

## RISIKO PRODUKSI PANGAN: TANTANGAN DAN PELUANG

*Sahat M. Pasaribu*

### PENDAHULUAN

Kementerian Pertanian telah menetapkan pencapaian swasembada dan swasembada berkelanjutan terhadap lima komoditas unggulan dalam pembangunan pertanian nasional 2010-2014, yaitu (a) padi, (b) jagung, (c) kedelai, (d) gula, dan (e) daging sapi (Kementerian Pertanian, 2010). Dalam lima tahun terakhir ini, Kementerian Pertanian telah berupaya keras untuk mempercepat peningkatan produksi komoditas diatas. Namun demikian, harus diakui bahwa dalam pelaksanaan di lapangan, banyak tantangan yang harus dilalui dan tidak semua target dapat dicapai. Memasuki era baru pemerintahan nasional tahun 2015-2019, Kementerian Pertanian lebih memfokuskan kebijakan pembangunan pada upaya peningkatan produksi padi, jagung, dan kedelai secara nasional dalam tiga tahun kedepan (UPSUS 2015-2017) sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 03/Permentan/OT.140/2/2015 (Kementerian Pertanian, 2015a). *Political will* yang diperlihatkan dalam kebijakan ini didasarkan atas keinginan menekan impor bahan pangan dan sekaligus menghemat pengeluaran pemerintah serta semakin mendorong pasokan pangan dari dalam negeri.

Usaha pertanian selalu dihadapkan pada risiko dinamika perubahan yang terjadi secara alami. Usahatani yang bersifat biologis dan musiman, serta rentan terhadap serangan hama dan penyakit dapat mengakibatkan kerugian petani. Risiko ketidak pastian yang cukup tinggi mencakup tingkat kerusakan usahatani dan tingkat kegagalan panen sangat memungkinkan petani beralih mengusahakan komoditas lain yang mempunyai nilai ekonomi tinggi namun dengan risiko lebih rendah. Jika hal ini dibiarkan berlanjut, stabilitas ketahanan pangan nasional akan terganggu, khususnya dalam hal produksi dan ketersediaan serta keterjangkauan bahan pangan bagi seluruh penduduk Indonesia (Kementerian Pertanian, 2013).

Kementerian Pertanian terus melaksanakan berbagai program dan kegiatan pembangunan dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan menuju kedaulatan pangan yang jika tercapai akan mengatur sendiri kebijakan pangan bagi seluruh rakyat. Masalah-masalah multidimensional yang dihadapi untuk memenuhi permintaan berbagai komoditas pertanian tidak dapat dihindari dan dalam konteks ini, Kementerian Pertanian akan terus berupaya meningkatkan produksi melalui inovasi teknologi dan penerapan program percepatan produksi usaha pertanian. Kekurangan bahan pangan, khususnya bahan pangan pokok beras akan menimbulkan gejolak sosial ekonomi dan politik yang memengaruhi kehidupan masyarakat.

Senafas dengan amanat UU No. 19/2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani, Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2015-2019 mencantumkan langkah-langkah operasional peningkatan kesejahteraan petani, yang antara lain melakukan perlindungan petani melalui penyediaan dan penyempurnaan sistem penyaluran subsidi input, pengamanan harga produk hasil pertanian dan pengurangan beban risiko usahatani melalui asuransi pertanian. Pemberdayaan petani dengan penguatan kelembagaan petani, peningkatan kapasitas petani dan peningkatan akses terhadap sumber-sumber permodalan juga disebut secara eksplisit dalam renstra tersebut (Kementerian Pertanian, 2015b).

Fenomena perubahan iklim global akhir-akhir ini semakin ekstrim dan sulit diprediksi. Pada sektor pertanian, perubahan iklim global seperti ini sangat memengaruhi kinerja usaha pertanian dan sistem usahatani. Mengingat dampak perubahan iklim sangat merugikan petani, terutama karena kerusakan tanaman bahkan mengakibatkan kegagalan panen, maka

perlindungan terhadap petani dan usahatani dinilai sangat perlu. Sub sektor tanaman pangan kini menjadi sangat sensitif terhadap perubahan iklim dan menjadi salah satu prioritas pembangunan pertanian nasional. Produksi dan produktivitas tanaman pangan perlu ditingkatkan untuk menjamin pasokan di dalam negeri dan sekaligus mengurangi ketergantungan terhadap impor dan menghemat devisa negara.

Pembangunan ekonomi nasional harus diselaraskan dengan politik pembangunan pertanian yang identik dengan keberpihakan pada petani. Kelemahan posisi petani perlu terus dilindungi untuk menguatkan kesinambungan menghasilkan komoditas pangan dan mempertahankan keunggulan-keunggulan yang dimiliki. Dalam konteks ini, politik pembangunan pertanian perlu diwujudkan dalam kebijakan pembangunan yang dilaksanakan sesuai dengan program dan kegiatan tertentu. Di sini, petani perlu dilindungi sehingga mereka terhindar dari risiko kerugian karena kerusakan usahatani atau kehilangan hasil pertanian.

Untuk keperluan perlindungan terhadap petani dan usahatani, diperlukan upaya mengatasi kondisi ketidakpastian seperti ini dalam bentuk instrumen kebijakan. Instrumen kebijakan ini digunakan sebagai langkah mitigasi dalam mengurangi risiko kerugian petani. Diantara instrumen yang tersedia, skema asuransi pertanian diperkirakan mampu memberikan kenyamanan berusaha dan kepastian melakukan kegiatan di sektor pertanian. Dengan demikian, penerapan skema asuransi usahatani padi diharapkan dapat mengurangi beban kerugian yang mungkin ditanggung petani (Pasaribu, *et al.*, 2010).

Asuransi pertanian menunjukkan keberpihakan untuk mengantisipasi risiko kerugian berusaha. Padi sebagai komoditas strategis nasional menjadi salah satu sasaran perlindungan karena kerentanannya terhadap perubahan iklim dengan risiko yang ditimbulkannya. Dalam kaitan ini, usaha pertanian disarankan agar dilindungi dengan program asuransi. Sejak MT 2012/2013, uji coba asuransi usahatani padi (AUTP) mulai diperkenalkan dan dilaksanakan di Kabupaten Tuban dan Gresik (Jawa Timur) serta Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur (Sumatera Selatan) dengan luas total sekitar 623 ha. Pelaksanaan uji coba ini didukung sepenuhnya oleh perusahaan negara (BUMN). Instrumen perlindungan terhadap petani dan usahatani dalam bentuk program asuransi usahatani padi ternyata mendapat sambutan yang cukup besar dengan antusiasme petani. Pada MT 2015/2016, cakupan pelaksanaan asuransi usahatani padi ditargetkan dapat mencapai satu juta hektar pada 16 provinsi sentra produksi padi di Indonesia (Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, 2015). Asuransi pertanian di Indonesia mencakup empat sub sektor, yakni tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan peternakan. Selain AUTP, asuransi ternak sapi (ATS) juga sudah diujicobakan sejak tahun 2012 dan memperoleh sambutan yang baik dari kalangan masyarakat peternakan. Kedepan, ATS akan lebih dimatangkan dan dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia.

Dengan deskripsi diatas, tulisan ini bertujuan untuk menganalisis tantangan dan mempelajari peluang program perlindungan pertanian karena risiko yang dihadapi petani dalam memproduksi bahan pangan. Risiko produksi pangan yang diuraikan dalam makalah ini menunjukkan bahwa pada setiap musim tanam dan sepanjang waktu penanaman, komoditas pangan selalu menghadapi berbagai permasalahan atau kesulitan yang dapat mengakibatkan kerusakan tanaman dan bahkan dapat berujung pada kegagalan panen. Kondisi seperti ini lah yang perlu direspons dengan instrumen kebijakan yang membuka peluang perlindungan bagi petani dalam bentuk peningkatan adaptasi terhadap perubahan iklim global, membuka akses petani pada lembaga keuangan mikro, dan mendorong aplikasi asuransi usahatani padi/asuransi komoditas pertanian bernilai ekonomi tinggi.

## RISIKO USAHA PERTANIAN

### Jenis Risiko Usahatani

Risiko pertanaman di sektor pertanian mencakup risiko budidaya yang berkaitan dengan masalah-masalah teknis pertanaman dan masalah-masalah non teknis yang sulit dikendalikan, seperti perubahan alam, pengaruh kondisi lingkungan dan perubahan iklim global yang memicu serangan OPT. Risiko teknis dimulai sejak persiapan tanam, termasuk pemilihan varietas (misalnya, varietas padi, jagung, kedelai), selama pertanaman, hingga menjelang pemanenan. Jenis OPT juga bias berbeda antara wilayah yang satu dengan yang lainnya.

Risiko pertanaman berikutnya adalah risiko saat memasuki pasca panen dengan teknologi yang digunakan yang mengakibatkan kerugian petani. Risiko pasca panen termasuk penggunaan alat pemanenan, penyimpangan hingga pengangkutan yang keseluruhan tahapan penanganan pasca panen ini memberikan kontribusi terhadap risiko kehilangan hasil. Cara penanganan komoditas pada saat pasca panen menentukan besaran risiko yang ditanggung petani.

Risiko selanjutnya adalah risiko pada saat melaksanakan distribusi dan pemasaran hasil. Penanganan dalam distribusi juga mengandung risiko yang dapat mengakibatkan kerugian, misalnya dalam hal *loading/unloading* dan pengangkutan/penyediaan alat transportasi. Risiko dalam distribusi produk menjadi sangat penting jika dikaitkan dengan mutu produk atau daya saing produk. Pada pasar terintegrasi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang akan berlaku dalam waktu dekat ini, misalnya, risiko terkait dengan distribusi produk sangat relevan untuk diperhatikan. Produk-produk lokal yang dapat menguasai pasar dalam negeri diperkirakan mampu bersaing dengan produk sejenis yang berasal dari negara lain. Dalam kaitan ini, penyiapan produk lokal perlu mengantisipasi risiko distribusi lokal. Sementara itu, jika mampu bersaing, para pelaku usaha dapat mengintip peluang yang ada untuk menembus pasar global.

