

**INDEKS SUBJEK****A**

Analisa kointegrasi	79, 86, 89, 90
Analisa korelasi	79, 80, 85, 89
Asuransi pertanian	45, 46, 47, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61

**E**

Economic growth	27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 39, 40, 41
-----------------	--

**H**

HDI (Human Development Index)	27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42
-------------------------------	--

**I**

Infrastruktur	27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42
Integrasi pasar modal	79, 80, 81, 82, 83, 90

**J**

Jaminan Kesehatan Semesta	63, 64, 67, 68, 69, 71, 75, 77
---------------------------	--------------------------------

**K**

Kedaulatan pangan	1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 27
Ketahanan pangan	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23

**P**

Politik fiskal	1, 2, 3, 7, 9, 16, 17, 19, 20, 21
Politik pangan	1, 2, 3, 4, 9, 10, 11
Poverty	27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42

**S**

Swasembada pangan	1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24
Subsidi premi	45, 46, 47, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61

**V**

Visual inspection	79, 80, 83, 84, 86, 88, 90
-------------------	----------------------------

# MEKANISME PENDANAAN PADA PENUGASAN DAN PEMBERIAN SUBSIDI PREMI ASURANSI PERTANIAN

## *Mechanisms of Budgeting on Public Service Obligation And Premium Subsidy in Agricultural Insurance*

**M. Zainul Abidin**

Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan

Jl. Dr. Wahidin Raya No. 1, Jakarta Pusat

E-mail: abidinmz@gmail.com

Naskah diterima: 16 Oktober 2014

Naskah direvisi: 23 Januari 2015

Disetujui diterbitkan: 17 Februari 2015

### *Abstract*

*This study aims to determine the mechanism of funding the assignment (Public Service Obligation/PSO) to State Owner Enterprises and mechanism of budgeting for the provision premium payment of agricultural insurance. This research uses descriptive qualitative method. The process of analysis is performed using the laws, the theory of public finance, and insurance. Collecting data in this study using a literature study. The result of research shows that the assignment of agricultural insurance and the provision of premium payments are two separate programs and each requires its own funding proposal. Budget mechanisms to implement agricultural insurance assignment and assistance insurance premiums is guided by the Law 17/2003 and Government Regulation 90/2010. Proposed activities should be included in the Work Plan and Budget of the Ministry of Agriculture as technical ministries and proposed into the Draft State Budget. Furthermore, the budget allocation in the budget document's of the Ministry of Agriculture implemented in accordance with the statutory provisions pertaining to the procedures for budget execution. The assignment of agricultural insurance mechanisms implemented under Law 19/2003 and Government Regulation 45/2005. The payment mechanism at the expense of the state budget for the payment of a premium subsidy based on the Government Regulation 45/2013.*

*Keywords: Agriculture insurance, premium subsidy, public service obligation, state budget, SOEs.*

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mekanisme pendanaan penugasan Pemerintah kepada BUMN untuk melaksanakan program asuransi pertanian dan mekanisme pendanaan pemberian bantuan pembayaran premi asuransi pertanian. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Proses analisis dilakukan menggunakan norma-norma hukum, teori keuangan publik, dan perasuransian. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penugasan asuransi pertanian dan pemberian bantuan pembayaran premi merupakan 2 program terpisah dan masing-masing membutuhkan usulan pendanaan secara tersendiri. Mekanisme pendanaan untuk melaksanakan penugasan asuransi pertanian dan pemberian bantuan premi asuransi dilaksanakan dengan berpedoman pada UU 17/2003 dan PP

90/2010. Usulan kegiatan ini harus tercantum di dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Pertanian selaku kementerian teknis dan dimasukkan ke dalam Nota Keuangan Rancangan APBN. Selanjutnya, alokasi anggaran tersebut dituangkan ke dalam DIPA Kementerian Pertanian dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan tata cara pelaksanaan APBN. Adapun mekanisme penugasan asuransi pertanian dilaksanakan berdasarkan UU 19/2003 dan PP 45/2005. Adapun mekanisme pembayaran atas beban APBN untuk pembayaran subsidi premi didasarkan pada PP 45/2013.

Kata kunci: APBN, asuransi pertanian, BUMN, subsidi premi, penugasan pemerintah.

JEL classification: H53, Q18

## I. PENDAHULUAN

Perekonomian Indonesia menunjukkan perkembangan positif. Selama kurun waktu tahun 2010 - 2012, pertumbuhan ekonomi relatif tinggi dengan laju di atas 6%. Salah satu sektor utama yang mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah pertanian. Kontribusi Sektor Pertanian, Peternakan, Kehutanan, dan Perikanan dalam pembentukan perhitungan Produk Domestik Bruto (PDB) nasional tahun 2012 sebesar 14,44 persen (Badan Pusat Statistik, 5 Februari 2013).

Perkembangan positif makro ekonomi juga tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pada tahun 2008, pendapatan negara sebesar Rp981,6 triliun dan belanja negara Rp985,7 triliun. Pada tahun 2013, pendapatan negara telah meningkat menjadi Rp1.502,0 triliun dan belanja negara Rp1.726,2 triliun. Selama kurun waktu 2008-2012, pendapatan negara tumbuh rata-rata sebesar 8,1 persen per tahun (Republik Indonesia, 2014).

Penduduk Indonesia, per Juni 2013, diperkirakan berjumlah 248,8 juta jiwa. Dari jumlah tersebut, penduduk miskin tercatat sebanyak 28,55 juta orang atau 11,47 dari jumlah penduduk. Sebagian besar penduduk miskin bertempat tinggal di daerah perdesaan dan menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Penduduk miskin yang tinggal di daerah perdesaan pada bulan September 2014 tercatat sebesar 62,76 dari seluruh penduduk miskin (Badan Pusat Statistik, Maret 2014).

Jumlah petani kecil di Indonesia sangat besar. Jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian, per Agustus 2013, sebanyak 38,07 juta jiwa. Sementara itu, jumlah rumah tangga petani gurem-yang memiliki lahan kurang dari 0,5 hektar-sebanyak 14,25 juta rumah tangga atau 55,33 persen dari rumah tangga pertanian pengguna lahan. Sebagai sektor yang menyerap tenaga kerja terbesar, usaha pertanian belum memberikan tingkat kesejahteraan yang memuaskan sebagaimana tercermin dari Nilai Tukar Petani (NTP) sebesar 101,79 (Badan Pusat Statistik, Maret 2014). Kemiskinan dan banyaknya penduduk yang bekerja di sektor pertanian menimbulkan tantangan bagi Pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan yang lebih adil dan merata.

Pemerintah telah memberikan perhatian bagi pembangunan sektor pertanian. Hal ini tercermin dari realisasi anggaran ketahanan pangan yang meningkat sepanjang tahun. Realisasi anggaran ketahanan pangan tahun 2005 sebesar Rp12.625,4 miliar, meningkat pada tahun 2013 menjadi Rp 64.149,3 miliar. Anggaran belanja tersebut disalurkan antara lain untuk mendanai berbagai program pada Kementerian Pertanian, Kementerian Pekerjaan Umum (irigasi), Dana Alokasi Khusus Irigasi dan Pertanian, serta pemberian subsidi pupuk dan benih (Kementerian Keuangan, 2014:III-34). Pada tahun 2014, alokasi anggaran belanja subsidi disalurkan antara lain untuk: (1) subsidi pangan sebesar Rp18,8 triliun; (2) subsidi pupuk sebesar Rp21,0 triliun; (3) subsidi benih sebesar Rp1,6 triliun; dan (4) subsidi bunga kredit program sebesar Rp3,2 triliun (Republik Indonesia, 2014:4-

102).

Berdasarkan amanat UUD 1945, Pemerintah berupaya mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat secara adil dan merata. Sektor pertanian berperan penting dalam mewujudkan kesejahteraan karena menghasilkan komoditas kebutuhan pokok yang banyak dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat. Selaras dengan hal tersebut, salah satu fokus perhatian dalam pembangunan nasional di sektor pertanian adalah peningkatan kesejahteraan petani. Guna memberikan landasan yang lebih kuat bagi kesejahteraan petani, Pemerintah bersama DPR telah menerbitkan UU 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

UU 19/2013 menyebutkan peran negara untuk memberikan perlindungan kepada petani, salah satunya, melalui asuransi pertanian. Berdasarkan Pasal 38 UU 19/2013, pelaksanaan asuransi pertanian dapat dilakukan melalui penugasan pemerintah kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di bidang asuransi. Selanjutnya, Pasal 39 UU 19/2013 menyebutkan bahwa Pemerintah sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi setiap Petani menjadi peserta Asuransi Pertanian. Salah satu bentuk fasilitasi tersebut adalah adanya pemberian bantuan pembayaran premi.

