerintah untuk menanggulangi masalah ketahanan pangan sekaligus masalah kemiskinan, diantaranya adalah melakukan strategi yang mampu meningkatkan ketahanan pangan. Pada tahun 2018 Kementerian Pertanian (Kementan) mengubah strategi dari bantuan subsidi benih sebesar Rp1 triliun menjadi bantuan langsung berupa benih yang disalurkan langsung ke petani. Kebijakan realokasi anggaran dilakukan karena serapan anggaran subsidi benih dalam kurun waktu tahun 2013 sampai 2016 secara nominal cenderung stabil sebesar Rp0,4 triliun dari Rp1 triliun yang telah dialokasikan Pemerintah selama 10 tahun terakhir.

Subsidi Benih

Pemerintah telah melakukan berbagai strategi dan upaya yang konkret untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional. Dalam upaya peningkatan produktivitas dan produksi tanaman pangan, benih mempunyai peranan yang sangat strategis. Ketersediaan dan penggunaan benih varietas unggul bersertifikat yang memenuhi aspek kualitas dan kuantitas dibarengi dengan aplikasi teknologi budidaya lainnya seperti pupuk berimbang, mempunyai pengaruh yang nyata terhadap produktivitas, produksi dan mutu hasil produk tanaman pangan. Untuk dapat mencapai hasil sebagaimana yang diharapkan tersebut, salah satu faktor yang berpengaruh adalah ketersediaan benih varietas unggul bersertifikat serta penggunaannya secara konsisten oleh petani dalam setiap usaha taninya.

Menyadari hal tersebut, sejak tahun 2000 Pemerintah mengalokasikan subsidi benih. Subsidi benih adalah penggantian biaya produksi benih bersertifikat yang harus dibayar oleh pemerintah apabila benih tersebut sudah terjual. Tujuannya yaitu: membantu meringankan beban para petani tanaman pangan agar dapat membeli benih sebar bersertifikat dengan harga terjangkau; meningkatkan penggunaan benih bermutu varietas unggul; dan stabilisasi harga benih unggul bermutu. Semua tujuan tersebut diharapkan berujung pada peningkatan produktivitas dan produksi tanaman pangan berkualitas.

Benih bersubsidi yang dimaksud diatas adalah benih padi (non hibrida), jagung komposit, jagung hibrida dan kedelai bersertifikat yang diproduksi oleh PT Sang Hyang Seri (Persero) dan PT Pertani (Persero). Dalam hal ini, benih Varietas Unggul Bermutu

^{*)}Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: adhiprasw@gmail.com

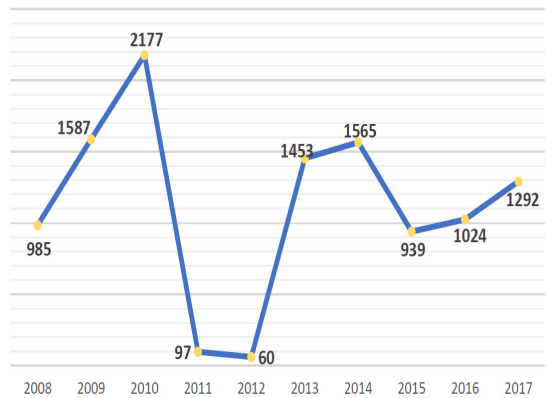
(VUB) adalah benih yang berasal dari varietas unggul yang telah dilepas yang mempunyai mutu genetik, mutu fisiologis dan mutu fisik yang tinggi sesuai dengan standar mutu pada kelasnya. Benih padi, jagung hibrida, jagung komposit dan kedelai adalah benih bersertifikat kelas Benih Sebar (*Extension Seed/ES*). Sebagai penerima manfaat utama dari subsidi benih adalah petani tanaman pangan, namun hanya terbatas pada petani padi non-hibrida, petani jagung komposit, petani jagung hibrida, dan petani kedelai.