Risiko lain yang sangat penting untuk diperhatikan dalam pengambilan keputusan pembangunan pertanian kedepan adalah pelajaran yang dapat ditarik dari pelaksanaan program dan kegiatan dalam kebijakan yang terkonsentrasi pada peningkatan produksi komoditas strategis pangan, yakni padi, jagung dan kedelai. Risiko ketersediaan atau kelangkaan produk komoditas penting yang lain dapat terjadi karena pusat perhatian dan pemanfaatan banyak sumber daya yang tersedia untuk meningkatkan produksi padi, jagung dan kedelai. Kurangnya penanganan dan pengembangan komoditas hortikultura dan komoditas pangan lainnya, misalnya akan memengaruhi pasokan komoditas ini di pasar dalam negeri dan akan dapat diantisipasi akan membuka peluang negara lain merebut pasar komoditas yang Indonesia tidak dapat menyediakan dalam jumlah/volume yang cukup di pasar lokal.

Menyadari risiko-risiko yang timbul dalam peningkatan produksi pangan, kebijakan kedepan perlu diorientasikan pada komoditas lain yang permintaannya juga cukup besar oleh konsumen di dalam negeri. Produk hortikultura, seperti buah-buahan dan sayuran harus memperoleh tempat sebagai bagian dari prioritas pembangunan pertanian nasional. Demikian juga dengan produk tanaman pangan lainnya, biofarmaka dan peternakan.

Amanat UU No. 19/2013 menyebutkan bahwa pemerintah pusat dan daerah wajib melindungi usaha pertanian melalui penyelenggaraan asuransi. Dalam kaitan ini, pemerintah bersama petani perlu saling membuka kesempatan untuk menanggulangi risiko berusaha dengan masing-masing menyediakan sumber daya yang dimiliki untuk meningkatkan kinerja sektor pertanian/pangan di wilayah yang bersangkutan. Hasil-hasil penelitian yang dilaksanakan Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian sejak 2008 cukup relevan dengan kebijakan pemerintah saat ini yang menginginkan perlindungan terhadap usaha pertanian dan peningkatan produksi sektor pertanian (Pasaribu, *et al.*, 2009a; Pasaribu, *et al.*, 2009b;

Pasaribu, *et al.*, 2010). Peningkatan produksi padi yang signifikan yang dilindungi oleh asuransi akan memberikan jaminan finansial kepada petani apabila usahataniya mengalami gagal panen. Hasil kajian Larson, *et al.* (2004) juga mendukung pernyataan di atas yang menyebutkan bahwa kebijakan pemerintah harus memahami dampak perubahan iklim dan menyesuaikannya dengan risiko produksi dan risiko harga yang diakibatkannya.

### **Peluang Pengendalian Risiko Produksi**

Peluang pengendalian risiko terbuka luas, namun harus diimbangi dengan kebijakan berorientasi pada perlindungan/penanganan yang baik melalui program dan kegiatan yang tepat. Rancangan program yang terfokus dan tepat sasaran diharapkan dapat dihasilkan oleh instansi terkait dengan tetap memerhatikan dampak yang ditimbulkan sebagai konsekuensi logis dari penerapan program atau kegiatan tersebut. Instrumen kebijakan apapun yang diambil, program dan kegiatannya harus selalu disesuaikan dengan kondisi daerah dan dengan partisipasi instansi dan masyarakat di daerah. Upaya-upaya teknis yang dilakukan dan telah dimasyarakatkan, misalnya adopsi teknologi dan inovasi, ketersediaan input dan penyediaan atau perbaikan infrastruktur lainnya, serta didukung oleh penyuluhan/pendampingan harus mengarah pada peningkatan kinerja usaha pertanian yang sedang dilaksanakan.

Peluang yang cukup relevan untuk menjadi bagian dari pengambilan keputusan dalam manajemen usahatani adalah pemanfaatan data dan informasi tentang kesesuaian lahan, penggunaan kalender tanam (katam), ketepatan RDKK, ketersediaan input usahatani, hingga penyelenggaraan asuransi pertanian. Komoditas pangan spesifik lokasi patut mendapat perhatian dan akan membuka peluang yang cukup besar untuk meningkatkan produksi dan menyediakan gizi yang baik bagi masyarakat. Komoditas pangan lokal tidak hanya menjadi perhatian pemerintah daerah, tetapi juga menjadi bagian dari pembangunan pertanian atau pengembangan komoditas pangan di tingkat pusat.

Selanjutnya, semua program atau kegiatan untuk meningkatkan produksi dan menyediakan bahan pangan bagi penduduk tidak dapat dilakukan jika tidak tersedia pendanaan yang memadai untuk melaksanakannya. Pembiayaan pertanian, dengan demikian, menjadi sangat krusial untuk selalu tersedia menurut kebutuhannya. Kemampuan menyediakan dukungan keuangan, khususnya untuk petani kecil sangat disarankan menjadi bagian penting dari kebijakan pembangunan pertanian. Sumber-sumber pembiayaan yang berasal dari perusahaan (kemitraan/dana PKBL), misalnya dapat diberdayakan untuk menguatkan aspek keuangan petani kecil. Disamping itu, dukungan pada kemandirian lembaga keuangan atau lembaga agribisnis yang terdapat di daerah (desa, LKM-A pada Gapoktan), juga perlu diberdayakan dengan memberikan kesempatan pada lembaga tersebut menjadi lembaga keuangan yang berkedudukan di desa dan dapat diakses petani. Penyediaan subsidi bunga kredit (yang dapat diperoleh dari lembaga keuangan resmi seperti bank) dapat ditetapkan sebagai bentuk dukungan bagi lembaga keuangan mandiri desa ini. Namun, lembaga agribisnis tersebut harus terlebih dulu didorong untuk menjadi lembaga yang memiliki badan hukum (koperasi atau PT) agar dapat bergerak menjalankan bisnisnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Rambu-rambu program dan kegiatan dalam bentuk peraturan harus menjadi perhatian untuk tujuan ketertiban (administrasi dan keuangan) dan legal formal program. Oleh karena itu, semua peraturan yang ada, baik di tingkat pusat maupun di daerah seyogyanya tidak berbenturan, tetapi terjalin secara harmonis, searah dan saling mendukung. Beberapa peraturan perundangan yang perlu diperhatikan dapat dilihat pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Peraturan perundang-undangan bidang pertanian

| No. | UU No. | Tahun | Tentang   |
|-----|--------|-------|---|
| 1.  | 12     | 1992  | Sistem budidaya tanaman                               |
| 2.  | 16     | 1992  | Karantina hewan, ikan dan tumbuhan                    |
| 3.  | 29     | 2000  | Perlindungan varietas tanaman                         |
| 4.  | 18     | 2004  | Perkebunan  |
| 5.  | 16     | 2006  | Sistem penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan |
| 6.  | 18     | 2009  | Peternakan dan kesehatan hewan                        |
| 7.  | 41     | 2009  | Perlindungan lahan pertanian berkelanjutan            |
| 8.  | 13     | 2010  | Hortikultura  |
| 9.  | 18     | 2012  | Pangan  |
| 10. | 19     | 2013  | Perlindungan dan pemberdayaan petani                  |

Asuransi pertanian dimaksudkan juga untuk membantu petani dalam menyediakan modal kerja. Jika petani mengalami gagal panen, hasil klaim asuransi dapat disediakan sebagai modal kerja, sehingga petani tidak tergantung para pelepas uang yang berbunga tinggi. Sejalan dengan tujuan ini, petani juga mendapat peluang untuk menyediakan biaya premi asuransi, bahkan dapat dirancang terintegrasi dengan peminjaman yang dilakukan petani dari bank, yakni dengan memasukkan biaya untuk premi asuransi pada paket kredit/pinjaman yang diajukannya. Dengan cara ini, petani tidak perlu mengeluarkan uang tunai untuk membayar premi. Hal ini juga akan membantu petani meningkatkan manajemen risiko usahatani dan sekaligus dapat mendorong investasi di sektor pertanian (Pasaribu, 2010; Dick dan Wang, 2010).

Di Malaysia, meskipun belum ada program asuransi pertanian, namun hasil kajian yang dilakukan oleh Abdullah *et al.* (2014) menunjukkan bahwa petani cukup antusias untuk mengasuransikan usahatani di tengah pengaruh dampak negatif perubahan iklim yang dihadapi petani. Petani bersedia membayar ongkos pelaksanaan asuransi pertanian (premi) untuk menjamin risiko berusahatani. Hasil kajian ini juga menyarankan agar para pengambil keputusan di kalangan pemerintahan dapat segera mengambil langkah-langkah inisiasi penanggulangan risiko usahatani karena perubahan iklim global melalui penyelenggaraan skema asuransi. Pelaksanaan asuransi pertanian perlu melibatkan peran aktif bank pertanian dan asosiasi petani/koperasi.

## MELINDUNGI PETANI DARI RISIKO KERUGIAN

Melindungi usahatani adalah sesuatu hal yang sangat dibutuhkan petani. Ditengah tantangan besar karena perubahan iklim global, fluktuasi harga yang sulit diikuti, dan pengaruh kesepakatan pasar regional, seperti pasar terintegrasi dalam MEA, petani layak memperoleh perlindungan. Negara mendorong perlindungan petani dengan tujuan agar petani dapat menikmati hasil usahatani dan sebagai pembuat regulasi/pemberi fasilitas, negara maju karena rakyat/petani juga berhasil.