Kebijakan perlindungan petani memerlukan dukungan Pemerintah. Saat ini, belum ada lembaga/entitas yang menjalankan kegiatan asuransi pertanian secara khusus. Kebijakan asuransi pertanian melalui penugasan kepada BUMN bidang asuransi merupakan terobosan dalam rangka perlindungan bagi petani. Kebijakan tersebut membawa konsekuensi adanya alokasi belanja dari APBN untuk pelaksanaan penugasan dan pemberian bantuan pembayaran premi.

Bentuk dukungan pemerintah bagi pelaksanaan asuransi pertanian akan menimbulkan beban APBN. Berkenaan dengan prinsip pengelolaan keuangan publik, dukungan pemerintah dalam penerapan asuransi pertanian perlu dilaksanakan secara transparan. Di sisi lain, masyarakat belum memperoleh informasi yang lengkap mengenai dukungan pemerintah dalam penerapan asuransi pertanian. Oleh karena itu, masyarakat perlu mengetahui mekanisme pendanaan dalam penugasan dan subsidi premi asuransi pertanian sehingga dapat menumbuhkan kepercayaan dan meningkatkan keberhasilan penerapan asuransi pertanian.

Berkenaan dengan hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan kajian terhadap pemberian bantuan premi asuransi pertanian dikaitkan dengan ketentuan yang mengatur mengenai belanja negara. Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, penelitian ini merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pendanaan penugasan Pemerintah kepada BUMN untuk melaksanakan program asuransi pertanian?
2. Bagaimana mekanisme pendanaan pemberian bantuan pembayaran premi asuransi pertanian?

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1. Asuransi dan Premi Asuransi

Pasal 1 angka 1 huruf a UU 40/2014 tentang Perasuransian menyebutkan bahwa asuransi sebagai perjanjian antara dua pihak, yaitu perusahaan asuransi dan pemegang polis, yang menjadi dasar bagi penerimaan premi oleh perusahaan asuransi sebagai imbalan untuk memberikan penggantian kepada tertanggung atau pemegang polis karena kerugian, kerusakan, biaya yang timbul, kehilangan keuntungan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin diderita tertanggung atau pemegang polis karena terjadinya suatu peristiwa yang tidak pasti. Asuransi merupakan suatu fungsi dari manajemen risiko dalam rangka mengurangi ancaman kerugian akibat dari peristiwa yang tidak bisa dikendalikan (Tunggal, 2005:18-23).

Nasution (2012:24) menyebutkan bahwa asuransi dalam bahasa Belanda disebut *verzekering* yang berarti pertanggungan atau asuransi dan dalam bahasa Inggris disebut *insurance*.

Asuransi/pertanggungjawaban adalah suatu perjanjian khusus. Sebagai suatu perjanjian khusus, berlaku syarat-syarat untuk sahnya suatu perjanjian dalam pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Di samping itu, terdapat syarat-syarat khusus yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang yaitu: (1) Kesepakatan para pihak; (2) kewenangan berbuat; (3) ada benda yang dipertanggungjawabkan; (4) ada causa yang halal; (5) pembayaran premi (Pasal 246 KUHD); dan (6) kewajiban pemberitahuan (Pasal 251 KUHD).

Pengertian asuransi pertanian menurut UU 19/2013 adalah perjanjian antara Petani dan pihak perusahaan asuransi untuk mengikatkan diri dalam pertanggungjawaban risiko Usaha Tani. Adapun tujuan penerapan asuransi pertanian untuk memberikan perlindungan bagi petani terhadap terjadinya risiko yang menyebabkan kerugian usaha tani.

Perjanjian pertanggungjawaban bersifat konsensual (timbang balik), artinya sejak terjadinya kata sepakat, timbullah hak dan kewajiban di antara para pihak dan pertanggungjawaban itu berjalan. Dalam hubungan hukum pertanggungjawaban, penanggung menerima peralihan risiko dari tertanggung dan tertanggung membayar sejumlah premi sebagai imbalannya. Jika premi belum dibayar, pertanggungjawaban tidak berjalan. Oleh karena itu, premi dalam asuransi kerugian dilunasi pada saat pertanggungjawaban itu diadakan atau pada saat bahaya mulai berjalan (Sirait, 2011:53-54).

Risiko adalah ketidakpastian atau *uncertainty* yang mungkin melahirkan kerugian (*loss*). Dengan adanya ketidakpastian ini bisa mendatangkan kerugian dalam asuransi (Salim, 2007:4). Risiko dan ketidakpastian menjadi masalah karena dapat menyebabkan sistem ekonomi menjadi kurang efisien. Sebagai contoh, karena meningkatnya ketidakpastian, petani tidak memberikan pupuk pada takaran yang dianjurkan, sehingga hasil yang dicapai rendah. Karena ketidakpastian, petani tidak mau meningkatkan skala usahanya untuk efisiensi tenaga kerja dan peralatan. Ketidakpastian juga berimplikasi pada tata laksana bagi petani (Soedjana, 2007:82-87).

Premi asuransi adalah pembayaran dari tertanggung kepada penanggung sebagai imbalan jasa atas pengalihan risiko kepada tertanggung, dan premi tersebut merupakan pengganti kerugian atau jaminan perlindungan dari penanggung kepada tertanggung (Sirait, 2011:49). Adapun pengertian premi menurut UU 40/2014 adalah sejumlah uang yang ditetapkan oleh penanggung dan disetujui oleh pemegang polis/tertanggung untuk dibayarkan berdasarkan kontrak asuransi, atau sejumlah uang yang ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mendasari program asuransi wajib, untuk memperoleh manfaat pertanggungjawaban.

Premi merupakan salah satu unsur penting dalam asuransi karena merupakan kewajiban utama yang harus dipenuhi oleh tertanggung kepada penanggung (Panjaitan, 2011:36). Dengan kata lain, premi asuransi merupakan biaya yang dibayarkan oleh pemegang polis untuk perlindungan asuransi (Tunggal, 2005:20).

Keberadaan premi merupakan hal mutlak di dalam asuransi. Kriteria premi asuransi sebagai berikut (Panjaitan, 2011:37): (1) dalam bentuk sejumlah uang, (2) dibayar terlebih dahulu oleh tertanggung, (3) sebagai imbalan pengalihan risiko, (4) dihitung berdasarkan persentase terhadap nilai risiko yang dialihkan.

Semakin besar risiko yang ditanggung, semakin besar nilai premi. Saat tertanggung membayar premi, penanggung menerima pengalihan risiko. Dengan kata lain, efektivitas asuransi terjadi pada saat tertanggung membayar premi atau premi harus dibayar lebih dahulu oleh tertanggung agar terjadi peralihan risiko dari tertanggung kepada penanggung (Panjaitan, 2011:37).

Fungsi premi asuransi merupakan faktor penting bagi penanggung dan tertanggung. Bagi penanggung, premi yang berhasil dikumpulkan dari para tertanggung dapat mengembalikan tertanggung kepada posisi (ekonomi) seperti sebelum terjadi kerugian. Sementara bagi tertanggung, besaran premi merupakan unsur biaya dan menjadi pertimbangan utama dalam menentukan

keikutsertaan dalam suatu program asuransi (Djojosoedarso, 1999:121). Selain itu, premi asuransi mempunyai peranan sangat penting karena dengan premi yang berhasil dikumpulkan dari tertanggung akan terkumpul sejumlah dana yang besar sehingga dengan dana tersebut pihak/perusahaan asuransi dapat (Sirait, 2011:50): (1) mengembalikan tertanggung pada posisi (ekonomi) seperti sebelum terjadi kerugian (risiko), (2) menghindarkan tertanggung dari kebangkrutan, sehingga tertanggung mampu berdiri pada posisi semula seperti sebelum terjadinya kerugian, (3) menghitung premi asuransi dan penentuan tarif.

Beberapa faktor yang menentukan dalam penentuan tarif adalah (Sirait, 2011:50): (1) situasi persaingan, (2) kondisi atau struktur perekonomian, (3) peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Selain itu, penentuan tarif asuransi dipengaruhi oleh kemungkinan (*probability*), *value judgement*, dan kebijakan pemerintah (*government policy*). Dengan demikian, penentuan tersebut tidak mudah/rumit, harus berhati-hati. Jika tarif terlalu rendah maka tidak dapat menutupi biaya operasi (*cost of operation*), sementara jika terlalu tinggi maka pembeli polisnya akan berkurang atau sedikit sehingga berdampak pada sulitnya operasi perusahaan asuransi (Sirait, 2011:51).