Dalam penyaluran benih bersubsidi, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) produsen benih yang ditunjuk pemerintah, yaitu PT Sang Hyang Seri (Persero) dan PT Pertani (Persero), diberi tugas memproduksi benih sesuai dengan kebutuhan. Benih tersebut didistribusikan melalui kios-kios yang ada, dan petani atau kelompok tani dapat membeli sesuai dengan harga penyerahan (HP). Volume benih yang disalurkan oleh BUMN ke kios-kios diperiksa dan diawasi oleh Pengawas Benih Tanaman (PBT) setempat. Untuk memudahkan proses distribusi benih bersubsidi, benih tersebut diharapkan dapat diproduksi di daerah tersebut dengan melibatkan penangkar benih yang ada di lokasi setempat.

Pemerintah berpendapat ada beberapa keuntungan dengan dilakukannya subsidi benih diantaranya adalah: (a) Meningkatkan produksi benih padi bermutu secara nasional; (b) Antisipasi peningkatan pemanfaatan benih bermutu dari varietas unggul oleh petani; (c) Harga benih relatif lebih murah dan terjangkau oleh petani; (d) Jangkauan spasial dan partisipasi petani dalam

pemanfaatan benih bermutu akan meningkat khususnya di daerah marginal yang secara komersial kurang menarik bagi produsen benih. Untuk mendukung program subsidi benih, selama 10 tahun terakhir Pemerintah telah mengalokasikan anggaran yang mencapai 1 triliun setiap tahunnya. Adapun rincian perkembangan alokasi subsidi benih dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir tersaji pada tabel 1.

Tabel 1. Nilai Subsidi Benih Tahun 2008-2017 (Miliar Rupiah)



Sumber: Kementerian Keuangan

Dikarenakan serapan anggaran subsidi benih dalam kurun waktu beberapa tahun belakangan ini tidak pernah mencapai target dari yang sudah di anggarkan sebesar dari Rp1 triliun setiap tahunnya. Pemerintah berupaya melakukan perbaikan mekanisme penyaluran subsidi yang dilakukan melalui kebijakan penghapusan subsidi benih yang diintegrasikan dengan program Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU) kepada para petani melalui bantuan sosial K/L (Kementerian Pertanian) mulai tahun 2018. Kebijakan tersebut dilakukan dalam rangka harmonisasi pelaksanaan program yang memiliki tujuan dan sasaran yang sama sehingga pengalokasian anggaran lebih efektif dan lebih tepat sasaran.

Subsidi Benih dan Permasalahannya

Berdasarkan hasil kajian Asosiasi Bank Benih Tani Indonesia (AB2TI) pada Rakernas AB2TI tahun 2016 terdapat masalah-masalah yang berkaitan dengan benih yang dihadapi oleh petani di Indonesia, antara lain: (a) Beberapa jenis spesies tanaman dan varietas tanaman lokal ataupun benih liar sulit ditemukan dan dikenali oleh petani untuk ditanam; (b) Ketergantungan kaum tani terhadap benih komersil dari perusahaan; (c) Serangan hama yang mengakibatkan gagal panen, akibat benih yang seragam dan pertanian monokultur; (d) Perubahan agroklimat dan kondisi lingkungan akibat perubahan iklim; (e) Menurunnya kemampuan petani untuk melakukan seleksi benih dan penyilangan untuk mendapatkan varietas baru; (f) Kriminalisasi terhadap para petani kecil; (g) Banyaknya areal hutan dan lahan konservasi sebagai sumber *wild variety* yang dirubah menjadi areal perkebunan; (h) Kualitas benih yang diperdagangkan banyak yang tidak sesuai dengan kebutuhan petani; (i) Meningkatnya impor benih dari negara lain.

