

# BAB I

## PENDAHULUAN

### **A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah salah satu negara di Asia Tenggara, yang terletak di garis khatulistiwa dan berada di antara benua Asia dan benua Australia serta antara Samudera Pasifik dan Samudera Hindia, dan terkenal akan kesuburan tanahnya. Indonesia juga disebut sebagai Negara kepulauan atau *archipelago*, karena terdiri dari 17.508 (tujuh belas ribu lima ratus delapan) pulau sehingga Indonesia adalah suatu negara kepulauan terbesar di dunia.

Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki wilayah dengan 2/3 lautan dan 1/3 daratan. Yang dimaksud dengan negara maritim adalah negara dengan teritorial lautannya lebih besar dari daratannya, yang punya potensi dalam sektor kelautan di mana di dalamnya terdapat aktifitas pelayaran. Sebagai negara maritim, Indonesia memiliki banyak sumber daya kelautan. Namun untuk mengelolanya dengan baik diperlukan adanya kearifan lokal. Dengan kata lain, dibutuhkan kebijaksanaan, cerdas, pandai, berilmu serta paham akan potensi besar yang diberikan kepada Indonesia pada sektor kelautan itu. Sebab jika tidak, sumber daya maritim tidak akan terkelola dengan maksimal.

Di samping itu, Indonesia juga disebut sebagai negara agraris. Alasan mengapa Indonesia disebut sebagai negara agraris adalah karena luasnya lahan pertanian yang ada di Indonesia. Hal ini didukung oleh suburnya tanah Indonesia, sehingga banyak masyarakat yang memilih mata pencahariannya sebagai bertani.

Sebagai negara agraris, Indonesia memiliki keanekaragaman hayati dan Sumber Daya Alam (SDA) yang melimpah.

Letak geografis suatu wilayah adalah keberadaan posisi wilayah tersebut sesuai dengan bentuk dan letaknya di bumi. Indonesia merupakan negara kepulauan yang berdasarkan posisi garis lintang dan garis bujur berada diantara  $6^{\circ}\text{LU} - 11^{\circ}\text{LS}$  dan  $95^{\circ}\text{BT} - 141^{\circ}\text{BT}$ . Berdasarkan gambaran di atas dapat diketahui bahwa wilayah Indonesia terletak pada posisi yang strategis dan menguntungkan, dikarenakan adanya iklim musim yang merupakan pengaruh dari Asia dan Australia.

Indonesia yang terletak di antara dua benua dan dua samudera memungkinkan menjadi persimpangan lalu lintas dunia, baik lalu lintas udara maupun laut. Indonesia sebagai titik persilangan kegiatan perekonomian dunia, antara perdagangan negara-negara industri dan negara-negara yang sedang berkembang. Misalnya antara Jepang, Korea, dan Republik Rakyat Cina (RRC) dengan negara-negara di Asia, Afrika, dan Eropa.

Karena letak geografisnya pula Indonesia mendapat pengaruh berbagai kebudayaan dan peradaban dunia, serta secara alami dipengaruhi oleh angin musim. Indonesia mempunyai iklim tropis basah yang dipengaruhi oleh angin muson barat dan muson timur. Sekitar bulan Oktober-April angin muson bertiup dari Asia ke Australia yang membawa banyak uap air dari Samudra Pasifik sehingga menimbulkan musim hujan. Sekitar bulan April-Oktober angin muson bertiup dari Australia ke Asia yang sedikit membawa uap air dari Samudera Hindia sehingga menimbulkan musim kemarau. Iklim yang dimiliki ini

menyebabkan Indonesia hanya mengenal dua musim yaitu musim hujan dan musim kemarau. Dengan kondisi iklim yang demikian itu menyebabkan beberapa produk hasil bumi dan industri menjadi sangat spesifik sifatnya. Dengan demikian diperlukan usaha untuk memanfaatkan keunikan produk Indonesia tersebut untuk memenangkan persaingan di pasar global.

Pengaruh musim tersebut di atas sangat bermanfaat bagi sistem agraria di Indonesia. Pertanian di Indonesia maju pesat dan banyak menghasilkan beras, jagung, sayur-sayuran, buah-buahan, karet, kopi, gula, tembakau, dan lain-lain yang sangat berguna bagi kemakmuran dan keberlangsungan penduduk Indonesia. Dalam peluangnya untuk menaikkan nilai ekonomi agraria, hasil pertanian tersebut sangat berpeluang menjadi komoditi ekspor.

Indonesia memiliki perairan yang menjadi salah satu urat nadi perdagangan internasional. Dengan adanya Selat Malaka, posisi Indonesia menjadi sangat sentral dalam jalur perdagangan dunia, baik dari barat ke timur dan dari utara ke selatan. Pun begitu, dengan adanya Zona Ekonomi Eksklusif, posisi perairan Indonesia selain bermanfaat untuk menambah nilai ekonomi, juga bermanfaat untuk melindungi kekayaan laut Indonesia.

Pada awal kemerdekaan Indonesia, pembangunan ekonomi Indonesia mengarah perubahan struktur ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional, yang bertujuan untuk memajukan industri kecil dalam memproduksi barang pengganti impor yang pada akhirnya diharapkan mengurangi tingkat ketergantungan luar negeri.

Presiden pertama Indonesia yaitu Ir. Soekarno menganalisis situasi sosial ekonomi petani. Marhaenisme yang diperkenalkan tidak lepas dari sosok petani yang hidup dengan kesederhanaan dan berbagai keterbatasan, akan tetapi masih mampu untuk bertahan hidup. Soekarno tahu betul bahwa pertanian adalah mata pencaharian utama bangsa Indonesia, akan tetapi justru nasib petani jauh dari situasi sejahtera. Yang terjadi adalah merosotnya derajat sosial petani Indonesia dibandingkan profesi lainnya.

Pada era Orde Lama (Orla), ketika pemerintahan yang sah baru dibentuk, Indonesia masih belajar berdemokrasi, pertanian pada masa itu masih mengalami masa sulit, seiring dengan ketidakstabilan situasi politik pasca 350 tahun masa kolonial Belanda dengan menggunakan sistem tanam paksa. Pada masa Orde Lama, para pendiri bangsa menganggap bahwa masalah pertanian dan agraria merupakan suatu masalah yang mendasar bagi pembangunan bangsa. Untuk itu, segala yang berhubungan dengan pertanian dan agraria haruslah segera dibenahi.

Hal tersebut dipertegas oleh Soekarno dalam pidatonya pada saat peletakan batu pertama Fakultas Pertanian Universitas Indonesia yang saat ini menjadi Institut Pertanian Bogor (IPB) pada tanggal 27 April 1952. Dimana Soekarno berbicara mengenai pangan dan masa depan bangsa. Pada saat itu, Soekarno berkata bahwa: *“Pangan merupakan soal mati-hidupnya suatu bangsa; apabila kebutuhan pangan rakyat tidak dipenuhi maka “malapetaka”; oleh karena itu perlu usaha secara besar-besaran, radikal, dan revolusioner.”*<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> <https://arisyaoan.wordpress.com/2012/05/01/kedaulatan-pangan-sebagai-penentu-hidup-mati-bangsa-2/>, diakses pada tanggal 29 September 2018, pukul 13.27. Wib.

Pada saat itu Soekarno berbicara statistik pangan, dimana pada tahun 1940, tiap-tiap orang Indonesia mengkonsumsi beras 86 kg pertahun. Berarti di tahun 1952, dengan jumlah penduduk 75 juta orang, Indonesia butuh produksi beras sebesar 6,45 juta ton. Namun, pada saat itu produksi beras Indonesia baru 5,5 juta ton. Sehingga, Indonesia harus mengimpor dari Thailand, Saigon (Vietnam), dan Burma. Akan tetapi Soekarno tak mau menggantung kebutuhan rakyat Indonesia pada beras impor. Soekarno sadar bahwa kebijakan impor tersebut membuat devisa negara tergerus. Selain itu, kebijakan impor tidak sesuai dengan semangat membangun ekonomi berdikari.<sup>41</sup>

Oleh karena itu, kebijakan pembangunan oleh Presiden Indonesia pertama yakni Soekarno diarahkan pada peningkatan produksi pertanian. Dengan kesimpulan bahwa produksi pangan harus memperoleh prioritas tertinggi dalam mempromosikan pembangunan desa. Pemerintah percaya bahwa keberhasilan pembangunan daerah pedesaan menjadi prakondisi dalam mempertahankan kestabilan dan keseimbangan pertumbuhan ekonomi. Dalam hal ini, pemerintah juga percaya bahwa segala usaha untuk meningkatkan produksi pangan seharusnya melibatkan teknologi untuk meningkatkan kualitas pupuk dan pestisida, penyebaran bibit unggul dan perbaikan sarana irigasi, serta melakukan reorganisasi institusi agraria.

---

<sup>41</sup> Pangan Rakyat Soal Hidup Atau Mati, Petikan Pidato Bung Karno Tahun 1952, <https://megapolitan.antaranews.com/berita/1425/pangan-rakyat-soal-hidup-atau-mati-petikan-pidato-bung-karno-tahun-1952>, diakses pada 29 September 2018 pukul 12.57. Wib.

Pada era kemerdekaan, ada beberapa beberapa program sebagai formula untuk menyelamatkan pertanian, yang antara lain:

#### 1. Rencana Kasimo Plan

Program ini disusun oleh Menteri Urusan Bahan Makanan I.J. Kasimo. Program ini berupa Rencana Produksi Tiga tahun (1948-1950) mengenai usaha swasembada pangan dengan beberapa petunjuk pelaksanaan yang praktis. Inti dari Kasimo Plan adalah untuk meningkatkan kehidupan rakyat dengan meningkatkan produksi bahan pangan. Rencana Kasimo ini adalah:

- a. Menanami tanah kosong (tidak terurus) di Sumatera Timur seluas 281.277 HA;
- b. Melakukan intensifikasi di Jawa dengan menanam bibit unggul;
- c. Pencegahan penyembelihan hewan-hewan yang berperan penting bagi produksi pangan;
- d. Di setiap desa dibentuk kebun-kebun bibit; dan
- e. Transmigrasi bagi 20 juta penduduk Pulau Jawa dipindahkan ke Sumatera dalam jangka waktu 10-15 tahun

#### 2. Undang-undang Pokok Agraria

Tujuan diberlakukannya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) adalah:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;

- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Sayangnya pemerintahan Orde Lama tidak berlangsung lama, kebijakan distribusi tanah secara adil menurut Undang-undang Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan *landreform* kandas di jaman Orde Baru. Maka, *Agrarische Wet* yang menjadi dasar bagi Hak Guna Usaha (HGU) para pemodal dan partikelir untuk memeras tanah dan petani kecil terus berlangsung.

Pada era Orde Baru, pembangunan di sektor pertanian tetap menjadi prioritas program kerja kabinet. Selama dua periode PELITA (Pembangunan Lima Tahun) dari tahun 1969-1979, kebijakan pembangunan lebih banyak dikonsentrasikan untuk memperkuat basis sektor pertanian. Program revolusi hijau (*green revolution*) guna mendukung percepatan pencapaian swasembada beras pada tahun 1974. Pada tahun 1971, Bulog mendapatkan tugas atau peran baru, yaitu sebagai pengimpor gula dan gandum. Biaya besar untuk mendukung program pertanian tersebut ditopang oleh ekspor migas yang mencapai puncak harga tertinggi pada pertengahan dekade 1970-an.

Presiden Soeharto memiliki ambisi yang kuat untuk mempercepat swasembada beras yang belum pernah dicapai sejak masa kemerdekaan. Salah satunya adalah dengan cara mengadopsi program revolusi hijau sejak tahun 1974. Akan tetapi, program yang berbiaya mahal tersebut ternyata hanya menghasilkan swasembada beras pada tahun 1984, 1985, dan 1986 (berdasarkan laporan statistik

pertanian dari BPS). Setelah itu, Indonesia kembali menjadi pengimpor beras, bahkan menjadi pengimpor beras terbesar di Asia Tenggara. Program revolusi hijau ini pun hanya menguntungkan petani kaya atau pemilik lahan dengan luas lahan lebih dari satu hektar.

Setelah beras, pemerintah berusaha untuk menutupi kekurangan pasokan dalam negeri dengan mengimpor gandum. Bila semula diberikan kewenangan kepada Bulog, maka kewenangan untuk mengimpor gandum itu akhirnya diserahkan ke Bogasari (swasta). Awalnya, pemerintah mencoba untuk membudidayakan jenis tanaman gandum, tetapi upaya ini sulit terwujud, karena tanaman gandum memang kurang cocok untuk jenis tanah pertanian di Indonesia.

Dalam rangka untuk mendukung program pertanian pangan, pemerintah di era Orde Baru membuat cukup banyak pembangunan infrastruktur pendukung. Misalnya seperti pembangunan irigasi, pendirian pabrik pembuatan pupuk urea, dan pembangunan pusat-pusat penelitian tanaman pangan. Akan tetapi, keseluruhan saran dan prasarana pendukungnya masih difokuskan pada jenis tanaman beras. Tanaman beras disosialisasikan di seluruh wilayah yang dianggap cocok untuk ditanami jenis tanaman padi seperti di Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Maluku, Ternate, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, bahkan sampai ke Papua. Program transmigrasi pun digerakkan seluas-luasnya untuk mendukung perluasan lahan tanaman padi di luar Pulau Jawa. Tujuannya tidak lain untuk mendorong peningkatan produksi beras di dalam negeri.

Impor komoditi pangan utama sesungguhnya sudah mulai marak dilaksanakan sejak era Soekarno. Bedanya, kegiatan impor komoditi pangan di era Soekarno lebih banyak dikuasai oleh negara melalui peran Bulog. Di masa Orde Baru, untuk beberapa jenis komoditi diserahkan kepada pihak swasta sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Beberapa jenis komoditi yang diserahkan pengelolaan impornya ke swasta seperti gandum, daging sapi, kedelai, dan jeruk. Tetapi untuk komoditi pangan utama masih dikuasai atau dimonopoli oleh Bulog. Impor gandum murah besar-besaran sempat terjadi di awal dekade 1980-an sebagai tindak lanjut bantuan pangan dari Amerika. Sesudahnya, gandum masih terus didatangkan dari beberapa negara di mana paling banyak didatangkan dari Australia. Sayangnya, kehadiran gandum tidak cukup banyak bisa menyelesaikan masalah ketergantungan pangan bangsa Indonesia terhadap komoditi beras.

