

TIMOR-LESTE AKSES PADA KEUANGAN UNTUK INVESTASI DAN MODAL KERJA



Dipersiapkan untuk Bank Dunia dan Pemerintah Timor-Leste
Oleh John Conroy

TIMOR-LESTE

**AKSES PADA KEUANGAN
UNTUK INVESTASI DAN MODAL KERJA**

Dipersiapkan untuk Bank Dunia dan Pemerintah Timor-Leste

Oleh John Conroy

Daftar Singkatan-singkatan

ADB	<i>Asian Development Bank</i>	Bank Pembangunan Asia
AMFITIL	<i>Associação Microfinanças de Timor-Leste</i>	Asosiasi Keuangan-Mikro TL
BPA	<i>Bank and Payments Authority</i>	Otorita Perbankan dan Pembayaran
CEP	<i>Community Empowerment Project</i>	Proyek Pemberdayaan Masyarakat
CGD	<i>Caixa Geral de Depositos</i>	(eks <i>Banco National Ultramarino, BNU</i>)
CU	<i>Credit Union</i>	Serikat Kredit
GDP	<i>Gross Domestic Product</i>	Produk Domestik Bruto
GoTL	<i>Government of Timor-Leste</i>	Pemerintah Timor-Leste
IFC	<i>International Finance Corporation</i>	Korporasi Keuangan Internasional
IMfTL	<i>Instituição Microfinanças de Timor-Leste</i>	Lembaga Keuangan-mikro TL
MFI	<i>Microfinance Institution</i>	Lembaga Keuangan-mikro
SEP	<i>Small Enterprises Project</i>	Proyek Usaha Kecil
PEDF	<i>Pacific Enterprise Development Facility</i>	Dana Pembangunan Usaha Pasifik
PSD	<i>Private Sector Development</i>	Pengembangan Sektor Swasta
SIP	<i>Sector Investment Program</i>	Program Investasi Sektor
TFET	<i>Trust Fund for East Timor</i>	Dana Perwalian untuk Timor-Leste
WOCCU	<i>World Council of Credit Unions</i>	Dewan CU Dunia

TIMOR-LESTE – STUDI SEKTOR SWASTA DAN KEUANGAN

LAPORAN MENGENAI AKSES KEPADA KEUANGAN UNTUK INVESTASI DAN MODAL KERJA

Daftar Isi

Ringkasan.....	4
Rekomendasi-rekomendasi.....	9
1. Pendahuluan	17
2. Masalah-masalah Struktural.....	19
3. Masalah-masalah Konseptual dan Definisi	23
3.1 Arti ‘pengembangan sektor swasta’ di Timor-Leste	23
3.2 Sektor non-formal dan kelemahan biaya-upah.....	26
4. Uraian luas dari sektor keuangan.....	27
5. Permintaan akan jasa-jasa keuangan.....	31
6. Penawaran jasa-jasa keuangan: bank-bank dagang.....	35
7. Penawaran jasa-jasa keuangan: potensi bagi masuknya bank-bank dagang baru.....	39
8. Penawaran jasa-jasa keuangan: Lembaga keuangan-mikro Timor-Leste.....	43
8.1 Sejarah dan tujuan.....	43
8.2 Ukuran dan lingkup operasi.....	44
8.3 Kelayakan dan status masa depan IMfTL.....	45
9. Penawaran jasa-jasa keuangan: sub-sektor keuangan-mikro.....	47
10. Penawaran jasa-jasa keuangan: sumber-sumber lain.....	51
11. Penilaian: kecukupan jasa-jasa keuangan di Timor-Leste.....	56
11.1 Perusahaan-perusahaan skala ‘besar’ dan menengah.....	56
11.2 Perusahaan-perusahaan kecil dan mikro (termasuk sektor non-formal perkotaan)	57
11.3 Rumah tangga-rumah tangga pedesaan	59

Ringkasan

Studi ini membahas kebutuhan akan sebuah lingkungan kebijakan yang mendukung baik dinamisme sektor non-formal perkotaan maupun transisi cepat dari pertanian subsistem kepada komersialisasi dalam bidang pertanian. Kebijakan-kebijakan semacam ini harus mencantumkan langkah-langkah yang mempermudah akses kepada jasa-jasa keuangan untuk rumah tangga-rumah tangga, yang merupakan tulang punggung perekonomian non-formal dan subsistem.

Perekonomian Timor-Leste terbagi antara sebuah sektor pertanian di mana sebanyak 80% dari para pekerja beraktivitas, dengan kebanyakan dari mereka masih tergantung pada produksi pertanian subsistem, dan sebuah sektor non-pertanian di mana perusahaan-perusahaan mikro dan kecil merupakan mayoritas besar. Kebanyakan perusahaan perkotaan beroperasi di dalam sebuah lingkungan non-formal, sementara itu baik di sektor pertanian maupun non-pertanian rumah tangga merupakan satuan aktivitas ekonomi yang paling kecil.

Dengan hanya sekitar 40,000 pekerja di sektor swasta dan sejumlah 15,000 pendatang potensial yang masuk ke pasar tenaga kerja setiap tahun, maka terdapat batas-batas ketat pada kapasitas sektor non-pertanian untuk menawarkan lapangan kerja berupah kepada para pencari kerja baru. Dalam situasi-situasi seperti ini, sangatlah penting untuk bertanya: apa arti 'pengembangan sektor swasta' di Timor-Leste? Dengan unsur subsistem pedesaan yang begitu besar yang masih ada, maka lebih memadai jika memulai pengembangan sektor swasta dari sana. Diversifikasi dan komersialisasi produk-produk pertanian sangat penting untuk meningkatkan pendapatan wilayah pedesaan. Akses kepada jasa-jasa keuangan diperlukan bagi sektor swasta pedesaan yang baru tumbuh, guna mendukung pemasaran hasil pertanian dan penawaran barang-barang manufaktur kepada perekonomian pedesaan yang sedang melakukan transisi dari ekonomi subsistem.

Selain pertanian, perusahaan-perusahaan 'non-formal' adalah sebuah komponen sektor non-pertanian yang terbesar. Perbedaan antara perusahaan formal dan non-formal di Timor-Leste adalah sangat problematik. Meskipun pendaftaran usaha dagang memberi sejumlah bimbingan kepada jangkauan aktivitas perusahaan formal, namun banyak entitas formal yang memperlihatkan ciri-ciri 'non-formal', dalam hal skala, pemanfaatan tenaga kerja dari lingkungan keluarga, operasi yang berbasis rumah tangga, teknologi-teknologi yang digunakan dan kriteria yang lain. Jadi meskipun semua perusahaan 'formal' yang tercatat, tidak semua entitas tercatat di Timor-Leste dapat dianggap sebagai usaha formal. Jumlah tenaga kerja yang dipekerjakan memberi sejumlah tuntunan kepada perbedaan formal/non-formal. Di antara perusahaan-perusahaan formal (misalnya, yang tercatat), meskipun lebih dari 70% yang memiliki kurang dari 10 orang karyawan, namun hampir 20% yang mempunyai antara 10 sampai 20 pekerja. Di antara perusahaan-perusahaan non-formal (misalnya, yang tidak tercatat), sedikit lebih dari 50% yang hanya mempunyai seorang karyawan. Jadi perbedaannya adalah antara yang kecil dan yang sangat kecil; bahkan di sektor 'formal', lebih dari 90% entitas yang mempunyai kurang dari 20 orang pekerja. Jadi bahkan perusahaan-perusahaan yang paling formal sekalipun sesuai dengan definisi perusahaan mikro.

Pada tahun 2004, hamper separoh dari perusahaan-perusahaan non-formal (yang tidak terdaftar) mempunyai pendapatan tahunan sebesar \$1000. Namun bahkan di sektor formal (atau terdaftar) lebih dari 15% dari entitas-entitas yang memiliki keuntungan di bawah tingkat ini. Perusahaan-perusahaan perkotaan, baik formal maupun non-formal, sebgagian besar terlibat dalam usaha dagang. Tingkat modal usaha awal yang rendah juga merupakan kategori kedua kelompok. Sekitar seperempat dari perusahaan formal, namu sepenuhnya 90% dari non-formal, perusahaan-perusahaan memiliki modal usaha awal yang kurang dari seratus dolar (\$100). Sejumlah kecil pengusaha dari kedua kategori memiliki akses kepada sumberdaya-sumberdaya non-pribadi atau yang bukan keluarga untuk digunakan sebagai modal awal usaha, di mana hal ini menunjukkan resort yang sangat terbatas kepada sumber-sumber keuangan kelembagaan dan sebuah pasar yang cukup besar bagi jasa-jasa mikro-keuangan.

Di perekonomian perkotaan, banyak kegiatan ekonomi non-formal yang stagnan dan memiliki ciri turunan. Sebuah sektot non-formal yang lebih dinamis dengan akses lebih baik kepada jasa-jasa keuangan akan membawa keuntungan-keuntungan, seperti peningkatan alternatif-alternatif kepada lapangan kerja berupah, suatu pembagian pendapatan yang lebih merata dan peningkatan dalam penawaran barang-barang dan jasa-jasa dalam keranjang konsumsi dari para penduduk perkotaan. Penawaran yang lebih besar dan keaneka-ragaman produksi non-formal akan mendukung kebijakan-kebijakan pengendalian upah yang didisain untuk membatasi kelemahan biaya-upah relatif Timor-Leste.

Sistem keuangan formal masih terbatas dalam outreach. Sistem itu pada dasarnya terdiri dari sistem perbankan: tiga bank dagang-komersial, masing-masing merupakan cabang dari sebuah lembaga asing di luar negeri, dan satu lembaga nasional yang beroperasi dengan izin perbankan yang terbatas. Masing-masing bank itu melayani pasar niche yang terbatas namun berbeda di antara penduduk yang lebih luas. Fungsi-fungsi regulator dan pengawasan bagi bank-bank itu dilakukan oleh Otorita Perbankan dan Pembayara (BPA).

Tidak ada lembaga keuangan non-bank yang tunduk pada pengawasan BPA dan tidak ada perusahaan asuransi yang beroperasi di Timor-Leste, begitu pula tidak ada entitas keuangan leasing. Selain lembaga-lembaga formal yang terdaftar, terdapat pula lembaga-lembaga mikro-keuangan (MFI), koperasi simpan pinjam, dan lembaga pegadaian. Meskipun para MFI mempunyai signifikansi terbatas dalam dollar, namun mereka telah sukses dalam melayani antara seperlima dan seperempat dari rumahtangga-rumahtangga miskin. Terdapat pula mekanisme non-formal untuk memberikan jasa-jasa keuangan.

Sistem keuangan Indonesian Timor Timur telah hancur pada tahun 1999. Sejak sistem perbankan beroperasi kembali, tingkat kredit dalam negeri telah tumbuh sebagai suatu persentase dari GDP non-minyak, yang menunjukkan sejumlah pemulihan dari krisis keuangan, sambil menaikkan deposito bank sebagai persentase dari tingkat GDP non-minyak guna memperbaiki tingkat-tingkat intermediasi keuangan. Kredit perbankan yang didanai sepenuhnya dalam agregat oleh deposito dalam negeri, mengalami kenaikan secara cepat dalam tahun 2004 dan mencapai hampir 22% dari GDP non-minyak pada awal 2005. Ini hanya separoh dari persentase untuk semua negara 'berpendapatan rendah',

di mana Timor-Leste merupakan salah satunya. Sistem itu telah intermediasikan 87% dari deposito kepada pinjaman dalam negeri. Bersamaan dengan bukti surplus permintaan untuk kredit bank, hal ini menunjukkan kebutuhan akan mobilisasi perluasan simpanan guna membawa Timor-Leste naik ke suatu tingkat krisis keuangan yang lebih memadai.

BPA merupakan sebuah bank sentral yang baru beridiri dan dituntut untuk mempromosikan sebuah lembaga perbankan dan sistem keuangan berbasis pasar. BPA mempunyai Otorita Perbankan dan Pembayaran eksplisit untuk mengembangkan mikro-keuangan dan untuk membangun kapasitas simpanan, termasuk di wilayah pedesaan. Pengembangan sektor keuangan di Timor-Leste dihambat oleh kelangkaan sumberdaya manusia di dalam sektor ini, oleh tingkat 'financial literacy' yang rendah di antara penduduk dan oleh kelangkaan jasa-jasa tambahan/penyokong di dalam komunitas bisnis. Terdapat defisiensi krusial di dalam lingkungan hukum dan perundang-undangan untuk jasa-jasa keuangan. Hal yang paling mendesak adalah pengembangan sebuah kerangka hukum dasar guna membangun, mengakui dan memungkinkan pelaksanaan hak-hak tanah dan bangunan.

Terdapat permintaan besar untuk jasa-jasa keuangan yang tak dapat dipenuhi dan kebanyakan penduduk masih belum tersentuh oleh jasa-jasa keuangan formal. Pengalaman sejarah selama tahun-tahun pendudukan Indonesia menunjukkan bahwa simpanan agregat di Timor-Leste dapat meningkat tajam melebihi tingkat pada tahun 2005. Dengan penduduk yang terbagi dalam sejumlah 200,000 rumahtangga dan lebih kurang dari 60,000 rekening deposito pada 2005, maka akan lebih tepat untuk merencanakan perluasan jasa-jasa kepada kebanyakan rumahtangga ini, dimulai dengan 9 ibukota distrik dan 65 kota sub-distrik yang kebanyakan masih belum dilayani. Sejumlah 200,000 rekening deposito di semua kelas lembaga pada tahun 2010 akan merupakan sesuatu yang realistis, jika infrastruktur keuangan telah tersedia. Akan diperlukan pendekatan-pendekatan yang inovatif. Sistem-sistem berbasis telepon selular dapat memungkinkan lembaga-lembaga keuangan untuk beroperasi jauh dari cabang-cabang mereka. Untuk wilayah-wilayah yang lebih terpencil, terdapat teknologi yang memungkinkan para personil lapangan dalam memberikan jasa-jasa *offline* dengan menggunakan peralatan elektronik portable. Selanjutnya, perluasan jasa pos yang telah direncanakan akan memungkinkan percobaan jasa-jasa deposito dan pengiriman uang secara hati-hati dengan menggunakan fasilitas-fasilitas baru itu.