Selain hasil kajian dari AB2TI diatas, dapat terlihat pula bahwa subsidi benih yang dijalankan selama ini tidaklah optimal atau kebijakan setengah hati. Beberapa kelemahan dalam subsidi benih antara lain: (a) Keterlambatan datangnya benih. Untuk musim tanam benih seharusnya datang pada bulan Januari, namun kenyataannya benih datang pada bulan April. Kondisi ini menyebabkan benih yang diterima tidak bisa digunakan petani (sudah lewat); (b) Kualitas benih yang rendah juga merupakan permasalahan lainnya,

50 persen benih bersubsidi tidak terpakai. Hal ini bisa terjadi karena benih didatangkan dari Jawa, sehingga ada risiko waktu dan perjalanan; (c) Benih yang diterima terkadang tidak disukai oleh petani lokal dan tidak memberikan peluang kepada petani penangkar lokal untuk memenuhi kebutuhan benih untuk petani lokal; (d) Komponen benih hanya sebesar 4 persen dari total biaya usaha tani, jikapun benih tidak disubsidi rasanya tidak terlalu berdampak signifikan. Dalam kasus subsidi benih jagung di Sulawesi Selatan (Sulsel), pemberian subsidi itu hanya mengurangi sekitar 10 persen biaya, namun biaya-biaya lain harus dinaikkan sekitar 30 persen karena penggunaan jagung hibrida menuntut penggunaan pupuk dan pengelolaan yang lebih baik. Dampak subsidi dan teknologi hibrida cukup signifikan, yakni terjadi penurunan biaya (per unit output) sebesar 30-40 persen dibanding jika menggunakan jagung lokal. Namun demikian, sulit bagi petani meningkatkan biaya produksi sebagai konsekuensi menerima subsidi benih hibrida, yang pada akhirnya tanaman tidak menghasilkan produktivitas yang sesuai dengan harapan. Atas dasar itu, subsidi benih diragukan akan dapat meningkatkan kesejahteraan petani.

Pendapat Petani

Benih merupakan kehidupan yang diberikan secara gratis oleh sang Pencipta dan setiap orang berhak untuk mendapatkan dan memanfaatkannya. Said Abdullah, Manager Advokasi dan Jaringan Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP), mengatakan benih merupakan kehidupan yang diberikan secara gratis oleh sang Pencipta dan setiap orang berhak untuk mendapatkan

dan memanfaatkannya. Bagi petani, benih merupakan kesatuan, tak dapat dipisahkan. Benih menjadi modal penting bagi kelangsungan kehidupan petani. Tak hanya penting dalam konteks budidaya-ekonomi, benih juga menjadi simbol sosial-budaya dan religi yang tak dapat dipisahkan dalam kehidupannya. Sejarah mencatat, petanilah yang paling berjasa dalam menjaga benih. Namun sayang, kata Said, saat ini petani justru tak memiliki kuasa atas benih yang selama ini mereka miliki. Petani tak lagi memiliki kedaulatan atas benih. Penguasa terbesar benih bukan lagi petani tetapi perusahaan. Dalam waktu kurang dari tiga dekade, perusahaan transnasional telah menguasai peredaran benih di dunia. Data ETC Group menunjukkan sekurangnya 67 persen pasar benih dengan nilai perdagangan mencapai USD14,785 juta dikuasai hanya oleh 10 perusahaan transnasional.

Berdasarkan hasil dari Safari Daulat Benih dan Teknologi Tani 21 juli - 1 agustus 2017 pada 17 Kabupaten yang dilakukan oleh pengurus pusat AB2TI (Asosiasi Bank Benih Teknologi Dan Tani Indonesia) dapat digambarkan bahwa: (a) 100 persen Petani tidak puas atas bantuan benih karena mutu rendah, jadwal tidak tepat dan tidak sesuai Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK); (b) Benih yang menyebabkan petani gagal panen dan produksi rendah adalah benih bantuan pemerintah (baik untuk padi, jagung maupun kedelai); (c) Ciherang, IR 64, Situbagendit, Mekongga dan Cigeulis sudah peka terhadap serangan hama dan penyakit; (d) Kurang dari 50 persen benih bantuan yang ditanam oleh petani; (e) Benih-benih hasil

