

**REKONSTRUKSI PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN
PETANI BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh :

RIDUAN MANIK

NIM : PDIH 031017576

DISERTASI

Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum

Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Dipertahankan pada tanggal September 2019

Di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG

2019

**REKONSTRUKSI PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN
PETANI BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh :

RIDUAN MANIK

NIM : PDIH 031017576

DISERTASI

Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum

Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Dipertahankan pada tanggal September 2019

Di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG

2019

PENGESAHAN

**REKONSTRUKSI PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN
PETANI BERBASIS NILAI Keadilan**

Oleh :

RIDUAN MANIK

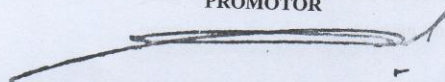
N.I.M. : PDIH 031017576

DISERTASI

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian
Guna memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum ini
Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal
Seperti tertera di bawah ini

Semarang, Agustus 2019

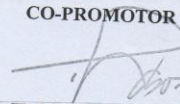
PROMOTOR



Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E.Akt., M.Hum.

NIDN:

CO-PROMOTOR



Dr. H. Djauhari, S.H., M.Hum.

NIDN:

Mengetahui

**Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH),
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.

NIDN: 06-2105-7002

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan, bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor dan Co-Promotor dan masukan Tim Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah di tulis atau di publikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, September 2019
buat pernyataan,



RIDUAN MANIK
NIM : PDIH 031017576

KATA PENGANTAR

Bismillahirromanirrahim

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Salam sejahtera bagi kita semua.

Puji dan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, yang telah melimpahkan rahmat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi dengan judul: **REKONSTRUKSI PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI BERBASIS NILAI KEADILAN**, yang merupakan salah satu syarat guna memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Disertasi ini berusaha mengungkap hukum yang seharusnya (*das solen*) mengenai perlindungan dan pemberdayaan petani yang berbasis nilai keadilan terhadap jaminan hasil pertanian sawah yang gagal panen akibat alam, khususnya petani sawah yang ada di Kabupaten Simalungun. Pelaksanaan perlindungan serta pemberdayaan pada prakteknya (*das sein*) terhadap petani sawah di Kabupaten Simalungun saat ini melalui program pemerintah yaitu Asuransi Pertanian, khususnya Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) masih belum berjalan sesuai dengan harapan, yang mana masih kurangnya pemahaman masyarakat tani tentang program asuransi ini, dikarenakan beberapa aspek, sehingga Penulis merasa tertantang untuk mengetahui alasan masyarakat tani tersebut belum ikut serta dalam program asuransi pertanian, serta meneliti dan mengevaluasi kelemahan dari program asuransi tersebut yang mengacu terhadap Undang-

undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan peraturan-peraturan lainnya yang terkait perlindungan dan pemberdayaan pertanian tersebut, sehingga ditemukan hasil berupa rekonstruksi kebijakan terhadap undang-undang maupun peraturan-peraturan tersebut, guna meningkatkan hasil pertanian di Indonesia khususnya di Kabupaten Simalungun, sehingga kedaulatan pangan menjadi terealisasi.

Penelitian dalam Disertasi ini juga masih butuh penyempurnaan, sehingga Penulis sangat mengharapkan sumbangsih baik berupa kritik dan saran serta buah piker dari pihak pembimbing, pembaca, mahasiswa dan pihak manapun juga demi sempurnanya penelitian ini.

Dalam kesempatan ini, Penulis juga menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Bapak Ir. H. Prabowo Setiyawan, MT., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
2. Bapak Drs. Bedjo Santoso, MT. Ph.D., selaku Wakil Rektor I Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Ibu Dra. Hj. Eni Widayati, M.Si., selaku Wakil Rektor II Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Bapak M. Qomaruddin, ST., M.Sc., Ph.D., selaku Wakil Rektor III Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
5. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, SH., SE. Akt., M.Hum., selaku Promotor Disertasi Penulis dan selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

6. Ibu Dr. Hj. Widayati, SH., MH., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
7. Bapak Arpangi, SH., MH., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
8. Ibu Dr. Hj. Anis Masdhurohatun, SH., M.Hum., selaku Ketua Prodi Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
9. Ibu Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsi, SH., M.Hum., selaku Sekretaris Prodi Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
10. Bapak Dr. H. Djauhari, SH. M.Hum., selaku Co-Promotor Disertasi Penulis;
11. Segenap Bapak dan Ibu Dosen, serta Pegawai Tata Usaha pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
12. Segenap keluarga besar Universitas Simalungun, tempat Penulis bernaung, baik itu Organ Yayasan, Rektor, Wakil Rektor, Lembaga Penelitian dan Lembaga Pengabdian Masyarakat, Seluruh Dekan Fakultas di lingkungan Universitas Simalungun khususnya Fakultas Hukum, Ketua Bagian Perdata dan Pidana serta Direktur Sekolah Pascasarjana dan Ketua Program Ilmu Hukum;
13. Kepada Pemerintah Kabupaten Simalungun, khususnya kepada Bupati, Wakil Bupati, Kepala Dinas Pertanian, Badan Pusat Statistik Kabupaten Simalungun, serta seluruh instansi terkait yang membidangi dalam penelitian ini;

14. Seluruh Keluarga Besar Penulis, terutama kepada isteri dan anak-anak yang telah memberikan support semenjak Penulis mulai kuliah sampai pada saat penulisan penelitian ini;
15. Rekan-rekan pada Fakultas Hukum, khususnya rekan-rekan di program doktor ilmu hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang saya kasihi;
16. Seluruh masyarakat Kabupaten Simalungun, khususnya masyarakat tani yang telah meluangkan waktunya kepada Penulis dalam pemenuhan penulisan penelitian ini berupa buah pikiran, dari bentuk respondensi dan lain sebagainya;
17. Kepada seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah membantu Penulis dalam penelitian ini

Penulis hanya dapat memohon kepada Tuhan, semoga seluruh pihak diberikan berkat yang berlimpah. Semoga juga ilmu yang telah diperoleh Penulis kelak dapat diabdikan kepada masyarakat, bangsa, dan negara, serta membawa kemuliaan bagi nama Tuhan. Demikianlah disampaikan, kiranya Tuhan selalu memberkati kita semua.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Semarang, September 2019

Penulis

RIDUAN MANIK
N.I.M. : PDIH 031017576

GLASSARY

1. Perlindungan hukum adalah suatu sistem yang dibuat manusia untuk membatasi tingkah laku manusia agar tingkah laku manusia dapat terkontrol, hukum adalah aspek terpenting dalam pelaksanaan atas rangkaian kekuasaan kelembagaan, Hukum mempunyai tugas untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat.
2. Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam, berbagi pengontrolan atas, dan mempengaruhi terhadap, kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya
3. Petani adalah seseorang yang bergerak di bidang pertanian, utamanya dengan cara melakukan pengelolaan tanah dengan tujuan untuk menumbuhkan dan memelihara tanaman (*seperti padi, bunga, buah dan lain lain*), dengan harapan untuk memperoleh hasil dari tanaman tersebut untuk digunakan sendiri ataupun menjualnya kepada orang lain.
4. Kesejahteraan Hidup adalah sejahtera menunjuk kekeadaan yang baik, kondisi manusia yang mana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat dan damai. Dalam ekonomi sejahtera dihubungkan dengan keuntungan benda. Sejahtera memiliki arti khusus resmi atau teknikal (lihat ekonomi kesejahteraan), seperti dalam istilah fungsi kesejahteraan sosial.
5. Nilai adalah sifat atau kualitas dari suatu yang bermanfaat bagi kehidupan manusia, baik lahir maupun batin, sehingga nilai dijadikan landasan atau motivasi dalam bersikap dan bertingkah laku dalam masyarakat.
6. Nilai Keadilan adalah tindakan yang terletak diantara memberikan terlalu banyak dan sedikit yang dapat diartikan memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan apa yang menjadi haknya.

RINGKASAN DISERTASI

PENDAHULUAN

Beberapa masalah yang nyata dihadapi pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan beras adalah pertumbuhan penduduk, alihfungsi lahan persawahan oleh petani, kemarau berkepanjangan yang tak terduga, yang juga mengakibatkan terganggunya suplai air ke sawah, belum lagi serangan hama seperti tikus dan wereng. Dari permasalahan diatas, yang paling sering terjadi adalah kemarau berkepanjangan dan serangan hama. Hal ini sangat kontras mempengaruhi kuantitas dan kesejahteraan petani, dimana petani acapkali terjatuh utang dalam hal modal dan pengelolaan lahan pertanian. Padahal pemerintah telah memberikan peranannya berupa penyuluhan dan pendampingan. Pemerintah juga memberikan bantuan berupa alat-alat pertanian yang mendukung kinerja petani, bahkan pemberian pupuk bersubsidi. Walaupun begitu, banyak kejadian dimana terjadi gagal panen yang dihadapi petani. Sehingga dirasa wujud bantuan dan tanggung jawab pemerintah itu seolah sia-sia, karena kegagalan panen itu lebih dominan dikarenakan faktor alam.

Program asuransi pertanian diatur melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 40/Permentan/SR.230/7/2015 tentang Fasilitas Asuransi Pertanian dimana peraturan tersebut membahas hal teknis program tersebut. Pemerintah telah menjelaskan bahwa program tersebut akan memberikan penggantian sebesar Rp.6.000.000 (enam juta rupiah) per hektar dengan premi sebesar Rp.180.000 (seratus delapan puluh ribu rupiah) dimana pemerintah akan memberikan subsidi

sebesar 80% (delapan puluh persen) sehingga para peserta hanya perlu membayar sebesar Rp.36.000,00 (tiga puluh enam ribu rupiah). Jika dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan petani, maka angka tersebut kurang mencukupi. Ongkos usaha tanaman tahun 2014 untuk padi sawah adalah sebesar Rp.12.700.000 (dua belas juta tujuh ratus ribu rupiah) sedangkan untuk padi ladang adalah sebesar Rp.7.800.000 (tujuh juta delapan ratus ribu rupiah). Padahal petani juga bukan hanya perlu modal untuk bisa kembali bercocok tanam, tetapi juga membutuhkan dana untuk memenuhi kebutuhan hidup dirinya sendiri serta rumah tangganya sampai masa panen berikutnya.

PEMBAHASAN

PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI SAAT INI

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengamanatkan Negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila kelima Pancasila dan pembukaan UUD 1945, secara jelas dinyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi dasar salah satu filosofi pembangunan bangsa, sehingga setiap warga Negara Indonesia berhak dan wajib sesuai dengan kemampuannya ikut serta dalam pengembangan usaha untuk meningkatkan kesejahteraan, khususnya di bidang pertanian.¹

Dalam upayanya menyelenggarakan pembangunan Pertanian, Petani tentunya memiliki peran sentral dan memberikan kontribusi yang besar. Pelaku utama pembangunan Pertanian adalah para Petani, yang pada umumnya berusaha dengan skala kecil, yaitu rata-rata luas Usaha Tani kurang dari 0,5 hektare, dan bahkan sebagian dari Petani tidak memiliki sendiri lahan Usaha Tani atau disebut sebagai Petani Penggarap, bahkan juga sebagai buruh tani. Petani pada umumnya mempunyai posisi yang lemah dalam memperoleh sarana produksi, pembiayaan

¹ Paragraf 1 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433).

Usaha Tani, dan akses pasar.² Selain itu Petani dihadapkan pada kecenderungan terjadinya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada Petani.³ Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk melindungi Petani dari hal-hal tersebut diatas.

Dalam upaya tersebut peraturan perundang-undangan yang menjadi payung hukum selama ini dirasa belum cukup untuk melindungi Petani dalam berbagai risiko atas Usaha Tani. Oleh karenanya, Presiden Republik Indonesia kala itu, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 6 Agustus 2013 dengan diundangkan pada tanggal yang sama, menerbitkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013. Undang-undang tersebut diantaranya mengatur tentang 2 (dua) hal pokok yang sekiranya perlu dicapai oleh Pemerintah untuk memberdayakan dan melindungi Usaha Tani. Perlindungan dan Pemberdayaan Petani meliputi perencanaan Perlindungan Petani, Pemberdayaan Petani, pembiayaan dan pendanaan, pengawasan, dan peran serta masyarakat serta ketentuan sanksi pidana bagi orang yang melakukan kejahatan terhadap Usaha Tani,⁴ yang diselenggarakan berdasarkan asas kedaulatan, kemandirian, kebermanfaatn,

² Paragraf 2 Penjelasan Umum Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433).

³ Pertimbangan huruf c Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433)

⁴ Bab III – Bab X Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433).

kebersamaan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi berkeadilan, dan berkelanjutan.⁵

Penerapan program asuransi pertanian terdapat beberapa tahap yang dilakukan oleh kementerian pertanian melalui Dinas Pertanian kabupaten/kota dengan tahapan pelaksanaan program dan sesuai dengan pedoman pelaksanaan program yang telah diatur dalam pedoman pelaksanaan program asuransi pertanian untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Walaupun masih terdapat beberapa kekurangan yang harus diatasi untuk mencapai kesejahteraan petani. Adapun tahapan yang dilakukan oleh Dinas Pertanian Kabupaten/Kota adalah:

1. Tahap Persiapan

Sebelum dilakukan pelaksanaan program asuransi pertanian terlebih dahulu dilakukan sosialisasi untuk memperkenalkan kepada petani terkait program asuransi pertanian. Sosialisasi dilakukan oleh Dinas pertanian, PT. Jasindo, Mantri Tani, dan kelompok tani. Sosialisasi dilakukan tidak cukup hanya satu kali, akan tetapi setiap musim tanam padi selalu diadakan sosialisasi. Tujuan dari sosialisasi dalam program asuransi pertanian adalah mengenalkan pada masyarakat mengenai program asuransi pertanian agar masyarakat khususnya petani tertarik untuk mengikuti program asuransi pertanian.

