

SIMPUL-SIMPUL STRATEGIS PENGEMBANGAN ASURANSI PERTANIAN UNTUK USAHATANI PADI DI INDONESIA

Strategic Development of Agricultural Insurance on Rice Farming in Indonesia

Sumaryanto dan A. R. Nurmanaf

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

In line with climate change, it is predicted that risk and uncertainty of rice farming will be swelling up. To cope with its negative effects, conventional approach using one or combination of strategy of production, marketing, financial, and informal credit might not be appropriate. Development of agricultural insurance specifically rice farming, is highly considered. This article is aimed at a review of some strategic aspects for developing the agricultural insurance, especially related to the basic prerequisites for designing the scheme. To get better understanding, its perspective with empirical condition of rice farming in Indonesia is enriched with lesson learned from other countries that here previously developed the agricultural insurance.

Key words : *rice farming, risk, agricultural insurance, subsidy*

ABSTRAK

Seiring terjadinya perubahan iklim, diperkirakan risiko dan ketidakpastian dalam usahatani padi meningkat. Untuk mengatasi hal itu pendekatan konvensional melalui penerapan satu atau kombinasi strategi produksi, pemasaran, finansial, ataupun memanfaatkan kredit informal dikhawatirkan tidak memadai. Sistem proteksi melalui pengembangan asuransi pertanian sangat layak dipertimbangkan. Tinjauan ini ditujukan untuk membahas simpul-simpul strategis yang harus dicermati dalam pengembangan asuransi pertanian untuk usahatani padi. Bahasan difokuskan pada pilar-pilar pokok perancangan skim asuransi pertanian. Untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik, perspektifnya dengan kondisi empiris usahatani padi di Indonesia diperkaya dengan pengalaman dari negara-negara lain yang telah mengembangkan asuransi pertanian.

Kata kunci : *usahatani padi, risiko, asuransi pertanian, subsidi.*

PENDAHULUAN

Perubahan iklim telah terjadi. Meningkatnya konsentrasi CO₂ di atmosfer telah mendorong terjadinya efek rumah kaca (*green house gases*) sehingga suhu rata-rata bumi meningkat (*global warming*). Hal itu berpengaruh terhadap perilaku angin dan penguapan air laut ataupun danau sehingga pola sebaran temporal, pola sebaran spatial, maupun intensitas curah hujan berubah. Diduga perubahannya cukup tajam, bahkan kadang-kadang ekstrim. Menurut perkiraan, fenomena seperti itu akan terjadi dalam jangka waktu yang panjang. Dengan kata lain, perubahan iklim adalah suatu era.

Secara keseluruhan perubahan iklim tersebut menyebabkan kondisi lingkungan menjadi semakin kurang kondusif bagi kehi-

dupan manusia. Secara agregat diperkirakan bahwa total biaya dan risiko akibat perubahan iklim global setara dengan kehilangan setidaknya 5 persen GDP dunia per tahun (Stern, 2006). Sudah barang tentu dampak negatif yang dirasakan oleh setiap negara berbeda, namun secara umum diperkirakan bahwa yang paling rentan adalah negara-negara berkembang (Rosenzweig and Liverman, 1992; IPPC, 2001; Stern *et al.*, 2006). Penyebabnya adalah karena secara relatif perubahan iklim ekstrim akan lebih sering terjadi di wilayah khatulistiwa, padahal sebagian besar negara-negara berkembang terletak di wilayah ini; dan karena secara empiris ketersediaan infrastruktur (fisik dan non fisik) untuk memitigasi kurang memadai. Indonesia termasuk dalam kategori negara seperti ini.

Pertanian merupakan salah satu sektor perekonomian yang paling rawan terhadap

dampak negatif perubahan perilaku iklim (McCarl *et al*, 2001; Yohe and Tol, 2002; Stern, 2006). Meningkatnya insiden dan intensitas banjir dan atau kekeringan menyebabkan terjadinya ekskalasi kerusakan tanaman. Pada saat yang sama, perilaku iklim ekstrim juga berakibat tidak optimalnya atau rusaknya jaringan irigasi, jalan usahatani, dan prasarana pertanian lainnya. Jadi secara umum risiko dan ketidakpastian dalam usahatani meningkat. Dengan demikian, secara langsung maupun tidak langsung areal tanaman yang terancam puso meningkat. Implikasinya, masa depan ketahanan pangan global menghadapi situasi yang lebih suram. Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO) memperkirakan bahwa meskipun beberapa negara di belahan bumi utara justru ada yang diuntungkan, akan tetapi sebagian besar negara di dunia (terutama negara-negara berkembang di wilayah beriklim tropis) diperkirakan akan menghadapi tantangan yang lebih berat untuk mencukupi kebutuhan pangannya.

Terkendala oleh terbatasnya modal, penguasaan teknologi, dan akses pasar maka kemampuan adaptasi petani terhadap perubahan iklim diperkirakan tidak memadai. Pendekatan konvensional melalui penerapan salah satu atau kombinasi strategi produksi, pemasaran, finansial, dan pemanfaatan kredit informal diperkirakan kurang efektif. Oleh karena itu diperlukan adanya suatu sistem proteksi formal yang sistemik dan sistematis. Dalam konteks ini, pengembangan sistem asuransi pertanian formal khususnya untuk komoditas strategis layak dipertimbangkan. Bahkan secara normatif perlu diposisikan sebagai bagian integral dari strategi pembangunan pertanian jangka panjang.

Secara empiris, asuransi pertanian di negara-negara maju lebih berkembang dari pada di negara-negara berkembang. Di Amerika Serikat, Jepang, dan beberapa negara di Uni Eropa, asuransi pertanian untuk beberapa komoditas tertentu berkembang cukup pesat dan efektif sebagai sistem proteksi bagi petani. Di sejumlah negara di Asia, perkembangan asuransi pertanian sangat bervariasi. Asuransi pertanian berkembang dengan baik di Taiwan, sementara di India, Bangladesh, dan Filipina perkembangannya lambat, sedangkan di Thailand kurang berkembang (*Asian Productivity Organization*, 1999).

Di Indonesia, asuransi pertanian untuk usaha pertanian rakyat belum terbentuk. Meskipun sejak tahun 1982 – 1998 telah tiga kali (1982, 1984, dan 1985) dibentuk Kelompok Kerja (POKJA) Persiapan Pengembangan Asuransi Panen, tetapi tidak berlanjut. Tahun 1999 upaya untuk mengembangkan asuransi pertanian dicanangkan kembali. Berbagai pembahasan yang lebih serius telah dilakukan, akan tetapi untuk melangkah ke tahap implementasi masih memerlukan sejumlah pertimbangan yang sangat matang. Masih banyak masukan yang dibutuhkan untuk merumuskan kebijakan, program, perintisan, dan berbagai instrumen kelembagaan yang sesuai dengan strategi pengembangan. Selebihnya, mengingat bahwa konstelasi nilai yang tercakup dalam asuransi pertanian sangat kompleks, maka proses tercapainya suatu bentuk kelembagaan yang mapan dan berkelanjutan memerlukan proses yang panjang.

Tinjauan ini ditujukan untuk membahas simpul-simpul strategis dalam pengembangan asuransi pertanian untuk usahatani padi, khususnya yang terkait dengan unsur-unsur pokok landasan struktur, unsur-unsur kunci yang membentuk suprastruktur skim asuransi, dan prasyarat esensial lain yang diperlukan dalam pelaksanaan dan pengembangannya. Diharapkan sumbangan pemikiran ini cukup bermanfaat sebagai bagian dari himpunan masukan yang diperlukan dalam perumusan kebijakan, program dan perintisan maupun pengembangan asuransi pertanian untuk usahatani padi di Indonesia.

KEBUTUHAN TERHADAP KEBERADAAN ASURANSI PERTANIAN

Usahatani padi termasuk salah satu jenis usaha yang risiko dan ketidakpastiannya tinggi. Sumber risiko dan ketidakpastian yang sifatnya eksternal (tidak dapat dikendalikan oleh petani) berasal dari lingkungan alam terutama iklim, bencana alam, ataupun eksplosi organisme pengganggu tanaman; dan lingkungan sosial ekonomi, terutama yang terkait dengan perilaku pasar masukan maupun keluaran usahatani, dinamika kaitan bisnis antara sektor pertanian dan non pertanian, inkonsistensi kebijakan di bidang ekonomi, konflik sosial, dan sebagainya.