pengembangan petani sendiri (misal IF8) jauh lebih tahan terhadap hama dan penyakit serta produksi lebih tinggi; (f) Program benih bersubsidi mendidik petani “tidak menghargai benih”; (g) Program bantuan langsung benih menyebabkan benih “tidak ada harganya”; (g) Mematikan kreativitas petani dan mendorong penguasaan benih oleh sedikit produsen (*oligopoly*); (h) Bertentangan dengan program pemerintah sendiri (Desa Mandiri Benih). Program 1.000 Desa Mandiri Benih merupakan program Pemerintah yang sudah dimulai sejak 2 tahun lalu. Dengan program Desa Mandiri Benih, maka desa tersebut tidak bergantung benihnya dari luar daerah, tetapi bisa bertanam padi dari benih yang dihasilkan petani setempat. Jika BLBU jadi dilaksanakan ini menandakan tidak adanya koordinasi antar Kementerian/Lembaga sehingga menimbulkan kebijakan yang saling tumpang tindih serta menghambat terwujudnya Agenda Nawacita.

Daftar Pustaka

- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2017. Nota Keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2012. Warta Anggaran Edisi 25, 2012.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). 2011. Laporan Kajian Stategis Kebijakan Subsidi Pertanian Yang Efektif, Efisien dan Berkeadilan
- Kementerian Pertanian. 2016. Petunjuk Teknis Subsidi Benih Direktorat Jenderal Ketahanan Pangan
- Listiyarini , Tri. 2015. RI Masih Butuh

Subsidi Pertanian Cukup Ubah Skemanya. Diakses dari <http://www.beritasatu.com/industri-perdagangan/334065-ri-masih-butuh-subsidi-pertanian-cukup-ubah-skemanya.html>. Tanggal akses 25 Agustus 2017

Massijaya, Yusram. 2016. Sumbangan Dewan Guru Besar IPB untuk Ketersediaan Pangan Nasional.

Diakses dari <https://ipb.ac.id/news/index/2016/10/sumbangan-dewan-guru-besar-ipb-untuk-ketersediaan-pangan-nasional/c499b4ffc5aa64abcde83fcc00c15850>. Tanggal akses 25 Agustus 2017

Santosa, Dwi Andreas. 2017. Perubahan Paradigma dan Kebijakan Subsidi Pupuk dan Benih di Indonesia

Rekomendasi

Langkah Pemerintah dalam menghapus subsidi benih, menurut penulis sudah tepat karena perbedaan harga benih bersubsidi dan benih non-subsidi tidak signifikan (maksimal 5 persen). Disamping itu, tingkat keberhasilan benih bersubsidi diragukan, sementara petani bisa membuat benih padi sendiri dengan mutu yang tidak jauh berbeda dari benih bersubsidi. Namun ada beberapa rekomendasi yang penulis berikan supaya kebijakan penghapusan subsidi benih pada tahun 2018 dapat benar-benar dirasakan langsung oleh petani seperti :

Kesatu, Pemerintah melalui Kementerian Pertanian khususnya dapat mendesain ulang pola penyaluran program BLBU gratis menjadi bantuan langsung tunai secara langsung kepada petani, seperti program Kartu Indonesia Pintar yang sudah dilakukan Pemerintah. Penyaluran subsidi secara langsung (tunai) diharapkan akan mengeliminir masalah-masalah turunan yang kerap muncul dalam pengadaan maupun penyaluran BLBU. Subsidi langsung diharapkan akan mengeliminasi persoalan angka riil penyaluran subsidi di tingkat petani. Melalui model tersebut, pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun produsen komoditas subsidi lebih mudah mengetahui agregat penebusan sebuah produk komoditas subsidi di tingkat petani. Di tingkat pemerintah daerah, model subsidi langsung tentunya menjadikan aparat pemerintah daerah lebih fokus menjalankan fungsi pembinaan guna meningkatkan produktivitas pertanian. Porsi sumberdaya (pegawai maupun anggaran) pemerintah daerah untuk melakukan verifikasi maupun validasi atas angka riil penyaluran komoditas subsidi di tingkat petani diharapkan bisa dialokasikan untuk kegiatan produktif lainnya. Dan yang terpenting, melalui model subsidi langsung, petani memiliki kebebasan menggunakan alokasi subsidi sesuai dengan kebutuhan. Petani memiliki kemampuan mengatur porsi pemanfaatan dana subsidi untuk membeli pupuk, benih, traktor atau apapun yang sesuai sesuai kebutuhannya. Untuk mewujudkan subsidi langsung, Kementerian Pertanian harus membangun basis data yang handal atas petani penerima subsidi. Validitas data petani penerima program subsidi harus dimutakhirkan. Pemutakhiran data diperlukan untuk memastikan individu yang memenuhi kriteria tercakup seluruhnya dalam program bantuan subsidi