Penerapan asuransi pertanian di Indonesia relatif masih dalam tahap awal pembelajaran atau masih dalam taraf uji coba proyek percontohan (*pilot project*) sehingga untuk persiapan pelaksanaan secara nasional perlu kiranya dipersiapkan petugas pelaksana dilapangan baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Untuk pelaksanaan secara nasional dengan cakupan areal sawah yang luas, asuransi pertanian telah didukung oleh berbagai payung hukum. Undang-Undang Nomor 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

(PLP2B) dan Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU P-3) Nomor 19/2013 khususnya Pasal 37 mengamanatkan bahwa Pemerintah (Pusat dan Daerah) berkewajiban melindungi petani dari kerugian gagal panen dalam bentuk asuransi pertanian. Asuransi pertanian disini dimaksudkan sebagai instrumen untuk melindungi petani dari kegagalan panen. Skema asuransi pertanian untuk komoditas padi telah dirancang oleh Kementerian Pertanian dan siap diaplikasikan. AOTP diharapkan dapat memberikan perlindungan kepada petani atas kejadian gagal panen akibat banjir, kekeringan dan serangan OPT. Dengan keikutsertaan petani dalam AOTP, petani akan memperoleh modal kerja dari klaim asuransi untuk digunakan membiayai usahatani/pertanaman berikutnya.

Program asuransi pertanian dinilai layak sebagai sarana untuk mendidik petani meningkatkan produksi dan produktivitas usahatannya, karena dalam pelaksanaan skema AOTP, petani diharuskan mengikuti cara bercocok tanam sesuai dengan anjuran teknis dan mendapat pengawasan dari pihak asuransi. Hal ini dilakukan agar kegiatan berusahatani dilaksanakan secara optimal dengan produksi/ produktivitas yang tinggi dan hasil usahatani tersebut dapat dinikmati petani. Persyaratan anjuran berusahatani yang baik ini dijadikan sebagai bagian dari kewajiban petani untuk memperoleh pertanggungan asuransi.

Perlu disadari bahwa setiap program baru yang diperkenalkan kepada petani memerlukan penjelasan yang komprehensif terlebih dahulu sebelum diaplikasikan atau diadopsi. Kegiatan sosialisasi atau diseminasi informasi tentang pelaksanaan AOTP dibutuhkan agar petani dan semua pemangku kepentingan terkait dapat mengerti, memahami, dan mampu melaksanakannya secara mandiri sesuai dengan aturan pelaksanaannya dan mengikuti semua aturan yang berlaku.

Dalam memperkenalkan asuransi pertanian, pemerintah dapat menyediakan subsidi premi sebagai bagian dari pendidikan petani tentang pentingnya perlindungan terhadap usahatannya. Pengalaman negara-negara lain menunjukkan bahwa subsidi negara terhadap premi asuransi pertanian sangat besar, disamping bantuan yang bersifat administratif, biaya sosialisasi, dan lain-lain. Raju dan Chand (2008) melaporkan bahwa contoh subsidi negara terhadap premi asuransi pertanian yang besar dilakukan oleh Amerika Serikat (60%), Kanada (70%), Filipina (50-60%), dan Spanyol (58%). Pada tahun 2003, jumlah total premi asuransi dunia diperkirakan sebesar 7,1 miliar dolar atau ekuivalen dengan 0,6 persen dari nilai produksi pertanian di tingkat petani. Konsentrasi premi asuransi pertanian tersebar di Amerika Utara (69%), Eropa Barat (21%), Amerika Latin (5%), Asia (3%), Australia (1%), dan Afrika (1%) (Roberts, 2005). Asuransi pertanian cukup berpengaruh besar terhadap pengurangan penggunaan pupuk dan pestisida di AS (Horowitz dan Lichtenberg, 1993). Hal ini cukup menarik, terutama jika dikaitkan dengan upaya pelaksanaan berusahatani yang baik sesuai anjuran spesifik lokasi. Selanjutnya, program asuransi juga sangat berperan mengurangi proporsi peminjam dana/modal kerja usahatani diantara petani kecil di India (Mishra, 1994). Hasil pengamatan Hazell (1992) menyimpulkan bahwa sektor pertanian yang memiliki risiko usaha dengan ketidakpastian perlu diasuransikan dan membutuhkan subsidi premi dari pemerintah.

Di beberapa negara Afrika, asuransi indeks (*crop index insurance*) untuk tanaman pangan diperkenalkan atas dasar dampak perubahan iklim global yang menimbulkan kerusakan tanaman dan membutuhkan perlindungan (Robertson, 2013). Petani perlu beradaptasi dengan cara meningkatkan produktivitas pada tahun-tahun "baik" (tidak terpengaruh dampak perubahan iklim) untuk menutupi kerugian/ketidakberhasilan produksi pada tahun-tahun "buruk" (terpengaruh dampak negatif perubahan iklim). Meskipun demikian, risiko pertanaman tetap tinggi pada saat petani beradaptasi terhadap perubahan iklim, sehingga risiko pertanaman dianggap sebagai harga yang harus diperhitungkan. Dalam situasi seperti inilah program asuransi dinilai dapat membantu petani menghadapi kerugian yang lebih besar.



Di Indonesia, lembaga seperti BMKG sangat berperan dalam menyediakan dan memberikan informasi tentang variabilitas iklim karena pengaruh perubahan iklim untuk melindungi petani dari risiko kegagalan panen yang sangat merugikan. Sulistya (2013) menyarankan agar segera dibangun jaringan layanan informasi iklim terintegrasi yang melibatkan para pemangku kepentingan (pemerintah, dunia usaha, perguruan tinggi, lembaga penelitian dan kalangan masyarakat tani) dengan peran aktif instansi yang dapat menyediakan data dan informasi tentang iklim seperti BMKG. Instansi seperti BMKG sendiri telah menjalin kerjasama dengan berbagai pihak, khususnya dalam penyediaan data satelit (seperti KNMI, Belanda dan JICA, Jepang) yang sangat bermanfaat dalam upaya menanggulangi bencana, termasuk memonitor banjir dan kekeringan di Indonesia.

Dalam hubungannya dengan adaptasi terhadap dampak perubahan iklim, Bobojonov, *et al.* (2014) menekankan pentingnya peningkatan kapasitas masyarakat perdesaan melakukan berbagai upaya penyesuaian dalam banyak aspek. Hasil kajian di Syria mengusulkan tiga jenis asuransi indeks yang berpeluang untuk diaplikasikan untuk meminimalkan risiko, yakni: (a) indeks statistik (*statistical*), (b) indeks berbasis pendekatan agro-meteorologi (*agro-meteorological*), dan (c) indeks berbasis penginderaan jauh (*remote sensing*). Hasil kajian ini selanjutnya menyebutkan bahwa ketiga model indeks asuransi ini sangat signifikan untuk menanggulangi risiko perubahan iklim yang semakin meningkat pada sektor pertanian.

Kearifan lokal di perdesaan masih diandalkan oleh petani, meskipun keakuratannya semakin banyak dipertanyakan, namun sebagai indikasi awal terhadap adaptasi di lapangan menurut pengetahuan lokal ini akan sangat membantu petani mengambil keputusan dalam berusahatani. Chaudhary *et al.* (2012) mencatat empat pendekatan adaptif yang efektif, yakni: (a) perkiraan terhadap kerentanan, (b) pemahaman terhadap kearifan lokal terkait dengan risiko perubahan iklim, (c) pemaduan pengetahuan secara ilmiah dengan kearifan lokal, jika dibutuhkan, dan (d) aplikasi lapangan atas pengetahuan baru yang telah disesuaikan menurut kondisi setempat.

### **Pelaksanaan Uji Coba Asuransi Usahatani Padi**

Manfaat utama uji coba asuransi usahatani padi lebih diarahkan untuk mempelajari lebih jauh tentang upaya penanggulangan kerugian akibat kerusakan tanaman atau gagal panen. Dengan menjadi peserta asuransi, modal kerja untuk pertanaman berikutnya akan tersedia karena petani memperoleh ganti rugi secara finansial dari kerusakan atau kegagalan usaha pertanian. Disamping itu, petani dapat memperoleh pendapatan yang lebih tinggi dari peningkatan produksi karena mengikuti anjuran berusahatani padi yang baik seperti yang dipersyaratkan dalam skema asuransi. Manfaat yang dapat diberikan melalui asuransi usahatani padi dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Melindungi petani secara finansial terhadap kerugian akibat kegagalan panen melalui fungsi pertanggung jawaban kerugian;
- b. Menaikkan posisi petani terhadap kredit pertanian terutama dalam mengakses sumber pembiayaan (*bankable*).
- c. Menstabilkan pendapatan petani karena adanya tanggungan kerugian atas kerusakan usahatani padi.
- d. Merupakan kebijakan yang positif untuk meningkatkan produktivitas dengan penggunaan input dan teknologi anjuran spesifik lokasi, mengurangi dan membatasi pengaruh bencana alam, dan mencegah dampak serangan OPT.
- e. Memberikan kontribusi terhadap stabilitas ekonomi yang terganggu akibat dampak dari kerusakan tanaman yang terjadi dalam setiap ruang dan waktu.