2. Tahap Pelaksanaan

Penerapan segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terealisasinya tujuan dari kebijakan

⁵ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433).

tersebut. Didalam tahap pelaksanaan yang pertama adalah kelompok tani mengkoordinir anggotanya yang ingin mendaftar sebagai peserta asuransi pertanian dengan mengumpulkan syarat yaitu menyerahkan berapa luas lahan yang akan didaftarkan, membayar premi sesuai dengan luas lahan yang didaftarkan dan menyerahkan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP). Setelah itu kelompok tani menyetorkan uang yang dibayarkan petani ke bank melalui rekening kelompok tani. Kemudian persyaratan yang terkumpul dan bukti pembayaran diserahkan kepada PT. Jasindo dengan didampingi oleh Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL). Untuk mengisi formulir pendaftaran. Setelah pendaftaran selesai dan diproses perusahaan asuransi memberikan bukti pembayaran atau kwitansi dan polis asuransi sebagai bukti telah menjadi peserta asuransi pertanian, tahap pelaksanaan selanjutnya apabila terjadi kerusakan pihak kelompok tani atau PPL melapor kepada Dinas Pertanian lalu Dinas melapor kepada PT. Jasindo, kemudian dilakukan verifikasi apabila kerusakan mencapai 75% maka dapat dilakukan pengajuan klaim. Pengajuan klaim dapat dilakukan dengan menunjukkan polis asuransi, bukti foto kerusakan sawah, dan mengisi formulir pendaftaran pengajuan klaim. Klaim yang dibayarkan sesuai kerusakan lahan yang diukur berdasarkan luas petak alami dikalikan dengan uang klaim Rp.6.000.000,-/Ha. Setelah pengajuan klaim dilakukan tahap pembayaran klaim yang dilakukan dengan cara menransfer ke rekening kelompok tani dan pihak Dinas Pertanian (Kasi Penyuluh dan Pembiayaan) akan menginformasikan pada kelompok tani bahwa dana

sudah dicairkan, kemudian ketua kelompok tani akan membagikan dananya kepada petani yang ikut asuransi.

3. Tahap monitoring, evaluasi dan pelaporan

Tahap monitoring, yaitu mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai. Monitoring dilakukan dengan cara menggali untuk mendapatkan informasi secara reguler berdasarkan indikator tertentu, dengan maksud untuk mengetahui apakah kegiatan yang sedang berlangsung sesuai dengan perencanaan dengan prosedur yang telah disepakati. Apabila monitoring dilakukan dengan baik akan bermanfaat dalam memastikan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan pedoman dan perencanaan program. Evaluasi bertujuan untuk mengumpulkan informasi yang merealisasi atau mengimplementasikan dari suatu kebijakan, berlangsung dalam proses yang berkesinambungan, dan terjadi dalam suatu organisasi yang melibatkan sekelompok orang guna pengambilan keputusan. Selanjutnya hasil evaluasi program digunakan sebagai dasar untuk melaksanakan kegiatan tindak lanjut atau untuk melakukan pengambilan keputusan berikutnya. Manfaat dari evaluasi program dapat berupa penghentian program, merevisi program, melanjutkan program, dan menyebarluaskan program.

Pada tahap pelaporan untuk menentukan apakah prestasi kerja itu memenuhi standar yang telah ditentukan. Dalam program asuransi

pertanian yang dilaporkan, monitoring dan evaluasi mengenai jumlah peserta yang terdaftar di asuransi pertanian, pengajuan klaim dan pembayaran klaim apabila terjadi kerusakan, luas lahan yang terdaftar dalam asuransi pertanian dan luas lahan yang didaftarkan dalam pengajuan klaim.

Asuransi pertanian sebagai lembaga pengalih risiko akan memberi kewenangan kepada petani dalam melakukan produksi dan pemasaran hasil, kelancaran aktivitas-aktivitas tersebut sangat berpengaruh pada pendapatan petani. Penjualan hasil produksi akan menghasilkan sejumlah penerimaan yang telah dikurangi biaya usaha tani maka akan diperoleh pendapatan yang digunakan untuk biaya hidup petani dan keluarganya. kemampuan petani dalam memenuhi kebutuhan keluarganya dapat dijadikan indikator kesejahteraan petani. Ada banyak faktor yang mempengaruhi biaya usaha tani dan pendapatan petani. Menurut Suratiyah secara garis besar membagi kedalam dua faktor yaitu:

1. Faktor Internal:

- a. Umur petani;
- b. Pendidikan, pengetahuan, pengalaman, dan keterampilan;
- c. Jumlah tenaga kerja dalam keluarga;
- d. Luas lahan; dan
- e. Modal.

2. Faktor Eksternal:

- a. *Input*: ketersediaan dan harga; dan

b. *Output*: permintaan dan harga.⁶

Dalam mencapai kesejahteraan, maka tidak lepas dari faktor-faktor yang terlibat. Faktor-faktor ini menjadi pendukung peningkatan usaha dalam jenis sumber ataupun sarana. Dalam upaya peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat dapat dilakukan hal sebagai berikut:

1. Modal yang merupakan faktor `sangat esensial bagi fakir miskin dalam proses peningkatan mutu kehidupan
2. Keterampilan merupakan produksi yang sangat strategis dalam meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan fakir miskin
3. Teknologi merupakan sesuatu yang dapat dimanfaatkan sebagai usaha dalam meningkatkan kesejahteraan. Karena teknologi, juga dapat terbentuk metode baru dalam berproduksi
4. Lahan usaha merupakan faktor yang sangat dibutuhkan bagi peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat.⁷

Jadi faktor penentu keberlangsungan usaha tani adalah modal. Modal berhubungan dengan peran petani dalam mengelola usahatani. Penggunaan faktor produksi pertanian tergantung dari modal yang ada. Penggunaan faktor produksi yang tidak sesuai dengan ketentuan dapat menyebabkan produktivitas dan pendapatan yang rendah.

Oleh karena itu, ketersediaan modal menjadi syarat mutlak dalam suatu usaha tani. Asuransi merupakan salah satu skim pendanaan yang ditawarkan untuk membagi risiko kegagalan panen dengan menjamin pendapatan petani dan

⁶ Suratiyah. 2009. *Ilmu Usaha Tani*, Depok: Penebar Swadaya. Hal. 104.

⁷ Usman Yatim. 1992. *Zakat dan Pajak*, Jakarta: PT Bina Rena Pariera. Hal. 243.

ketersediaan produk. Asuransi pertanian diharapkan dapat menjadi persediaan modal, sehingga kegiatan usaha tani pada musim selanjutnya dapat berjalan.

Petani sebagai profesi yang umumnya dilakukan oleh masyarakat kelas menengah kebawah, terutama di negara berkembang dianggap tidak begitu menjanjikan karena menghasilkan pendapatan yang tidak pasti. Ketidakpastian pendapatan selain disebabkan oleh ketidakpastian produksi, disebabkan juga oleh fluktuasi harga komoditas di pasar. Menteri pertanian mengatakan, petani sebagai komponen atau masyarakat yang memberikan sumbangsih besar dalam ketahanan pangan sudah seharusnya jika kehidupan, khususnya kesejahteraan mereka mendapatkan perhatian. Perlindungan terhadap petani diperlukan terutama ketika petani sedang ditimpa kesulitan, sehingga petani dapat melangsungkan usahatannya.

Pendapatan usaha tani padi adalah pendapatan yang diperoleh petani langsung dari usaha tani tersebut dalam bentuk rupiah. Karena musim tanam dan panen pertahun hanya dua kali, maka penghasilan juga diterima selama dua kali pertahun. Pendapatan ini merupakan pendapatan bersih petani yang diterima dari hasil penjualan hasil produksi dikurangi produksi selama dua kali dalam setahun. Belum jika terjadi gagal panen, maka petani akan sangat rugi.

Upaya pemerintah dalam mewujudkan usaha perlindungan petani tersebut adalah dengan melahirkan undang-undang, sebagaimana tercantum pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang telah ditindak lanjuti dengan penerbitan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2015 tentang Fasilitas

Asuransi Pertanian.⁸ Undang-Undang tersebut diharapkan dapat menjadi payung hukum kegiatan pengalihan risiko pertanian seperti jaminan asuransi guna meningkatkan kesejahteraan petani. Upaya perlindungan tersebut juga diharapkan dapat memotivasi petani untuk meningkatkan efisiensi kerja, sehingga skala usahanya juga meningkat.

Akan tetapi bagi petani yang lahannya tidak atau jarang terjadi gagal panen mereka sudah merasa sejahtera, karena lahan yang mereka tanam bisa panen sesuai dengan apa yang mereka inginkan, tanpa harus ikut program asuransi. Kebanyakan petani yang ikut program asuransi yaitu petani yang lahannya endemis yang sering terjadi gagal panen.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Praptono Djunedji, penerapan Asuransi Pertanian di Indonesia perlu adanya dukungan penuh dari pemerintah untuk berbagai subsidi untuk berlangsungnya penerapan asuransi pertanian. Mengidentifikasi para pihak yang terlibat dan apa perannya masing-masing. Menyediakan database petani, data produksi pertanian, dan pemetaan risiko bencana dan gagal panen. Menyusun dokumen perencanaan, termasuk roadmap yang reliable dan valid tentang pengembangan program asuransi pertanian. Menyusun tata kelola dan pedoman monitoring evaluasi atas implementasi program asuransi pertanian. Menyediakan dana subsidi premi, dukungan reasuransi dan dana sosialisasi program oleh pemerintah pusat secara prudent. Melakukan sosialisasi program asuransi pertanian secara meluas. Memberi penugasan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) asuransi untuk

⁸ Kementerian Pertanian Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2017 tentang Pedoman Bantuan Premi Asuransi Usahatani Padi, hal. 3

menyalurkan asuransi pertanian berdasarkan database petani diatas. Dengan adanya beberapa langkah di atas, diharapkan penerapan asuransi pertanian di Indonesia semakin berkembang dan meningkatkan penetrasi pasar asuransi pertanian.⁹

Beberapa faktor pendukung dalam program asuransi pertanian adalah adanya minat dari beberapa para petani untuk mengikuti program asuransi pertanian sehingga sangat mendukung dari adanya penerapan program asuransi. Walaupun hanya beberapa kelompok tani yang sudah terdaftar menjadi anggota asuransi, akan tetapi akan terus diupayakan melakukan sosialisasi guna untuk menambah minat dari para petani untuk mengikuti adanya program asuransi pertanian. Selanjutnya adalah adanya bantuan premi dari pemerintah yang dibayarkan oleh petani ketika menjadi peserta asuransi pertanian. Adapun premi swadaya yang dibayarkan oleh petani pada dasarnya sebesar Rp.180.000,- per hektar pada setiap musim tanam. Akan tetapi dikarenakan pemerintah memberi bantuan premi yang dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebesar Rp.144.000,- per hektar, maka petani hanya perlu membayar sebesar Rp.36.000,- per hektar pada setiap musim tanam. Klaim asuransi yang dapat diperoleh oleh petani apabila mengalami gagal panen sebesar Rp.6.000.000,- per hektar. Premi Asuransi adalah sejumlah uang yang dibayar sebagai biaya untuk mendapatkan perlindungan asuransi. Jika luas lahan yang diasuransikan kurang atau lebih dari 1 (satu) hektar, maka diterbitkan untuk satu musim tanam dengan jangka waktu pertanggung jawaban dimulai pada tanggal perkiraan

⁹ Praptono Djuned, "Analisis Asuransi Pertanian Di Indonesia: Konsep, Tantangan, dan Prospek", Jurnal Ilmiah Borneo Administrator, Vol. 12, No. 1 (2016).

tanam dan berakhir pada tanggal perkiraan panen.¹⁰ Selanjutnya adalah persyaratan yang mudah sehingga sangat memudahkan petani untuk mengikuti program asuransi. Hanya menyerahkan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan terdaftar menjadi anggota kelompok tani.

Akan tetapi ada beberapa faktor penghambat dalam program pelaksanaan asuransi pertanian yang antara lainnya adalah pola pikir petani yang sangat beragam, sehingga untuk menanamkan pada petani tentang pentingnya program asuransi pertanian bagi petani membutuhkan waktu yang lama dan sulit. Menurut mereka kebanyakan asuransi justru merugikan diri sendiri karena pihak asuransi akan mencairkan dana asuransinya bilamana terjadi sesuatu yang disyaratkan di awal perjanjian, dan apabila tidak terjadi masalah atau keadaan dimana bertanggung mengalami musibah, maka asuransi tidak dapat dicairkan. Begitu halnya dengan asuransi pertanian yang akan diasuransikan apabila hanya terjadi puso atau gagal panen di lahan pertanian padi yang diasuransikan saja.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Praptono Djunedji, tantangan penerapan program Asuransi Pertanian di Indonesia yang dihadapi oleh Pemerintah meliputi empat tantangan yaitu: yang pertama tantangan institusional yaitu yang pertama bagaimana memperkuat kerangka institusi, apakah BUMN asuransi akan memperoleh penugasan sebagai penyedia dan penyalur asuransi, bagaimana mendorong perusahaan asuransi swasta berperan dalam pengembangan asuransi pertanian, bagaimana mekanisme koordinasi pembagian porsi terkait bantuan pembayaran premi antara pemerintah pusat dan

¹⁰ Kementerian Pertanian Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2017 tentang Pedoman Bantuan Premi Asuransi Usahatani Padi, hal. 9

pemerintah daerah, yang kedua bagaimana memperkuat kerangka hukum secara memadai, misalnya jenis asuransi pertanian apa dan jenis tanaman apa yang diprioritaskan memperoleh bantuan premi, berapa lama pemberian bantuan subsidi premi, bagaimana sifat kepesertaan pada petani, yang ketiga perlukan pemerintah mengintegrasikan program asuransi pertanian dengan produk dan layanan lain yang diterima petani (subsidi pupuk, subsidi benih, dan bantuan sosial). Tantangan yang kedua yaitu tantangan keuangan meliputi bagaimana pemerintah pusat menyediakan berbagai dukungan finansial untuk mengembangkan asuransi pertanian. Tantangan yang ketiga yaitu tantangan teknis, yang dihadapi terkait dengan penilaian atas eksposur risiko pada sektor pertanian dan bagaimana mendesain model risikonya guna menentukan kerugian maksimum. Tantangan yang keempat yaitu tantangan yang bersifat operasional meliputi pengembangan prosedur operasional asuransi pertanian yang kompleks dan perlu adanya keahlian khusus. Berbagai tantangan sebagaimana diuraikan diatas, maka memerlukan penyelesaian dengan cepat dan cermat. Cepat dalam arti agar amanat UU RI No. 19 Tahun 2013 Tentang Program Asuransi Pertanian bisa segera terlaksana dalam rangka untuk melindungi pendapatan petani. Cermat dalam arti bahwa setiap tantangan diatas juga penting untuk diklasifikasikan dari sisi dimensi waktu penyelesaiannya (jangka pendek, menengah dan panjang) sehingga pelaksanaan program asuransi pertanian ini dapat terus berkelanjutan.¹¹

Bahwa kenyataannya sampai saat ini pun, para petani tidak banyak mengikuti program asuransi pertanian, dengan beberapa alasan yaitu: petani tidak

¹¹ Praptono Djuned, "Analisis Asuransi Pertanian Di Indonesia: Konsep, Tantangan, dan Prospek", Jurnal Ilmiah Borneo Administrator, Vol. 12, No. 1 (2016)

pernah mendengar bahkan tidak mengetahui adanya asuransi pertanian tersebut, petani enggan mengikuti asuransi pertanian dikarenakan biaya premi yang masih membebankan petani, serta yang paling utama adalah biaya pertanggungan (ganti kerugian) yang disebutkan sebesar Rp.6.000.000,- (enam juta rupiah) per hektar, itupun dapat diklaim bila punah 75% ke atas. Jika dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan petani, maka angka tersebut kurang mencukupi. Ongkos usaha tanaman tahun 2014 untuk padi sawah adalah sebesar Rp.12.700.000,- (dua belas juta tujuh ratus ribu rupiah) sedangkan untuk padi ladang adalah sebesar Rp.7.800.000,- (tujuh juta delapan ratus ribu rupiah). Padahal petani juga bukan hanya perlu modal untuk bisa kembali bercocok tanam, tetapi juga membutuhkan dana untuk memenuhi kebutuhan hidup dirinya sendiri serta rumah tangganya sampai masa panen berikutnya.

