

## **II. KERANGKA PENDEKATAN TEORI**

### **A. Tinjauan Pustaka**

#### **1. Kebijakan Pertanian**

Kebijakan merupakan suatu rangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik (Pasolong, 2008).

Kebijakan adalah fenomena yang sifatnya multidimensional. Kecakapan untuk memahami isu dan dimensi kebijakan secara memadai dan mendalam adalah hal yang sangat krusial. Sehingga, sebagai analis dalam menganalisa kebijakan, mahasiswa tahu betul peta dimensi kebijakan, baik yang menjadi fokus analisisnya maupun yang tidak terangkum dalam analisisnya. (Santoso, 2010).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang “Perlindungan dan Pemberdayaan Petani”, Kementerian Pertanian mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 40 Tahun 2015 tentang Fasilitasi Asuransi Pertanian sebagai bentuk advokasi terhadap petani dalam melindungi usahatani dari risiko gagal panen yang dapat merugikan petani. Asuransi Pertanian merupakan pengalihan risiko yang dapat memberikan ganti rugi akibat kerugian usahatani sehingga keberlangsungan usahatani dapat terjamin. Melalui asuransi usahatani padi, maka petani akan mendapat jaminan terhadap kerusakan tanaman padi baik karena kekeringan, terserang hama dan penyakit maupun akibat banjir. (Kementerian Pertanian, 2017).

#### **2. Program Asuransi Usaha Tani Padi**

Asuransi Usahatani Padi (AUTP) adalah perjanjian antara petani dan pihak perusahaan asuransi untuk mengikatkan diri dalam pertanggung jawaban risiko usahatani padi. Asuransi adalah mekanisme pengalihan risiko dari tertanggung kepada penanggung dengan pembayaran premi asuransi sehingga penanggung berkewajiban membayar kerugian yang terjadi dan dijamin. Diselenggarakannya AUTP tujuannya adalah memberikan perlindungan kepada petani jika terjadi gagal panen sebagai akibat risiko banjir, kekeringan, dan serangan organisme pengganggu tumbuhan. Mengalihkan kerugian akibat risiko banjir, kekeringan dan serangan OPT melalui pihak lain yakni pertanggung jawaban asuransi. Hama pada tanaman padi antara lain, wereng coklat, penggerek batang, walang sangit, keong mas, tikus dan ulat grayak. Sedangkan penyakit pada tanaman padi antara lain, tungro, penyakit blas, busuk batang, kerdil rumput, dan kerdil hampa. Serangan hama dan penyakit ini akan mengakibatkan kerusakan yang dapat mengakibatkan gagal panen sehingga petani akan mengalami kerugian. (Kementrian Pertanian, 2018).

Sebagaimana tercantum pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang telah ditindaklanjuti dengan penerbitan Peraturan Menteri Pertanian No 40 Tahun 2015 tentang Fasilitas Asuransi Pertanian. Asuransi Pertanian sangat penting bagi para petani untuk melindungi usahatannya. Asuransi Pertanian merupakan pengalihan risiko yang dapat memberikan ganti rugi akibat kerugian usahatani sehingga keberlangsungan usahatani dapat terjamin. Melalui asuransi usahatani padi memberikan jaminan terhadap kerusakan tanaman akibat banjir, kekeringan, serta serangan hama dan penyakit tumbuhan atau organisme pengganggu tumbuhan (OPT), sehingga petani

akan memperoleh ganti rugi sebagai modal kerja untuk keberlangsungan usahataniya.

Program AUTP memiliki beberapa landasan hukum yang menaunginya agar dapat berjalan sebagaimana semestinya, terdapat beberapa peraturan dalam pelaksanaannya yang didasarkan pada Pedoman Asuransi Usahatani Padi (AUTP) yang dibuat oleh Kementerian Pertanian.