Komponen tarif premi asuransi sebagai berikut (Sirait, 2011:51):

1. Premi dasar, merupakan premi asuransi yang dibebankan kepada tertanggung ketika polis dibuat atau dikeluarkan. Perhitungannya berdasarkan data dan keterangan yang diberikan oleh tertanggung kepada penanggung pada waktu penutupan asuransi pertama, dan luasnya risiko yang dijamin oleh penanggung sebagaimana yang dikehendaki tertanggung. Premi ini terdiri dari tiga kelompok, yaitu:
  - a. Komponen premi untuk membayar kerugian yang terjadi, yang nilainya didasarkan pada probabilitas terjadinya kerugian.
  - b. Komponen premi yang dimaksudkan untuk membiayai operasi perusahaan asuransi (*cost of operation/exploitations*).
  - c. Komponen sebagai bagian keuntungan (*profit*) bagi perusahaan asuransi.
2. Premi tambahan, yaitu penanggung meminta tambahan premi kepada tertanggung sebagai konsekuensi perluasan/perubahan obyek pertanggungan sehingga meningkatkan risiko pertanggungan.
3. Reduksi premi, dalam hal ini penanggung dapat memberikan reduksi terhadap premi yang dikenakan.
4. Tarif kompeni. Penentuan tarif ini disusun dengan tujuan standarisasi tarif premi dan syarat-syarat pertanggungan, disamping untuk menghindari persaingan yang tidak sehat.

Pada dasarnya, terdapat dua jenis tarif asuransi, yaitu (Sirait, 2011:51):

- a. Manual (*class rate*), yaitu tarif premi asuransi yang berlaku untuk semua risiko yang sejenis.
- b. *Merit rating*, merupakan metode penentuan tarif premi asuransi yang menentukan bahwa setiap risiko dipertimbangkan keadaannya masing-masing.

Pasal 20 ayat (1) PP 73/1992 menyebutkan bahwa premi harus ditetapkan pada tingkat yang mencukupi, tidak berlebihan, dan tidak diterapkan secara diskriminatif. Selanjutnya, ayat (2) menguraikan tingkat premi dinilai tidak mencukupi apabila:

- a. Sedemikian rendah sehingga sangat tidak sebanding dengan manfaat yang diperjanjikan dalam polis asuransi yang bersangkutan.
- b. Penerapan tingkat premi secara berkelanjutan akan membahayakan tingkat solvabilitas perusahaan.
- c. Penerapan tingkat premi secara berkelanjutan akan dapat merusak iklim kompetisi yang sehat. Adapun tingkat premi dinilai berlebihan apabila sedemikian tinggi sehingga sangat tidak

sebanding dengan manfaat yang diperjanjikan dalam polis asuransi yang bersangkutan. Penerapan tingkat premi dinilai bersifat diskriminatif apabila bertanggung dengan luas pengadaan yang sama serta dengan jenis tingkat risiko yang sama dikenakan tingkat premi yang berbeda (Panjaitan, 2011:38-39).

## 2.2. Keuangan Publik dan Asuransi Pertanian

Peran Pemerintah sangat diperlukan dalam perekonomian dan berfungsi dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi untuk meningkatkan standar kehidupan penduduk pada tingkat yang layak. Intervensi pemerintah dalam perekonomian disebabkan adanya kegagalan pasar dan penekanan pada aspek keadilan. Oleh karena itu, pemerintah perlu berperan sebagai (Fuad, dkk., 2004:24-27):

### 1. Penyedia

Negara perlu menyediakan barang publik untuk menjamin stabilitas ekonomi makro, keadilan, perlindungan hak asasi, dan stabilitas nasional. Negara dapat memfasilitasi penyediaan barang publik melalui pembuatan peraturan dan penciptaan ruang gerak yang tepat.

### 2. Kemitraan

Negara dan sektor swasta perlu berfungsi secara bersamaan. Negara berperan sebagai *regulator* dari mekanisme pasar dan sebagai *fasilitator* dari lingkungan kelembagaan dan pengaturan yang kondusif atas pembangunan sektor swasta. Pemerintah dapat menjadi mitra swasta dalam penyedia peraturan, pembangunan infrastruktur dasar dan perlindungan dari risiko dan kerugian (misalnya asuransi).

Kebijakan fiskal sebagai kebijakan utama pemerintah yang diimplementasikan melalui APBN mempunyai peran strategis untuk melaksanakan tiga fungsi ekonomi Pemerintah. Fungsi alokasi berkaitan dengan alokasi anggaran Pemerintah untuk tujuan pembangunan nasional, terutama dalam melayani kebutuhan masyarakat dan mendukung penciptaan akselerasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkualitas. Fungsi distribusi berkaitan dengan distribusi pendapatan dan subsidi dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, sedangkan fungsi stabilisasi berkaitan dengan upaya untuk menjaga stabilitas dan akselerasi kinerja ekonomi sehingga perekonomian tetap pada kondisi yang produktif, efisien, dan stabil (Republik Indonesia, 2014:1-2).

Melalui penerapan fungsi distribusi, Pemerintah mengupayakan pemerataan kesejahteraan masyarakat. Beberapa mekanisme dalam APBN 2014 yang digunakan untuk melaksanakan fungsi distribusi di antaranya melalui pemberian subsidi dan bantuan sosial (Republik Indonesia, 2014:1-3).

Subsidi merupakan kebijakan negara di bidang belanja publik untuk menyediakan barang/jasa publik sehingga barang/jasa tersebut dapat dijangkau oleh masyarakat luas. Subsidi adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada produsen atau konsumen yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah (Handoko dan Patriadi, 2005:43). Subsidi dapat berbentuk transfer uang secara langsung, program subsidi pangan bagi orang-orang miskin atau campur tangan langsung pemerintah terhadap harga bahan pokok yang murah (Munandar dan Puji, 2006:282).

Pada situasi masyarakat yang belum berkembang, keterlibatan Pemerintah dalam perekonomian sangat dominan. Pada sektor pertanian, Pemerintah melakukan intervensi dengan kebijakan harga, tarif, pajak, serta kebijakan non-ekonomi yang berpengaruh kepada pasar, baik secara langsung maupun tidak langsung. Melalui intervensi Pemerintah tersebut, kelompok-kelompok yang harus dilindungi oleh negara dapat melangsungkan kegiatan produksinya dengan lebih baik (Sumodiningrat, 2000:67).

Pemerintah tetap perlu melindungi petani skala kecil untuk mencegah terjadinya proses

marjinalisasi sosial dan ekonomi. Oleh karena itu, Pemerintah perlu memberikan perlakuan khusus bagi petani skala kecil agar mampu berkembang secara mandiri (Sumodiningrat, 2000:73).

Perlakuan khusus kepada petani bertujuan untuk mencapai nilai-nilai pembangunan (*development values*) yang menjurus kepada keadilan sosial (*social fairness and justice*). Intervensi Pemerintah untuk petani didasarkan kepada (Sumodiningrat, 2000:74-75):

1. Pemerintah menjamin bahwa mekanisme pasar yang terbentuk akan bermuara pada penggunaan sumberdaya modal secara efisien yang berdasarkan pada pasar faktor produksi (*input*) dan produk (*output*) yang kompetitif. Oleh karena itu, Pemerintah perlu mengeluarkan aturan main dalam bentuk peraturan perundang-undangan serta struktur legal yang mendasari terciptanya kondisi pasar yang kompetitif.
2. Apabila karena perubahan harga dan biaya, kegiatan ekonomi pertanian menjadi tidak efisien, maka Pemerintah perlu ikut terjun secara langsung dalam kegiatan pertanian.
3. Meskipun struktur legal sudah tersedia dan semua rintangan bisnis telah dihilangkan, tetapi bila bisnis tidak berkembang, maka ini menandakan adanya eksternalitas yang bermuara pada kegagalan pasar. Kondisi seperti ini membutuhkan campur tangan sektor publik.
4. Nilai-nilai sosial (*social values*) diperlukan dalam rangka distribusi pendapatan dan kesejahteraan, alokasi serta transmisi sumberdaya antarkelompok, wilayah, dan perlindungan terhadap hak-hak pemilikan. Nilai-nilai sosial tersebut dapat dijamin melalui keterlibatan sektor publik.
5. Pertimbangan politik diperlukan dalam upaya pencapaian beberapa tujuan pembangunan lainnya, seperti penyerapan tenaga kerja, stabilitas harga, tingkat pertumbuhan yang diinginkan, serta alokasi barang dan jasa secara adil. Kebijakan publik diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Asuransi pertanian merupakan sebuah strategi untuk mengatasi ancaman keberlanjutan pertanian di Indonesia dengan memberikan perlindungan bagi para petani sekaligus solusi agar petani keluar dari perangkap kemiskinan (*poverty trap*). Perlindungan serta rasa aman dalam berusaha tani merupakan hal yang sangat penting untuk memotivasi petani agar mampu meningkatkan produktivitas hasil pertanian. Risiko dasar dan kemauan petani untuk membayar produk asuransi pertanian merupakan penentu utama program asuransi pertanian yang disubsidi secara sukarela dapat berhasil secara berkelanjutan (Supartoyo dan Kasmiasi, 2013:304-313).