Angka tersebut tentu saja akan berbeda di setiap daerah dan kemungkinan besar relatif lebih mahal di luar Jawa yang notabene memiliki infrastruktur yang kurang memadai, harga input yang tinggi dan pasokannya terbatas. Angka ganti rugi yang rendah akan mengurangi minat para petani untuk berpartisipasi dalam program ini, kendati biaya premi yang rendah karena disubsidi oleh pemerintah.

A. Kelemahan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Dalam Praktek Dilihat Dari Aspek Substansi Hukum, Struktur Hukum dan Kultur Hukum

1. Identitas Lahan

Pemilikan maupun penguasaan lahan merupakan faktor penting bagi penduduk di pedesaan yang kehidupannya masih tergantung pada sektor pertanian. Pemilikan lahan tidak hanya penting untuk pertanian, tetapi juga bagi penentuan berbagai kebutuhan lain dalam kehidupan bermasyarakat. Sehingga lahan tidak hanya berfungsi sebagai aset produktif, akan tetapi dapat juga berfungsi sebagai komoditas yang dapat diperjual-belikan. Hal yang demikian menjadikan lahan sebagai asset sekaligus komoditas yang setiap saat dapat berpindah tangan maupun berpindah status penguasanya.

Dalam penelitian ini, terhadap UU RI No. 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani ditemukan bahwa undang-undang tersebut tidak menjawab persoalan mengenai ketimpangan agraria (pemilikan dan penguasaan tanah) sebagai konsideran, menjadikan hak sewa sebagai mekanisme penyediaan tanah bagi petani, dan tidak memasukan agenda redistribusi tanah sebagai bagian dari agenda pemberdayaan petani, serta cakupan objek yang disediakan untuk petani sangat terbatas (tanah bebas dan tanah bekas terlantar) yang menyebabkan kemiskinan.

Dalam sidang uji materil di Mahkamah Konstitusi itu Usep Setiawan (Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria) menyoroti kepalsuan UU RI No. 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang antara lain:¹²

a. Seputar Pertanahan/Agraria

Menyoal Hak sewa tanah yang diatur dalam Pasal 59 UU RI No. 19 Tahun 2013, yaitu: *“Kemudahan bagi Petani untuk memperoleh lahan Pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (3) huruf a diberikan dalam bentuk hak sewa, izin perusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan.”* mengandung 4 masalah mendasar:

- 1) Tidak sejalan dengan semangat dan isi Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960;
- 2) Menyimpang dari konsepsi HMN yang menempatkan petani sebagai penyewa (bukan pemilik) dan negara (menyewakan sebagai pemilik);
- 3) Mendorong feodalisme di lapangan agrarian; dan
- 4) Memicu spekulasi dan komersialisasi atas penguasaan dan pengelolaan tanah.

b. Konsolidasi Lahan

Pasal 55-65 UU No. 19 Tahun 2013 yang mengatur “Konsolidasi dan Jaminan Luasan Lahan Petani”, tapi petani tak

¹² <https://www.kpa.or.id/news/blog/dewan-pakar-kpa-bongkar-kepalsuan-uu-perlindungan-dan-pemberdayaan-petani/>, diakses pada tanggal 12 Januari 2019, pukul 17.05 Wib.

diberi peluang untuk punya “hak milik” atas tanah. Kedaulatan pengelolaan tanah pun sirna. Petani hanya diberi “hak sewa” dan izin tertentu atas tanah negara bebas atau tanah terlantar. Petani tak punya hak milik kolektif dan sulit mengelola tanah mandiri.

Ketentuan mengenai konsolidasi lahan ini tidak akan efektif sepanjang tidak ada koreksi atas ketimpangan pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui redistribusi sebagai inti dari landreform (reforma agraria). Ketentuan mengenai jaminan luasan lahan bagi petani tidak bermakna karena “alas hak” yang diberikan adalah hak sewa yang tidak menjadikan petani bermartabat (sebagai pemilik tanah).

c. Pembatasan Objek Lahan

UU No. 19 Tahun 2013 juga mengatur mengenai izin tertentu yang diberikan atas tanah negara bebas atau tanah terlantar. Ketentuan ini menyempitkan obyek/tanah yang bisa diakses oleh petani untuk kesejahteraan hidupnya, dan tidak berimplikasi pada perbaikan struktur agraria yang timpang sebagai sumber ketidakadilan selama ini. Karenanya, obyek/tanah yang potensial dan secara yuridis dimungkinkan, misalnya:

- 1) Tanah kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi; dan
- 2) Tanah dari sumber lainnya, seperti :
 - a) Tanah negara bekas hak barat;
 - b) Tanah negara berasal dari tanah timbul;

- c) Tanah negara bekas swapraja;
- d) Tanah negara berasal bekas pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi;
- e) Tanah negara berasal dari pelepasan kawasan hutan;
- f) Tanah negara berasal dari tukar menukar atau perbuatan hukum keperdataan lainnya dalam rangka Reforma Agraria;

Tanah yang diserahkan oleh pemegang haknya kepada negara untuk Reforma Agraria) menjadi tidak terfasilitasi secara legal oleh UU ini.

2. Penetapan Biaya Premi

Sumber pembiayaan premi asuransi oleh petani dapat diperoleh dari salah satu atau kombinasi dari sumber sebagai berikut :

- a. Pemerintah (APBN atau APBD);
- b. Kemitraan (BUMN dan Perusahaan Swasta);
- c. Perbankan, jika petani mendapatkan pembiayaan dari perbankan atau lembaga keuangan lainnya; dan
- d. Swadaya (oleh petani sendiri).

Ketentuan pembayaran premi pada asuransi pertanian yaitu penanggung berkewajiban membayar ganti kerugian dari hasil usahatani yang gagal panen yang disebabkan oleh kejadian luar biasa sesuai yang

tertuang dalam polis asuransi. Di mana petani membayar premi sebanyak 20% yaitu Rp.36.000,-/Ha.

Premi asuransi adalah sejumlah uang yang dibayar sebagai biaya untuk mendapatkan perlindungan asuransi. Total premi asuransi sebesar Rp.180.000,-/Ha/Musim Tanam. Besaran bantuan premi dari pemerintah Rp.144.000,-/Ha dan sisanya swadaya petani Rp.36.000,-/Ha. Jika luas lahan yang diasuransikan kurang atau lebih dari 1 (satu) ha, maka besarnya premi (dan ganti rugi) dihitung secara proporsional. Misalkan, apabila petani mengasuransikan lahannya seluas 0,5 hektar maka premi yang dibayar sebanyak Rp.18.000,- dan apabila lahannya seluas 0,25 hektar maka premi yang dibayar Rp.9.000,- /Ha.

Melihat beberapa kasus di Indonesia, yang mana para petani khususnya usaha tani padi, banyak yang belum mengikuti program asuransi pertanian. Hal ini disebabkan oleh salah satunya masalah Premi yang diakui masyarakat petani masih cukup mahal, walupun Pemerintah telah memberikan subsidi sebesar 80% dari Premi Rp.180.000,-/hektar. Petani hanya perlu membayar sebesar Rp.36.000,- secara swadaya.

Ketua Umum Asosiasi Asuransi Umum Indonesia Yasril Y. Rasyid¹³ mengatakan, para petani masih enggan membeli produk asuransi pertanian meskipun punya segudang manfaat terutama sebagai ganti rugi

¹³ https://www.liputan6.com/bisnis/read/2437904/premi-terlalu-mahal-asuransi-pertanian-kurang-diminati-petani?utm_expid=.9Z4i5ypGQeGiS7w9arwTvQ.0&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F, diakses pada 25 Januari 2019, pukul 10.15 WIB.

ketika gagal panen. "Petaninya masih susah. Padahal sudah diberikan subsidi premi sebesar 80% dari pemerintah dari Rp.180.000,-/hektar."

Kebanyakan petani masih enggan ikut serta dalam program asuransi pertanian ini. "Bayar 20% buat mereka masih kemahalan, keberatan. Apalagi plafon penjaminannya Rp.6.000.000,- dinilai masih kurang. Itu paling cuma biaya bibit atau pupuk. Tapi setidaknya uang ganti rugi ini bisa membantu mereka menanam kembali sawah yang rusak akibat banjir.¹⁴ Alasan para petani yang tetap keberatan dengan masalah premi adalah bahwa premi asuransi tersebut akan menambah biaya produksi petani, meskipun sudah disubsidi oleh pemerintah sebesar 80%. Alasan ini banyak dilontarkan khususnya para petani sawah yang menyewa lahan untuk usaha tani padi.

Bila dilihat dari kondisi sosial ekonomi petani padi, kondisi tempat tinggal pemilik petani, petani penggarap dan buruh tani ada perbedaan yang sangat jauh berbeda dari segi bangunan dan kondisi rumah yang dimiliki. Dimana kondisi tempat tinggal pemilik tanah itu lebih baik dan mewah dibanding dengan tempat tinggal petani penggarap dan buruh tani. Kondisi tempat tinggal pemilik tanah sesuai dengan penghasilan dari kerja sehari-hari mereka ada yang berprofesi sebagai guru, dosen juga ibu rumah tangga yang anak-anaknya berpenghasilan tetap perbulannya. Sedangkan kondisi tempat tinggal petani penggarap dan burh tani masing-masing mengandalkan pendapatan dari hasil sawah setiap panen dan kerja

¹⁴ *Ibid.*

sampingan yang tidak tetap. Petani penggarap dan buruh tani yang tempat tinggalnya sudah permanen dan mempunyai kendaraan itu karena sudah puluhan tahun menabung sedikit demi sedikit dan dibantu dengan hasil kerja dari anaknya yang sudah berpenghasilan.

Secara umum kebutuhan konsumsi rumah tangga berupa kebutuhan pangan dan non pangan, dimana kebutuhan keduanya berbeda. Pada kondisi pendapatan yang terbatas lebih dahulu mementingkan kebutuhan konsumsi pangan, sehingga dapat dilihat pada kelompok masyarakat dengan pendapatan rendah sebagian besar pendapatan digunakan untuk memenuhi kebutuhan pangan. Namun demikian seiring pergeseran peningkatan pendapatan, proporsi pola pengeluaran untuk pangan akan menurun dan meningkatnya pengeluaran untuk kebutuhan nonpangan, salah satu indikator tingkat kesejahteraan petani padi sawah adalah luas lahan yang diusahakan petani, apabila luaslahan yang dimiliki oleh petani lebih kecil dari luas lahan standar maka petani masih belum bisa memenuhi kebutuhannya.

Penghasilan petani sawah demi kesejahteraan keluarganya serta untuk memenuhi kebutuhan sandang, pangan dan papan, ialah pendapatan yang dihasilkan petani sawah dalam setiap kali panen, dan pekerjaan lainnya yang dikerjakan saat bukan musim menanam dan musim panen tiba. Usaha sampingan yang dilakukan para istri dan anak petani sawah juga bisa menunjang kebutuhan ekonomi keluarganya.

Penghasilan yang didapatkan pemilik dan petani penggarap juga buruh tani setiap kali panen sangat beragam dan bergantung pada hasil panen yang menghasilkan kualitas dan pendapatan padi yang memuaskan. Dan itu tidak semua bisa menghasilkan keuntungan lebih. Maka dari itu para petani penggarap mempunyai pekerjaan sampingan diluar mengerjakan sawah, dan pekerjaan mereka beragam tetapi tidak begitu meghasilkan banyak pendapatan. Mereka mengerjakan pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan mereka dan membutuhkan pendapatan lebih untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari juga biaya sekolah dari anak-anak mereka yang sekolah, juga untuk biaya membangun rumah yang masih seadanya.

Sehingga alasan para petani sawah yang kurang meminati asuransi pertanian khususnya asuransi usaha tani padi yang di programkan pemerintah, bahwa alasan keberatan mahalnya jumlah premi yang di bayarkan oleh para petani dapat masuk akal, maka pembayaran premi untuk asuransi pertanian tersebut akan menambah biaya produksi para petani.

3. Pengawasan

Bahwa dalam UU RI No. 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, pada Bab VII mengenai Pengawasan, yaitu pada Pasal 92 yang menyebutkan:

- (1) Untuk menjamin tercapainya tujuan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, dilakukan pengawasan terhadap kinerja perencanaan dan pelaksanaan.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pemantauan, pelaporan, dan evaluasi.
- (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (4) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat melibatkan masyarakat dalam pemantauan dan pelaporan dengan memberdayakan potensi yang ada.

Berdasarkan Pasal tersebut, penulis dapat menyimpulkan bahwa fungsi pengawasan yang dimaksud dalam undang-undang ini sangat berperan penting dalam program asuransi pertanian terhadap kinerja perencanaan dan pelaksanaan, yang meliputi pemantauan, pelaporan dan evaluasi. Sehingga dalam Pengawasan ini, pemerintah seharusnya mengatur lebih jelas lagi mengenai pengawasan yang dimaksud dalam Pasal 92 tersebut.

Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92, Pasal 93 dan Pasal 94, menurut penulis adalah sebagai penilai terhadap kegagalan maupun keberhasilan seorang petani yang mengikuti program asuransi pertanian, agar asuransi pertanian sebagai jaminan bagi hasil pertanian

yang gagal panen bagi petani benar-benar terukur dan sesuai yang diharapkan.

4. Penetapan Biaya Pertanggungan (Ganti Kerugian)

Sebagaimana telah disebut oleh penulis, penetapan besaran biaya pertanggungan (ganti kerugian) terhadap klaim asuransi pertanian bagi petani yang gagal panen adalah sebesar Rp.6.000.000,-/hektar, dengan puso kerusakan yang bisa di klaim adalah 75% ke atas sangatlah tidak relevan dan tidak menunjukkan bahwa UU RI No. 19 Tahun 2013 sebagai perlindungan hukum bagi petani. Dan nilai pertanggungan tersebut jauh dari perkataan adil bagi petani. Hal ini disebabkan bahwa bila dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan petani, maka angka tersebut kurang mencukupi. Ongkos usaha tanaman untuk padi sawah adalah sebesar Rp.12.700.000,- (dua belas juta tujuh ratus ribu rupiah) sedangkan untuk padi ladang adalah sebesar Rp.7.800.000,- (tujuh juta delapan ratus ribu rupiah). Padahal petani juga bukan hanya perlu modal untuk bisa kembali bercocok tanam, tetapi juga membutuhkan dana untuk memenuhi kebutuhan hidup dirinya sendiri serta rumah tangganya sampai masa panen berikutnya.

Angka tersebut tentu saja akan berbeda di setiap daerah dan kemungkinan besar relatif lebih mahal di luar Jawa yang notabene memiliki infrastruktur yang kurang memadai, harga input yang tinggi dan pasokannya terbatas. Angka ganti rugi yang rendah akan mengurangi

minat para petani untuk berpartisipasi dalam program ini, kendati biaya premi yang rendah karena disubsidi oleh pemerintah.

B. Rekonstruksi Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Asuransi pertanian saat ini mulai diterapkan di berbagai negara, tidak hanya di negara maju seperti Amerika, Prancis, Jepang tetapi juga di beberapa negara berkembang seperti di Taiwan, asuransi pertanian berkembang dengan baik, sementara itu di India, Bangladesh, dan Filipina perkembangannya masih lambat.¹⁵ Meksiko saat ini juga menerapkan asuransi pertanian. Sistem asuransi pertanian di Prancis telah dikembangkan lebih dari empat puluh tahun yang lalu di bawah pengawasan negara.¹⁶ Asuransi pertanian di Prancis telah jauh telah berkembang sejak reformasi 2004. Dibandingkan dengan yang dari Eropa Barat, di Prancis lebih dari 60% dari area pertanian diasuransikan. Lain halnya di Jerman lebih dari 80% area pertanian yang diasuransikan.¹⁷

Asuransi pertanian di Amerika Latin relatif berkembang dibandingkan dengan daerah lain seperti Afrika dan banyak negara Asia. Asuransi pertanian di Amerika Latin telah tumbuh dalam beberapa tahun terakhir, namun asuransi pertanian tidak didistribusikan secara merata antarnegara di Amerika Latin. Pasokan produk asuransi pertanian di wilayah ini relatif berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam hal jumlah perusahaan yang menawarkan asuransi.¹⁸

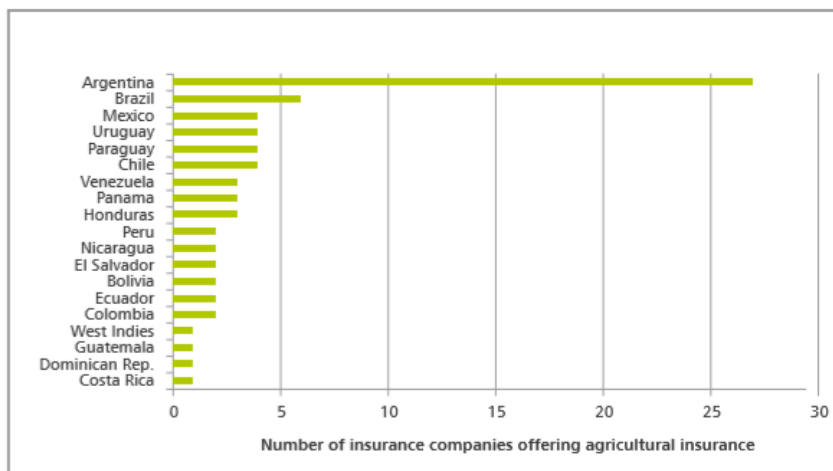
¹⁵ Departemen Keuangan, *Saatnya Mewujudkan Asuransi Pertanian*, Jakarta, 2010.

¹⁶ Nicola Mary Shadbolt, *et al.*, 2010, Risk- an Opportunity or Threat for Entrepreneurial Farmer in Global Food Market. *Internasional Food and Agribusnisse Management Riview. Vol. 13, Issue 4.*

¹⁷ Narcis Edward Mitu, 2007, Agricultural Insurance in Romania: Present and Future Aspect. *MPRA. University of Craiova, Faculty of Economics and Business Administration.*

¹⁸ World Bank, *Agricultural Insurance in Latin America, Developing The Market*, Report No. 61963-LAC, 2010.

Gambar berikut menjelaskan asuransi pertanian telah berkembang dan diterapkan pada berbagai negara di Amerika Latin. Jumlah perusahaan asuransi yang menawarkan produk asuransi pertanian bervariasi dari satu negara dengan negara lainnya. Pada wilayah Amerika Latin asuransi pertanian antarnegara belum tumbuh secara merata, hal tersebut dapat dilihat dari jumlah perusahaan yang menawarkan asuransi pertanian antarnegara. Argentina adalah negara di wilayah Amerika Latin yang menawarkan asuransi pertanian paling besar dari pada negara-negara di Amerika Latin lainnya seperti Uruguay, Panama, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, dan lain sebagainya.



Gambar 1. Perusahaan asuransi yang menawarkan asuransi pertanian di Amerika Latin

Sumber: World Bank. 2010. Agricultural Insurance in Latin America, Developing The Market. Report no. 61963-LAC.

Di Amerika Serikat subsidi premi 2003 misalnya, sebesar 38-67% dari total premi yang harus dibayar petani. Kemudian untuk biaya administrasi dan total premi asuransi pertanian yang disubsidi pemerintah Amerika Serikat

mencapai 70-75%. Salah satu bentuk jenis asuransi pertanian yang kini tengah dikembangkan yaitu *weather-index insurance* (asuransi indeks cuaca-AIC) yang dikembangkan oleh *International Finance Corporation* (IFC). Asuransi jenis ini sudah diterapkan di beberapa negara seperti Thailand, India, Meksiko, Kenya, dan Malawi.¹⁹ Pada negara berkembang masih kurang terwakili dalam cakupan asuransi meskipun sektor pertanian di negara berkembang relatif besar dibandingkan dengan manufaktur dan jasa.²⁰

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka agar pelaksanaan asuransi pertanian di Indonesia terwujud sebagaimana dimaksud dalam UU RI No. 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang berbasis nilai keadilan, maka terhadap UU RI No. 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani tersebut haruslah direkonstruksi, demi keadilan dan kesejahteraan petani. Adapun poin penting yang harus direkonstruksi adalah:

1. Identitas Lahan

Sebagaimana telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya bahwa UU RI No. 19 Tahun 2013 tidak menjawab persoalan mengenai ketimpangan agraria (pemilikan dan penguasaan tanah) sebagai konsideran, menjadikan hak sewa sebagai mekanisme penyediaan tanah bagi petani, dan tidak memasukan agenda redistribusi tanah sebagai bagian dari agenda pemberdayaan petani, serta cakupan objek yang disediakan

¹⁹ Departemen Keuangan, 2010, *op.cit.*

²⁰ National Rural Advisory Council (NRAC), 2012. *Feasibility of Agricultural Insurance Product in Australia for Weather Related Production Risk.*

untuk petani sangat terbatas (tanah bebas dan tanah bekas terlantar) yang menyebabkan kemiskinan.

Menurut Peneliti, bahwa ketersediaan lahan itu harus mempedomani Rencana Tata Ruang Wilayah. Sementara faktanya lahan pertanian sudah banyak beralih fungsi menjadi perumahan, industry dan lain sebagainya. Dan selanjutnya pemberian subsidi premi asuransi pertanian, diberikan kepada:

- a. Petani pemilik penggarap, yakni petani yang memiliki lahan usaha sendiri serta lahannya tersebut diusahakan atau digarap sendiri dan status lahannya disebut lahan milik.
- b. Petani penyewa yaitu petani yang menggarap tanah orang lain atau petani lain dengan status sewa.
- c. Petani penyakap (penggarap) yaitu petani yang menggarap tanah milik petani lain dengan sistem bagi hasil.

Hal ini mengingat dengan kondisi ekonomi yang berkekurangan, serta didukung dengan modal produksi pertanian yang besar (pupuk, pengairan, tenaga kerja, dll) juga didukung dengan tidak adanya sistem pasar yang pasti yang mengakibatkan harga hasil panen terus mengalami fluktuasi, maka petani gurem seharusnya mendapat porsi yang lebih untuk mendapatkan bantuan pembiayaan.

2. Penetapan Biaya Premi

Berbicara masalah premi asuransi usaha tani padi bagi para petani padi, sudah sepatutnya tidak dibebankan kembali premi asuransi walaupun bersifat swadaya. Akan tetapi pemerintah memberikan subsidi penuh terhadap premi asuransi tersebut, sebagai tanggungjawab terhadap kelangsungan ekonomi dan ketahanan pangan di Indonesia. Ketahanan pangan erat hubungannya terhadap produksi pertanian, yang mana penyebab Negara masih sulit untuk mewujudkan ketahanan pangan itu adalah akibat dari merosotnya jumlah lahan pertanian, akibat para petani yang memiliki lahan pertanian lebih memilih mengkonversi lahan pertaniannya menjadi lahan produksi dan lahan yang bukan pertanian lainnya. Hal ini disebabkan bahwa profesi petani yang dipandang sebelah mata oleh masyarakat dan Negara. Kenapa tidak? Bahwa profesi petani khususnya petani sawah bila dilihat dari sosial ekonominya tidaklah sejahtera. Ketidaksejahteraan itu disebabkan biaya produksi padi sejak mulai penyiapan media tanam sampai panen adalah biaya yang besar, sementara ketika masa panen tiba, harga pasar terhadap padi kering bisa merosot, yang luput dari tanggung jawab pemerintah.

Permasalahan para petani sawah tersebut kompleks bila mana petani mengalami gagal panen akibat diluar kuasa petani atau akibat alam, misalnya bencana alam, serangan hama dan kekeringan. Petani yang telah mengeluarkan biaya produksi yang mahal, berakhir tidak mendapatkan apa-apa dari usaha mereka akibat gagal panen tersebut. Sementara biaya

kehidupan rumahtangga petani tidak hanya biaya produksi pertanian, akan tetapi layaknya kehidupan rumahtangga lain, yang harus memikirkan kebutuhan primer dan sekunder, biaya pendidikan anak, biaya kesehatan dan biaya lainnya.

Oleh sebab itu petani lebih memilih meninggalkan profesi bertani sawah dengan jalan mengalihkan lahan miliknya untuk lahan produksi lainnya yang bukan pertanian, yang hal itu menurut petani jauh lebih dianggap bermanfaat bagi kebutuhan rumahtangga petani. Petani yang tetap menjalankan profesinya sebagai petani adalah petani lahan kecil (petani gurem), yang mana produksi padi yang dilakukan oleh petani tersebut seutuhnya untuk kebutuhan pangan rumahtangga pribadi (konsumsi pribadi). Petani gurem tersebut tetap memproduksi padi meskipun mereka mengetahui kemungkinan besar akibat bila mereka gagal panen.

Dari permasalahan tersebut, pemerintah yang selama ini mengembor-gemborkan kedaulatan pangan berbasis nasional, dianggap isapan jempol semata, walaupun sejatinya pemerintah telah mencoba bertanggungjawab terhadap pertanian dengan membantu petani dalam hal subsidi bibit, pupuk dan kredit usaha melalui perbankan, dan saat ini pemerintah juga telah membantu petani melalui program asuransi pertanian khususnya asuransi usaha tani padi. Akan tetapi tanggungjawab pemerintah tersebut dianggap kurang berdampak lebih bagi kehidupan petani. Berbicara masalah subsidi bibit, yang mana bibit pemberian

pemerintah tersebut tidak disemua lahan di Indonesia ini cocok, sehingga kegagalan panen akibat ketidaksesuaian bibit pun terjadi, dan ketika hal itu terjadi, pemerintah lepas tanggungjawab, dengan cara menyalahkan pola/mekanisme petani dalam masa produksi.

Bila berbicara masalah subsidi pupuk, pun petani tidak sepenuhnya mencicipi subsidi tersebut, hal ini disebabkan karena sulitnya di dapat pupuk subsidi dari pemerintah. Dan bila jujur, banyak kasus yang terjadi di Indonesia terkait masalah pupuk subsidi, yang mana beberapa oknum terlibat dalam penjualan pupuk subsidi kepada perusahaan dengan hanya menukar karung pupuk dari label bersubsidi menjadi tidak ada label subsidi. Dan hal ini juga diakibatkan kurangnya monitoring dari pemerintah. Bila berbicara masalah subsidi Kredit usaha dari perbankan untuk petani, hal ini juga tidak terlalu berpengaruh positif terhadap petani, yang mana yang menjadi kendala para petani untuk melakukan kredit usaha di perbankan tersebut adalah masalah agunan. Kondisi lahan pertanian khususnya di desa-desa adalah lahan milik masyarakat yang diperoleh secara warisan, secara adat, maupun hak sewa (bagi hasil), sehingga terhadap identitas lahan secara tertulis tidak ada. Belum lagi akses menuju bank yang dihunjak pemerintah dalam hal Kredit Usaha Rakyat yang jauh dari pedesaan, sehingga manfaat KUR ini kurang diminati para petani khususnya petani sawah.

Program pemerintah yang menerbitkan asuransi pertanian khususnya usaha tani padi, yang preminya disubsidi oleh pemerintah

sebesar 80% yaitu sebesar Rp.144.000,- dari premi sebesar Rp.180.000,- per hektar per satu kali musim tanam, juga dianggap tidak sepenuh hati dalam membantu petani, karena 20% biaya premi tersebut tetap dibebankan kepada petani yaitu Rp.36.000,- secara swadaya. Hal itu dianggap bahwa petani tetap mengeluarkan biaya produksi terhadap premi tersebut. Yang memberatkan petani juga adalah masalah klaim terhadap asuransi pertanian itu, dimana klaim akan dibayarkan apabila kerusakan puso 75%, dengan ganti kerugian sebesar Rp.6.000.000,- per hektar. Mekanisme klaim tersebut dianggap bahwa pemerintah tidak berpihak kepada petani, karena untuk biaya produksi petani untuk satu hektar saja sudah lebih dari angka ganti kerugian tersebut, sehingga petani hanya mampu menikmati keuntungan dari sisa kerusakan 25% dari satu hektar yang tidak rusak. Sementara keuntungan tersebut tidak cukup untuk biaya petani kebutuhan rumahtangganya.

Oleh karena itu, demi terwujudnya kedaulatan pangan nasional dan program perlindungan dan pemberdayaan petani sesuai amanat undang-undang, sudah sepantasnya pemerintah memberikan perhatian penuh, terhadap petani khususnya dalam program asuransi pertanian ini, dengan tidak membebani petani terhadap premi asuransi, melainkan premi tersebut adalah tanggungjawab penuh oleh pemerintah, sehingga rasa keadilan dan kesejahteraan terhadap petani terwujud.

3. Pengawasan

Menyikapi Pasal 92, Pasal 93 dan Pasal 94 UU RI No. 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani mengenai Pengawasan yang berasal dari internal (pemerintah), maka konstruksi Pengawas menurut penulis adalah dari independen, yang kerjanya dapat menilai kegagalan dan keberhasilan daripada petani, karena apabila petani itu gagal karena kesalahannya menurut hukum asuransi hal ini membebaskan penanggung untuk memberikan ganti rugi. Selanjutnya petani akan mematuhi pola tanam yang dilakukan oleh pemerintah. Karena apabila pola tanam sudah diikuti oleh petani dan petani gagal maka ini tidak lagi merupakan kesalahan petani. Dengan demikian pola tanam menjadi tertib, keadilan menjadi terwujud baik dipihak petani, pihak pemerintah dan pihak asuransi.

4. Penetapan Biaya Pertanggung (Ganti Kerugian)

Sebagaimana telah diterangkan dalam pembahasan sebelumnya, yang menitik beratkan pada masalah penetapan premi dan ganti kerugian, yaitu dengan premi Rp.180.000,- per hektar per satu musim tanam, dengan kerusakan lahan pertanian puso 75% ke atas, pemerintah akan mengganti kerugian petani sebesar Rp.6.000.000,- per hektar per satu musim tanam.

Hal tersebut menurut peneliti tidaklah etis bahkan pemerintah membantu petani tidak dengan sepenuh hati. Karena bila dihitung dari

pendapatan petani dari hasil seluruh produksi untuk satu hektar adalah sebagai berikut:

“1 Hektar lahan sama dengan 25 Rante, dan 1 Rante sama dengan 25 Kaleng gabah kering, dan 1 Kaleng gabah kering sama dengan 11 Kilogram gabah kering, dan 1 Kilogram gabah kering senilai Rp.5.000,-,”

Berarti bila dihitung nilai pendapatan seorang petani dari 1 hektar per musim tanam adalah :

1 Kg gabah kering = Rp.5.000,-

Rp.5.000,- (gabah kering) X 11 Kg (1 Kaleng) = Rp.55.000,-

Rp.55.000,- X 25 Kaleng (1 Rante) = Rp.1.375.000,-

Rp.1.375.000,- X 25 Rante (1 Hektar) = Rp.34.375.000,-

Bahwa berdasarkan perhitungan di atas, maka pendapatan seorang petani sawah dalam 1 hektar per musim tanam, keuntungan yang didapat (belum biaya produksi) adalah sebesar Rp.34.375.000,- dan apabila petani mengalami gagal panen akibat bencana alam, kekeringan dan atau organisme pengganggu tumbuhan, yang dapat diklaim adalah kerusakan puso 75% ke atas = Rp.6.000.000,- Bila dihitung nilai tersebut tidaklah sebanding dengan kerugian mutlak dari petani yang gagal panen tersebut. Karena bila dihitung kerusakan lahan pertanian puso 75%, harusnya nilainya adalah:

$$\frac{75}{100} \times \text{Rp.34.375.000,-} = \text{Rp.25.781.250,-}$$

Dan sisa yang dapat dipanen adalah:

$$\frac{25}{100} \times \text{Rp.34.375.000,-} = \text{Rp.8.593.750,-}$$

Berdasarkan perhitungan di atas, maka penulis berpendapat bahwa yang perlu direkonstruksi adalah batas toleransi kerusakan yang tidak dapat ganti rugi, yaitu sebesar 1% - 10 %, bukan batas puso 75% ke atas untuk dapat ganti rugi.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Bahwa Undang-undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani saat ini, bila dilihat dari isinya tidak sesuai dengan namanya.
2. Apabila dilihat kelemahan-kelemahan Undang-undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang berlaku saat ini, masyarakat petani tidak akan pernah merasakan apa itu keadilan yang membawa kesejahteraan.
3. Agar Undang-undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani itu, sesuai dengan isinya dan namanya, serta rasa keadilan dapat terwujud dirasakan petani, rekonstruksi terhadap Undang-undang tersebut harus dilakukan: identitas lahan agar mengacu kepada rencana tata ruang dan wilayah, pembayaran premi dengan subsidi penuh dari pemerintah, pengawasan dari kegagalan dan keberhasilan petani haruslah lembaga yang independen, serta biaya pertanggungan sebagai ganti kerugian yang perlu diatur adalah batas toleransi kerusakan yang tidak dapat ganti rugi.

B. Saran

1. Pemerintah perlu mengadakan regulasi perubahan terhadap Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dengan membuat Peraturan Pemerintah dalam pengaturan Perlindungan dan Pemberdayaan petani khususnya dalam bidang identitas lahan agar mengacu kepada rencana tata ruang dan wilayah, pembayaran premi dengan subsidi penuh dari pemerintah,

pengawasan dari kegagalan dan keberhasilan petani haruslah lembaga yang independen, serta biaya pertanggungan sebagai ganti kerugian yang perlu diatur adalah batas toleransi kerusakan yang tidak dapat ganti rugi.

2. Perlu dilakukannya sosialisai tentang Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani kepada seluruh petani khususnya Petani usaha padi di Indonesia oleh pemerintah dalam hal ini instansi yang membidangi pertanian, sekaligus bekerja sama dengan pihak asuransi pelaksana yang telah dihunjuk oleh pemerintah.
3. Pemerintah pusat dan daerah mengalokasikan dana untuk memfasilitasi proses pengasuransian pertanian khususnya usaha tani padi, memberikan pendidikan pertanian, penyuluhan, pengawasan sampai kepada tahap panen, untuk menghindari serta menanggulangi petani gagal panen baik itu dikarenakan bencana alam, kekeringan, maupun organisme penghambat tumbuhan.

C. Implikasi Kajian Disertasi

Sesuai arah kebijakan dan strategi kedaulatan pangan pada buku Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, salah satu upaya pemerintah dalam mitigasi gangguan ketahanan pangan adalah mengantisipasi bencana alam dan dampak perubahan iklim, serta serangan organisme pengganggu tanaman (OPT) dan penyakit hewan. Untuk maksud tersebut ada dua kegiatan. *Pertama*, penyediaan dan penyaluran bantuan input produksi kepada

petani dan pembudidaya ikan yang terkena puso atau banjir. *Kedua*. pengembangan instrumen asuransi pertanian untuk petani dan nelayan yang diawali dengan *pilot project*. Di sini tampak bahwa asuransi pertanian merupakan satu mekanisme dan amanat yang wajib dijalankan.

Berkenaan dengan hal itu, Kementerian Pertanian telah menginisiasi pengembangan asuransi pertanian, termasuk di dalamnya memberikan bantuan premi kepada petani yang menjadi peserta. Dengan demikian, jika petani mengalami gagal panen akan memperoleh ganti rugi sebagai modal kerja untuk keberlangsungan usaha taninya. Program Asuransi Pertanian tersebut sesuai amanat Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (P3). Undang-undang tersebut ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No. 40 Tahun 2015 tentang Fasilitas Asuransi Pertanian. UU 19/2013 tentang P3 tersebut merupakan landasan hukum utama untuk merealisasikan asuransi pertanian di Indonesia. Pada hakekatnya, perlindungan dan pemberdayaan petani ini bertujuan untuk:

1. Mewujudkan kedaulatan dan kemandirian petani dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas dan kehidupan yang lebih baik.
2. Menyediakan prasarana dan sarana pertanian yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha tani.
3. Memberikan kepastian usaha tani.
4. Melindungi petani dari fluktuasi harga, praktik ekonomi biaya tinggi, dan gagal panen.

5. Meningkatkan kemampuan dan kapasitas petani, serta kelembagaan petani dalam menjalankan usaha tani yang produktif, maju, modern, dan berkelanjutan.
6. Menumbuhkembangkan kelembagaan pembiayaan pertanian yang melayani kepentingan usaha tani.

Perlindungan dan pemberdayaan petani ini berasaskan pada kedaulatan, kemandirian, kebermanfaatan, kebersamaan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi berkeadilan, serta berkelanjutan. Pada Pasal 7 Ayat 2 UU 19/2013 tentang P3 dirumuskan pengaturan bahwa strategi perlindungan petani melalui penyediaan prasarana dan sarana produksi pertanian, kepastian usaha, dan harga komoditas pertanian. Selain itu, penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi, ganti rugi gagal panen akibat kejadian luar biasa, sistem peringatan dini, penanganan dampak perubahan iklim, dan asuransi pertanian. Pengaturan lebih lanjut untuk asuransi pertanian terdapat pada bagian kedelapan yang terdiri dari Pasal 37, 38, dan 39. Pasal 37 menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban melindungi usaha tani yang dilakukan petani dalam bentuk asuransi pertanian.

Asuransi pertanian dilakukan untuk melindungi petani dari kerugian gagal panen akibat bencana alam, serangan organisme pengganggu tumbuhan, wabah penyakit hewan menular, dampak perubahan iklim, dan/atau jenis risiko-risiko lain diatur dengan peraturan menteri. Pengaturan asuransi untuk komoditas lingkup pertanian diatur Menteri Pertanian.

Pada Pasal 38 mengamanatkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk menugaskan badan usaha milik Negara dan/atau badan usaha milik daerah di bidang asuransi untuk melaksanakan asuransi pertanian. Lebih jauh dalam pasal 39 ditegaskan, pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi setiap petani menjadi peserta asuransi pertanian. Fasilitas dimaksud meliputi, kemudahan pendaftaran untuk menjadi peserta, kemudahan akses terhadap perusahaan asuransi, sosialisasi program asuransi terhadap petani dan perusahaan asuransi, dan/atau bantuan pembayaran premi.

Satu hal menarik adalah pengertian “petani” yang dilindungi. Dalam UU 19/2013 tentang P3 ini disebutkan hanya petani yang menggarap lahan maksimal seluas 2 ha dan pemilik lahan maksimal 2 ha, serta petani kebun, hortikultura, dan lain-lain yang skala usahanya ditetapkan menteri. Pada Pasal 1 disebutkan bahwa *“Petani adalah warga Negara Indonesia perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan usaha tani di bidang tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/ perlindungan petani diberikan kepada :*

1. Petani penggarap tanaman pangan yang tidak memiliki lahan usaha tani dan menggarap paling luas dua hektar.
2. Petani yang memiliki lahan dan melakukan usaha budi daya tanaman pangan pada lahan paling luas dua hektar.
3. Petani hortikultura, pekebun, atau peternak skala usaha kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya rekonstruksi pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani diharapkan asuransi pertanian dapat mengurangi beban pemerintah dalam bentuk bantuan ganti rugi gagal panen seperti diamanatkan dalam Pasal 33 undang-undang tersebut.

SUMMARY OF DISERTATION

PRELIMINARY

Some of the real problems faced by the government in meeting the needs of rice are population growth, conversion of rice fields by farmers, unexpected prolonged drought, which also results in disruption of water supply to the rice fields, not to mention pests such as rats and plant hopper. From the above problems, the most common is prolonged drought and pest attacks. This contrast greatly affects the quantity and welfare of farmers, where farmers often get into debt in terms of capital and management of agricultural land. Though the government has given its role in the form of counseling and assistance. The government also provides assistance in the form of agricultural tools that support the performance of farmers, even the provision of subsidized fertilizer. Even so, many incidents where crop failures occur by farmers. So it is felt that this form of government assistance and responsibility seems to be in vain, because harvest failure is more dominant due to natural factors.

The agricultural insurance program is regulated through Minister of Agriculture Regulation Number 40 / Permentan / SR.230 / 7/2015 concerning Agricultural Insurance Facilities where the regulation discusses the technical matters of the program. The government has explained that the program will provide a replacement of Rp.6,000,000 (six million rupiah) per hectare with a premium of Rp.180,000 (one hundred eighty thousand rupiah) where the government will provide a subsidy of 80% (eighty percent) so that the participants

only need to pay Rp.36,000.00 (thirty-six thousand rupiah). When compared with the costs incurred by farmers, the figure is insufficient. The cost of crop operations in 2014 for lowland rice was Rp.12,700,000 (twelve million seven hundred thousand rupiahs) while for field rice was Rp.7,800,000 (seven million eight hundred thousand rupiahs). Whereas farmers also not only need capital to be able to return to farming, but also need funds to meet the needs of their own lives and their households until the next harvest.

DISCUSSION

A. Current Farmer Protection and Empowerment

Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD 1945) mandate that the State has the responsibility to protect the entire Indonesian nation and promote public welfare, educate the nation's life and realize social justice for all Indonesian people. In the fifth precepts of the Pancasila and the opening of the 1945 Constitution, it is clearly stated that social justice for all Indonesian people is the basis of one of the philosophies of national development, so that every Indonesian citizen is entitled and obliged in accordance with his ability to participate in business development to improve welfare, especially in the field of agriculture.²¹

In their efforts to carry out agricultural development, farmers certainly have a central role and make a major contribution. The main actors in the development of Agriculture are Farmers, who generally try on a small scale, that is, the average area of Farming is less than 0.5 hectare, and even some of the Farmers do not own their own Farming Business land or are referred to as Cultivating Farmers, even as farm workers. Farmers in general have a weak position in obtaining production facilities, farm business financing, and market access.²² In addition Farmers are faced with trends in climate change, vulnerability to natural disasters and business risks, globalization and global

²¹ Paragraph 1 General Explanation of Law Number 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 131 of 2013, Supplement to the State Gazette of the Republic of Indonesia Number 5433).

²² Paragraph 2 General Explanation Number 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 131 of 2013, Supplement to the State Gazette of the Republic of Indonesia Number 5433).

economic turmoil, as well as a market system that does not favor Farmers.²³

Therefore, efforts are needed to protect farmers from the things mentioned above.

In this endeavor the laws and regulations that have become the legal umbrella have so far been deemed insufficient to protect Farmers from various risks to Farming Enterprises. Therefore, the President of the Republic of Indonesia at the time, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono on August 6, 2013, promulgated on the same date, issued Law Number 19 of 2013. The law includes regulating 2 (two) main points that should be achieved by the Government to empower and protect the business Farmer. Farmer Protection and Empowerment includes the planning of Farmer Protection, Farmer Empowerment, financing and funding, supervision, and community participation as well as criminal sanctions provisions for people who commit crimes against Farming Enterprises,²⁴ which are held based on the principles of sovereignty, independence, usefulness, togetherness, integrity, openness, efficient and sustainable.²⁵

The implementation of the agricultural insurance program there are several stages carried out by the ministry of agriculture through the district/city Agriculture Office with the program implementation stage and in accordance with the program implementation guidelines set out in the guidelines for implementing agricultural insurance programs to improve the welfare of farmers. Although there

²³ Consideration letter c of Act Number 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 131 of 2013, Supplement to the State Gazette of the Republic of Indonesia Number 5433)

²⁴ Chapter III - Chapter X of Law Number 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 131 of 2013, Supplement to the State Gazette of the Republic of Indonesia Number 5433).

²⁵ Article 2 of Law Number 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 131 of 2013, Supplement to the State Gazette of the Republic of Indonesia Number 5433).

are still some shortcomings that must be overcome to achieve the welfare of farmers. The stages carried out by the District/City Agriculture Office are:

1. Preparation Stage

Prior to the implementation of the agricultural insurance program, socialization was carried out to introduce farmers to the agricultural insurance program. The socialization was carried out by the Department of Agriculture, PT. Jasindo, Mantri Tani, and farmer groups. Socialization is not enough just once, but every planting season there is always a socialization program. The purpose of the socialization in the agricultural insurance program is to introduce to the public about the agricultural insurance program so that people, especially farmers, are interested in joining the agricultural insurance program.

2. Implementation Stage

Implementation of all decisions and regulations by carrying out activities to realize the objectives of the policy. In the first stage of implementation, the farmer group coordinates its members who want to register as participants of agricultural insurance by collecting conditions, namely submitting how much land to be registered, paying a premium in accordance with the area of land registered and submitting a photocopy of Identity Card (KTP). After that the farmer group deposits the money the farmer pays to the bank through the farmer group's account. Then the requirements collected and proof of payment are submitted to PT. Jasindo accompanied by Agricultural Extension Workers (PPL). To fill in the

registration form. After registration is completed and processed the insurance company provides proof of payment or receipts and insurance policies as proof that it has become an agricultural insurance peseta, the next stage of implementation if there is damage to the farmer group or PPL reports to the Department of Agriculture and then the Office reports to PT. Jasindo, then verification is done if the damage reaches 75%, then a claim can be submitted. Filing a claim can be done by showing an insurance policy, photographic evidence of damage to the fields, and filling out the registration form for submitting a claim. Claims paid according to land damage measured by natural plot area multiplied by claim money of Rp. 6,000,000 / ha. After submitting a claim, a payment is made by transferring the account of the farmer group and the Agriculture Office (Head of Extension and Financing) will inform the farmer group that the funds have been disbursed, then the head of the farmer group will distribute the funds to the farmers participating in insurance.

3. Stage of monitoring, evaluation and reporting

The monitoring phase, which is to carry out supervision to ensure the smooth implementation of the program. Therefore, if there are irregularities or violations, appropriate action can be taken. Monitoring is done by digging to obtain information on a regular basis based on certain indicators, with a view to knowing whether the ongoing activities are in accordance with the agreed procedures. If monitoring is done well it will be beneficial in ensuring the implementation of activities in accordance

with program guidelines and planning. Evaluation aims to gather information that realizes or implements a policy, takes place in a continuous process, and occurs in an organization that involves a group of people for decision making. Furthermore, the results of program evaluation are used as a basis for carrying out follow-up activities or for making subsequent decisions. The benefits of program evaluation can be in the form of terminating the program, revising the program, continuing the program, and disseminating the program.

At the reporting stage to determine whether work performance meets predetermined standards. In the reported agricultural insurance program, monitoring and evaluation of the number of participants registered in agricultural insurance, submitting claims and claim payments in case of damage, the area of land registered in agricultural insurance and the area of land registered in the submission of claims.

Agricultural insurance as a risk transfer agency will give authority to farmers in producing and marketing the results, the smooth running of these activities greatly affects the income of farmers. Sales of production will result in a number of revenues that have been reduced by farming costs, so that income will be used for the living costs of farmers and their families. the ability of farmers to meet the needs of their families can be used as an indicator of farmers' welfare. There are many factors that affect the cost of farming and income of farmers. According to Suratiah broadly divides into two factors, namely:

1. Internal Factors:

- a. Age of the farmer;
 - b. Education, knowledge, experience and skills;
 - c. Number of workers in the family;
 - d. Land area; and
 - e. Capital.
2. External Factors:
- a. Input: availability and price; and
 - b. Output: demand and price.²⁶

In achieving prosperity, it is inseparable from the factors involved. These factors support the increase in business in the types of sources or facilities. In an effort to improve the economic welfare of the community can be done as follows:

1. Capital which is a `very essential factor for the poor in the process of improving the quality of life
2. Skills are a very strategic production in increasing the income and welfare of the poor
3. Technology is something that can be used as an effort to improve welfare. Because of technology, new methods of production can also be formed
4. Business land is an indispensable factor for improving the economic welfare of the community.²⁷

So the determining factor for the sustainability of farming is capital. Capital is related to the role of farmers in managing their farming. The use of agricultural production factors depends on the available capital. The use of factors

²⁶ Suratiyah. 2009. Farmer Science, Depok: Self-help Spreaders. Page 104.

²⁷ Usman Yatim. 1992. Zakat and Tax, Jakarta: PT Bina Rena Pariera. Page 243.

of production that are not in accordance with the provisions can lead to low productivity and income.

Therefore, the availability of capital is an absolute requirement in a farming business. Insurance is one of the funding schemes offered to share the risk of crop failure by guaranteeing farmer income and product availability. Agricultural insurance is expected to be a stock of capital, so farming activities in the next season can run.

Farmers as a profession that is generally carried out by the middle class and lower class, especially in developing countries are considered not very promising because it produces uncertain income. Income uncertainty is caused not only by production uncertainty, but also by commodity price fluctuations in the market. The Minister of Agriculture said, farmers as a component or a community that contributes greatly to food security should be if life, especially their welfare get attention. Protection of farmers is needed especially when farmers are being overwritten by difficulties, so farmers can carry out farming.

Rice farming income is the income that is obtained directly from farmers in the form of rupiah farming. Because the planting and harvest season is only twice a year, the income is also received twice a year. This income is the farmer's net income received from the sale of the produce minus production twice a year. Not if there is a crop failure, the farmers will be very disadvantaged.

The government's effort in realizing the farmer protection effort is by giving birth to a law, as stated in the Law of the Republic of Indonesia Number 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers, which has been

followed up with the issuance of the Minister of Agriculture Regulation of the Republic of Indonesia Number 40 of 2015 concerning Facilities Agricultural Insurance.²⁸ The law is expected to become a legal umbrella for agricultural risk transfer activities such as insurance guarantees to improve the welfare of farmers. The protection effort is also expected to motivate farmers to improve work efficiency, so that the scale of their farming business also increases.

But for farmers whose land does not or rarely fails to harvest they already feel prosperous, because the land they planted can be harvested in accordance with what they want, without having to join an insurance program. Most farmers who join the insurance program are farmers whose land is endemic which often results in crop failure.

Based on the results of previous research conducted by Praptono Djunedi, the application of Agricultural Insurance in Indonesia needs full support from the government for various subsidies for the ongoing implementation of agricultural insurance. Identify the parties involved and what their respective roles are. Provides a database of farmers, data on agricultural production, and mapping of disaster risk and crop failure. Prepare planning documents, including a reliable and valid roadmap for developing agricultural insurance programs. Develop governance and monitoring guidelines for evaluating the implementation of agricultural insurance programs. Providing premium subsidy funds, reinsurance support and prudent program socialization funds. Extensively disseminating agricultural insurance programs. Gives an assignment to state-owned enterprises

²⁸ The Ministry of Agriculture of the Republic of Indonesia Number 15 of 2017 concerning Guidelines for Assistance for Rice Farming Insurance Premiums, page 3.

(BUMN) insurance to distribute agricultural insurance based on the database of farmers above. With the above steps, it is expected that the application of agricultural insurance in Indonesia will further develop and increase the penetration of the agricultural insurance market.²⁹

Some supporting factors in the agricultural insurance program are the interest of some farmers to participate in the agricultural insurance program so that it is very supportive of the implementation of the insurance program. Even though only a few farmer groups have been registered as members of insurance, they will continue to do socialization in order to increase the interest of farmers to take part in agricultural insurance programs. Next is the existence of premium assistance from the government paid by farmers when they become agricultural insurance participants. The self-help premium paid by farmers is basically Rp.180,000 per hectare in each growing season. However, because the government provides premium assistance charged to the State Budget (APBN) of Rp. 144,000 per hectare, farmers only need to pay Rp. 36,000 per hectare at each planting season. Insurance claims that can be obtained by farmers if they experience crop failure of Rp. 6,000,000 per hectare. Insurance premium is a sum of money paid as a fee to get insurance protection. If the insured land area is less than or more than 1 (one) hectare, then it is issued for one planting season with a period of coverage starting on the estimated planting date and ending on the estimated harvest date.³⁰ Next is the easy requirements so that it is very easy for

²⁹ Praptono Djunedi, "Analysis of Agricultural Insurance in Indonesia: Concepts, Challenges and Prospects", *Borneo Administrator Scientific Journal*, Vol. 12, No. 1 (2016).

³⁰ The Ministry of Agriculture of the Republic of Indonesia Number 15 of 2017 concerning Guidelines for Assistance for Rice Farming Insurance Premiums, page 9.

farmers to follow the insurance program. Only submit a photocopy of Identity Card (KTP) and registered as a member of the farmer group.

However, there are several inhibiting factors in the implementation of agricultural insurance programs which include the mindset of farmers that are very diverse, so to instill in farmers about the importance of agricultural insurance programs for farmers requires a long and difficult time. According to them most insurance actually harms themselves because the insurance will disburse the insurance fund if something happens that is required at the beginning of the agreement, and if there are no problems or circumstances where the insured has a disaster, then the insurance cannot be disbursed. Such is the case with agricultural insurance that will be insured if only puso occurs or crop failure occurs on insured paddy fields.

Based on the results of previous research conducted by Praptono Djunedi, the challenges in implementing the Agricultural Insurance program in Indonesia faced by the Government include four challenges: the first is institutional challenges, the first is how to strengthen the institutional framework, whether insurance SOEs will be assigned as insurance providers and distributors, how to encourage private insurance companies to play a role in the development of agricultural insurance, how to coordinate the distribution of portions related to premium payment assistance between the central government and local governments, the second is how to strengthen the legal framework adequately, for example what type of agricultural insurance and what types of crops are prioritized to get premium assistance , how long the premium subsidy assistance

is given, how is the nature of membership to farmers, the third is that the government needs to integrate the agricultural insurance program with other products and services received by farmers (subsidized products, seed subsidies, and social assistance). The second challenge is financial challenges including how the central government provides various financial support to develop agricultural insurance. The third challenge is the technical challenge faced in relation to the assessment of risk exposures in the agricultural sector and how to design risk models to determine maximum losses. The fourth challenge is operational challenges which include the development of complex agricultural insurance operational procedures and the need for special expertise. The various challenges as outlined above, then require a quick and careful solution. Quick in the sense that the mandate of RI Law No. 19 of 2013 concerning the Agricultural Insurance Program can be implemented immediately in order to protect farmers' incomes. Careful in the sense that each of the challenges above is also important to be classified in terms of the time dimension of its completion (short, medium and long term) so that the implementation of the agricultural insurance program can continue.³¹

Whereas the reality is that until now, farmers have not participated in many agricultural insurance programs, for several reasons, namely: farmers have never heard or are not even aware of the existence of agricultural insurance, farmers are reluctant to participate in agricultural insurance because of the premium costs that still incur farmers, and most importantly is the insurance cost

³¹ Praptono Djuned, "Analysis of Agricultural Insurance in Indonesia: Concepts, Challenges and Prospects", *Borneo Administrator Scientific Journal*, Vol. 12, No. 1 (2016).

(compensation) stated at Rp.6,000,000 (six million rupiah) per hectare. When compared with the costs incurred by farmers, the figure is insufficient. The cost of crop operations in 2014 for lowland rice was Rp. 12,700,000 (twelve million seven hundred thousand rupiahs) while for field rice was Rp. 7,800,000 (seven million eight hundred thousand rupiah). Whereas farmers also not only need capital to be able to return to farming, but also need funds to meet the needs of their own lives and their households until the next harvest.

This figure will of course differ in each region and is likely to be relatively more expensive outside Java which incidentally has inadequate infrastructure, high input prices and limited supply. Low compensation rates will reduce the interest of farmers to participate in this program, despite the low premium costs because they are subsidized by the government.

B. Weaknesses of Farmer Protection and Empowerment in Practice Seen From the Aspects of Legal Substance, Legal Structure and Legal Culture

1. Land Identity

Land ownership and control are important factors for rural populations whose livelihoods depend on the agricultural sector. Land ownership is not only important for agriculture, but also for determining various other needs in social life. So that the land not only functions as a productive asset, but can also function as a commodity that can be traded. This makes land an asset as well as a commodity that can change hands at any time or change the status of its ruler.

In this study, regarding RI Law No. 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers found that the law does not address the issue of agrarian inequality (ownership and control of land) as a consideration, makes lease rights a mechanism for providing land to farmers, and does not include the land redistribution agenda as part of the empowerment agenda farmers, and the scope of objects provided to farmers is very limited (free land and used land abandoned) which causes poverty.

In the judicial review session at the Constitutional Court Usep Setiawan (Expert Council for Agrarian Reform Consortium) highlighted the falsity of RI Law No. 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers, which include:³²

a. Regarding Land/Agraria

Questioning the right to lease land as stipulated in Article 59 of RI Law No. 19 of 2013, namely: "*Ease for Farmers to obtain Agricultural land as referred to in Article 58 paragraph (3) letter a is granted in the form of leases, concessions, management permits, or utilization permits.*" Contains 4 basic problems:

- 1) Not in line with the spirit and content of the Basic Agrarian Law No. 5 of 1960;

³² <https://www.kpa.or.id/news/blog/dewan-pakar-kpa-bongkar-kepalsuan-uu-perlindungan-dan-pemberdayaan-petani/>, accessed on January 12, 2019, at 5:05 p.m.

- 2) Deviates from the conception of HMN which places farmers as tenants (not owners) and the state (rents as owners);
- 3) Encourage feudalism in the agrarian field; and
- 4) Triggering speculation and commercialization of land tenure and management.

b. Land Consolidation

Article 55-65 of Law No. 19 of 2013 which regulates "Consolidation and Guaranteed Farmers' Land Extensions", but farmers are not given the opportunity to have "ownership rights" over land. The sovereignty of land management has also vanished. Farmers are only given "lease rights" and certain permits on free or abandoned state land. Farmers do not have collective ownership rights and find it difficult to manage land independently.

Provisions on land consolidation will not be effective as long as there is no correction over inequality in ownership, control, use and use of land through redistribution as the core of land reform (agrarian reform). Provisions regarding land area guarantees for farmers are meaningless because the "rights" given are rental rights that do not make farmers dignified (as landowners).

c. Land Object Restrictions

UU no. 19 of 2013 also regulates the handling of certain licenses granted on free or abandoned state land. This provision narrows the object / land that can be accessed by farmers for their welfare, and does not have implications for the improvement of an unequal agrarian structure as a source of injustice so far. Therefore, objects / land that are potentially and legally possible, for example:

- 1) Land of production forest area that can be converted; and
- 2) Land from other sources, such as:
 - a) State land formerly western rights;
 - b) State land originates from arising land;
 - c) Ex-swapraja state land;
 - d) State land originating from mining of minerals, coal and geothermal;
 - e) State land originates from the release of forest areas;
 - f) State land originates from exchange or other civil law actions in the context of Agrarian Reform;

Land that has been handed over by the right-holders to the state for Agrarian Reform) has not been legally facilitated by this Law.

2. Determination of Premium Costs

Sources of insurance premium financing by farmers can be obtained from one or a combination of the following sources:

- a. Government (APBN or APBD);

- b. Partnership (BUMN and private company);
- c. Banking, if farmers get financing from banks or other financial institutions; and
- d. Self-help (by the farmers themselves).

Provisions for the payment of premiums on agricultural insurance are that the guarantor is obliged to pay compensation from the results of farming that fails to harvest due to extraordinary events as stated in the insurance policy. Where farmers pay a premium of 20%, namely Rp.36,000/ha.

Insurance premium is a sum of money paid as a fee to get insurance protection. The total insurance premium is IDR 180,000 / Ha / Planting Season. The amount of premium assistance from the government is Rp.144,000 / Ha and the rest is farmers' self-help Rp.36,000 / Ha. If the area of insured land is less than or more than 1 (one) ha, then the amount of premium (and compensation) is calculated proportionally. For example, if a farmer insures 0.5 hectares of land, then the premium is paid as much as 18,000, and if the land is 0.25 hectares, the premium is paid 9,000 / ha.

Looking at several cases in Indonesia, where farmers, especially rice farming, many have not yet joined the agricultural insurance program. This is because one of the problems is that the premiums recognized by the farming community are still quite expensive, even though the Government has provided a subsidy of 80% of the premium of Rp.180,000 per hectare. Farmers only need to pay Rp.36,000 independently.

Chairperson of the Indonesian General Insurance Association Yasril Y. Rasyid³³ said, farmers were still reluctant to buy agricultural insurance products despite having a myriad of benefits, especially as compensation when crop failure. "Farmers are still difficult. Whereas 80% of the government has provided premium subsidies of Rp. 180,000 per hectare."

Most farmers are still reluctant to participate in this agricultural insurance program. "Pay 20% for them is still too expensive, objected. Moreover, the guarantee ceiling is Rp.6,000,000, - considered to be still lacking. At most it only costs seed or fertilizer. But at least this compensation money can help them replant rice fields damaged by flooding.³⁴ The reason for farmers who continue to object to the premium problem is that the insurance premium will increase farmers' production costs, even though it has been subsidized by the government by 80%, a reason that is often leveled especially for rice farmers who rent land for rice farming.

When viewed from the socio-economic conditions of rice farmers, the conditions of residence of the owner, tiller farmers and farm laborers there are very different differences in terms of buildings and the conditions of the houses they own. Where the conditions of residence of the land owner are better and more luxurious compared to the residence of the

³³ https://www.liputan6.com/bisnis/read/2437904/premi-terlalu-mahal-asuransi-pertanian-kurang-diminati-petani?utm_expid=.9Z4i5ypGOeGiS7w9arwTvQ.0&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F, accessed on January 25, 2019, at 10:15 a.m.

³⁴ *Ibid.*

tilling farmers and farm laborers. The condition of the residence of the landowner is in accordance with the income from their daily work; there are those who work as teachers, lecturers and housewives, whose children have a regular income every month. Whereas the conditions of residence of sharecroppers and burh peasants each depend on income from rice fields from each harvest and irregular side jobs. Cultivating farmers and farm laborers who have permanent residences and own the vehicles because they have been saving little by little for decades and are helped by the work of their income-earning children.

In general, household consumption needs in the form of food and non-food needs, where the needs of the two are different. In conditions of limited income prior to prioritizing food consumption needs, so that it can be seen in the community with low income most of the income is used to meet food needs. However, as the shift in income increases, the proportion of expenditure patterns for food will decrease and increased expenditure for non-food needs, one indicator of the welfare level of lowland rice farmers is the area of land cultivated by farmers, if the area owned by farmers is smaller than the standard land area, farmers still not able to meet their needs.

The income of rice farmers for the welfare of their families and to meet the needs of clothing, food and shelter, is the income generated by rice farmers in every harvest, and other work done when the planting season and harvest season does not arrive. Side businesses carried out by

the wives and children of rice farmers can also support the economic needs of their families.

Income obtained by owners and smallholders as well as farm laborers at each harvest varies greatly and depends on yields that produce satisfactory quality and income of rice. And that not all can produce more profit. Therefore, the tiller farmers have side jobs outside working in the fields, and their work varies but does not generate much income. They do work in accordance with their abilities and need more income to meet their daily needs as well as the school fees of their children who go to school, also for the cost of building a house that is still modest.

So the reason for the rice farmers who are not interested in agricultural insurance, especially rice farming insurance programmed by the government, especially because of the objection to the high premium paid by farmers can make sense, that the payment of premiums for agricultural insurance will increase the production costs of farmers .

3. Supervision

Whereas in RI Law No. 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers, in Chapter VII concerning Supervision, namely in Article 92 which states:

- (1) To guarantee the achievement of the objectives of Farmer Protection and Empowerment, supervision is carried out on the performance of planning and implementation.

- (2) Supervision as referred to in paragraph (1) includes monitoring, reporting and evaluation.
- (3) Supervision as referred to in paragraph (1) and paragraph (2) shall be carried out by the Government and Regional Government in accordance with their authority.
- (4) In carrying out supervision as referred to in paragraph (3) the Government and Regional Government can involve the community in monitoring and reporting by empowering the existing potential.

Based on this article, the author can conclude that the supervisory function referred to in this law is very important in the agricultural insurance program on the performance of planning and implementation, which includes monitoring, reporting and evaluation. So that in this Oversight, the government should regulate more clearly about the supervision referred to in Article 92.

Supervision as referred to in Article 92, Article 93 and Article 94, according to the author is as an assessment of the failure or success of a farmer who follows the agricultural insurance program, so that agricultural insurance as a guarantee for agricultural products that fail to harvest for farmers is really measurable and in accordance with is expected.

4. Determination of insurance costs (compensation)

As mentioned by the author, the determination of the amount of the cost of compensation (compensation) for agricultural insurance claims for farmers who fail to harvest is Rp.6,000,000 / hectare, with a damage damage that is biased in claims is 75% is highly irrelevant and irrelevant shows that RI Law No. 19 of 2013 as legal protection for farmers. And the insurance value is far from being fair to the farmers. This is due to the fact that when compared to the costs incurred by farmers, this figure is insufficient. The cost of plant business for paddy rice is Rp. 12,700,000 (twelve million seven hundred thousand rupiah) while for field rice is Rp. 7,800,000 (seven million eight hundred thousand rupiah). Whereas farmers also not only need capital to be able to return to farming, but also need funds to meet the needs of their own lives and their households until the next harvest.

This figure will of course differ in each region and is likely to be relatively more expensive outside Java which incidentally has inadequate infrastructure, high input prices and limited supply. Low compensation rates will reduce the interest of farmers to participate in this program, despite the low premium costs because they are subsidized by the government.

C. Reconstruction of Farmer Protection and Empowerment

Agricultural insurance is currently being applied in various countries, not only in developed countries such as America, France, Japan but also in developing countries such as in Taiwan, agricultural insurance is developing well, while in India, Bangladesh, and the Philippines the development is still slow.³⁵ Mexico currently also applies agricultural insurance. The agricultural insurance system in France was developed more than forty years ago under state supervision.³⁶ Agricultural insurance in France has considerably grown since the 2004 reforms. Compared to those from Western Europe, in France more than 60% of the agricultural area is insured. It is different in Germany that more than 80% of the agricultural area is insured.³⁷

Agricultural insurance in Latin America is relatively developed compared to other regions such as Africa and many Asian countries. Agricultural insurance in Latin America has grown in recent years, but agricultural insurance is not distributed evenly between countries in Latin America. The supply of agricultural insurance products in this region is relatively growing compared to other regions in terms of the number of companies offering insurance.

The following figure explains agricultural insurance has developed and applied to various countries in Latin America. The number of insurance companies offering agricultural insurance products varies from country to

³⁵ Ministry of Finance, *Time to Realize Agricultural Insurance*, Jakarta, 2010.

³⁶ Nicola Mary Shadbolt, et al., 2010, Risk Opportunity or Threat for Entrepreneurial Farmers in the Global Food Market. *International Food and Agribusiness Management Review*. Vol. 13, Issue 4.

³⁷ Narcis Edward Mitu, 2007, *Agricultural Insurance in Romania: Present and Future Aspect*. MPRA. *University of Craiova, Faculty of Economics and Business Administration*.

country. In the Latin American region, agricultural insurance between countries has not grown evenly, this can be seen from the number of companies offering international agricultural insurance. Argentina is a country in the Latin American region that offers the greatest agricultural insurance than other Latin American countries such as Uruguay, Panama, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, and so on.

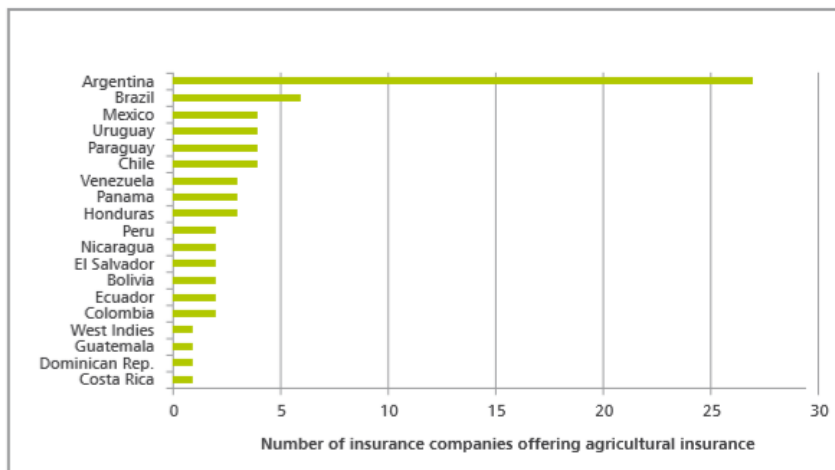


Figure 1. Insurance company offering agricultural insurance in Latin America

Source: World Bank. 2010. Agricultural Insurance in Latin America, Developing the Market.

Report no. 61963-LAC.

In the United States 2003 premium subsidies, for example, amounted to 38-67% of the total premiums that must be paid by farmers. Then for administrative costs and total agricultural insurance premiums subsidized by the United States government reaches 70-75%. One form of agricultural insurance that is currently being developed is the weather-index insurance (weather index insurance-AIC) developed by the International Finance Corporation (IFC). This type of insurance has been applied in several countries such as Thailand, India,

Mexico, Kenya and Malawi.³⁸ In developing countries still under-represented in insurance coverage even though the agricultural sector in developing countries is relatively large compared to manufacturing and services.³⁹

Based on the foregoing, in order to realize the implementation of agricultural insurance in Indonesia as referred to in RI Law No. 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers, based on the value of justice, then the Law RI No. 19 of 2013 concerning the Protection and Empowerment of Farmers must be reconstructed, for the sake of justice and welfare of farmers. The important points that must be reconstructed are:

1. Land Identity

As mentioned in the previous discussion, RI Law No. 19 of 2013 does not address the issue of agrarian inequality (ownership and control of land) as a consideration, makes lease rights a mechanism for providing land to farmers, and does not include a land redistribution agenda as part of the farmer empowerment agenda, and the scope of objects provided to farmers is very limited (free land and abandoned land) which causes poverty.

According to the researcher, that the availability of land must be guided by the Regional Spatial Plan. While the fact is that agricultural land has been converted into housing, industry and so on. And then the provision of agricultural insurance premium subsidies, given to:

³⁸ Ministry of Finance, 2010. *Op.cit.*

³⁹ National Rural Advisory Council (NRAC), 2012. *Feasibility of Agricultural Insurance Product in Australia for Weather Related Production Risk.*

- a. Farmers owning tenants, namely farmers who own their own business land and the land is cultivated or cultivated by themselves and the status of the land is called owned land.
- b. Tenant farmers are farmers who work on other people's land or other farmers with rental status.
- c. Surviving farmers (cultivators), namely farmers who work on land owned by other farmers with a production sharing system.

This is due to the lack of economic conditions, and supported by a large capital of agricultural production (fertilizer, irrigation, labor, etc.) is also supported by the absence of a definite market system that results in crop prices continue to fluctuate, so small farmers should get more portion to get financial assistance.

2. Determination of Premium Costs

Speaking of the issue of insurance premiums for rice farming for rice farmers, it is fitting to not be reimbursed insurance premiums even though they are self-supporting. However, the government provides full subsidies to the insurance premium, as a responsibility for economic sustainability and food security in Indonesia. Food security is closely related to agricultural production, which causes the State is still difficult to realize food security is a result of the decline in the amount of agricultural land, because farmers who own agricultural land prefer to convert their agricultural land into production land and other non-agricultural land. This

is due to the fact that the profession of farmers is underestimated by the people and the State. Why not? That the profession of farmers, especially rice farmers, if seen from their socio-economic aspects, is not prosperous. The disadvantage is that the cost of rice production from the preparation of planting media to harvest is a big expense, while when the harvest time comes, the market price of dry rice can drop, which escapes the government's responsibility.

The problem of rice farmers is complex when where farmers experience crop failure due to outside the control of farmers or due to natural causes, for example natural disasters, pest attacks and drought. Farmers who have spent expensive production costs have ended up not getting anything from their businesses due to crop failures. While the cost of living of farmers' households is not only the costs of agricultural production, but like the lives of other households, who have to think about primary and secondary needs, children's education costs, health costs and other costs.

Therefore, farmers prefer to leave the profession of rice farming by diverting their land to other non-agricultural production land, which according to the farmers is considered more beneficial for the needs of farmer households. Farmers who continue to carry out their profession as farmers are small land farmers (small farmers), whose rice production is carried out entirely by farmers for personal household food needs

(personal consumption). These small farmers continue to produce rice even though they know it is most likely the result if they fail to harvest.

From this problem, the government which has been heralding national-based food sovereignty, is considered a mere figment, although in fact the government has tried to be responsible for agriculture by helping farmers in subsidizing seeds, fertilizers and business credit through banks, and now the government has also help farmers through agricultural insurance programs, especially insurance for rice farming. However, the government's responsibility is considered to have less impact on the lives of farmers. Speaking of the issue of seed subsidies, where government seedlings are not available in Indonesia, this is suitable, so that crop failures due to mismatches of seedlings also occur, and when that happens, the government is out of responsibility, by blaming the pattern / mechanism of farmers in the production period.

When talking about fertilizer subsidies, even farmers do not fully taste the subsidies, this is due to the difficulty in getting fertilizer subsidies from the government. And to be honest, there are many cases that occur in Indonesia related to the issue of subsidized fertilizers, in which some individuals are involved in selling subsidized fertilizers to companies by simply exchanging bags of fertilizer from the subsidized label to no subsidized label. And this is also caused by the lack of monitoring from the government. When talking about the issue of business credit subsidies from banking to farmers, this also does not really have a positive effect on

farmers, which is an obstacle for farmers to do business loans in the banking sector is the collateral problem. The condition of agricultural land, especially in the villages, is the land owned by the community which is inherited, customarily, or the right of lease (profit sharing), so there is no written identity on the land. Not to mention access to banks appointed by the government in terms of People's Business Credit far from the countryside, so that the benefits of KUR are less attractive to farmers, especially rice farmers.

Government programs that issue agricultural insurance, especially rice farming, whose premiums are subsidized by the government by 80%, amounting to Rp.144,000, - of a premium of Rp.180,000, - per hectare per one planting season, are also considered not wholeheartedly in helping farmers. Because 20% of the cost of the premium is still charged to the farmers, which is Rp. 36,000, independently. It is considered that farmers still incur production costs against these premiums. What is burdensome for farmers is the problem of claims against agricultural insurance, where claims will be paid if the damage is up to 75%, with compensation of Rp.6,000,000 per hectare. The claim mechanism is considered that the government does not side with farmers, because for farmers production costs for one hectare alone is more than the compensation rate, so farmers can only benefit from the remaining 25% damage from one hectare that is not damaged. While these benefits are not enough to cost farmers the needs of their households.

Therefore, in order to realize national food sovereignty and farmers' protection and empowerment programs in accordance with the mandate of the law, it is appropriate for the government to pay full attention, to farmers, especially in this agricultural insurance program, by not burdening farmers against insurance premiums, but the premium is the responsibility full by the government, so that a sense of social justice for all Indonesian people is realized.

3. Supervision

Responding to Article 92, Article 93 and Article 94 of RI Law No. 2013 About the Protection and Empowerment of Farmers regarding Supervision originating from internal (government), the construction of the Supervisor according to the author is from an independent, whose work can assess the failure and success of the farmer, because if the farmer fails because of his mistakes according to insurance law this frees the guarantor for provide compensation. Furthermore, farmers will obey the cropping patterns carried out by the government. Because if the cropping patterns have been followed by farmers and farmers fail then this is no longer the fault of the farmers. Thus the planting pattern becomes orderly, justice is realized both on the part of farmers, the government and the insurance side.

4. Determination of insurance costs (compensation)

As explained in the previous discussion, which focuses on the problem of setting premiums and compensation, that is, with a premium of Rp.180,000 per hectare per planting season, with 75% damage to agricultural land, the government will compensate farmers for Rp.6,000.000 per hectare per planting season.

That according to the researchers is not ethical even the government helps farmers not wholeheartedly. Because when calculated from farmers' income from the results of all production for one hectare is as follows:

"1 hectare of land equals 25 Rante, and 1 Rante equals 25 Cans of dry unhusked rice, and 1 Canned unhusked rice equals 11 Kilograms of unhusked unhusked rice, and 1 Kilogram of unhusked rice worth Rp.5,000, -,"

Means that when calculated the value of a farmer's income from 1 hectare per planting season is:

1 Kg dry grain = Rp.5.000,-

Rp.5.000,- (dry grain) X 11 Kg (1 Can) = Rp.55.000,-

Rp.55.000,- X 25 Can (1 Rante) = Rp.1.375.000,-

Rp.1.375.000,- X 25 Rante (1 Hectare) = Rp.34.375.000,-

That based on the above calculation, then the income of a rice farmer in 1 hectare, the profit obtained (not yet the production costs) is Rp.34,375,000, - and if the farmer experiences crop failure due to natural disasters, drought and / or plant-disturbing organisms, which can be claimed is puso damage 75% = Rp. 6,000,000, - and the remaining land that can still be harvested that is 25% again is a result that can be harvested by farmers. When calculated the value is not proportional to the absolute losses of farmers who fail the harvest. Because if the damage to farmland is calculated to be 75%, the value should be:

$$\frac{75}{100} \times \text{Rp.34.375.000,-} = \text{Rp.25.781.250,-}$$

And the rest that can be harvested is:

$$\frac{25}{100} \times \text{Rp.34.375.000,-} = \text{Rp.8.593.750,-}$$

Based on the above calculation, the authors argue that what needs to be reconstructed is the damage tolerance limit that cannot be compensated, which is 1% - 10%, not a puso limit of 75% and above to be compensated.

CLOSING

A. Conclusion

1. Whereas the current Law on the Protection and Empowerment of Farmers, when viewed from its contents is not in accordance with its name.
2. When seen the weaknesses of the Farmer Protection and Empowerment Act that are in force today, the farming community will never feel what justice brings to prosperity.
3. For the Farmer Protection and Empowerment Act, in accordance with its contents and name, as well as a sense of justice to be realized by farmers, the reconstruction of the Act must be carried out: land identity to refer to spatial and territorial plans, payment of premiums with subsidies full from the government, monitoring of failure and success of farmers must be an independent institution, as well as the cost of insurance as compensation that needs to be regulated is the damage tolerance limit that cannot be compensated.

B. Suggestion

1. The government needs to make regulation changes to the Law of the Republic of Indonesia Number 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers by making Government Regulations in the regulation of Protection and Empowerment of farmers, especially in the field of land identity to refer to spatial and territorial plans, payment of premiums with subsidies full from the government, monitoring of failure

and success of farmers must be an independent institution, as well as the cost of insurance as compensation that needs to be regulated is the damage tolerance limit that cannot be compensated.

2. It is necessary to conduct socialization on Law of the Republic of Indonesia Number 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers to all farmers, especially rice farmers in Indonesia by the government in this case the agency in charge of agriculture, as well as working with the implementing insurance appointed by government.
3. The central and regional governments allocate funds to facilitate the process of agricultural insurance, especially rice farming, provide agricultural education, counseling, supervision to the harvest stage, to avoid and deal with farmers failing to harvest whether due to natural disasters, drought, or plant inhibiting organisms.

C. Implications of the Dissertation Study

In line with the policy and strategy of food sovereignty in the 2015-2019 National Medium Term Development Plan (RPJMN) book, one of the government's efforts in mitigating food security disruptions is to anticipate natural disasters and the impacts of climate change, as well as the attack of plant pests (OPT) and animal diseases . For this purpose there are two activities. First, the provision and distribution of production input assistance to farmers and fish farmers affected by puso or flood. Second. development of agricultural insurance instruments for farmers and fishermen beginning with a pilot project. Here it

appears that agricultural insurance is a mechanism and mandate that must be carried out.

In this regard, the Ministry of Agriculture has initiated the development of agricultural insurance, including providing premium assistance to participating farmers. Thus, if farmers experience crop failure, they will get compensation as working capital for the sustainability of their farming business. The Agricultural Insurance Program is in accordance with the mandate of Law No. 19 of 2013 concerning Farmer Protection and Empowerment (P3). The law was followed up with Minister of Agriculture Regulation (Permentan) No. 40 of 2015 concerning Agricultural Insurance Facilitation. Law 19/2013 on P3 is the main legal basis for the realization of agricultural insurance in Indonesia. In essence, the protection and empowerment of farmers aims to:

1. Realizing the sovereignty and independence of farmers in order to improve the level of welfare, quality and a better life.
2. Providing agricultural infrastructure and facilities needed to develop farming.
3. Provide certainty in farming.
4. Protect farmers from price fluctuations, high-cost economic practices, and crop failure.
5. Increasing the ability and capacity of farmers, as well as farmer institutions in carrying out productive, advanced, modern and sustainable farming.

6. Developing institutional financing for agriculture that serves the interests of farming.

The protection and empowerment of farmers is based on sovereignty, independence, usefulness, togetherness, integration, openness, fair efficiency, and sustainable. In Article 7 Paragraph 2 of Law 19/2013 concerning P3, it was formulated that the strategy for protecting farmers through the provision of agricultural production infrastructure and facilities, business certainty, and the price of agricultural commodities. In addition, the elimination of high-cost economic practices, compensation for crop failure due to extraordinary events, early warning systems, handling the effects of climate change, and agricultural insurance. Further arrangements for agricultural insurance are included in the eighth part consisting of Articles 37, 38, and 39. Article 37 states that the government and regional governments are obliged to protect agricultural businesses carried out by farmers in the form of agricultural insurance.

Agricultural insurance is carried out to protect farmers from loss of crop failure due to natural disasters, attacks of plant-disturbing organisms, epidemics of infectious animal diseases, climate change impacts, and / or other types of risks regulated by ministerial regulation. Insurance arrangements for agricultural commodities are regulated by the Minister of Agriculture.

Article 38 mandates the government and regional governments to assign state-owned enterprises and / or regionally-owned enterprises in the field of insurance to carry out agricultural insurance. Furthermore, in article 39 it is emphasized, the government and regional governments facilitate each farmer to

become a participant in agricultural insurance. The facilitation referred to includes, ease of registration to become a participant, easy access to insurance companies, socialization of insurance programs to farmers and insurance companies, and / or premium payment assistance.

One interesting thing is the understanding of "farmers" protected. In Law 19/2013 on P3, it is mentioned that only farmers who work on a maximum of 2 hectares of land and the owner of a maximum of 2 hectares of land, as well as farmers, horticulture, and others whose business scale is determined by the minister. Article 1 states that "Farmers are individual Indonesian citizens and / or their families who carry out farming activities in the fields of food crops, horticulture, plantations, and / or farmer protection given to:

1. Farmers working on food crops that do not have agricultural land and work on the most extensive two hectares.
2. Farmers who own land and carry out food crop cultivation business on a land area of two hectares at most.
3. Horticultural farmers, planters, or small scale business farmers in accordance with statutory provisions.

With the reconstruction of the Law of the Republic of Indonesia Number 19 of 2013 concerning Protection and Empowerment of Farmers, it is hoped that agricultural insurance can reduce the government's burden in the form of crop failure assistance as mandated in Article 33 of the law.