

## 4. MENINGKATKAN PENDAPATAN DAN PRODUKTIVITAS PERTANIAN

### PENTINGNYA PERTANIAN DALAM PEREKONOMIAN

4.1 Timor Lorosae adalah negara pegunungan yang kecil (19.000 km<sup>2</sup>), berpenduduk sedikit, yang memiliki sejumlah karakteristik geografis yang membuatnya kurang ideal untuk produksi pertanian—lahan yang tidak rata dan rawan erosi; tanah yang kurang subur, dan curah hujan yang tidak teratur dan sering sulit ditebak. Meskipun demikian, perekonomiannya secara dominan adalah pertanian, dengan sekitar 75 persen penduduk tinggal di daerah pedesaan tempat mereka bekerja sebagai petani kecil-kecilan yang bertahan hidup, yakni petani padi, jagung, kebun sayur, tanaman pohon, dan ternak. Perkiraan untuk tahun 2000 menunjukkan bahwa pertanian menyumbang sebesar kira-kira 26 persen dari PDB non-minyak.

4.2 Kebanyakan tanah di Timor Lorosae didominasi oleh produksi bahan pokok seperti misalnya jagung, singkong, padi, dan ubi jalar untuk konsumsi domestik. Lahan yang ditanami diperkirakan seluas 121.000 ha untuk jagung, 91.000 ha untuk padi.<sup>1</sup> Tanaman lain mencakup kopi (89.000 ha). Sebagian besar tanah tidak digunakan secara intensif dan terdapat potensi untuk meningkatkan produksi tanaman, rerumputan, dan ternak. Dari perkiraan 600.000 ha tanah yang cocok untuk ditanami, hanya 40 persen yang diusahakan. Mungkin ada juga potensi untuk menambah keragaman produksi tanaman bagi konsumsi lokal dan barangkali ekspor. Sebagian besar dari pesisir selatan adalah dataran rendah yang datar, tetapi pemanfaatan tanah di sana dibatasi oleh ketersediaan air yang tidak tentu untuk irigasi dan akses jalan yang jelek ke pasar. Air hujan memang melimpah, tetapi hujannya musiman dan mengalir langsung ke laut. Membangun sistem penampungan air sulit karena hujannya lebat dan aliran airnya tidak stabil serta tersebar. Jadi, banyak petani tinggal di kawasan dataran tinggi, dan kebanyakan dari mereka memanfaatkan sistem pertanian yang berbeda-beda untuk memastikan keamanan makanan: pertanian tanaman hujan yang berselang-seling, terutama jagung; pertanian padi (di daerah yang lebih rendah dan lebih datar); kebun sayur di rumah, singkong, kacang buncis, dan jagung; ayam kampung, babi, dan mungkin kerbau; serta panen produk hutan seperti asam jawa, kemiri, kayu cendana, dan ubi rambat. Tanaman kopi hutan juga terdapat di dataran tinggi, dan kelapa tumbuh di dataran rendah.

4.3 Sistem produksi pertanian saling tumpang tindih, di mana satu keluarga terlibat dalam tiga atau lebih kegiatan bertani. Kondisi iklim memungkinkan untuk bertani satu tanaman jagung dan satu atau dua tanaman padi per tahun, serta juga beragam polong-polongan, dan akar-akaran serta umbi-umbian. Hujan monsoon yang dapat diandalkan turun dari bulan Desember sampai Maret sewaktu lebih dari separuh hujan tahunan turun. Namun bahkan selama periode ini, distribusi dapat menjadi tidak seimbang dan musim kering biasa terjadi. Topografi pegunungan meningkatkan keragaman mikroiklim yang mempengaruhi produksi. Pada umumnya padi ditanam di daerah yang lebih rendah dan

---

<sup>1</sup> Kelompok Kerja Pertanian MAFF: Draft Analisis Survei Rumah tangga Timor Lorosa'e, Maret 2002.

lebih hangat, jagung mendominasi ketinggian menengah, dan tanaman akar-akaran terdapat di dataran yang lebih tinggi.

4.4 Industri ternak, perikanan, dan kehutanan tidak dikembangkan dengan baik dan tidak banyak menyumbang ke PDB, meskipun industri tersebut memainkan peranan penting dalam kelangsungan hidup dan dalam kebudayaan.

4.5 Kopi, dan (tadinya) sejumlah sapi ternak adalah satu-satunya produk pertanian yang diekspor. Posisi kunci pertanian dalam ekonomi, serta produktivitasnya yang rendah, telah menciptakan kebutuhan untuk membangun kembali dengan cepat kapasitas pertanian baik untuk alasan keamanan makanan maupun pengadaan penghasilan.

4.6 Tabel 4.1 memberikan analisis tentang kontribusi sektor pertanian bagi PDB Timor Lorosae

**Tabel 4.1. Sumbangan Pertanian untuk PDB Pedesaan, 1993 & 1999**

	<b>1993</b>	<b>1999</b>
<b>Subsektor</b>	<b>Bagian(%)</b>	<b>Bagian(%)</b>
Tanaman pangan	64	61
Tanaman non-pangan	20	27
Ternak	13	8
Kehutanan	1	2
Perikanan	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Sumber: Otoritas Fiskal Pusat, ETTA, 2001

### *Sistem Pertanian Utama*

4.7 Menghadapi banyaknya ragam bentuk lahan, tanah, dan iklim, para petani telah mengembangkan berbagai sistem pertanian untuk memastikan keamanan makanan. Sistem produksi pertanian tradisional yang biasanya digunakan oleh para petani di Timor Lorosae adalah:

- Penanaman swidden tanaman yang bergantung pada hujan, terutama jagung;
- Penanaman padi di dataran rendah, baik yang bergantung pada hujan atau yang diberi irigasi;
- Kebun rumah dengan tanaman yang bergantung pada hujan seperti jagung, singkong, dan buncis, juga ayam, kambing, dan babi;
- Produksi sapi dan kerbau Bali, juga digunakan untuk mengemburkan sawah sebagai persiapan untuk penanaman padi (teknik menggembalkan banyak binatang di sekitar lahan, disebut rencah); dan
- Menuai produk hutan seperti asam jawa, kemiri, kayu bakar dan makanan cadangan seperti ubi rambat.

4.8 Selain sistem produksi ini, daerah-daerah tertentu memiliki lahan penyuluhanf untuk perkebunan tanaman pohon—kopi di dataran tinggi dan kelapa di dataran rendah. Beberapa perkebunan yang besar didirikan oleh orang Portugis tetapi sebagian besar adalah perkebunan kecil. Sistem pertanian saling tumpang tindih dengan penanam swidden yang merupakan kegiatan yang paling dominan. Di beberapa bagian negara ini,

pertanian swidden dipraktekkan secara terus-menerus sementara di daerah-daerah lain, kepadatan penduduk (lebih dari 50 persen per hektar) terlalu tinggi untuk penanaman swidden secara terus-menerus. Hal ini menambah kebutuhan untuk meningkatkan pelestarian dan pelokasian kembali, yang akan dibahas kemudian.

4.9 Kebun rumah yang biasanya seluas 0,25 ha, terdapat di sekitar kebanyakan pedesaan.<sup>2</sup> Di beberapa daerah, kebun-kebun itu beroperasi dengan baik dan sangat produktif. Di daerah lain tampaknya lebih jarang. Perbedaannya berhubungan dengan iklim dan etnisitas. Kebun rumah juga memiliki pohon berbuah dan binatang-binatang kecil. Biasanya, jagung dikonsumsi oleh rumah tangga dan kebanyakan tanaman akar-akaran diberikan kepada binatang. Musim hujan yang pendek dan tidak dapat diandalkan membatasi perkembangan kebun rumah dan di daerah-daerah yang lebih kering, binatang pilihan adalah kambing, bukannya babi.

4.10 Kultur padi tanah basah dapat diirigasi atau mendapat curah hujan. Jagung ditanam di daerah dataran tinggi pada awal musim hujan dan persiapan lahan untuk padi dilakukan setelahnya. Setelah padi ditanam, para petani kembali ke kebun swidden mereka di dataran tinggi untuk menuai jagung sebelum kembali lagi ke sawah untuk menuai padi. Dengan sistem ini, kondisi cuaca yang buruk untuk sebuah tanaman dikompensasikan dengan kondisi yang menguntungkan untuk tanaman lain. Tujuan petani bukanlah untuk mengintensifkan produksi, tetapi untuk memastikan keamanan makanan melalui diversifikasi. Meskipun demikian, hasil awal survei kemiskinan tahun 2001-02 memperlihatkan bahwa hampir 30 persen rumah tangga terus mengalami kekurangan makanan selama 'bulan-bulan kelaparan' tradisional (November sampai Februari) antara musim panen padi dan jagung.

### **Perkembangan Paska-Konflik**

4.11 Setelah pemungutan suara untuk merdeka pada bulan Agustus 1999, kekerasan yang meluas oleh para pendukung anti-kemerdekaan dilancarkan di Timor Lorosae. Banyak orang tewas dan banyak yang terpaksa menyingkir ke Timor Barat. Rumah-rumah dan properti dibakar dan dijarah. Pertanian, yang sudah ditelantarkan karena pertikaian politik, lebih terhantam lagi karena ternak untuk daging dan pedati dihancurkan atau digiring ke Timor Barat, mesin pertanian dan pemroses makanan dihancurkan atau dicuri, input pertanian (pupuk, pestisida, perkakas tangan) disingkirkan atau dibakar, stok makanan dan bibit dijarah, dan pasar kota lokal dibakar. Kebanyakan keluarga petani menyimpan tanaman di rumah mereka, jadi sewaktu kampung-kampung dan rumah dibakar, stok makanan yang vital dan persediaan bibit musnah. Hanya bibit yang disimpan di pohon atau ditanam di tanah yang tetap ada, dan bahkan beberapa dari bibit ini dikonsumsi selama krisis, sehingga mengurangi persediaan bibit untuk musim menanam berikutnya. Karena banyaknya orang yang pindah, kurangnya tenaga pria juga membatasi persiapan dan penanaman lahan. Kementerian Pertanian dijarah dan sekitar 80 persen dari stafnya pergi ke Indonesia dan tidak pernah kembali. Jalan-jalan dan jembatan di pedesaan tidak dipelihara dan tidak dapat dilewati sehingga mengisolasi para petani dari pasar dan persediaan input. Akibat banyaknya penyebab konflik ini,

---

<sup>2</sup> Ukuran luas rata-rata dari lahan yang ditanami adalah 0,6-0,9 ha per rumah tangga, tetapi ini mencakup lahan selain dari kebun rumah.

kehidupan di desa benar-benar terganggu dan produksi pertanian sangat berkurang. Pada awal milenium baru, Timor Lorosae terancam malnutrisi dan kelaparan.

4.12 Setelah kerusuhan berakhir, membangun kembali sektor pertanian menjadi kebutuhan utama. Periode rehabilitasi ini mendapat manfaat dari suntikan donor yang besar serta bantuan LSM selama masa-masa darurat dan paska-darurat.

4.13 Sebagai hasilnya:

- Kelaparan dan malnutrisi dihindari, karena tradisi solidaritas serta berbagi dalam masyarakat, ketersediaan tanaman siap tradisional (singkong) dan makanan liar (sagu), serta distribusi bebas (sering melalui helikopter ke daerah-daerah yang terpencil) beras, minyak goreng, dan persediaan makanan lain oleh badan bantuan nasional maupun internasional;
- Ada rekonstruksi dan penggantian yang cukup besar atas infrastruktur pedesaan serta fasilitas pengolahan-agro, seperti mesin pemroses biji kopi, penggilingan padi di desa, dan pengupas jagung;
- Banyak petani asal Indonesia yang tinggal di Timor Lorosae di bawah sistem irigasi baru telah meninggalkan provinsi itu, meninggalkan lahan kepada pemiliknya semula;
- Kementerian Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (MAFF) telah membentuk staf kantor pusat dan petugas lapangan untuk mengatur pembangunan kembali sektor pertanian.

4.14 Setelah kemerosotan tajam dalam hasil tahun 1998 karena musim kering dan pada tahun 1999 akibat pertikaian, terdapat ketidakpastian besar tentang kecenderungan produksi interim (Tabel 4.2). Perkiraan MAFF untuk panen tahun 2001 memperlihatkan pemulihan penuh dari level pra-konflik (1997) untuk sebagian besar tanaman—dengan produksi beras maupun jagung diperkirakan melampaui level tahun 1997. Akan tetapi, perkiraan awal dari survei rumah tangga menunjukkan produksi dan hasil yang lebih rendah selama bulan Agustus 2000-Agustus 2001.<sup>3</sup> Meskipun sistem irigasi telah direhabilitasi, lahan luas yang teririgasi mungkin masih membutuhkan rehabilitasi. Pemulihan produksi pertanian juga terbatas karena kesulitan pasar yang terus terjadi dan di beberapa daerah karena kurangnya persiapan tanah

4.15 Produksi biji kopi hijau sebagian besar tidak terimbas oleh konflik, tetapi kehancuran kapasitas proses dan kurangnya pemeliharaan infrastruktur jalan mulanya mengakibatkan problem yang parah. Koperasi yang memroses kopi membuat upaya besar untuk mengganti tanaman yang hancur atau dicuri dan untuk membeli kembali stok yang dicuri. Produksi pada tahun 2001 tampaknya mencapai yang terendah pada level pra-konflik.

---

<sup>3</sup> Mengingat berbagai metodologi yang berbeda, sulit menunjukkan suatu kecenderungan dari data yang terdapat di Tabel 4.2 dan seharusnya didekati dengan hati-hati. Mungkin data Indonesia telah dibesar-besarkan, dan karena perkiraan MAFF untuk tahun 2001 didasarkan atas data Indonesia, mungkin juga data tersebut terlalu tinggi. Selain itu, pengalaman baru-baru ini mengisyaratkan bahwa angka penggilingan di Timor Lorosae lebih dekat ke 50% sebaliknya daripada ke 65% yang digunakan di masa lampau. Hal ini mungkin mencerminkan kemampuan pengolahan yang merosot setelah panen.

4.16 Produksi hewan kecil tampaknya telah pulih. Ayam, babi, dan kambing sekarang terlihat lagi di daerah pedesaan dan perkotaan. Kerbau dan sapi Bali diimpor di bawah ARP, dan yang lain dibawa dari tempat persembunyian di pegunungan, tetapi jumlah total binatang besar tetap di bawah level pra-1999.

**Tabel 4. 2: Produksi Pertanian, 1997 dan 2001**

<b>Tanaman</b>	1997		2000-2001			
	Data Indonesia		Data MAFF		Data TLHS	
	<i>Produksi (MT)</i>	<i>Hasil (MT/ha)</i>	<i>Produksi (MT)</i>	<i>Hasil (MT/ha)</i>	<i>Produksi (MT)</i>	<i>Hasil (MT/ha)</i>
<b>Pangan</b>						
Padi	35.979 <sup>1</sup>	2,7	38.340	2,9	28.927	1,30
Jagung	95.000 <sup>2</sup>	1,8	113.527	2	68.959	0,57
Kacang	3.200	1,0	3.301	1,1	1.677	0,51
Kedelai	1.200	0,8			821	0,39
Singkong	66.500	4,0	68.237	4,2	55.349	0,61
Ubi jalar	16.200	3,9	43.976	4,1	31.663	0,47
<b>Tanaman Pohon</b>						
Kopi	9.700	0,20	9.491	0,405	14.984	0,52
Kelapa	9.900	0,20	8.040	0,702	2.137	1,01
Kemiri	690	0,20	1.063	0,472		
Coklat	42	0,08				
Cengkeh	12	0,05				
<b>Ternak</b>	<b>Ekor</b>					
Ayam kampung	585.355		350.422			
Broiler	503.183		NA			
Kambing	202.934		131.125			
Babi	362.473		23.912			
Sapi	146.557		96.662			
Kerbau	73.818		48.452			
Kuda	32.792		20.396			

Sumber: Biro Pusat Statistik Indonesia, 1998, Pelayanan Ternak Provinsi Timor Lorosae, 1998, dan UNTAET, perkiraan Kementerian Pertanian, Perikanan & Kehutanan (MAFF), Timor Lorosa'e Household Survey (2001). Angka untuk ternak dari JICA (2002) Studi tentang Pembangunan Pertanian Terpadu Timor Lorosae.

<sup>1</sup> Mempertimbangkan perkiraan resmi Indonesia tentang produksi padi, dan 50% tingkat penggilingan.

<sup>2</sup> Ini adalah perkiraan yang direvisi oleh para pakar MAFF dari produksi jagung tahun 1997.

4.17 Produksi dari kebun rumah tampaknya telah pulih, tetapi perlahan. Meskipun pohon yang menghasilkan buah dan tanaman akar-akaran tetap produktif, benih untuk tanaman tahunan tidak tersedia atau tidak terbeli oleh rumah tangga yang miskin yang tidak memiliki pendapatan tunai.

## KERANGKA DAN PRINSIP JANGKA MENENGAH

4.18 Membangun kembali pertanian Timor Lorosae dan mengembangkan sisa sektor pedesaan akan membutuhkan waktu bertahun-tahun dan bantuan luar yang cukup besar. Para petani Timor Lorosae serta pejabat pemerintah juga perlu memiliki kebiasaan berpikir yang baru.

4.19 Sebelum pemungutan suara untuk kemerdekaan, pemerintah pusat Indonesia memainkan peranan besar dalam pertanian di Timor Lorosae. Pemerintah pusat menetapkan harga yang dibayar oleh konsumen untuk bahan mentah pertanian dan pengembalian terjamin bahan mentah ini kepada para petani. Pemerintah pusat juga mengendalikan distribusi input pertanian, baik dengan memproduksinya melalui badan usaha milik negara, atau dengan membelinya dan menyalurkannya sendiri, atau melalui mekanisme subsidi harga. Nasihat untuk perluasan pertanian diberikan secara cuma-cuma kepada para petani, tetapi perdagangan internal diatur dengan ketat.

4.20 Timor Lorosae memiliki kesempatan untuk menciptakan lingkungan yang layak yang akan memungkinkan petani memutuskan bagi diri sendiri apa yang akan diproduksi dan bagaimana memasarkan produk mereka. Lingkungan demikian juga akan memungkinkan Timor Lorosae mengembangkan kerangka kebijakan pertanian yang didasarkan pada praktek terbaik global. Dalam lingkungan yang baru ini, pemerintah akan menjadi “fasilitator” perkembangan pertanian dan bukannya pengambil keputusan yang dominan serta penyedia input dan layanan pertanian. Setelah periode transisi, peranannya mungkin dibatasi hanya untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan pertanian, mengawasi dan mendanai investasi pertanian pemerintah, menetapkan dan menegakkan kerangka peraturan “*light-handed*” (khususnya atas pengelolaan sumber daya alam dan persyaratan karantina), serta menyediakan layanan seperti vaksinasi, pengumpulan dan analisis data, riset yang adaptif terhadap produk pertanian, dan pendidikan pertanian.

4.21 Pelaksanaan kerangka tersebut didasarkan pada penilaian terhadap kapasitas yang terbatas untuk dengan sukses mengintervensi secara lebih agresif oleh pemerintah, oleh jaranganya sumber daya untuk melakukannya secara berkesinambungan, dan oleh bukti dari perekonomian terbuka kecil tentang keuntungan mengandalkan sinyal pasar serta harga internasional untuk menuntun keputusan petani. Selain itu, setelah membongkar sistem sebelumnya tentang harga yang diregulasi untuk input dan output, tampaknya sedikit saja manfaatnya bila kembali ke sistem yang tidak cocok bagi keadaan Timor Lorosae. Perlu tidaknya padi menjadi kasus istimewa selama transisi dibahas dengan lebih terperinci di bawah.

4.22 Prinsip-prinsip berikut ini untuk jangka menengah dapat menjadi panduan yang berguna seraya Timor Lorosae membangun sistem pertanian yang baru—selama corak-corak institusional yang spesifik dan potensi kegagalan pasar juga dipertimbangkan:

- Pertanian akan terus menjadi sumber yang terpenting untuk kehidupan sebagian besar penduduk dan kegiatan ekonomi utama di Timor Lorosae.
- Produksi pertanian dan keputusan harga hendaknya dibuat oleh pihak di sektor swasta yang terlibat dalam pertanian: petani, bankir, pemilik usaha, penyuplai,

- dan pedagang. Pendekatan demikian meminimalkan tuntutan akan sumber daya pemerintah dan juga kesempatan untuk korupsi di antara pegawai sipil. Pendekatan ini menyiratkan bahwa baik perdagangan internal maupun eksternal hendaknya relatif bebas tarif, kuota, dan pajak guna memungkinkan produsen membuat keputusan tentang harga yang didasarkan pada harga yang berlaku.
- Apabila intervensi publik patut dilakukan, modelnya hendaknya adalah pendanaan publik dan pengiriman swasta. Misalnya, pemerintah mungkin ingin mendukung media massa atau kegiatan penyuluhan kelompok. Pemerintah dapat melakukannya melalui kontrak dengan agen penyuluhan swasta atau LSM untuk memberikan pelayanan (sebagaimana yang kini dilakukan MAFF dengan kampanye vaksinasi).
  - Pemerintah hendaknya tidak memiliki badan usaha yang menghasilkan pajak, seperti misalnya rumah jagal, fasilitas gudang, fasilitas lumbung, pengumpulan traktor, atau pusat layanan dan perlengkapan pedesaan.
  - Proyek pengembangan dan pembangunan fasilitas infrastruktur fisik pada tingkat komunitas hendaknya dipandu oleh proses yang melibatkan partisipasi.

4.23 Bagian berikut ini menggunakan prinsip-prinsip tersebut sebagai panduan dalam menyikapi permasalahan utama di sektor pedesaan Timor Lorosae, dan untuk menyoroti kegiatan prioritas yang mungkin dilakukan oleh komunitas donor selama periode transisi.

## **PERMASALAHAN KEBIJAKAN DALAM PERTANIAN**

### **Peran Pemerintah dalam Pertanian**

4.24 Tidak soal diterimanya secara umum suatu kerangka yang menggunakan sinyal harga untuk memandu alokasi sumber daya, keputusan investasi serta faktor upah dari produksi, ada perdebatan besar perihal seberapa cepat ekonomi demikian dapat dilaksanakan serta peranan pemerintah dalam menuntun dan mengatur hasil pasar. Sebagaimana jelas dari kurangnya pasar spontan untuk produk pertanian di Timor Lorosae, pasar dan lembaga (khususnya untuk pertanian) membutuhkan waktu untuk berkembang. Oleh karena itu, adalah berguna untuk memikirkan kebijakan transisional yang dapat dimanfaatkan pemerintah untuk membantu perkembangan pertanian yang konsisten dengan tujuan jangka panjang ketergantungan dasar pada keputusan swasta yang didasarkan pada harga internasional. Hal ini membutuhkan disiplin yang besar, kerangka dan kerangka waktu yang jelas, dan rencana komunikasi sehingga tekanan politik tidak membebani strategi sewaktu transisi dianggap lengkap.

4.25 Sebagaimana yang telah disadari pemerintah dan kelompok donor internasional, prioritas selama periode transisi adalah kebutuhan untuk menggalang produktivitas pertanian, yang secara tradisional rendah (Tabel 4.3). Ini saatnya dana publik yang besar dan tidak lazim diberikan kepada komunitas pedesaan. Pembelanjaan publik yang tidak lazim untuk merehabilitasi dan memperbaiki jalan, jembatan, daerah yang diirigasi, bangunan umum di daerah pedesaan, sanitasi dan persediaan air, serta komunikasi memang patut tetapi hendaknya disertai dengan rencana yang praktis untuk pemeliharaan yang berkesinambungan oleh masyarakat dengan atau tanpa bayaran dari pemerintah, maupun oleh sektor publik. Namun tindakan lebih lanjut dapat dibenarkan dalam jangka pendek. Mungkin perlu bagi pemerintah untuk membantu rekonstruksi fasilitas

penyimpanan makanan rumah tangga, untuk mengatur ketersediaan suplai input pertanian di pusat-pusat regional jika importir spontan tidak ada dan untuk mengecualikan input pertanian dari tarif impor, barangkali untuk menyewa truk bagi para pedagang dalam jangka pendek seraya mereka memantapkan usaha dagang mereka, dan membantu dalam pemantapan fasilitas perbankan di pedesaan. Idenya adalah untuk memantapkan kembali atau membangun hubungan pasar untuk keluarga petani secepat mungkin. Bagian di bawah ini tentang bantuan donor serta persyaratan dana dan Tabel 4.4 memberikan perincian yang lebih besar tentang program bantuan donor yang sudah ada.

4.26 Dalam jangka yang lebih panjang, pemerintah ingin menempatkan hal-hal dasar investasi, undang-undang, peraturan, kebijakan, serta kegiatan publik yang baik) yang mendefinisikan lingkungan yang layak untuk pertanian. Investasinya dapat mencakup mendirikan kembali stasiun riset yang adaptif dan fasilitas pelatihan pertanian, dan menyediakan layanan yang lebih luas bagi pertanian, pengelolaan tanah, serta pengelolaan/kemandirian rumah tangga pedesaan. Pemerintah ingin menetapkan aturan dan peraturan untuk pertanian, ternak, kehutanan, perikanan, pengelolaan tanah, pengelolaan sumber daya, dan pelestarian. Apabila mungkin, pemerintah hendaknya menyesuaikan peraturan dan kebijakan yang ada yang digunakan oleh negara-negara lain sebagai standarnya sendiri, daripada menciptakan peraturan yang baru. Salah satu contohnya mungkin adalah kebijakan persaingan. Selain itu, disarankan untuk mengenali proses pengujian dan sertifikasi dari negara-negara lain, seperti Australia, sehingga Timor Lorosae tidak perlu mendirikan lembaga yang kalau tidak akan dibutuhkan untuk melakukan sertifikasi sendiri untuk produk-produk pertanian.

4.27 Hibah luar negeri untuk pertanian selama tahun 2000-05 kemungkinan akan besar—melampaui 10 juta dollar AS dalam tahun anggaran 2001-02 saja. Hibah luar negeri ini kemungkinan merupakan peristiwa yang jarang dan hendaknya digunakan untuk melaksanakan kerangka serta infrastruktur untuk pertanian yang hidup dan untuk perkembangan jangka panjang sektor tersebut yang berkelanjutan.

4.28 Tujuan utama kebijakan pemerintah hendaknya mencakup mencapai:

- keamanan makanan melalui peningkatan produksi beragam makanan mentah dan pemulihan rumah tangga serta fasilitas penyimpanan tanaman di desa.
- peningkatan produksi tanaman dan binatang *niche*, dan promosi pasar internal serta penghasilan pendapatan alternatif yang sanggup untuk menyediakan pendapatan tunai bagi masyarakat yang ada.
- peningkatan sistem pertanian swidden di dataran tinggi yang akan meningkatkan mutu kehidupan dan mengurangi degradasi lingkungan. Namun, akan menjadi kesalahan untuk mengubah petani swidden menjadi petani yang tidak berpindah-pindah terlalu dini. Banyak dari mereka yang terlibat dalam shifting (swidden) agriculture di Timor Lorosae menggunakan metode yang mantap, dan terdapat bukti bahwa pekerja penyuluhan tidak memberikan nasihat yang baik kepada petani demikian di masa lalu.

## Peningkatan Perlindungan untuk Padi?

4.29 Meskipun produksi banyak tanaman mungkin sebagian besar telah pulih hingga tingkat pra-1999, penyesuaian untuk petani padi tampaknya traumatis, atau setidaknya dipublikasikan dengan lebih baik. Meskipun produksi padi pada tahun 2001 melampaui produksi pada tahun 1999 atau 2000, para petani menghadapi kesulitan dalam menjual surplusnya, karena jaringan distribusi dan pemasaran untuk beras impor di Dili dan di masyarakat dataran tinggi berkembang lebih baik. Produsen padi lokal menghadapi kesulitan dalam mengakses pasar khususnya karena kurangnya pemrosesan paska panen khususnya pengepakan untuk pengiriman, dan ketidaktahuan akan distribusi dan pemasaran mengingat sistem yang diatur sebelumnya. Kurangnya persediaan untuk membeli input serta akses yang tidak memadai ke kredit juga memperlihatkan rintangan yang besar. Sebagai kontras, harga beras impor pada tingkat pengecer tidak pernah di bawah harga lokal—meskipun hal ini mungkin mencerminkan mark-up yang lebih tinggi serta profit bagi para distributor beras impor—dan beras yang disumbangkan secara cuma-cuma mengurangi kesanggupan petani lokal untuk menjual surplus mereka.<sup>4</sup>

4.30 Lampiran 2 memberikan lebih banyak perincian tentang karakteristik produksi padi dan batasan terhadap pemasaran beras lokal di dalam negeri. Pokok-pokok berikut ini meringkaskan lampiran tersebut:

- Kebanyakan orang di Timor Lorosae adalah konsumen bersih beras, baik lokal maupun impor. Konsumen/pembeli bersih beras terbagi dalam sejumlah kategori yang mencakup:<sup>5</sup> (i) orang miskin di pedesaan dataran tinggi; (ii) masyarakat dataran tinggi dengan pendapatan yang lebih besar yang berasal dari, misalnya, kopi; dan (iii) petani non-padi di dataran rendah yang mencakup masyarakat di kota provinsi dan Dili.
- Halangan utama terhadap peningkatan penjualan beras lokal di pasar-pasar di seluruh Timor Lorosae antara lain: (i) disfungsi pemrosesan, pengepakan, penyimpanan paska panen; (ii) problem dalam distribusi seperti jaringan, jalan, dan infrastruktur transportasi; dan (iii) kemungkinan biaya produksi yang lebih tinggi untuk beras lokal versus beras impor sampai taraf produksi beras asing disubsidi.
- Keputusan untuk makan nasi ataupun jagung tidak tetap dan tampaknya bergantung pada ketersediaan dan harga; meskipun demikian, kebanyakan memilih nasi. Dengan demikian, konsumsi jagung dan nasi bervariasi: masyarakat dataran tinggi diperkirakan mengkonsumsi 70 persen jagung sampai 30 persen nasi, sementara di dataran rendah persentasenya sekitar lima puluh lima puluh.
- Konsumsi beras pada saat ini diperkirakan sekitar 78.000 ton per tahun. Produksi lokal diperkirakan 29.000 ton (pada tahun 2001) dan beras impor pada saat ini berkisar sekitar 50.000 ton. Produksi, konsumsi, dan impor semuanya terganggu

---

<sup>4</sup> Beras dalam jumlah besar dilaporkan telah diselundupkan melalui perbatasan di sebelah barat dan melalui perahu ke timur.

<sup>5</sup> Tidak termasuk masyarakat ekspat yang diharapkan berkurang jumlahnya dan hendaknya tidak menjadi faktor dalam merumuskan kebijakan.

setelah kekerasan pada tahun 1999 tetapi produksi telah meningkat dan tampaknya kembali ke level pra-1999, dan konsumsi konon lebih tinggi daripada level pra-1999.

- Impor beras dilakukan oleh para pedagang swasta dalam menanggapi tenaga pasar, dan bukannya oleh badan pemerintah, donor dan penyelundup. Sekitar 57 persen impor para pedagang datang dari Vietnam, 35 persen dari Indonesia dan 8 persen dari Thailand menurut data Kontrol Perbatasan PBB.
- Beras lokal cenderung diecer pada harga yang lebih rendah secara marjinal ketimbang beras asing. Beras impor sedikit lebih mahal di daerah pedesaan termasuk pusat, dataran tinggi dan beberapa daerah perkotaan di distrik. Beras impor lebih murah di daerah perkotaan termasuk Dili/Baucau dan di barat.

4.31 Dalam menanggapi kesulitan yang dialami oleh petani padi, jangkauan kebijakan hendaknya untuk menyorot problem spesifik yang mengganggu petani padi—pemrosesan paska panen, pengepakan, pemasaran, akses kredit, dan memfasilitasi ketersediaan input disertai dengan pengecualian tarif; pada waktu yang sama, tuduhan penyelundupan perlu diselidiki. Rehabilitasi sistem irigasi, jika dijamin dengan kemantapan jangka panjang, juga perlu ditingkatkan. Tetapi, mengingat dibutuhkan waktu untuk menerapkan solusi bagi problem-problem ini, tekanan kuat untuk perlindungan yang dipertingkat dalam bentuk tarif yang lebih tinggi atas beras telah muncul. Kebijakan demikian barangkali dapat dijamin jika tarif yang lebih tinggi itu bersifat sedang dan sementara—untuk memungkinkan adanya kerangka waktu yang masuk akal untuk melakukan penyesuaian di atas.

4.32 Tetapi, juga ada kegagalan yang serius untuk menaikkan tarif pada beras yang perlu dipertimbangkan dengan cermat sebelum mengambil keputusan apa pun. Pertama-tama, petani padi mencakup sekitar 26 persen dari penduduk—dan proporsi penjual bersih jauh lebih sedikit dari jumlah itu; dorongan terhadap pendapatan mereka dari proteksi yang lebih tinggi harus ditimbang terhadap kerugian daya beli bagi sisa jumlah penduduk, khususnya konsumsi beras yang dikurangi oleh konsumen yang miskin di daerah perkotaan dan petani dataran tinggi (yang belakangan ini kemiskinannya sangat parah). Kedua, karena adalah keuntungan konsumen dasar, menaikkan harga beras akan memperburuk problem persaingan yang dibahas di Bagian 2. Ketiga, bahkan jika tarif yang lebih tinggi dimaksudkan untuk diberlakukan sementara, pengalaman internasional memperlihatkan bahwa membalikkan proteksi yang lebih tinggi dapat terbukti sangat sukar dalam prakteknya.

4.33 Selanjutnya hal ini dapat meningkatkan pergantian dalam pola bercocok tanam yang tidak terlalu bermanfaat atau dapat terus dilakukan dalam jangka panjang. Faktor-faktor ini memperlihatkan bahwa keputusan yang tergesa-gesa tentang proteksi yang lebih tinggi hendaknya dihindari, dan keputusan apa pun seperti itu hendaknya didahului dengan mengembangkan sarana yang praktis untuk membantu konsumen beras termiskin, khususnya di dataran tinggi, yang saat ini mendapat manfaat dari tersedianya beras impor dalam jumlah yang lebih besar.

## **Kopi sebagai Tanaman Istimewa**

4.34 Kopi adalah ekspor yang dominan dari Timor Lorosae, dengan perkiraan sekitar 25.000 hektar kebun kopi yang produktif dan juga lahan seluas 23.000 hektar yang tidak produktif. Kira-kira 25.000 keluarga petani mendapat jumlah yang cukup besar dari pendapatan mereka dari perusahaan kopi kecil, sementara 15.000 keluarga lain mendapat sedikit dari pendapatan mereka dari sumber ini. Hasilnya sekitar 150 sampai 200 kilo biji hijau per hektar, kurang dari separuh potensi mereka jika teknik penanaman yang lebih baik diterapkan. Sebagian besar perusahaan kopi yang besar yang didirikan pada masa penjajahan telah ditelantarkan, dan semak kopi di situ diambil oleh petani yang tinggal di dekatnya.

4.35 Menurut laporan, ada banyak faktor kultural dan sosial yang kompleks, juga faktor ekonomi, yang mempengaruhi penanaman kopi di Timor Lorosae. Para petani kopi sebagian besar adalah penduduk pegunungan berbahasa Mumbai yang konon “tidak berjiwa dagang”, memandang diri sebagai penjaga tanah sebaliknya daripada petani. Oleh karena itu, sangat sedikit kegiatan yang dikerahkan untuk menanam kopi. Semak tidak dibersihkan atau dilindungi, menanam kembali hampir tidak terjadi, pupuk dan pestisida tidak digunakan untuk meningkatkan hasil, dan keluarga dikatakan memanen kopi hanya untuk kebutuhan uang tunai pada saat itu dan bukannya untuk memaksimalkan profit. Penjelasan tentang sifat yang lebih ekonomis tidak diragukan dapat juga disarankan. Selama sebagian besar masa pemerintahan Indonesia, menurut laporan yang lebih ditekankan adalah menuai jumlah yang besar, tidak soal kualitasnya, karena semua kopi Timor dikirim ke Jawa untuk dicampur. Hanya dalam tahun-tahun belakangan ini saja organisasi koperasi yang tumbuh mulai membayar untuk ceri yang lebih baik mutunya dan untuk meningkatkan pemrosesan lokal.

4.36 Sebuah survei representatif baru-baru ini tentang penanam kopi yang diadakan oleh Bank Dunia di daerah produksi kopi utama menyimpulkan bahwa mayoritas petani akan siap untuk menginvestasikan lebih banyak upaya dalam kegiatan mereka jika hal itu berarti penambahan pendapatan. Jika mereka diberi pohon muda yang baik mutunya secara cuma-cuma, mereka akan siap untuk menanamnya dalam skala yang besar. Selain itu, sebagian besar menunjukkan bahwa mereka akan menyambut akses ke fasilitas umum untuk memproses ceri dan dengan demikian menghasilkan biji kopi yang lebih baik mutunya. Hampir semuanya siap untuk bergabung dengan asosiasi atau badan koperasi lain jika itu akan mempermudah akses ke fasilitas yang lebih baik.

4.37 Karena input rendah ke produksi kopi dan iklim yang baik, kopi Timor Lorosae dapat disertifikasi sebagai organik dan ada banyak permintaan akan kopi itu, baik karena alasan tersebut maupun karena karakteristik rasanya. Permintaan akan produk organik di seluruh dunia meningkat, dan kopi organik yang disertifikasi dari Timor Lorosae dapat menjadi sumber yang lebih bernilai untuk pajak ekspor. Saat ini, hanya sekitar 10 persen dari kopi Timor Lorosae yang dikatakan organik premium meskipun semua kopi yang diproduksi sebenarnya adalah organik. Upaya-upaya untuk meningkatkan hasil dan ekspor kopi hendaknya dibuat secara saksama, didasarkan pada meningkatnya varietas dan praktek kultural, bukan pada meningkatnya input yang dibeli seperti pupuk atau pestisida. Akan sangat bagus untuk menyertai upaya-upaya ini dengan suatu kampanye untuk memberi tahu para petani tentang pentingnya sertifikasi organik, sehingga Timor

Lorosae dapat memperoleh organik premium pada porsi yang lebih besar untuk ekspornya seraya segmen ini dari pasar global bertumbuh.

4.38 Akan tetapi, dalam waktu dekat, sebagian besar perolehan pendapatan hendaknya didapat dengan meningkatkan kualitas pemrosesan, suatu perubahan yang membutuhkan investasi dalam memperbaiki dan membangun fasilitas umum yang baru serta persediaan pohon muda bermutu baik dan nasihat kepada para petani. Dengan pengaturan pendanaan yang memadai seperti misalnya program finansial mikro, sebagian biaya infrastruktur dan layanan tambahan dapat ditanggung bersama oleh para petani, sementara pemerintah mungkin menyediakan semacam asuransi bencana.

### **Potensi Perkembangan Perikanan<sup>6</sup>**

4.39 Sub-sektor perikanan tidak berkembang dengan baik tetapi mungkin memiliki potensi untuk meningkatkan keamanan makanan dan menyumbang kepada perkembangan skala kecil serta ekspor. Timor Lorosae memiliki kira-kira 650 km garis pantai tetapi sangat sedikit karang kontinental; kedalaman 200 meter terdapat di 2-8 km dari pesisir dan kedalaman 2000-3000 meter dalam 20 km. Sumber daya pantai terbatas pada bentangan sempit dari dasar laut yang curam. Statistik terbatas yang tersedia tentang kegiatan menangkap ikan sebelum tahun 1999 menunjuk ke rombongan yang terdiri dari kira-kira 630 perahu motor dan 1.387 kano. Data itu adalah untuk tahun 1997, sewaktu 9.066 nelayan dilaporkan menangkap total 2.423 ton ikan laut. Selama kekacauan pada tahun 1999, praktis semua perahu nelayan komersial yang lebih besar dilaporkan meninggalkan Timor Lorosae, meskipun 24 perahu konon berada di pulau Atauro, bagian dari Timor Lorosae berjarak beberapa mil dari Dili.

4.40 Problem terbesar saat ini dalam industri perikanan adalah kurangnya permintaan karena kurangnya daya beli. Rakyat miskin mengkonsumsi sekitar 10 gram per minggu per kapita, sementara yang 'kaya' mengkonsumsi hanya sekitar 190 gram menurut data terakhir dari TLHS 2001. Rendahnya permintaan lokal akan ikan kemungkinan besar akan meningkat hanya kalau pendapatan keseluruhan meningkat.

4.41 Sebuah studi UNDP baru-baru ini yang juga berfokus pada kebutuhan dan prioritas kelautan di Timor Lorosae (Menilai Kebutuhan dan Prioritas Lingkungan di Timor Lorosae; Dili, 2000) menyimpulkan bahwa ekosistem laut Timor Lorosae, jika digunakan dengan cara yang terencana dan tidak destruktif, memiliki potensi besar untuk menunjang perkembangan ekonomi dan juga penduduk. Dengan menggunakan angka dari daerah perairan laut yang serupa lainnya, studi itu memperkirakan bahwa bahkan setelah menyediakan bagi penduduk Timor Lorosae konsumsi ikan tahunan minimum yang disarankan yakni 13 kg per kapita, ekspor masih dapat terus dilakukan.<sup>7</sup> JICA telah memperkirakan bahwa sumbangan baru-baru ini berupa mesin dan gear untuk menangkap ikan (Cina saja menyumbangkan sekitar 300 mesin motor, 1.500 jala gill, dan 3 metrik ton tali) dapat menggerakkan sekitar 40 persen perahu nelayan rakyat Timor

---

<sup>6</sup> Bagian ini membahas: "Proyek Rehabilitasi Fasilitas Perikanan Pelabuhan Hera," ADB, dan "Ikan untuk Masa Depan: Rencana Strategis bagi Perikanan di Timor Lorosae;" Departemen Urusan Ekonomi, Mei 2001.

<sup>7</sup> Akan tetapi, terdapat sejumlah kendala terhadap pengembangan ekspor secara signifikan dalam jangka pendek.

Lorosae.<sup>8</sup> Hal ini dapat segera merusak sumber daya pantai yang rentan, yang memperlihatkan perlunya memperkenalkan sistem awal manajemen. Mengingat penangkapan perikanan terumbu karang dapat dilakukan dengan mudah, membatasinya pada nelayan lokal tampaknya disetujui.

4.42 Selain potensinya untuk menunjang sektor penting kegiatan penunjang kehidupan, penangkapan ikan memberikan kesempatan kerja yang potensial dalam kegiatan yang berkaitan seperti misalnya pemasaran, pemrosesan, penyediaan, pelayanan, dsb. Begitu Timor Lorosae menetapkan batas zona perikanan ekonomi eksklusifnya, sumber daya pantai akan tersedia untuk eksploitasi komersial dalam skala yang lebih besar, baik oleh nelayan Timor Lorosae atau lebih disukai melalui pengaturan izin dengan perahu nelayan asing, seperti yang diperlihatkan oleh pengalaman di negara-negara Kepulauan Pasifik. Sumber daya laut Timor Lorosae mencakup spesies-spesies kecil seperti makarel India, ikan scad, sardin dan tuna kecil, tetapi juga spesies bernilai tinggi yakni tuna besar.

4.43 Divisi Perikanan MAFF telah mengembangkan sebuah rencana strategis untuk perikanan yang bertujuan untuk menunjang sumber daya akuatik Timor Lorosae, mendirikan industri perikanan berbasis sektor swasta yang menguntungkan yang akan memaksimalkan pemulihan ekonomi yang berkesinambungan, serta menegaskan yurisdiksi serta kendali atas sumber daya laut di lautan yang mengelilingi Timor Lorosae. Peran pemerintah akan dibatasi pada penyediaan lingkungan usaha yang layak serta kerangka yang di dalamnya perikanan swasta dan usaha yang terkait dalam sektor ini akan beroperasi.

4.44 Bantuan eksternal pada tahap ini hendaknya disalurkan untuk mengembangkan kerangka hukum dan peraturan untuk manajemen perikanan dekat-pantai dan investasi dalam perikanan lepas pantai. Menegakkan peraturan perikanan melalui kemitraan antara pemerintah, masyarakat, dan operator swasta (pengaturan ko-manajemen) dan pengakuan hak pengguna untuk masyarakat pantai telah terbukti efektif di banyak negara Asia Pasifik. Bantuan eksternal dapat juga diarahkan untuk merehabilitasi pelabuhan nelayan di dermaga Hera, meningkatkan akuakultur darat lebih lanjut (khususnya ikan kerapu) dan meningkatkan penanganan dan pemrosesan paska panen. Pemisahan fungsi antara sektor swasta dan negeri ini tujuannya adalah untuk menerapkan pelajaran yang didapat dari kegagalan program pengembangan perikanan di negara-negara lain. Dalam banyak kasus, keterlibatan langsung badan pemerintah dalam sektor ini, dalam kegiatan yang tumpang tindih dengan kegiatan sektor swasta, menyebabkan kelebihan staf, pertanggungjawaban yang tidak memadai, serta merosotnya pelayanan dan fasilitas. Jadi, di fasilitas Hera yang baru, misalnya, diharapkan bahwa operator swasta akan bertanggung jawab atas semua kegiatan yang dapat dilakukan secara komersial, termasuk pembangunan kapal, bengkel, gudang, dan suplai bahan bakar. Dengan cara ini, semua badan usaha komersial di kawasan pelabuhan akan memiliki minat yang tetap pada pelabuhan fungsional.

---

<sup>8</sup> JICA (2002) "Studi tentang Pembangunan Pertanian Terpadu Timor Lorosae."

## **Keamanan Makanan**

4.45 Kurangnya daya beli Timor Lorosae akan menyebabkan penderitaan, tetapi kebergantungan pada bantuan juga akan menimbulkan penyimpangan dalam urbanisasi dan harga pertanian. Keamanan makanan akan tercapai apabila rumah tangga cukup produktif untuk menanam atau membeli makanan yang memadai bagi keluarga mereka. Apabila kelaparan telah dihapuskan, kemiskinan juga terhapus. Oleh karena itu, mengurangi kelaparan dan kemiskinan melalui kebijakan makanan adalah prioritas utama di Timor Lorosae.

4.46 Kebijakan makanan yang patut adalah yang memiliki program atau kebijakan untuk mengatasi kemungkinan kekurangan makanan sambil mempertahankan visi jangka panjang, kebijakan, dan tindakan yang konsisten untuk sektor pertanian. Pembahasan berikut berkaitan dengan kemungkinan kekurangan makanan.

4.47 Meskipun ada diskusi antara Timor Lorosae dan donornya tentang kebijakan yang akan menjamin kemandirian dalam produksi makanan, negara-negara lain mendapati bahwa pendekatan ini mahal dan sulit untuk terus dilakukan. Mahal karena untuk menjamin persediaan lokal yang memadai dalam tahun produksi yang rendah, stok harus dibeli dan disimpan di atas rata-rata tahun produksi. Menyimpan stok padi mahal dalam hal biaya kesempatan kapital dan kemerosotan fisik stok itu. Lebih jauh, manipulasi harga yang rumit dan pengaturan jual beli haruslah dilakukan secara konstan oleh kalangan berwenang pelindung. Di seputar dunia terdapat riwayat tentang kegagalan mengelola stok publik.

4.48 Pendekatan yang lebih terkini adalah menetapkan dana pelindung untuk mendanai bantuan kepada orang miskin pada saat harga makanan tinggi (kekurangan) seraya menciptakan kondisi bagi ekonomi yang sehat secara keseluruhan. Di bawah kondisi demikian, banyak dari penduduk sanggup untuk membeli makanan dan para petani menerima sinyal harga yang benar untuk mengambil keputusan tentang produksi. Dana pelindung adalah dana publik yang dialokasikan untuk menyediakan bantuan dalam tahun-tahun panen yang sangat buruk kepada yang paling membutuhkan yang akan menggunakannya untuk membeli pohon muda di pasar. Pemerintah tidak perlu membeli makanan, menyimpan padi, atau mengontrol harga sendiri. Jika pemerintah merasa tidak nyaman untuk menyediakan dana tunai, pemerintah dapat memberikan voucher yang hanya dapat digunakan untuk membeli bahan makanan, atau pemerintah dapat membeli pohon muda dan memberikannya kepada rakyat miskin yang ditargetkan. Namun, pilihan terakhir membutuhkan birokrasi yang lebih besar untuk dikelola dan dijalankan daripada pilihan lainnya dan karena itu mungkin paling tidak diinginkan dari sudut biaya.

4.49 Pada waktu pemerintah menetapkan dana pelindung, pemerintah sekaligus akan mengupayakan manfaat produktivitas dari pertanian yang ada, membantu meningkatkan kapasitas lumbung untuk meminimalkan kerugian paska-panen, dan memberi petani nasihat tentang menyelengi dengan tanaman lain, khususnya tanaman ekspor. Langkah-langkah demikian akan banyak menyumbang kepada keamanan makanan.

## **Kepemilikan Tanah**

4.50 Tidak ada akta atau surat formal kepemilikan tanah di daerah pedesaan Timor Lorosae, dan hanya persentase kecil dari tanah yang mendapat status baik di bawah hukum Portugis (kolonial) maupun hukum Indonesia. Tanah yang dipetak secara permanen, seperti kebun dan sawah, diakui sebagai properti individu dengan kebiasaan. Namun, kepemilikan atas sebagian besar tanah pedesaan ditentukan oleh hak guna warisan di bawah hukum adat tradisional.

4.51 Semua anggota klan (suco) memiliki hak untuk meminta izin untuk menanam tanah liar dalam domain suco tersebut, dan tanah ini tidak digunakan oleh seorang anggota suco lainnya kecuali melalui perkawinan. Pada umumnya, pengguna hanya dapat menanam tanaman tahunan tetapi dapat menanam pohon di kebun rumah mereka seluas 0,25 ha.

4.52 Ada daerah besar di negara itu yang tampaknya memiliki kebun teras yang telantar dan padang rumput yang tidak digunakan. Ini disebut tanah tidur. Tanah ini ada karena gangguan terhadap struktur sosial, pemukiman kembali, dan tuan tanah yang pergi (penjaga tanah klan yang bertanggung jawab untuk mendistribusikan tanah kepada para anggota klan).

4.53 Jika pertanian hendak mencapai potensi perkembangannya, sistem pendaftaran tanah yang menjamin kepastian kepemilikan pada akhirnya akan dibutuhkan. Hal itu akan membutuhkan studi tentang sistem klan dan kepemilikan yang ada, serta sebuah proses penyelesaian—proses jangka panjang dan mahal. Pengaturan saat ini tampaknya membatasi penggunaan tanah dan pemilihan tanaman, tetapi situasinya tidak menuntut tindakan yang segera.

## **Petani dan Organisasi Masyarakat Pedesaan**

4.54 Petani dan organisasi pedesaan lainnya sudah lemah sejak dulu di Timor Lorosae. Pemerintah harus mendukung pembentukan organisasi pertanian dan masyarakat, seperti koperasi di bawah prinsip-prinsip Rochdale<sup>9</sup>. Organisasi usaha bentuk lain, seperti perseroan terbatas, kemitraan, asosiasi, dan LSM hendaknya diadakan. Kelompok wanita pendukung adalah cara yang efektif untuk memberdayakan kepengusahaan wanita. Tujuan keseluruhan semua kegiatan ini adalah untuk meningkatkan kemandirian individu dan masyarakat, serta untuk mengembangkan organisasi yang sanggup untuk mengimplementasikan proyek yang didanai pemerintah.

## **Pendidikan Pertanian**

4.55 Penyuluhan pertanian, kapasitas institusional serta penyediaan informasi pertanian dimulai dari basis yang sangat rendah dan menjadi prioritas tinggi dalam pengeluaran pemerintah. Untuk mengendalikan sumber daya, kemitraan yang inovatif dengan kelompok gereja, donor luar negeri, dan LSM dapat dikembangkan. Satu mitra dapat

---

<sup>9</sup> Lihat Abrahamsen, M. A. (1996), *Cooperative Business Enterprise (Usaha Bisnis Koperasi)*, McGraw-Hill, New York.

menyediakan fasilitas fisik, yang lain instruktur ahli, seraya pemerintah membayar sewa gedung dan biaya variabel lainnya.

### **Pengelolaan Sumber Daya Alam**

4.56 Akibat degradasi lingkungan yang parah di banyak bagian di Timor Lorosae, rencana baru untuk pengembangan dan perlindungan hutan dan daerah aliran air diperlukan. Ini tugas besar yang akan membutuhkan komitmen bertahun-tahun dari Timor Lorosae dan donornya.

4.57 **Hutan.** Hutan telah memainkan peranan penting dalam perkembangan Timor Lorosae. Hutan menunjang kehidupan keluarga dengan menyediakan kayu bakar, produk hutan non-kayu, kayu gelondongan, dan balok. Banyak balok kayu yang berharga berasal dari Timor Lorosae, seperti jati, kayu merah, dan mahoni. Ekspor produk hutan non-kayu mencakup lilin tawon lebah dan madu.

4.58 Meskipun pemerintah Indonesia mengklasifikasikan sejumlah kawasan hutan di Timor Lorosae untuk perlindungan sebagai taman nasional, penggundulan hutan telah terjadi pada kecepatan yang tinggi, dan praktek pengelolaan hutan tidak dapat terus dilakukan. Selain itu, hutan pegunungan yang luas tempat kelompok perlawanan berlingkungan dihancurkan oleh bahan kimia penggundul dan kini menjadi tanah gersang.

4.59 Pengumpulan kayu bakar adalah faktor utama penyebab hutan gundul. Permintaan akan kayu bakar untuk memasak berkembang pesat sewaktu subsidi untuk minyak tanah, bahan bakar masak utama, dihapus. Alternatif yang dapat diterima, seperti kompor yang efisien bahan bakar, tenaga surya, dan tumpukan kayu api yang dikhususkan perlu diperkenalkan untuk mengurangi penggundulan hutan. Pengelolaan hutan yang efektif hanya dicapai apabila kawasan hutan telah dengan jelas diberi batas dan diakui oleh masyarakat.

4.60 Inventori hutan direncanakan untuk menghasilkan informasi yang lebih lengkap tentang spesies kayu dan produk hutan non-kayu. Divisi Hutan dengan tanggung jawab untuk reboisasi, pengelolaan hutan dan daerah aliran air serta daerah yang dilindungi telah dibentuk di MAFF, dan kebijakan hutan nasional yang direvisi akan dituntaskan pada tahun 2002.

4.61 **Daerah Aliran Air.** Penilaian nasional atas degradasi daerah aliran air diperlukan untuk merencanakan rehabilitasi lingkungan. Karena degradasi ini dikaitkan dengan kemiskinan, hal ini hendaknya dianalisis bersama dengan hasil penilaian terhadap kemiskinan. Informasi dari kegiatan ini dapat disertai dengan informasi tentang degradasi tanah untuk menentukan daerah prioritas bagi intervensi.

4.62 **Kerangka Peraturan.** Timor Lorosae akan perlu mengembangkan kerangka peraturan bagi sumber daya alamnya. Kerangka ini hendaknya:

- Mengenali pentingnya kelangsungan sumber daya
- Memungkinkan partisipasi semua pihak yang terkait
- Menyadari nilai sistem pengelolaan sumber daya tradisional

- Memberikan keamanan dan kepastian tanah dan hak pengguna sumber daya

### **Fokus Dataran Tinggi dan Dataran Rendah**

4.63 Banyak dari bantuan paska-konflik sebelumnya kepada petani terfokus pada pertanian dataran rendah, khususnya produksi padi yang teririgasi. Pilihan perkembangan dataran rendah atau dataran tinggi tidak selalu bersifat langsung—banyak petani menempuh perjalanan ke dataran rendah untuk memproduksi hasil bumi untuk perdagangan tetapi sering memilih untuk tinggal di dataran tinggi di mana banyak orang memiliki tanah tradisional dan kebun di rumah. Akan tetapi, penduduk yang cukup besar tinggal hanya di daerah dataran tinggi dan kemungkinan besar adalah petani yang hidup dengan pendapatan tunai yang kecil—kecuali petani kopi. Orang-orang ini cenderung menjadi yang termiskin, yang paling rentan terhadap bencana alam, dan di beberapa daerah mungkin juga merupakan penyebab utama degradasi sumber daya alam.

4.64 Penekanan yang berat terhadap investasi pada struktur irigasi yang mahal untuk padi, di negara di mana beras bukanlah merupakan makanan utama atau tradisional, dan di mana strukturnya kemungkinan besar bisa hancur akibat banjir bandang, perlu diperiksa. Hal ini khususnya demikian mengingat harga dunia untuk padi rendah dan diproyeksikan tetap rendah. Begitu rehabilitasi sistem irigasi yang ada sekarang selesai, rencana untuk memperluas kawasan yang diirigasi perlu dianalisis dengan cermat. Angka perolehan dari banyak investasi irigasi baru di Timor Lorosae tampaknya akan di bawah angka alternatif investasi lainnya di sektor pertanian. Mengingat fokus pengurangan kemiskinan dari kebanyakan bantuan, program yang bertujuan untuk meningkatkan kekuatan kegiatan pertanian, meminimalkan kerentanan masyarakat ini terhadap bencana alam dan ketidakpastian iklim, serta rencana untuk transisi yang diatur, layak diberi prioritas yang lebih tinggi.

### **BANTUAN DONOR DAN PERSYARATAN PENDANAAN**

4.65 Upaya rehabilitasi pertanian oleh donor, yang diharapkan akan selesai pertengahan tahun 2002, telah terfokus pada pemulihan aset yang hilang dan rehabilitasi cepat terhadap layanan, persediaan bibit, infrastruktur, dan perlengkapan. Banyak dari dana bantuan telah diberikan oleh TFET, pemerintah Cina, Jepang, dan Portugal, USAID, UNDP, dan FAO, beserta sumbangan dari Norwegia dan Makau. Distribusi makanan paska-darurat disediakan oleh World Food Program dan program LSM lainnya.

4.66 Upaya rehabilitasi telah diikuti oleh masa transisi, yang terfokus pada membantu Pemerintah Timor Lorosae melaksanakan kebijakan-kebijakan pertaniannya, peraturan, serta fungsi penting MAFF (seperti peraturan keamanan hidup, kehutanan, dan perikanan), dan dalam memuluskan transisi dari sektor yang mendapat banyak subsidi ke sektor yang selama ini memiliki dana terbatas.

4.67 Kegiatan perkembangan pedesaan terpadu yang didukung donor beserta fokus jangka panjang telah mulai pada akhir tahun 2001 bersamaan dengan bantuan transisional. Pada pusatnya adalah program untuk menaikkan pendapatan pedesaan melalui kegiatan peningkatan produktivitas, perkembangan pedesaan yang melibatkan partisipasi, dan pengelolaan sumber daya alam yang bertujuan meningkatkan

kemandirian masyarakat dan rumah tangga, serta perkembangan beragam tanaman untuk menyediakan pendapatan tunai. Pemeliharaan oleh masyarakat terhadap program irigasi kecil, akses jalan, sistem persediaan air, dan pengelolaan sumber daya alam didukung dengan menggunakan pendekatan ini, melalui proyek-proyek yang didanai oleh TFET (Proyek Rehabilitasi Pertanian Kedua), AusAID (Program Pengembangan Pedesaan Timor Lorosae), UNDP/UNOPs (Proyek Pengaktifan Masyarakat Ainaro dan Manatutu), dan proyek-proyek lain yang didukung oleh Portugal, JICA, CIDA, USAID, World Vision dan berbagai LSM. Beberapa dari program ini menyediakan pembelanjaan kapital terhadap komitmen yang jelas oleh masyarakat untuk mempertahankan dan mengelola sumber daya lokal, seraya pemerintah memainkan peranan yang memudahkan dan sebagai pengatur. Bantuan hendaknya diberikan dalam bentuk tunai sebaliknya daripada berupa barang, dan mencakup input pelengkap dan bantuan khusus. Buruh lokal, material, dan bahan-bahan lain merupakan bagian dari kontribusi barang dari masyarakat (Kotak 4.1). Investasi tambahan dalam fase ini dapat mencakup membentuk fungsi pemerintahan yang penting, seperti pengumpulan data, pemantauan, kontrol dan pengawasan sumber daya alam, riset terapan yang penting, fasilitasi jaringan informasi pertanian dan penyuluhan, serta pembangunan kapasitas. Diantisipasi bahwa Unit Manajemen Bencana Alam, yang bekerja sama dengan MAFF, akan melaksanakan manajemen bencana alam.

#### **Kotak 4.1: Prinsip-Prinsip Bantuan Donor untuk Sektor Pertanian**

Selama Missi Donor Gabungan 2001, prinsip-prinsip berikut ini yang memandu bantuan donor kepada sektor ini telah disetujui bersama MAFF:

- Bantuan donor hendaknya bukan untuk rehabilitasi melainkan untuk kesinambungan jangka panjang;
- Fokus yang lebih besar hendaknya diarahkan ke program bantuan yang berupaya meningkatkan keamanan makanan dalam masyarakat pedesaan yang lebih luas;
- Bagi program-program yang terfokus pada produk pertanian yang bisa dipasarkan, sangatlah penting untuk melakukan penilaian yang realistis terhadap kemungkinan pasar;
- Bantuan donor hendaknya berupaya meningkatkan kekuatan masyarakat petani dan mengurangi kerentanan mereka terhadap kejutan iklim dan ekonomi;
- Program yang didanai donor hendaknya berupaya memperkuat sistem manajemen dan kemandirian dalam masyarakat pedesaan;
- Bantuan di masa depan hendaknya berdasarkan permintaan dan terpadu untuk memastikan bahwa fokusnya adalah perkembangan pedesaan dan bukan sekadar pertanian;
- Bantuan tunai (misalnya dalam bentuk bantuan langsung kepada masyarakat) hendaknya lebih dipilih dibanding bantuan berupa input; meskipun yang belakangan tetap diperlukan, bantuan itu harus didukung dengan dana yang memadai serta bantuan teknis untuk distribusi dan operasi tindak lanjut serta pemeliharaan.
- Meskipun program memberikan manfaat kepada individu atau kelompok keluarga yang terkait dengan penghasilan pendapatan, dana hendaknya disediakan sebagai kredit dan bukannya sebagai hibah. Hibah hendaknya disimpan untuk kegiatan yang memberikan manfaat yang luas kepada masyarakat;
- Apabila masyarakat mendapat manfaat langsung dari bantuan yang diberikan, buruh kasar hendaknya sebisa mungkin tidak dibayar tetapi diberikan sebagai sumbangan masyarakat. Hal ini akan turut meningkatkan kesinambungan intervensi;
- Program bantuan hendaknya memungkinkan tingkat perkembangan yang sama rata baik bagi

masyarakat dataran tinggi maupun dataran rendah.