Faktor risiko di bidang pertanian berasal dari produksi, harga dan pasar, usaha dan finansial, teknologi, kerusakan, sosial dan hukum, serta manusia. Risiko produksi terjadi karena variasi hasil akibat berbagai faktor yang sulit diduga, seperti cuaca, penyakit, hama, variasi genetik, dan waktu pelaksanaan kegiatan. Risiko harga dan pasar biasanya dikaitkan dengan keragaman dan ketidakpastian harga yang diterima petani dan yang harus dibayarkan untuk input produksi. Jenis keragaman harga yang dapat diduga antara lain adalah trend harga, siklus harga, dan variasi harga berdasarkan musim. Risiko usaha dan finansial berkaitan dengan pembiayaan dari usaha yang dijalankan, modal yang dipengaruhi serta kewajiban kredit. Risiko teknologi, dalam kaitannya dengan adopsi cara baru, berhubungan dengan perubahan yang terjadi setelah pengambilan keputusan dan akibat cepatnya kemajuan teknologi. Risiko kerusakan merupakan sumber risiko tradisional, misalnya kehilangan harta karena kebakaran, angin, banjir atau pencurian. Risiko sosial dan hukum berkaitan dengan peraturan pemerintah dan keputusan lainnya, seperti peraturan baru mengenai penggunaan input produksi, pembatasan subsidi, dan perencanaan lokasi baru untuk daerah pertanian. Risiko faktor manusia berkaitan dengan perilaku, kesehatan, dan sifat-sifat seseorang yang tidak terduga sehingga dapat mengakibatkan risiko dalam usaha tani (Soedjana,



2007:82-87).

Sejumlah produk asuransi pertanian dapat diklasifikasikan ke dalam 5 (lima) kelompok berdasarkan metode penentuan terjadinya klaim. Adapun klasifikasi tersebut sebagai berikut (Iturrioz, 2009:7-10):

1. *Indemnity based agricultural insurance products*. Pembayaran asuransi didasarkan kepada kerugian nyata pada komoditas yang diasuransikan.
2. *Named peril agricultural insurance products (Damage-based products)*. Asuransi ini memberikan ganti rugi terhadap kejadian yang dinyatakan secara eksplisit di dalam perjanjian (polis). Jenis asuransi ini cukup menarik bagi tertanggung karena menutupi risiko usaha pertanian yang sering terjadi, sementara itu dari sisi perusahaan asuransi, jenis asuransi ini memungkinkan dilakukan pengukuran dan penilaian dampak langsung atas situasi terjadinya peristiwa/kejadian yang menyebabkan kerusakan usaha pertanian.
3. *Multiple peril agricultural insurance products (yield-based products)*. Asuransi ini memberikan jaminan terhadap seluruh risiko yang berpengaruh terhadap hasil produksi. Namun, biaya premi asuransi ini relatif tinggi sehingga kurang menarik bagi petani kecil.
4. *Revenue agricultural insurance products*. Asuransi hasil pertanian ini melindungi tertanggung dari tingkat panen dan/atau harga komoditas yang rendah.
5. *Index based agricultural insurance products*. Pembayaran asuransi ini didasarkan pada pengukuran/nilai indeks (tidak didasarkan pada kerugian aktual). Indeks dapat mencakup tingkat curah hujan, temperatur, hasil panen di suatu daerah, kondisi sungai/irigasi.

Asuransi pertanian merupakan salah satu bagian dari kerangka kerja pengelolaan risiko pertanian dan dapat mendorong modernisasi pertanian. Berdasarkan studi di berbagai negara, keberhasilan asuransi pertanian memerlukan syarat ketersediaan sarana dan prasarana dasar pertanian, seperti ketersediaan bibit dan pupuk secara tepat waktu, penyuluhan pertanian, dan rantai pemasaran hasil-hasil pertanian yang efektif (Mahul dan Stutley, 2010:14). Sementara itu, Hindasyah (2008) menyebutkan sejumlah faktor yang mendukung keberhasilan dalam menyelenggarakan asuransi tanaman (*crops insurance*) di negara berkembang, yaitu: (1) selalu melibatkan pemerintah sebagai pendukung dana program penyebaran resiko melalui reasuransi baik dalam maupun luar negeri (2) kondisi ekonomi, hukum dan fiskal yang stabil, (3) memiliki kebijakan yang lebih baik dan berhubungan dengan produksi pertanian, (4) kerjasama dengan koperasi-koperasi atau unit-unit lain yang berkaitan erat di sektor pertanian, (5) memiliki tenaga ahli yang handal dalam asuransi pertanian, dan (6) memiliki infrastruktur yang memadai untuk memperoleh data yang tepat waktu dan akurat.

Terdapat tiga model pelaksanaan asuransi pertanian. Pertama, kegiatan asuransi dan reasuransi hanya diselenggarakan oleh pemerintah. Sejumlah negara yang melaksanakan praktik ini antara lain: Kanada, Siprus, Yunani, India, Iran, dan Filipina. Kedua, produk asuransi ditawarkan/disediakan oleh pihak swasta sesuai mekanisme pasar dan menggunakan jasa reasuransi komersial internasional. Model ini diterapkan di Argentina, Afrika Selatan, Australia, Jerman, Hungaria, Belanda, Swedia, dan Selandia Baru. Model ketiga berbentuk Kemitraan Pemerintah dan swasta/KPS (*public-private partnerships*). Adapun model KPS dalam asuransi pertanian dapat dijalankan dengan cara (Mahul dan Stutley, 2010:65-66):

1. Skema asuransi pertanian secara monopoli. Satu entitas swasta menyediakan jasa asuransi pertanian. Pemerintah menyediakan subsidi premi dan dukungan reasuransi. Negara yang menerapkan praktik ini antara lain Turki, Korea Selatan dan Spanyol
2. Mekanisme pasar dengan intervensi pemerintah secara luas. Pihak swasta menawarkan jasa asuransi pertanian sesuai mekanisme pasar, tetapi pemerintah menetapkan sejumlah kebijakan

tertentu dan tingkat premi. Untuk menjalankan program subsidi, Pemerintah dapat mensyaratkan perusahaan asuransi menyediakan produk asuransi pertanian secara luas yang dapat diakses para petani di seluruh daerah. Negara yang menerapkan model ini adalah Amerika Serikat dan Portugal.

3. Mekanisme pasar dengan intervensi pemerintah secara terbatas. Perusahaan asuransi swasta memiliki kebebasan untuk menawarkan berbagai produk asuransi, termasuk tingkat premi sesuai jenis pertanggunggunaan. Pemerintah berperan dalam memberikan subsidi premi. Negara yang menerapkan model ini antara lain: Brazil, Chili, Perancis, Italia, Meksiko, Polandia, dan Rusia.

Iturrioz (2009:20) menyatakan bahwa model KPS dinilai lebih sesuai untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan asuransi pertanian. Pelaksanaan asuransi pertanian menimbulkan biaya administrasi dan ongkos transaksi yang tinggi sebagaimana tercermin dalam tingkat premi sehingga tidak terjangkau oleh petani kecil. Peran pemerintah diperlukan untuk mendukung pengembangan dan perluasan asuransi pertanian, sementara pihak swasta diharapkan membawa keterampilan, pengalaman dan inovasi guna mempromosikan produk asuransi pertanian.

### III. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif karena bertujuan memberikan gambaran dan penjelasan secara tertulis terhadap obyek penelitian. Proses analisis dilakukan menggunakan norma-norma hukum, teori keuangan publik, dan perasuransian. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik studi literatur. Data dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan yang berhubungan dengan topik kajian untuk mendapatkan data sekunder. Data kualitatif yang telah dikumpulkan disusun mengikuti alur sistematika pembahasan.

### IV. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Program asuransi pertanian telah diuji coba sejak musim tanam Oktober 2012. Direktur Pembiayaan Pertanian Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian menjelaskan bahwa asuransi pertanian diimplementasikan di tiga wilayah, yakni Jawa Timur (Tuban, Gresik), Jawa Barat (Karawang) dan Sumatera Selatan, dengan luas sebesar 3 ribu hektare lahan pertanian (masing-masing wilayah seluas seribu hektare). Besaran premi asuransi pada asuransi pertanian yang dilaksanakan oleh dua BUMN bidang asuransi (Jasindo dan Bumida) sebesar Rp180.000 per hektare. Premi asuransi tersebut dibayarkan untuk klaim sebesar Rp 6 juta per hektare. Petani menanggung pembayaran premi sebesar 20 persen (Rp36.000), sementara sisanya, 80 persen (Rp144.000), merupakan subsidi dari pemerintah sebagaimana diberitakan dalam website Dinas Pertanian Jawa Barat<sup>1</sup> (diakses 26 September 2014).