Guna memenuhi permintaan akan kredit, maka pendekatan itu harus secara inkremental, dengan mencapai perluasan bijaksana oleh lembaga-lembaga yang tepat dan berkesinambungan. Bank-bank dagang yang saat ini aktif akan melayani eksese permintaan untuk kredit perbankan, sementara persetujuan untuk masuknya satu atau dua bank baru yang sesuai akan meningkatkan persaingan. Para pendatang baru harus membuat studi kelayakan mereka sendiri. Hal ini lebih disukai bagi penetapan target oleh para pejabat, yang sebaliknya dapat bertujuan untuk memfasilitasi perluasan jasa-jasa kredit secara progresif dan berorientasi pasar sebagai jawaban atas indikator-indikator surplus permintaan yang telah diamati dalam laba. Para peminjam yang memadai dapat meliputi para MFI dan Serikat-serikat kredit (CU) di samping bank-bank, begitu pula para peminjam komersial baru non-bank. Tidak terdapat kasus-kasus yang bagus untuk

baik sebuah bank pembangunan Negara atau sebuah bank pos pemerintah guna menutupi kekosongan-kekosongan di dalam pelayanan jasa.

Ketiga bank dagang yang saat ini beroperasi masing-masing melayani pasar niche yang khas. Bergabungnya bank ketiga tampaknya telah merangsang kompetisi yang menguntungkan, di mana yang dapat dibuktikan dengan telah dikurangnya biaya-biaya dan laba. Pertumbuhan pinjaman secara cepat baru-baru ini dan terdapat sebuah tumpukan permintaan yang besar, yang menguji batas-batas dana dalam negeri yang dapat dipinjamkan. BPA telah siap untuk mempertimbangkan permohonan-permohonan untuk masuknya bank-bank baru. Diversifikasi lanjutan bagi operasi-operasi perbankan di dalam sebuah kerangka kompetitif tampaknya merupakan pilihan paling menjanjikan untuk mencapai jangkauan kepada kelompok-kelompok penduduk yang belum terlayani, sambil menurunkan biaya-biaya dan memperbaiki tingkat-tingkat pelayanan secara keseluruhan. Bank BRI, sebuah lembaga perbankan Indonesia yang memiliki spesialisasi dalam perbankan pedesaan dan mikro dan dengan kekuatan khusus dalam mobilisasi deposito, telah melaksanakan sebuah studi kelayakan untuk masuk kembali ke pasar Timor pada 2003. BRI tidak melanjutkan upayanya, namun jika ia melakukannya maka hal ini akan memberi kontribusi besar kepada keaneka-ragaman dan persaingan di dalam sistem.

Timor Leste juga memiliki sebuah lembaga mikro-keuangan, yakni IMfTL. Pemberian izin untuk sebuah lembaga sejenis dengan bank mikro-keuangan kecil, berbasis local dan sukses di Indonesia dan Filipina merupakan suatu inovasi yang positif, yang menyuguhkan sebuah model operasi yang khas dan berorientasi pada kemiskinan. Meskipun memiliki kinerja yang relative buruk, beberapa rintangan perundang-undangan, dan masalah-masalah kepemilikan dan penguasaan yang belum terselesaikan, maka kehadiran model perbankan semacam itu di dalam sistem keuangan Timor merupakan suatu asset yang tidak boleh dilepaskan secara mudah. Meskipun terdapat perdebatan mengenai masa depannya, pilihan supaya lembaga semacam ini dikelola oleh entitas swasta, dengan maksud memperoleh keuntungan yang masuk lewat 'pintu belakang' ke dalam sistem perbankan sangat tidak menarik. Opsi terbaik untuk mempertahankan fokus khas IMfTL dapat memerlukan penarikan modal dan kecakapan dari sebuah institusi semacam IFC dan /atau sebuah badan swasta internasional yang aktif dalam perbankan mikro dan tidak berorientasi keuntungan.

Lembaga-lembaga mikro-keuangan (MFI) memiliki relevansi khusus untuk kebutuhan Timor-Leste akan jasa-jasa keuangan, karena skala mikro dari kebanyakan unit perekonomian. Hal ini diakui dalam kebijakan resmi; Rencana Pembangunan Nasional tahun 2002 mengatur supaya BPA mendukung para donor dan para LMS dalam mengembangkan simpanan mikro dan program-program kredit, terutama di wilayah-wilayah-wilayah pedesaan. BPA tidak merencanakan untuk menciptakan suatu lingkungan perundang-undangan yang khusus bagi para MFI. Sebaliknya ia mengambil sikap tidak-mencampuri dan mendukung secara luas yang mentoloerir deposito-taking terbatas oleh para MFI atas dasar bahwa mereka dapat dipandang sebagai lembaga-lembaga 'anggota'.

Para penyedia jasa telah membentuk sebuah asosiasi nasional, AMFITIL, guna menetapkan sebuah kerangka untuk menentukan standar kinerja dan pelaporan, berlandaskan pada prinsip-prinsip praktek terbaik internasional. Ia mempunyai sebelas institusi anggota di mana empat di antaranya, termasuk IMfTL, adalah para penyedia spesialis. Para anggota melaporkan data kinerja kepada AMFITIL secara teratur. Pada akhir 2004, lembaga-lembaga yang telah melaporkan kinerja mereka ini telah melayani sekitar 26,600 penabung dan 19,200 peminjam dan para MFI (tidak termasuk IMfTL) telah menangani lebih dari 20% dari rumahtangga-rumahtangga miskin. Kesenambungan merupakan sebuah masalah besar untuk para MFI Timor dan mereka memandang pengembangan kemampuan sebagai kebutuhan yang khusus. AMFITIL memberikan sebuah landasan yang cocok bagi koordinasi bantuan kepada sub-sektor ini. MFI yang terbaik telah memperlihatkan keunggulan komparatif dalam hal pinjaman kepada orang miskin namun terhambat dalam menerima deposito, sementara IMfTL telah mengalami kesulitan dalam memberikan pinjaman kepada orang miskin namun ia memiliki mandate legal untuk menerima deposito. Hal ini menunjukkan suatu hubungan kerja antara para MFI dan IMfTL yang dapat memberikan keuntungan bersama.

Dalam hal memadainya jasa-jasa keuangan, semua perusahaan dipersulit oleh tingkat suku bunga nyata yang relatif tinggi untuk pinjaman-pinjaman dalam mata uang dollar. Bahkan perusahaan-perusahaan yang lebih besar yang mempunyai akses kepada sumber-sumber kredit luar mengalami kesulitan karena lingkungan kredit dalam negeri di mana ketidakhadiran fasilitas-fasilitas kredit supplier dan konsumen membatasi pemasaran dan distribusi. Perusahaan-perusahaan yang lebih kecil mengalami kesulitan khususnya dari kelangkaan kredit supplier. Semua perusahaan mengalami kesulitan baik besar maupun kecil karena kelangkaan jasa-jasa keuangan khusus, seperti asuransi, persewaan peralatan dan modal usaha, yang mengalami kelambatan dalam lingkungan hukum saat ini, dan dirugikan oleh tidak adanya atau terbatasnya ketersediaan sejumlah jasa bisnis pelengkap. Perusahaan-perusahaan non-formal di kota dan rumahtangga-rumahtangga pedesaan mengalami kesulitan dengan berbagai kekurangan tersebut di atas dan juga karena ketiadaan jasa-jasa pengiriman uang dalam negeri. Pengetahuan yang terbatas tentang bisnis dan uang (*financial illiteracy*) sangat luas di tingkat ini. Di rumahtangga-rumahtangga pedesaan, dan juga untuk rumahtangga miskin di perkotaan, kelangkaan akses kepada fasilitas deposito yang aman, nyaman, dan kas merupakan suatu kekurangan yang khusus.

Rekomendasi-rekomendasi

A. Rekomendasi-rekomendasi umum

1. Di antara manfaat-manfaat yang lain, mempertahankan inflasi rendah di dalam sebuah lingkungan makroekonomi yang stabil akan mendukung pengembangan suplai jasa-jasa keuangan yang memadai dan berkesinambungan.
2. Mengenai peran jasa-jasa keuangan dalam merangsang pengembangan sektor swasta, Studi ini merekomendasikan supaya diberikan prioritas kepada langkah-langkah yang memfasilitasi akses kepada jasa-jasa keuangan untuk rumahtangga-rumahtangga, yang merupakan tulang punggung perekonomian subsistem dan non-formal. Hal ini akan mempercepat transisi dari subsistem dalam bidang pertanian dan pertumbuhan aktivitas-aktivitas yang mendatangkan pendapatan selain pertanian. Kebutuhan utama rumahtangga akan jasa-jasa adalah untuk jasa deposito, namun diperlukan pula jasa-jasa kredit, pengiriman uang dan pembayaran.
3. Studi ini menyokong penekanan kebijakan-kebijakan yang telah diuraikan di dalam Program Investasi Sektor Pemerintah Timor Leste bagi Pengembangan Sektor Swasta. Hal-hal ini menuntut perubahan kebijakan, dari intervensi-intervensi langsung untuk menjamin ketersediaan jasa-jasa keuangan, untuk meningkatkan ketergantungan pada intermediasi melalui sistem keuangan dan dukungan bagi penciptaan lingkungan-lingkungan yang kondusif.
4. Karena kurangnya sumber-sumber kredit di Timor-Leste, maka Studi ini memandang suatu pendekatan yang relatif permisif dan non-intervensionis bagi munculnya para peminjam swasta non-bank sebagai memadai. Akan penting pula bagi para pejabat untuk peka akan to the continuing importance dari berbagai sumber kredit non-formal antar-negara, dan untuk menghargai kontribusi mereka kepada pendanaan aktivitas perekonomian di Timor-Leste.
5. GoTL mungkin ingin berkonsentrasi untuk terus memperbaiki kelemahan-kelemahan dalam kerangka-kerangka legislatif, pengaturan dan hukum yang mempengaruhi jasa-jasa keuangan, dan di dalam rangkaian jasa-jasa profesional dan bisnis yang relevan, dengan penekanan khusus pada langkah-langkah untuk memungkinkan secure dan enforce kontrak-kontrak jasa keuangan. Studi ini akan kembali membahas hal ini dalam Bagian E, di bawah.
6. Mengenai permintaan akan jasa-jasa keuangan, Studi ini setuju bahwa permintaan untuk kredit yang tidak dapat dipenuhi dan kapasitas untuk tabungan yang tak dapat dipenuhi kedua-keduanya sangat besar di Timor-Leste. Dalam hal kredit, Studi ini membuat rekomendasi khusus di bawah ini tentang kebutuhan akan jumlah institusi-institusi yang lebih banyak dengan keanekaragaman yang lebih besar. Juga, konsisten dengan pandangan bahwa rumahtangga harus menjadi pusat perhatian utama dari kebijakan, maka ia mendesak Pemerintah Timor Leste [GoTL] untuk menetapkan sebuah target nasional guna mencapai rekening deposito sejumlah 200,000 buah, di berbagai lembaga perbankan, dalam jangka waktu lima tahun. Hal ini dapat

dimulai dengan perluasan jasa-jasa kepada 9 kota distrik dan 65 kota sub-distrik yang kebanyakan belum terlayani saat ini are. Selanjutnya, perlu dicoba dan dikembangkan perluasan jasa-jasa dengan menggunakan telefon seluler dan perangkat elektronik *offline*. Pada saat jaringan pusat-pusat jasa pos nasional telah diperluas, maka dapat dilakukan percobaan secara hati-hati dalam menggunakan jaringan itu untuk pelayanan deposito dan pengiriman uang.

7. Dalam hal perluasan ketersediaan jasa-jasa kredit, Studi ini merekomendasikan menentang penetapan target-target kuantitatif, sebaliknya mendesak perluasan yang pragmatis dan inkremental. Para pejabat dapat berkeinginan untuk menganut sebuah sikap aktif, dengan memfasilitasi dan memonitor perluasan jasa-jasa secara progresif dengan keaneka-ragaman lembaga-lembaga yang berkesinambungan sebagai jawaban untuk indikator-indikator yang telah diamati bagi surplus permintaan di margin. Namun Studi ini merekomendasikan melawan pendirian sebuah lembaga perbankan pemerintah untuk Timor-Leste. Perluasan fasilitas pelayanan deposito sebelumnya, kepada strata penduduk yang belum tercapai dan ke dalam wilayah-wilayah yang dilayani, akan memberi indikator-indikator kapasitas kredit sebagai informasi untuk para peminjam dan para pejabat. Namun saran SIP bahwa pusat-pusat pos dapat digunakan untuk memberikan pinjaman akan menambahkan sebuah dimensi yang lebih kompleks kepada fungsi-fungsi mereka, yang kemungkinan akan berakibat kegagalan. Di wilayah-wilayah perkotaan dan sektor formal, ketergantungan pada kekuatan-kekuatan pasar di dalam sebuah lingkungan yang kondusif akan menyokong pertumbuhan kredit seperlunya.
8. Salah satu kekurangan utama adalah kelangkaan ‘pengetahuan tentang masalah keuangan’ yang luas Hal ini disebabkan oleh pengetahuan terbatas orang Timor tentang ekonomi moneter. Ini dapat pula dipandang sebagai sebuah aspek dari kepengusahaan yang lemah, yang dapat diusut dari peran terbatas mereka sampai saat ini di dalam perekonomian moderen. Kurangnya pengetahuan tentang masalah keuangan tidak menguntungkan bagi berfungsinya sistem keuangan secara mulus dan membatasi kesejahteraan para pemakai retail jasa-jasa keuangan. Namun, penabungan secara sistematis oleh rumahtangga-rumahtangga menimbulkan meningkatnya pengetahuan tentang masalah keuangan. Lembaga-lembaga keuangan berada di antara badan-badan yang dapat berkontribusi dalam membantu masyarakat memahami bagaimana sebuah perekonomian monetized berfungsi, dimulai dengan disiplin menabung. Sementara itu godaan untuk membebani kurikulum sekolah harus ditolak, karena ada ruang lingkup bagi sekolah-sekolah dalam berkontribusi bagi meningkatkan pengetahuan orang muda tentang keuangan. Bagi para pengusaha yang mulai berkembang, Pusat-pusat Pengembangan Bisnis yang telah didirikan di bawah Proyek Usaha Kecil [SEP] merupakan suatu sumberdaya yang tak bernilai, yang patut mendapatkan dukungan dari masyarakat internasional dan GoTL.