- Kemitraan antara Pemerintah, badan bantuan, LSM, sektor swasta dan masyarakat hendaknya ditujukan untuk memaksimalkan nilai bantuan bagi masyarakat pedesaan.

*Sumber:* Missi Sementara Donor Pertanian Gabungan ke Timor Lorosae (19-30 November 2001). Laporan Akhir Missi, 31 Januari 2002..

4.68 Beberapa prioritas sektoral tetap didanai oleh donor. Ini mencakup bantuan teknis lebih lanjut kepada pemerintah dalam pengembangan kebijakan, dan pembangunan kapasitas untuk administrasi dan pendirian lembaga publik yang efisien di MAFF. Bantuan juga diperlukan untuk menyediakan fasilitas kredit dan tabungan bagi masyarakat pedesaan, untuk menilai rintangan terhadap pemasaran, dan untuk menjajaki kesempatan ekonomis untuk lokasi pasar. Bantuan donor bagi sektor kehutanan dan pengelolaan daerah aliran air, meskipun telah dimulai, tetap menjadi gap yang jelas. Bantuan lebih lanjut juga dibutuhkan untuk membantu MAFF membentuk sistem karantina yang efektif serta pengelolaan pestisida, sistem peringatan awal untuk bencana alam dan iklim ekstrem (seperti kekeringan akibat El Niño), dan untuk meneruskan dukungannya kepada GIS dan penyebaran informasi. Beberapa bantuan mungkin juga dibutuhkan dalam mengembangkan infrastruktur lebih lanjut, seperti misalnya laboratorium riset, pusat penyimpanan dan pemeliharaan bibit, serta pembangunan fasilitas rumah jagal di Dili dan kota-kota utama lainnya, meskipun kelangsungan fasilitas ini akan perlu diselidiki dengan saksama.

4.69 Tabel 4.3 memberikan perkiraan bantuan donor bagi sektor pertanian selama tahun 2001-2005.<sup>10</sup> Program ini diharapkan akan direvisi secara berkala selama kegiatan Missi Pertanian Donor Gabungan.

## **Kata Penutup**

4.70 Kerangka dasar untuk pertanian yang sekarang diterapkan di Timor Lorosae hendaknya sebagian besar diselesaikan dalam waktu dua tahun, untuk menyiapkan jalan bagi perkembangan jangka panjang sektor ini. Membangun pertanian diperlukan untuk menyediakan keamanan makanan dan penghasilan pendapatan bagi sebagian besar penduduk Timor Lorosae. Selanjutnya, keamanan makanan yang meningkat akan menyediakan sumber pertumbuhan yang penting bagi negara itu. Namun untuk mencapai hal itu, semua unsur pembangunan yang dibahas sebelumnya haruslah ada.

4.71 Dalam merancang investasinya, pemerintah akan perlu memastikan bahwa biaya berulangnya tidak melampaui kesanggupan finansial jangka panjang. Biaya berulang dapat dikelola dengan mempertahankan prinsip pembayaran pemakai—menetapkan biaya-biaya berulang untuk infrastruktur yang memiliki manfaat privat yang jelas, seperti irigasi, bagi pihak penerima. Sebenarnya pemerintah dapat mengambil langkah selanjutnya untuk mentransfer kepemilikan aset tertentu ke masyarakat yang akan

---

<sup>10</sup> Perkiraan ini menunjukkan hasil Missi Donor Pertanian Gabungan pada bulan November 2001. Ini tidak mencakup program yang diharapkan akan disetujui selama tahun 2002/03, tetapi yang untuknya komitmen belum dibuat.

bertanggung jawab untuk mengoperasikan dan memeliharanya. Administrasinya hendaknya menolak membentuk pola dukungan publik untuk pertanian menurut struktur yang berat-atas dan tidak perlu di banyak negara industri. Apabila tindakan publik dibenarkan, gagasan yang pertama hendaknya pendanaan oleh publik tetapi penyediaan oleh swasta. Akan ada tekanan kuat untuk mendorong intervensi pemerintah karena para petani di Timor Lorosae telah beroperasi dalam suatu kultur di mana pemerintah pusat sangat mengintervensi transaksi komersial. Mengubah mentalitas petani menjadi mentalitas upah berdasarkan upaya akan menjadi tantangan.

4.72 Sekalipun pertanian telah pulih dengan sangat cepat sejak tahun 1999 dan saat ini diberi suntikan kapital eksternal yang besar, tidaklah realistis untuk mengharapkan sektor ini bertumbuh pesat secara berkesinambungan. Dengan produksi pertanian untuk sebagian besar tanaman utama yang diperkirakan telah pulih ke level pra-1999, pertumbuhan prospektif akan dibatasi oleh kekurangan modal, keterbatasan pengetahuan petani dan pakar (termasuk pakar pemasaran), periode penyesuaian yang tak dapat dihindari dari rezim pengatur sebelumnya dan hambatan serta kekurangan yang terjadi dalam sistem distribusi dan transportasi.

4.73 Walaupun adanya program investasi kapital besar yang direncanakan oleh para donor, sektor pertanian penyambung hidup dengan ukuran besar di Timor Lorosae kemungkinan besar akan tetap ada di masa depan. Karena itu, mengurangi kemiskinan di desa, membangun keamanan pendapatan pedesaan, dan menghasilkan perkembangan pedesaan perlu tetap diutamakan dalam agenda kebijakan.

**Tabel 4.3. Perkiraan Pendanaan Saat Ini untuk Pembangunan Pertanian dan Pedesaan, 2001-2005 (US\$ juta)**

	<i>Jepang</i>	<i>TFET</i>	<i>Australia<sup>11</sup></i>	<i>FAO</i>	<i>USAID<sup>12</sup></i>	<i>Portugal</i>	<i>UNDP</i>	<i>Cina</i>	<i>Lain<sup>13</sup></i>
<i>Perkiraan pendanaan dalam USD (dapat disetujui)</i>									
<b>Rehabilitasi(2001)</b>									
Jalan pedesaan dari ladang ke pasar		0.5			some				
Rehabilitasi irigasi/air		8.0			some		6.1 <sup>14</sup>		
Vaksinasi		0.4							
Bibit/Penyimpanan			Some	0.5 <sup>15</sup>	some				
Ternak	0.2	1.5							
Traktor/Mesin	0.13							3.0	
Perkakas tangan	0.18	0.2		0.15	some	some			
Perlengkapan menangkap ikan					some			2.0	
Distrib. Makanan Paska-Darurat				0.09					
Distribusi Perlengkapan Pertanian									
Rehabilitasi Pasar Utama	0.75				some				
<b>Transisi (2001-2002)</b>									
Masyarakat rentan					some				
Percontohan masyarakat yang cepat			0.02						
Vaksinasi yang berkesinambungan		1.3							
Informasi kepada petani		0.8							
Memfasilitasi Input (pupuk, pestisida.)		2.0							2.0
Mengorganisasi petani	1.1			0.15	some	0.3			
Mengurangi kerugian paska-panen			0.09	0.4	some				
Keuangan Mikro			0.2						5.0
Kebijakan/Strategi Pertanian	3.74	0.3		0.05	some				
Kerangka Peraturan:									
Daerah hutan lindung									
Perikanan	0.21		1.3						
Karantina/Sertifikasi			Some		some				some
Pembangunan kapasitas	0.23	0.9		0.03	some	some			
<b>Pembangunan yang Berkelanjutan (2001-2005)</b>									
Pembangunan Partisipatif dan Pengelolaan SDA		0.9	9.0	0.15			5.1 <sup>16</sup>		1.5
Tinjauan Perat uran				0.15					
Pemantauan, Kontrol dan Pengawasan									
Riset terapan	0.33		0.2	0.15		0.92			0.1
Persediaan Air di Desa dan Sanitasi			7.5						3.0
Fasilitasi penyuluhan				0.15	some				0.3
Pemantauan/statistik/inventori			0.6						
Kepemilikan Tanah			1.9						0.3
Koordinasi sektor dan kemitraan					some				
Pemeliharaan irigasi utama									
Manajemen risiko/bencana alam									
Pengelolaan kawasan lindung					some				
Pembangunan kapasitas dan dukungan administratif		1.0		0.15	some	0.19			

*Sumber: Missi Sementara Donor Pertanian Gabungan ke Timor Lorosae (19-30 November 2001), Laporan Akhir Missi. 31 Januari 2002.*

<sup>11</sup> Bantuan donor Australia mencakup kegiatan yang didanai oleh AusAID dan Australian Centre for International Pertanian Research (ACIAR)

<sup>12</sup> USAID menyediakan kredit bergulir sebesar 12 juta dollar yang akan dibagi dengan cara yang masih akan ditentukan antara kegiatan yang disorot di sektor kopi dan grosir pedesaan.

<sup>13</sup> Lain-lain mencakup donor yang tidak ditunjukkan pada missi ini tetapi diketahui merencanakan kegiatan di Timor Lorosae. Ini mencakup Selandia Baru, Kanada, Swedia, Norwegia, Makau, UE, ADB, the World Food Program dan Badan PBB lainnya.

<sup>14</sup> \$3,36 juta didanai oleh Jepang

<sup>15</sup> didanai oleh Jepang

<sup>16</sup> didanai oleh Jepang