Menyimak kecenderungan yang tengah berlangsung, diperkirakan bahwa sebagian besar sumber risiko dan ketidakpastian berasal dari perubahan iklim. Perubahan sebaran spatial dan temporal curah hujan menyebabkan bencana kekeringan, banjir, dan tanah longsor merupakan fenomena "rutin". Frekuensi kejadian semakin tinggi dan wilayah yang terkena bencana tersebut diperkirakan semakin luas. Pada saat yang sama, perilaku iklim yang kurang kondusif seperti itu juga meningkatkan peluang munculnya eksplosif serangan hama dan penyakit tanaman.

Secara tidak langsung, perubahan iklim yang kurang kondusif juga memicu intensitas faktor lingkungan sosial ekonomi sebagai sumber risiko dan ketidakpastian. Terjadinya banjir mengakibatkan prasarana transportasi rusak sehingga distribusi barang dan jasa, termasuk masukan dan keluaran usahatani menjadi tidak lancar. Ketersediaan (jumlah, mutu, waktu, tempat) masukan usahatani di pasar tidak sesuai dengan kebutuhan petani. Rata-rata harga barang-barang tersebut juga cenderung lebih mahal karena ongkos transportasi per unit meningkat. Di sisi lain, harga keluaran usahatani cenderung turun. Intensitas curah hujan yang sangat tinggi (terlebih-lebih jika terjadi pada saat panen) menyebabkan mutu keluaran usahatani turun drastis. Kondisi demikian itu jika dibarengi pula oleh kondisi prasarana transportasi yang memburuk tentu saja mengakibatkan harga keluaran usahatani menjadi sangat rendah, bahkan dalam kasus-kasus tertentu petani tidak dapat memasarkannya.

Secara tradisional, para petani telah mengembangkan berbagai pendekatan praktis untuk beradaptasi dengan bencana, baik secara individual maupun berkelompok. Menyimpan sebagian hasil panen padi dalam lumbung, menanam umbi-umbian di pekarangan atau ladang, memelihara ternak, dan sebagainya adalah cara-cara praktis yang lazim ditempuh. Fenomena seperti itu bukan khas Indonesia, tetapi terjadi juga di negara berkembang lainnya. Sebagaimana contoh, petani di beberapa kawasan pertanian di India, Tanzania dan El Salvador antara lain menempuh cara dengan menjual sebagian harta benda (seperti ternak), menggunakan simpanan hasil-hasil pertanian dan tabungan rumah

tangga, bermigrasi secara musiman, dan sebagainya (Walker dan Jodha, 1986).

Dalam menghadapi risiko, strategi yang diterapkan antara petani yang satu dengan petani lainnya bervariasi. Secara garis besar, petani menerapkan satu atau kombinasi dari beberapa strategi berikut: *Pertama*, strategi produksi. Tercakup dalam kategori ini adalah diversifikasi atau memilih sistem usahatani yang sekuen kegiatannya fleksibel, usahatani yang pembiayaannya fleksibel, dan/atau cara pengelolaan produksinya fleksibel (Lee *et al.*, 1980; Sakurai, 1997). Di Indonesia, strategi yang diterapkan sebagian besar petani adalah diversifikasi usahatani (lihat misalnya pada Hadi *et al.*, 2000; Susilowati *et al.*, 2002; Sumaryanto, 2006; ataupun Saliem dan Supriyati, 2006).

Kedua, strategi pemasaran. Tercakup dalam strategi ini misalnya: menjual hasil panen secara berangsur atau tidak sekaligus, memanfaatkan sistem kontrak untuk penjualan produk yang akan dihasilkan (*forward contracting*), ataupun melakukan perjanjian tingkat harga antara petani dengan pembeli tertentu untuk hasil panen yang akan datang (*hedging on the future market*). Menurut Hadi *et al.*, (2000), yang paling banyak dilakukan oleh petani di Indonesia adalah dengan cara menjual hasil panen secara berangsur.

Ketiga, strategi finansial. Tercakup dalam strategi ini adalah: (a) melakukan pencadangan dana yang cukup, (b) melakukan investasi pada kegiatan berdaya hasil tinggi, ataupun (c) membuat proyeksi arus tunai berdasarkan estimasi biaya produksi, harga jual produk, dan produksi yang realistis. Di Indonesia strategi ini mungkin diterapkan oleh sebagian petani yang termasuk kategori mampu; itupun untuk beberapa petani yang menerapkan strategi (c) yang pada umumnya tidak tertuang dalam bentuk formal (tertulis).

Keempat, pemanfaatan kredit informal (Harsh *et al.*, 1981; Sakurai, 1997). Contoh dari penerapan strategi ini adalah petani meminjam uang atau barang kebutuhan pokok dari pihak lain (pedagang, pemilik modal perorangan). Di Indonesia strategi ini relatif banyak diterapkan oleh petani, terutama rumah tangga petani kecil yang berpendapatan rendah.

Kelima, peserta asuransi pertanian. Menjadi peserta asuransi pertanian formal un-

tuk menutup sebagian atau semua kerugian yang diperkirakan akan terjadi. Strategi ini banyak ditempuh oleh petani di negara maju, ataupun sebagian petani di negara-negara berkembang. Di Indonesia asuransi pertanian formal belum dikembangkan.

Sebagaimana dikemukakan di atas, cara yang populer di tingkat usahatani untuk menghindari risiko (*risk preventing*) adalah diversifikasi; baik melalui diversifikasi usahatani antar musim, *intercropping*, ataupun melalui cara penggunaan input yang lebih fleksibel. Menurut Walker dan Jodha (1986), berdasarkan hasil penelitiannya di pedesaan India Selatan memperoleh kesimpulan bahwa faktor penguasaan usahatani juga dapat ditempuh sebagai cara untuk melakukan penyebaran risiko produksi baik dalam tahun yang sama maupun antar tahun.

Strategi portofolio pendapatan dan aset yang dilakukan secara individual yang pada dasarnya merupakan salah satu bentuk *self insurance* tampaknya semakin tidak memadai. Secara empiris strategi produksi, strategi pemasaran, strategi finansial, maupun pemanfaatan kredit informal memang telah dilakukan oleh sebagian petani; tetapi masih sulit untuk mengatasi dampak negatif yang terkait dengan risiko dan ketidakpastian yang dihadapi petani dalam usahatannya. Oleh karena itu diperlukan strategi lain yang sifatnya lebih sistemik dan sistematis; misalnya melalui sistem asuransi formal.

Argumentasi tentang adanya asuransi pertanian untuk publik didasarkan pada asumsi bahwa pengaturan pembagian risiko (*risk sharing*) secara individual tidak cukup bagi para petani. Adanya asuransi, secara sederhana merupakan substitusi untuk keberadaan pengaturan secara individu seperti cadangan publik yang digantikan dengan simpanan privat. Hal ini selanjutnya menjadi penting dalam evaluasi ekonomi pada penyediaan asuransi publik untuk menentukan pilihan terhadap alternatif pembagian risiko yang telah disediakan bagi petani.

Keseluruhan pembahasan di atas tentu saja belum dapat menjawab pertanyaan empiris "apakah di Indonesia keberadaan asuransi pertanian untuk padi dibutuhkan?" Jawaban atas pertanyaan tersebut membutuhkan berbagai hasil penelitian empiris yang sayangnya sampai saat ini belum terkompilasi

dengan baik. Hadi *et al.* (2000), meskipun menggunakan pendekatan yang cukup komprehensif, tetapi hasil penelitiannya baru sampai pada identifikasi faktor-faktor yang mengindikasikan bahwa asuransi pertanian untuk usahatani padi adalah dibutuhkan. Hasil penelitian empiris lanjutan yang dilakukan Nurmanaf *et al.* (2007), memperoleh temuan bahwa mengenai kebutuhan terhadap keberadaan asuransi pertanian ternyata terdapat divergensi persepsi antara aparat pertanian (Penyuluh Pertanian Lapangan – PPL) dengan petani. Oleh karena itu meskipun dalam penelitian ini dilakukan pula analisis kelayakan finansial usaha asuransi pertanian untuk usahatani padi, tetapi sejumlah alternatif skim yang dihasilkannya tidak dianjurkan direkomendasikan untuk pengembangan, tetapi terbatas hanya untuk proyek rintisan.

PILAR-PILAR POKOK RANCANG BANGUN SKIM ASURANSI PERTANIAN

Pada dasarnya asuransi pertanian tidak dapat diperuntukkan terhadap keseluruhan risiko usahatani (Harsh *et al.*, 1981). Ini terkait dengan kesulitan dalam pengamanan data aktual ataupun potensi kebangkrutan lembaga asuransi akibat sangat tingginya nilai asuransi yang harus dibayarkan (misalnya akibat kegagalan panen di suatu kawasan yang sangat luas yang secara potensial memang sangat rawan terhadap bencana alam yang sifatnya katastropik).