B. Untuk sektor perbankan

1. Sejumlah pertimbangan mendukung pemikiran bagi masuknya satu atau lebih pendatang baru ke dalam sektor perbankan. Hal ini meliputi bukti surplus permintaan akan pinjaman-pinjaman bank, telah dikurangnya margin bunga dan perbaikan-perbaikan dalam jasa-jasa setelah masuknya bank ketiga dan potensi bagi stabilitas sistem yang lebih besar dengan sejumlah besar pemberi pinjaman. Masuknya sebuah bank yang lain, meskipun ia memiliki spesialisasi dalam sebuah niche yang khusus, dapat memberi pengaruh yang menguntungkan bagi semua jasa di dalam pasar yang sangat kecil, begitu pula berkontribusi kepada da sektor secara keseluruhan. Diversifikasi di dalam kerangka kompetisi tampaknya akan menjadi pilihan yang paling menjanjikan untuk menjangkau kelompok penduduk yang belum terlayani.
2. GoT-L dapat berkeinginan untuk memikirkan kembali kemungkinan Bank Rakyat Indonesia untuk meneruskan kegiatan-kegiatan mikro-perbankan komersial, dengan maksud untuk mendorong bank itu meninjau dan mempertimbangkan kembali studi kelayakannya yang dilakukan tahun 2003 untuk kembali ke Timor-Leste.
3. Bank-bank Negara yang khusus telah didirikan untuk mendukung pembangunan pedesaan dan pertanian, termasuk di Negara-negara pulau kecil di Pasifik, pada umumnya mempunyai kinerja yang buruk. Kasus untuk bank semacam itu di Timor-Leste tidak meyakinkan. Begitu pula tidaklah bijaksana untuk melihat usulan di dalam Program Investasi Sektor bagi jaringan pusat pelayanan pos untuk melaksanakan fungsi-fungsi perbankan sebagai awal bagi pendirian bank pos Negara.
4. IMfTL memiliki nilai sebagai sebuah model perbankan yang khas yang membawa keaneka-ragaman ke dalam sektor perbankan. Bank-bank resmi kecil yang disesuaikan dengan para pelanggan miskin dan berpendapatan rendah dan menggunakan praktek-praktek terbaik mikro-keuangan telah berjalan baik di tempat lain di wilayah ini. Timor-Leste telah membuat sebuah terobosan perundang-undangan dengan memberi izin operasi kepada IMFTL sebagai sebuah bank semacam itu, meskipun hambatan-hambatan perundang-undangan saat ini membatasi jangkauannya. Studi ini merekomendasikan supaya dicari mode kepemilikan dan penguasaan yang konsisten dengan mandat awalnya untuk melayani masyarakat miskin, begitu pula supaya dapat diterima oleh BPA untuk izin perbankan kelas C (guna memungkinkan pelunakan syarat-syarat perundang-undangan mengenai pelayanan deposito dan liquiditas).
5. Mengenai pilihan-pilihan untuk masa depan IMfTL, yang tak sukai adalah kepemilikan swasta berorientasi keuntungan yang bermaksud mendapatkan akses 'lewat pintu belakang' kepada sektor perbankan komersial. Kesempatan terbaik untuk memenuhi mandat awal Lembaga adalah untuk mendapatkan modal dan kecakapan dari IFC dan/atau seorang investor ekuiti swasta internasional non-profit yang aktif di bidang perbankan mikro.
6. Meskipun IMfTL tidak seharusnya meninggalkan pinjaman gaji, namun mandat pinjaman mikronya harus dilakukan dengan penuh semangat melalui

perpaduan pinjaman retail langsung dan pinjaman grosis kepada sub-sektor MFI. Untuk yang pertama ia perlu menganut prinsip-prinsip praktek-praktek mikro-keuangan terbaik, dan untuk yang kedua dapat memadukan hubungan-hubungan pinjaman dengan kesepakatan-kesepakatan untuk menerima sejumlah deposito dari para MFI atas nama para anggota mereka.

7. Sebuah usulan supaya bank-bank dagang yang lain terlibat di dalam hubungan 'ikatan-ikatan' semacam itu dengan para MFI Timor-Leste telah dilakukan di dalam Program Investasi Sektor, bersamaan dengan sebuah saran untuk memberikan jaminan-jaminan kredit. Sayang sekali, alasan komersial untuk berusaha mendorong ikatan-ikatan bank/MFI dengan cara ini belum meyakinkan di Timor-Leste, karena jaminan-jaminan kredit meningkatkan kemungkinan risiko moral. Bank-bank dagang kemungkinan akan terpaksa mengambil bagian dalam ikatan-ikatan semacam itu pada sesuatu yang lebih dari sebuah dasar 'penghargaan' dan tekanan atau bujukan semacam itu akan menyebabkan sebuah preseden buruk.
8. Meskipun tidak disarankan menggunakan jaminan-jaminan kredit, terdapat usul lain yang harus dipelajari, yakni bahwa seorang donor bilateral donor dapat menemukan cara-cara untuk 'memperbaiki' kemampuan perusahaan-perusahaan terpilih dalam hal kemampuan menjalankan bank. Usul itu melibatkan pemberian bantuan kepada usaha-usaha skala kecil dan menengah, secara bersamaan dengan namun tidak terikat pada urusan mereka dengan bank-bank, yang mana telah dirancang untuk meningkatkan peluang sukses bagi para 'borrowers' komersial. Urusan semacam ini melibatkan suatu keseimbangan yang peka antara fasilitasi dan risiko moral. Jika dapat ditemukan keseimbangan yang tepat maka hal ini akan merupakan sebuah inisiatif yang bermanfaat.
9. Donor bilateral yang sama sedang mempertimbangkan apakah ia dapat mendukung kemampuan Pusat-pusat Pengembangan Usaha yang telah didirikan di bawah Proyek Usaha Kecil (SEP) II guna membantu para klien dalam berurusan dengan bank-bank, dan secara khusus membantu mereka dalam mempersiapkan permohonan-permohonan pinjaman. Upaya pelatihan-pelatihan seperti ini menghasilkan pengusaha-pengusaha yang telah menguasai prinsip-prinsip dasar perencanaan usaha (yang berbeda dari mereka yang menganut suatu permohonan pinjaman yang telah disiapkan sebelumnya) akan menjadi sebuah kontribusi positif untuk menekan hambatan-hambatan kepada akses.
10. Pengawasan dan analisis pengembangan di sektor perbankan akan dibantu oleh perbaikan-perbaikan dalam kualitas dan relevansi data pinjaman sektoral yang telah dilaporkan oleh BPA.

C. Untuk sektor keuangan-mikro (para MFI dan CU)

1. Karena kesulitan-kesulitan yang dialami para MFI Timor dalam mencapai kesinambungan dan keuangan mereka yang masih rentan, maka harus diberikan prioritas untuk melembagakan kehadiran mereka di negara ini. Hal ini menuntut perhatian kepada kesinambungan dan lebih sedikit penekanan

pada perluasan kecuali di mana skala merupakan hal yang sangat penting bagi kesinambungan. Prioritas seperti itu konsisten dengan sebuah strategi yang lebih umum bagi perluasan kredit yang bijaksana pada marjin untuk semua lembaga jasa keuangan, sebagaimana direkomendasikan oleh Studi ini.

2. Kebijakan BPA menyangkut para MFI, bahwa undang-undang khusus bagi sub-sektor tidak memadai pada tahap ini, tampaknya bagus. Ia meningkatkan signifikansi prosedur-prosedur pengaturan-diri yang telah dikembangkan oleh AMFITIL, asosiasi industri perbankan, dan membuat para MFI lebih bebas untuk membuat inovasi dan eksperimen.
3. Untuk saat ini BPA memilih untuk menganggap pelayanan deposito yang diberikan MFI sebagai kontribusi dari para ‘anggota’, dan bukan sebagai pelanggaran Akta Perbankan. Sikap ini masuk akal selama saldo bersih (surplus pinjaman-pinjaman dibagi deposito) secara substansial menguntungkan MFI dalam setiap kasus. Meskipun demikian, sikap BPA semakin menekankan kebutuhan akan pengaturan-diri yang efektif oleh AMFITIL dan para anggotanya untuk melindungi tabungan masyarakat miskin.
4. Harus diberikan pertimbangan untuk memantapkan kemampuan AMFITIL sebagai wakil efektif, penentu standar dan (selanjutnya) sebagai pengawas *de facto* untuk para MFI. Penetapan dan adopsi standar kinerja bersama, yang dilaporkan melalui jaringan AMFITIL dan dimonitor olehnya, akan menjadi suatu perkembangan paling positif untuk para MFI. Meskipun kesinambungan operasional, yang didasarkan pada biaya-biaya yang yang dibebankan kepada para anggota, harus ditetapkan sebagai suatu tujuan untuk dicapai dalam suatu jangka waktu tertentu, AMFITIL akan membutuhkan bantuan sementara untuk mendirikan sebuah sekretariat yang berdiri bebas dan merekrut personilnya. Kemitraan dengan lembaga-lembaga luar seperti IFC/PEDF dapat dimanfaatkan untuk memantapkan peran penting AMFITIL di dalam sub-sektor mikro-keuangan.
5. Para MFI memiliki berbagai kebutuhan yang membutuhkan bantuan. Pengembangan kemampuan, dalam arti yang luas yang mencantumkan pelatihan untuk para pengelola dan staff, bantuan teknis untuk banyak prosedur operasional dan keterbukaan untuk operasi-operasi praktek terbaik di negara-negara tetangga, semuanya harus dipertimbangkan. Angkutan dan peralatan kantor, dan diperlukan pula generator pembangkit listrik di berbagai wilayah. Dibutuhkan pula bantuan pengembangan kemampuan untuk para klien. Hal ini dapat dipandang sebagai suatu pendekatan untuk meningkatkan pengetahuan tentang masalah-masalah keuangan bagi sekelompok penting pengusaha-pengusaha mikro. Pusat-pusat Pengembangan Usaha yang telah didirikan dibawah SEP II saat ini telah mempunyai kemampuan untuk memberikan kontribusi kepada proses ini. Kenyataan bahwa banyak klien potensial adalah para wanita, maka perlu dipikirkan pendekatan yang dilakukan oleh BDC untuk pelatihan-pelatihan itu. Para MFI dapat mengambil manfaat dari ikatan-ikatan dengan IMfTL yang telah diperbaharui di mana mandatnya untuk memberikan pelayanan pinjaman untuk masyarakat miskin telah dikonfirmasi dan di mana masalah-masalah kepemilikan dan

- governance telah diselesaikan. Ikatan-ikatan ini dapat memberikan pinjaman grosir, dan pelayanan deposito MFI atas nama klien-klien mereka.
6. Sementara itu telah dibentuk paling kurang satu hubungan perkreditan antara sebuah bank dagang dan sebuah MFI, di mana alasan-alasan untuk hal ini terjadi atas suatu dasar yang lebih umum yang tidak memaksa atas dasar-dasar komersial.
 7. Telah disetujui dekrit hukum untuk mengatur status gerakan serikat kredit, yang merupakan sebuah langkah positif. Secara hukum para CU berhak memobilisasi tabungan para anggota dan melayani sebuah segmen pasar yakni para MFI dan bank-bank. Para CU seharusnya dalam setiap kampanye yang intensif untuk menaikkan kemampuan tabungan nasional, namun bahaya kehilangan deposito-deposito oleh para CU yang lemah telah menghambat rencana-rencana bagi perluasannya. Barangkali strategi jangka pendek terbaik adalah supaya Dewan Serikat Kredit Dunia (WOCCU) atau salah satu cabangnya menjalin hubungan bantuan tingkat rendah dengan gerakan CU.

D. Kebutuhan akan produk-produk keuangan baru dan jasa-jasa komplementer

Pembahasan tentang memadainya jasa-jasa keuangan, di bagian 10, di bawah, dan di bagian yang lain, menghasilkan suatu daftar produk-produk keuangan dan jasa-jasa bisnis komplementer di mana ketersediaannya akan menyokong pengembangan sektor swasta secara lebih cepat. Karena sektor perbankan berkembang relatif lebih baik, maka kelemahan-kelemahan produk keuangan yang lebih urgen ditemukan di dalam sektor non-bank.

1. Di antara produk-produk bank, dapat diamati kelangkaan jasa-jasa transfer uang dalam negeri, atau jasa-jasa pengiriman uang. Untuk transfer dana-dana ke wilayah-wilayah yang tidak dilayani bank-bank, usulan pusat pelayanan pos menawarkan saluran yang paling mungkin, meskipun kemungkinan-kemungkinan jasa elektronik yang dibahas di bawah ini di bagian 5 dan di bagian lain harus pula dipertimbangkan. Dengan banyaknya orang Timor yang tinggal di luar negeri dan dengan dimulainya perekrutan orang Timor untuk kontrak-kontrak pekerjaan di luar negeri, harus memadai pula bagi jaringan pos untuk menjalin hubungan kerja dengan bank-bank valuta asing atau dengan Western Union guna memungkinkan transfer dana ke tempat asal para pekerja. Barangkali hal ini merupakan suatu prioritas yang terlalu dini bagi jaringan seperti ini sampai saat pembentukannya.
2. Sejumlah produk non-bank penting berupa kredit tidak tersedia di Timor-Leste pada saat kunjungan Misi, meskipun dalam hal persewaan peralatan pra-kondisi hukum dan perundang-undangan berada dalam tahap akhir persiapan draft dan telah disahkan. Badan-badan keuangan yang menawarkan pinjaman-pinjaman pribadi atau memfasilitasi keuangan suplai dan konsumen tidak aktif, meskipun tidak ada hambatan hukum bagi pendirian mereka (sebagaimana dilihat dalam hal operasi lembaga pegadaian yang diuraikan dalam bagian 10). Karena BPA mempunyai sikap serba membolehkan, maka concern utama kebijakan pemerintah haruslah untuk menuntut transparansi dalam kontrak-kontrak pinjaman, daripada mempromosikan secara aktif

pinjaman itu. Untuk perusahaan-perusahaan yang lebih besar, fasilitas-fasilitas modal usaha akan menjadi suatu tambahan yang bermanfaat bagi rentang kecil pilihan-pilihan pendanaan yang tersedia saat ini. Namun, perbaikan-perbaikan dalam lingkungan hukum yang lebih luas untuk pendirian perusahaan, jaminan dan pemberlakuan kontrak-kontrak keuangan akan dibutuhkan untuk mempromosikan dimulainya di bidang ini.