Berdasarkan hasil pelaksanaan uji coba di Jawa Timur, Dinas Pertanian Kabupaten Jombang mencatat ada sekitar 14 ha dari 750 ha lahan tanaman padi peserta program asuransi pertanian yang gagal panen pada musim penghujan 2013-2014. Kepala Seksi Perlindungan Tanaman Dinas Pertanian Jombang mengatakan penyebab utama gagal panen adalah serangan hama dan tikus. Dengan asuransi pertanian, petani akan mendapatkan ganti rugi Rp 6 juta untuk setiap hektar lahan pertanian padinya jika terjadi kerusakan minimal 75%. Namun, ganti rugi sebesar Rp 6 juta dinilai petani terlalu kecil. Selain itu, petani lain mengeluhkan pembatalan pembagian pupuk gratis oleh Pemerintah Kabupaten Nganjuk karena menilai tidak ada petani yang memenuhi persyaratan. Petani juga keberatan dengan syarat dan administrasi pengajuan klaim karena terlalu rumit, seperti syarat

<sup>1</sup> <http://diperta.jabarprov.go.id/index.php/subMenu/informasi/berita/detailberita/1767/2508>

pengajuan klaim berupa 75% puso. Pelaksanaan uji coba asuransi pertanian dilakukan dengan pembiayaan dari bantuan *Japan International Cooperation Agency (JICA)* sebagaimana diberitakan dalam <http://lipsus.kontan.co.id>, diakses 26 September 2014.

Dalam pelaksanaan uji coba asuransi pertanian, konsorsium asuransi pertanian membutuhkan peraturan lanjutan dari pemerintah sebagai dasar pelaksanaan pertanggung jawaban atas risiko yang dihadapi petani. Peraturan tersebut terkait antara lain: penentuan nilai premi, sumber dana untuk membayar premi, nilai pertanggung jawaban, dan luas cakupan pertanggung jawaban<sup>2</sup>.

#### 4.1. Mekanisme Sumber Dana Penugasan Asuransi Pertanian

Pasal 38 ayat 1 UU 19/2013 menyebutkan bahwa pelaksanaan asuransi pertanian dilakukan melalui mekanisme penugasan kepada BUMN/BUMD di bidang asuransi. Selanjutnya, ayat 2 menyebutkan bahwa Pelaksanaan Asuransi Pertanian melalui mekanisme penugasan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Memperhatikan ketentuan pasal 38 UU 19/2013, penugasan suatu urusan tertentu dari pemerintah kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) didasarkan kepada UU 19/2003. Pasal 66 UU 19/2003 menyatakan bahwa dalam rangka menyediakan jasa/kegiatan yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat, pemerintah dimungkinkan memberikan suatu penugasan khusus kepada BUMN. Sebagai konsekuensi penugasan tersebut, penjelasan pasal dimaksud menyebutkan bahwa pemerintah diharuskan memberikan kompensasi atas semua biaya yang dikeluarkan termasuk margin yang diharapkan sekiranya penugasan tersebut tidak layak secara finansial.

Pengaturan terhadap pelaksanaan suatu penugasan pemerintah kepada BUMN diuraikan lebih lanjut dalam PP 45/2005. Pasal 65 PP tersebut menyebutkan bahwa:

1. Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan serta kegiatan usaha BUMN.
2. Rencana penugasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikaji bersama antara BUMN, Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis yang memberikan penugasan yang dikoordinasikan oleh Menteri Teknis yang memberikan penugasan.
3. Apabila penugasan secara finansial tidak menguntungkan, Pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang dikeluarkan oleh BUMN termasuk margin yang diharapkan sepanjang dalam tingkat kewajaran sesuai dengan penugasan.
4. Setiap penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari RUPS untuk Persero dan dari Menteri untuk BUMN atau Perum.
5. BUMN yang melaksanakan penugasan khusus Pemerintah harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan mengenai penugasan tersebut dan pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan.
6. Setelah pelaksanaan kewajiban pelayanan umum, Direksi wajib memberikan laporan kepada RUPS/Menteri, Menteri Keuangan dan Menteri Teknis.

Adapun formulasi perhitungan biaya penugasan (*Public Service Obligation/PSO*) mencakup komponen jumlah kapasitas yang diminta pemerintah untuk disediakan (C), Harga Pokok Penjualan (HPP), Harga Penjualan yang ditetapkan pemerintah (HPpem), dan Fasilitas Negara (FN). Persamaan tersebut dapat ditulis sebagai berikut (Satriya, 2007:9):

$$\text{Dana PSO} = C \times (\text{HPP} - \text{Hppem}) + \text{FN}$$

<sup>2</sup> Dikutip dari <http://m.bisnis.com/finansial/read/20140317/215/211212/asuransi-pertanian-konsorsium-tunggu-aturan-lanjutan-dari-pemerintah>, diakses 26 September 2014.

Guna memenuhi ketentuan Pasal 38 UU 19/2013, pemerintah dapat menugaskan BUMN bidang asuransi dalam rangka menyediakan pelayanan jasa/kegiatan asuransi pertanian bagi petani. Penugasan tersebut dilaksanakan dalam rangka menyelenggarakan fungsi pelayanan umum dengan menggunakan sumber pendanaan berasal dari APBN. Dengan memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN, jika penugasan tersebut menurut kajian tidak layak secara finansial maka pemerintah memberikan kompensasi atas seluruh biaya yang timbul termasuk margin yang diharapkan kepada BUMN pelaksana penugasan.

Para pihak terkait dalam penugasan asuransi pertanian sebagai berikut: (1) Kementerian teknis adalah Kementerian Pertanian; (2) BUMN Asuransi, (3) Kementerian Keuangan, dan (4) Menteri Negara BUMN selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Berkenaan dengan formulasi perhitungan biaya penugasan, unsur C adalah komponen kapasitas/cakupan (jumlah petani) penerima layanan asuransi pertanian yang diminta pemerintah, HPP merupakan Harga Pokok Penyediaan layanan asuransi pertanian (nilai premi) yang ditetapkan oleh BUMN/Perusahaan asuransi, HPPem adalah Harga Pokok Penyediaan layanan asuransi (nilai premi) yang ditetapkan pemerintah, dan FN merupakan bantuan pemerintah bagi perusahaan asuransi dalam mendukung pelaksanaan penugasan asuransi pertanian. Adapun formulasi tersebut dapat ditulis sebagai berikut:

$$\text{Biaya Penugasan} = C \times (\text{HPP} - \text{HPPem}) + \text{FN}$$

Keterangan:

C : Kapasitas/cakupan (jumlah petani penerima) layanan yang diminta pemerintah;

HPP : Tarif/nilai Premi;

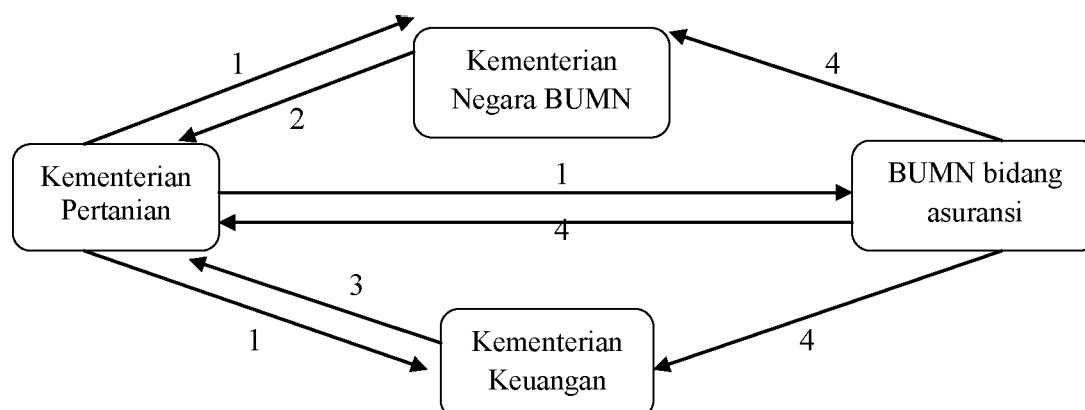
HPPem: Tarif/nilai Premi yang ditetapkan pemerintah (dibayar petani);

FN : Fasilitas Negara

Penyelenggaraan program asuransi pertanian menjadi salah satu sasaran dalam mencapai strategi pembangunan pertanian. Mengingat rencana pelaksanaan penugasan asuransi pertanian berasal dari negara, mekanisme pendanaan yang digunakan berpedoman pada UU 17/2003. Berdasarkan UU tersebut, usulan alokasi anggaran untuk penugasan bersumber dari Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Pertanian. Selanjutnya, usulan tersebut dikoordinasikan dan dikaji bersama Kementerian Negara BUMN, Kementerian Keuangan, dan BUMN bidang asuransi.