Terkait dengan itu, mengingat di kalangan petani strategi paling populer untuk menekan risiko ditempuh melalui diversifikasi, maka implikasinya terhadap permintaan asuransi menjadi salah satu substansi kajian yang menarik. Dengan menggunakan model perencanaan pertanian, kajian Hazell *et al.* (1986) mengukur pendapatan dengan metoda diversifikasi tanaman dan hubungan biayanya dengan kesediaan membayar asuransi. Kontribusi utama mereka adalah pemanfaatan model untuk mengevaluasi skim asuransi pertanian pada level usahatani yang menghasilkan kesimpulan empirik penting untuk Mexico dan Panama. Hasil studi menunjukkan bahwa di Mexico asuransi tanaman gandum dan kacang-kacangan di area tadah hujan memerlukan subsidi tidak kurang dari dua-pertiga total

biaya usahatani yang diperlukan. Di Panama, diperoleh temuan lain. Di wilayah yang risiko usahatannya tinggi, antusias petani terhadap asuransi pertanian memang tinggi tetapi tingkat kelayakan finansial asuransi pertanian menjadi sangat sensitif terhadap kemampuan petani untuk membayar premi; padahal untuk cakupan wilayah yang lebih luas yang representatif untuk pertanian Panama justru direkomendasikan agar petani tidak membayar penuh. Temuan-temuan empiris tersebut menunjukkan bahwa keragaman karakteristik wilayah yang berimplikasi pada risiko dan partisipasi petani untuk membayar premi asuransi harus diperhitungkan dengan sangat cermat dalam pengembangan skim asuransi.

Pengembangan asuransi pertanian harus mempertimbangkan dengan cermat tiga aspek penting yang akan mempengaruhi kinerja sistem asuransi tersebut. Ketiga aspek itu adalah: (1) tujuan utama dan prinsip-prinsip utama pengembangan lembaga asuransi pertanian, (2) perilaku petani dalam menghadapi risiko, dan (3) prasyarat yang harus dipenuhi untuk bekerjanya suatu sistem asuransi pertanian.

Pada hakekatnya tujuan utama asuransi pertanian adalah untuk memberikan proteksi kepada petani terhadap kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh risiko usahatannya. Terdapat beberapa tafsiran tentang risiko, tetapi dalam konteks usahatani pengertian praktis dari terminologi itu dapat mengacu pada pendapat Lee *et al.* (1980), yang menyatakan bahwa suatu kejadian disebut mempunyai risiko apabila hasil aktual usahatani lebih rendah daripada hasil yang diharapkan petani sebagai pengelola usahatani tersebut.

Pengembangan asuransi pertanian juga harus memperhitungkan bahwa secara teoritis perilaku sebagian besar petani cenderung menghindari risiko (*risk-averse behavior*). Manifestasinya adalah bahwa untuk tingkat pendapatan tertentu, petani cenderung memilih untuk mengambil keputusan yang risikonya lebih rendah; atau berhadapan dengan tingkat risiko tertentu, maka kecenderungannya adalah mengharapkan tingkat pendapatan yang lebih tinggi (Barry *et al.*, 1983). Beberapa penelitian empiris yang dilakukan Brenan (1982), Antle (1987), Bosch and Eidman (1987) ataupun Finkelstain and Chalfat (1991) memperkuat teori tersebut. Selain itu, mengi-

ngat ragam komoditasnya sangat bervariasi, konfigurasi hamparan pada umumnya tidak terkonsolidasi, pola temporal siklus produksinya beragam, dan cakupan risikonya juga bervariasi; maka sistem asuransi pertanian formal tidak mungkin diterapkan untuk seluruh komoditas dan semua jenis risiko.

Dalam tataran praktis, pengembangan asuransi pertanian formal di Indonesia sekurang-kurangnya perlu memperhatikan tiga faktor. *Pertama*, sebagian besar pelaku usahatani (petani) adalah manajer yang dalam pengambilan keputusan usahatannya tidak hanya mempertimbangkan variabel-variabel yang berada dalam dimensi ekonomi tetapi juga dimensi sosial bahkan budaya. Adalah fakta bahwa di beberapa daerah, keputusan petani dalam mengalokasikan sumberdaya yang dimilikinya (tenaga kerja dan modal) seringkali tidak sepenuhnya bebas dari pertimbangan nilai-nilai sosial yang dari sudut pandang bisnis mungkin tidak memiliki kaitan langsung. *Kedua*, sebagian besar petani di Indonesia adalah petani dengan skala usaha kecil dan seringkali bersifat sebagai *part-time farmer*. Selain itu, sampai saat ini belum pernah mengenal sistem asuransi pertanian formal. *Ketiga*, konfigurasi spasial usaha pertanian adalah terpencar-pencar dan seringkali pola tanamnya beragam. Kesemuanya itu berimplikasi pada biaya operasional asuransi pertanian.

Suatu sistem asuransi pertanian formal dapat dikembangkan jika kondisi derajat pertama dan derajat kedua berikut ini dapat dipenuhi. Kondisi derajat pertama adalah terpenuhinya persyaratan pokok yang dibutuhkan dalam disain model umum dari skim asuransi pertanian. Sejauh mana hal ini dapat dipenuhi dapat dikaji melalui beberapa kegiatan penelitian ataupun kajian empiris. Menurut Mishra (1999) ada tiga aspek yang tercakup dalam persyaratan pokok ini yaitu: (1) empat unsur utama untuk meletakkan landasan dari struktur dasar suatu skim asuransi, (2) sembilan unsur kunci yang membentuk suprastruktur skim tersebut, dan (3) empat prasyarat esensial sebagai unsur pendukung operasionalisasi skim tersebut. Kondisi derajat kedua adalah adanya kompatibilitas model tersebut dengan kondisi sosial budaya masyarakat terutama dalam proses inovasi dan adaptasi kelembagaan. Ini dapat dikaji melalui

suatu uji terhadap sejumlah alternatif model (skim) dan berbagai upaya penyempurnaan yang harus dilakukan yang pada dasarnya hanya dapat diperoleh dari suatu kaji tindak (*action research*) yang terkait dengan proyek rintisan (*pilot project*).

Dalam tulisannya yang berjudul "*Planning for The Development and Operation of Agricultural Insurance Schemes*", Mishra (1999) membahas tentang kerangka kerja konseptual suatu asuransi pertanian. Asuransi pertanian adalah suatu institusi ekonomi untuk mengelola risiko yang dihadapi petani. Secara umum tujuannya adalah (1) Untuk menstabilkan pendapatan petani melalui pengurangan tingkat kerugian yang dialami petani karena kehilangan hasil; (2) Untuk merangsang petani mengadopsi teknologi usahatani yang dapat meningkatkan produksi dan efisiensi penggunaan sumberdaya; dan (3) Untuk mengurangi risiko yang dihadapi lembaga perkreditan pertanian dan memperbaiki akses petani terhadap lembaga perkreditan.

Secara teoritis asuransi merupakan suatu mekanisme penggabungan risiko (*pooling of risk*) dan pembagian risiko (*spreading risk*) antar ruang dan waktu berlandaskan pada hukum bilangan besar (*the law of large numbers*). Meskipun demikian, kelayakan suatu risiko untuk diasuransikan (*insurability of risk*) tergantung pada tiga faktor seperti berikut (Mishra, 1999) yaitu: probabilitas suatu kejadian yang dapat digunakan untuk klaim tanggungan harus dapat di-kuantifikasikan, kejadian-kejadian tersebut haruslah secara substansial tidak berkaitan, dan kerusakan-kerusakan yang disebabkan oleh kejadian-kejadian tersebut harus layak untuk ditengarai dan dievaluasi.