3. Asuransi telah menjadi kekosongan terbesar dalam rangkaian produk-produk keuangan yang tersedia, meskipun saat ini telah ada peraturan-peraturan. Namun permohonan-permohonan untuk izin asuransi belum dikeluarkan. Sama halnya dengan bank-bank, masalah jumlah pemain dan kredibilitas para pemohon merupakan masalah kebijakan untuk pengambilan keputusan oleh BPA.
4. Mengenai kelemahan-kelemahan dalam jasa-jasa bisnis komplementer, paling tidak satu bank yang telah dikunjungi oleh Misi menganggap ketidakhadiran jasa-jasa notaris sebagai suatu hambatan pada kemampuannya untuk memberi pinjaman secara bijaksana, meskipun hal ini dapat mencerminkan perbedaan-perbedaan dalam budaya dan praktek-praktek perbankan nasional. Ia dapat pula mencerminkan suatu perbedaan budaya-budaya nasional dalam profesi dan sistem hukum di Timor-Leste. Tidak dapat dipungkiri bahwa kelemahan-kelemahan dalam jasa-jasa akuntansi dan auditing merupakan suatu hambatan untuk penafsiran laporan-laporan keuangan sebagaimana dibutuhkan untuk usulan-usulan pinjaman. Ketiadaan suatu register kredit nasional untuk sektor perbankan, telah menjadi hambatan lain pada keinginan untuk memberi pinjaman. Saat ini BPA sedang mempersiapkan pendirian sebuah registry kredit dengan dukungan bantuan teknis. Hal ini merupakan sebuah langkah yang sangat penting menuju perbaikan pembagian informasi, manajemen risiko dan kemauan untuk memberi pinjaman. Sebuah register jaminan adalah sebuah fasilitas yang kadangkala disebut-sebut sangat diperlukan untuk membantu para peminjam menghindari penipuan, namun alasan ini tampak kurang meyakinkan daripada alasan untuk memecahkan masalah-masalah yang lebih luas dari pelaksanaan pinjaman. Singkatnya, solusi-solusi untuk masalah-masalah ini kemungkinan akan inkremental; terdapat kemungkinan untuk menarik perusahaan-perusahaan akuntansi untuk mendirikan kantor mereka namun akan dibutuhkan waktu untuk menyelesaikan masalah-masalah yang menyelubungi sistem-sistem hukum dan judicial.

E. Lingkungan hukum dan perundang-undangan

1. Kelemahan-kelemahan dalam lingkungan hukum dan perundang-undangan yang mempengaruhi pelayanan jasa keuangan telah dipahami secara baik. Namun, kesulitan-kesulitan dalam membentuk sebuah kerangka yang memadai disebabkan oleh kapasitas terbatas dalam upaya Pemerintah untuk menjamin reformasi di semua front dan kebutuhan untuk menciptakan rencana-rencana yang bertalian di dalam sebuah sistem dengan unsur-unsur yang diambil dari beberapa sistem hukum. Pendirian sebuah kerangka hukum dasar, khususnya mengenai bangunan dan tanah, akan memberikan suatu

landasan sementara yang memadai untuk pertumbuhan dalam kegiatan perekonomian dan keuangan, seraya menantikan suatu proses inkremental lewat mana kekosongan hukum yang spesifik diisi dan kelemahan-kelemahan yang lebih sulit ditangani. Hambatan-hambatan hukum kepada pelayanan asuransi komersial dan persewaan peralatan berada di antara kekosongan-kekosongan spesifik untuk mana perlu diarahkan perhatian secara dini.

Masuk ke dalam kategori terakhir ini adalah kelemahan-kelemahan sistemik dalam hal penyelesaian perselisihan-perselisihan dagang dan pelaksanaan. Hal ini tidak dapat diatasi secara cepat, karena kelemahan sumberdaya manusia di dalam sistem hukum maupun sistem birokrasi. Secara lebih spesifik, implementasi hukum asuransi merupakan sebuah prioritas yang mendesak seperti pula pendirian industri asuransi itu sendiri di Timor-Leste. Demikian pula hukum dan perundang-undangan tentang kebangkrutan merupakan urusan yang mendesak bagi para peminjam. Hukum persewaan peralatan juga membutuhkan perhatian segera karena ia menawarkan sejumlah bantuan bagi masalah jaminan.

TIMOR-LESTE
AKSES PADA KEUANGAN
UNTUK INVESTASI DAN MODAL KERJA

1. Pendahuluan

Di bawah rejim Indonesia, tingkat GDP per kapita ex-Timor Timur mencapai sekitar sepertiga dari rata-rata nasional Indonesia. Sebagai akibatnya, sejumlah 30% dari penduduk (dua kali lipat dari persentase penduduk Indonesia secara umum) berada di bawah garis kemiskinan. Pada tahun 1993, 71% dari semua desa di propinsi itu diklasifikasikan oleh pemerintah Indonesia sebagai 'desa tertinggal', atau *backward villages* sesuai kriteria isolasi, infrastruktur, perumahan dan lingkungan fisik. Indikator-indikator pengembangan manusia mencerminkan situasi. Kehidupan burokratik dan perdagangan dikuasai oleh orang asing, di mana sektor-sektor 'modern' seperti manufaktur dan jasa-jasa (termasuk pula jasa-jasa keuangan) sebagian besar dikuasai oleh orang non-Timor. Pada tahun 1999, Timor Timur mengalami kehilangan infrastruktur yang hebat, pemindahan penduduk dan terganggunya kegiatan ekonomi. Sementara itu kejadian-kejadian dramatis yang mengarah pada tragedi ini yang diketahui orang secara luas, maka layaklah untuk mengingat sejumlah akibat itu. Kehilangan modal saham yang sangat besar; misalnya, diperkirakan bahwa 70% dari perumahan telah seluruhnya atau sebagian dihancurkan. Dili kehilangan sepertiga dari kapasitas pembangkitan energi listrik dan kehilangan-kehilangan di tempat lain masih tinggi. Hal yang menarik minat khusus untuk studi ini adalah, semua bank telah dihancurkan, catatan-catatan mereka hilang atau dibawa ke Indonesia, peralatan mereka diambil. Bahkan tidak ada satupun lemari besi bank yang tersisa.

Sistem keuangan pada tahun 1999 terdiri dari 18 cabang bank dagang atau komersial, yang meliputi 5 cabang bank negara, 10 cabang bank pembangunan daerah dan tiga cabang bank-bank swasta Indonesia. Situasi ini mewakili hampir satu cabang untuk 47,000 orang. Selain sebuah bank negara, BRI, mengoperasikan selusin unit bank desa, yang diuraikan di bawah ini. Terdapat sejumlah serikat kredit dan sebuah federasi serikat kredit (bagian 9, di bawah) namun tidak ada satupun dari bank-bank desa yang terdaftar (BPR) atau lembaga-lembaga keuangan masyarakat kecil lain yang lazim di Indonesia. Meskipun ada beberapa lembaga mikro-keuangan (MFI) yang beroperasi di Timor Barat, namun situasi politik di bagian timur pulau itu tidak kondusif untuk kegiatan LSM, masih kekurangan LSM-LSM yang memiliki hubungan internasional.

Upaya-upaya bantuan internasional di bawah naungan PBB, sejak akhir tahun 1999, pada awalnya berkaitan dengan bantuan kemanusiaan dan kemudian lama-kelamaan berurusan pula dengan masalah rekonstruksi. Di antara inisiatif-inisiatif dini itu terdapat beberapa proyek yang berkaitan, secara langsung atau tidak langsung, dengan unsur-unsur pembangunan sistem keuangan (bagian 10, di bawah). Setelah suatu periode yang membingungkan, di mana saat itu beredar beberapa mata uang bersamaan dengan mata uang Indonesia rupiah, Pemerintahan Transisi PBB (UNTAET) merampungkan masalah

mata uang dan sebuah otorita moneter untuk Timor-Leste yang merdeka. Dolar Amerika dipilih sebagai satu-satunya alat pembayaran yang sah pada awal 2000 dan pada akhir tahun itu melalui sebuah dekret UNTAET telah ditetapkan peraturan-peraturan bagi perizinan dan pengawasan bank. Pada tahun 2001 melalui dekret yang lain telah didirikan Otorita Perbankan dan Pembayaran (BPA) sebagai embrio bank sentral (bagian 4). Pedoman-pedoman kebijakan sektor keuangan untuk pemerintah telah ditetapkan di dalam sebuah Rencana Pembangunan Nasional, yang telah disahkan oleh parlemen Timor-Leste merdeka yang baru saja dilantik pada tahun 2002¹ (bagian 4).

Sementara bantuan luar negeri terus mengalir, puncak pengeluaran terjadi pada tahun 2001. Untuk sementara '*bubble economy* (situasi ekonomi yang lagi boom namun, tidak ada kesinambungan karena harga tinggi, pinjaman banyak)' sedang mekar, yang ditopang oleh bidang konstruksi dan kehadiran sejumlah besar personil internasional dan menyebabkan distorsi besar di dalam struktur upah dan biaya. Saat ini tingkat upah yang secara substansial jauh lebih tinggi daripada di tingkat upah di Indonesia dan negara-negara tetangga lain, akan terus menyulitkan kebijakan perekonomian dan mempengaruhi pembangunan ekonomi. Karena kehadiran asing mengalami penurunan sejak 2002, maka *bubble economy* itu telah pula mengalami penurunan, lapangan kerja di sektor swasta mengalami kemunduran, banyak perusahaan mengalami kesulitan. Kondisi-kondisi ini jelas kelihatan pada pertengahan 2005, meskipun kepulihian dari kekeringan dan perluasan kegiatan perbankan secara cepat telah memberikan sejumlah rangsangan. Tingkat pengangguran tinggi, dan 40% dari penduduk hidup di bawah garis kemiskinan nasional. Pertumbuhan penduduk juga telah menimbulkan masalah-masalah khusus untuk Timor-Leste.

Hasil-hasil sementara dari sebuah sensus nasional yang dilakukan pada tahun 2004 menunjukkan total penduduk sebanyak 925,000 orang, di mana hampir 50% berusia kurang dari 16 tahun². Struktur penduduk ini, yang sangat muda menurut standar internasional, menimbulkan masalah-masalah akut dalam hal pelayanan pendidikan dan penciptaan lapangan kerja, dan juga menunjukkan kemungkinan terus berlansungnya tingkat kelahiran yang tinggi dalam dekade-dekade di masa depan. Telah dikemukakan beberapa keprihatinan mengenai urbanisasi setelah kejadian-kejadian tahun 1999, namun data awal tidak memungkinkan membuat perhitungan-perhitungan yang dapat diandalkan tentang tingkat pertumbuhan di wilayah perkotaan. Distrik Dili, di mana terletak ibukota nasional, menampung 18% dari jumlah penduduk, sementara distrik Baucau, yang merupakan kota besar kedua, mempunyai 11%. Jadi Timor-Leste tidak mengalami urbanisasi tinggi meskipun dalam hal ekonomi sudah tentu Dili merupakan kota utama. Keraguan-keraguan mengenai validitas perhitungan penduduk sebelumnya membuat perkiraan pertumbuhan penduduk baru-baru ini sulit, meskipun struktur penduduk saat ini menunjukkan bahwa dekade yang lalu atau lebih jumlah penduduk sedikit lebih tinggi, dan tidak sekedar sebagai jawaban kepada trauma tahun 1999³. Implikasi-implikasi dari struktur penduduk saat ini untuk pertumbuhan angkatan kerja dibahas dalam bagian 2.

¹ Komisi Perencanaan (2002) *Rencana Pembangunan Nasional Timor Leste*

² *Buletin Ekonomi Otorita Perbankan dan Pembayaran*, Oktober 2004.

³ Sebuah estimasi ADB menempatkan tingkat pertumbuhan tahunan sebesar 2.6% selama periode 1990-95.

Pada tahun 2005 IMF telah menggambarkan Timor-Leste sebagai telah ‘sukses menjalani transisi dari status pos-konflik.’ Pemerintah Timor-Leste (GoTL) beruntung karena memiliki akses kepada sumberdaya-sumberdaya minyak dan gas yang besar. Pengelolaan penerimaan-penerimaan pajak dan royalti dan penyusunan kebijakan ekonomi untuk sebuah perekonomian ‘dolar’ dengan sebuah struktur upah yang menyimpang merupakan tugas-tugas yang akan menghadapi tantangan-tantangan khusus. Kebijakan GoTL adalah untuk menghindari hutang sambil menganut sebuah model Dana Perminyakan untuk mengelola dan menyokong aliran penerimaan-penerimaan minyak dan gas terbatas yang akan bertambah selama dua atau tiga dekade berikut. Guna mengikuti jalan semacam itu secara sukses dituntut kemauan politis, pemerintahan yang baik dan disiplin fiskal. Tantangan-tantangan ini terjadi di sebuah perekonomian dengan GDP per kapita yang hanya sebesar \$367 pada tahun 2004, dan sebuah ranking pengembangan manusia (HDI) sebesar 158 (dari 177 negara yang diklasifikasikan).

2. Masalah-masalah Struktural

Sebuah ciri khusus dari struktur ekonomi adalah distribusi angkatan kerja per sektor. Usulan Program Investasi Sektor Swasta (PSD SIP)⁴ GoTL berfungsi atas sebuah asumsi kerja bahwa barangkali 80% dari angkatan kerja ada di sektor pertanian, dan hampir 20% di sektor non-pertanian, termasuk Pemerintah. Andil dari pertanian dalam GDP non-minyak dan gas adalah 29% pada tahun 2003, sementara output swasta di luar pertanian bertanggung-jawab sebesar 34% dan pemerintah telah berkontribusi sekitar 37%. Sejumlah 40,000 pekerja telah diperkerjakan di dalam sektor swasta, terutama di bidang jasa, pada tahun 2001.

SIP PSD memproyeksikan suatu peningkatan angkatan kerja tahunan sebesar 15,000 dalam dekade sampai 2015⁵. Tampak bahwa jumlah pos kepegawaian negeri tidak akan bertambah secara signifikan, oleh karena itu beban untuk memberikan pekerjaan berupah di luar pertanian akan ditanggung oleh sektor swasta. Karena kemampuan sektor yang kecil itu, bahkan pertumbuhan yang cukup cepat akan gagal menyediakan tempat yang cukup, jika setiap fraksi besar dari kenaikan tenaga kerja tahunan mencari pekerjaan berupah. Posisi yang tidak menjanjikan ini memaksa GoTL untuk mempertimbangkan prospek-prospek untuk terus menyerap tenaga kerja di dalam sektor pertanian, selain memikirkan bagaimana memaksimalkan penciptaan lapangan kerja di sektor swasta.

Di dalam sektor pertanian, sebuah ciri struktural yang telah diamati adalah semakin pentingnya pertanian subsistem, di mana rumahtangga merupakan unit utama dari baik produksi maupun konsumsi. Ini berarti bahwa banyak output yang dikonsumsi oleh rumahtangga dan tidak masuk dalam pertukaran moneter. Sama halnya, di dalam sektor swasta non-pertanian, sekali lagi, rumahtangga merupakan unit produksi dominan

⁴ RDTL, *Private Sector Development: Priorities and Proposed Sector Investment Program*, April 2005.

⁵ Tetapi perhatikan angka IMF yang lebih tinggi dalam ayat IV laporan bulan Juni 2005. Ia menyebutkan sebuah tingkat pengangguran saat sekitar 20%, menempatkan pertumbuhan penduduk tahunan sebesar 3%, mengklaim sebuah struktur penduduk di mana 60% berusia 16 tahun atau kurang, dan, atas asumsi kenaikan dalam tingkat partisipasi ke ‘suatu tingkat yang umum di negara-negara berpendapatan rendah’, ia memperkirakan bahwa sekitar 20,000 pendatang baru akan segera ditambahkan kepada angkatan kerja setiap tahun.

menurut angka, jika tidak menurut nilai output. Kebanyakan perusahaan, baik formal maupun non-formal, sangat kecil dan kebanyakan menggunakan jasa-jasa tenaga kerja keluarga yang tidak dibayar (atau minimal tidak berupah). Jadi, dalam sektor pertanian, 'Suco Survey' 2001 memperkirakan bahwa, dari sekitar 140,000 rumahtangga petani, sekitar 57,000 tidak menghasilkan surplus yang dapat dijual dan tidak memperoleh pendapatan di luar bidang pertanian. Di samping transfer uang, orang-orang ini secara substansial beroperasi di luar ekonomi moneter. Telah dikatakan bahwa sejumlah 70,000 rumahtangga menghasilkan sejumlah produk yang dapat dipasarkan, terutama beras dan kopi, namun dalam berbagai kadar, tergantung pula pada produksi subsistem untuk bahan pangan dan perumahan⁶.

Di luar pertanian, data untuk sektor non-pertanian juga terbatas. Sulit menghitung jumlah perusahaan-perusahaan dan jangkauan operasi mereka. Karena skala yang sangat kecil dan ciri embrionik dari kebanyakan operasi sektor swasta secara keseluruhan, maka perusahaan-perusahaan 'non-formal' tampak membentuk sebuah komponen besar. Namun perbedaan antara perusahaan-perusahaan formal dan non-formal, yang umumnya digunakan untuk membuat pemetaan operasi-operasi sektor swasta, jauh lebih sulit di Timor-Leste. Kebanyakan studi internasional, dan praktek ILO, menyamakan kepatuhan sebuah perusahaan pada peraturan-peraturan, seperti pendaftaran usaha, dengan 'formalitas'. Namun di Timor-Leste, meskipun pendaftaran usaha memberi beberapa tuntunan kepada jangkauan kegiatan perusahaan formal, banyak entitas terdaftar yang memperlihatkan ciri-ciri 'non-formal', dalam hal skala, penggunaan tenaga kerja dari lingkungan keluarga, operasi berbasis rumahtangga, teknologi-teknologi yang digunakan dan kriteria yang lain. Jadi, meskipun tampak masuk akal untuk menganggap bahwa semua perusahaan 'formal' adalah terdaftar, namun tidak semua entitas terdaftar di Timor-Leste dapat dipandang sebagai lembaga formal. Selanjutnya, data untuk perusahaan-perusahaan non-pertanian yang merupakan lembaga non-formal dan tidak terdaftar tidak lengkap. Jadi Program Investasi Sektor Swasta GoTL dipaksa untuk tergantung sepenuhnya pada bukti non-ilmiah dan observasi dalam menyimpulkan bahwa terdapat aktivitas usaha non-formal yang 'signifikan' di Dili dan kota-kota yang lain, namun ia tak sanggup menghitungnya⁷.

Menurut SIP PSD, sejumlah 10,800 izin usaha telah dikeluarkan sampai akhir 2004, di mana sekitar 30% dari izin-izin itu telah diberikan kepada perusahaan-perusahaan dan 70% kepada individu-individu. Banyak atau bahkan kebanyakan dari yang kelompok terakhir tampaknya adalah perusahaan-perusahaan yang berbasis rumahtangga, di mana banyak dari mereka menggunakan tenaga kerja dari lingkungan keluarga yang tak berupah. tampaknya hal ini untuk mengkonfirmasi bahwa pendaftaran usaha tidak terbatas kepada perusahaan-perusahaan 'formal' namun juga tumpang-tindih dengan yang non-formal; pendaftaran usaha tidak dapat dianggap sebagai mewakili status formal. Menurut lokasi, tampak bahwa lebih dari 80% pendaftaran usaha dilakukan di Dili.

⁶ Angka-angka yang tersebut dalam RDTL, catatan kaki 4, di atas. Kedua kategori ini berjumlah hanya 127,000 rumahtangga pertanian dari yang diestimasikan sebesar 140,000. Meskipun perbedaan ini tidak dijelaskan, nilai data itu terletak pada kemampuannya menunjukkan betapa pentingnya kegiatan-kegiatan subsistem.

⁷ RDTL, *Private Sector Development: Priorities and Proposed Sektor Investasi Program*, April 2005.

Menurut sektor, sekitar 75% dari pendaftaran-pendaftaran usaha itu tampak telah dilakukan untuk industri-industri jasa, di mana 58% untuk jasa perdagangan. Jasa konstruksi bertanggung-jawab untuk 14% secara keseluruhan dan jasa manufaktur dan pemrosesan kurang dari 10%.

Tingkat penurunan jumlah di antara entitas-entitas usaha yang terdaftar tampaknya tinggi. Hanya 13.5% dari izin-izin non-perusahaan yang jatuh tempo pada tahun 2004 yang diperbaharui, bersama dengan sejumlah 40% dari izin-izin yang dipegang perusahaan. Jadi pada akhir 2004 pendaftaran-pendaftaran yang valid dipegang oleh hanya sekitar 1,800 perusahaan dan 2,760 entitas yang lain. Namun, pendaftaran yang tidak diperbarui tidak berarti kegagalan perusahaan-perusahaan yang bersangkutan. Sebetulnya, karena skala mereka yang secara khas sangat kecil, dapat dimengerti bahwa beberapa perusahaan terdaftar berusaha menghindari biaya-biaya pengeluaran tambahan untuk pendaftaran ulang yang relatif sangat tinggi karena tindak-lanjut oleh para pejabat tidak ketat. Namun, meskipun beberapa perusahaan yang aktif dapat memutuskan untuk tidak mendaftar ulang, suatu tingkat kegagalan usaha yang tinggi, yang khas untuk sektor usaha-usaha mikro dan kecil di mana-mana, tampaknya bertanggung-jawab untuk kebanyakan penurunan angka itu.

Sebuah studi yang lebih terkini tentang perusahaan-perusahaan kota⁸, telah tersedia dalam bentuk draft, yang berusaha menghitung semua bisnis terdaftar untuk perusahaan-perusahaan di kota-kota Dili, Baucau dan Maliana. Meskipun telah ditemukan banyak entitas terdaftar yang tidak lagi aktif, namun studi itu telah sanggup menghitung sejumlah 494 perusahaan-perusahaan itu. Studi itu telah meneliti pula sebuah sampel representatif dari 552 perusahaan non-formal. Secara keseluruhan, perusahaan-perusahaan perkotaan di Timor-Leste, termasuk yang terdaftar, telah dikonfirmasi bahwa mereka sangat kecil. Namun, jumlah tenaka kerja yang dipekerjakan memberikan beberapa tuntunan tentang pemisahan formal dan non-formal. Di antara perusahaan-perusahaan formal (yang terdaftar), lebih dari 70% mempekerjakan kurang dari 10 orang karyawan, hampir 20% mempekerjakan antara 10 sampai 20 karyawan.

Di antara perusahaan-perusahaan non-formal (yang tidak terdaftar), sedikit lebih dari 50% hanya mempunyai seorang pekerja, sementara hampir semua perusahaan yang tersisa mempekerjakan kurang dari 10 orang. Namun perbedaannya adalah antara perusahaan yang kecil dan yang sangat kecil; jadi lebih dari 90% dari entitas-entitas 'formal' mempunyai kurang dari 20 pekerja. Studi itu menyimpulkan bahwa 'perusahaan-perusahaan yang paling formal sekalipun akan memenuhi definisi perusahaan micro dan beberapa dapat dianggap perusahaan kecil. Hanya sebuah persentase yang sangat kecil yang merupakan perusahaan besar atau perusahaan-perusahaan menengah'. Karena bukti skala yang secara khas sangat kecil ini baik untuk perusahaan-perusahaan formal maupun non-formal, maka akan bermanfaat untuk menetapkan beberapa kategori, namun secara arbitrer, untuk isitilah-istilah 'besar', 'menengah', 'kecil' dan 'mikro' dalam konteks Timor-Leste. Penggunaan seratus atau lebih pekerja dapat dianggap sebagai ukuran untuk perusahaan-perusahaan di kategori 'besar' yang jumlahnya relatif sedikit, dengan 20 sampai 99 untuk 'menengah' dan 6-19

⁸ Bank Dunia, *Timor-Leste Urban Labor Market Survey*, 2005

untuk 'kecil'. Perusahaan-perusahaan mikro dapat didefinisikan sebagai perusahaan-perusahaan yang mempekerjakan antara 1 sampai 5 orang pekerja. Namun penting untuk ditekankan bahwa dalam setiap kasus kebanyakan perusahaan mungkin mendekati dasar kategori-kategori itu.

Kembali kepada studi perkotaan terkini yang tersebut di atas, perusahaan-perusahaan non-formal (tidak terdaftar) terbukti secara eksklusif hampir merupakan usaha-usaha rumahtangga; kebanyakan pekerja adalah para anggota keluarga, dan banyak atau kebanyakan pekerja-pekerja ini dibayar dalam bentuk kas atau dalam bentuk barang. Hal ini menunjukkan suatu kemungkinan bagi sumber daya-tahan untuk perusahaan-perusahaan ini, bahwa mereka tidak mengalami dampak negatif oleh upah-upah tinggi yang secara komparatif dibayarkan oleh banyak perusahaan formal⁹. Dalam hal skala, tampak bahwa sekitar separoh dari perusahaan-perusahaan non-formal memperoleh pendapatan tahunan kurang dari \$1000. Bahkan di sektor formal (terdaftar) lebih dari 15% dari entitas-entitas memperoleh pendapatan di bawah tingkat yang sangat kecil ini. Perusahaan-perusahaan perkotaan, baik formal maupun non-formal, yang ditemukan oleh studi ini kebanyakan berkecimpung dalam perdagangan. Menurut temuan-temuan itu, terdapat 'suatu tingkat homogenitas yang mengagumkan ...di mana perdagangan mendominasi setiap kategori perusahaan – dari perusahaan mikro sampai besar'. Bahkan generalisasi ini jauh lebih benar untuk sektor non-formal, di mana 93% dari entitas-entitas non-formal diketahui berkecimpung dalam perdagangan dan jasa-jasa pemeliharaan kecil (mobil, sepeda dan reparasi mesin-mesin kecil).

Dominasi aktivitas-aktivitas perdagangan disektor non-formal membuka kesempatan-kesempatan untuk para wanita, di mana 43% dari lembaga-lembaga itu dimiliki oleh para wanita. Menurut perbandingan, angka untuk perusahaan-perusahaan formal adalah hanya 16%. Jumlah modal memulai usaha yang kecil juga mengkategorikan kedua jenis perusahaan, dengan sekitar seperempat dari perusahaan formal, tetapi sepenuhnya 90% dari non-formal, perusahaan-perusahaan yang mempunyai modal memulai usaha kurang dari seratus dolar (\$100). Studi ini menemukan bahwa 'hanya sekitar 7% dari kedua kategori yang menggunakan sumberdaya bukan-pribadi atau [bukan] keluarga sebagai modal memulai usaha', di mana hal ini menunjukkan ketergantungan sangat terbatas kepada sumber-sumber keuangan institusional. Pentingnya sumber-sumber keuangan non-formal itu dibahas secara terperinci di bawah, di bagian 10. Data studi yang lain menunjukkan bahwa para pengusaha di perekonomian formal maupun non-formal percaya bahwa akses kepada keuangan merupakan rintangan yang paling menghambat kemampuan usaha mereka untuk tumbuh. Hal ini menunjukkan suatu tingkat 'financial exclusion' yang tinggi dalam arti bahwa perusahaan-perusahaan memiliki akses sangat terbatas kepada jasa-jasa keuangan formal. Temuan-temuan ini merupakan tema sentral untuk maksud laporan ini, dan akan dibahas secara panjang lebar di bawah ini.

Sebuah ciri khusus perusahaan-perusahaan non-formal yang telah diidentifikasi oleh studi ini (dan sampai batas tertentu telah dikonfirmasi oleh kunjungan-kunjungan lapangan) adalah karakter 'stagnan' mereka, yang menurut keterangan disebabkan oleh kelemahan

⁹ Meskipun akibat wajar dari hal ini adalah bahwa perluasan mereka di luar operasi di tingkat keluarga dapat dipengaruhi oleh tantangan tingkat upah tinggi di sektor formal.

permintaan pasar untuk barang dan jasa yang mereka hasilkan. Studi yang lain, tentang perusahaan-perusahaan pembuat mebel¹⁰, melukiskan suatu situasi di mana para produsen-mikro menghasilkan produk-produk berdasarkan pesanan, dengan menggunakan tenaga anggota keluarga dan pekerja-pekerja lain jika dibutuhkan. Sementara itu pekerja-pekerja ini mengandalkan kegiatan-kegiatan lain, sebuah mekanisme kelangsungan hidup yang membantu bagi daya tahan organisasi industri jenis ini. Kondisi stagnan dari banyak perusahaan mikro di Timor-Leste mempunyai implikasi-implikasi bagi arti ‘pengembangan sektor swasta’ di Timor-Leste, yang dibahas di bagian 3(i), berikut.

3. Masalah-masalah Konseptual dan Definisi

3.1 Arti ‘pengembangan sektor swasta’ di Timor-Leste

Sebagaimana telah diperhatikan dalam bagian 2, di atas, perekonomian Timor-Leste terbagi antara sebuah sektor pertanian di mana sebanyak 80% dari para pekerja berkecimpung, di mana kebanyakan dari mereka masih tergantung pada produksi subsistem, dan sebuah sektor non-pertanian di mana perusahaan-perusahaan mikro dan kecil merupakan mayoritas terbesar. Kebanyakan perusahaan kota beroperasi dalam suatu lingkungan non-formal, atau tidak terdaftar, dan di sektor pertanian maupun non-pertanian rumahtangga merupakan unit dasar kegiatan ekonomi. Perlu diingat pula tingkat penghancuran dan kekacauan sosial sebagai akibat dari kejadian-kejadian pada tahun 1999. Proses pembangunan kembali infrastruktur fisik yang sulit, dan juga pembangunan kerangka-kerangka administratif, hukum dan kebijakan untuk kegiatan perekonomian di sebuah negara merdeka, terus berlangsung. Untuk semua alasan ini terdapat batas-batas pada kemampuan sektor non-pertanian dalam menawarkan pekerjaan kepada para pencari kerja karena jumlah mereka bertambah.

Karena situasi ini, maka relevan untuk bertanya: apa arti ‘pengembangan sektor swasta’ di Timor-Leste? Dengan elemen subsistem yang sedemikian besar yang masih terdapat dalam perekonomian pedesaan, maka tampaknya lebih memadai jika memulai pengembangan sektor swasta di sana. Hal ini akan dilakukan dengan mengelola transisi rumahtangga-rumahtangga petani dari produksi subsistem kepada komersialisasi produksi, dan dengan mendorong mereka untuk menghasilkan produk-produk surplus yang dapat dipasarkan. Surplus ini akan menuntut tingkat produktivitas per unit pertanian yang semakin tinggi, untuk tanah maupun tenaga kerja. Untunglah, sebuah perekonomian pedesaan yang dapat berdiri sendiri yang semata-mata menghasilkan bahan-pangan sampai sebatas kebutuhan subsistemnya sendiri, seperti di Timor-Leste, biasanya akan mempunyai sumberdaya-sumberdaya tenaga kerja dan tanah yang digunakan di bawah kapasitasnya. Karena rangsangan permintaan pasar, hal-hal ini dapat dibawa ke dalam produksi guna meningkatkan output dan guna mendiversifikasi dengan bahan pangan yang bernilai lebih tinggi. Hal-hal ini dapat berupa komoditi-komoditi seperti kopi, panili dan produk-produk akhir kelapa, atau dapat berupa bahan makanan untuk konsumsi dalam

¹⁰ “Tantangan-tantangan untuk Bisnis in Timor-Leste, Sebuah Analisis Tingkat Perusahaan Tentang Industri Mebel”, *Timor Institute for Development Studies (TIDS)*, 2004.

negeri. Sementara yang pertama akan menyokong peningkatan ekspor, yang terakhir dapat membantu memperbaiki standar-standar nutrisi dan kesejahteraan konsumen secara lebih umum, melalui penawaran lebih besar aneka-ragam bahan pangan.

Diversifikasi dan komersialisasi produk pertanian ini adalah apa yang dilukiskan oleh *Timor-Leste Poverty Policy Study*¹¹ sebagai sebuah ‘intervensi yang sangat penting’ untuk meningkatkan pendapatan pedesaan. Studi itu telah mengidentifikasi intervensi-intervensi yang sangat penting untuk meningkatkan pendapatan pedesaan. Di antaranya, salah satu yang paling manjur adalah tindakan untuk mendorong para kepala rumahtangga-rumahtangga petani di pedesaan untuk berpindah dari petani waktu penuh menjadi pedagang hasil-hasil pertanian. Demikian pula, SIP PSD telah menunjuk pada kebutuhan untuk ‘komersialisasi’ lanjutan hasil pertanian dan surplus-surplus produksi yang dapat dipasarkan di dalam negeri dan pasar-pasar ekspor¹². Langkah-langkah pelengkap meliputi pendirian atau rehabilitasi pasar-pasar musiman dalam masyarakat pedesaan, perbaikan jaringan-jaringan jalan desa, investasi swasta di bidang angkutan dan peralatan pertanian dan langkah-langkah untuk menghilangkan kurangnya akses kepada keuangan atau ‘*financial exclusion*’ di masyarakat pedesaan.

Akses kepada jasa-jasa keuangan (atau ‘*financial inclusion*’) akan membawa manfaat-manfaat kepada sektor swasta pedesaan yang baru tumbuh. Yang terpenting di antara hal-hal ini adalah jasa-jasa keuangan potensial untuk menopang perdagangan kecil dan menawarkan barang-barang manufaktur sektor formal kepada perekonomian pedesaan yang sedang membuat transisi dari perekonomian subsistem. Para pedagang yang terspesialisasi menopang operasi pasar-pasar lokal di desa-desa dan pusat-pusat sub-distrik. Kebanyakan pedagang pasar yang lain di pusat-pusat ini adalah anggota rumahtangga-rumahtangga petani. Mereka datang untuk menjual sejumlah kecil produk musiman, namun juga membeli barang-barang konsumsi yang diproduksi oleh sektor formal. Di Timor-Leste mereka menjual produk-produk mereka ke pasar guna membeli barang-barang konsumsi Indonesia yang murah dan memadai. Terdapat fakta-fakta yang menunjukkan bahwa di distrik-distrik di mana barang-barang itu tersedia secara lebih mudah, tingkat kegiatan ekonomi komersial sektor non-formal relatif tinggi¹³. Ketersediaan barang-barang konsumsi di pasar-pasar dan ‘kios-kios’ desa, merangsang produksi dan pemasaran bahan pangan subsistem dan produk pertanian lain yang bernilai lebih tinggi. Hal ini pada gilirannya akan memperbaiki standar-standar nutrisi, terutama untuk para penerima upah dan gaji, di mana kebanyakan mereka tinggal di wilayah-wilayah perkotaan.

Salah satu manfaat peralihan dari pertanian subsistem yang dikelola secara baik, sektor pertanian akan menawarkan standar hidup lebih tinggi dan peluang-peluang memperoleh pendapatan yang lebih baik kepada kaum muda, dengan tetap memakai tenaga (atau

¹¹ Bank Dunia (2003), *Timor-Leste, Poverty in a New Nation: Analysis for Action*. Dili.

¹² RDTL, *Private Sector Development: Priorities and Proposed Sector Investment Program*, 2005, p. vi.

¹³ Jadi MFI *Moris Rasik* melaporkan bahwa ukuran rata-rata pinjamannya di sebuah distrik di mana perbatasan dapat ‘menyerap’ adalah dua kali lipat dari mereka di tempat lain di mana border control telah menghambat suplai langsung komoditi-komoditi konsumen Indonesia. Ms Helen Todd, Personnel Communication.

paling tidak memperlambat keberangkatan) banyak pemuda yang mungkin akan mencari pekerjaan dan pendapatan di tempat lain. Meskipun peralihan tenaga kerja dari pertanian kepada industri dan jasa-jasa merupakan suatu perubahan struktural yang perlu, namun ketidakseimbangan dalam jumlah antara sektor pertanian dan non-pertanian saat ini menyebabkan sangat perlu untuk mempertahankan kemampuan sektor pertanian untuk menyerap tenaga kerja. Karena itu, meskipun perlu memantapkan kemampuan perekonomian non-pertanian dalam menciptakan peluang-peluang, namun sangat diperlukan perbaikan prospek-prospek ekonomi bagi para pemuda di masyarakat pedesaan. Lebih akurat jika merumuskan hal ini sebagai memfasilitasi penciptaan pendapatan, daripada sebagai penciptaan 'lapangan kerja'.

Kebijakan-kebijakan di sektor non-pertanian harus melibatkan mereka yang diarahkan untuk meningkatkan produktivitas kegiatan-kegiatan perekonomian yang berbasis rumahtangga dan memperbaiki hubungan mereka dengan perekonomian formal. Pendekatan seperti itu mengakui pentingnya unit-unit ekonomi rumahtangga sebagai sumber-sumber pendapatan baru penduduk perkotaan, tanpa mengabaikan langkah-langkah untuk merangsang perusahaan berskala menengah dan besar. Sekali lagi di sini, pusat perhatian kebijakan harus diarahkan secara dini kepada penciptaan pendapatan daripada pada penciptaan 'lapangan kerja'. Peran kebijakan sektor keuangan adalah untuk meningkatkan *'financial inclusion'* rumahtangga-rumahtangga non-pertanian, akses mereka kepada jasa-jasa keuangan, sebagai jalan untuk meningkatkan pendapatan, meningkatkan kesejahteraan mereka sebagai konsumen dan memfasilitasi hubungan mereka secara lebih efektif dengan perekonomian formal.

Pendekatan kebijakan yang meremehkan sektor non-formal dan 'penciptaan pendapatan' (baik secara eksplisit maupun implisit) sambil memfokuskan secara eksklusif pada 'lapangan kerja' tidak berhasil menyadari kenyataan-kenyataan perekonomian tertentu Timor-Leste saat ini. Kenyataan-kenyataan ini adalah bahwa, bagi banyak rumahtangga pedesaan yang hidup dalam kondisi yang mendekati subsistem murni, maka peluang untuk memulai kegiatan-kegiatan yang mendatangkan pendapatan kas akan merupakan suatu kemajuan. Kenyataan yang lain adalah bahwa banyak rumahtangga di perkotaan menampung para pemuda untuk siapa kesempatan-kesempatan lapangan kerja formal (atau 'pekerjaan-pekerjaan') hanya dapat timbul sebagai akibat dari tingkat pertumbuhan GDP yang sangat tinggi dan kesinambungan. Bagi para pemuda di perkotaan, keikutsertaan di dalam sektor non-formal yang lebih dinamis yang menawarkan kesempatan-kesempatan menghasilkan pendapatan adalah sesuatu yang praktis, meskipun itu hanya merupakan solusi terbaik kedua. Partisipasi mereka akan memberi andil kepada keadilan yang lebih besar, yang mendukung stabilitas sosial dan politik. Bersamaan dengan suatu peningkatan surplus ekonomi subsistem yang dapat dipasarkan, hal ini akan meningkatkan penawaran banyak barang dan jasa yang diminta oleh para penduduk perkotaan yang berpendapatan rendah, yang meningkatkan kesejahteraan mereka sebagai konsumen.

3.2 Sektor non-formal dan kelemahan biaya-upah

Selain dari manfaat-manfaat yang diberikan kepada individu-individu dan para konsumen, penawaran agregat yang lebih besar dan keaneka-ragaman barang dan jasa non-formal akan menyokong kebijakan-kebijakan makro tentang pengendalian upah, yang telah dirancang untuk menekan kerugian biaya upah relatif negara. Karena alasan-alasan pengalaman sejarahnya baru-baru ini, Timor-Leste merasa dibebani dengan suatu tingkat upah yang tidak kompetitif. Sebuah sektor non-formal yang kuat dapat memainkan peran dalam menekan keadaan merugikan dari biaya upah itu sewaktu-waktu. Kebijakan harus diarahkan untuk meningkatkan alokasi barang-barang dan jasa-jasa sektor non-formal di dalam keranjang konsumsi para penerima upah di wilayah perkotaan¹⁴. Hal ini akan melengkapi sebuah kebijakan pengendalian upah, yang diarahkan untuk memungkinkan penurunan upah-upah relatif ke tingkat-tingkat yang lebih realistis. Karena setiap upaya untuk memperkenalkan penurunan upah sektor formal oleh perintah arbitrer atau dekrit hukum akan sulit secara politis, maka alternatif lain adalah agar Pemerintah memusatkan perhatian untuk mempertahankan stabilitas harga dalam negeri yang relatif sementara upah-upah nominal bisa tetap tidak berubah atau mengalami penurunan karena pengaruh kekuatan-kekuatan pasar¹⁵. ‘Dolarisasi’ akan membantu mempertahankan stabilitas harga, namun akan diperlukan disiplin fiskal untuk mencapai inflasi di bawah tingkat yang terjadi di negara-negara tetangga, secara khusus Indonesia. Untunglah, perekonomian non-formal perkotaan Timor-Leste tidak terpengaruh kerugian biaya tenaga kerja sampai pada tingkat yang sama dengan rekan formalnya¹⁶.

Dengan sebuah sektor non-formal perkotaan yang lebih giat, Timor-Leste dapat menjamin suatu peningkatan agregat pasar penawaran barang dan jasa yang memadai untuk keranjang konsumsi para penerima upah di kota, yang berasal dari sumber-sumber biaya-rendah. Hal ini akan cenderung mengurangi tekanan untuk kenaikan-kenaikan upah, dan kelemahan biaya upah relatif sektor formal akan berkurang sewaktu-waktu. Suatu penawaran yang meningkat dan keaneka-ragaman bahan pangan dan hasil pertanian yang lain dari suatu sektor pertanian yang semakin komersial akan memperkuat trend yang baik ini.

¹⁴ Akan lebih akurat dalam menetapkan sasaran sebagai untuk *memulihkan* bagian output sektor non-formal dalam konsumsi. SIP PSD menyebutkan suatu estimasi bahwa 86% dari pekerjaan pada 1998 adalah non-formal, yang mempekerjakan sejumlah 316,000 orang, meskipun dalam hal ini mencakup pula para pekerja di sektor pertanian subsistem (RDTL, 2005, 4). Banyak kegiatan sektor non-formal perkotaan pada zaman Indonesia dijalankan oleh para imigran, yang membiarkan ruang bagi ‘Timorisasi’ sektor itu sebagai satu unsur dalam menghidupkan kembali sektor itu.

¹⁵ Sudah jelas bahwa kekuatan-kekuatan itu dapat beroperasi. Studi tentang perusahaan-perusahaan kota dikutip secara luas di bagian 2 di atas (lihat catatan kaki 8) menunjukkan bahwa upah-upah nyata yang dibayar oleh perusahaan-perusahaan formal telah mengalami penurunan di wilayah-wilayah perkotaan selama periode 2001-2004, dengan deflasi/penurunan ‘*bubble economy*’ karena jumlah personil internasional mengalami penurunan dari puncaknya pada tahun 2001 dan pengurangan-pengurangan terkait dalam peluang-peluang kerja berupah di sektor formal untuk orang Timor.

¹⁶ Hal ini benar bahkan jika tingkat upah sektor non-formal di Timor-Leste adalah relatif tinggi, karena pengaruh upah-upah sektor formal, disebabkan oleh pentingnya bantuan keluarga yang tak dibayar di perusahaan-perusahaan sektor non-formal.

Manfaat-manfaat ini menunjukkan kebutuhan akan suatu lingkungan kebijakan yang menopang dinamisme sektor non-formal perkotaan dan transisi cepat dari subsistem menuju komersialisasi di bidang pertanian. Kebijakan-kebijakan seperti ini akan mencakup langkah-langkah untuk mempermudah akses kepada jasa-jasa keuangan bagi rumahtangga-rumahtangga, yang merupakan tulang punggung perekonomian non-formal dan subsistem. Bagian berikut menyajikan pembahasan tentang jasa-jasa keuangan, dimulai dengan sebuah rangkuman luas mengenai sistem keuangan.

4. Uraian luas dari sektor keuangan

Dengan sebuah perekonomian yang ditandai oleh komersialisasi yang terbatas, sebuah landasan produktif yang sempit dan pendapatan per kapita yang sangat rendah, Timor-Leste mempunyai sebuah sistem keuangan yang kecil dan tanpa diversifikasi. Sistem ini telah mencapai jangkauan yang sangat terbatas kepada penduduk kebanyakan. Sistem formal pada intinya terdiri dari sistem perbankan: tiga bank dagang, masing-masing merupakan cabang dari sebuah lembaga keuangan asing, dan satu lembaga dalam negeri yang beroperasi dengan izin perbankan terbatas. Masing-masing institusi perbankan itu melayani pasar niche yang khas namun terbatas di antara penduduk yang lebih luas. Fungsi-fungsi Pengaturam dan pengawasan untuk bank-bank itu dilakukan oleh Otorita Perbankan dan Pembayaran (BPA).

Sebagai 'prototipe' bank sentral Timor-Leste, BPA mempunyai sebuah mandat legislatif untuk operasi-operasinya¹⁷. Tujuan utamanya adalah makro-ekonomi, yakni untuk mencapai dan mempertahankan stabilitas harga dalam negeri. Selain itu ia bertanggung-jawab dalam mengelola rejim moneter dan nilai tukar. Namun tanggung-jawab kedua ini adalah terlalu berat selama rejim mata uang dolar sudah pada tempatnya, sedangkan tanggung-jawab untuk mengendalikan inflasi terletak terutama pada kebijakan fiskal. Seraya menantikan keputusan untuk menganut sebuah mata uang nasional, tanggung-jawab makroekonomi BPA adalah lebih prospektif daripada saat ini.

Perundang-undangan juga memberi BPA tanggung-jawab membangun sistem keuangan tertentu, dan hal ini merupakan kepentingan utama dalam situasi saat ini. Tanggung-jawab itu berkaitan dengan mempromosikan stabilitas, likuiditas dan kemampuan membayar hutang dalam sebuah sistem perbankan berbasis pasar dan sistem keuangan, bersamaan dengan sebuah sistem pembayaran yang aman, bagus, dan efisien. Saat ini BPA memiliki departemen-departemen bagi pengawasan sistem keuangan dan bagi pembayaran-pembayaran dan operasi-operasi perbankan, dan telah mempersiapkan sebuah rencana korporasi yang menetapkan road map bagi pengembangan kelembagaan lanjutan selama periode sampai 2007¹⁸.

Selain dituangkan dalam perundang-undangan, aspirasi-aspirasi pemerintah untuk BPA dinyatakan pula di dalam sebuah *Rencana Pembangunan Nasional* yang dipublikasikan

¹⁷ Yang paling penting adalah, Peraturan UNTAET 2001/30 tentang Otorita Perbankan dan Pembayaran Timor-Leste, Peraturan UNTAET 2000/8 tentang Perizinan dan Pengawasan Bank.

¹⁸ BPA (2004) *Corporate Plan 2004-2007*.

pada tahun 2002¹⁹. Pemerintah menghendaki agar otorita itu menjadi ‘sebuah katalis untuk pertumbuhan penabungan dan kredit yang signifikan’, dan untuk ‘mempromosikan lebih banyak persaingan dan meningkatkan jumlah dan tipe bank-bank swasta dan lembaga-lembaga keuangan (termasuk memperluas kehadiran bank-bank swasta dan BPA di wilayah-wilayah pedesaan). Secara spesifik, BPA telah ditugaskan untuk ‘menyokong para donor dan para NGO dalam mengembangkan tabungan-tabungan mikro dan program-program kredit terutama di wilayah-wilayah pedesaan’ dan untuk ‘mengembangkan peraturan-peraturan dan kemampuan untuk mempromosikan program pensiun swasta dan program tabungan yang lain (termasuk peningkatan pendidikan penabung dan meningkatkan keamanan untuk tabungan-tabungan)’. Jadi tanggung-jawab BPA untuk menopang pengembangan mikro-keuangan adalah eksplisit, bersamaan dengan kewajibannya untuk membangun kapasitas tabungan nasional, termasuk di wilayah-wilayah pedesaan.

Tidak ada lembaga-lembaga keuangan non-bank yang tunduk pada pengawasan BPA dan tidak ada perusahaan asuransi yang beroperasi di Timor-Leste, begitu pula tidak ada entitas-entitas *leasing* keuangan. Selain lembaga-lembaga formal resmi yang sangat terbatas, terdapat sejumlah lembaga keuangan-mikro (para MFI), beberapa koperasi simpan-pinjam, dan sejumlah pegadaian. Meskipun para MFI memiliki signifikansi terbatas dalam arti dollar, namun mereka telah berhasil dalam mencapai suatu proporsi kecil namun signifikan dari rumahtangga-rumahtangga miskin. Terdapat pula, sebagaimana dapat diharapkan dalam situasi ini, sejumlah mekanisme non-formal yang sudah digunakan untuk memberikan jasa-jasa keuangan. Masing-masing lembaga formal dan non-formal ini beserta mekanisme-mekanismenya akan dibahas secara lebih terperinci di bagian-bagian akhir laporan ini.

Karena tidak adanya perputaran mata uang antar negara maka tidaklah mungkin bagi BPA untuk mengetahui nilai mata uang yang beredar, karena itu mustahil pula baginya untuk menghitung langkah-langkah standar dari krisis keuangan. Tersedia sebuah rasio, yakni kredit dalam negeri yang diberikan oleh sektor perbankan sebagai persentase dari GDP non-minyak, yang menunjukkan beberapa pemulihan krisis yang terjadi dalam sistem keuangan sejak penghancuran bank-bank pada tahun 1999. Rasio yang lain, yaitu deposito-deposito dalam sistem perbankan sebagai persentase dari GDP non-minyak, mempunyai kemampuan menjelaskan dan melukiskan hubungan antara pinjaman-pinjaman dan deposito-deposito. Ia menyarankan perbaikan tingkat-tingkat intermediasi yang terjadi di dalam sistem. Tabel 1 melaporkan perubahan-perubahan dalam ukuran-ukuran ini selama tahun-tahun terakhir. Hal-hal ini menunjukkan bahwa perbaikan-perbaikan besar bagi krisis keuangan dan jangkauan intermediasi keuangan telah berlansung selama pemulihan sejak 1999.

¹⁹ Komisi Perencanaan (2002) *Timor Leste National Development Plan*, pp65ff.

Tabel 1. Timor-Leste: tersedia beberapa indikator krisis dan intermediasi keuangan

Ukuran	12/2000	12/2001	12/2002	12/2003	12/2004	03/2005
Kredit sektor swasta sbg % dari GDP non-minyak	0.1	0.8	1.5	6.6	20.8	21.6
Deposito bank sebagai % dari GDP non-minyak	6.3	13.9	15.9	21.5	24.3	24.8
Rasio, kredit terhadap deposito-deposito	2%	6%	9%	31%	86%	87%

Sumber: dihitung dari data IMF dan BPA.

Volume kredit bank telah meningkat secara substansial sejak pemulihan kembali kegiatan perbankan pada tahun 2000, yang mencapai suatu tingkat yang ekuivalen dengan 21.6% dari GDP non-minyak pada akhir triwulan pertama 2005. GoTL tidak berniat meminjam dari sistem perbankan dan data dalam tabel 1 berhubungan dengan kredit yang telah diberikan kepada sektor swasta dan untuk konsumsi pribadi. Meskipun perbandingan-perbandingan internasional dapat menyesatkan, karena perbedaan dalam kepentingan relatif dari pinjaman lembaga-lembaga non-bank, namun layak diperhatikan bahwa persentase untuk semua negara 'berpendapatan rendah' pada tahun 2003 adalah 45.3%, atau kira-kira dua kali lipat dari tingkat saat ini di Timor-Leste²⁰. Yang juga penting adalah bahwa, dalam hal agregat, pinjaman bank didanai sepenuhnya oleh deposito-deposito dalam negeri. Sebenarnya, sampai suatu kenaikan mengagumkan dalam pinjaman bank dari akhir 2003 sistem perbankan berada pada posisi untuk menyebarkan likuiditas luar negeri yang besar. Meskipun secara individual posisi bank-bank berbeda, namun sistem itu secara keseluruhan kini sedang melakukan intermediasi 87% dari deposito-deposito bagi pinjaman dalam negeri. Bank-bank dagang dibahas secara rinci dalam bagian 6, dibawah, tetapi bicara secara umum tampak bahwa sistem dapat bertindak melawan hambatan tentang ketersediaan dana yang dapat dipinjamkan. Guna mempertimbangkan implikasi-implikasinya akan sangat bermanfaat jika mempertimbangkan situasi sektor perbankan di bekas propinsi Indonesia Timor Timur.

Sejak 1999, Timor-Leste telah melepaskan diri dari sekedar menjadi sebuah propinsi terpencil di dalam sebuah perekonomian nasional yang lebih besar untuk menjadi sebuah entitas nasional dengan hak-haknya sendiri. Sebagai salah satu propinsi termiskin Indonesia sampai 1999, Timor Timur telah menerima dana bantuan dalam jumlah besar dari Jakarta. Pada pertengahan 1990 dana-dana itu berjumlah sekitar \$150m setiap tahun, atau sekitar 60% dari GDP propinsi. Jadi pengeluaran pemerintahlah, dan bukan investasi swasta, yang mendorong perekonomian Timor.²¹ Dalam mengganbarkan kenyataan ini, sektor perbankan propinsi memperlihatkan sebuah pola yang khas untuk daerah-daerah terpencil, di mana tabungan yang dimobilisasi oleh bank-bank secara substansial melebihi pinjaman bank. Ketidakseimbangan dalam hal ini sedikit ekstrim: sebuah faktor

²⁰ Bank Dunia, *2005 World Development Indicators*. Lihat Tabel 5.5, "Krisis keuangan dan efisiensi' di mana rasio-rasio untuk negara-negara yang memiliki pengalaman segar tentang konflik seperti Rwanda (13.9%), Sierra Leone (47.3%), Sri Lanka (42.1%), Sudan (11.9%).

²¹ Hal Hill dan Joao Saldanha, 'Masalah-masalah kunci' dalam Hill dan Saldanha (eds) *East Timor: tantangan-tantangan pembangunan for the world's newest nation*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, Asia-Pacific Press, bab 1.

sebesar kira-kira empat banding satu. Jadi pada bulan Maret 1999 saldo total tabungan mencapai Rp594 miliar (\$68.4m) sementara kredit yang belum terlunasi sebesar Rp158miliar (\$18.2m). Mobilisasi tabungan swasta telah jauh melebihi kesempatan-kesempatan yang tersedia secara lokal untuk investasi swasta, yang menyebabkan suatu aliran sumberdaya-sumberdaya swasta keluar dari propinsi itu²². Namun, dalam hal jumlah bersih, karena dana bantuan pemerintah pusat, tabungan eksternal mencapai 25% dari GDP propinsi.

Di Timor-Leste yang merdeka, sebagaimana ditunjukkan dalam tabel 1 di atas, kinerja sektor perbankan dalam melakukan intermediasi tabungan-tabungan kepada kredit telah mengalami perbaikan secara cepat, sampai ke titik di mana, pada triwulan Maret 2005, pinjaman bank mewakili 87% dari deposito-deposito agregat bank. Penurunan dalam tingkat pertumbuhan pinjaman bank, yang telah diamati dalam triwulan itu, dilaporkan dalam bagian 6, di bawah. Hal ini telah mencerminkan suatu hambatan pada dana-dana yang dapat dipinjamkan. Lembaga utama pemberi pinjaman melaporkan pada pertengahan 2005 bahwa ia sedang memiliki tumpukan besar permohonan-permohonan pinjaman. Kebijakan pemerintah tentang pengembangan sektor swasta akan semakin tergantung pada proses-proses organik dari intermediasi keuangan sambil menjauhkan diri dari rencana-rencana pinjaman resmi di masa depan. Di bawah kondisi-kondisi itu, volume kredit keseluruhan dapat terhalang kecuali mobilisasi tabungan dalam negeri meningkat atau bank-bank asing dapat bergantung kepada transfer dari kantor pusat mereka. Namun pengalaman sebelumnya di Timor Timur Indonesia menunjukkan bahwa tabungan agregat dapat meningkat secara substansial di atas tingkat 2005, jika didukung oleh infrastruktur yang memadai maka lembaga-lembaga penyelenggara deposito akan tersedia secara luas kepada masyarakat.

Pada umumnya, pengembangan sektor keuangan di Timor-Leste menghadapi sejumlah hambatan, di mana akan dibahas dalam bagian yang tepat dalam laporan ini. Sebagai contoh, lembaga-lembaga keuangan mengalami kesulitan karena kelemahan-kelemahan sumberdaya manusia yang mempengaruhi semua bidang kehidupan nasional, karena sedikit orang Timor yang menempati posisi-posisi bahkan di tingkat menengah dalam sistem keuangan Indonesia. Pengembangan sistem dihalangi pula oleh tingkat 'pengetahuan keuangan' yang secara umum rendah di antara orang Timor. Kelemahan ini dapat dilihat sebagai suatu aspek dari kelemahan yang lebih umum dalam kemampuan dan pengalaman kepengusahaan. Ia mempunyai implikasi-implikasi untuk permintaan bagi jasa-jasa keuangan, dan untuk pengembangan sektor swasta. Tetapi ia mempunyai pula implikasi-implikasi untuk kesejahteraan masyarakat Timor Leste, sebagai konsumen. Selanjutnya, jasa-jasa tambahan yang diperlukan untuk lembaga-lembaga keuangan sangat langka. akhirnya, terdapat kelemahan-kelemahan krusial di lingkungan hukum dan perundang-undangan untuk jasa-jasa keuangan.