Proses penganggaran dalam rangka penugasan tersebut dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Berdasarkan PP 90/2013 dan sesuai dengan Rencana Kerja dan Anggaran, Kementerian Pertanian dapat mengajukan usulan anggaran kegiatan penugasan asuransi pertanian kepada Kementerian Keuangan. Selanjutnya, usulan tersebut akan dimasukkan dalam Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) tahun berikutnya untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apabila usulan tersebut disetujui, maka pendanaan untuk penugasan tersebut akan menggunakan mekanisme Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) pada Kementerian Pertanian. Adapun mekanisme penugasan asuransi pertanian sebagaimana diilustrasikan pada Gambar 4.1.

Pendanaan program penugasan asuransi pertanian menggunakan mekanisme APBN dalam alokasi belanja, tata cara pembayaran dan pertanggungjawabannya. Adapun instrumen fiskal yang akan digunakan menjadi kewenangan pemerintah pusat melalui anggaran/DIPA Kementerian Pertanian.



**Gambar 4.1.** Mekanisme Penugasan Asuransi Pertanian.

Keterangan:

1. Kementerian Pertanian mengajukan usulan kegiatan penugasan asuransi pertanian kepada Kementerian BUMN, mengajukan usulan anggaran penugasan kepada Kementerian Keuangan, dan mengajukan permintaan kepada BUMN untuk melaksanakan penugasan asuransi pertanian.
2. Kementerian Negara BUMN selaku RUPS BUMN persero di bidang asuransi memberikan persetujuan terhadap usulan penugasan.
3. Kementerian Keuangan menyediakan alokasi anggaran penugasan.
4. BUMN pelaksana menyampaikan laporan kegiatan penugasan asuransi pertanian kepada Kementerian Negara BUMN, Kementerian Pertanian, dan Kementerian Keuangan.

Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang mengatur mekanisme penganggaran dan pembayaran bagi pelaksanaan program/kegiatan pada kementerian/lembaga. Berkenaan dengan penugasan asuransi pertanian, Kementerian Keuangan bertugas antara lain:

1. Menyusun kebijakan di bidang keuangan negara yang mendukung pelaksanaan kegiatan, termasuk mekanisme/tata cara pembayaran dan pertanggungjawaban kegiatan penugasan.
2. Meninjau ulang berbagai kebijakan pusat khususnya terkait belanja subsidi di sektor pertanian, seperti: subsidi pupuk, subsidi benih, dan rencana penugasan asuransi pertanian. Kemampuan APBN untuk membiayai berbagai barang/jasa publik sangat terbatas. Di sisi lain, berbagai tuntutan kebutuhan masyarakat, khususnya dalam penyediaan barang/jasa publik, memerlukan pendanaan dari APBN. Hal ini dapat memunculkan dilema terhadap kebijakan perlindungan bagi petani dalam mendukung kesejahteraan masyarakat. Kebijakan tersebut mengandung konsekuensi adanya alokasi belanja negara untuk menanggung sebagian pembayaran premi asuransi pertanian yang berpotensi mengurangi alokasi belanja pada sektor lainnya. Pemerintah perlu mempertimbangkan kebijakan alokasi belanja negara yang optimal agar memberikan manfaat terbesar bagi masyarakat.
3. Menyediakan dana pelaksanaan kegiatan.

Kementerian Pertanian selaku kementerian teknis memiliki kewenangan mengusulkan kegiatan penugasan dan anggaran yang dibutuhkan. Di samping itu, Kementerian Pertanian juga perlu menetapkan peraturan teknis menyangkut penetapan kriteria perusahaan asuransi yang dapat dilibatkan dalam penugasan, menentukan indikator pelaksanaan kegiatan, mengkaji alokasi pembiayaan yang dibutuhkan, menentukan mekanisme pendanaan terkait pelaksanaan penugasan, dan menghitung/menilai biaya pelaksanaan kegiatan secara efisien.

Kementerian Negara BUMN selaku RUPS BUMN persero memiliki kewenangan memberikan

pertimbangan lebih lanjut terhadap usulan penugasan dari Kementerian Pertanian, termasuk menimbang kesesuaian dengan tujuan dan maksud BUMN bersangkutan.

Selain pemerintah pusat, peranan pemerintah daerah dalam menunjang keberhasilan asuransi pertanian. Pemerintah daerah dapat mengusulkan adanya kegiatan penugasan asuransi pertanian dengan cara, antara lain: menyampaikan informasi terkait sektor pertanian di daerah, seperti jumlah petani dan lahan pertanian serta potensi terjadinya ancaman/risiko kegagalan panen di daerahnya.

#### 4.2. Mekanisme Sumber Dana Bantuan Pembayaran Premi Asuransi Pertanian

Pemerintah dapat berperan dalam menunjang pelaksanaan asuransi pertanian. Keterlibatan pemerintah tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk: (1) pemberian subsidi premi; (2) kegiatan penelitian dan pengembangan (litbang), pelatihan, dan pengumpulan informasi; (3) pengaturan (regulasi) asuransi pertanian; (4) pendirian lembaga reasuransi; dan (5) pemberian subsidi terhadap biaya administrasi asuransi pertanian (Iturrioz, 2009:19).

Pasal 7 ayat 2 huruf g UU 19/2013 menyebutkan bahwa strategi perlindungan petani dilakukan melalui asuransi pertanian. Asuransi pertanian adalah perjanjian antara petani dan pihak perusahaan asuransi untuk mengikatkan diri dalam pertanggungjawaban risiko usaha tani (Pasal 1). Pasal 37 ayat 2 menyebutkan bahwa asuransi pertanian dilakukan untuk melindungi petani dari kerugian gagal panen akibat: (1) bencana alam, (2) serangan organisme pengganggu tumbuhan, (3) wabah penyakit hewan menular, dan (4) dampak perubahan iklim; dan/atau (5) jenis risiko-risiko lain diatur dengan Peraturan Menteri.

Sasaran perlindungan dan pemberdayaan petani dalam UU 19/2013 adalah petani, terutama kepada petani penggarap paling luas 2 (dua) hektare (tidak mempunyai lahan yang mata pencaharian pokoknya adalah melakukan Usaha Tani); petani yang mempunyai lahan dan melakukan usaha budi daya tanaman pangan pada luas lahan paling luas 2 (dua) hektare; dan/atau petani hortikultura, pekebun, atau peternak skala usaha kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 37 ayat 1 UU 19/2013 menyebutkan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban melindungi usaha tani tersebut dalam bentuk asuransi pertanian.

Pasal 39 ayat 1 UU 19/2013 menyebutkan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi setiap petani menjadi peserta asuransi pertanian. Selanjutnya, ayat 2 huruf d menyebutkan bahwa salah satu bentuk fasilitasi dapat dilaksanakan melalui pemberian bantuan pembayaran premi. Adapun yang dimaksud dengan "bantuan pembayaran premi" adalah pembayaran premi untuk membantu dan mendidik petani dalam mengikuti asuransi pertanian dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara. Selanjutnya, bantuan premi asuransi tersebut berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, yang dibayarkan sampai dinyatakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah bahwa petani mampu membayar preminya sendiri.

Memperhatikan ketentuan pasal 39 ayat 2 UU 19/2013, pemberian bantuan pembayaran premi akan dilaksanakan menggunakan mekanisme dana APBN, alokasi belanja subsidi. Subsidi merupakan alokasi anggaran yang disalurkan melalui perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak, sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat (Republik Indonesia, 2014:4-48). Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (*output*) (Handoko dan Patriadi, 2005:43). Adapun belanja subsidi dalam APBN dialokasikan, salah satunya dalam rangka meringankan beban masyarakat untuk memperoleh kebutuhan dasarnya. Pemberian subsidi juga ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat berpendapatan rendah dan meningkatkan produksi

pertanian (Republik Indonesia, 2014: 4-102).

Berkenaan dengan ketentuan pasal 39 ayat 2 huruf d UU 19/2013, Pemerintah dapat memberikan bantuan tambahan kepada petani melalui pemberian bantuan pembayaran premi asuransi pertanian. Ketentuan tersebut memungkinkan pemerintah memberikan dukungan terhadap para petani kecil/miskin guna mendapatkan layanan fasilitas asuransi pertanian dengan nilai pembayaran premi yang lebih rendah daripada nilai premi yang dibayarkan oleh para petani lainnya.

Tujuan subsidi pembayaran premi adalah agar nilai premi di tingkat petani kecil dapat tetap terjangkau sehingga dapat mendukung peningkatan akses petani kecil (miskin) terhadap fasilitas asuransi pertanian. Kebijakan pemberian bantuan pembayaran premi asuransi pertanian dengan nilai premi yang lebih rendah daripada nilai premi yang ditetapkan oleh perusahaan asuransi menimbulkan konsekuensi beban subsidi. Beban subsidi dipengaruhi oleh subsidi per orang/petani, yaitu biaya pemberian bantuan premi yang merupakan selisih antara nilai premi dari perusahaan asuransi dengan nilai premi yang dibayar petani.