Di bidang sains, pemerintah membangun pusat studi di bidang pertanian yang melibatkan peran serta dari perguruan tinggi. Pusat studi tersebut kemudian menghasilkan jenis varietas padi unggulan lokal yang diberi kode IR (*Indonesia Rice*). Riset tersebut bertujuan untuk membangun kemandirian penelitian di bidang tanaman pangan yang sebelumnya lebih banyak mengadopsi dari luar. Misalnya dengan mengadopsi jenis IRRI (*International Rice Research Institute*) yang dikembangkan di Filipina. Varietas lokal yang diberi kode IR64 itu pun berasal dari pusat riset IRRI yang kemudian dikembangkan di dalam negeri dan diperkenalkan pada tahun 1985.

Akan tetapi, upaya untuk memabangun kemandirian di sektor pertanian justru berakhir menjadi drama pergantian kekuasaan. Nyaris sama situasinya menjelang tahun 1965 di mana harga-harga kebutuhan pokok melambung tinggi. Pada tahun 1994, pemerintah mengambil kebijakan yang cukup kontroversial, yaitu menghapuskan subsidi pupuk dan bibit. Kebijakan tersebut terpaksa harus diambil, karena semakin beratnya beban anggaran yang ditanggung di dalam APBN. Petani pun mengalami kesulitan bercocok tanam mengingat biaya bercocok tanam yang semakin sulit untuk ditutupi dengan hanya menanam padi. Penjaminan melalui Koperasi tidak lagi memberikan harapan bagi petani untuk mendongkrak tingkat kesejahteraan, terutama di kalangan petani kecil yang luas lahannya kurang dari satu hektar. Akibatnya, impor beras pun semakin diperbanyak untuk mengamankan pasokan beras di dalam negeri. Nilai tukar mata uang Rupiah yang semakin anjlok sejak tahun 1990 mengakibatkan tingkat volatilitas harga beras dan sejumlah kebutuhan pokok menjadi semakin tinggi. Akibatnya, harga-harga kebutuhan pun terus merangkak naik dan tidak terkendali. Angka inflasi selama tahun 1998 sudah mencapai di atas angka 70%.

Gejolak harga pangan sejak tahun 1985 mulai mencapai puncaknya pada pertengahan tahun 1997. Stabilisasi harga ternyata harus ditebus cukup mahal dengan meminimalkan peran pemerintah (intervensi), termasuk menanggalkan peran Bulog. Penandatanganan *Letter of Intent* (LoI) pada tanggal 21 Oktober 1997 yang di dalamnya berisikan poin penting di bidang kebijakan pertanian mengharuskan Bulog meninggalkan praktik monopoli beras dan peran pengawasan terhadap harga-harga produk pertanian ataupun kebutuhan pokok

seperti beras, gula, cengkeh, kedelai, dan lain-lain. Dalam hal ini, pemerintah tidak lagi diberikan wewenang untuk melakukan kontrol (intervensi) langsung atas harga komodit-komoditi utama pangan.

Pasca kejatuhan Soeharto di tahun 1998 akan menjadi penanda babak baru kebijakan di sektor pertanian. Liberalisasi di sektor pertanian sudah mulai resmi diterapkan sejak tahun 1998. Harga-harga kebutuhan pokok pangan diserahkan kepada mekanisme pasar. Pemerintah hanya berperan sebagai regulator atau mengatur tata kelolanya, tetapi tidak memiliki kewenangan lagi untuk mempengaruhi secara langsung atas harga-harga kebutuhan pokok. Operasi pasar yang selama ini dilakukan oleh pemerintah belum bisa disebut intervensi, karena dampaknya hanya bersifat sementara. Melalui SK Memperindag No 439 Tentang Bea Masuk (Impor), peran Bulog yang selama ini memonopoli impor beras sudah dihilangkan, sehingga pihak manapun sesuai dengan ketentuan diperkenankan untuk mengimpor beras.

Pemerintahan reformasi sesungguhnya baru dimulai setelah masa pemilu pertama yang mengusung Abdurrahman Wahid sebagai presiden pertama pada pemilu langsung. Era pemerintahan reformasi melanjutkan kembali sejumlah poin kesepakatan yang harus dipenuhi oleh pemerintah Indonesia yang tertuang di dalam LoI dengan IMF. Melalui Undang-Undang No 23 Tahun 1999, dilakukan penghapusan fasilitas pemberian Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) yang selama ini melekat pada Bulog. KLBI merupakan fasilitas finansial yang diberikan kepada Bulog untuk membeli kelebihan produksi beras yang dihasilkan

oleh petani. Praktis dengan begitu, Indonesia tidak lagi memiliki payung hukum yang jelas mengenai keberadaan kelembagaan lumbung pangan nasional.

Antara tahun 1998 hingga 2000, merupakan tahun-tahun yang kelam bagi Bulog. Setelah hak atas monopoli beras dicabut, Bulog pun tidak memiliki kekuatan untuk turut berperan menjadi penyeimbang pasar perberasan nasional. Peran impor maupun distribusinya sudah diserahkan kepada mekanisme pasar. Di saat-saat yang terakhir itu pula, Bulog tidak diberikan kewenangan lagi untuk menyalurkan beras yang telah ditetapkan harganya kepada TNI dan Polri. Akibatnya, Bulog tidak memiliki segmentasi pasar yang jelas, sehingga berimplikasi pada ketidakefektifannya peran Bulog sebagai lembaga stabilisasi harga gabah dan beras.

Angin segar nampaknya mulai ditiupkan setelah muncul sejumlah gejolak harga beras dan gabah paska 1998. Peran Bulog mulai dihidupkan secara perlahan oleh Presiden Megawati melalui Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2003. Pemerintah nampaknya sedikit berhati-hati menetapkan status Bulog agar tidak melanggar ketentuan yang digariskan melalui LoI 1998. Melalui peraturan pemerintah tersebut, untuk pertama kalinya Bulog ditempatkan sebagai lembaga logistik dengan misi ganda, yaitu misi publik (Public Service Obligation) dan misi komersial atau misi mencari keuntungan. Untuk misi PSO, Bulog diarahkan menjadi pemasok tunggal bagi program beras miskin (raskin) yang diharapkan mampu mempengaruhi harga beras (stabilisasi). Melalui peraturan pemerintah itu pula Bulog ditetapkan status kelembagaannya dari Lembaga Pemerintah Non

Departemen (LPND) menjadi Perusahaan Umum yang berada di bawah naungan Kementerian BUMN.

Masih di era Presiden Megawati, kebijakan harga dasar diganti dengan kebijakan harga pembelian pemerintah (procurement price). Ketetapan tersebut dilaksanakan melalui Instruksi Presiden (Inpres) No 9 Tahun 2002 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan. Secara konseptual, harga pembelian pemerintah tidak sama dengan harga dasar (floor price). Konsep harga pembelian berpedoman pada target kuantitas, yaitu pembelian sejumlah tertentu pada harga tersebut. Pengaruh terhadap keseimbangan harga di pasar tidak menjadi prioritas. Konsep tersebut tidak selalu berpihak pada kepentingan petani, bahkan secara konseptual pula tidak bisa menjamin harga ideal yang dikehendaki oleh para petani. Pemerintah agaknya hanya mencoba menggerakkan kembali peran Bulog agar lebih mampu untuk memfungsikan secara kelembagaan untuk melakukan stabilisasi harga. Sekalipun demikian, stabilisasi harga tersebut seringkali hanya bersifat sementara, serta tidak mampu menahan kerentanan terhadap gejolak harga yang bersumber dari luar (impor beras). Kebijakan harga pembelian tersebut masih diterapkan di era Presiden Yudhoyono.

Masuki era kepemimpinan Yudhoyono sebagai RI-1, liberalisasi semakin diperluas di sejumlah komoditi. Pada prinsipnya, kebijakan tersebut hanya melanjutkan kembali poin-poin kesepakatan yang belum dilaksanakan oleh pemerintahan reformasi sebelumnya. Tetapi tanpa proteksi penuh dari pemerintah, petani lokal akan sulit bertahan ketika menghadapi pasar bebas. Angka impor komoditi pangan utama terus melonjak, bahkan untuk komoditi pangan lainnya

selain tanaman pangan utama. Paradigma kebijakan di sektor pertanian dari Presiden Yudhoyono masih meneruskan paradigma usang yang masih bergantung pada komoditi beras, yaitu orientasi untuk mencapai swasembada beras. Presiden Yudhoyono sempat pula memberikan kewenangan monopoli impor beras kepada Bulog di akhir tahun 2007. Tetapi sayangnya, kewenangan tersebut tidak banyak bisa membantu untuk mengatasi dinamika harga beras di dalam negeri yang rawan dengan gejolak harga.

Presiden Yudhoyono nampaknya sudah berupaya untuk mewujudkan stabilisasi harga beras melalui sejumlah kebijakan. Beberapa di antaranya belum pernah diterapkan oleh presiden-presiden sebelumnya. Setelah dihentikan sejak tahun 1994, Presiden Yudhoyono memberikan kembali subsidi bagi input-input penting, seperti pupuk, bibit, bunga kredit, dan penyuluhan. Kebijakan subsidi sebelumnya hanya dikenakan untuk subsidi pupuk. Sayangnya, kebijakan yang mungkin bisa disebut sebagai terobosan dalam kebijakan pertanian di Indonesia tidak banyak membantu untuk melindungi petani. Biaya oportunitas untuk mengelola lahan pertanian menjadi semakin mahal, akibat regulasi di bidang agraria yang kurang menguntungkan petani. Sekalipun biaya input seperti pupuk dan bibit bisa ditekan, tetapi biaya-biaya input yang lebih besar tidak dapat dibendung dengan hanya bertahan dengan mata pencaharian sebagai petani. Akibatnya, jumlah petani dan sumber daya manusia di sektor pertanian di pedesaan terus menyusut setiap tahunnya.

Program 'Revitalisasi Pertanian' yang dibawa oleh Presiden Yudhoyono sebenarnya berupaya untuk mendongkrak produksi padi dengan melibatkan peran dari swasta. Program ini pun terbuka bagi pemodal asing untuk mengambil bagian dalam mendirikan *farm industry*. Program ini sudah berjalan dari sejak tahun 2007 yang pengembangannya difokuskan di Kawasan Timur Indonesia (KTI). Sayangnya, program revitalisasi pertanian tersebut tidak banyak menyentuh potensi besar dari keberagaman tanaman pangan melalui pemberdayaan tanaman pangan lokal. Kerja sama yang dijalin bersama pusat penelitian pangan di Xinchua (China) pun hanya membawa bibit-bibit beras yang diharapkan bisa cocok dibudidayakan di Indonesia. Pada akhirnya, rencana swasembada beras di tahun 2014 nanti pun tidak akan mampu menyelesaikan ketergantungan pangan utama bangsa Indonesia terhadap beras.

Wacana tentang keberagaman pangan ataupun diversifikasi tanaman pangan sesungguhnya telah dihidupkan kembali di masa kepemimpinan Presiden Yudhoyono. Indonesia merupakan satu-satunya negara di dunia yang memiliki potensi keberagaman tanaman pangan paling banyak. Kebutuhan karbohidrat tidak hanya dapat dicukupi dengan tanaman beras, melainkan dapat dipenuhi dari tanaman singkong, jagung, ketela, kentang, ubi jalar, sagu, ataupun sejenis umbi-umbian. Diversifikasi pangan sesungguhnya pula telah diperkenalkan secara resmi sejak era Soekarno, kemudian terakhir dimunculkan pada tahun 1974. Andai saja, program diversifikasi pangan yang diperkenalkan kembali pada tahun 2010 tersebut bisa dilaksanakan dengan serius, maka Indonesia tidak perlu lagi harus

mengeluarkan lebih banyak uang hanya untuk mewujudkan program swasembada beras yang belum tentu akan tercapai setiap tahunnya.

Indonesia sebagai negara berkembang merupakan negara agraris yang memegang peranan penting dalam sektor produksi pertanian. Peran sektor pertanian diantaranya sebagai penyedia sumber pangan bagi masyarakat, sumber pendapatan nasional, membuka kesempatan kerja, sumber investasi, serta penghasil devisa negara ketika produk-produk hasil pertanian diekspor ke negara lain. Di lain sisi, usaha di sektor pertanian dihadapkan pada risiko ketidakpastian yang cukup tinggi dan petani selama ini menanggung sendiri risiko tersebut.<sup>42</sup> Negara memiliki peran penting sebagai penyeimbang kebutuhan rakyat secara meluas. Hal tersebut berkaitan dengan roda perekonomian yang sepatutnya dijaga secara seimbang oleh negara berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Pangan adalah suatu kebutuhan yang sangat mendasar bagi manusia, sehingga hal ini harus dipenuhi oleh setiap negara. Cukupnya kebutuhan pangan yang berkualitas serta bergizi turut berperang penting dalam menentukan sumber daya manusia dan tingkat kesehatan masyarakat di suatu negara. Demikian halnya dengan Negara Republik Indonesia, selalu berupaya mencapai kebutuhan pangan yang cukup demi kemakmuran masyarakatnya. Di Indonesia sendiri, salah satu kebutuhan yang sangat primer adalah beras. Nilai strategis beras juga disebabkan karena beras adalah makanan pokok di Indonesia yang paling populer. Beras juga

---

<sup>42</sup> Insyafiah dan Indria Wardhani, *Kajian Persiapan Implementasi Asuransi Pertanian Secara Nasional*, Laporan Penelitian, (Jakarta: Kementerian Keuangan Badan Kebijakan Fiskal Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, 2014), hlm. 1.

merupakan sumber utama pemenuhan gizi yang meliputi karbohidrat, energi, gula, serat, protein, lemak, air, kalsium, magnesium, vitamin.

Sedemikian pentingnya kebutuhan pangan di Indonesia, pemerintah Indonesia selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangan terutama yang bersumber dari peningkatan produksi dalam negeri. Pertimbangan tersebut menjadi semakin penting bagi Indonesia karena jumlah penduduknya semakin besar, dengan sebaran populasi yang luas dan cakupan geografis yang tidak sama. Untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduknya, Indonesia memerlukan ketersediaan pangan dalam jumlah mencukupi dan tersebar, yang memenuhi kecukupan konsumsi maupun stok nasional yang cukup, sesuai persyaratan operasional logistik yang luas dan tersebar.