Disain skim asuransi pertanian sangat membutuhkan pemahaman yang komprehensif tentang situasi pertanian, faktor-faktor sosial ekonomi, dan infrastruktur administrasi. Sudah barang tentu aspek-aspek tersebut antar satu negara dengan negara yang lain berbeda, bahkan antar wilayah yang satu dengan wilayah lainpun bervariasi. Dalam konteks ini, terdapat tiga aspek yang harus dipahami dengan baik yaitu:

Pertama, unsur-unsur pokok landasan dasar struktur asuransi pertanian. Ini mencakup empat unsur yaitu:

- (1) Derajat kelengkapan (*degree of comprehensiveness: perils to be covered*)¹; dalam arti risiko apa saja yang diasuransikan, apa yang dicakup (*coverage*), dan bagaimana sifatnya: tunggal (*single peril*) ataukah majemuk (*multi peril*). Pada awal operasionalisasi, Barus (2000) berpendapat bahwa akan lebih tepat jika digunakan pendekatan *essential coverage* (seperti di Mexico yang khusus melindungi kehilangan hasil panen), bukan pendekatan *all risks* (seperti di Chili, Sri Lanka dan Jepang). Sedangkan penetapan persentase risiko maksimum harus mempertimbangkan bukan saja batas yang mampu ditanggung perusahaan asuransi tetapi juga perusahaan reasuransi (Soewito, 2000). Pada dasarnya, informasi komprehensif tentang derajat kelengkapan hanya dapat diperoleh dari penelitian dengan pendekatan kaji tindak (*action research*) karena pada akhirnya bukan hanya menyangkut aspek teknis dan ekonomi tetapi juga sosial kelembagaan.
- (2) Sektor, apakah publik ataukah privat. Untuk sistem usahatani padi di Indonesia diperkirakan bahwa yang lebih sesuai adalah sektor publik. Hasil penelitian Nurmanaf *et al.* (2007) menunjukkan bahwa secara finansial bisnis asuransi pertanian untuk usahatani padi hanya akan layak jika disubsidi. Dengan catatan bahwa sejumlah asumsi yang dipergunakan dalam analisis finansial dapat dibuat lebih

¹ Lee *et al.* (1980) mengklasifikasikan ketidakpastian di bidang pertanian menjadi enam tipe yaitu: (1) ketidakpastian produksi yang penyebabnya terkait dengan faktor alam (kekeringan akibat kemarau yang berkepanjangan, eksplosi hama/penyakit); (2) risiko bencana yang sulit diprediksi misalnya banjir, kebakaran, tanah longsor, erupsi gunung berapi, dan sebagainya; (3) ketidakpastian harga masukan maupun keluaran, (4) ketidakpastian yang terkait dengan ketidak-tepatan teknologi sehingga produktivitas jauh lebih rendah dari harapan; (5) ketidakpastian akibat tindakan pihak lain (sabotase, penjarahan, ataupun adanya peraturan baru yang menyebabkan usahatani tak dapat dilanjutkan; dan (6) ketidakpastian yang sifatnya personal, misalnya petani/anggota keluarganya sakit atau meninggal dunia. Risiko yang terkait tipe (1) dan (2) kadangkala bersifat katastrofik dan dapat menyebabkan gagal panen dalam skala yang luas.

longgar, hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa minimum subsidi yang dibutuhkan adalah sekitar 30 persen dari total biaya investasi dan biaya pertanggung-janaan yang harus dibayar perusahaan asuransi kepada petani tertanggung. Barangkali Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu bentuk yang sesuai.

- (3) Pendekatan, apakah individu ataukah area. Usahatani padi adalah suatu usaha berbasis lahan dimana interdependensi antar pelaku usaha (petani) sehamparan dalam pengendalian risiko (pengelolaan air, pengendalian OPT) sangat kuat. Selain itu, secara empiris unit-unit usaha tersebut pada umumnya berskala mikro. Jadi, jumlah pelaku usaha sangat banyak tetapi skalanya kecil. Kesemuanya itu berimplikasi bahwa secara teknis pendekatan yang paling layak adalah area yang dalam konteks ini adalah kelompok tani sehamparan. Kelemahan pendekatan ini adalah bahwa efektivitas dari penegakan aturan (*law enforcement*) sangat tergantung pada keberhasilan mengembangkan dalam mengembangkan kelompok tani sehamparan yang solid. Keunggulannya adalah biaya administrasi lebih rendah daripada pendekatan individu.
- (4) Partisipasi, apakah sukarela (*voluntary*) atau wajib (*compulsary*). Pada dasarnya partisipasi sukarela tentu mempunyai legitimasi yang lebih kuat daripada wajib. Akan tetapi jika mengandalkan partisipasi sukarela maka jumlah peserta asuransi sangat mungkin sulit memenuhi persyaratan yang dibutuhkan untuk mencapai titik impas kelayakan finansial usaha asuransi pertanian. Barangkali, keberadaan subsidi dapat digunakan untuk justifikasi bahwa pemberlakuan partisipasi yang sifatnya "wajib" memperoleh legitimasi yang cukup kuat; apalagi jika unitnya bukan individu tetapi kelompok tani sehamparan.

Kedua, unsur-unsur kunci yang membentuk suprastruktur skim asuransi pertanian. Dikatakan sebagai unsur kunci karena menentukan efektivitas, viabilitas operasional dan keberlanjutan suatu sistem asuransi pertanian. Unsur-unsur kunci tersebut mencakup:

- (1) Petani sasaran; dalam arti apakah sasarannya tertuju pada petani-petani tertentu

berdasarkan kategori menurut skala pengusahaan, partisipasinya dalam lembaga perkreditan, status garapan, dan sebagainya. Untuk kasus usahatani padi di Indonesia tampaknya lebih layak tidak dilakukan pemilahan menurut skala pengusahaan, partisipasinya dalam lembaga perkreditan ataupun status garapan. Jika difokuskan pada petani dengan skala usaha tertentu maka kontraproduktif dengan pendekatan yang ditempuh dalam implementasi struktur pokok landasan sebagaimana dibahas di atas. Seandainya difokuskan pada petani yang terkait dengan lembaga perkreditan tertentu, diperkirakan skala usaha yang efisien untuk asuransi pertanian tidak akan tercapai karena secara empiris partisipasi petani dalam lembaga perkreditan sangat kecil. Sementara itu jika difokuskan pada petani dengan status garapan tertentu, maka justru akan terkendala dengan kondisi empiris di lapangan yaitu: umumnya transaksi status garapan (sewa, bagi hasil) antara petani penggarap – pemilik lahan tidak bersifat formal; dan status garapan sering berubah antar tahun, bahkan antar musim sehingga kontraproduktif dengan upaya efisiensi biaya administrasi asuransi pertanian. Selain itu juga kontraproduktif dengan manifestasi dari struktur pokok landasan asuransi pertanian sebagaimana dibahas di atas. Mengacu pada kondisi empiris, tampaknya yang layak dipertimbangkan sebagai basis penentuan petani sasaran adalah kombinasi dari wilayah administratif dan daerah pengelolaan irigasi; atau wilayah tertentu yang oleh pemerintah diprogramkan sebagai wilayah pertanian yang dicagar (terkait dengan strategi pengendalian alih fungsi lahan sawah).

- (2) Cakupan komoditas usahatani: mencakup semua ataukah komoditas tertentu saja. Berpijak pada kondisi empiris, tampaknya lebih layak mengembangkan asuransi pertanian pada komoditas tertentu, khususnya padi. Hal ini terkait dengan fakta bahwa: karakteristik komoditas berimplikasi pada risiko usahatani, dan untuk tahap inisiasi pengembangan maka asuransi pertanian komoditas tunggal lebih layak karena asuransi pertanian adalah sangat kompleks.

- (3) Cakupan asuransi. Dalam konteks ini yang terutama adalah substansi permasalahan mengenai nilai jaminan dan penentuan kerugian. Faktor-faktor yang diperhitungkan dalam nilai jaminan dan penentuan kerugian lazimnya dikaitkan dengan peluang terjadinya *claim* yang memenuhi persyaratan dan kesanggupan petani membayar premi yang dikaitkan dengan kompensasi yang dinikmati petani untuk melanjutkan usahatani yang dijalankan. Secara teoritis, perhitungan tentang kisaran nilai jaminan dan penentuan kerugian memang dapat diperoleh dari hasil studi empiris dengan pendekatan survey, tetapi hasil perhitungan akurat hanya dapat diperoleh dari hasil kajian empiris dengan pendekatan *action research*.
- (4) Nilai premi dan prosedur pengumpulannya. Strategi kebijakan yang selama ini ditempuh pemerintah dalam pengembangan produksi padi tidak hanya berhasil meningkatkan ketahanan pangan nasional, tetapi di sisi lain juga mempunyai eksese meningkatnya ketergantungan petani terhadap bantuan pemerintah. Hal ini tak lepas dari posisi padi dalam perekonomian nasional yang sangat strategis sehingga secara historis strategi kebijakan yang harus ditempuh seringkali sulit menghindari dari kepentingan politik. Fakta tersebut harus dipertimbangkan dengan seksama dalam penentuan nilai premi maupun prosedur pengumpulannya.
- (5) Mekanisme penyesuaian kerugian. Penentuan mekanisme penyesuaian kerugian harus memperhitungkan struktur biaya yang dihadapi oleh asuransi pertanian maupun struktur biaya dan risiko usahatani dengan pendekatan simultan. Oleh karena itu bentuk skim yang dipilih juga ikut menentukan. Secara teoritis informasi dan data yang dibutuhkan dalam merancang mekanisme penyesuaian kerugian dapat disediakan dari hasil studi dengan pendekatan survey, tetapi harus disempurnakan melalui pemanfaatan informasi dan data yang dihasilkan dari penelitian dengan pendekatan kaji tindak.
- (6) Struktur organisasi. Struktur organisasi terkait dengan skim yang dipilih. Jika bentuk badan usaha adalah BUMN, dengan sendirinya persoalan yang berkenaan dengan

aspek *property right* harus disesuaikan dengan kerangka hukum yang berlaku. Sementara itu substansi permasalahan yang berkenaan dengan batas yurisdiksi dan aturan representasi harus sinkron dengan sistem administrasi pemerintahan yang dianut. Di tingkat operasional, struktur organisasi yang dibentuk harus pula memperhatikan eksistensi kelembagaan di tingkat petani yang relevan dengan kepentingan asuransi pertanian.