Merujuk pada uji coba asuransi pertanian sebelumnya, pendekatan yang dilakukan adalah pada luas pengelolaan lahan pertanian dan jumlah petani yang memiliki luas lahan kurang dari 2 hektar. Penentuan wilayah lahan pertanian yang dicakup dalam program bantuan pemerintah tersebut didasarkan pada jumlah petani kecil/miskin dan besarnya risiko terjadinya kegagalan panen. Adapun Formulasi perhitungan subsidi premi dapat ditulis sebagai berikut:

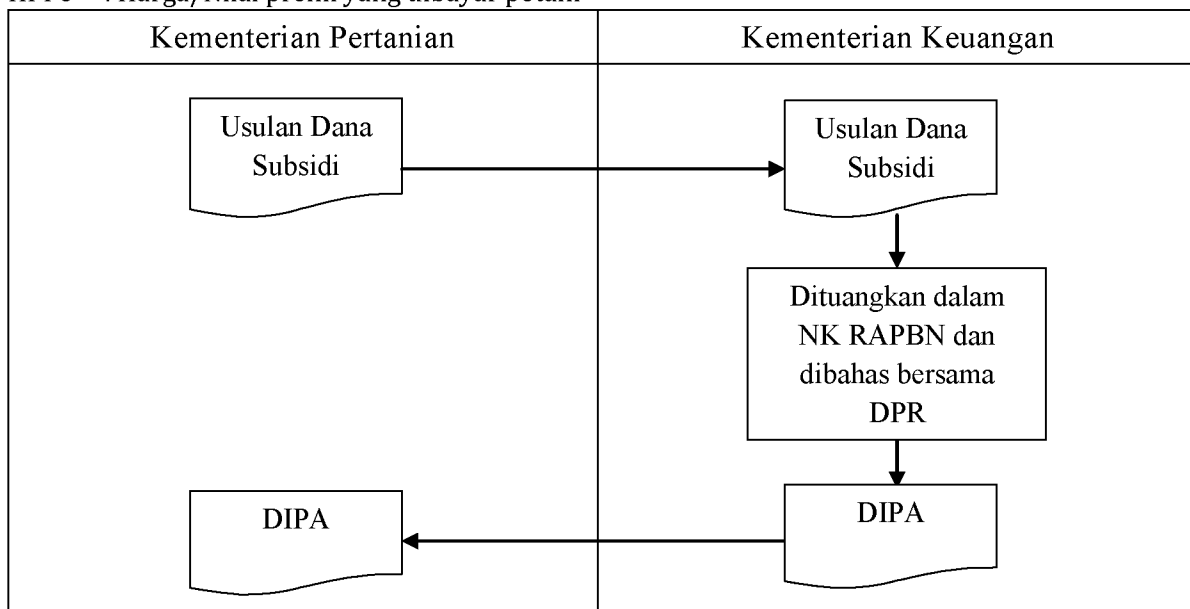
$$\text{Subsidi} = n \times (\text{HP} - \text{HPPe})$$

Keterangan:

n : Jumlah luas lahan pertanian yang akan dicakup dalam pemberian bantuan premi

HP : Harga/Nilai premi yang seharusnya dibayar petani

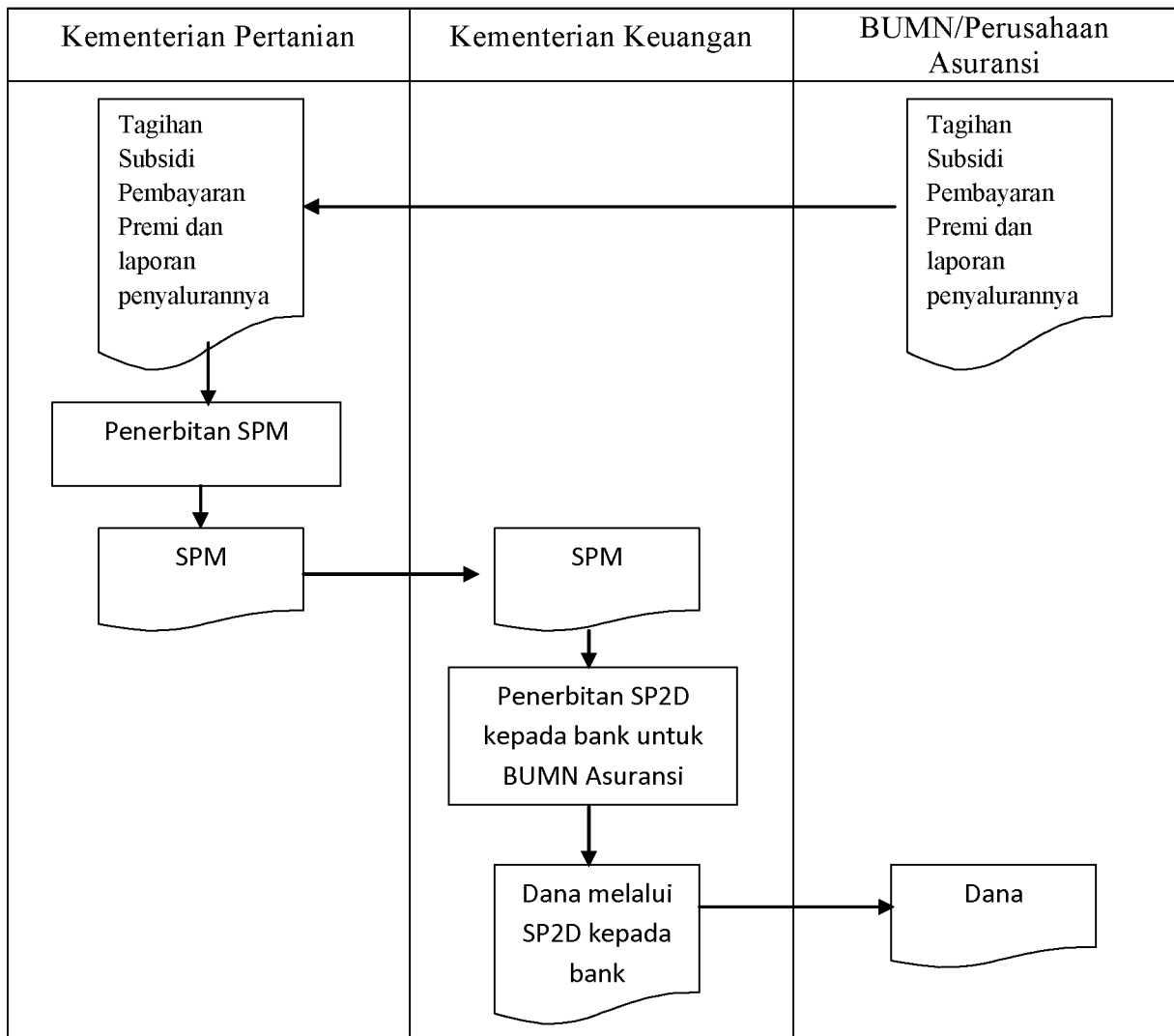
HPPe : Harga/Nilai premi yang dibayar petani



**Gambar 4.2.** Mekanisme Pendanaan APBN Subsidi Bantuan Premi Asuransi Pertanian.

Para pemangku kepentingan yang terkait dengan subsidi premi, yaitu: Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Perusahaan Asuransi. Adapun mekanisme pendanaan APBN untuk pemberian subsidi bantuan premi asuransi pertanian dapat dilaksanakan sebagai berikut (Gambar 4.2.):

1. Kementerian Pertanian mengusulkan pendanaan kegiatan pemberian bantuan premi asuransi pertanian kepada Kementerian Keuangan.
2. Kementerian Keuangan melakukan proses lebih lanjut, mencantumkan usulan tersebut ke dalam Nota Keuangan APBN untuk dibahas bersama DPR. Apabila DPR menyetujui alokasi anggaran subsidi pemberian bantuan premi asuransi pertanian, maka Kementerian Keuangan melakukan proses penganggaran hingga dihasilkan dokumen DIPA Kementerian Pertanian.
3. Berdasarkan alokasi dana dalam DIPA, Kementerian Pertanian melaksanakan kegiatan dan melakukan pembayaran belanja subsidi dimaksud. Selanjutnya pelaksanaan penatausahaan pembayaran melalui DIPA dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.