Pengertian ketahanan pangan menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan adalah "*Kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan*". Indonesia sendiri termasuk wilayah dengan frekuensi bencana alam yang sangat tinggi dan sering disebut sebagai wilayah "rawan bencana". Sejumlah bencana alam kerap terjadi yang meliputi erupsi gunung berapi, gempa bumi, tsunami, banjir, kekeringan, dan sebagainya.<sup>43</sup> Kegiatan usaha disektor pertanian ini akan

---

<sup>43</sup> Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2015-2019 berdasarkan Peraturan Menteri Republik Indonesia Nomor 19/Permentan/ HK.140/4/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2015-2019, hlm. 98.

selalu dihadapkan pada risiko ketidakpastian yang cukup tinggi.<sup>44</sup> Disamping risiko ketidakpastian harga pasar, bencana alam sebagaimana tersebut diatas juga menjadi pengaruh. Setiap petani seharusnya menanggung risiko tersebut yang berpengaruh terhadap produksi hasil pertanian serta risiko bencana alam tersebut.<sup>45</sup> Tetapi petani malah kadang beralih ke pengusaha disektor lain yang memiliki nilai ekonomi yang lebih tinggi. Sektor pertanian sering terdampak bencana alam paling besar yang mengakibatkan rusaknya infrastruktur pertanian, parahnya dapat menurunkan produktivitas pertanian dan pangan.

Ketahanan pangan Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sifat produksi komoditi pangan itu sendiri yang musiman dan berfluktuasi karena sangat mudah dipengaruhi oleh iklim/cuaca. Perilaku produksi yang sangat dipengaruhi iklim tersebut berdampak pada ketersediaan pangan nasional. Kalau perilaku produksi yang rentan terhadap perubahan iklim tersebut tidak dilengkapi dengan kebijakan pangan yang tangguh maka akan sangat merugikan, baik untuk produsen maupun konsumen, khususnya produsen berskala produksi kecil dan konsumen berpendapatan rendah. Karakteristik komoditi pangan yang mudah rusak, lahan produksi petani yang terbatas, sarana dan prasarana pendukung pertanian yang kurang memadai dan lemahnya penanganan panen dan *pasca* panen mendorong Pemerintah untuk melakukan intervensi dengan mewujudkan kebijakan ketahanan pangan.

---

<sup>44</sup> Sahat M. Pasaribu, *Penerapan Asuransi Usahatani di Indonesia: Alternatif Skenario Melindungi Petani dan Usaha Tani*, Laporan Penelitian, (Jakarta: Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian melalui Badan Litbang Pertanian), hlm. 1.

<sup>45</sup> Insyafiah dan Indria Wardhani, *op.cit.*, hlm. 3.

Selain itu, permasalahan yang muncul lainnya adalah pada sistem distribusi. Stok pangan yang tersedia sebagian besar di daerah produksi harus didistribusikan antar daerah/antar pulau. Panjangnya rantai pasokan akan mengakibatkan perbedaan harga tingkat produsen dan konsumen yang besar. Sedangkan di lain pihak, ada kekuatan dengan penguasaan perdagangan pangan pada kelompok tertentu (monopoli, kartel dan oligopoli). Sedangkan dari sisi konsumsi, pangan merupakan pengeluaran terbesar bagi rumah tangga (di atas 50% dari jumlah pengeluaran). Dan yang cukup disayangkan apabila impor beras menjadi salah satu cara yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pangan di Indonesia.

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.

Menjadikan Indonesia kembali menjadi Negara agraris yang berdaulat pangan sepertinya kembali menjadi cita-cita pemerintah. Hal itu terbukti dengan dikeluarkannya program asuransi pertanian sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani pasal 37 ayat (1) yang berbunyi “Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban melindungi usaha tani yang dilakukan oleh petani dalam bentuk asuransi pertanian”.

Secara lebih rinci, 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).

Asuransi pertanian tersebut masih memiliki beberapa hal yang perlu untuk dievaluasi kembali. Pertama dari segi ganti rugi, yang disebutkan sebesar Rp.6.000.000 (enam juta rupiah) per hektar. 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).<sup>46</sup> 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. Seandainya pemerintah berniat menaikkan besaran ganti rugi pun, maka pemerintah masih perlu mengkaji ulang apakah menutupinya dengan cara menaikkan premi yang tentu akan memberatkan petani atau meningkatkan anggaran subsidi premi yang akan berdampak terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Hal ini semakin diperparah dengan pengetahuan masyarakat Indonesia terhadap asuransi masih rendah. Jangankan masyarakat petani yang mayoritas berada di pedesaan, penduduk perkotaan yang memiliki akses lebih terhadap instrumen keuangan masih sangat meragukan asuransi. Selain itu, asuransi pertanian hanya memberikan perlindungan terhadap risiko gagal panen, padahal petani Indonesia memiliki risiko lain seperti harga jual yang rendah dan harga input seperti pupuk dan benih yang terlalu tinggi dan sulit dicari.

---

<sup>46</sup> Badan Pusat Statistik, Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi April 2016.

Permasalahan kedua adalah untuk saat ini pemerintah hanya mengakomodir petani padi sebagai salah satu upaya mewujudkan swasembada petani. Hal ini bisa dibilang wajar dan tepat karena program ini baru dimulai dan membutuhkan waktu bagi pemerintah untuk bisa melakukan ekspansi agar bisa menampung asuransi untuk semua petani. Dalam jangka panjang, diharapkan pemerintah mampu memberikan akses asuransi kepada semua petani di Indonesia tanpa terkecuali termasuk asuransi untuk subsektor dari pertanian seperti peternakan dan perikanan.

Permasalahan ketiga, asuransi pertanian di Indonesia saat ini berbasis *indemnity-based* atau ganti rugi, dimana pemerintah akan melakukan penggantian berdasarkan kerugian atau kerusakan yang benar-benar terjadi dan dialami petani. Sistem ini memiliki kelemahan terkait biaya yang tinggi yaitu biaya administrasi dan biaya lain-lain seperti biaya survei risiko dan biaya inspeksi untuk memastikan apakah kerugian benar-benar dialami oleh petani atau tidak. Apalagi dengan struktur pertanian di Indonesia dimana rumah tangga tani di Indonesia mencapai 40.000.136 rumah tangga dengan luas lahan 8.581,19 m<sup>247</sup> (kurang dari 1 hektar) sehingga membutuhkan waktu dan biaya yang besar bagi pihak asuransi untuk mendata sekaligus melakukan inspeksi.

Keempat, sistem *indemnity based* lebih rentan memicu terhadap terjadinya *adverse selection* dan *moral hazard*. *Adverse selection* adalah situasi dimana mereka yang memilih untuk mengikuti asuransi pertanian adalah mereka yang memiliki risiko tinggi, lebih besar dibandingkan premi yang

---

<sup>47</sup> <http://st2013.bps.go.id/dev/st2013/index.php/site/tabel?tid=22&wid=0>, diakses pada tanggal 05 Oktober 2018, pukul 15.43. Wib.

dibayarkan. *Moral hazard* adalah situasi dimana peserta asuransi bertindak lebih berisiko karena merasa setiap kerugian akan diganti oleh pihak asuransi.

*Moral hazard*, dalam beberapa kasus seperti yang terjadi di India dapat berubah menjadi *fraud* atau kecurangan dimana masyarakat secara sengaja menggagalkan panennya untuk mendapatkan ganti rugi. Hal ini terjadi karena biaya pengawasan yang tinggi bagi pihak asuransi untuk memastikan apakah kegagalan panen benar-benar terjadi karena faktor yang sudah tertera dalam kontrak atau merupakan unsur kelalaian atau bahkan kesengajaan dari pihak petani.

Beberapa hal bisa dilakukan pemerintah untuk lebih mengoptimalkan kegunaan dari asuransi pertanian. Pertama, asuransi pertanian sebaiknya menjadi sebuah program wajib yang harus diikuti oleh semua petani. Hal ini tentu saja bukan hal yang mudah diterapkan, terutama untuk meyakinkan mereka yang memiliki kepercayaan yang rendah terhadap sistem asuransi, dan petani yang sebenarnya memiliki risiko gagal panen yang rendah. Namun, asuransi pertanian, selain untuk pengaman bagi petani apabila terjadi gagal panen, asuransi pertanian juga sebagai pengenalan instrumen asuransi kepada petani. Kebijakan untuk mewajibkan petani mengikuti asuransi pertanian sebaiknya diikuti dengan sosialisasi yang intensif terhadap petani sehingga memahami pentingnya asuransi dan mengerti teknis prosedurnya. Selain itu, perlu pertimbangan yang matang terkait pengeluaran subsidi yang perlu dikeluarkan pemerintah untuk membiayai premi asuransi petani tersebut.

Selain itu, pertanian di Indonesia memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Mulai dari jenis sawah, pola waktu tanam, jenis tanaman, cuaca dan kondisi geografis, yang menyebabkan satu daerah dengan yang lain memiliki risiko yang berbeda. Karena perlu kajian lebih mendalam dari pemerintah mengenai risiko, premi dan ganti rugi yang perlu dikenakan berdasarkan faktor-faktor tersebut yang seharusnya berbeda-beda. Akan menjadi tidak adil apabila petani dengan risiko yang rendah perlu membayar premi yang sama dengan petani berisiko tinggi padahal jumlah ganti rugi yang diberikan sama. Begitu pula apabila ganti rugi yang diberikan sama padahal biaya yang dikeluarkan petani berbeda karena perbedaan jenis tanaman.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah bahwa petani memiliki resiko lain terkait dengan kepastian harga jual dan harga input serta ketersediannya di pasar. Ini dapat menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk memasukkan kriteria ini ke dalam kontrak asuransi atau menyusun program lain yang terintegrasi dengan asuransi pertanian. Misalnya, pemerintah akan memberikan harga yang lebih murah serta akses ke faktor input semisal pupuk yang lebih baik kepada petani yang memiliki asuransi pertanian. Strategi seperti ini diharapkan lebih persuasif untuk mengajak masyarakat berasuransi sekaligus memberikan kepastian keuntungan kepada petani yang berdampak terhadap terwujudnya ketahanan pangan yang *sustainable* sekaligus meningkatkan kesejahteraan petani.

Dengan berbagai tinjauan terhadap asuransi pertanian, penulis berpendapat bahwa program ini perlu untuk dilanjutkan bahkan ditingkatkan sebagai sebuah niat baik pemerintah untuk memakmurkan petani Indonesia. Program ini perlu

untuk terus diawasi dan dievaluasi secara berkelanjutan agar menjadi lebih efektif dan efisien. Selain itu dalam jangka panjang, banyak manfaat yang bisa didapatkan dari program ini yakni menghindari semakin berkurangnya rumah tangga tani dan lahan pertanian dari tahun ke tahun serta meningkatkan daya beli petani Indonesia sehingga bisa menjadi profesi yang lebih diminati.

Dari permasalahan tersebut diatas, maka penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian yang merujuk pada jaminan hasil pertanian sawah yang gagal panen oleh pemerintah, sehingga penulis mengambil judul penelitian **“REKONSTRUKSI PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI BERBASIS NILAI KEADILAN.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Bahwa ketersediaan pangan sebagai kebutuhan pokok masyarakat adalah merupakan tanggungjawab pemerintah. Akan tetapi kegagalan panen yang dialami para masyarakat yang dalam hal ini adalah petani sawah (padi) yang dikarenakan oleh faktor alam yaitu perubahan iklim, dan serangan hama, dalam hal ini pemerintah justru lepas tanggungjawab, sehingga masyarakat tani khususnya petani padi selalu menanggung sendiri resiko kerugian yang dialami akibat gagal panen tersebut.

Berdasarkan pada masalah di atas, maka perlu dirumuskan suatu permasalahan yang disusun secara sistematis, sehingga dapat memberikan gambaran yang jelas dan memudahkan pemahaman terhadap masalah yang diteliti. Kerlinger dalam buku Burhan Ashofa mendefenisikan masalah sebagai

suatu pertanyaan yang dicoba untuk ditemukan jawabannya.<sup>48</sup> Dalam penelitian yang akan dilakukan, masalah-masalah yang akan dibahas dan dicoba ditemukan jawabannya adalah sebagai berikut:

1. Benarkah perlindungan dan pemberdayaan petani saat ini berbasis nilai keadilan?
2. Kelemahan-kelemahan apa saja yang timbul dalam perlindungan dan pemberdayaan Dalam Praktek Dilihat Dari Aspek Substansi Hukum, Struktur Hukum dan Kultur Hukum?
3. Bagaimana rekonstruksi perlindungan dan pemberdayaan petani berbasis nilai keadilan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Setiap kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh manusia baik itu yang dilakukan secara perorangan maupun secara berkelompok pastilah mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai. Demikian juga halnya dengan penelitian ini. Penelitian ini dilaksanakan untuk memperoleh data yang kemudian akan diolah dan dianalisis, sehingga pada akhirnya dapat diusulkan berbagai rekomendasi yang bertujuan untuk :

1. Menemukan dan menjelaskan benarkah perlindungan dan pemberdayaan petani saat ini berbasis nilai keadilan.

---

<sup>48</sup> Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Rieka Utama, 1996), hlm. 118.

2. Menemukan dan menjelaskan serta mengetahui kelemahan-kelemahan apa saja yang timbul dalam perlindungan dan pemberdayaan Petani Dilihat Dari Aspek Substansi Hukum, Struktur Hukum dan Kultur Hukum.
3. Melakukan rekonstruksi perlindungan dan pemberdayaan petani berbasis nilai keadilan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun hasil penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat secara teoritis dan praktis. Manfaat teoritis mengandung arti bahwa penelitian ini bermanfaat bagi pengkajian konseptual disiplin hukum (pengembangan hukum teoritis), sedangkan manfaat praktis mencakup kemanfaatan dari segi perwujudan hukum dalam kenyataan kehidupan yang konkrit (pengembangan hukum praktis).

Sehingga manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, yaitu:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan pengembangan dalam ilmu hukum serta dapat menemukan teori baru dalam pengembangan hukum jaminan, hukum asuransi, dan ilmu hukum lainnya, khususnya dalam hal rekonstruksi perlindungan dan pemberdayaan petani berbasis nilai keadilan.