sekaligus sebagai sarana untuk meningkatkan kontrol atas penyaluran subsidi. Secara bersamaan, infrastruktur pendukung dalam mendukung pola subsidi langsung mesti segera disiapkan. Infrastruktur pendukung tidak terbatas pada hal yang bersifat fisik –misal, kios penebusan, koneksi jaringan namun juga keberadaan sumber daya manusia yang mampu mendukung terlaksananya program di lapangan.

Kedua, jika memang program BLBU hendak dilaksanakan, Pemerintah melalui Kementerian Pertanian sebaiknya bekerjasama dengan semua pemegang kepentingan untuk meningkatkan partisipasi aktif masyarakat guna mengawasi pelaksanaan program subsidi. Pengawasan masyarakat memegang peran penting dalam menjaga keberlangsungan sebuah program. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, Kementerian Pertanian harus memperluas saluran-saluran pengawasan bagi masyarakat atas pelaksanaan seluruh program BLBU. Perluasan juga mesti dibarengi dengan kejelasan informasi atas jumlah BLBU yang diterima di tingkat petani. Tidak seperti saat ini, fungsi-fungsi pengawasan relatif lebih banyak diselenggarakan oleh entitas pemerintah dan korporasi, yang mana pelaksanaannyaupun masih terbatas.

Ketiga, Pemerintah dapat mengalihkan dana dari subsidi benih menjadi program penjaminan harga jual. Dimana Pemerintah melalui Badan Usaha Milik Negara maupun Badan Usaha Milik Daerah yang pada praktiknya bisa bekerjasama dengan kelompok-kelompok usaha tani atau Badan Usaha Milik Desa melakukan pembelian langsung dan menampung hasil usaha tani. Seperti kita ketahui bersama, seringkali ketika panen raya harga komoditas tani mengalami terjun bebas, sehingga seringkali para petani mengalami kerugian ketika musim panen padahal dana yang dikeluarkan untuk usaha tani juga tidak sedikit. Dengan adanya jaminan harga tentunya dapat melindungi petani dari fluktuasi harga, sekaligus sebagai perwujudan dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Keempat, Pemerintah dapat mengaktifkan kembali sekolah lapang, dimana petani diajak mengikuti proses pembelajaran non formal untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dalam pengendalian hama terpadu, ekologi tanah dan pemuliaan tanaman dan penangkaran benih.

Kelima, Pemerintah dapat bekerjasama dengan petani melalui program pemberdayaan petani untuk mengembangkan benih-benih lokal yang diciptakan secara mandiri, sehingga nantinya benih-benih yang dikembangkan dapat lebih adaptif dengan lingkungan dan akan sangat nyata berguna untuk petani.

Keenam, Pemerintah dan DPR harus segera menyelesaikan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Budidaya Tanaman yang lebih berpihak kepada petani ketimbang pengusaha pertanian untuk menggantikan UU Nomor 12 Tahun 1992 yang sudah berlaku lebih dari dua dekade.



Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
Telp. 021-5715635, Fax. 021-5715635
e-mail puskajianggaran@dpr.go.id



9 772502 868006