**Gambar 4.3.** Mekanisme Pelaksanaan Subsidi Premi.

Berkenaan dengan pelaksanaan kegiatan pemberian bantuan premi asuransi pertanian, mekanisme pembayaran subsidi premi dapat diuraikan sebagai berikut (Gambar 4.3.):

1. Perusahaan Asuransi yang ditunjuk dalam pelaksanaan kegiatan asuransi pertanian mengajukan tagihan pembayaran premi asuransi kepada Kementerian Pertanian.
2. Kementerian Pertanian memproses permintaan tersebut dan menerbitkan Surat Permintaan Membayar (SPM) yang ditujukan kepada Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB). Setelah menerima dokumen SPM, DJPB menerbitkan Surat Perintah



Pencairan Dana (SP2D) kepada bank agar mencairkan sejumlah dana kepada Perusahaan Asuransi. Berdasarkan Pasal 65 PP 45/2005, Perusahaan Asuransi juga diwajibkan menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan penggunaan dana subsidi premi kepada Kementerian Pertanian selaku Kuasa Pengguna Anggaran dan Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

Efektivitas pelaksanaan pendanaan subsidi premi membutuhkan dukungan regulasi yang tepat. Kementerian Pertanian perlu menetapkan peraturan teknis menyangkut penetapan kriteria/kelompok sasaran penerima subsidi premi, indikator yang tepat untuk digunakan (seperti: luas lahan, tingkat pendapatan/pengeluaran), dan alokasi anggaran subsidi untuk setiap daerah. Di samping itu, Kementerian Pertanian perlu membuat mekanisme pendanaan dengan mengkaji alternatif biaya terkait dengan pelaksanaan kegiatan pemberian subsidi premi dan menentukan kebijakan yang paling efisien. Berdasarkan UU 32/2004, Kementerian Pertanian perlu melibatkan pemerintah daerah dalam melakukan pembinaan dan sosialisasi secara intensif kepada kelompok tani tentang fasilitas asuransi pertanian dan merumuskan sistem pendanaan petani kecil/miskin, penyediaan layanan asuransi serta melakukan monitoring pelaksanaan kegiatan.

## **V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN**

### **5.1. Kesimpulan**

Penugasan asuransi pertanian dan pemberian bantuan pembayaran premi merupakan 2 program terpisah dan masing-masing membutuhkan usulan pendanaan secara tersendiri. Pendanaan untuk melaksanakan penugasan asuransi pertanian dan pemberian bantuan premi asuransi dilaksanakan dengan berpedoman pada UU 17/2003 dan PP 90/2010. Usulan kegiatan ini harus tercantum di dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Pertanian selaku kementerian teknis dan dimasukkan ke dalam Nota Keuangan Rancangan APBN. Selanjutnya, alokasi anggaran tersebut dituangkan ke dalam DIPA Kementerian Pertanian dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan tata cara pelaksanaan APBN.

Mekanisme penugasan asuransi pertanian dilaksanakan berdasarkan ketentuan Pasal 66 UU 19/2003 dan Pasal 65 PP 45/2005. Berdasarkan ketentuan tersebut, usulan penugasan tersebut tercantum di dalam Rencana Kerja Kementerian Pertanian selaku kementerian teknis dan dikaji bersama dengan BUMN bidang asuransi, Kementerian Negara BUMN, dan Kementerian Keuangan. Dengan persetujuan Menteri Negara BUMN selaku RUPS BUMN Persero, Pemerintah berkewajiban memberikan kompensasi atas semua biaya yang dikeluarkan oleh BUMN termasuk margin yang diharapkan sepanjang dalam tingkat kewajaran sesuai dengan penugasan. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 65 ayat 5 PP 45/2005, BUMN yang melaksanakan penugasan khusus Pemerintah diwajibkan melakukan pembukuan terpisah atas pelaksanaan penugasan tersebut. Setelah pelaksanaan kewajiban pelayanan umum, BUMN harus memberikan laporan kepada RUPS/Menteri Negara BUMN, Menteri Keuangan dan Menteri Pertanian.

Mekanisme pelaksanaan pembayaran atas beban APBN didasarkan kepada PP 45/2013. Berdasarkan PP 45/2013, pembayaran subsidi premi asuransi pertanian harus dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan teknis yang dibuat oleh Menteri Pertanian selaku Kuasa Pengguna Anggaran, sementara pelaksanaan tata cara pembayaran dari rekening kas negara kepada perusahaan asuransi dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

## 5.2. Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan kesimpulan yang telah diperoleh, dapat disampaikan rekomendasi kebijakan sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu memastikan mekanisme penugasan asuransi pertanian dilaksanakan secara konsisten sesuai UU 19/2003 dan PP 45/2005. Konsistensi kepada kedua peraturan tersebut dapat mendukung terwujudnya transparansi dan akuntabilitas serta efisiensi pendanaan untuk penugasan asuransi pertanian.
2. Guna meningkatkan fungsi pengawasan dan pengendalian penyaluran subsidi premi asuransi pertanian, diperlukan ketepatan data petani kecil/miskin dan peta lahan pertanian yang berpotensi rawan bencana (gagal panen). Pemerintah dapat menyelaraskan ketersediaan anggaran dengan sasaran jumlah petani kecil/miskin di wilayah yang diprioritaskan dalam program asuransi pertanian. Selain itu, pemerintah perlu melibatkan pemda untuk penyediaan basis data petani kecil/miskin secara akurat dan membantu pengawasan penyaluran subsidi premi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dinas Pertanian Provinsi Jawa Barat. Diakses 26 September 2014, dari <http://diperta.jabarprov.go.id/index.php/subMenu/informasi/berita/detailberita/1767/2508>.
- Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik Nomor 14/02/Th.XVI, 5 Februari 2013.
- Badan Pusat Statistik, Maret 2014, Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi, Edisi 46.
- Badan Pusat Statistik, Maret 2014, Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi, Edisi 46.
- Djojosoedarso, Soeisno. (1999). *Prinsip-prinsip Manajemen Risiko dan Asuransi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Fuad, Noor dkk. (2004). *Dasar-dasar Keuangan Publik*. Jakarta: BPPK Departemen Keuangan.
- Handoko, Rudi dan Pandu Patriadi. (2005). Evaluasi Kebijakan Subsidi NonBBM. *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Volume 9 Nomor 4, Desember 2005, 42-64.
- Hindasyah, Fatin. (2008). Strategi Pengembangan Jasa Asuransi Pertanian (Crops Insurance) di PT Jasindo Cabang Malang, Ringkasan Eksekutif Tesis Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis Insitut Pertanian Bogor. Diakses 26 September 2014, dari <http://elibrary.mb.ipb.ac.id/gdl.php?mod=browse&op=read&id=mbipb-12312421421421412-fatinhinda-374>.
- Iturrioz, Ramiro. (2009). Agricultural Insurance. *Premier Series on Insurance, Issue 12, November 2009*. Washington: The World Bank.
- Kementerian Keuangan. (2014). *Buku Saku APBN & Indikator Ekonomi 2014*.
- Mahul, Oliver & Charles J. Stutley. (2010). *Government Support to Agricultural Insurance (Challenges and Options for Developing Countries)*. Washington: The World Bank.
- Munandar, Haris dan Puji A.L. (Pengalih Bahasa). (2006). *Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: PT Erlangga.
- Nasution, Fahrul Rozy. (2012). Peran dan Tanggung Jawab PT Jasa Raharja (Persero) Dalam Memberikan Santunan Asuransi Terhadap Korban Kecelakaan Lalu Lintas jalan (Studi pada

- PT Jasa Raharja (Persero) Cabang Rantau Prapat). *Skripsi*. Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Panjaitan, Andar R. (2011). Perlindungan Hukum Kepada Tertanggung dari Perusahaan Asuransi yang Pailit. *Skripsi*. Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Usaha Perasuransian.
- Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga
- Republik Indonesia, Nota Keuangan APBN Tahun 2014.
- Salim, Abbas. (2007). *Asuransi & Manajemen Risiko*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Satriya, Eddy dkk. (2007). *Dengan PSO Menjembatani Kesenjangan Infrastruktur*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
- Sirait, Kriston Bolim. (2011). Analisa Hukum Asuransi Kendaraan Bermotor (Menurut KUH Dagang). *Skripsi*. Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Soedjana, Tjeppey D. (2007). Sistem Usaha Tani Terintegrasi Tanaman-Ternak Sebagai Respons Petani Terhadap Faktor Risiko. *Jurnal Litbang Pertanian*, 26(2).
- Sumodiningrat, Gunawan. (2000). *Pembangunan Ekonomi Melalui Pengembangan Pertanian*. Jakarta: PT Bina Reka Pariwara.
- Supartoyo, Yesi Hendriani dan Kasmiasi. (2013). *Asuransi Pertanian Sebagai Alternatif Mengatasi Resiko Usaha Tani Menuju Pertanian Berkelanjutan: Tinjauan Konseptual*. Prosiding Lokakarya Nasional dan Seminar Forum Komunikasi Perguruan Tinggi Pertanian Indonesia, Fakultas Pertanian IPB, 304-313.
- Tunggal, Hadi Setia. (2005). *Dasar-dasar Asuransi*. Jakarta: Harvarindo.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian.