

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Berdasarkan permasalahan yang telah diangkat, maka diperlukan uraian batasan konsep penelitian guna pembahasan lebih lanjut. Adapun batasan konsep penelitian yang dimaksud yakni meliputi kebijakan publik, implementasi kebijakan, *collaborative governance*, asuransi pertanian dan kesejahteraan petani yang dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut.

#### **A. KEBIJAKAN PUBLIK**

Kebijakan publik menjadi bahasan yang tidak pernah berhenti dalam kehidupan sehari-hari, baik di lingkungan masyarakat maupun pemerintahan. Kebijakan publik erat kaitannya dengan pemerintah dan permasalahan-permasalahan yang muncul dalam masyarakat. Thomas R. Dye (1984) dalam Nawawi menjelaskan yang dimaksud kebijakan publik ialah sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan<sup>23</sup>. Dengan kata lain kebijakan publik merupakan sebuah pilihan, hal tersebut berarti merefleksikan respon pemerintah terhadap permasalahan di masyarakat antara menyelesaikan maupun tidak.

Sedangkan tokoh lainnya yakni Robert Eyestone (1971) dalam Hamdi menyatakan bahwa kebijakan publik ialah hubungan antara suatu unit pemerintahan dengan lingkungannya<sup>24</sup>. Dalam kehidupan bernegara, pemerintah dan masyarakat merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Pemerintah

---

<sup>23</sup> Nawawi, Ismail, *Public Policy: Analisa, Strategi Advokasi Teor dan Praktek*, Surabaya, Penerbit PNM, 2009, hlm. 8

<sup>24</sup> Hamdi, Muchlis, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2014, hlm. 36

merupakan representasi dari masyarakat dalam menjalankan kehidupan bernegara, sedangkan masyarakat merupakan subyek yang harus dilindungi di dalamnya. Oleh sebab itu, pemerintah perlu menyelesaikan permasalahan di masyarakat guna mencapai tujuan negara tersebut. Melalui kebijakan publik permasalahan tersebut diselesaikan, dimana lingkungan yang berhubungan dengan pemerintah tersebut ialah masyarakat.

Secara garis besar dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan jawaban dari pemerintah atas fenomena yang terjadi di masyarakat. Begitupun dengan Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) yang menjadi program pemerintah terkait sektor pertanian pada tahun 2016. Fenomena gagal panen yang seringkali dihadapi oleh petani akan berdampak pada kesejahteraan petani hingga menurunnya produksi beras pada tingkat nasional. Maka program tersebut dikeluarkan guna *cover* kondisi gagal panen petani melalui ganti rugi yang diberikan oleh penyedia jasa asuransi. Pemilihan asuransi tersebut terkait dengan upaya penyelesaian gagal panen dengan menyentuh sisi finansial, setelah serangkaian upaya gagal panen diselesaikan dengan mekanisme teknik tanpa memperhatikan kerugian finansial yang diderita oleh petani.

Adapun proses kebijakan publik sendiri terdiri dari lima tahap, yakni agenda *setting*, formulasi, penetapan, penerapan/implementasi dan evaluasi<sup>25</sup>. Agenda *setting* merupakan serangkaian permasalahan dan isu strategis yang penting untuk segera diselesaikan. Sedangkan formulasi kebijakan merupakan upaya merumuskan alternatif, cara atau penyelesaian dari permasalahan-permasalahan tersebut. Kemudian tahap berikutnya ialah memilih alternatif yang

---

<sup>25</sup> Ibid, hlm. 79

paling tepat untuk ditetapkan sebagai kebijakan. Sedangkan tahap selanjutnya ialah mengimplementasikan kebijakan sehingga dampak dan manfaatnya mencapai pada kelompok sasaran. Adapun tahap terakhir yakni evaluasi kebijakan, dimana kebijakan dikaji ulang kembali dengan mempertimbangkan *feedback* dari lingkungan. *Feedback* tersebut dapat berupa hambatan maupun saran yang berfungsi dalam memperbaiki kerja kebijakan.

Penelitian ini berfokus pada proses yang keempat dalam kebijakan publik, yakni penerapan atau implemmentasi. Asumsinya adalah melalui serangkaian penerapan maka dampak kebijakan publik dapat dirasakan langsung oleh masyarakat, khususnya kelompok sasaran. Dampak baik maupun buruk yang dirasakan oleh masyarakat melalui implementasi dapat dijadikan penilaian terhadap kebijakan apakah sudah menyelesaikan masalah, mengurangi, atau belum sama sekali.

## **B. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Implementasi merupakan tahapan penting adanya kebijakan publik. Pada tahap ini, kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah sedemikian rupa akan diterapkan sehingga menjawab permasalahan di masyarakat. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Anggara, bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan<sup>26</sup>. Maka kebijakan yang telah dirumuskan akan terasa manfaatnya apabila pemerintah bekerja sama dengan

---

<sup>26</sup> Anggara, Sahya, *Kebijakan Publik*, Bandung, Pustaka Setia, 2014, hlm. 232

pihak-pihak terkait dengan baik dalam proses implementasi. Sebagaimana konsep tersebut, dalam hal implementasi program Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) maka pemerintah bekerjasama dengan pihak asuransi dan petani guna mendorong keberhasilan program tersebut.

Secara umum, berbagai model implementasi kebijakan yang disampaikan oleh berbagai ahli dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis pendekatan yakni *top-down*<sup>27</sup> dan *bottom-up*<sup>28</sup>. Kedua pendekatan tersebut memiliki perbedaan yang terletak pada poin penting penentu keberhasilan kebijakan, yakni perumus kebijakan pada pendekatan *top-down* dan kelompok sasaran pada pendekatan *bottom-up*. Kemudian Hamdi menyimpulkan dari dua pendekatan tersebut bahwa implementasi kebijakan adalah suatu penggalan dari proses kebijakan yang berupaya untuk mengubah target menjadi hasil, dimana terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi hasil tersebut baik atau buruk<sup>29</sup>.

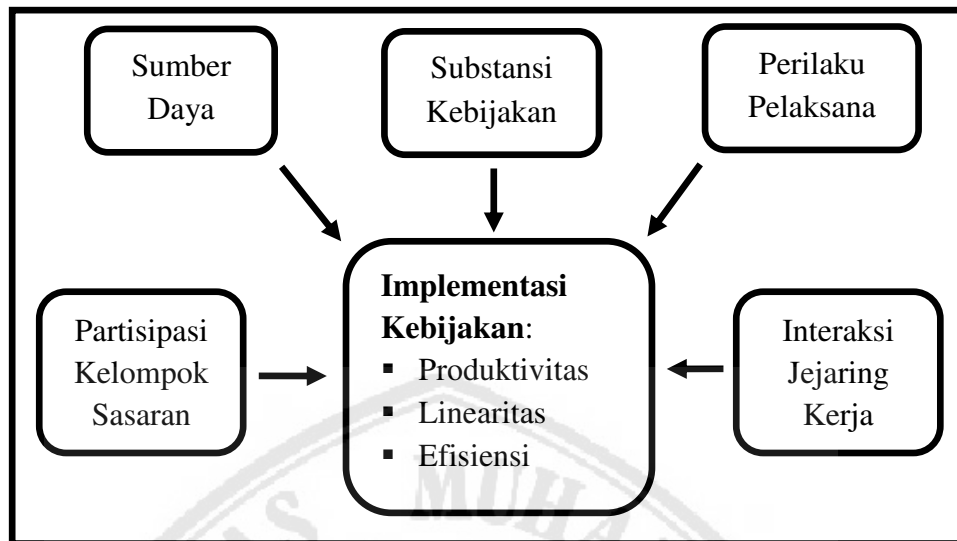
---

<sup>27</sup> Pendekatan *top-down* memandang perancang kebijakan sebagai aktor sentral dalam implementasi, sehingga kebijakan tersebut memiliki arah yang jelas dan dapat menjamin keberhasilan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Salah satu model yang termasuk dalam pendekatan *top-down* yakni konsep Mazmanian dan Sabatier dimana keputusan yang mengikat merupakan kunci penting dan para aktor yang membuat keputusan dipandang relevan untuk mewujudkan keberhasilan kebijakan. (Hamdi, Muchlis, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2014, hlm. 98-100)

<sup>28</sup> Pendekatan *bottom-up* memandang bahwa implementasi hanya dapat dipahami oleh para pelaksana dan kelompok yang menjadi sasaran. Sebab pada dasarnya permasalahan yang muncul dalam implementasi diakibatkan oleh umpan balik dari kelompok sasaran terhadap kebijakan yang mereka rasakan. Oleh sebab itu dalam pandangan *bottom-up* mengadaptasi kebijakan disesuaikan dengan kondisi lokal merupakan hal yang tepat sesuai dengan karakteristik di tingkat lokal. (Hamdi, Muchlis, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2014, hlm. 101)

<sup>29</sup> Hamdi, Muchlis, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2014, hlm. 105-106

Adapun gambaran implementasi dengan faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya ialah sebagai berikut.



**Gambar 2.1** Dimensi dan Determinan Implementasi Kebijakan menurut Hamdi<sup>30</sup>

Berdasarkan gambar di atas, menurut Hamdi terdapat lima faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Adapun faktor tersebut yakni sumber daya, partisipasi kelompok sasaran, substansi kebijakan, perilaku pelaksana dan interaksi jejaring kinerja. Kemudian dalam menilai keberhasilan implementasi terdapat tiga dimensi penting, yakni produktivitas, linearitas dan efisiensi. Dengan kata lain baik buruknya ketiga dimensi tersebut dipengaruhi oleh kelima faktor yang telah disebutkan di atas (perhatikan arah panah dari lima faktor).

*Pertama*, substansi kebijakan berkaitan dengan spesifikasi kebijakan dan keselarasan kebijakan dengan kebijakan lainnya. Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) merupakan program yang dibuat guna mengurangi resiko gagal panen bagi para petani yang selaras dengan UU Nomor 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan petani yang menyatakan bahwa petani perlu

<sup>30</sup> Ibid, hlm. 107

dilindungi dari gagal panen. *Kedua*, perilaku tugas pelaksana erat kaitannya dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing pelaksana. Pada program AUTP hal ini berarti tugas pokok dan fungsi dari pemerintah (Kementerian Pertanian, Dinas Pertanian dan Tim Teknis/Penyuluh Lapang) dan pihak swasta PT. Jasindo.

*Ketiga*, sumber daya meliputi ketersediaan sumber keuangan, sumber daya manusia sebagai pelaksana hingga ketersediaan teknologi dan informasi. Faktor sumber daya cukup penting dalam proses penyaluran kebijakan sampai kepada masyarakat. Tanpa ketersediaan informasi, para petani tentu tidak akan mengetahui keberadaan program AUTP tersebut. *Keempat*, interaksi jejaring kerja dapat diartikan sebagai komunikasi, hubungan maupun kerjasama antar pelaksana. Interaksi tersebut sangat penting, meskipun masing-masing pelaksana memiliki tanggungjawab yang berbeda, namun harus tetap selaras guna menunjang keberhasilan implementasi. *Terakhir*, partisipasi kelompok sasaran erat kaitannya dengan tingkat penerimaan terhadap manfaat kegiatan dan kemampuan berkontribusi sesuai prosedur<sup>31</sup>. Adanya partisipasi tersebut dapat mendukung keberhasilan implementasi. Seperti halnya program AUTP, tanpa keikutsertaan petani sebagai peserta asuransi, maka program tersebut tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan gambar (2.1) faktor-faktor tersebut kemudian mempengaruhi keberhasilan implementasi yang dapat dilihat dari tiga dimensi yakni produktivitas, linearitas dan efisiensi. Dimensi tersebut memiliki indikator-indikator yang dapat digunakan untuk melihat keberhasilan implementasi. Adapun indikator tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

---

<sup>31</sup> Opcit, hlm. 106

**Tabel 2.1** Indikator Implementasi Kebijakan

NO.	DIMENSI	INDIKATOR
1.	Produktivitas	Jumlah pencapaian kelompok sasaran
2.	Linearitas	Kesesuaian proses implementasi dengan spesifikasi standart kebijakan (prosedur, waktu, biaya, tempat dan pelaksana)
3.	Efisiensi	Tingkat pendayagunaan sumber daya (pelaksana, aset, dana dan teknologi)

*Sumber: Hamdi, Muchlis, Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi, Bogor, Ghalia Indonesia, 2014, hlm. 106.*

Berdasarkan keseluruhan penjelasan mengenai model implementasi menurut Hamdi tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa poin utama dalam proses implementasi terletak pada kerjasama antar pelaksana. Baik pelaksana ditingkat pusat atau perumus kebijakan, pelaksana mitra hingga kelompok sasaran memiliki partisipasi yang penting guna mencapai keberhasilan implementasi. Sama halnya dengan Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) yang tidak hanya menselaraskan tujuan antar pemerintah baik pusat maupun daerah, melainkan juga pihak perusahaan jasa asuransi sebagai mitra. Begitupun partisipasi petani sebagai kelompok sasaran dalam keikutsertaannya sebagai peserta asuransi merupakan indikator keberhasilan implementasi program AUTP.

### **C. COLLABORATIVE GOVERNANCE**

Konsep tata kelola pemerintahan telah mengalami perkembangan hingga kini, salah satu bentuk perkembangan tata kelola pemerintahan yakni *collaborative governance*. Perkembangan tersebut tak ubahnya sebagai jawaban atas upaya menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam melayani

masyarakat. Adapun Agranoff dan Mc'Guire dalam Dewi berpendapat bahwa *collaborative governance* yakni:

*“In particular, collaborative governance has put much emphasis on voluntary collaboration and horizontal relationships among multisectoral participants, since demands from clients often transcend the capacity and role of a single public organization, and require interaction among a wide range of organizations that are linked and engaged in public activities. Collaborative is necessary to enable governance to be structured so as to effectively meet the increasing demand that arises from managing across governmental, organizational and sectoral boundaries”*<sup>32</sup>

Definisi lain muncul dari Ansell dan Gash yang menyebutkan bahwa *collaborative governance is a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets*<sup>33</sup>. Inti dari *collaborative governance* berdasarkan kedua definis di atas, sesungguhnya yakni keterlibatan pihak non-pemerintah yang berkolaborasi dengan pemerintah guna menjalankan suatu kebijakan dengan kejelasan prosedur tugas dan fungsi masing-masing. Keterlibatan pihak non-pemerintah bertujuan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi implementasi, sebab tidak semua urusan dapat *tercover* oleh pemerintah sehingga perlu adanya kemitraan.

Ansell dan Gash (2007) dalam Dewi membagi definisi *collaborative governance* ke dalam dua bentuk, yakni kolaborasi dalam arti proses dan kolaborasi

---

<sup>32</sup> Dewi, Ratna Trisuma, 'Faktor-faktor yang Mempengaruhi Collaborative Governance dalam Pengembangan Industri Kecil (Studi Kasus Tentang Kerajinan Reyog dan Pertunjukan Reyog di Kabupaten Ponorogo)', Tesis, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia, 2012, hlm. 70

<sup>33</sup> Ansell, Crish & Gash, Alison, 'Collaborative Governance in Theory and Practice', *Journal of Public Administration Research and Tehory*, 2007, no. 18, hlm. 544



dalam arti normatif<sup>34</sup>. Adapun kolaborasi dalam arti proses berarti serangkaian cara mengelola organisasi secara institusional sesuai dengan tanggungjawab masing-masing bagian. Sedangkan kolaborasi dalam arti normatif merupakan tujuan filosofis bagi pemerintah dalam interaksinya bersama para mitra. Maka upaya penelitian mengenai Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) akan berfokus pada kolaborasi dalam arti proses.

Implementasi AUTP melibatkan perusahaan penyedia jasa asuransi, dalam hal ini PT. Jasa Asuransi Indonesia (PT. Jasindo). Kolaborasi pemerintah dengan PT. Jasindo berfokus pada pengorganisasian proses implementasi, dimana kedua pihak memiliki tanggungjawab dan peran masing-masing. Pemerintah merupakan pembuat kebijakan yang bertanggungjawab mengimplementasikan program secara administratif. Sedangkan PT. Jasindo memiliki tanggungjawab finansial sebagai pengelola keuangan dan pertanggung jawaban asuransi.

Kolaborasi dalam implementasi AUTP tak ubahnya sebagai upaya menciptakan efektifitas dan efisiensi program. Efektif dalam hal pembagian kewenangan, dimana urusan yang tidak dapat ditangani oleh pemerintah mampu *tercover* perusahaan jasa asuransi. Sedangkan efisien dalam hal menekan kerugian APBN dari alokasi penanganan bencana di sektor pertanian. Sebab keuangan pertanggung jawaban asuransi *tercover* oleh PT. Jasindo. Dengan demikian, kolaborasi antara pemerintah dan PT. Jasindo diharapkan mampu mendukung keberhasilan implementasi AUTP dalam segi pengorganisasian hingga manfaatnya sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan petani.

---

<sup>34</sup> Op.cit, hlm. 72

Dalam kolaborasi pemerintah dengan PT. Jasindo peran negara masih tetap dominan. Mengingat PT. Jasindo merupakan badan usaha yang menjadi ranah tanggungjawab pemerintah atau BUMN. Selain dari segi bentuk PT. Jasindo yang merupakan BUMN, peran dominan negara juga ditunjukkan melalui pembatasan peran PT. Jasindo dimana tanggungjawabnya ialah dalam segi administrasi dan finansial dalam pertanggungungan kerugian gagal panen. Sedangkan negara selain dalam hal administratif dan bantuan finansial, juga berperan dalam pembinaan kelompok sasaran secara teknis. Selain itu pemerintah juga berperan dominan dalam menentukan evaluasi kebijakan dengan mempertimbangkan dukungan dan hambatan dari lingkungan sekitar.

#### **D. ASURANSI PERTANIAN**

Gagal panen kerap menjadi masalah serius yang dihadapi oleh petani. Iklim yang kurang bersahabat hingga Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) menyebabkan perkembangan tanaman terhambat. Terlebih lagi jika terjadi kekeringan saat musim kemarau atau banjir saat musim hujan dapat menyebabkan tanaman mati. Hal tersebut menyebabkan turunnya produktivitas pertanian yang berdampak pula pada menurunnya kesejahteraan petani. Selain tidak dapat mengembalikan modal yang digunakan dalam satu musim tanam, resiko gagal panen menyebabkan petani tidak dapat memetik hasil dari kegiatan pertanian dan terhambatnya pendapatan rumah tangga.

Keberadaan asuransi pertanian merupakan usaha pemerintah dalam memecahkan permasalahan gagal panen tersebut. Dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 40 Tahun 2015 pasal 1 ayat 1 dijelaskan bahwa, yang dimaksud

asuransi pertanian ialah perjanjian antara petani dan pihak perusahaan asuransi untuk mengikatkan diri dalam pertanggungansan risiko usaha tani. Petani mengasuransikan lahan pertanian seluas tertentu untuk mendapatkan pertanggungansan apabila kegiatan pertanian di lahan tersebut mengalami gagal panen.

India merupakan negara yang telah lama menerapkan asuransi pertanian sebagai upaya melindungi para petani. Asuransi pertanian di India jauh lebih dulu diterapkan dibandingkan Indonesia yakni dikenalkan sejak tahun 1972 dan mulai diimplementasikan secara komperhensif ke negara-negara bagian pada tahun 1985<sup>35</sup>. Pihak yang dilibatkan dalam implementasi meliputi pemerintah, bank asuransi, dan para petani. Sama halnya dengan Indonesia, konsep asuransi pertanian di India juga bertujuan memberikan dukungan keuangan bagi petani yang terkena resiko gagal panen. Pemerintah India memberikan bantuan dalam pembayaran premi sehingga iuran premi wajib bagi petani semakin kecil. Keberadaan asuransi pertanian tersebut mampu menunjang keuangan petani, terutama petani kecil dan marjinal di India sehingga dapat melanjutkan produktivitasnya secara berkelanjutan pasca gagal panen.

Konsep asuransi pertanian tidak berbeda jauh dengan konsep asuransi pada umumnya, dimana petani harus membayar premi setiap musim tanam kepada penyedia jasa asuransi. Premi asuransi ini merupakan imbalan atas beralihnya resiko dari peserta asuransi kepada perusahaan penyedia jasa asuransi<sup>36</sup>. Dengan kata lain, pertanggungansan resiko yang diperoleh petani saat mengalami gagal panen

---

<sup>35</sup> Wardhani, Indria & Insyafiah, *Kajian Persiapan Implementasi Asuransi Pertanian Secara Nasional*, Jakarta, Kementerian Keuangan Badan Kebijakan Fiskal Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, 2014, hal. 15.

<sup>36</sup> Ibid, hlm. 8

pun berasal dari diri mereka sendiri. Sayangnya, premi asuransi tersebut tidak dapat diklaim apabila petani tidak mengalami gagal panen dengan ketentuan yang telah ditetapkan pada peraturan asuransi pertanian.

Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) yang mulai diterapkan di Indonesia pada tahun 2016 merupakan usaha pemerintah dalam melindungi petani dari resiko gagal panen. Hal tersebut sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani<sup>37</sup>. Pada mulanya sebagai peserta asuransi, petani diwajibkan membayar premi Rp 180.000,-, namun pemerintah mengalokasikan anggaran guna membantu meringankan premi yakni sebesar Rp 144.000,-. Sehingga petani hanya membayar sisanya yaitu sebesar Rp 36.000,- per hektar pada setiap musim tanam. Premi tersebut dibayarkan kepada perusahaan penyedia jasa asuransi. Adapun biaya pertanggungan yang diperoleh petani jika mengalami gagal panen yakni sebesar Rp 6.000.000,- per hektar pada setiap musim tanam.

Keberadaan AUTP secara langsung dapat memberi manfaat baik terhadap petani maupun pemerintah. Adapun bagi petani, AUTP bermanfaat dalam memberi ganti rugi keuangan yang akan digunakan sebagai modal usaha tani pada pertanaman berikutnya, meningkatkan aksesibilitas petani terhadap sumber-sumber pembiayaan, dan mendorong petani untuk menggunakan input produksi sesuai anjuran usaha tani yang baik<sup>38</sup>. Sedangkan bagi pemerintah, AUTP dapat melindungi APBN dari kerugian akibat bencana alam di sektor pertanian karena

---

<sup>37</sup> Pasal 37 ayat 1 menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban melindungi Usaha Tani yang dilakukan oleh Petani dalam bentuk Asuransi Pertanian.

<sup>38</sup> *Pedoman Bantuan Premi Asuransi Usaha Tani Padi*, Direktorat Jenderal Sarana dan Prasarana Pertanian, Kementerian Pertanian, 2016, hlm. 2

sudah *tercover* oleh perusahaan asuransi, dalam jangka panjang dapat mengurangi kemiskinan di sektor pertanian, dan meningkatkan produktivitas pertanian secara nasional sehingga mampu mengurangi impor<sup>39</sup>. Dengan demikian, konsep AUTP sesungguhnya didesain guna memberi dampak positif dan berkelanjutan bagi pertanian Indonesia apabila dapat diimplementasikan dengan baik pula.

#### **E. KESEJAHTERAAN PETANI**

Kesejahteraan sosial menjadi masalah yang tak kunjung selesai mengingat masih banyaknya permasalahan sosial yang dihadapi oleh masyarakat, terutama kemiskinan. Pemerintah pun berupaya dengan mengeluarkan kebijakan guna menangani permasalahan sosial tersebut. Meskipun begitu, permasalahan sosial, khususnya kemiskinan, hanya mampu ditekan namun sulit untuk diselesaikan dengan tuntas.

Adapun definisi kesejahteraan sosial menurut Friedlander (1980) dalam Fahrudin yakni:

*“Social welfare is the organized system of social services and institutions, designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health, and personal and social relationships that permit them to develop their full capacities and to promote their well being in harmony with the needs of their families and the community.”*<sup>40</sup>

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 disebutkan bahwa kesejahteraan sosial ialah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Maka secara garis besar, poin

---

<sup>39</sup> Loc.cit, hlm. 4

<sup>40</sup> Fahrudin, Adi, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Bandung, Refika Aditama, 2012, hal. 9

penting dari kesejahteraan berdasarkan kedua definisi di atas yakni kemampuan seseorang dalam mengakses kebutuhan hidup. Kemampuan tersebut dengan sendirinya menjadikan seseorang mencapai kenyamanan dan kemudahan hidup, baik dalam keluarga maupun masyarakat. Dapat disimpulkan pula bahwa indikator utama dalam mencapai kesejahteraan ialah kemudahan akses.

Berdasarkan laporan Badan Pusat Statistik (BPS) dalam hasil sensus pertanian 2013, rumah tangga pertanian di Indonesia mencapai 24,16 juta dan sebagian dari para pekerjanya hidup di bawah garis kemiskinan. Sebagai negara agraris, petani Indonesia justru berada pada kondisi sosial menengah ke bawah. Salah satu permasalahan yang dihadapi oleh petani yakni gagal panen. Permasalahan tersebut menyebabkan hasil pertanian menurun, bahkan dalam kondisi terburuk menyebabkan petani tidak dapat memetik hasil pertanian sama sekali. Padahal biaya yang dibutuhkan guna mendukung kegiatan produktivitas pertanian tidak sedikit. Selain tidak mendapatkan balik modal, gagal panen juga berdampak pada menurunnya pendapatan para petani. Sehingga petani tidak cukup mendapatkan penghasilan guna memenuhi kebutuhannya sehari-hari, bahkan lebih buruk lagi tidak dapat melanjutkan kegiatannya secara maksimal karena tidak cukup modal.

Keberadaan Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) merupakan salah satu upaya pemerintah dalam mengalihkan resiko gagal panen. Ketika mengalami gagal panen, maka petani mendapatkan biaya atas kerugian yang dialami. Dengan demikian, petani mendapatkan modal kembali untuk melakukan produktivitas pertanian berkelanjutan. Jika produktivitas pertanian terus dilanjutkan, maka petani mampu mendapatkan kembali sumber pendapatannya untuk memenuhi kebutuhan

hidup hingga kebutuhan faktor produksi. Kemampuan dalam hal pemenuhan kebutuhan hidup hingga faktor produksi tersebut dapat dikatakan bahwa petani mencapai kondisi sejahtera. AUTP juga menjadi sarana petani dalam mengakses sumber pembiayaan, terutama pembiayaan ganti rugi pasca gagal panen.

Selain dapat meningkatkan akses petani dalam pembiayaan, Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) juga membantu petani dalam mengakses modal produktivitas pertanian ketika mengalami gagal panen. Kemudian ganti rugi tersebut juga dapat *cover* pendapatan petani yang menurun karena gagal panen, sehingga petani tetap mampu mengakses kebutuhan hidup. Sayangnya dalam hal ini, guna mencapai kesejahteraan petani kita perlu membandingkan antara ganti rugi yang diperoleh dengan perkiraan hasil panen.

Perbandingan tersebut merupakan indikator dalam mengukur kesejahteraan petani dalam program AUTP tersebut. Adapun ganti rugi yang diberikan dibandingkan dengan akumulasi penggunaan modal dan perkiraan hasil. Apabila ganti rugi tidak sebanding, maka petani dapat kehilangan salah satu komponen hasil pertaniannya, baik modal ataupun pendapatan. Jika ganti rugi yang telah diberikan tidak cukup menjadi modal, maka petani akan kesulitan melanjutkan produktivitas pertanian. Sedangkan jika ganti rugi yang diberikan tidak cukup menjadi pendapatan, maka petani kesulitan mengakses kebutuhan sehari-hari. Dengan begitu, kesejahteraan petani akan sulit tercapai kembali meskipun terdapat program AUTP.