## **2. Manfaat Praktis**

- a. Guna mengembangkan penalaran, serta membentuk pola pikir yang dinamis, sekaligus untuk mengetahui kemampuan Penulis dalam menerapkan ilmu yang sudah diperoleh.
- b. Untuk memberikan masukan serta tambahan pengetahuan bagi para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti, dan berguna bagi pihak-pihak lain yang berkepentingan mengenai perlindungan dan pemberdayaan petani.
- c. Guna merumuskan rekonstruksi perlindungan hukum dan pemberdayaan petani berbasis nilai keadilan.

## **E. Kerangka Konseptual**

Kerangka pemikiran dalam suatu penelitian memiliki kedudukan yang sangat penting karena merupakan landasan atau pondasi dalam menjawab setiap perumusan masalah yang menjadi objek penelitian. Untuk menjawab penelitian ini, Peneliti akan menyajikannya dengan menggunakan metode pendekatan yang diperlukan. Beberapa teori akan digunakan sebagai alat dalam analisis untuk proses mengungkap problematika yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah berdasarkan latar belakang penelitian yang telah disajikan.

Kerangka pemikiran terdiri dari dua bagian utama, yakni kerangka konseptual dan kerangka teoritik. Kerangka konseptual menyajikan alur pemikiran yang akan digunakan dalam penelitian ini yang memuat latar belakang dan perumusan masalah hingga penggunaan metode penelitian yang dianggap

tepat. Kerangka teoritik menyajikan penggunaan teori-teori (terutama teori hukum) yang akan digunakan sebagai alat dalam analisis untuk menjawab perumusan masalah yang menjadi objek penelitian.

Hukum tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat dengan mengikuti perkembangan dari masyarakat itu sendiri. Pertanian sebagai sumber kehidupan masyarakat memerlukan perhatian khusus terkait risiko-risiko yang dihadapi yang kian berkembang, baik itu dikarenakan faktor alam maupun faktor-faktor lainnya yang dapat merugikan petani, khususnya petani sawah.

Dengan demikian, langkah-langkah penegakan hukum harus didasarkan kepada keadaan-keadaan yang mendasar yang ada di masyarakat, terutama dalam penanggulangan kerugian petani. Adapun untuk memperkuat pengetahuan kita mengenai asuransi pertanian lebih lanjut, maka disini akan dijelaskan lebih terperinci mengenai asuransi pertanian secara umum.

1. Ketahanan Pangan
2. Perlindungan dan Pemberdayaan Petani
3. Risiko

Berdasarkan artikel dari *The Australian*, Risiko adalah segala sesuatu yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan.<sup>49</sup>

4. Pertanian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pertanian adalah segala yang bertalian dengan tanam-menanam (pengusahaan tanah dan sebagainya). Secara ekstraktif pertanian adalah segala usaha dengan

---

<sup>49</sup> "The chance of something happening that will have or impact upon objectives", Diambil dari Artikel Australian/. NZ Standard: Brisbane, 1999, hlm. 4360.

mengambil hasil dari alam dan tanah tanpa usaha menyuburkan kembali tanah untuk keperluan pengambilan pada kemudian hari. Secara generatif pertanian adalah usaha yang memerlukan usaha pembibitan, pengolahan, pemeliharaan (pada tanaman dan hewan).<sup>50</sup>

#### 5. Asuransi

Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian Asuransi atau Pertanggungan adalah perjanjian antara dua pihak atau lebih, dengan mana pihak penanggung mengikatkan diri kepada tertanggung, dengan menerima premi asuransi, untuk memberikan penggantian kepada tertanggung karena kerugian, kerusakan, atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin akan diderita tertanggung, yang timbul dari suatu peristiwa yang tidak pasti, atau untuk memberikan suatu pembayaran yang didasarkan atas meninggal atau hidupnya seseorang yang dipertanggungjawabkan.

#### 6. Asuransi Pertanian

Apabila kita rinci dari pengertian istilah-istilah sebelumnya, maka yang dimaksud dengan asuransi pertanian adalah suatu pengalihan risiko atas usaha pengolahan pertanian atas dasar pengikatan diantara pihak penanggung dan tertanggung.

---

<sup>50</sup> <http://kbbi.web.id/tani>, diakses pada tanggal 08 Oktober 2018, pukul 14.05. Wib.

## **F. Kerangka Teoritik**

### **1. Teori Keadilan Sebagai *Grand Theory***

Membahas masalah hukum adalah membicarakan hubungan antar manusia. Membicarakan hubungan antar manusia adalah membicarakan keadilan. Dengan demikian setiap pembicaraan mengenai hukum, jelas atau samar-samar, senantiasa merupakan pembicaraan mengenai keadilan pula. Kita tidak dapat membicarakan hukum hanya sampai pada wujudnya sebagai suatu bangunan yang formal, kita juga perlu melihatnya sebagai ekspresi dari cita-cita keadilan masyarakatnya.

Hukum merupakan bagian dari perangkat kerja sistem sosial. Fungsi sistem-sistem sosial ini adalah untuk mengintegrasikan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat sehingga tercipta suatu keadaan yang tertib. Sebenarnya sudah dipersoalkan pula tentang apa yang menjadi dasar bagi hukum untuk melarang suatu perbuatan serta mengharuskan perbuatan yang lain.

Masyarakat dengan sistem sosial yang tertentu akan memberikan pedoman-pedoman kepada para anggotanya tentang bagaimana hendaknya hubungan-hubungan antar mereka itu dilaksanakan. Pedoman-pedoman ini bisa berupa larangan maupun keharusan.

Keadilan memang dapat dirumuskan secara sederhana sebagai tolok ukur yang dapat kita pakai. Rumusan-rumusan tentang keadilan adalah:

- a. Ulpianus berpendapat: “Keadilan adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus-menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya.”
- b. Aristoteles berpendapat: “Keadilan adalah suatu kebajikan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan Negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak.”
- c. Justian berpendapat: “Keadilan adalah kebajikan yang memberikan hasil, bahwa setiap orang yang mendapat apa yang merupakan bagiannya.”
- d. Herbert Spencer berpendapat: “Setiap orang bebas untuk menentukan apa yang akan dilakukannya, asal ia tidak melanggar kebebasan yang samadari orang lain.”
- e. Roscoe Pound melihat keadilan dalam hasil-hasil kongkrit yang bisa diberikannya kepada masyarakat. Ia melihat, bahwa hasil yang diperoleh itu hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia sebaik-baiknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya.
- f. Nelson berpendapat: “Tidak ada arti lain bagi keadilan kecuali persamaan pribadi.”
- g. John Salmond berpendapat: “Norma keadilan menentukan ruang lingkup dari kemerdekaan individual dalam mengejar kemakmuran individual, sehingga dengan demikian membatasi kemerdekaan individu di batas-batas sesuai dengan kesejahteraan umat manusia.”

- h. Hans Kelsen berpendapat: “Keadilan adalah suatu tertib sosial tertentu yang di bawah lindungannya usaha untuk mencari kebenaran bisa berkembang dengan subur.”
- i. John Rawls mengkonsepkan keadilan sebagai *fairness* yang mengandung asas-asas, bahwa “orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingannya hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki.”<sup>51</sup>

## 2. Teori Perlindungan Hukum sebagai *Middle Theory*

Untuk menjelaskan sistem dalam ilmu hukum, maka dapat disebutkan mengenai makna sistem itu sendiri.

- a. Sistem digunakan untuk menunjuk suatu kesimpulan atau himpunan benda-benda yang disatukan atau dipadukan oleh suatu bentuk saling hubungan atau saling ketergantungan yang teratur, suatu himpunan bagian-bagian yang bergabung secara alamiah maupun budi daya manusia sehingga menjadi satu kesatuan yang utuh dan bulat terpadu;
- b. Sistem yang menunjuk himpunan gagasan (ide) yang tersusun, terorganisasi, suatu himpunan gagasan, doktrin, prinsip, hukum,

---

<sup>51</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 159-165.

dan sebagaimana yang membentuk yang logis dan dikenal sebagai isi buah pikiran filsafat tertentu, agama, atau bentuk pemerintahan tertentu;

- c. Sistem yang dipergunakan dalam arti metode atau tatacara; dan
- d. Sistem yang digunakan untuk menunjuk pengertian skema atau metode pengaturan organisasi atau susunan suatu atau metode tatacara. Dapat pula berarti suatu bentuk atau pola pengaturan, pelaksanaan atau pemrosesan, dan juga dalam artian metode pengelompokan, pengkodifikasian, dan sebagainya.

Sistem digambarkan dalam dua hal, yang *pertama*, sebagai suatu wujud atau entitas, yaitu sistem yang dianggap sebagai suatu himpunan bagian yang saling berkait, yang membentuk satu keseluruhan yang rumit atau kompleks tetapi merupakan satu kesatuan.

Yang *kedua*, sistem mempunyai makna metodologi yang dikenal dengan pengertian umum pendekatan sistem (*system approach*). Pada dasarnya pendekatan ini merupakan penerapan metode ilmiah di dalam usaha memecahkan masalah, atau menerapkan kebiasaan berpikir, atau beranggapan bahwa ada banyak sebab terjadinya sesuatu, didalam memandang atau menghadapi saling keterkaitan.

Teori sistem hukum yang dikembangkan oleh Friedmann menguraikan, bahwa hukum sebagai suatu hukum dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yang antara lain adalah struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan kultur (*culture*). Struktur

hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum.<sup>52</sup> Selanjutnya substansi hukum terdiri atas peraturan hukum substantif dan peraturan hukum tentang bagaimanakah seharusnya lembaga-lembaga yang diciptakan oleh peraturan hukum substantif berperilaku, yang berdasarkan pendapat HLA Hart, suatu substansi sistem hukum adalah peraturan hukum primer (*primary rules*), yaitu norma-norma tentang perilaku dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*), yaitu norma-norma perilaku, misalnya bagaimana menentukan valitas norma-norma tentang perilaku, bagaimana menegakkan norma-norma tentang perilaku, dan sebagainya.

Menurut Hart, ada dua kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensi sistem hukum, yaitu *pertama* adanya dasar pengakuan yang didukung oleh peraturan hukum sekunder yang diterima sebagai mengikat oleh aparat hukum yang bertugas menciptakan, mengubah, menerapkan, menegakkan, atau mengevaluasi peraturan hukum primer; yang *kedua*, tiap-tiap warga Negara mematuhi peraturan hukum primer, paling tidak dikarenakan ketakutan akan hukuman.<sup>53</sup>

Syarat kedua bagi eksistensi sistem hukum menurut Hart tersebut memiliki relevansi teoritis dengan komponen ketiga dari sistem hukum menurut Friedman, yaitu kultur hukum, yang dipahaminya sebagai dukungan sosial atas hukum, seperti kebiasaan, pandangan, cara berperilaku

---

<sup>52</sup> Lawrence M. Friedman dikutip dari buku karya M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 6.

<sup>53</sup> HLA Hart, *The Concept of Law*, (London: The English Language Book Society and Oxford University Press, 1972), hlm. 49-60.

dan berpikir, yang menggerakkan dukungan masyarakat untuk memahami atau tidak mematuhi aturan.<sup>54</sup>

Menurut Friedman, sistem hukum mempunyai fungsi merespon harapan masyarakat terhadap sistem hukum, dengan cara antara lain mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang dipandang benar oleh masyarakat, dengan merujuk kepada keadilan. Jadi keadilan menurut Friedman adalah tujuan akhir dari sistem hukum.<sup>55</sup>

Teori progresif dicetuskan oleh Satjipto Rahardjo dimana dinyatakan bahwa pemikiran hukum perlu kembali pada filosofis dasarnya yaitu hukum untuk manusia, bukan sebaliknya sehingga manusia manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hal ini mengingat di samping kepastian dan keadilan hukum juga berfungsi untuk kesejahteraan hidup manusia atau memberikan kemamfaatan kepada masyarakat. Sehingga boleh dikatakan bahwa berhukum adalah sebagai medan dan perjuangan manusia dalam konteks mencari kebahagiaan hidup.<sup>56</sup>

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa baik faktor peranan manusia, maupun masyarakat, ditampilkan ke depan, sehingga hukum lebih tampil sebagai medan pergulatan dan perjuangan manusia. Hukum dan

---

<sup>54</sup> Lawrence M. Friedman, *op.cit.*, hlm. 14.

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 17-18.

<sup>56</sup> Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009), hlm. 1.

bekerjanya hukum seyogianya dilihat dalam konteks hukum itu sendiri, melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia.<sup>57</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat makna lebih mendalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.<sup>58</sup>

Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada. Tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*). Peraturan buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan, pada titik inilah menurut Satjipto Rahardjo hukum harus dibiarkan mengalir begitu saja menggeser

---

<sup>57</sup> Satjipto Rahardjo, *Biarkan Ilmu Hukum Mengalir : Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 1996), hlm. ix.

<sup>58</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 1996), Hlm. xiii.

paradigm hukum positivism untuk menemukan tujuannya sendiri. Agar hukum dirasakan manfaatnya, maka dibutuhkan jasa pelaku hukum yang kreatif menerjemahkan hukum itu dalam kepentingan-kepentingan sosial yang memang harus dilayaninya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dipahami bahwa secara substantif gagasan pemikiran hukum progresif tidak semata-mata memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatic melainkan juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empiric di mata hukum dipandang sebagai suatu:

a. Institusi yang dinamis

Pemikiran hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).

Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan di sini bias diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan,

kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law is the making*).<sup>59</sup>

Dalam konteks yang demikian itu, hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara berhukum kita, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, status quo dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan undang-undang maupun pada kultur hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah skema yang final, maka hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, melainkan manusialah yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan kepastian hukum.

#### b. Ajaran Kemanusiaan dan Keadilan

Dasar filosofi dari pemikiran hukum yang progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia.<sup>60</sup> Hukum adalah untuk manusia, dalam artian hukum hanyalah

---

<sup>59</sup> Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2010), hlm. 72.

<sup>60</sup> Mahmud Kusuma, *Menyelami Semnagat Hukum Progresif: Terapi Pragmatik Atas Lembahnya Penegakan Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Anthony Lib bekerjasama dengan LSH, 2009), hlm. 31.

sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia bagi manusia.