### **3. Risiko Usahatani**

Risiko usahatani terjadi selama proses produksi berlangsung dan risiko terhadap harga jual. Menurut petani terdapat beberapa faktor yang berkaitan dengan risiko, baik faktor eksternal maupun internal. Faktor eksternal ditunjukkan melalui perubahan iklim/cuaca, serangan OPT, harga sarana produksi, harga output, sedangkan faktor internal ditunjukkan melalui ketersediaan modal penguasaan lahan dan kemampuan manajerial (Saptana, Daryanto, dan Kuntjoro, 2009). Risiko produksi berasal dari serangan hama dan penyakit yang menyerang secara mendadak dan bersifat meluas, sehingga dapat mengakibatkan penurunan hasil hingga mencapai 65% dari total penanaman bahkan berakibat gagal panen (Cahyono, 2008).

Pada dasarnya dalam kegiatan usahatani padi, faktor alam, tenaga kerja dan modal menjadi penentu keberhasilan kegiatan usahatani tersebut. Faktor alam dapat dibedakan menjadi faktor tanah dan faktor lingkungan alam sekitarnya. Faktor tanah berkaitan dengan jenis tanah dan tingkat kesuburannya. Faktor lingkungan sekitar yaitu iklim yang berkaitan dengan ketersediaan air, suhu, dan lain sebagainya. (Suratiah, 2015).

Risiko dapat bersumber pada siklus bisnis, fluktuasi musiman, inflasi, iklim, hama penyakit, nilai tukar rupiah, dan teknologi (Widodo, 2006). Sementara itu menurut Kay (1981) sumber risiko dan ketidakpastian bidang pertanian diantaranya adalah *production and technical risk* yaitu risiko produksi yang terjadi oleh adanya hubungan teknis antara output dan tingkat penggunaan input, harga, finansial, kebijakan pemerintah, dan individu.

#### **4. Keberhasilan Program Asuransi Usaha Tani Padi**

Dalam pelaksanaan Program AUTP, pihak-pihak yang terlibat atau menjadi unsur pembentuk AUTP adalah : i) Petani sebagai pihak bertanggung yang mengalihkan risiko kepada penanggung. ii) Kelompok tani yang menjembatani petani dengan pihak penanggung. Kelompok tani yang bertugas mengurus pendaftaran hingga mendapatkan klaim dan membagikan kepada petani. (PT. Asuransi Jasa Indonesia, 2018).

Pengukuran tingkat keberhasilan Program AUTP dilakukan pada pihak yang terlibat atau unsur utama pembentuk AUTP. Berdasarkan pedoman pelaksanaan AUTP yang dikeluarkan DIRJEN PSP Kementerian Pertanian Republik Indonesia (2018) indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan Program AUTP pada tingkat petani dan kelompok tani adalah sebagai berikut:

##### **a. Pengukuran Tingkat Keberhasilan Program AUTP Pada Petani**

1) Petani bersedia menjadi peserta asuransi dengan membayar premi asuransi.

Program AUTP dikatakan berhasil apabila petani membayar premi asuransi secara tepat waktu yaitu dilakukan bersamaan dengan petani mengajukan diri sebagai calon peserta dan mendaftarkan lahan kepada kelompok tani.

2) Sistem pembayaran premi asuransi.

Dalam hal ini pembayaran premi akan dilihat apakah pembayaran premi tersebut berasal dari dana kelompok tani atau secara mandiri (individu) dari petani. Apabila dari tahun ke tahun pembayaran premi dilakukan dari individu petani maka hal tersebut dapat dikatakan bahwa petani sadar akan pentingnya mengikuti AUTP. Premi swadaya yang harus dibayarkan oleh petani melalui kelompok tani adalah 20% yaitu sebesar Rp36.000/ha/MT. Jika luas lahan yang diasuransikan kurang atau lebih dari satu hektare, maka besarnya premi dihitung secara proporsional.

- 3) Konsistensi petani mengikuti AUTP dengan membayar premi asuransi. Program AUTP dikatakan berhasil apabila petani peserta AUTP konsisten untuk tetap mengikuti Program AUTP setiap tahun dan setiap musim tanam dengan membayar premi asuransi sesuai besaran yang telah ditetapkan.
- 4) Petani mendapat perlindungan bila mengalami gagal panen. Jika terjadi risiko terhadap tanaman yang diasuransikan, kerusakan tanaman atau gagal panen maka pihak tertanggung akan mendapatkan klaim AUTP. Keberhasilan Program AUTP berkaitan dengan klaim pembayaran ini dapat dinilai dari kesesuaian jumlah pembayaran atas klaim yang diajukan akibat gagal panen dan pembayaran tersebut dilakukan sesuai dengan tingkat kerusakannya. Selain itu adanya kesesuaian waktu pembayaran ganti rugi atas klaim tersebut, yaitu paling lambat 14 hari kerja sejak adanya Berita Acara Hasil Pemeriksaan Kerusakan.

**b. Pengukuran Tingkat Keberhasilan Program AUTP Pada Kelompok Tani.**

- 1) Program AUTP dikatakan berhasil apabila kelompok tani membayarkan premi asuransi dari petani kepada PT. Jasindo secara tepat waktu, yang mana

pembayaran swadaya premi (20%) dilakukan dengan cara transfer kepada rekening penanggung (PT. Jasindo) bersamaan dengan pengisian formulir pendaftaran.

- 2) Indikator keberhasilan yang kedua adalah sistem pembayaran premi asuransi. Sistem pembayaran premi asuransi yang tepat adalah dengan melakukan transfer secara keseluruhan kepada rekening perusahaan asuransi tanpa mencicil.
- 3) Indikator keberhasilan yang ketiga adalah konsistensi. Program AUTP dikatakan berhasil apabila kelompok tani yang mengikuti program asuransi konsisten untuk tetap mengikuti program tersebut setiap tahun dan setiap musim tanam dengan mendaftar kepada PT. Jasindo dan membayar swadaya premi.
- 4) Indikator keberhasilan yang keempat berkaitan dengan klaim pembayaran kepada kelompok tani. Keberhasilan Program AUTP dapat dinilai dari kesesuaian jumlah pembayaran atas klaim yang diajukan karena gagal panen dan pembayaran tersebut dilakukan sesuai dengan tingkat kerusakannya. Selain itu adanya kesesuaian waktu pembayaran ganti rugi atas klaim tersebut, yaitu paling lambat 14 hari kerja sejak adanya Berita Acara Hasil Pemeriksaan Kerusakan.

## **5. Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Keberhasilan Program AUTP**

### **a. Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Keberhasilan Program AUTP**

#### **Pada Petani**

##### 1) Pendidikan Petani

Pendidikan menurut Rumini (1995) adalah sebagai perubahan tingkah laku yang terjadi melalui pengalaman dan latihan (belajar) meliputi tiga ranah,

yakni ranah kognitif, afektif, dan psikomotor. Semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka akan semakin mudah seseorang menerapkan suatu hal baru.

## 2) Umur Petani

Umur petani sangat berhubungan dengan pola pikir dan kemampuan fisiknya. Petani yang berumur produktif cenderung lebih mudah dan lebih cepat menerima suatu teknologi baru atau program baru yang berkaitan dengan kegiatan usahatannya. (Widyastuti *et al*, 2016).

## 3) Luas Lahan

Menurut Widyawati (2013) luas lahan merupakan ukuran tingkat kesejahteraan rumah tangga. Semakin luas lahan pertanian yang digarap, maka akan semakin tinggi curahan waktu kerjanya. Hal ini dikarenakan petani akan cenderung menambah waktu kerjanya apabila luas lahan yang digarap semakin luas.

Luas lahan yang diasuransikan oleh petani digunakan sebagai ukuran besaran premi yang dibayarkan dan digunakan sebagai ukuran oleh pihak penanggung dalam melakukan pembayaran atas klaim yang diajukan. Semakin besar luas lahan yang diasuransikan dan mengalami gagal panen maka klaim yang diterima oleh petani juga semakin besar. (PT. Jasindo, 2017).

## 4) Pendapatan Petani

Salah satu indikator utama untuk mengukur kemampuan masyarakat adalah dengan mengetahui tingkat pendapatan masyarakat. Pendapatan menunjukkan seluruh uang atau hasil material lainnya yang dicapai dari penggunaan kekayaan atau jasa yang diterima oleh seseorang atau rumah

tangga selama jangka waktu tertentu pada suatu kegiatan ekonomi (Winardi, 1998).

#### 5) Pekerjaan Sampingan

Menurut Novia dalam Arista (2016) dalam realitanya, curahan kerja perempuan yang bekerja sebagai buruh tani antara 6-8 jam perhari. Selain bekerja sebagai buruh tani, umumnya mereka juga mempunyai pekerjaan sampingan contohnya seperti membuat kerupuk, berdagang, pembantu rumah tangga dan lain-lain, sehingga dapat dikatakan bahwa peran ganda perempuan pedesaan di dalam keluarga dan masyarakat sangat besar. Kepemilikan kerja sampingan ini biasanya dimiliki jika kebutuhan belum bisa terpenuhi dari satu pekerjaan saja, sehingga wanita tani harus mencari pekerjaan sampingan selain menjadi petani untuk memenuhi kebutuhan anggota keluarga begitu juga dengan bapak tani bisa menjadikan usaha tani sebagai kerja sampingan ataupun pekerjaan tetap.

### **b. Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Keberhasilan Program AUTP Pada Kelompok Tani**

#### 1) Keaktifan Kelompok

Keaktifan kelompok adalah suatu metode atau proses yang bertujuan meningkatkan nilai kerjasama kelompok. Sebagai metode dan proses, keaktifan kelompok berusaha menumbuhkan dan membangun kelompok, yang semula terdiri dari kumpulan individu yang belum saling mengenal satu sama lain menjadi satu kesatuan kelompok dengan satu tujuan, satu norma dan satu cara pencapaiannya disepakati bersama. (Munir, 2001)

#### 2) Luas Lahan Kelompok Tani



Luas lahan kelompok tani adalah sekumpulan luas lahan petani individu yang digabungkan menjadi satu dan dilakukan kegiatan usahatani. Semakin besar luas lahan yang dimiliki kelompok tani maka akan semakin mudah menerapkan teknologi dan program baru yang disampaikan oleh penyuluh pertanian dalam memperbaiki usahatannya. (Prihtanti, 2014).

Luas lahan kelompok tani yang diasuransikan digunakan sebagai ukuran besaran premi yang harus dibayarkan oleh kelompok tani kepada PT. Jasindo. Luasan lahan kelompok tani juga digunakan oleh pihak penanggung dalam pembayaran atas klaim yang diajukan. Besaran klaim yang dibayarkan disesuaikan dengan luas lahan yang gagal panen. Semakin besar lahan yang diasuransikan mengalami gagal panen, maka klaim yang dibayarkan kepada kelompok tani juga semakin besar. (PT. Jasindo, 2017).

### 3) Kas Kelompok Tani

Menurut Suharli (2006) mendefinisikan kas yang fungsinya untuk membayar pengeluaran yang jumlahnya relatif kecil dalam frekuensi yang relatif sering. Aktivitas yang melibatkan kas adalah pembentukan kas kecil, pembayaran menggunakan kas kecil dan pengisian kas kecil.

### 4) Jumlah Anggota Kelompok

Jumlah anggota kelompok tani dapat berhubungan suatu kebijaksanaan pemerintah dalam membuat program. Semakin banyak anggota kelompok tani yang bergabung maka semakin banyak petani yang dapat mengikuti program pemerintah salah satunya program AUTP. Hal ini dikarenakan segala program pemerintah yang menasar petani harus melalui kelompok tani. (Sirnawati *et al*, 2015).

Faktor yang berpengaruh secara signifikan terhadap keputusan petani untuk mengikuti Program Asuransi Usaha Tani Padi adalah penerimaan, pengalaman usahatani, jumlah tanggungan keluarga, luas lahan, dan kemampuan petani membayar premi. Sedangkan variabel yang tidak berpengaruh signifikan adalah pekerjaan sampingan (Hardiana *et al*, 2015) .

Program AUTP sudah dilaksanakan sesuai dengan prosedur pedoman umum asuransi usaha tani padi yang ada beberapa tahapan yaitu persiapan, pelaksanaan, dan monitoring. Namun ada juga faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi program. Faktor pendukung yaitu mudahnya akses informasi seputaran program AUTP, persyaratan mudah bagi petani, bantuan subsidi dana yang ringan bagi petani, dan birokrasi yang tidak berbelit. Faktor penghambat dalam implementasi adalah mengenai pola pikir masyarakat, sehingga untuk menanamkan pada masyarakat tentang pentingnya program AUTP bagi mereka membutuhkan waktu yang lama dan sulit (Amaliya, 2018).

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan program Jaminan Kesehatan Nasional yaitu sumberdaya, stuktur birokrasi, komunikasi, disposisi, dukungan kelompok sasaran, derajat perubahan yang diinginkan, dan respon objek kebijakan. (Khariza, 2015).

Luas lahan, modal, biaya tenaga, biaya pupuk, biaya bibit, biaya pestisida dan penyuluhan berhubungan pendapatan petani. (Suprpto, 2010).

Respon petani padi terhadap program AUTP di Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang relatif cukup tinggi dan faktor-faktor yang berhubungan petani padi respon terhadap program AUTP adalah pendidikan formal,

pendidikan non formal, pendapatan, manfaat, waktu dan premi, sedangkan umur dan luas lahan merupakan faktor yang tidak berpengaruh (Siswadi & Syakir, 2016).

Secara umum konsep asuransi pertanian sesuai amanat UUP3 belum dapat dipraktikkan secara langsung pada gapoktan. Menimbang kondisi daripada aktivitas pertanian yang cenderung tenteram dengan luas lahan yang sedikit dan tidak mendukung untuk memberikan hasil tani yang tidak menentu dan besar. Akan tetapi masih perlu untuk dilakukan musyawarah akan kebutuhan terhadap asuransi pertanian pada Gapoktan Argorejo mengingat ada beberapa kejadian yang mengakibatkan kegagalan panen dan adanya kerugian yang ditimbulkan pada beberapa kelompok tani. Selain itu, usaha-usaha yang dicapai dalam upayanya memberikan jaminan perlindungan usaha tani oleh Gapoktan Argorejo adalah dengan pembuatan rumah burung hantu sebagai upaya untuk menghindari hama-hama tanaman yang terdapat dalam lahan pertanian (Septia & Anugrah, 2014).

Adanya asuransi pertanian pada tanaman pangan adalah salah satu penanggulangan risiko gagal panen yang produktif. Skema asuransi pertanian ini telah mengarah pada penggunaan input bernilai tinggi seperti benih dan pupuk kimia. Faktor-faktor yang berhubungan petani dalam mengikuti asuransi pertanian adalah akses pinjaman, pendidikan, pendapatan di luar pertanian, dan letak geografis lahan di mana petani berada (Varadan & Kumar, 2012).

Keputusan petani bagi untuk bergabung dengan koperasi dan asuransi pertanian memiliki korelasi positif, hal ini dikarenakan pengetahuan petani yang baik karena memiliki pendidikan yang tinggi pula. Kepercayaan petani

terhadap pemerintah juga berhubungan keputusan petani dalam menyikapi risiko gagal panen. Petani yang memiliki pemahaman dan pendidikan yang tinggi juga menjadi instrumen pemerintah dalam menyadarkan petani lainnya terhadap pentingnya asuransi pertanian (Yan-Yuan *et al*, 2019).

Pelaksanaan AUTP di Kota Padang baru efektif berjalan selama 2 tahun, realisasi lahan sawah yang diasuransikan masih dibawah target yang ditentukan. Pelaksanaan AUTP masih dalam bentuk pendekatan program, keikutsertaan petani cenderung dipaksakan. Pengetahuan petani tentang asuransi dan AUTP sudah cukup baik, namun kesadaran petani untuk ikut AUTP masih rendah, sekitar 20% petani yang ikut AUTP. Faktor yang berhubungan kesadaran petani untuk ikut AUTP adalah posisi petani dalam organisasi petani. Sedangkan kerusakan yang dialami petani tidak berhubungan kesadaran petani untuk ikut program AUTP (Azriani *et al*, 2018).

Penerapan asuransi usaha tani tanaman kopi arabika berbasis indeks harga internasional memerlukan kelengkapan dokumen administrasi dan tata laksana yang sah dan disetujui oleh penanggung dan pihak bertanggung. Secara khusus asuransi usaha tani tanaman kopi arabika ditetapkan dengan masa kontrak satu musim panen (1 tahun), sistem asuransi mengasuransikan indeks harga internasional, petani yang menjadi calon peserta harus menerapkan GAP (Good Agriculture Practices) atau telah dibina oleh Dinas Perkebunan Provinsi Bali, pihak dalam rantai pasok kopi arabika Kintamani juga dapat ikut dalam asuransi ini (Suarja *et al*, 2017).

## **B. Kerangka Pemikiran**

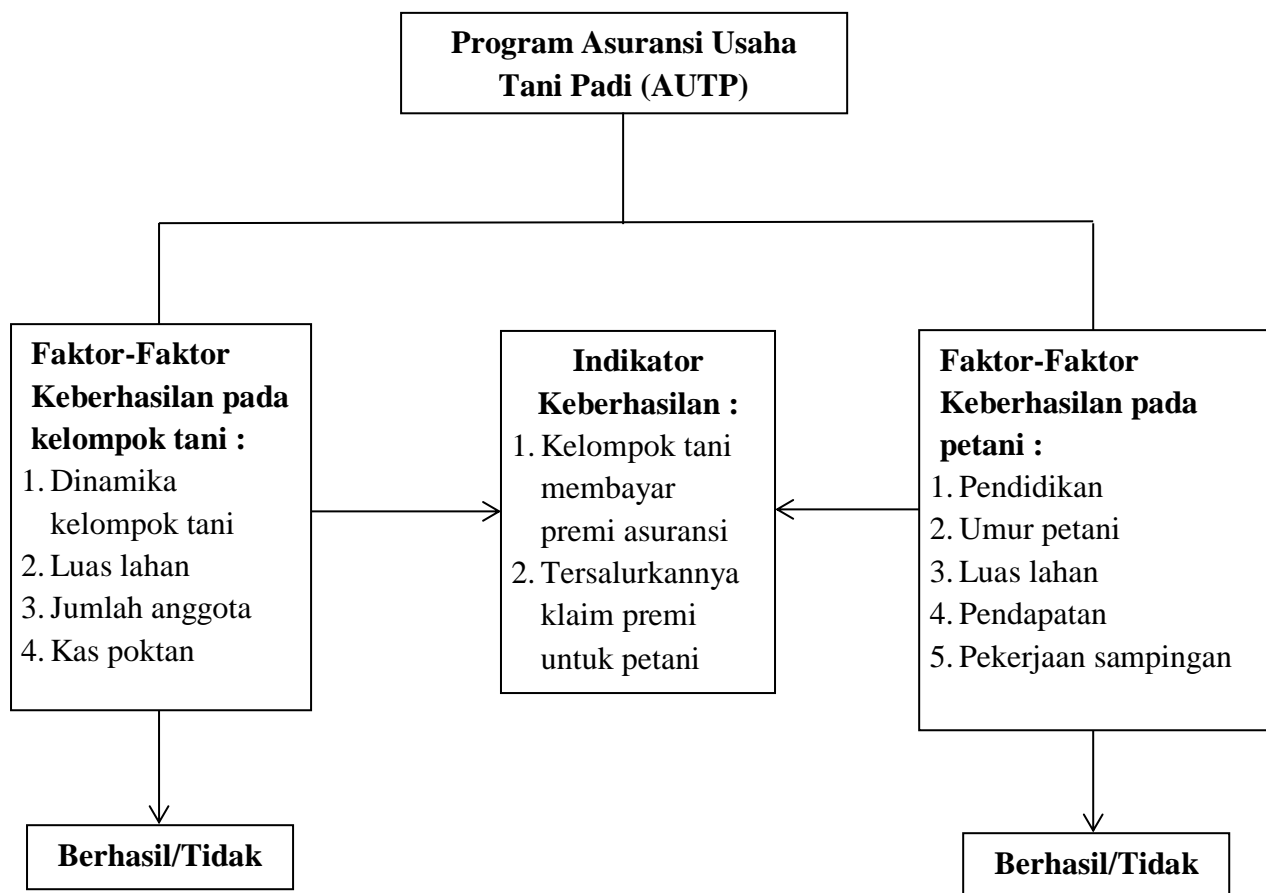
Risiko usahatani sangat rentan terjadi terutama di bidang pangan dan lebih spesifiknya komoditi padi, beberapa faktor dominan yang menyebabkan petani padi gagal panen dikarenakan banjir, kekeringan, dan serangan OPT. Hal ini dapat membuat petani rugi besar dan beralih pada komoditi lain jika tidak segera dilakukan tindakan untuk melindungi petani, maka stabilitas pangan nasional akan terancam dan tingkat kesejahteraan petani juga akan mengalami penurunan. Sesuai Undang-Undang No 19 Tahun 2013 tentang pemberdayaan petani, maka Kementerian Pertanian Republik Indonesia mengeluarkan kebijaksanaan program Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP). Program ini adalah bentuk perlindungan terhadap petani yang mengalami gagal panen dikarenakan risiko cuaca dan serangan OPT.

Program AUTP memiliki beberapa tahapan dalam pelaksanaan, yaitu tahap persiapan, tahap pelaksanaan, dan tahap monitoring/evaluasi. AUTP diawali dengan tahap sosialisasi, sosialisasi dilakukan secara bertahap hingga sampai kepada petani. Tahap selanjutnya adalah tahap pelaksanaan yang dimulai dengan pendaftaran peserta AUTP, survei kriteria lokasi, pembayaran premi asuransi, penerbitan polis asuransi, risiko yang dijamin, dan pembayaran klaim asuransi. Setelah mengetahui implementasi Program AUTP di Kabupaten Kebumen, maka dapat dilihat relevansi program AUTP dengan pedoman pelaksanaan dari Kementerian Pertanian apakah sudah berjalan sesuai prosedur. Selanjutnya akan dilihat bagaimana tingkat keberhasilan Program AUTP di Kabupaten Kebumen.

Keberhasilan Program AUTP akan dilihat pada tingkat petani dan tingkat kelompok tani. Indikator keberhasilan pada tingkat petani yaitu ketepatan waktu

pembayaran premi kepada kelompok tani, sistem pembayaran premi asuransi, konsistensi petani peserta AUTP, ketepatan waktu pembayaran klaim kepada petani, dan ketepatan jumlah pembayaran klaim kepada petani. Sedangkan indikator keberhasilan Program AUTP pada tingkat kelompok tani yaitu ketepatan waktu pembayaran premi kepada PT. Jasindo, sistem pembayaran premi asuransi, konsistensi kelompok tani, ketepatan waktu pembayaran klaim kepada kelompok tani, dan ketepatan jumlah pembayaran klaim kepada kelompok tani.

Tingkat keberhasilan Program AUTP pada petani maupun kelompok tani dipengaruhi oleh adanya faktor-faktor yang berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan program tersebut. Faktor yang berhubungan dengan keberhasilan Program AUTP pada tingkat petani adalah karakteristik petani peserta AUTP yang meliputi tingkat pendidikan, umur, luas lahan, pendapatan, pekerjaan sampingan dan pengalaman berusahatani, sedangkan faktor yang berhubungan dengan keberhasilan program pada tingkat kelompok tani antara lain tingkat pendidikan ketua kelompok tani, umur ketua kelompok tani, luas lahan kelompok tani, jumlah anggota kelompok tani, dan kas kelompok tani. Alur penelitian ini dapat dilihat pada bagan di bawah ini:



Gambar 1. Kerangka Pemikiran