Tiga jenis risiko yang ditanggung dalam asuransi usahatani padi ini mencakup banjir, kekeringan, dan serangan OPT dengan kondisi sebagai berikut:

- a. Banjir berhubungan dengan kelebihan air yang menggenangi areal pertanaman selama 3 (tiga) hari berturut-turut dan mengakibatkan kerusakan tanaman atau jika tanaman menunjukkan gejala kematian.
- b. Kekeringan berhubungan dengan keadaan iklim kemarau dan/atau panas yang mengakibatkan kerusakan tanaman sejak awal perkiraan tanam hingga masa panen.
- c. Rincian tentang banjir dan kekeringan dicantumkan dalam polis asuransi usahatani padi berdasarkan kesepakatan bersama yang harus dipatuhi oleh perusahaan asuransi penanggung dengan tertanggung.
- d. Semua serangan OPT dalam bentuk hama dan penyakit tanaman padi yang memakan dan/atau menghisap zat makanan tanaman padi, sehingga terjadi kerusakan yang mengakibatkan kerugian. Hama dan penyakit tidak dibatasi pada hama atau penyakit utama yang selama ini dipantau Kementerian Pertanian atau yang dijelaskan dalam polis asuransi usahatani padi, tetapi juga hama dan penyakit setempat yang menyerang tanaman padi dan dicatat serta dilaporkan oleh Pengamat OPT-PHP menurut mekanisme yang berlaku dan mengikuti prosedur yang baku dengan menggunakan formulir standar.

Dengan memenuhi persyaratan dan mengikuti prosedur yang sudah disepakati, pada bulan MH 2012 (mulai Oktober 2012), telah dilaksanakan uji coba skema asuransi usahatani padi yang pertama di tiga lokasi, yakni di Kabupaten Tuban dan Gresik, Provinsi Jawa Timur (masing-masing 320 dan 150,87) dan Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, Provinsi Sumatera Selatan (152,25 ha). Semula uji coba direncanakan di tiga provinsi, termasuk Provinsi Jawa Barat, namun karena kelambatan identifikasi dan persiapan lainnya yang ditandai oleh kurangnya koordinasi antar pelaksana di lapangan telah mengakibatkan tidak tercapainya mobilisasi petani peserta. Target luasan yang diujicoba seharusnya mencapai masing-masing 1000 ha per provinsi, namun target luas untuk setiap provinsi tidak tercapai pada saat musim tanam sudah dimulai.

Dengan membayar premi sebesar Rp. 36.000/ha (20% dari total premi yang telah ditetapkan sebesar Rp. 180.000), petani yang memperoleh subsidi premi 80% (Rp. 144.000/ha) akan mendapatkan nilai pertanggungan sebesar Rp. 6.000.000/ha jika terjadi kerusakan tanaman (gagal panen). Kerusakan tanaman atau gagal panen diukur dari dengan ketentuan jika 75 persen atau lebih areal pertanaman yang bersangkutan (menurut petak alami bukan secara keseluruhan hamparan yang dikelola petani). Artinya, petani dapat mengajukan klaim atas petakan sawah yang diasuransikannya jika terjadi kerusakan tanaman (pada petak alami yang bersangkutan) hingga 75 persen dari luas petak tersebut. Jumlah besaran pertanggungannya disesuaikan dengan luas petak alami tersebut yang mengalami kerusakan dan dihitung secara proporsional dengan total nilai pertanggungan diatas. Kinerja asuransi usahatani padi pada uji coba yang pertama ini ditampilkan pada Tabel 2 dan Tabel 3.

Pada uji coba AUTP yang pertama, lokasi kegiatan terdapat di wilayah utara (Tuban and Gresik), di wilayah pantai yang geografinya datar dan berdekatan dengan sungai Bengawan Solo yang rawan banjir. Pada uji coba berikutnya (MT 2013/2014), lokasi kegiatan dipindahkan ke wilayah tengah Jawa Timur (Kabupaten Nganjuk dan Jombang), wilayah datar di dataran rendah berbatas pegunungan. Pelaksanaan uji coba ini didukung sepenuhnya bekerjasama dengan Japan International Cooperation Agency (JICA).





Tabel 2. Kinerja uji coba asuransi usahatani padi, mulai Oktober 2012 hingga Maret 2013

| Lokasi                                 | Areal AUTP (ha) | Nilai premium (Rp.000) | Klaim kerusakan (ha) | Nilai klaim (Rp.000) | Catatan   |
|--|-----------------|------------------------|----------------------|----------------------|---|
| Kabupaten Karawang (Jawa Barat)        | 0               | 0                      | 0                    | 0                    | Tidak berhasil mendata petani   |
| Kabupaten OKU Timur (Sumatera Selatan) | 152,25          | 27.405                 | 7,28                 | 43.680               | Kerusakan karena banjir; umumnya klaim diselesaikan dalam 14 hari kerja |
| Kabupaten Tuban (Jawa Timur)           | 320,00          | 57.600                 | 80,00                | 480.000              | Kerusakan karena banjir; umumnya klaim diselesaikan dalam 14 hari kerja |
| Kabupaten Gresik (Jawa Timur)          | 150,87          | 27.156,6               | -                    | -                    | Tidak ada laporan kerusakan   |
| Total                                  | 623,12          | 112.161,6              | 87,28                | 523.680              | <i>Loss ratio</i> : 467%  |

Tabel 3. Kinerja uji coba AUTP pada MT 2013/2014 (Oktober 2013 - Maret 2014)

| No.   | Lokasi            | Target luas pertanaman (ha) | Luas areal yang diasuransikan (ha) | Luas areal yang diklaim (ha)                            |
|-------|-------------------|-----------------------------|------------------------------------|---|
| 1.    | Kabupaten Nganjuk | 1.500                       | 1.500                              | 0   |
| 2.    | Kabupaten Jombang | 1.500                       | 1.470                              | Karena hama (16,50); penyakit (0,84); dan banjir (0,25) |
| Total |                   | 3.000                       | 2.970                              | 17,59   |

Perubahan iklim global diperkirakan akan membawa perubahan kondisi lingkungan, termasuk kemungkinan peningkatan frekuensi dan intensitas serangan hama dan penyakit. Catatan historis dan pengamatan sementara dalam kaitan diatas menunjukkan bahwa belum terdapat serangan bersifat masif oleh hama dan penyakit selama ini di wilayah yang diasuransikan. Namun menurut petani, ada gejala peningkatan serangan hama dan penyakit selama duapuluh tahun terakhir ini.

### Pelajaran yang Diperoleh dari Penyelenggaraan Uji Coba AUTP

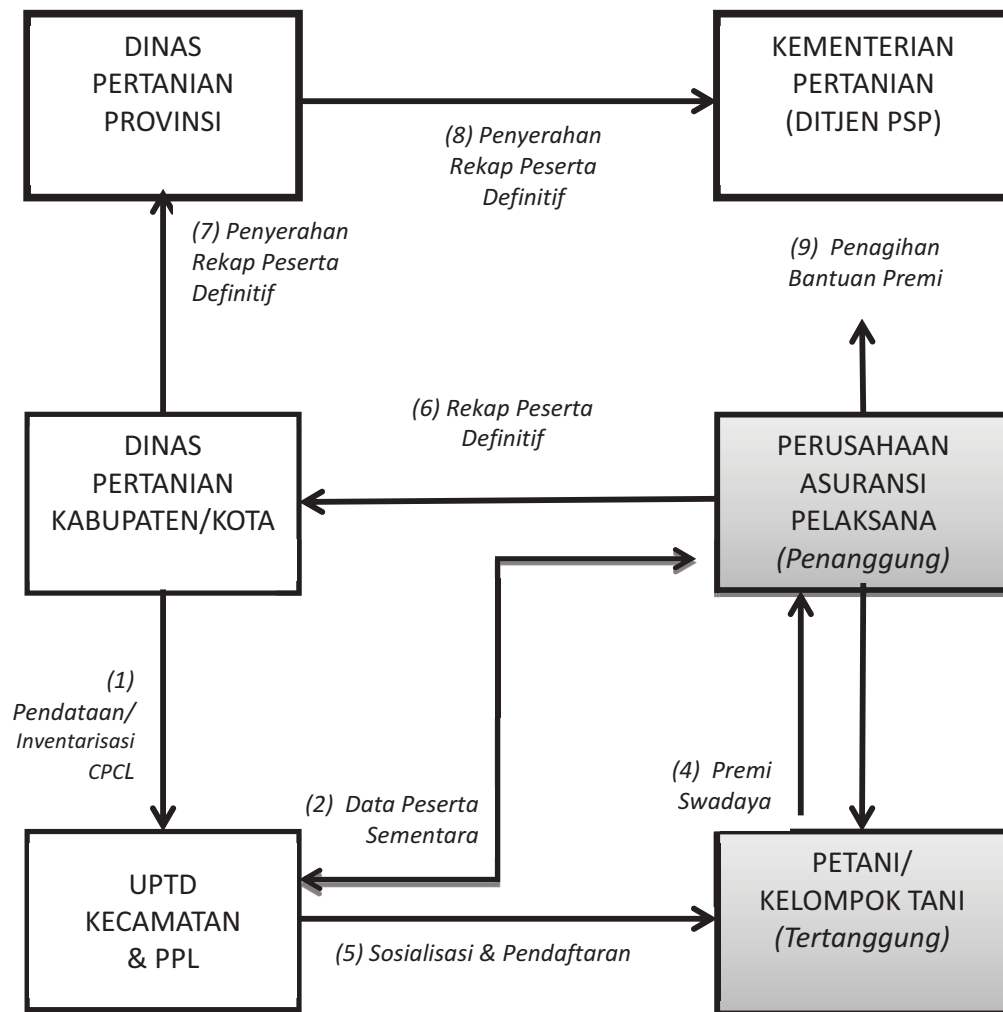
Meskipun uji coba asuransi pertanian sudah dilaksanakan beberapa tahun yang lalu dalam beberapa musim tanam, namun sifat uji coba tersebut masih diaplikasikan hanya pada komoditas padi dengan cakupan wilayah, jumlah petani dan luas areal yang relatif terbatas (sedikit/sempit). Pada setiap uji coba, petani diberikan insentif dalam bentuk keringanan pembayaran premi (subsidi yang besar). Cara ini dinilai efektif untuk memperkenalkan program asuransi di kalangan petani.

Pelaksanaan perluasan uji coba AUTP ini sesuai dengan UU No. 19 Tahun 2013, pasal 38 ayat 1, yang menyebutkan bahwa pelaksana AUTP ini adalah Perusahaan BUMN atau BUMD yang bergerak dalam bidang asuransi serta Undang-Undang 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Berdasarkan ketentuan ini, Kementerian Pertanian sebagai

pemegang tugas penyelenggaraan asuransi pertanian meminta Kementerian BUMN untuk menugaskan perusahaan asuransi sebagai pelaksana AOTP. Atas dasar penugasan tersebut, maka diperlukan Perjanjian Kerjasama (PKS) antara Kuasa Pengguna Anggaran Kementerian Pertanian yang menangani bidang asuransi pertanian dengan Perusahaan Asuransi pelaksana.

Dalam kaitan ini, pada tahun 2015, Kementerian Pertanian akan memperluas ujicoba pelaksanaan AOTP (wilayah, areal dan petani) dengan memberikan bantuan premi kepada petani yang menjadi peserta AOTP. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, dalam rangka kelancaran pelaksanaan dilapangan, Pedoman Asuransi Usahatani Padi (Pedoman AOTP) mutlak diperlukan untuk dijadikan acuan pelaksanaan oleh pelaksana di lapangan dan para pihak terkait lainnya. Sosialisasi tentang program asuransi pertanian perlu segera dilaksanakan agar semua pemangku kepentingan (petani serta instansi dan individu pembina) dapat lebih memahami pentingnya pemberian perlindungan kepada petani dan usahatannya.

**Mekanisme Pelaksanaan:** Pelaksanaan asuransi usahatani padi melibatkan berbagai pihak/instansi. Secara umum dapat dilihat pada gambar 1 berikut.



Penyelenggaraan AUTP diusulkan menggunakan model "tradisional" yang lebih didasarkan pada kondisi fakta lapangan dengan melibatkan "konsorsium" beberapa perusahaan asuransi umum. Model skema asuransi usahatani ini membutuhkan kerjasama antara pihak perusahaan asuransi dengan Dinas Pertanian setempat dengan perusahaan asuransi menunjuk perusahaan keagenan asuransi khusus pertanian guna menangani proses "product delivery" mulai dari penerbitan polis hingga penyelesaian klaim.

Skema asuransi usahatani padi telah dirumuskan oleh Kelompok Kerja Asuransi Pertanian, Kementerian Pertanian dan telah dituangkan dalam sebuah buku sebagai pedoman umum (Direktorat Pembiayaan, 2012a). Secara garis besar, hal-hal pokok berkaitan dengan skema asuransi usahatani padi dapat diuraikan sebagai berikut (Direktorat Pembiayaan, 2012b dan Direktorat Pembiayaan, 2012c)<sup>1</sup>:

- a. Batasan asuransi usahatani padi: Asuransi usahatani padi adalah suatu perjanjian pertanggung jawaban antara tertanggung dengan penanggung yang didalamnya penanggung menerima premi asuransi dan berjanji membayar kerugian akibat kerusakan yang menimpa tanaman padi yang diakibatkan karena banjir, kekeringan, penyakit atau hama tanaman, berdasarkan ketentuan dan persyaratan polis asuransi.
- b. Sifat berlakunya: Skema asuransi usahatani padi diberlakukan secara menyeluruh bagi petani yang tergabung dalam kelompok tani dan dalam dibawah pembinaan kantor dinas pertanian setempat dengan kepesertaan bersifat wajib (*compulsory*). Dengan demikian, tidak ada seleksi risiko pada pihak perusahaan asuransi penanggung.
- c. Tertanggung: Dalam asuransi usahatani padi, tertanggung adalah petani yang tergabung dalam organisasi kelompok tani yang aktif, memiliki nama dan kepengurusan serta terdaftar pada kantor dinas pertanian setempat.
- d. Penanggung: Penanggung adalah beberapa perusahaan asuransi umum yang ditunjuk oleh Kementerian Pertanian dan melaksanakan pertanggung jawaban asuransi secara berkelompok dalam bentuk ko-asuransi atau konsorsium.
- e. Obyek asuransi usahatani padi: Obyek yang dipertanggung jawabkan adalah tanaman padi diatas lahan sawah dengan batas-batas dan luasan yang telah diketahui dan didaftarkan sebagai yang dipertanggung jawabkan sebagaimana tercantum dalam dokumen berjudul Ikhtisar Pertanggung jawaban.
- f. Satuan risiko dan satuan polis: Satu kesatuan risiko (*any one risk*) ditetapkan berdasarkan seluruh lahan sawah yang dikelola atau dimiliki oleh sejumlah petani yang tergabung dalam satu kelompok tani. Polis asuransi padi diterbitkan untuk setiap kelompok tani sebagai *any one policy*, *any one insured* dan *any one policy holder*.
- g. Risiko yang dijamin: Risiko yang dijamin adalah kerusakan dan/atau kerugian atas tanaman padi yang diakibatkan oleh banjir, kekeringan dan serangan OPT (organisme pengganggu tumbuhan - hama dan penyakit tanaman) tertentu.
- h. Risiko yang dikecualikan: Risiko yang dikecualikan adalah OPT selain yang disebutkan dalam Polis, risiko kebakaran, risiko bencana alam seperti gempa-bumi, letusan gunung berapi, dan risiko-risiko lain sebagaimana terperinci dalam Polis. Pengecualian secara rinci tercantum dalam naskah perjanjian asuransi (Polis Asuransi).
- i. Persyaratan khusus: Asuransi usahatani padi tidak menjamin kerusakan dan/atau kerugian yang terjadi akibat kelalaian tertanggung dalam memenuhi ketentuan sesuai

---

<sup>1</sup> Pokok-pokok pelaksanaan yang dikutip dalam tulisan ini didasarkan atas konsep Pedoman Pelaksanaan AUTP pada versi awal. Perubahan terhadap Pedoman Pelaksanaan AUTP dilakukan mengikuti perkembangan dan dinamika pelaksanaan program pembangunan pertanian pangan pada tahun-tahun berikutnya.



dengan rekomendasi dinas pertanian yang didasarkan atas manajemen budidaya tanam yang baik (*good agricultural practices*) sebagai berikut:

- Penyiapan lahan yang baik
  - Penentuan waktu tanam yang tepat
  - Penggunaan benih padi yang unggul dan bermutu
  - Pemakaian pupuk dalam jumlah yang berimbang dan jadwal yang tepat
  - Pengelolaan air untuk pengairan lahan sawah yang baik dan benar
  - Pengendalian hama dan penyakit dengan baik dan benar
- j. Harga pertanggungan: Asuransi usahatani padi menganut sistem indemnitas yang disepakati berdasarkan nilai biaya input, yakni biaya yang diperlukan untuk menggarap sawah dalam satuan hektar sebesar Rp 6.000.000 yang disebut sebagai harga pertanggungan. Harga pertanggungan berlaku secara tetap (*flat*) untuk semua wilayah usahatani padi yang diasuransikan tanpa membedakan lokasi pertanaman.
- k. Jangka waktu pertanggungan: Jaminan asuransi usahatani padi dimulai sejak hari benih ditanam hingga hari dimana tanaman dipanen pada setiap musim yang berlangsung sekitar 4 hingga 5 bulan. Berdasarkan pembagian wilayah geografis dan sesuai arahan dinas pertanian setempat, dimulainya musim tanam akan berbeda dari satu wilayah ke wilayah yang lain, sehingga jangka waktu pertanggungan akan bervariasi mengikuti pola tanam tersebut.
- l. Suku premi: Berdasarkan statistik kerugian puso akibat banjir, kekeringan, dan serangan OPT selama 10 tahun terakhir, telah dihitung premi risiko (*risk premiums*) ditambah biaya administrasi (*loadings*), biaya *overhead*, dan margin keuntungan (*profit margin*) sebesar 3 persen. Dengan tingkat suku premi ini, maka premi nominal adalah  $3\% \times \text{Rp } 6.000.000$  atau Rp 180.000 untuk setiap luas lahan 1 (satu) hektar dalam satu musim tanam.
- m. Subsidi premi: Untuk tahap awal dalam masa uji coba, pembayaran premi asuransi diusulkan dapat disubsidi pemerintah sebesar 80%, sehingga petani hanya menanggung 20%. Subsidi ini diusulkan berlangsung hingga beberapa tahun kedepan atau dalam beberapa kali masa tanam dengan uji coba asuransi usahatani padi sambil melihat perkembangan dan kemampuan petani. Pada waktunya, subsidi ini akan dikurangi secara bertahap dan akhirnya diintegrasikan kedalam dan menjadi bagian dari biaya produksi usahatani. Apabila skema subsidi 80% biaya premi dapat dijalankan, maka Pemerintah akan membayar sebesar Rp 140.000 per ha/musim tanam dan petani menanggung sebesar 20% atau sebesar Rp 36.000 per ha/musim tanam.
- n. Sumber pembiayaan premi asuransi: Sumber pembiayaan premi asuransi usahatani padi diperoleh dari salah satu atau kombinasi dari beberapa sumber-sumber pembiayaan dalam bentuk (a) subsidi pemerintah (APBN/APBD), (b) kemitraan (perusahaan BUMN dan swasta), (c) perbankan (jika petani mendapatkan pembiayaan/kredit dari perbankan atau lembaga keuangan lainnya), dan (d) swadaya petani (oleh petani sendiri).
- o. Sistem ganti rugi: Ganti rugi adalah sebesar Rp 6.000.000 per ha lahan tanam per musim tanam, dengan ketentuan jika kerusakan/kerugian terjadi dalam masa 30 hari sejak tanam, maka petani yang mengalami kerusakan tanaman diberikan ganti rugi sebesar 50% dari total besarnya ganti rugi (Rp 3.000.000). Sementara jika terjadi gagal panen atau kerusakan tanaman sesudah umur tanam 30 hari, maka kerugian/kerusakan tersebut dihitung sebesar 100% (Rp 6.000.000).