- (7) Skim pendanaan. Jika bentuk badan usaha yang dipilih adalah BUMN maka kebijakan pemerintah yang diberlakukan untuk badan-badan usaha milik negara akan berlaku pula sebagai acuan pokok dalam skim pendanaan asuransi pertanian. Modifikasi mungkin diperlukan terkait dengan keunikan sistem asuransi pertanian usahatani padi, tetapi hal tersebut berada pada tataran operasional.
- (8) Susunan penjaminan ulang. Secara teknis, susunan penjaminan ulang harus diputuskan sejak asuransi pertanian akan didirikan. Meskipun demikian, sejumlah modifikasi dan penyempurnaan tentu sangat diperlukan seiring dengan makin banyaknya informasi dan data hasil evaluasi dan monitoring.
- (9) Komunikasi dengan petani. Dapat dikatakan bahwa diantara sembilan unsur kunci yang membentuk suprastruktur skim asuransi pertanian, komunikasi dengan petani merupakan unsur yang paling menentukan. Pembentukan sistem komunikasi dengan petani yang kondusif untuk mengembangkan asuransi pertanian membutuhkan pemahaman komprehensif mengenai karakteristik komunitas agraris. Pengembangan sistem komunikasi harus memperhatikan implikasi dari eksistensi kelembagaan lokal komunitas agraris. Dalam konteks ini perlu dicatat bahwa pendekatan formal tidak selalu lebih efektif untuk mencapai tujuan. Jumlah petani sangat banyak dan tersebar. Jika pendekatan yang ditempuh adalah kelompok tani sehampanan, maka penguatan kelompok tani merupakan syarat mutlak. Dalam konteks ini, peningkatan kemampuan kelompok tani dalam pencatatan usahatani yang dijalankan (*Farm Record Keeping – FRK*) sangat diperlukan karena sangat kondusif untuk menekan

biaya operasional asuransi pertanian. Untuk jangka panjang kemampuan dan kebiasaan pembuatan FRK seyogyanya bukan hanya di tingkat kelompok, tetapi sampai ke tingkat petani. Dalam penciptaan sistem komunikasi, perusahaan asuransi pertanian dengan petani, peranan PPL sangat strategis. Peranannya tidak hanya diperlukan untuk menjembatani kepentingan pihak asuransi dengan kepentingan petani. Pengalaman yang diperoleh dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya dalam penyuluhan sangat kondusif untuk mendukung terciptanya sistem usahatani padi yang sinergis dengan usaha asuransi pertanian untuk usahatani padi.

Ketiga, Prasyarat esensial lainnya. Prasyarat ini dipandang penting terutama dari sudut pandang pelaksanaan. Terdapat empat aspek yang tercakup dalam konteks ini yaitu:

- (1) Ketersediaan *data-base* yang memadai. Sistem *data-base* yang diperlukan bukan hanya harus lengkap tetapi juga rinci. Sekedar contoh, untuk asuransi pertanian dibutuhkan data rinci tentang karakteristik petani (nama, alamat, umur, pendidikan, dan sebagainya), status garapan (milik, sewa, sakap, pinjaman, gadai, dan sebagainya), luas garapan (luas garapan total, luas garapan yang berada di hamparan yang diasuransikan), lokasi lahan garapan, komoditas yang diusahakan (per musim, di masing-masing lokasi lahan garapan), data yang tercakup dalam FRK, dan sebagainya. Jenis-jenis risiko utama harus teridentifikasi. Sebagai ilustrasi, pada komoditas padi, bencana alam kekeringan, banjir, tanah longsor, serangan hama dan penyakit, atau risiko kenaikan harga-harga komoditas baik masukan maupun keluaran, risiko moral (*moral risk*) merupakan faktor-faktor yang menyebabkan usaha budidaya tanaman padi menderita risiko kerugian atau gagal panen. Penelaahan asuransi pertanian biasanya memusatkan kepada cara penanggulangan risiko terhadap produksi dan panen pertanian (*yield risk*). Adapun indikator yang umumnya digunakan dalam mengidentifikasi/memperkirakan risiko dalam produksi komoditas pertanian antara lain mencakup: frekuensi terjadinya suatu risiko kerugian, jumlah dan jenis komponen

produksi yang peka terhadap suatu risiko, besar skala dan intensitas risiko, lamanya suatu risiko terjadi dan kerusakan yang ditimbulkannya, kumulatif risiko dan kerusakan, serta reversibilitas risiko dan kerugian yang ditimbulkannya. Sampai saat ini data rinci seperti itu tidak tersedia. Oleh karena itu, jika sistem asuransi pertanian akan dikembangkan maka biaya yang diperlukan untuk membuat sistem *data-base* ini harus diperhitungkan sebagai bagian dari biaya investasi awal.

- (2) Ketersediaan personal yang terlatih. Pengembangan kemampuan sumberdaya manusia sangat diperlukan, yakni gabungan antara pengetahuan di bidang usahatani dan bidang asuransi yang bagi lembaga asuransi dapat menimbulkan "*adverse selection of risk*" yang timbul karena kesalahan pemilihan nasabah. Kemampuan meminimalkan peluang terjadinya *moral hazard* yang potensial menimbulkan kerugian besar maupun menembus resistensi komunitas petani terhadap kehadiran institusi asuransi harus dikuasai dengan baik. Saat ini belum banyak perusahaan asuransi kerugian di Indonesia yang mampu melaksanakan tugas *under-writing* kerugian-kerugian yang terjadi di sektor pertanian. Petani mempunyai adat, kebiasaan, dan nilai anutan yang berbeda dengan pelaku usaha nonpertanian. Proses produksi usahatani juga berbeda karakteristiknya dengan proses produksi komoditas nonpertanian. Oleh karena itu, penyiapan personal terlatih untuk pengembangan asuransi pertanian tidak dapat menggunakan metode pendekatan konvensional.
- (3) Pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi. Pemantauan dan evaluasi sangat diperlukan agar perkiraan kerugian (*predictability of losses*) akurat, kerugian akibat bencana yang sifatnya katastrofik (*catastrophic losses*) dapat diantisipasi, dan kecenderungan *moral hazard* dapat diminimalkan. Kemampuan untuk meningkatkan akurasi perkiraan kerugian sangat dibutuhkan untuk meningkatkan kemampuan penetapan tingkat biaya asuransi (premi) yang lebih tepat. Yang dimaksudkan dengan *catastrophic losses* adalah kerugian yang jumlahnya sangat besar yang disebabkan

oleh satu sumber penyebab kerugian (gempa bumi, serangan hama tanaman, banjir, kekeringan, dan sebagainya). Kerugian yang sangat besar ini merupakan hal yang sangat memberatkan bagi penanggung dan merupakan hal yang di luar perkiraan kemungkinan terjadinya kerugian dalam proses penetapan premi. Terkait dengan ini maka sangatlah diperlukan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap sumber penyebab kerugian di masa yang lalu. Aspek *predictability of losses* dan *catastrophic losses* harus diatasi dengan menggunakan cara sindikasi atau pooling dari semua penanggung dengan dibantu oleh pemerintah. Pihak perbankan juga perlu dilibatkan tidak saja dalam pengadaan dana yang diperlukan tetapi juga sekaligus melibatkan secara aktif untuk menurunkan risiko. Yang dimaksud dengan *moral hazard* adalah kecenderungan timbulnya perilaku seseorang, baik disengaja ataupun tidak; sehingga dapat meningkatkan kemungkinan timbulnya kerugian. Suatu kajian atau penelitian khusus mengenai penghitungan nilai jaminan dan ganti kerugian merupakan unsur kunci dalam asuransi standar, dimana hal ini perlu dievaluasi secara periodik. Perhitungan akan berbeda antara risiko semua jenis (*all risks*), untuk risiko tertentu saja (*named perils*), atau beberapa jenis resiko (*multi perils*). Nilai jaminan dan ganti kerugian akan sangat menentukan nilai premium yang perlu dibayar peserta asuransi kepada lembaga asuransi. Dari semua pembahasan ini dapat disimpulkan bahwa pemantauan dan evaluasi merupakan bagian integral sistem pengelolaan. Cakupannya bersifat menyeluruh; dalam arti bukan hanya pemantauan dan evaluasi terhadap kinerja pelaksanaan di tingkat petani, tetapi juga terhadap kinerja setiap bidang kegiatan internal perusahaan asuransi itu sendiri. Hal ini perlu dilakukan secara berkesinambungan agar berbagai persoalan yang sifatnya memang dinamis dapat diantisipasi dengan tepat.