Oleh karena itu menurut pemikiran hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan ketimbang keadilan procedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan.

c. Aspek Peraturan dan Perilaku

Orientasi pemikiran hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behaviour*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah dibangun itu. Karena asumsi yang dibangun disini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku berada di atas aspek peraturan, faktor manusia, dan kemampuannya mempunyai unsur *compassion* (perasaan baru), *sincerely* (ketulusan), *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian) dan *determination* (kebulatan tekad).

Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan di atas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap, dan perilaku dari aras legalistik-positivistik ke arah

kemanusiaan secara utuh (holistik), yaitu manusia sebagai pribadi (individu) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada siapapun. Mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak paradigma penegakan hukum, akan memberikan pemahaman hukum sebagai proses kemanusiaan.<sup>61</sup>

d. Ajaran Pembebasan

Pemikiran hukum progresif menempatkan diri sebagai kekuatan “pembebasan” yaitu membebaskan diri dari tipe, cara berpikir, asas, dan teori hukum yang legalistic-positivistik. Dengan ciri ini “pembebasan” itu, hukum progresif lebih mengutamakan “tujuan” daripada “prosedur”. Dalam konteks ini, untuk melakukan penegakan hukum, maka diperlukan langkah-langkah kreatif, inovatif, dan bila perlu melakukan “mobilisasi hukum” maupun “*rule breaking*”.

Paradigma “pembebasan” yang dimaksud di sini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkisme, sebab apapun yang dilakukan harus tetap didasarkan pada logika kepatutan sosial dan logika peraturan semata. Disinilah pemikiran hukum progresif itu menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

sebagai penggerak, pendorong, sekaligus pengendali “paradigma pembebasan” itu.

Dengan demikian paradigma pemikiran hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat konsep pemikiran hukum progresif merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.

### **3. Teori Sistem Hukum sebagai *Applied Theory***

Subjek hukum pemikul hak dan kewajiban, baik itu manusia (*naturlijk person*), badan hukum (*rechtspersoon*), maupun jabatan (*ambt*), dapat melakukan tindakan hukum berdasarkan kemampuan (*bekwaan*) atau kewenangan (*bevoegdheid*) yang dimilikinya. Dalam pergaulan di masyarakat, banyak terjadi hubungan hukum yang muncul sebagai akibat adanya tindakan-tindakan hukum dari subjek hukum. Tindakan hukum tersebut merupakan awal lahirnya hubungan hukum (*rechtbtrekking*), yaitu interaksi antar subjek hukum yang memiliki akibat-akibat hukum.

Agar hubungan hukum antara subjek hukum dapat berjalan secara harmonis, seimbang, dan adil dalam arti setiap subjek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hukum tersebut. “Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau

instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban sebagai subjek hukum”.<sup>62</sup>

Disamping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrument bagi subjek hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, “hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum.”<sup>63</sup> Pelanggaran hukum terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subjek hukum lainnya. Oleh karena itu subjek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapat perlindungan hukum.

Fungsi hukum sebagai instrumen pengatur dan instrument perlindungan, disamping fungsi lainnya sebagaimana diarahkan pada suatu tujuan yaitu untuk menciptakan suatu hubungan hukum antara subjek hukum secara harmonis, seimbang, damai, dan adil. Ada yang mengatakan tujuan hukum adalah mengatur masyarakat secara damai. Hukum menghendaki perdamaian. Perdamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan manusia, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya terhadap yang merugikannya. Tujuan-tujuan hukum akan tercapai jika masing-masing

---

<sup>62</sup> Ridwan H. R., *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1996), hlm. 140.

<sup>63</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1996), hlm. 140.

subjek hukum mendapat hak-haknya secara wajar dan menjalankan kewajiban-kewajibannya secara wajar sesuai hukum yang berlaku.

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep yang universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan sebagai negara hukum, namun seperti yang disebutkan oleh Paulus E. Lotulung, “masing-masing negara mempunyai cara dan mekanisme sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan.”<sup>64</sup>

Tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik tersebut yang paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan yang bersifat sepihak. Keputusan sepihak tersebut dilakukan dikarenakan suatu tindakan hukum pemerintah itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah, tidak tergantung pada kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak oleh pihak lain.<sup>65</sup>

Keputusan dan ketetapan sebagai instrument hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga Negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada

---

<sup>64</sup> Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 123.

<sup>65</sup> Ridwan HR., *op.cit.*, hlm. 289.

pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu, diperlukan perlindungan hukum bagi warga Negara terhadap tindakan hukum pemerintah.

Menurut Sjachran Basah, perlindungan terhadap warga Negara diberikan bila sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan hukum terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindakannya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.<sup>66</sup>

Menurut John Rawls, dalam bukunya berjudul *A Theory of Justies* (Suatu Teori Keadilan) bahwa orang memandang hidup dalam masyarakat sebagai suatu beban, isntitusi-isntitusi sosial dan hukum sebagai penghambat bagi perkembangan hidup. Menurut Rawls, pandangan ini cocok bagi orang yang hidup bagi masyarakat pribadi (*private society*). Dalam masyarakat pribadi orang masing-masing memiliki sasarannya sendiri, sedemikian rupa sehingga sasaran-sasaran itu saling bersaing atau sekurang-kurangnya tidak ada hubungan satu sama lain. Lagipula institusi-institusi yang dibentuk tidak dihargai karena nilainya sendiri. Institusi-institusi sosial hanya digunakan orang untuk mencapai tujuan-tujuan individual. Tambah lagi orang-orang kurang peduli tentang kesejahteraan sesamanya. Segala kegiatan ditujukan kepada kepentingan sendiri, kegiatan demi masyarakat dianggap sebagai beban. Persaingan dalam pasar dapat dilihat sebagai lambang kentara masyarakat yang

---

<sup>66</sup> Sjchran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 7-8.

bercorak individualistis ini. Timbullah pertanyaan mengapa masyarakat macam ini dapat membawa untung bagi orang-orang tertentu. Orang-orang yang memiliki kekuasaan dapat menghitung bahwa tujuan pribadinya paling mudah diperjuangkan dan direbut dalam masyarakat pribadi. Tetapi bukan semua orang menilai hidup dalam masyarakat sebagai kurang berharga.<sup>67</sup>

Secara teoritis maupun praktis sebagai sebuah disiplin hendaknya memiliki model analisis dan mampu menyelesaikan ragam persoalan. Satu hal yang dirasakan cukup mengganggu adalah terlalu sempitnya lingkup batasan hukum yang dikemukakan oleh teoritis konvensional. Hukum digambarkan sebagai wilayah yang steril dan tertutup dan kedap air, akibatnya tidak ada tempat (tidak tersedianya) bagi pandangan di luar klaim itu. Hal ini muncul karena semacam kepercayaan yang sangat kuat bahwa hukum adalah wilayah yang terkerangkeng dalam logika saja. Akibatnya keterbatasan metodologi tidak dapat dihindari, hukum mengalami kesulitan untuk melakukan terobosan analisis bahkan kesulitan membentuk desain analisisnya sendiri.

Dalam tataran hukum yang ekstrim hukum tidak memiliki kemampuan melakukan sintesis ragam pendekatan. Sehingga analisis berakhir kepada apa yang disebut sebagai '*dominasi wilayah yang sempit*' yaitu klaim bahwa *analisis yuridis* adalah wilayah aturan, kaidah dan sanksi, atau paling jauh kekuatan hukum hanya nampak pada prosedur dan

---

<sup>67</sup> John Rawls dikutip dari buku karya Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Luasan Sejarah*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1982), hlm. 193.

formalisme. Meski masih menjadi perdebatan, tetapi hegemoni pandangan ini sangat kuat dan sulit dihilangkan. Teori hukum, metodologi, pendidikan hukum dan praktek keseharian merupakan bentuk nyata dari pandangan steril dan tertutup di atas. Analisis akan dianggap sebagai analisis hukum apabila analisis itu sangat logis (berada dalam logika sistem hukum) dan menggunakan *term* yang dikenal dalam kelimuan hukum.

Hukum menurut pandangan yang steril ini, secara filosofis dan metodologis harus terpisah dari ilmu-ilmu lain. Meski tidak secara langsung gagasan ini adalah contoh dari hegemoni (dominasi) filsafat Cartesian-Newtonian, suatu disiplin selalu (harus) bersifat jelas dan terpilah-pilah (*distincy and cleary*). Atau dalam sistem gaya Linnaeues, inilah model klasifikasi yang terstruktur dalam biologi modern.

Sebagai wilayah yang terbuka, hukum menjadi domain bagi telaah disiplin lain (multi). Sistem pengajaran akan mengalami perombakan besar-besaran, karena secara fisiologis dan metodologis hukum mengalami perubahan dari *tatanan yang steril menjadi tatanan yang multi* (plaralis) kultural. Sebagaimana deskripsi Satjipto Rahardjo, *Teaching Orders finding Disorder*, (2000) bahwa *ilmu hukum berkembang dari yang kotak-*

*kotak menjadi holistik.*<sup>68</sup> Ini merupakan konsekuensi dari perubahan yang mau tidak mau (harus) diterima.<sup>69</sup>

Dalam teori Aristoteles, kebahagiaan (*eudaimonia*) karena menemukan diri sebagai oknum moral yang rasional, merupakan tujuan ultimum manusia. Inti manusia moral yang rasional, menurut Aristoteles adalah memandang kebenaran (*theoria*, kontemplasi) sebagai keutamaan hidup (*summum bonum*). Dalam rangka ini, manusia dipandu dua pemandu, yaitu akal dan moral. Akal (*rasio, nalar*) memandu pada pengenalan hal yang benar dan yang salah secara nalar murni, serta serentak memastikan mana barang-barang materi yang dianggap baik bagi hidupnya. Jadi akal memiliki dua fungsi, yaitu fungsi teoritis dan fungsi praktis. Untuk fungsi yang pertama, Aristoteles menggunakan kata *sophia* yang menunjuk pada kearifan. Sementara yang kedua digunakan kata *phronesis* yang dalam terminologi Skolastik abad pertengahan disebut *prudentia (prudence)*. Lalu bagaimana dengan fungsi moral? Moral menurut Aristoteles, memandu manusia untuk memilih jalan tengah antara dua ekstrim yang berlawanan, termasuk dalam menentukan keadilan. Moral, memandu pada sikap moderat. Ya, sikap dalam bahasa Sansekerta disebut *purata kencana*.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Satjipto Rahardjo, *Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidak-teraturan (Teaching Order Finding Dis-order)*, Pidato Emeritus, Bandung: FH UNDIP, 15 Desember 2000.

<sup>69</sup> H. R. Otje Salman S. dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2010), hlm. 12-13.

<sup>70</sup> Aristoteles dikutip dari buku karya Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 43-44.

Dalam konstruksi filosofis makhluk moral yang rasional inilah, Aristoteles menyusun teorinya tentang hukum. Baginya, karena hukum menjadi pengarah manusia pada nilai-nilai moral yang rasional, maka ia harus adil. Keadilan hukum identik dengan keadilan umum. Keadilan ditandai oleh hubungan yang baik antara satu dengan yang lain, tidak mengutamakan diri sendiri, tapi juga tidak mengutamakan pihak lain, serta adanya kesamaan. Disini tampak kembali apa yang menjadi dasar teori Aristoteles, yaitu perasaan “sosial-etis”. Tidak mengherankan, jika formulasinya tentang keadilan bertumpu pada tiga sari hukum alam, yang olehnya dianggap sebagai prinsip keadilan utama. Prinsip yang dimaksud adalah : *Honeste vivere, alterum, non laedere, suum quique tribuere* (Hidup secara terhormat, tidak mengganggu orang lain dan memberi kepada tiap orang bagiannya). Prinsip keadilan merupakan patokan dari apa yang benar, baik dan tepat dalam hidup dan karenanya mengikat semua orang, baik masyarakat dan penguasa. Hukum sebagai kembaran dari keadilan ini merupakan alat paling praktis untuk mencapai kehidupan yang baik, adil dan sejahtera. Menurut Aristoteles, tanpa ada kecenderungan sosial-etis yang baik pada para warga negara, maka tidak ada harapan untuk tercapai keadilan tertinggi dalam negara meskipun yang memerintah adalah orang-orang bijak dengan undang-undang yang bermutu sekalipun.

Karena hukum mengikat semua orang, maka keadilan hukum mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun ia membagi kesamaan

numeric dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik melahirkan prinsip : “semua orang sederajat di depan hukum”. Sedangkan kesamaan proporsional melahirkan prinsip : “memberi setiap orang apa yang menjadi haknya”. Selain model keadilan berbasis kesamaan, Aristoteles juga mengajukan model keadilan lain, yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif identik dengan keadilan atas dasar kesamaan proporsional. Sedangkan keadilan korektif (*remedial*) berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu perjanjian dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berupaya memberi kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan. Jika suatu kejahatan dilakukan, maka hukuman sepantasnya yang perlu diberikan pada si pelaku.

Singkatnya, keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan. Keadilan korektif merupakan standard umum untuk memperbaiki setiap akibat dari perbuatan tanpa memandang siapa pelakunya. Prinsip-prinsip itu adalah hukuman harus memiliki kejahatan, ganti rugi harus memperbaiki kerugian dan memulihkan keuntungan yang tidak sah. Konsep *Themis*, sang dewi keadilan, melandasi keadilan jenis ini yang bertugas menyeimbangkan prinsip-prinsip tersebut tanpa memandang siapa pelakunya.

Tidak bisa dipungkiri bahwa teori Aristoteles tentang hukum dan keadilan merupakan teori yang relative lebih sistematis dan lengkap dibandingkan dengan Plato dan Socrates. Bangunana argumentasi atau

kerangka analisisnya pun begitu bening, sebening yang dilakukan oleh Socrates dan Plato.<sup>71</sup>

Sementara Max Weber menggunakan teori yang berbunyi :  
“Tingkat rasioanlitas sebuah masyarakat akan menentukan warna hukum dalam masyarakat itu”. Disini ia membagi tiga tingkat rasionalitas, yaitu:

- a. Substantif-irasional;
- b. Substantif dengan sedikit kandungan rasional;
- c. Rasional penuh

Tipe yang pertama melekat pada masyarakat yang masih dikuasai alam pikiran mistis yang serba alamiah dan naluriah. Tipe kedua, dimiliki oleh masyarakat tradisi yang bertopang pada adat dan kebiasaan tradisional. Sedangkan tipe ketiga menjadi ciri masyarakat maju dan modern sebagaimana di dunia Barat saat itu.

Masing-masing tingkat rasionalitas itu memberi cirri pada hukumnya. Pada tipe rasionalitas yang substantive-irasional (tipe pertama), hukum tampil dalam wujud yang informal-irasional. Hukum hanya berupa intuisi, tanpa aturan. Pada tipe yang substantif dengan sedikit kandungan rasional (tipe kedua), hukum sudah mengambil sosok dalam aturan-aturan rinci, khusus dan terkodifikasi.

Disamping teori rasionalitas, Weber juga menggunakan tipe otoritas (model kekuasaan) sebagai basis teorinya mengenai hukum. Ia

---

<sup>71</sup> Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 44-46.

juga membagi tiga tipe otoritas yang niscaya terdapat dalam masyarakat manusia di belahan dunia ini.

Tipe pertama adalah tipe karismatik. Otoritas itu bertumpu pada kesetiaan terhadap orang-orang yang dianggap memiliki keistimewaan spiritual dan transedental. Tipe kedua, tipe tradisional yang bertumpu pada kepercayaan menurut tradisi terhadap orang yang dianggap layak memimpin masyarakat. Sedangkan tipe ketiga adalah otoritas yang rasional. Otoritas ini bertumpu pada kekuasaan formal untuk berkuasa berdasarkan kualitas dan kemampuan teknis yang dikukuhkan secara formal oleh Negara.<sup>72</sup>

Menurut Roscoe Pound mengungkapkan bahwa hukum tidak boleh dibiarkan mengawang dalam konsep logis-analitis ataupun tenggelam dalam ungkapan-ungkapan teknis yuridis yang terlampaui eksklusif. Sebaliknya, hukum itu mesti didaratkan ke dunia nyata yaitu dunia sosial yang penuh sesak dengan kebutuhan dan kepentingan-kepentingan yang saling bersaing.

Pada dasarnya, 'kondisi awal' struktur suatu masyarakat selalu berada dalam kondisi kurang seimbang. Ada yang terlalu dominan dan adapula yang terpinggirkan. Untuk menciptakan 'dunia yang beradab', ketimpangan-ketimpangan yang proporsional. Dalam konteks keperluan tersebut, hukum yang bersifat logis-analitis dan serba abstrak (hukum murni) ataupun yang berisi gambaran realitas apa adanya (sosiologis),

---

<sup>72</sup> Max Weber dikutip dari buku karya Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 133-134.

tidak mungkin diandalkan. Hukum dengan tipe tersebut, paling-paling hanya mengukuhkan apa yang ada. Ia tidak merubah keadaan. Karena itu, perlu langkah progresif yaitu memfungsikan hukum untuk menata perubahan. Dari sinilah muncul teori Pound tentang *law as a tool of social engineering*.

Kepentingan-kepentingan menurut Roscoe Pound ada tiga kategori yaitu kepentingan umum, sosial dan kepentingan pribadi. Kepentingan-kepentingan yang tergolong kepentingan umum terdiri atas dua, yaitu:

- a. Kepentingan-kepentingan negara sebagai badan hukum dalam mempertahankan kepribadian dan hakikatnya,
- b. Kepentingan-kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan-kepentingan sosial.

Sementara yang tergolong kepentingan-kepentingan pribadi/perorangan adalah:

- a. Pribadi (integritas fisik, kebebasan berkehendak, kehormatan/nama baik, *privacy*, kebebasan kepercayaan, dan kebebasan berpendapat). Kepentingan-kepentingan ini biasanya menjadi bagian dari hukum pidana yang mengatur tentang penganiayaan, fitnah dan lain sebagainya.
- b. Kepentingan-kepentingan dalam hubungan rumah tangga/domestic (orangtua, anak, suami, istri). Kepentingan-kepentingan ini meliputi sosial-sosial seperti perlindungan hukum atas perkawinan, hubungan suami-istri, hak orangtua untuk memberi mendidik anak,

termasuk melalui hukuman fisik, serta pengawasan orangtua atas penghasilan anak dan lain sebagainya.

- c. Kepentingan substansi meliputi perlindungan hak milik, kebebasan menyelesaikan warisan, kebebasan berusaha dan mengadakan kontrak, hak untuk mendapat keuntungan yang sah, pekerjaan dan hak untuk berhubungan dengan orang lain.

Sedangkan kepentingan sosial meliputi enam jenis kepentingan.

*Pertama*, kepentingan sosial dalam soal keamanan umum, Ini meliputi kepentingan dalam ketenangan dan ketertiban, kesehatan dan keselamatan, keamanan atas transaksi-transaksi dan pendapatan. *Kedua*, kepentingan sosial dalam hal keamanan institusi sosial. *Ketiga*, kepentingan-kepentingan sosial menyangkut kepentingan umum. Ini meliputi perlindungan masyarakat terhadap merosotnya moral seperti korupsi, judi, fitnah, transaksi-transaksi yang bertentangan dengan kesusilaan. *Keempat*, kepentingan sosial yang menyangkut pengamanan sumber daya sosial. Ini diuraikan oleh Poudn sebagai tuntutan yang berkaitan dengan kehidupan sosial dalam masyarakat beradab agar orang jangan boros dengan apa yang ada. Penyalahgunaan hak atas barang yang dapat merugikan orang termasuk dalam kategori ini. *Kelima*, kepentingan sosial yang menyangkut kemajuan sosial. Ini berkaitan dengan keterjaminan hak manusia memanfaatkan alam untuk kebutuhannya, tuntutan agar rekayasa sosial bertambah banyak dan terus bertambah baik dan lain sebagainya. *Keenam*, kepentingan sosial yang menyangkut kehidupan individual (pernyataan

diri, kesempatan dan kondisi kehidupan).Ini berkaitan dengan tuntutan agar tiap individu mampu menjalani kehidupannya sesuai dengan patokan-patokan masyarakat. Kepentingan inilah yang oleh Pound dilukiskan sebagai “hal yang paling penting dari semuanya”. Hal ini diakui dalam perlindungan hukum atas kebebasan berbicara, kebebasan bekerja, dan kebebasan berusaha sesuai dengan patokan-patokan normal masyarakat.<sup>73</sup>

Seluruh daftar kepentingan yang dipaparkan Pound, tentu saja tidak absokut karena sangat tergantung pada sistem-sistem politik dan sosial suatu masyarakat/negara. Selain itu, Pound juga merumuskan prostulat-prostulat hukum yang disebut sebagai masyarakat “beradab”. Dalam masyarakat yang demikian, tiap orang harus berpegang pada asumsi bahwa:

- a. Orang lain tidak akan melakukan penyerangan yang sewenang-wenang terhadap dirinya.
- b. Setiap orang bisa menguasai apa yang mereka peroleh dalam tata tertib sosial dan ekonomi yang ada dan menggunakannya untuk kepentingan mereka sendiri.
- c. Orang lain akan bertindak dengan itikad baik, sehingga akan:
  - 1) Memenuhi apa yang diharapkan; dan
  - 2) Melakukan usaha sesuai dengan harapan masyarakatnya.

---

<sup>73</sup> Roscoe Pound dikutip dari buku karya Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 154-157.

- d. Ada jaminan bahwa tiap orang akan mengembalikan secara sepadan apa yang mereka peroleh secara tidak wajar yang merugikan orang lain.
- e. Tiap orang akan bertindak sangat hati-hati, agar tidak menimbulkan kerugian bagi orang-orang lain.<sup>74</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo, melalui teori hukum progresif bahwa pemikiran hukum perlu kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofi tersebut, maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada keajahteraan manusia. Ini menyebabkan hukum progresif menganut “ideologi” hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat.<sup>75</sup>

Dengan ideologi ini, dedikasi para pelaku hukum mendapat tempat yang utama untuk melakukan pemulihan. Para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketegasan dalam penegakan hukum. Mereka harus memiliki empati dan kepedulian yang dialami oleh rakyat dan bangsa ini. Kepentingan rakyat dalam hal ini kesejahteraan dan

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Satjipto Rahardjo dikutip dari buku karya Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 212.

kebahagiannya, harus menjadi titik orientasi dan tujuan akhir penyelenggara hukum.<sup>76</sup>

### **G. Kerangka Pemikiran Disertasi**

Hukum yang lahir ditengah-tengah masyarakat memiliki beberapa tujuan guna menertibkan masyarakat dan kesejahteraan dalam kehidupan bermasyarakat. Nilai-nilai dasar hukum atau tujuan hukum menurut Gustav Radbruch yaitu keadilan, kegunaan dan kepastian hukum.<sup>77</sup>

Berdasarkan pernyataan diatas, bahwa hukum memiliki tiga tujuan dimana masing-masing tujuan berkedudukan sama, khususnya dalam penelitian ini tujuan kegunaan harus diimbangi dengan keadilan dan kepastian hukum dalam mengimplementasikan pengalihan risiko gagal panen. Dengan demikian, maka tujuan serta fungsi hukum dapat dirasakan oleh masyarakat. Penyesuaian dan perubahan dalam kerangka hukum di Indonesia sangat penting dan diharapkan mampu memberikan kegunaan di masyarakat. Mengutip pernyataan Satjipto Rahardjo yang menyatakan :<sup>78</sup>

“Peranan manusia, maupun masyarakat, ditampilkan kedepan, sehingga hukum lebih tampil sebagai medan pergulatan dan perjuangan manusia. Hukum dan bekerjanya hukum seyogianya dilihat dalam konteks hukum itu sendiri. Hukum tidak ada untuk diri dan keperluannya sendiri, melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia.”

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 7.

<sup>78</sup> Turiman Fachturahman Nur, *Pandangan Pemikiran Hukum Progresif Satjipto Rahardjo* (Bahan Diskusi Mata Kuliah Ilmu Negara Fakultas Hukum Universitas Tanjung Pura Pontianak Kalimantan Barat), 2011.

Dari kutipan Satjipto Rahardjo diatas menggambarkan bahwa peranan manusia harus ditampilkan paling utama untuk mengedepankan hukum yang menggambarkan perjuangan hidup manusia, karena hukum ada untuk manusia itu sendiri. Secara garis besar dalam penelitian ini peranan dari manusia itu sendiri harus lebih menonjolkan sisi kemasyarakatannya, dimana dalam pengalihan risiko gagal panen ini pun dalam mengimplementasikannya harus ada dorongan dari masyarakatnya sendiri didukung oleh pemerintah sebagai tombak dalam usaha ini untuk melayani kepentingan masyarakat. Lebih lanjut Eugen Ehrlich dalam teorinya menyatakan bahwa :<sup>79</sup>

“hukum adalah hukum sosial. Ia lahir dalam dunia pengalaman manusia yang bergumul dengan kehidupan sehari-hari. Ia terbentuk lewat kebiasaan. Kebiasaan itu lambat laun mengikat dan menjadi tatanan yang efektif. lalu kehidupan berjalan dalam tatanan itu. Kekuatan mengikat hukum yang hidup itu tidak ditentukan oleh kewibawaan negara. Ia tergantung pada kompetensi penguasa dalam negara. Memang semua hukum dalam segi ekstrennya dapat diatur oleh instansi-instansi negara, akan tetapi menurut segi internnya hubungan-hubungan dalam kelompok.” sosial tergantung dari anggota-anggota kelompok itu. Inilah *living law*. Hukum sebagai norma-norma hukum” (*Rechtsnormen*).

Teori diatas menegaskan bahwa hukum tumbuh dan berkembang di tengah pergumulan masyarakat. Kekuatan mengikat hukum itu tergantung pada kompetensi penguasa dalam negara. Dihubungkan dengan penelitian ini, bahwa peranan pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional serta pengalihan resiko gagal panen bersama masyarakat harus saling berkaitan langsung dalam hal penetapan, pengendalian serta pelaksanaannya di lapangan, karena untuk pengalihan resiko gagal panen ini diperlukan penyesuaian premi asuransi yang ditentukan bersama-sama oleh perusahaan asuransi beserta

---

<sup>79</sup> Bernanrd L. Tanya, dkk., *op.cit.*, hlm. 142.

pemerintah agar biaya premi asuransi gagal panen ini mudah dijangkau oleh pemerintah.

Secara garis besar Perlindungan terhadap jaminan hasil pertanian sawah yang belum dipanen oleh petani merupakan langkah penting untuk mewujudkan ketahanan pangan yang dicanangkan oleh Pemerintah. Upaya tersebut memang harus dilakukan untuk meningkatkan jumlah hasil panen yang nantinya akan di distribusi kepada masyarakat. Adapun jumlah hasil panen yang terjadi sekarang jumlahnya semakin hari semakin sedikit yang diakibatkan oleh berbagai macam faktor yang mengakibatkan pesimisme petani untuk melakukan aktivitas pertanian kembali.

Secara hukum Perlindungan dan Pemberdayaan Petani sudah diatur melalui Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang salah satu caranya adalah ganti rugi gagal panen melalui Asuransi Pertanian. Berdasarkan Asas Kehidupan Pertanian: Maju, Ramah Ekologi, Berkelanjutan, Hukum harus mendorong serta mengarahkan agar peri kehidupan pertanian secara teknis selalu menjadi lebih sempurna dan menguntungkan semua pihak.<sup>80</sup> Dengan adanya pengaturan mengenai asuransi pertanian hendaknya akan mewujudkan peranan hukum dalam mewujudkan kepastian hukum kepada tertanggung yaitu petani maupun pihak penanggung yaitu pemerintah serta pihak asuransi. Pada dasarnya petani itu adalah produsen dengan segala hak dan kewajibannya sebagai pelaku ekonomi yang bebas dan mandiri, maka berdasarkan asas Petani sebagai Subyek bebas dan kemandirian

---

<sup>80</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pengantar Hukum Pertanian*, (Jakarta: Gapperindo, 2013), hlm. 78.

petani harus dilindungi dan dihormati secara hukum untuk mendukung pertanian yang berkelanjutan.<sup>81</sup>

Langkah untuk mewujudkan asas hukum pertanian diatas adalah dengan memeriksa apakah peraturan perundang-undangan tersebut telah selaras dan mendukung tercapainya asas hukum pertanian.<sup>82</sup> Dengan adanya penelitian ini akan mencoba menemukan permasalahan mengenai keselarasan antara Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dengan asas hukum pertanian khususnya mengenai penyelenggaraan asuransi pertanian di Indonesia.

Menurut Emmy Pangaribuan Simanjuntak salah seorang pakar hukum Universitas Gadjah Mada menyatakan secara yuridis tidak membatasi atau menghalangi timbulnya jenis-jenis pertanggung jawaban lain menurut kebutuhan masyarakat. Berdasarkan teori yang dikemukakan Emmy Pangaribuan Simanjuntak dimungkinkan untuk melaksanakan Asuransi Pertanian di Indonesia dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat dalam hal ini khususnya Petani. Dalam Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian menyebutkan bahwa Asuransi mencakup 2 (dua) jenis asuransi yaitu:

1. Asuransi Kerugian (*loss insurance*), dapat diketahui rumusannya : “untuk memberikan penggantian kepada tertanggung karena kerugian, kerusakan, atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin akan diderita oleh tertanggung”.

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 79.

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 93.

2. Asuransi jumlah (*sum insurance*), yang meliputi asuransi jiwa dan asuransi sosial, dapat diketahui dari rumusan: “untuk memberikan suatu pembayaran yang didasarkan atas meninggal atau hidupnya seseorang yang dipertanggungjawabkan.”

Dalam hubungannya dengan Asuransi Pertanian maka fokus pembahasan diarahkan pada jenis asuransi Kerugian, karena dalam rumusannya mengatakan bahwa “memberikan penggantian kepada tertanggung karena kerugian, kerusakan, atau kehilangan keuntungan yang diharapkan“. Kehilangan keuntungan yang diharapkan akan diderita oleh petani apabila hasil tani yang mereka tunggu-tunggu untuk diambil keuntungannya yang kemudian mengalami kegagalan panen yang menyebabkan kerugian bagi petani. Definisi inilah yang akan dijadikan titik tolak pembahasan asuransi pertanian selanjutnya. Menurut Man S. Sastrawidjaja karena saat ini sudah semakin terasa meningkatnya masalah-masalah sosial, sedangkan Indonesia merupakan negara kesejahteraan, akan diperlukan jenis-jenis asuransi sosial yang harus diperhatikan dan dipertimbangkan pula penggunaannya (tidak untuk semua penduduk) yaitu salah satunya asuransi hasil pertanian (*crop insurance*).<sup>83</sup>

Berdasarkan Pasal 246 Kitab Undang-undang Hukum Dagang (selanjutnya disebut KUHD) bahwa asuransi adalah suatu perjanjian dimana seorang penanggung dengan menikmati premi mengikatkan dirinya kepada tertanggung untuk membebaskannya dari kerugian karena kehilangan, kerusakan atau ketiadaan keuntungan yang diharapkan, yang akan dideritanya karena kejadian

---

<sup>83</sup> Man S. Sastrawidjaja, *Bunga Rampai Hukum Dagang*, (Bandung: Alumni, 2005), hlm. 29.

yang tidak pasti. Dikaitkan dengan rencana pelaksanaan asuransi di Indonesia bahwa asuransi seperti yang disebutkan dalam pasal 246 KUHD diatas merupakan perjanjian antara pihak penanggung dengan pihak tertanggung, maka disini diperlukan adanya perlindungan bagi pihak penanggung maupun pihak tertanggung.

Berdasarkan keadaan saat ini dimana lahan-lahan pertanian telah banyak mengalami gagal panen seperti lahan pertanian di daerah Kabupaten Simalungun dan di daerah-daerah lainnya di Indonesia yang terkena dampak bencana alam ataupun faktor cuaca lainnya sehingga semakin terasa meningkatnya kerugian bagi petani, oleh hal tersebut maka diperlukan sekali suatu terobosan mengenai penanggulangan kerugian gagal panen yang dialami oleh para petani.

## **H. Metode Penelitian**

Penelitian Disertasi tentang “Rekonstruksi Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Terhadap Jaminan Hasil Pertanian Sawah Yang Gagal Panen Akibat Alam Berbasis Nilai Keadilan (Studi Kasus Di Kabupaten Simalungun)” dilakukan dengan menerapkan metode sebagai berikut :

### **1. Paradigma Penelitian**

Paradigma penelitian yang dilakukan nantinya adalah konstruktivisme. Paradigma konstruktivisme merupakan paradigm yang mencoba melihat bahwa kebenaran suatu realita hukum yang bersifat relatif, berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Realitas hukum merupakan realitas majemuk yang beragam,

berdasarkan pengalaman sosial individual karena merupakan konstruksi mental manusia sehingga penelitian yang dilakukan menekankan empati dan interaksi dialektik, antara peneliti dan yang diteliti untuk merekonstruksi realita hukum melalui metode kualitatif.

Selanjutnya apabila dalam konstruksi hukum tersebut tidak memenuhi nilai-nilai keadilan, maka peneliti akan melakukan rekonstruksi perlindungan dan pemberdayaan petani terhadap jaminan hasil pertanian sawah yang gagal panen akibat alam. Intinya adanya keseimbangan hak dan kewajiban bagi petani sawah yang gagal panen akibat alam.

## **2. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah *social legal*. *Social legal* mempunyai tujuan akhir yang berkaitan dengan tujuan esensi hukum, melalui, peninjauan kembali atau penemuan baru norma hukum yang seharusnya berlaku dan yang seharusnya tidak berlaku. Dalam penelitian ini nantinya, Peneliti ingin menemukan esensi keadilan dan ketertiban hukum yang seharusnya dihadirkan dalam hukum di Indonesia yang berkaitan dengan masalah jaminan hasil pertanian sawah yang gagal panen akibat alam.

## **3. Sifat Penelitian**

Peneliti memilih penelitian eksploratif yang lebih cenderung dengan penjabaran upaya menemukan fakta/prinsip/produk yang baru dari

suatu pengetahuan. Penelitian eksploratif (*explorative research*) adalah jenis penelitian yang bertujuan untuk menemukan suatu pengetahuan baru yang sebelumnya belum ada serta hal yang akan ditemukan adalah kepastian hukum dan keadilan secara utuh berkaitan dengan jaminan hasil pertanian sawah yang gagal akibat alam.

#### **4. Metode Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian yuridis empiris, yaitu penelitian yang berdasarkan kepada penelitian lapangan untuk memperoleh data primer dan juga dilakukan penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder di bidang hukum. Berdasarkan pandangan Soetandyo di dalam buku Joko Purwono yang menyatakan penelitian hukum empiris merupakan penelitian-penelitian yang berupa studi-studi empiric untuk menemukan teori-teori mengenai proses bekerjanya hukum dalam masyarakat.<sup>84</sup>

#### **5. Sumber Data Penelitian**

Penelitian terhadap Rekonstruksi Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Terhadap Jaminan Hasil Pertanian Sawah Yang Gagal Panen Akibat Alam Berbasis Nilai Keadilan ini menggunakan 2 (dua) jenis data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara melalui berbagai pertanyaan-pertanyaan dan data yang

---

<sup>84</sup> Joko Purwono, *Metode Penelitian Hukum*, (Surakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, UNS, 1993), hlm. 17-18.

diperoleh dilakukan analisa secara deskriptif. Data primer tersebut bersumber dari para petani di Indonesia khususnya di Kabupaten Simalungun, Pemerintah Kabupaten Simalungun dalam hal ini dinas pertanian, serta seluruh instansi pemerintah maupun swasta serta orang yang berkepentingan dengan rekonstruksi perlindungan dan pemberdayaan petani terhadap jaminan hasil pertanian sawah yang gagal panen akibat alam.

Dalam penelitian ini, Peneliti juga menggunakan data sekunder yang mencakup:

- a. Bahan hukum primer, yaitu semua bahan/materi hukum yang mempunyai kedudukan mengikat secara yuridis, meliputi peraturan perundang-undangan, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Konvensi-konvensi Internasional, Resolusi Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan instrumen peraturan perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan masalah hukum yang diteliti.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu semua bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang meliputi jurnal, buku-buku referensi, hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian ilmiah yang mengulas mengenai masalah hukum yang diteliti dengan mengikutsertakan ilmu-ilmu sosial lainnya.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu semua bahan hukum yang memberikan petunjuk/penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, meliputi bahan dari media internet, kamus, ensiklopedia dan sebagainya.

## **6. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang nantinya akan dilakukan sebagai berikut:

- a. Untuk mendapatkan data lapangan atau data primer, Peneliti melakukan wawancara dengan panduan kuisisioner tertutup maupun terbuka, serta observasi langsung guna memperoleh informasi yang akurat.
- b. Untuk mendapatkan data sekunder, Peneliti kumpulkan melalui studi dokumentasi yang meliputi asas, konsep, ajaran dan teori-teori hukum dan keadilan serta Hak Asasi Manusia (HAM), baik yang tersurat maupun yang tersirat di dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

## **7. Analisis Data**

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukantema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang

disarankan oleh data.<sup>85</sup> Metode analisis data yang dipergunakan adalah analisis data kualitatif, yaitu proses penyusunan mengkategorikan data kualitatif, mencari pola atau tema dengan maksud memahami maknanya.

Pada penyusunan disertasi ini, data terutama diperoleh dari bahan wawancara dan data pustaka dimana pengolahan, analisis sosial dan konstruksi datanya dilaksanakan dengan cara penelitian yang menggunakan metode kualitatif yang merupakan suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif serta komperatif. Penelitian ini melakukan kegiatan inventarisasi bahan-bahan hukum sekaligus juga mengidentifikasi berbagai peraturan di bidang hukum jaminan khususnya mengenai asuransi pertanian. Di sini ditentukan pengkategorisasian ke dalam sistematisasi ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan dan pemberdayaan petani.

Metode analisis data dilakukan dengan cara, data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif. Kesimpulan yang diambil dengan menggunakan cara berpikir deduktif yaitu cara yaitu cara berpikir yang mendasar kepada hal-hal yang bersifat umum dan kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus sesuai dengan pokok permasalahan.<sup>86</sup> Setelah analisis data selesai, maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya

---

<sup>85</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991), hlm. 103.

<sup>86</sup> Sukarakmad Winarno, *Metode dan Tehnik Dalam Bukunya, Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode Tehnik*, (Bandung: Tarsito, 1994), hlm. 17.

sesuai dengan permasalahan yang diteliti.<sup>87</sup> Dari hasil tersebut kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

## I. Orisinalitas Penelitian Disertasi

Berdasarkan penelaahan dan kajian secara komprehensif, terdapat penelitian-penelitian sebelumnya yang dapat dijadikan pembanding terhadap penelitian yang akan peneliti lakukan. Penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

No	Judul	Penyusun	Hasil Penelitian	Kebaruan Penelitian Promopendus
1.	Tinjauan Yuridis Asuransi Pertanian Untuk Usaha Tani Padi Pada Kasus Gagal Panen	Alexis Bramantia (Skripsi, 2011, Depok: Universitas Indonesia)	Asuransi pertanian merupakan strategi dalam menjamin resiko dalam kerugian dalam usaha tani padi, asuransi pertanian dalam usaha tani padi dapat dimanfaatkan oleh pelaku usaha tani padi untuk mengalihkan usaha risiko-risiko pertanian terutama risiko gagal panen. Diperlukannya suatu proyek rintisan dalam hal asuransi	Resiko gagal panen untuk usahatani padi dapat diasuransikan melalui asuransi pertanian. Asuransi pertanian dapat dimanfaatkan untuk menanggulangi atau sebagai pengalihan risiko dari kerugian petani akibat gagal panen. Risiko usahatani yang layak diasuransikan adalah kegagalan panen akibat

<sup>87</sup> H. B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif*, Bagian II, (Surakarta: UNS Press, 1998), hlm. 37.

			<p>pertanian dalam usaha tani padi. Dari proyek ini diharapkan diperolehnya pengalaman dan pengetahuan serta informasi yang berguna tentang sistem asuransi pertanian. Dan dalam hal ini Pemerintah harus mewajibkan asuransi pertanian untuk gagal panen pada usaha tani padi.</p> <p>Disamping itu diperlukan penetapan prioritas wilayah yang akan dikembangkan dan prioritas inisiasi pengembangan kelembagaan terutama bagi wilayah-wilayah yang dinilai mendesak dibangunnya sistem asuransi pertanian.</p>	<p>kekeringan, banjir dan serangan organisme pengganggu tanaman. Risiko-risiko tersebut merupakan risiko yang dapat dikategorikan sebagai risiko murni (<i>pure risk</i>).</p> <p>Pemerintah belum mewajibkan petani untuk mempunyai asuransi pertanian dengan alasan mayoritas petani padi merupakan petani yang berlahan sempit dengan kepemilikan rata-rata kurang dari 0,5 Ha, dengan penghasilan yang sangat rendah dan rendahnya pengetahuan petani mengenai asuransi pertanian yang berkaitan dengan mekanisme pengurusan asuransi pertanian serta manfaat yang diberikan oleh asuransi tersebut.</p>
--	--	--	---	--

2.	<p>Tinjauan Yuridis Asuransi Hasil Pertanian Menurut Undang-undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani</p>	<p>Anisa Ramla (Skripsi, 2017, Mataram: Universitas Mataram)</p>	<p>Pengaturan perjanjian Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pertanian, sebelumnya telah diatur dalam KUHD dari pasal 299 sampai 301, meskipun tidak secara rinci, Undang-Undang Nomor 19 tahun 2013 yang mengatur asuransi pertanian sebagai bentuk perlindungan pertanian yang mengancam hasil pertanian, ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 40/permentan/SR.230/7/2015 tentang Fasilitas Asuransi Pertanian, serta Keputusan Menteri Pertanian Nomor: 02/KPTS/ SR.220/B/01/2016 tentang Pedoman Bantuan Premi Asuransi Usaha Tani Padi yang mengatur asuransi</p>	<p>Pengaturan perjanjian Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pertanian, sebelumnya telah diatur dalam KUHD, Undang-Undang Nomor 19 tahun 2013 yang mengatur asuransi pertanian sebagai bentuk perlindungan pertanian yang mengancam hasil pertanian, ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 40/permentan/SR.230/7/2015 tentang Fasilitas Asuransi Pertanian, serta Keputusan Menteri Pertanian Nomor: 02/KPTS/ SR.220/B/01/2016 tentang Pedoman Bantuan Premi Asuransi Usaha Tani Padi yang mengatur Asuransi</p>
----	---	--	---	--

			<p>usahatani padi. Obyek pertanggung dalam asuransi ini adalah sesuai dengan keputusan menteri pertanian yaitu padi, penanggung yaitu PT.Jasindo sebagai pelaksana tunggal asuransi pertanian kemudian bekerjasama dengan perusahaan BUMN dibidang pertanian dalam memberikan subsidi bantuan pembayaran premi, tertanggung yaitu kelompok tani, jangka waktu pertanggung Polis asuransi diterbitkan untuk satu musim tanam dengan jangka waktu pertanggung dimulai pada tanggal perkiraan tanam dan berakhir pada tanggal perkiraan panen. Kemudian polis ikhtisar polis asuransi diberikan kepada masing-masing petani peserta asuransi didalam kelompoknya, dimana didalam polis terdapat hak</p>	<p>Usaha Tani Padi (AUTP). Polis Asuransi Usaha Tani Padi diberikan kepada kelompok AUTP dan ikhtisar polis asuransi diberikan kepada masing-masing petani peserta asuransi didalam kelompoknya. Obyek pertanggung yaitu padi, para pihak dalam asuransi ini PT.Jasindo, BUMN pupuk, kelompok tani. Terdapat dua prinsip utama dalam asuransi yaitu prinsip <i>indemnity</i> dan prinsip <i>parametric</i>. Penetapan pembayaran premi, pola pembayaran premi asuransi dibedakan dengan pola swadaya dan pola bantuan premi pemerintah. Penggantian kerugian Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) yaitu ganti rugi diberikan kepada</p>
--	--	--	--	--

			<p>serta kewajiban masing-masing pihak, Terdapat dua prinsip utama dalam asuransi yaitu prinsip <i>indemnity</i> dan prinsip <i>parametric</i>. Kedua, penetapan pembayaran premi, pola pembayaran premi asuransi dibedakan dengan pola swadaya dan pola bantuan premi pemerintah, sumber pembiayaan premi asuransi oleh petani dapat diperoleh dari salah satu atau kombinasi dari sumber sebagai berikut:</p> <p>(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), Dimana petani membayar premi sebanyak 20% yaitu Rp.36.000,-/ha.</p>	<p>peserta Asuransi Usahatani Padi (AUTP) apabila terjadi banjir, kekeringan dan atau serangan OPT yang mengakibatkan kerusakan tanaman padi yang dipertanggung dengan kondisi persyaratan yang telah ditentukan harga pertanggungan ditetapkan sebesar Rp. 6.000.000,- per hektar per musim tanam dihitung secara proporsional.</p> <p>Harga pertanggungan menjadi dasar perhitungan premi dan batas maksimum ganti rugi.</p>
--	--	--	--	--

			<p>Sedangkan dari pemerintah sebanyak 80% yaitu Rp.144.000,-/ha. Penggantian kerugian Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) yaitu ganti rugi diberikan kepada peserta Asuransi Usahatani Padi (AUTP) apabila terjadi banjir, kekeringan dan atau serangan OPT yang mengakibatkan kerusakan tanaman padi yang dipertanggungkan dengan kondisi persyaratan yang telah ditentukan harga pertanggungangan ditetapkan sebesar Rp. 6.000.000,- per hektar per musim tanam dihitung secara proporsional. Harga pertanggungangan menjadi dasar perhitungan premi dan batas maksimum ganti rugi</p>	
3.	<p>Tinjauan Yuridis Urgensi Pelaksanaan Asuransi Pertanian di Indonesia Setelah</p>	<p>Andre Budiman Panjaitan dan Paripurna P Sugarda</p>	<p>Pelaksanaan asuransi pertanian sangat mendesak dilakukan mengingat sektor pertanian merupakan sektor dengan</p>	<p>Pelaksanaan asuransi pertanian penting agar segera dilaksanakan di Indonesia. Secara normatif, asuransi</p>

	<p>Pemberlakuan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani</p>	<p>(Skripsi, 2014, Yogyakarta: Universitas Gadjja Mada)</p>	<p>risiko yang tinggi. Uji coba asuransi pertanian di beberapa wilayah di Indonesia digunakan untuk mengetahui bagaimana sistem asuransi berjalan secara efektif. Pemahaman yang kurang mengenai pentingnya asuransi pertanian bukan saja dialami oleh petani, melainkan juga pihak berkepentingan di daerah. Hambatan lainnya adalah minimnya sumber daya manusia yang ahli mengenai asuransi pertanian, serta peraturan pelaksana mengenai asuransi pertanian juga merupakan hambatan mendasar. Pembentukan perusahaan reasuransi juga dibutuhkan apabila asuransi pertanian akan dibuat dalam skala besar, untuk memberi pertanggung jawaban kepada penanggung pertama.</p>	<p>pertanian merupakan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang di manifestokan ke dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Urgensi pelaksanaan asuransi pertanian juga sangat mendesak karena Indonesia merupakan negara yang rawan bencana dan sering kali bencana yang terjadi menyebabkan terjadinya gagal panen yang merugikan petani sehingga usaha tani merupakan usaha yang memiliki risiko ketidakpastian (<i>uncertainty</i>) yang tinggi. Ketidakpastian dan risiko tidak hanya dikarenakan oleh bencana alam, akan tetapi juga risiko</p>
--	--	---	--	--

				<p>pasar seperti fluktuasi harga komoditas serta nilai tukar mata uang Indonesia terhadap mata uang asing utama dunia. Selain itu, urgensi pelaksanaan asuransi pertanian juga agar petani tidak memiliki ketergantungan terhadap pinjaman untuk ongkos tanam. Hal ini dikarenakan petani tidak memiliki agunan untuk pinjaman ke Bank atau lembaga keuangan lainnya sehingga dengan <i>indemnity based</i> dalam asuransi pertanian, maka petani yang mengalami kerugian akibat gagal panen tidak memerlukan lagi pinjaman ke Bank atau lembaga keuangan lainnya karena akan diberi pertanggungan oleh asuransi. <i>Indemnity based</i> sendiri merupakan</p>
--	--	--	--	--

				<p>penggantian berdasarkan biaya yang ditanggung petani untuk ongkos tanam sehingga apabila petani mengalami kerugian, maka petani akan dibayar oleh penanggung berdasarkan ongkos tanam. Implikasinya, kegiatan usaha tani masih tetap bisa berlanjut walaupun petani mengalami gagal panen, hal ini karena petani memiliki ongkos tanam lagi dari klaim atas asuransi pertanian.</p> <p>Masalah paling utama yang dialami dalam melaksanakan asuransi pertanian adalah masalah pemahaman di tingkat petani terhadap pentingnya asuransi pertanian tersebut. Selain masalah pemahaman, masalah kepatuhan dan tata tertib juga masih menjadi</p>
--	--	--	--	--

				<p>masalah klasik dalam pelaksanaan asuransi pertanian, utamanya terkait dengan proses klaim. Sosialisasi dan pemberian pemahaman secara intensif oleh Kelompok Kerja Asuransi Pertanian dilakukan kepada pihak terkait. Sosialisasi-sosialisasi tidak hanya terhadap pemerintah daerah, melainkan terhadap para pengambil keputusan juga terhadap aparat-aparat pelaksana di dinas pertanian setempat dan dinas lain yang terkait. dengan memberikan pemahaman kepada <i>stakeholder</i> yang terkait tersebut secara lebih intensif, diharapkan pemangku kepentingan tersebut dapat menularkan dan menyebarkan informasi yang didapatkannya terkait dengan</p>
--	--	--	--	--

				<p>asuransi pertanian kepada petani calon-calon peserta. Selain masalah sosial-kemasyarakatan tersebut, masalah lain dalam pelaksanaan asuransi pertanian adalah peraturan pelaksana yaitu Peraturan Menteri Pertanian sebagai pedoman pelaksanaan asuransi usaha tani (untuk tahap awal masih untuk tanaman padi yang belum terbentuk dan masih dalam proses pembuatan. Selain itu juga, pihak dari perusahaan asuransi belum memiliki ahli yang benar-benar mengetahui seluk beluk tentang asuransi pertanian sehingga dalam pelaksanaan permulaan asuransi pertanian, mereka masih mengikuti skema dan bentuk asuransi pertanian dari Kelompok Kerja</p>
--	--	--	--	---

				Asuransi Pertanian Kementerian Pertanian. Berbagai pihak, mulai dari perusahaan asuransi dan juga dari Kelompok Kerja Asuransi Pertanian masih tetap belajar terkait dengan asuransi pertanian agar pelaksanaan asuransi pertanian sebagai metode perlindungan petani untuk mengalihkan risiko usaha tani semakin baik.
4.	Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Asuransi Pertanian Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdaayaan Petani	Rizky Gelar Pangestu (Tesis, 2014, Bandung: Universitas Kristen Maranatha)	Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Asuransi Pertanian dapat diterapkan di Indonesia dengan catatan bahwa sebelumnya telah dilakukan perhitunganperhitungan mengenai biaya premi, cakupan luas lahan dan	Asuransi Pertanian berdasarkan Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani merupakan salah satu strategi perlindungan petani dimana sarana dan prasarana nya disiapkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pelaksanaan asuransi pertanian merupakan hal

			<p>persiapan-persiapan penunjang lainnya. Batasan komoditas pertanian yang dapat dilindungi oleh asuransi pertanian memerlukan Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih jelas, sehingga dalam pelaksanaan asuransi pertanian kedepannya akan menghasilkan kejelasan dan kepastian hukum.</p> <p>Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani sebagai sarana mewujudkan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani khususnya pelaksanaan asuransi pertanian perlu dilakukan sosialisasi oleh Pemerintah sebagai wujud keterbukaan informasi,</p>	<p>baru dalam kerangka perlindungan petani di Indonesia, sehingga membutuhkan sarana dan prasarana yang memadai untuk mendukung pelaksanaan asuransi pertanian. Dalam pelaksanaan asuransi pertanian melalui pelaksanaan uji coba asuransi usaha tanaman padi Pemerintah memberikan subsidi pembayaran premi sebesar 80% dari biaya premi atau senilai Rp. 144.000,- (seratus empat puluh empat ribu rupiah) dan petani hanya membayar sisanya sebesar 20% atau senilai Rp. 36.000,- (tiga puluh enam ribu rupiah), namun dalam pelaksanaannya menyebabkan kerugian bagi pihak penanggung yaitu</p>
--	--	--	---	---

			<p>sehingga masyarakat khususnya Petani mengetahui bahwa petani dalam melakukan kegiatan perekonomian dilindungi oleh Peraturan PerundangUndangan.</p>	<p>perusahaan asuransi dikarenakan adanya kesalahan perhitungan jumlah bilangan besar biaya premi asuransi, sehingga memerlukan perhitungan ulang terhadap besaran biaya premi asuransi pertanian. Tentunya hal ini dapat mengakibatkan tidak adanya perusahaan asuransi yang mau menjadi pelaksana asuransi pertanian. Jadi asuransi pertanian dapat diterapkan di Indonesia dengan catatan bahwa sebelumnya telah dilakukan perhitungan-perhitungan mengenai biaya premi, cakupan luas lahan dan persiapan-persiapan penunjang lainnya. Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani sebagai suatu aturan khusus yang</p>
--	--	--	--	---

				<p>mengatur mengenai asuransi pertanian sebagai bentuk strategi perlindungan bagi petani belum mengatur secara jelas mengenai aturan teknis pelaksanaan asuransi pertanian agar berjalan lebih baik, sehingga dibutuhkan aturan pelaksana mengenai asuransi pertanian sebagai pedoman menjalankan kegiatan asuransi pertanian dalam tujuan melindungi petani dari risiko usaha tani yang lebih baik.</p> <p>Batasan-batasan komoditas yang dapat dilindungi oleh asuransi pertanian hingga penelitian ini dibuat belum menemukan kejelasan mengenai jenis komoditasnya. Berdasarkan Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani bahwa</p>
--	--	--	--	--

				<p>batasan-batasan yang dapat dilindungi oleh asuransi pertanian tidak menyebutkan objek yang dilindungi oleh asuransi pertanian dan hanya menerangkan mengenai luas wilayah yang dijadikan usaha pertanian, sehingga dengan demikian batasan komoditas yang dapat dilindungi oleh asuransi pertanian perlu dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Pelaksana Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Berdasarkan uji coba Asuransi Usaha Tani Padi, komoditas yang dinilai paling ideal dilindungi oleh asuransi pertanian adalah tanaman padi, padahal jenis komoditas lain yang ada di Indonesia belum pernah diadakan uji coba asuransi, sehingga mengenai</p>
--	--	--	--	--

				<p>komoditas yang ideal dilindungi oleh asuransi pertanian hanya sebatas pada uji coba yang pernah dilakukan. Sehingga untuk mengetahui komoditas yang dapat dilindungi oleh asuransi pertanian perlu dilakukan uji coba terhadap komoditas lainnya dan wilayah uji coba penerapan asuransi pertanian perlu dilakukan di berbagai wilayah di Indonesia untuk mengetahui jenis-jenis risiko usaha tani lain, khususnya risiko terhadap komoditas lainnya yang ada di berbagai daerah di Indonesia.</p> <p>Kepastian hukum bagi pelaku usaha tani khususnya petani dengan adanya Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani belum</p>
--	--	--	--	---

				<p> jelas mengatur mengenai teknis pelaksanaan perlindungan dan pemberdayaan petani khususnya penerapan asuransi pertanian. Sehingga dalam pelaksanaannya membutuhkan aturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah mengenai pelaksanaan Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang mengakomodir segala sesuatu mengenai perlindungan dan pemberdayaan petani umumnya dan khususnya asuransi pertanian sebagai bagian dari strategi perlindungan petani. Secara eksplisit mengenai hak dan kewajiban dari para pihak yang mengadakan perjanjian asuransi hanya dipastikan </p>
--	--	--	--	--

				dalam sebuah polis asuransi, sehingga polis asuransi menentukan.
--	--	--	--	--

Akan tetapi, setelah melihat beberapa tulisan maupun penelitian yang bersumber dari skripsi maupun tesis yang terdapat pada tabel tersebut di atas, yang mana seluruh penelitian tersebut secara garis besar membahas mengenai pengaturan dan pelaksanaan asuransi pertanian sebagai implementasi dari Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, akan tetapi untuk penelitian mengenai rekonstruksi perlindungan dan pemberdayaan petani berbasis nilai keadilan untuk penelitian ditingkat skripsi, tesis dan disertasi belum pernah ada sebelumnya. Sehingga penulis berkeyakinan dalam hal penelitian ini, penelitian penulis adalah pertama dan orisinal.