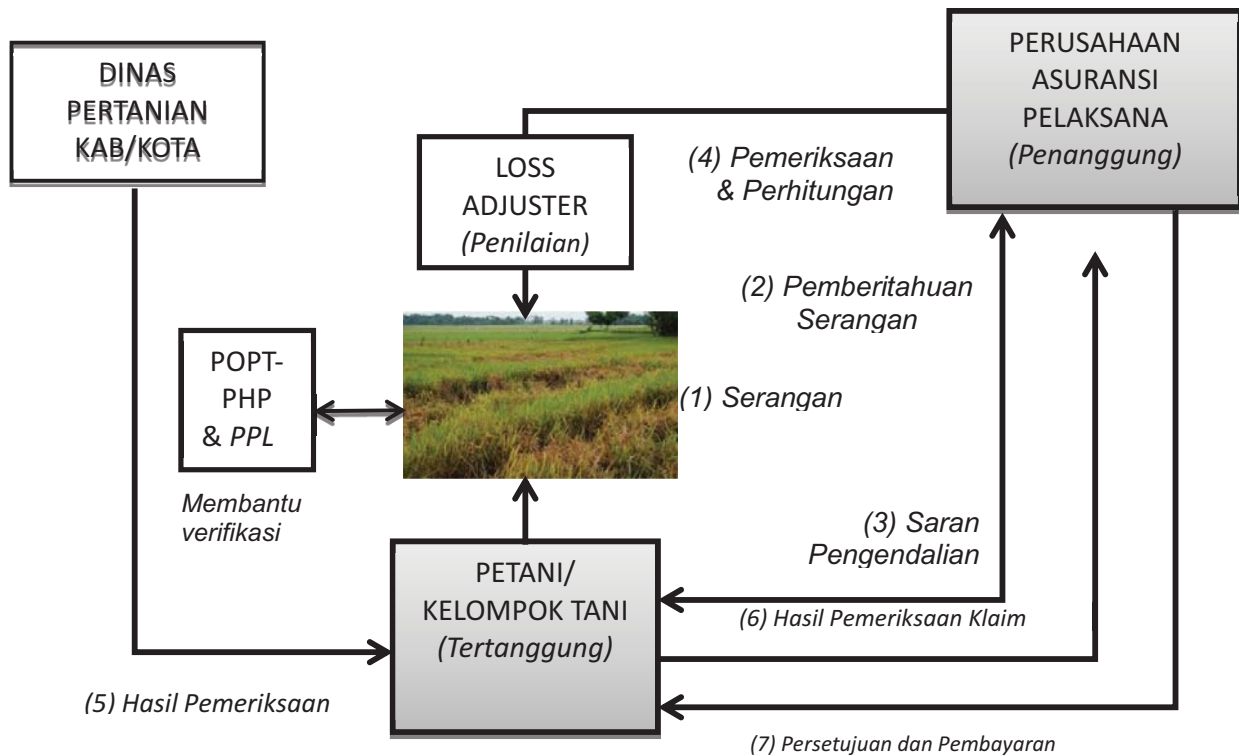
- p. Perhitungan klaim dan ganti-rugi: Perhitungan terhadap kerusakan dan/atau kerugian dilakukan oleh Pengamat OPT dari kantor dinas pertanian setempat, dengan metoda garis diagonal dan menghitung setiap rumpun tanaman sepanjang garis, sehingga dapat diperkirakan jumlah rata-rata yang terkena kerusakan. Jumlah ganti rugi sebesar Rp 6.000.000 dalam pengertian *total loss* didasarkan atas ketentuan "franchise" yang sejauh ini disepakati sebesar 75%. Jumlah rata-rata kerusakan dibawah 75% tidak diberikan penggantian atau dengan kata lain, hanya kerusakan diatas 75% yang diberikan ganti rugi secara penuh. Ketentuan ini diusulkan untuk ditinjau kembali dengan menurunkannya hingga tingkat yang wajar (misalnya 25%).
- q. Pembayaran ganti-rugi: Pembayaran ganti rugi diberikan berdasarkan surat konfirmasi klaim dari pihak konsorsium asuransi dan dibayarkan langsung ke rekening bank petani bertanggung atau rekening kelompok tani (sebagaimana tercantum dalam Polis).

**Ketentuan Klaim:** Jika terjadi risiko terhadap tanaman yang diasuransikan, kerusakan tanaman atau gagal panen dapat diklaim menurut prosedur yang disepakati. Klaim AUTP akan diproses jika memenuhi ketentuan sebagaimana digambarkan berikut ini

- a. Pemberitahuan kejadian risiko (banjir, kekeringan, atau serangan OPT) yang mengakibatkan terjadinya kerusakan tanaman pada petak sawah/petak alami atau garapan yang diasuransikan disampaikan dan diperiksa oleh PPL/POPT-PHP.
- b. Petani tidak diperkenankan menghilangkan bukti kerusakan tanaman sebelum petugas asuransi dan penilai kerugian melakukan pemeriksaan.
- c. Saran pengendalian diberikan oleh PPL/POPT-PHP jika keadaan tanaman masih dapat ditanggulangi oleh petani dan dinas pertanian setempat.
- d. Petani wajib mengambil langkah-langkah pengendalian yang dianggap perlu bersama-sama dengan petugas dinas pertanian setempat untuk menghindari kerusakan tanaman yang lebih luas.
- e. Jika kerusakan tanaman tidak dapat dikendalikan lagi, PPL/POPT-PHP bersama petugas penilai kerugian (*loss adjuster*) yang ditunjuk oleh perusahaan asuransi melakukan pemeriksaan dan perhitungan kerusakan.
- f. Laporan Hasil Pemeriksaan Klaim ditandatangani oleh petani dan petugas dari perusahaan asuransi serta diketahui oleh dinas pertanian kabupaten/kota dengan melampirkan foto-foto bukti kerusakan untuk diserahkan kepada perusahaan asuransi pelaksana.

Berita Acara klaim merupakan dasar pelaporan klaim yang akan diproses oleh perusahaan asuransi pelaksana untuk diberikan persetujuan dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja. Bertanggung menyerahkan laporan klaim selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kalender setelah diketahui terjadinya kerusakan.

Perusahaan asuransi sebagai penanggung membayarkan klaim kepada petani yang berhak menerima ganti rugi melalui pemindahbukuan ke rekening petani/kelompok tani yang bersangkutan. Pembayaran klaim dilaksanakan dalam waktu 14 (empat belas) hari kalender sejak persetujuan klaim. Proses penyelesaian klaim disajikan dalam gambar 2 berikut.



### Tantangan dan Peluang Penerapan Asuransi Usahatani Padi

Beberapa kendala pelaksanaan tampaknya dapat ditanggulangi dengan memetakan secara tepat dan terintegrasi semua permasalahan yang dihadapi petani, pembina/instansi pelaksana, dan lembaga/perusahaan asuransi. Dari hasil FGD, wawancara langsung, dan observasi di lapangan dapat dikemukakan bahwa kesenjangan komunikasi yang mengurangi kemungkinan kerjasama antar pelaksana dan melemahkan koordinasi program pembangunan pertanian di daerah lebih disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan pemahaman terhadap skema asuransi itu sendiri dan rendahnya inisiatif berkomunikasi diantara para pemangku kepentingan. Ketidakharmonisan hubungan kerja antar instansi karena dipengaruhi oleh ego institusi dan perbedaan sumber-sumber pembiayaan. Unsur-unsur ini dinilai sebagai akar permasalahan yang mengakibatkan kelambatan mengabsorpsi introduksi program dan aplikasi serta adopsi skema asuransi di lapangan.

Harus diakui bahwa kelemahan ini bukan terjadi dengan sendirinya dan hanya terdapat di daerah, tetapi harus menjadi perhatian apakah kalangan pemangku kepentingan di tingkat pusat sudah melaksanakan kegiatan sosialisasi dengan sistematis dan berkelanjutan? Menyadari kekurangan semua pemangku kepentingan, baik di tingkat pusat maupun daerah, suatu kebijakan diseminasi pengetahuan dan pemahaman terhadap skema asuransi pertanian perlu dirancang secara berjenjang dan terintegrasi.

### Faktor-faktor yang Memengaruhi Pelaksanaan Program Asuransi Usahatani Padi

Terdapat sejumlah kelemahan yang harus dihadapi dalam pelaksanaan uji coba asuransi usahatani padi. Diantara kelemahan utama adalah belum tersedianya payung hukum yang menjamin keabsahan kegiatan ini, sehingga terhindar dari keraguan pelaksanaan. Disamping itu, belum meratanya pemahaman terhadap skema asuransi pertanian pada semua pemangku kepentingan, baik di tingkat pusat, provinsi, maupun di tingkat kabupaten dan desa



telah mengakibatkan kesenjangan komunikasi yang melemahkan pelaksanaan skema asuransi ini.

Dari hasil penelusuran informasi melalui diskusi secara intensif (yang digali melalui kegiatan FGD termodifikasi di Provinsi Jawa Timur dan Sumatera Selatan), beberapa faktor yang memengaruhi pelaksanaan uji coba asuransi ini mencakup (a) belum terjalin komunikasi antar pelaksana di lapangan; (b) kurang sosialisasi dan pemahaman terhadap skema asuransi; (c) isi perjanjian/polis asuransi masih belum menarik, terutama terkait dengan klaim menurut tingkat kerusakan/puso dan lamanya waktu menunggu penyelesaian klaim; (d) masih terkaitnya kegiatan uji coba asuransi dengan program pembangunan yang sedang berjalan; dan (e) skema asuransi pertanian belum mendapat prioritas dalam kegiatan pembangunan.

Faktor-faktor ini dapat dijelaskan lebih rinci dengan uraian sebagai berikut:

- a. Komunikasi: Masih belum terlihat komunikasi yang harmonis antara pembina/dinas pertanian, termasuk penyuluh dengan petugas asuransi/ perusahaan/pelaksana di lapangan dan petani. Belum terlihat para pelaku di lapangan mengambil inisiatif berkomunikasi dan berdiskusi tentang penyelenggaraan skema asuransi. Hal ini diduga karena belum jelasnya tugas dan tanggungjawab masing-masing pihak mengambil peran dalam setiap kegiatan dalam kerangka asuransi pertanian. Di sini, peran kepemimpinan menjadi sangat penting untuk memberikan pengarahan dan tindakan.
- b. Sosialisasi: Pemahaman terhadap skema asuransi pertanian/asuransi usahatani padi tampaknya belum merata dan tersebar pada semua pihak, khususnya para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten. Dapat dimaklumi bahwa komunikasi antar pelaku di lapangan tidak berjalan lancar karena masing-masing memiliki persepsi yang berbeda tentang asuransi pertanian. Pada waktu yang akan datang, sosialisasi asuransi pertanian harus diagendakan untuk dilaksanakan di seluruh tingkatan pemerintahan secara berjenjang dan mencakup semua instansi terkait, mulai dari tingkat provinsi hingga tingkat perdesaan.
- c. Perjanjian asuransi/polis: Dengan berlangsungnya uji coba ini, butir-butir dalam polis asuransi dilihat lebih mendalam dan dikaitkan dengan pengalaman berusahatani. Tampaknya perlu dilakukan perubahan isi perjanjian/polis asuransi dengan menyesuaikan kondisi lapangan dan pengalaman petani dan pelaku lainnya pada isi perjanjian tersebut. Diantara elemen yang menonjol adalah kemungkinan tidak menerapkan istilah puso, tetapi berupaya memberikan ganti rugi/santunan terhadap usahatani yang rusak pada umur tanam setelah 30 hari, misalnya. Demikian juga dengan kemungkinan pemberian ganti rugi/santunan pada setiap tahapan pertanaman tertentu yang mengalami kerusakan, namun harus memberikan sejumlah persentase dari besaran yang diterima bertanggung kepada penanggung sebagai sumbangan biaya pengelolaan.
- d. Terkait program pembangunan: Saat ini, pelaksanaan uji coba dikaitkan dengan program peningkatan produksi padi yang sedang berlangsung (Program GP3K oleh Kemeneq BUMN) dan dilaksanakan oleh perusahaan pupuk sebagai operator pelaksana bekerjasama dengan para distributor pupuk. Pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa instansi dinas pertanian setempat tidak selalu berhubungan dengan operator pelaksana untuk saling mencocokkan program menuju harmonisasi kegiatan yang dilaksanakan antar kementerian di daerah. Kesenjangan ini juga berakibat langsung pada hambatan-hambatan kelembagaan dalam pelaksanaan uji coba asuransi. Pada masa mendatang, hambatan-hambatan ini harus diharmonisasi jika kegiatan asuransi masih terkait dengan kegiatan pada program pembangunan lainnya. Tersedianya payung hukum yang menguatkan pelaksanaan asuransi pertanian dapat mengatasi

kesenjangan ini dan oleh karena itu, penerbitan payung hukum menjadi sangat penting untuk mendorong harmonisasi program dan kegiatan asuransi pertanian di daerah.

Prioritas kegiatan pembangunan: Berbagai kalangan mengakui bahwa skema asuransi pertanian sangat penting karena akan membantu petani jika terjadi kerusakan tanaman dan menghindarkan petani dari jeratan peminjaman tunai dari para pelepas uang. Namun demikian, pernyataan tersebut tidak dengan serta merta dimasukkan dalam prioritas kegiatan pembangunan. Masih terlihat adanya keraguan para pengambil keputusan untuk memasukkan skema asuransi dalam kerangka pembangunan itu sendiri. Kondisi seperti ini memperlihatkan terjadinya kombinasi antara kekurangtahuan para pengambil keputusan terhadap skema asuransi pertanian, lemahnya komunikasi dan koordinasi antar instansi terkait, termasuk dengan pihak perusahaan asuransi, dan belum tersedianya payung hukum yang menjadi landasan aplikasi kegiatan. Kedepan, skema asuransi pertanian/asuransi usahatani padi perlu diprioritaskan dalam kerangka pembangunan di tingkat pusat hingga daerah.

### **Pengembangan Program Asuransi Usahatani Padi**

Peningkatan partisipasi petani melaksanakan skema asuransi pertanian/asuransi usahatani padi merupakan target utama program perlindungan petani melalui asuransi. Pedoman pelaksanaan (umum dan teknis) yang digunakan selama ini perlu ditinjau kembali untuk menghasilkan pedoman yang lebih atraktif dengan tetap memperhatikan keseimbangan kepentingan petani dengan pihak perusahaan asuransi. Harus disadari bahwa pada waktunya nanti, petani atau kelompok tani akan berhadapan secara langsung dengan pihak perusahaan asuransi. Pada saat yang sama, pemerintah akan bertindak sebagai regulator dan katalisator, sehingga penyelenggaraan skema asuransi pertanian dapat berjalan dengan baik.

Diantara elemen pelaksanaan yang perlu ditinjau adalah (a) tingkat kerusakan tanaman yang dapat diganti kerugiannya (tidak hanya jika tanaman puso); (b) prosedur pernyataan kerusakan tanaman; (c) besaran ganti rugi dan lamanya proses klaim hingga penutupan polis; (d) keterlibatan pihak perusahaan asuransi dalam pengumpulan premi; dan (e) perlunya kelompok kerja/desk khusus menangani kegiatan skema asuransi di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/desa.

**Model Pengembangan Asuransi Pertanian:** Model asuransi yang diaplikasikan dan dikembangkan sementara ini masih didasarkan atas besarnya biaya produksi dan diajukan untuk menanggung kerugian karena bencana banjir, kekeringan dan serangan OPT. Pada waktu yang akan datang, berbagai model skema asuransi pertanian perlu diciptakan dan diperkenalkan. Hal ini diperlukan untuk mengantisipasi kepesertaan petani di berbagai agroekosistem, berbagai wilayah, dan berbagai jenis komoditas.

Beberapa model skema asuransi pertanian yang saat ini sudah diaplikasikan di berbagai negara, termasuk aplikasi berdasarkan produktivitas (*yield-based*) di Vietnam, berdasarkan indeks iklim (*weather-based*) di Filipina, atau kerusakan tanaman (*damage field using satellite image data*) di berbagai negara di Eropa. Model-model ini dapat dipertimbangkan dan menjadi bagian dari dinamika skema asuransi pertanian di Indonesia. Uji coba untuk berbagai model ini menjadi bagian yang terintegrasi dari pengembangan model asuransi dengan masing-masing kelemahan dan kekuatannya.

Opsi adaptasi lain terhadap perubahan iklim adalah asuransi pertanian berbasis iklim (*climate index-based*). Ini adalah salah satu model lain asuransi usahatani padi yang membayarkan pertanggunggunaan kepada pemilik polis (petani) jika kondisi usahatani memenuhi level tertentu perubahan iklim yang direpresentasikan oleh indeks iklim tanpa harus menunjukkan adanya kerusakan tanaman/kegagalan panen (Estiningtyas, 2012). Dalam kaitan ini, deskripsi tentang penerapan model asuransi ini perlu disiapkan dan diintroduksi

kepada para pemangku kepentingan asuransi pertanian. Pengenalan model ini kepada petani disarankan jika mereka sudah memahami konsep asuransi pertanian dan menekankan bahwa perlindungan petani melalui pemanfaatan asuransi pertanian akan sangat menolong kinerja usahatani mereka. Faktor utama yang menghambat penerapan asuransi pertanian berbasis iklim ini adalah ketidaksediaan stasiun pengamat/pencatat curah hujan. Dalam jangka panjang, model asuransi pertanian berbasis indeks iklim ini akan semakin dibutuhkan karena pengaruh negatif perubahan iklim semakin sulit diprediksi (CCAFS, 2013).

**Peningkatan Kapasitas Petani dalam Kerangka Perlindungan Usaha Pertanian Ditengah Perubahan Iklim Global:** Peningkatan kapasitas petani diharapkan dapat dicapai melalui aplikasi skema asuransi usahatani padi saat ini. Pelajaran yang dapat ditarik dari pengalaman mengikuti skema asuransi telah menambah pengetahuan petani terhadap risiko berusahatani dan berbagi risiko untuk memperoleh manfaat dari kejadian yang tidak terduga. Bencana alam karena perubahan iklim global tidak dapat ditolak, tetapi dapat dipelajari untuk menghasilkan program perlindungan yang adaptif terhadap perubahan yang terjadi.

Beberapa aspek peningkatan kapasitas petani yang perlu dipertimbangkan untuk melindungi usaha pertanian, mencakup (a) kemampuan membaca dan menginterpretasikan hasil prakiraan cuaca dan hasil-hasil perkiraan perubahan iklim lainnya dikaitkan dengan usaha pertanian yang sedang dan akan dilaksanakan (penentuan waktu pengolahan lahan, waktu tanam, dll); (b) kemampuan merespon perubahan iklim dengan aplikasi teknologi adaptif (penggunaan varietas unggul tahan perubahan iklim, kebersamaan petani dalam aplikasi sistem irigasi, dll); dan (c) penguatan kelembagaan mengantisipasi perubahan iklim melalui pemberdayaan petani/kelompok tani yang dilatih (*training*) dalam berbagai bidang pengetahuan, khususnya terkait dengan perubahan iklim.

## PENUTUP

Usaha pertanian selalu berhadapan dengan risiko yang dapat merugikan petani dari segi finansial maupun secara sosial. Ditengah pengalaman perubahan iklim global yang semakin sulit diprediksi, perlindungan terhadap usahatani dan petani dipandang sangat perlu untuk menghindarkan petani dari kerugian besar karena kehilangan hasil panen. Meskipun risiko pertanaman membawa kerugian, namun upaya-upaya beradaptasi terhadap perubahan iklim terus dilakukan melalui penerapan inovasi dan teknologi. Petani harus pandai untuk mengantisipasi perubahan alam yang mungkin memengaruhi kinerja usahatannya. Kecerdikan yang umumnya berhubungan dengan kearifan lokal masyarakat setempat perlu didukung dengan upaya-upaya mensinergikannya sehingga dapat diperoleh hasil yang optimal.

Risiko produksi pangan juga membawa tantangan dan peluang agar mampu melalui berbagai kendala usahatani. Risiko teknis budidaya, pasca panen, distribusi dan pemasaran, manajemen usahatani, dan lain-lain memerlukan penanganan yang serius untuk mengurangi kerugian yang ditanggung petani. Risiko-risiko ini menjadi tantangan yang perlu dihadapi dengan kemungkinan membuka peluang pengendalian atau pengurangan dampak negatif yang ditimbulkannya. Sumber daya pertanian yang tersedia di perdesaan merupakan aset bangsa yang harus mendapat perlindungan demi kelestarian pembangunan pertanian, peningkatan pendapatan petani, dan perbaikan kesejahteraan masyarakat.

Uji coba asuransi usahatani padi (AUTP) yang telah dilaksanakan sejak MH 2012/2013 di beberapa provinsi sentra produksi padi telah memberikan pelajaran yang berharga dalam hal perlindungan petani dan usahatannya. Dengan mekanisme pelaksanaan yang semakin baik, kegiatan uji coba AUTP pada MH 2015/2016 telah diperluas hingga mencapai satu juta hektar di 16 provinsi. Pada waktu mendatang, AUTP dan berbagai bentuk asuransi

komoditas/ternak lainnya dapat dilaksanakan untuk melindungi kepentingan petani dalam kerangka ketahanan pangan nasional berkelanjutan.

Perhatian pada komoditas spesifik lokasi dan memiliki potensi untuk dikembangkan harus mendapat prioritas dalam pengambilan keputusan dan menjadi bagian dari kebijakan pembangunan pertanian/perlindungan usaha pertanian di tingkat pusat maupun daerah. Selanjutnya, dukungan finansial pada lembaga keuangan yang berkedudukan di perdesaan dan dapat diakses petani perlu disiapkan pemerintah sehingga petani memiliki kemudahan mengakses sumber permodalan pada lembaga keuangan mandiri di perdesaan. Lembaga keuangan ini sangat disarankan dapat didirikan dan beroperasi di perdesaan untuk memenuhi kebutuhan modal kerja dalam berusahatani. Terhadap semua saran diatas, para pengambil keputusan perlu memerhatikan semua peraturan dan ketentuan yang berlaku untuk mengefektifkan perencanaan dan menghindari benturan regulasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, A.M., A.G. Auwal, S. Darham, dan A. Radam. 2014. *Farmers Willingness to Pay for Crop Insurance in North West Selangor Integrated Agricultural Development Area (IADA), Malaysia*. J. ISSAAS 20 (2): (19-30).
- Bobojonov, I., A. Aw-Hassan, dan R. Sommer. 2014. *Index-based Insurance for Climate Risk Management and Rural Development in Syria*. Climate and Development 6 (2): 166-178. DOI:10.1080/17565529.2013.844676. Taylor and Francis Online (6 Desember 2015).
- CCAFS. 2013. *Advancing Climate-Smart Agriculture*. CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture, and Food Security (CCAFS). The 2013 Annual Report. CCAFS Coordinating Unit of University of Copenhagen. Denmark.
- Chaudhary, P., K. Thapa, K. Lamsal, P.R. Tiwari, dan N. Chetri. *Community-based Climate Change Adaptation for Building Local Resilience in the Himalayas*. 2012. In Netra Chhetri (Editor): *Human and Social Dimension of Climate Change*. InTech. Croatia (www.intechopen.com), pp. 31-48.
- Dick W.J.A. dan W. Wang. 2010. *Government Interventions in Agricultural Insurance*. Agric. and Agric. Sci. Procedia 1 (2010) 4–12. Elsevier B.V.
- Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. 2015. *Pedoman Bantuan Premi Asuransi Usahatani Padi*. Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. Jakarta.
- Direktorat Pembiayaan, Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian. 2012a. *Pedoman Umum Program Asuransi Pertanian: Melindungi dan Meningkatkan Kesejahteraan Petani*. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Direktorat Pembiayaan, Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian. 2012b. *Kebijakan Dasar Program Asuransi Pertanian: Melindungi dan Meningkatkan Kesejahteraan Petani*. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Direktorat Pembiayaan, Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian. 2012c. *Petunjuk Teknis Program Asuransi Pertanian: Melindungi dan Meningkatkan Kesejahteraan Petani*. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Estiningtyas, W. 2012. *Pengembangan Model Asuransi Indeks Iklim untuk Meningkatkan Ketahanan Petani Dalam Menghadapi Perubahan Iklim*. Disertasi. Sekolah Pasca Sarjana IPB. Bogor.
- Hazell, P. 1992. *The Appropriate Role of Insurance in Developing Countries*. J. of Int. Dev. 4 (6): 567-81.

- Horowitz, J.K. dan E. Lichtenberg. 1993. *Insurance, Moral Hazard, and Chemical Use in Agriculture*. Am. J. of Agric. Econ. 75 (4): 926-35.
- Kementerian Pertanian. 2013. Pedoman Pelaksanaan Asuransi Usahatani Padi. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Kementerian Pertanian. 2010. Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014. Kementerian Pertanian, Jakarta.
- Kementerian Pertanian. 2015a. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia No. No. 03/Permentan/OT.140/2/2015 tentang Pedoman Upaya Khusus (Upsus) Peningkatan Produksi Padi, Jagung dan Kedelai Melalui Program Perbaikan Jaringan Irigasi dan Sarana Pendukungnya Tahun 2015. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Kementerian Pertanian. 2015b. Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2015-2019. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Larson, D.F., J.R. Anderson, dan P. Varangis. 2004. *Policies on Managing Risk in Agricultural Markets*. The World Bank Research Observer 19 (2).
- Mishra, P.K. 1994. *Crop Insurance and Crop Credit: Impact of the Comprehensive Crop Insurance Scheme on Cooperative Credit in Gujarat*. J. of Int. Dev. 6 (5): 529-68.
- Pasaribu, S.M., E.M. Lokollo, I.S. Anugrah, N.K. Agustin, H. Tarigan, J. Hestina, dan Y. Supriatna. 2010. Pengembangan Asuransi Usahatani Padi untuk Menanggulangi Risiko Kerugian 75% Akibat Banjir, Kekeringan dan Hama Penyakit. Laporan Teknis Penelitian. Kerjasama Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian dengan Kementerian Riset dan Teknologi. Bogor.
- Pasaribu, S.M. 2010. *Developing Rice Insurance Farm Insurance in Indonesia*. Agric. and Agric. Sci. Procedia 1 (2010) 33–41. Elsevier B.V.
- Pasaribu, S.M., H.P. Saliem, dan E. Ariningsih. 2009a. Developing Agricultural Insurance for Rice Farming. Research Report. ICASEPS and FAO-RAP on Pro-Poor Policy Formulation, Dialogue and Implementation at Country Level: Indonesia(GCP/RAS/214/IFA), Bogor.
- Pasaribu, S.M., I.S. Anugrah, E. Ariningsih, N.K. Agustin, dan A. Askin. 2009b. Pilot Project Sistem Asuransi untuk Usahatani Padi. Laporan Teknis Penelitian. Kerjasama Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian dengan Departemen Pendidikan Nasional. Bogor.
- Raju, S.S. dan R. Chand. 2008. *Agricultural Insurance in India: Problems and Prospects*. Indian Council of Agricultural Research, NCAP Working Paper No. 8.
- Roberts, R. 2005. *Insurance of Crops in Developing Countries*. FAO Agric. Service Bull. No. 159.
- Robertson, A. W. 2013. *Developing Climate Services for Climate Risk Management: Role of Science and Technology*. Makalah dipresentasikan dalam "Workshop on Sustained Partnerships and Capacity for Climate Risk Management". Bogor, 18 Desember 2013. Kerjasama antara PERHIMPI, USAID, Columbia University, CCROM, dan IPB, Bogor.
- Sulistya, W. 2013. *Pengembangan Layanan Informasi Iklim untuk Mendukung Manajemen Risiko Iklim di Indonesia*. Makalah dipresentasikan dalam "Workshop on Sustained Partnerships and Capacity for Climate Risk Management". Bogor, 18 Desember 2013. Kerjasama antara PERHIMPI, USAID, Columbia University, CCROM, dan IPB, Bogor.