- (4) Arus informasi, teknologi dan berbagai gagasan untuk penyempurnaan. Serupa dengan bidang bisnis lain, eksistensi asuransi pertanian juga dipengaruhi oleh kemampuannya untuk menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan. Mengingat

bahwa informasi adalah bahan baku utama untuk pengambilan keputusan, maka arus informasi (untuk pengambilan keputusan tingkat strategis, taktis, ataupun tingkat teknis) antara berbagai pemangku kepentingan dalam sistem asuransi pertanian harus terjalin dengan baik dan *up to date*.

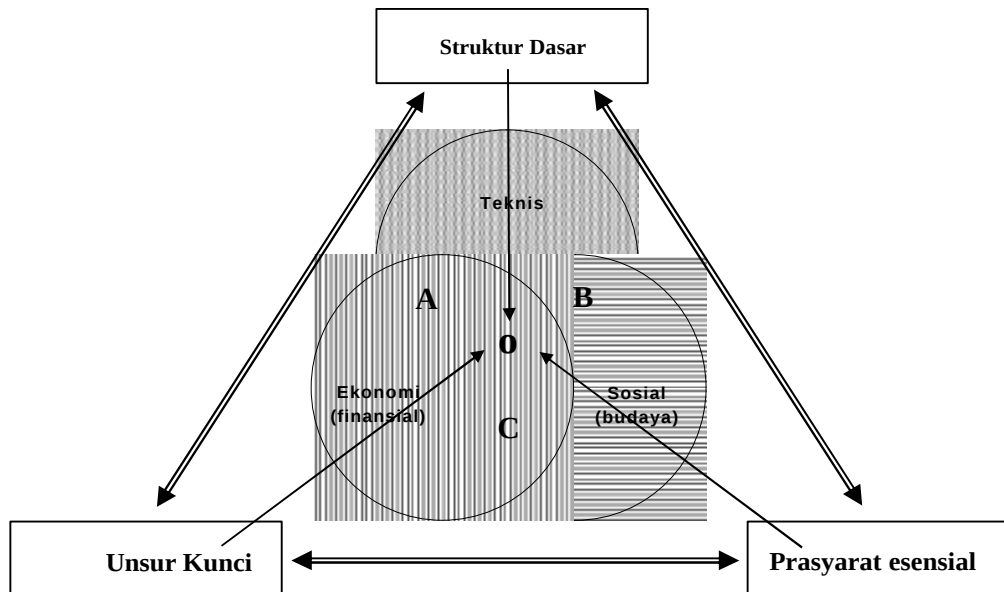
Ada berbagai tahapan yang perlu dilalui dalam rangka pengembangan asuransi pertanian. Belajar dari pengalaman negara-negara yang mengembangkan asuransi pertaniannya, terdapat setidaknya sebelas tahapan yang perlu ditempuh yaitu: (1) membangun sebuah tim multidisiplin yang solid dalam rangka pengembangan asuransi pertanian, (2) melakukan pengumpulan data dan informasi termasuk di dalamnya peraturan-peraturan yang dapat digunakan untuk pelaksanaan program asuransi oleh lembaga asuransi pemerintah atau swasta, (3) keputusan mengenai jenis tanaman dan atau ternak yang tercakup dalam program asuransi (*insured commodities*), (4) melakukan analisis permintaan asuransi (*demand assessment*), (5) mengidentifikasi sasaran atau peserta asuransi (*insured parties*), (6) penentuan risiko yang diasuransikan (*key peril of insurance*), (7) analisis pilihan asuransi model administrasi prosedur penilaian kerugian dan penentuan *associated cost*, (8) *rating* atau pengukuran besaran premium murni biaya administratif dan penyesuaian overhead yang dibebankan secara keseluruhan besarnya premi yang harus dibayar, (9) melakukan test program di lapangan atau *pilot project*, (10) mengevaluasi hasil *pilot project* dan membuat modifikasi penyesuaian-penyesuaian dan perbaikan, dan (11) implementasi program secara lebih luas atau mencari program alternatif yang lebih tepat.

Tiga pilar pokok sebagaimana dibahas di atas harus terpenuhi secara simultan karena interdependensi antar ketiganya sangat kuat. Sebagai contoh, tingkat premi dan prosedur pengumpulan (salah satu elemen kunci dari 9 elemen tersebut di atas) dipengaruhi oleh : partisipasi petani (sukarela atukah wajib, dan pendekatannya individu atukah area keduanya faktor penting yang merupakan landasan struktur dasar skim asuransi), dan ketersediaan personal yang terlatih dan ketersediaan data sebagai prasyarat pendukung esensial

operasionalisasi skim. Selanjutnya, agar asuransi pertanian dapat berkembang secara berkelanjutan maka harus pula memenuhi persyaratan kelayakan teknis, finansial (ekonomi), dan sosial budaya. Seperti halnya tiga pilar pokok tersebut, pemenuhan persyaratannya juga harus simultan karena adanya keterkaitan yang sangat kuat antar ketiga aspek ini (Gambar 1).

(ekonomi) usaha asuransi sangat rendah sehingga tidak berlanjut. Dalam konteks operasional, berbagai hambatan akan muncul jika faktor-faktor teknis tidak dikuasai (C).

Sebagai ilustrasi, agar biaya investasi dapat ditekan, maka pusat kegiatan asuransi pertanian sebaiknya dibangun di atas tanah yang harganya lebih murah, dan agar biaya



Gambar 1. Garis Besar Konstelasi Hubungan antara Pilar-Pilar Pokok Perancangan Skim Asuransi Pertanian dan Aspek-Aspek yang Kelayakannya harus Dipenuhi.

Mengikuti arah jarum jam, jika seumpama lingkaran sebelah kiri, atas, dan kanan masing-masing merupakan representasi himpunan faktor-faktor yang menjadi determinan kelayakan finansial (ekonomi), teknis, dan kelayakan dari sudut pandang sosial/budaya, maka determinan kelayakan yang secara simultan sesuai memenuhi ketiga aspek adalah "wilayah O". Tiga pilar pokok yang dijadikan pedoman dalam perancangan skim asuransi harus diarahkan pada "wilayah O" tersebut. Jika kriteria kelayakan yang terpenuhi hanya mencakup aspek teknis dan finansial (A), maka asuransi pertanian sulit berkembang karena masyarakat tidak menerima kehadiran lembaga tersebut (tidak *acceptable*). Jika prinsip-prinsip ekonomi tidak diterapkan sehingga hanya layak secara teknis dan sosial budaya (B), maka viabilitas finansial

operasional menjadi lebih rendah maka lokasinya harus diupayakan agar tidak terlalu jauh dari komunitas nasabah (petani) berdomisili. Agar komunikasi dengan petani berjalan lancar, media yang digunakan harus disesuaikan dengan adat kebiasaan setempat. Agar pelaksanaan pendataan, pemantauan, dan evaluasi dapat dilakukan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan, maka diperlukan kiat-kiat yang jitu untuk menembus resistensi dari masyarakat setempat.

PERANAN PEMERINTAH

Kedepan, peran strategis padi tidak akan menurun bahkan semakin meningkat. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari kondisi berikut. *Pertama*, di sisi permintaan

diperkirakan kebutuhan beras masih akan terus meningkat karena laju pertumbuhan penduduk lebih rendah dari laju penurunan konsumsi per kapita. *Kedua*, di sisi pasokan diperkirakan laju pertumbuhan produksi padi cenderung menurun karena: laju pertambahan areal tanam baru semakin kecil karena keterbatasan anggaran sedangkan biaya investasi irigasi semakin mahal, laju alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lain sulit ditekan, dan peningkatan produktivitas tercipta dari terobosan teknologi (di bidang perbenihan, budidaya, maupun pasca panen) dan kebijakan insentif akan banyak terkikis oleh turunnya daya dukung lingkungan dan kondisi iklim yang tidak kondusif. *Ketiga*, diperkirakan bahwa setidaknya sampai dua dekade mendatang posisi padi sebagai komoditas politik masih tak terhindarkan. Beras adalah pangan pokok dan secara historis tak pernah tergoyahkan. Beras adalah isu sentral dalam ketahanan pangan dan kemiskinan sehingga secara argumen politis yang mengkaitkannya dengan kedaulatan bangsa sangat populer. Kesemuanya itu berimplikasi bahwa secara normatif maupun positif, kebijakan di bidang perberasan merupakan agenda pokok politik pertanian.

Padi dihasilkan oleh petani yang sebagian besar selalu menghadapi dua masalah yaitu kekurangan modal untuk menjalankan usahatani yang lebih produktif dan tidak ada proteksi efektif jika usahatani yang dijalankannya mengalami kerugian yang cukup besar sehingga mengancam keberlanjutan usahatannya. Sampai saat ini kebijakan pemerintah masih terbatas pada pemecahan masalah modal. Berbagai skim perkreditan (bersubsidi) telah ditempuh dan berbagai upaya penyempurnaan dilakukan. Adalah fakta bahwa sebagian dari masalah tersebut dapat terpecahkan, tetapi juga tidak dapat dipungkiri bahwa sampai saat ini kelangkaan modal untuk mengaplikasikan teknologi yang lebih produktif masih merupakan masalah rutin yang dihadapi sebagian besar petani. Untuk memecahkan masalah proteksi usaha, strategi yang selama ini ditempuh bersifat tidak langsung dan *ad hoc*. Sekedar ilustrasi, bagi petani yang mengalami puso maka diberi bantuan benih gratis, penyediaan pompa-pompa irigasi, ataupun pemutihan sisa pinjaman. Betapapun hal itu sangat membantu, namun semuanya itu bukan merupakan sistem proteksi yang sifatnya sistematis dan sistemik. Sistem proteksi

informal berbasis kearifan lokal yang umumnya merupakan bagian integral jaringan pengaman sosial (*social safety net*) yang secara tradisional dikembangkan komunitas petani semakin kurang efektif karena pilar-pilarnya semakin rapuh tergerus modernisasi.

Berhadapan dengan fenomena di atas, pemerintah menghadapi alternatif kebijakan yang memang dilematis, karena anggaran yang terbatas. Jika subsidi difokuskan untuk menolong petani mengatasi kelangkaan modal (perkreditan) maka sistem proteksi formal yang sistematis tidak akan pernah berkembang (bahkan mungkin tak akan pernah terbentuk). Sebaliknya, untuk mengembangkan asuransi pertanian membutuhkan pula subsidi yang besar. Adalah fakta bahwa negara-negara maju sekalipun, sebagian besar asuransi pertaniannya membutuhkan subsidi dari pemerintah. Bahkan untuk tahap inisiasi pengembangan, hampir sepenuhnya tergantung pada intervensi pemerintah.

Pada umumnya asuransi pertanian membutuhkan subsidi karena meskipun secara ekonomi mungkin layak tetapi secara finansial pada umumnya tidak layak (tidak ada insentif bagi swasta untuk mengembangkannya). Dalam konteks demikian, Siamwalla dan Valdes (1986) berpendapat bahwa subsidi terutama sangat relevan untuk fase-fase awal program asuransi. Pada fase ini, data untuk penghitungan tingkat premi dan jumlah cakupan sulit diperoleh sehingga kesalahan-kesalahan sulit dihindari. Selain itu, pada fase awal sangat sulit bagi perusahaan privat untuk mengatasi persoalan yang berkenaan dengan timbulnya kesulitan dalam merealisasikan mekanisme penyebaran risiko ataupun kesulitan untuk menciptakan cadangan untuk mengatasi lonjakan nilai pertanggungan akibat situasi yang tidak kondusif. Subsidi pada fase-fase awal dapat menolong mengatasi masalah tersebut. Pemerintah dapat menyediakan asuransi kembali (*reinsurance*), atau penjaminan, mengasuransikan keselamatan program. Bahayanya, ternyata subsidi sulit dihilangkan setelah tujuan awal diterapkan. Amerika Serikat, contohnya, masih mensubsidi program asuransi pertanian setelah diaplikasikan selama hampir 50 tahun.

Subsidi pemerintah untuk asuransi pertanian bervariasi. Di Amerika Serikat, subsidi yang diberikan untuk skim-skim berskala

besar berada pada kisaran sekitar 25 persen dari nilai ganti kerugian. Di Brasil sekitar 50 persen, sedangkan di Mexico sekitar 80 persen. Jepang, negara yang terkenal sangat melindungi kepentingan petaninya (padi) juga mensubsidi asuransi pertaniannya; bahkan menurut Tsujii (1986) jika dibandingkan dengan negara maju yang lain jumlah subsidiya termasuk kategori sangat besar (angka kuantitatif tidak tersedia). Untuk Indonesia, hasil estimasi Nurmanaf *et al.* (2007) menunjukkan bahwa minimum subsidi yang diperlukan tidak kurang dari 40 persen dari total nilai investasi dan nilai pertanggungan yang harus dibayarkan dimana nilai pertanggungan setara dengan rata-rata total biaya tunai usahatani padi/ha/musim. Itupun berdasarkan pada asumsi bahwa tingkat premi adalah sebesar 2 persen dari total nilai penerimaan usahatani/ha/musim, peluang terjadinya *claim* yang sah sekitar 5 persen, dan faktor diskonto (*discount factor*) 12 persen. Besaran subsidi untuk asuransi pertanian dipengaruhi skala usaha; tingkat premi yang dapat dikumpulkan dari petani; risiko usahatani (cakupan, sifat risiko yang ditanggung, besaran), ekspektasi nilai pertanggungan yang harus dibayarkan; efisiensi biaya administrasi, pemantauan, kontrol, pembinaan; dan sebagainya.

Evaluasi empirik terhadap biaya sosial dari subsidi asuransi pertanian memerlukan pendekatan yang komprehensif. Bassoco *et al.* (1986) dalam penelitiannya di Mexico, mengukur dari perubahan kesejahteraan sosial, pendapatan petani, pendapatan sektor, kesempatan kerja, output, harga-harga, *consumer surplus*, distribusi pendapatan pertanian, dan variabel-variabel lain. Kesimpulannya, jika biaya subsidi tidak disertakan dalam perhitungan maka keuntungan sosial dari kewajiban berasuransi di Mexico adalah negatif. Hal ini disebabkan pertambahan ekonomi (*economic gain*) dari berbagi risiko (*risk sharing*) terlalu sedikit untuk mengganti biaya administrasi yang dibayar petani. Juga diperoleh kesimpulan bahwa disamping beberapa keuntungan sosial seperti meningkatnya kesempatan kerja agregat serta stabilitas pasokan pangan, ternyata subsidi asuransi berpengaruh buruk pada distribusi pendapatan pertanian karena petani dengan skala usaha yang lebih kecil menerima manfaat yang lebih kecil pula jika dibandingkan dengan petani berskala besar.

Sebenarnya dilema sebagaimana dikemukakan di atas lebih banyak menyangkut penentuan skala prioritas dalam merumuskan strategi kebijakan jangka pendek. Dalam jangka panjang, sebenarnya pengembangan asuransi pertanian bisa sinergis dengan sasaran kebijakan di bidang perkreditan pertanian (Binswanger, 1986). Sudah barang tentu yang dimaksudkan disini bukanlah asuransi kredit pertanian. Meskipun efektif dalam peningkatan pemupukan modal dan tingkat pengembalian, dan lebih lanjut terhadap kinerja perbankan (Pomareda, 1986); asuransi kredit pertanian bukanlah proteksi bagi petani tetapi bagi lembaga perkreditan. Proteksi asuransi kredit pertanian bukanlah proteksi langsung bagi petani. Dengan kata lain, kehadiran asuransi pertanian tidak dapat disubstitusi dengan asuransi kredit pertanian.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Sebagai implikasi dari perubahan iklim, risiko dan ketidakpastian dalam usahatani padi diperkirakan meningkat. Upaya mengatasi risiko dan ketidakpastian tersebut melalui salah satu atau kombinasi dari strategi produksi, strategi pemasaran, strategi finansial, ataupun pemanfaatan kredit informal diperkirakan tidak memadai. Pengembangan sistem proteksi formal yang sistemik dan sistematis dalam bentuk asuransi pertanian untuk usahatani padi layak dipertimbangkan.

Peran pemerintah dalam pengembangan asuransi pertanian sangat menentukan. Pengembangan asuransi pertanian membutuhkan adanya komitmen, kebijakan, program, dan dukungan politik yang kuat dan konsisten. Berpijak pada kondisi empiris sistem usahatani padi petani di negeri ini maupun belajar dari pengalaman negara lain yang telah mengembangkannya, asuransi pertanian untuk usahatani padi di Indonesia dapat dikembangkan jika ada subsidi dari pemerintah.

Posisi strategis komoditas padi dalam perekonomian nasional merupakan argumen pokok yang legitimasinya sangat kuat untuk memposisikan asuransi pertanian usahatani padi sebagai bagian integral kebijakan pembangunan pertanian. Meskipun demikian, adalah tidak tepat untuk mengembangkan asuransi pertanian tanpa persiapan yang sangat cermat

dan komprehensif. Pilar-pilar pokok rancang bangun skim asuransi pertanian yang meliputi unsur-unsur pokok landasan dasar struktur, unsur-unsur kunci yang membentuk suprastruktur, dan prasyarat esensial lainnya yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan harus dikaji, dipahami, dan dibangun secara simultan. Orientasinya adalah untuk menciptakan suatu sistem kelembagaan asuransi pertanian yang secara simultan layak secara teknis, finansial (ekonomi) dan sosial (budaya).

Viabilitas ekonomi asuransi pertanian sangat dipengaruhi oleh keberhasilan menciptakan sistem kelembagaan yang kondusif untuk meminimalkan *moral hazard*. Dalam inisiasi maupun tahap pengembangan, koordinasi lintas disiplin dan lintas sektor sangat dibutuhkan, pendekatan multi disiplin mutlak diperlukan. Kecerobohan persiapan bukan saja berpotensi memicu kegagalan, tetapi lebih dari itu adalah kontraproduktif dengan program-program pembangunan pertanian dalam konteks yang lebih luas. Proses pembelajaran adalah bagian integral dari pengembangan kelembagaan sistem asuransi pertanian. Oleh karena itu tanpa dibekali pemahaman komprehensif yang diperoleh melalui kaji tindak dan proyek rintisan yang memadai, tidak dianjurkan mengembangkan asuransi pertanian untuk usahatani padi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Antle J.M. 1987. Econometric Estimation of Producer's Risk Attitudes. *American Journal of Agricultural Economics* 69(3): 509 - 522.
- Asian Productivity Organization (APO). 1999. Development and Operation of Agricultural Insurances in Asia. Asian Productivity Organization, Tokyo.
- Barry P.J. J.A. Hopkins and C.B. Baker. 1983. Financial Management in Agriculture. The Interstate Printers & Publishers Inc. Danville Illinois.
- Barus T.N. 2000. Kesiapan Industri/Perusahaan Asuransi Dalam Mendukung Pembangunan Pertanian dengan Meletakkan Landasan Design "Crop Insurance" yang Konseptual Berdasarkan Pengalaman Menangani Asuransi Growing Trees/Timber. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Sehari: Perspektif Usaha Asuransi Pertanian di Indonesia. Jakarta 20 Juli 2000.
- Bassoco, L.M., C. Cartas and R.D. Norton. 1986. Sectoral Analysis of the Benefits of Subsidized Insurance in Mexico. Dalam Hazell et al (eds): Crop Insurance for Agricultural Development. John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Binswanger, H.P. 1986. Risk Aversion Collateral Requirements and the Markets for Credit and Insurance in Rural Areas. Dalam Hazell et al (eds): Crop Insurance for Agricultural Development. John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Bosch D.J. and V.R. Eidman. 1987. Valuing Information When Risk Preferences are Non-neutral: An Application to Irrigation Scheduling. *American Journal of Agricultural Economics* 6(3): 658 - 667.
- Brennan J.P. 1982. The Representation of Risk in Econometric Models of Supply: Some Observation. *Australian Journal of Agricultural Economics* 26(2): 151 - 156.
- Finkelstein I. and J.A. Calfant. 1991. Marketed Surplus Under Risk: Do Peasants Agree With Sandmo?. *American Journal of Agricultural Economics* 73(3): 557 - 567.
- Hadi P.U., C. Saleh A. S. Bagyo R. Hendayana Y. Marisa dan I. Sadikin. 2000. Studi Kebutuhan Asuransi Pertanian Pada Pertanian Rakyat. Laporan Penelitian Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian Bogor.
- Harsh S.B., L.J. Connor and G.D. Schwab. 1981. Managing the Farm Business. Michigan State University Press Michigan.
- Hazell, P., L.M. Bassoco and G. Arcia. 1986. A Model for Evaluating Farmers' Demand for Insurance: Applications in Mexico and Panama. Dalam Hazell et al (eds): Crop Insurance for Agricultural Development. John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- IPCC 2001: Climate Change 2001: Impacts Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [McCarthy James J. Canziani Osvaldo F. Leary Neil A. Dokken David J. and White Kasey S. (eds.)]. Cambridge University Press Cambridge United Kingdom and New York NY USA 1032pp.
- Lee W.F., M.D. Boehlje, A.G. Nelson and W.G. Murray. 1980. Agricultural Finance. Seventh Edition The Iowa State University Press Ames.

- McCarl Adams and Hurd (2001). Global Climate Change and Its Impact on Agriculture. <http://agecon2.tamu.edu/people/faculty/mc-carl-bruce/papers/879.pdf>.
- Mishra P.K. 1999. Planning for the Development and Operation of Agricultural Insurance Schemes. In: APO. Development and Operation of Agricultural Insurances in Asia. Asian Productivity Organization Tokyo.
- Nurmanaf, A.R., Sumaryanto, Sri Wahyuni, E. Ariningsih, Y. Supriatna. 2007. Analisis Kelayakan dan Perspektif Pengembangan Asuransi Pertanian Pada Usahatani Padi dan Sapi Potong.
- Pomareda, C. 1986. An Evaluation of the Impact of Credit Insurance on Bank Performance in Panama. Dalam Hazell *et al.* (eds): Crop Insurance for Agricultural Development. John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Rosenzweig, C., and D. Liverman. 1992. Predicted Effects of Climate Change on Agriculture: A Comparison of Temperate and Tropical Regions. In Global climate change: Implications, challenges, and mitigation measures, ed. S. K. Majumdar, 342-61. PA: The Pennsylvania Academy of Sciences:
- Sakurai T. 1997. Crop Production under Risk and Estimation of Demand for Formal Drought Insurance in the Sahel. Part of PhD Dissertation of Essays on Uncertainty and Sustainability in the Semi-Arid Tropics Michigan State University.
- Saliem H.P. and Supriyati. 2006. Diversifikasi Usahatani dan Tingkat Pendapatan Petani di Lahan Sawah. Makalah disampaikan dalam "AGRIDIV In-Country Seminar: Poverty Alleviation Through Development of Secondary Crops" Bogor 23 March 2006.
- Siamwalla, A. and A. Valdes. 1986. Should Crop Insurance Be Subsidized ? Dalam Hazell *et al* (eds): Crop Insurance for Agricultural Development. John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Soewito, M. 2000. Kesiapan dan Prasyarat Lembaga Asuransi Dalam Mendukung Asuransi Pertanian di Indonesia. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Sehari: Perspektif Usaha Asuransi Pertanian di Indonesia. Jakarta 20 juli 2000.
- Stern N., S. Peters, V. Bakhshi, A. Bowen, C. Cameron, S. Catovsky, D. Crane, S. Cruickshank, S. Dietz, N. Edmonson, S.L. Garbett, L. Hamid, G. Hoffman, D. Ingram, B. Jones, N. Patmore, H. Radcliffe, R. Sathiyarajah, M. Stock, C. Taylor, T. Vernon, H. Wanjie, and D. Zenghelis (2006) Stern Review: The Economics of Climate Change HM Treasury London.
- Sumaryanto. 2006. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keputusan Petani Menerapkan Pola Tanam Diversifikasi: Kasus di Wilayah Pesawahan Irigasi Teknis DAS Brantas. Makalah disampaikan dalam "AGRIDIV In-Country Seminar: Poverty Alleviation through Development of Secondary Crops" Bogor 23 March 2006.
- Susilowati S.H., Supadi dan C. Saleh. 2002. Diversifikasi Sumber Pendapatan Rumah Tangga di Pedesaan Jawa Barat. Jurnal Agro Ekonomi 20(1): 85 - 109.
- Tsuji, H. 1986. An Economic Analysis of Rice Insurance in Japan. Dalam Hazell *et al.* (eds): Crop Insurance for Agricultural Development. John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Walker, T.S. and N.S. Jodha. 1986. How Small Farm Households Adopt to Risk ? Dalam Hazell *et al* (eds): Crop Insurance for Agricultural Development. John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Yohe, G.W. and R.S.J. Tol (2002), 'Indicators for Social and Economic Coping Capacity - Moving Towards a Working Definition of Adaptive Capacity', Global Environmental Change, 12 (1), 25-40.