Kembali kepada yang terakhir dari hambatan-hambatan ini, sebuah lingkungan hukum dan peraturan yang memudahkan bagi pelayanan jasa keuangan muncul terlambat. Di mana terdapat undang-undang, administrasinya seringkali tidak efisien, meskipun sistem

²² Bank BRI merupakan sebuah perkecualian kepada seluruh pola. Deposito-depositonya mencapai Rp29.8 miliar, dibandingkan pinjaman-pinjaman yang belum terlunasi sebesar Rp25.4 miliar, pada akhir 1998.

hukum yang lemah menciptakan ketidakpastian mengenai penyelesaian pertikaian bisnis dan pelaksanaannya. Sebuah hukum asuransi (yang akan mengurangi risiko bagi para peminjam, antara lain) telah disahkan baru-baru ini namun masih menunggu implementasi peraturan-peraturan dan penerbitan izin-izin kepada para pemberi jasa asuransi. Keprihatinan-keprihatinan yang masih ada mencakup enactment hukum untuk kebangkrutan, guna menjamin hak-hak para kreditor, yang dapat dianggap urgen karena peningkatan cepat dalam pinjaman bank²³. Kelemahan ini merupakan sebuah faktor di belakang bias yang jelas mendukung pinjaman ‘gaji’ yang dapat diamati dalam rekening-rekening pinjaman dari bank-bank dagang dan MFITL.

Hukum tanah dan hak atas tanah, yang mempermudah pemanfaatan tanah sebagai jaminan, telah tertunda karena masalah-masalah teknis yang membutuhkan beberapa tahun untuk diatasi. Banyak dokumen yang berkaitan dengan petak-petak tanah khusus telah dihancurkan, dan di masa lampau telah digunakan sistem-sistem yang berbeda untuk pemberian hak tanah selama penjajahan Portugis dan pendudukan Indonesia dan seringkali muncul klaim-klaim perebutan tanah dan bangunan. Belum ada hukum untuk persewaan peralatan, yang akan membantu dalam mengatasi masalah-masalah jaminan, meskipun undang-undang untuk persewaan bangunan swasta telah dibuat. Namun demikian, apabila terdapat banyak sekali kelemahan, perlu dibuat prioritas. Hal yang paling urgen adalah pembentukan sebuah kerangka hukum dasar untuk bangunan dan tanah, di mana hak-hak atas bangunan diakui dan di dilaksanakan. Hal ini akan memberi sebuah landasan sementara yang memadai bagi pertumbuhan dalam perekonomian dan kegiatan keuangan, sambil menunggu sebuah proses inkremental di mana kekosongan undang-undang khusus dipenuhi dan kelemahan-kelemahan yang lebih sulit diselesaikan. Dalam hal kekosongan spesifik, perampungan peraturan-peraturan implementasi untuk asuransi dan pembuatan undang-undang persewaan peralatan dapat pula diberi prioritas.

5. Permintaan akan jasa-jasa keuangan

Hampir merupakan sebuah kebenaran mutlak untuk mengatakan bahwa ada sejumlah besar permintaan untuk jasa-jasa keuangan yang tak dapat dipenuhi di Timor-Leste, dan persepsi itu telah merangsang upaya-upaya untuk memperkirakan ukuran pasar. Sebuah kesulitan yang terkait dengan perhitungan itu adalah apakah mereka terkait dengan pasar permintaan, atau dengan sejumlah pengetahuan tentang kebutuhan akan jasa-jasa keuangan. Analisis permintaan pasar mempertimbangkan hambatan-hambatan yang dihadapi para debitor. Banyak debitor potensial menghadapi hambatan-hambatan untuk memperoleh kredit atau untuk menggunakannya secara efektif. Hambatan-hambatan ini meliputi jangkauan terbatas dari investasi-investasi potensial, pengetahuan terbatas tentang pasar, atau ketidakmampuan dalam memanfaatkan kesempatan-kesempatan

²³ *The 2005 IMF Country Report* mencatat bahwa ‘peningkatan kredit bank secara cepat baru-baru ini kepada sektor swasta, seperti usaha-usaha kecil, meperkuat kasus untuk kemajuan yang lebih cepat dalam membangun sebuah kerangka hukum yang merumuskan hak-hak berbagai kategori kreditor dalam hal insolvensi’.

karena 'kelangkaan ketrampilan-ketrampilan produktif yang memadai'²⁴. Beberapa peminjam potensial terhambat oleh kelangkaan mekanisme-mekanisme untuk menekan risiko; ketidakhadiran jasa asuransi komersial di Timor-Leste adalah contoh yang paling jelas. Tingkat bunga real yang tinggi mengurangi profitabilitas investasi-investasi, yang menyebabkan beberapa perusahaan tersingkir. Biaya-biaya transaksi yang tinggi yang dibebankan oleh lingkungan perundang-undangan dan persyaratan-persyaratan dari lembaga-lembaga keuangan juga akan mengurangi profitabilitas investasi. Kelangkaan jaminan yang dapat diterima atau ketidakmampuan menggunakan aset-aset sebagai jaminan karena kelemahan-kelemahan administratif (seperti kelangkaan dokumen hak tanah atau dokumen lain yang diperlukan) merupakan hambatan-hambatan yang menahan banyak peminjam potensial.

Mengenai permintaan akan jasa-jasa deposito, hambatan-hambatan juga dialami oleh para penabung potensial. Para depositor di Timor-Leste tampak responsif kepada perubahan-perubahan di tingkat bunga real pada tabungan. Perilaku mereka dipengaruhi oleh biaya-biaya transaksi yang ditetapkan oleh bank-bank dan oleh biaya-biaya perjalanan dan waktu yang terjadi dalam mengakses jasa-jasa. Selanjutnya, harapan-harapan yang berkaitan dengan inflasi dan keyakinan para penabung di lembaga-lembaga keuangan mempengaruhi keinginan mereka dalam menyimpan aset-aset dalam bentuk deposito. Kenangan tentang penghancuran dan kerugian aset-aset keuangan yang terjadi baru-baru ini, diikuti oleh inflasi selama awal periode pos-konflik, merupakan faktor-faktor negatif. Kemampuan Pemerintah dalam membangun kembali kepercayaan pada lembaga-lembaga itu dan dalam mempertahankan sebuah lingkungan inflasi rendah akan sangat penting bagi pertumbuhan kemampuan nasional tabungan yang sangat diperlukan.

Sensus penduduk 2004 telah menghitung hampir 200,000 rumahtangga dengan ukuran *rata-rata* rumahtangga sebesar 4.7 orang. Atas dasar itu, akan lebih memadai jika merencanakan perluasan jasa-jasa deposito kepada mayoritas besar rumahtangga-rumahtangga ini. Jika diizinkan memegang beberapa rekening di rumahtangga-rumahtangga, maka untuk mencapai total 200,000 rekening deposito tampaknya akan realistis jika telah tersedia infrastruktur keuangan dan persyaratan-persyaratannya (murah, dapat diakses, aman, nyaman) dipenuhi. Pada tahap awal akan bijaksana jika memusatkan perhatian pada perluasan jasa-jasa kepada 9 ibukota distrik yang tersisa dan 65 kota sub-distrik yang masih belum terlayani, dan juga kepada wilayah sekitar terdekat mereka. Jumlah rekening-rekening deposito saat ini di semua kategori lembaga adalah kurang dari 60,000 pada akhir 2004 dan sebuah target untuk mencapai 200,000 rekening di semua kategori lembaga-lembaga harus dapat dicapai selama periode lima tahun, pada 2010.

Sebuah studi tentang pasar untuk jasa-jasa keuangan-mikro telah dilakukan untuk AMFITIL, yang merupakan organisasi payung untuk para MFI²⁵. Tujuan studi ini untuk

²⁴ Sebagaimana ditunjukkan oleh sebuah evaluasi ADB, dalam menjelaskan terbatasnya penjaminan yang dicapai oleh MFITL. Lihat Aide Memoire ADB, *Grant 8186 TIM (TF) Microfinance Development Project, Project Review Mission (12/2004)*

²⁵ Lene Hansen dan Novanto Agus (2005), 'Financial services assessment in Timor-Leste: Final. Dili: Asosiasi Lembaga-lembaga Keuangan-mikro di Timor-Leste.

mendapatkan perkiraan-perkiraan tentang jumlah rumahtangga yang aktif secara ekonomi, bagi mereka yang mempunyai akses kepada sumberdaya-sumberdaya produktif, dan kepada mereka yang berkemungkinan mendapatkan manfaat dari akses kepada jasa-jasa keuangan. Dari total penduduk sejumlah 925,000 orang, sebanyak 435,000 orang (atau 47%) telah tercatat aktif secara ekonomi dan merupakan 'pasar maksimum' untuk jasa-jasa keuangan. Setelah menyisihkan rumahtangga-rumahtangga 'tak-miskin' dan pekerja-pekerja berupah, upaya ini telah menghasilkan sebanyak 60,000 rumahtangga, dengan 275,000 orang. Sub-penduduk ini diperkirakan akan membutuhkan akses kepada jasa-jasa keuangan-mikro, dan harus bisa mendapatkan manfaat dari jasa-jasa itu. Sebuah studi tentang sektor swasta yang dilakukan untuk IFC²⁶ telah mempertimbangkan hambatan-hambatan sektor keuangan atas pengembangan sektor swasta. Studi itu mengadopsi angka maksimum 'pasar' AMFITIL sebesar 435,000 orang sebagai sebuah prakiraan tentang 'basis nasabah' untuk jasa-jasa keuangan. Studi kedua ini menyarankan bahwa dengan jumlah nasabah saat ini sebanyak 27,000 orang debitor, hanya sekitar 6% dari basis itu yang dilayani²⁷.

Meskipun prakiraan-prakiraan tentang permintaan akan jasa-jasa deposito berdasarkan pada data penduduk cenderung dipercaya, namun prakiraan tentang permintaan akan kredit tergantung pada ketidakpastian serius. Hal ini disebabkan pengalaman internasional yang menunjukkan bahwa mayoritas besar dari rumahtangga-rumahtangga akan menggunakan jasa-jasa deposito jika jasa-jasa itu murah, dapat diakses, aman dan nyaman. Hal ini menunjukkan kebutuhan akan investasi tambahan dalam sektor perbankan dan infrastruktur keuangan lain di seluruh Negara.

Fasilitas-fasilitas dari semua penyelenggara jasa keuangan, termasuk bank-bank resmi dan lembaga-lembaga non-bank seperti para MFI dan CU, perlu dimanfaatkan dan diperluas guna memenuhi target 200,000 buah rekening deposito pada tahun 2010. Akan memungkinkan bagi bank-bank untuk menerapkan pengalaman internasional dengan menggunakan sistem-sistem berbasis telepon seluler yang membolehkan mereka membuka titik-titik transaksi baru jauh dari cabang-cabang mereka. Hal-hal ini akan melibatkan kerjasama dengan para penjual eceran dan pihak-pihak lain yang sudah mempunyai fasilitas-fasilitas guna mengelola kas secara aman. Bahkan selain jangkauan cakupan telepon seluler, sistem-sistem transaksi *offline* dengan menggunakan peralatan pencatatan ringan sedang diujicoba untuk pelayanan jasa-jasa keuangan dasar. Dialog antara GoTL dan bank-bank perlu menggali insentif-insentif dan implikasi-implikasi perundang-undangan yang perlu. Langkah inovasi-inovasi internasional di bidang ini cepat dan para pejabat di Timor-Leste dapat berkeinginan untuk tetap mengikuti perkembangan.

²⁶ Analisis ECON yang ditugaskan IFC yang tidak dipublikasi, Laporan No. 2005-022, *Assessment of private sector opportunities in Timor-Leste*.

²⁷ Sebuah studi ketiga di Timor-Leste, yang dilakukan oleh firma DAI untuk USAID, memanfaatkan data Hansen dan Agus untuk menerima kehadiran sebuah pasar 'second-tier' untuk jasa-jasa mikro-keuangan. Hal ini merujuk kepada sekelompok debitor tingkat menengah, yang diposisikan antara pasar bisnis formal dan pasar keuangan-mikro, yang diperkirakan berjumlah antara 5,800 dan 8,000 orang nasabah. Lihat *Development Alternatives Inc. (2005), Report on options for financial service provision to second-tier keuangan-mikro clients in East Timor*, laporan dipersiapkan untuk USAID, Dili.

Kemungkinan yang lain dapat ditemukan dalam sebuah proposal, di Program Investasi Sektor untuk pengembangan sektor swasta, bahwa sebuah rencana jaringan nasional pusat-pusat pelayanan jasa pos harus diperlengkapi pula untuk melakukan transaksi-transaksi sektor keuangan²⁸. Proposal itu berkaitan dengan ‘jasa-jasa’ perbankan pos, untuk melibatkan, *inter alia*, fasilitas-fasilitas rekening deposito dan pembayaran-pembayaran. Hal ini hampir pasti terlalu ambisius karena tingkat pengetahuan tentang masalah keuangan yang masih rendah di Timor-Leste, termasuk di antara para pejabat pemerintah tingkat rendah. Namun, jika fasilitas-fasilitas itu adalah sekedar menjadi pusat-pusat transaksi, daripada menjadi sebuah bank pos pemerintah, maka proposal itu patut diuji-coba, barangkali bersamaan dengan upaya-upaya dalam memperkenalkan teknologi berbasis IT, sebagaimana telah dibahas di atas.

Di lain pihak pendekatan untuk perluasan jasa-jasa kredit akan lebih baik secara pragmatik dan inkremental, daripada berbasis target. Tujuannya bias untuk mencapai perluasan kredit secara bijaksana oleh lembaga-lembaga yang memadai dan berkesinambungan. Terdapat bukti-bukti surplus permintaan untuk kredit di sektor perbankan, yang akan dilayani oleh bank-bank dagang yang saat ini aktif, sementara sebuah keputusan para pejabat akan merestui masuknya satu atau dua bank baru yang cukup terpercaya akan membantu dalam meningkatkan persaingan. Para pendatang baru seperti ini harus membuat studi-studi kelayakan sebelum mempertaruhkan modal mereka, dan ini lebih diminati daripada penetapan target oleh para pejabat. Sebaliknya, para pejabat dapat memikirkan untuk memusatkan perhatian kepada fasilitasi dan pengawasan perluasan jasa-jasa kredit secara progresif sebagai tanggapan kepada indikator-indikator surplus permintaan yang telah diamati pada margin. Berdasarkan pengalaman internasional tidaklah bijaksana bagi Pemerintah untuk terlibat secara langsung dalam pemberian pinjaman, baik melalui sebuah Bank Pembangunan milik negara atau sebuah Bank Portal.

Peminjam-peminjam yang memadai meliputi para MFI dan CU selain bank-bank, dan juga peminjam-peminjam komersial non-bank baru. Permintaan pasar untuk kredit akan meningkat karena inisiatif-inisiatif GoTL telah dirancang untuk mempromosikan transisi dari pertanian subsistem kepada komersialisasi yang mantap, dan karena kebijakan-kebijakan untuk mempromosikan kegiatan ekonomi di wilayah-wilayah perkotaan telah membuahkan hasil. Perluasan fasilitas-fasilitas penerimaan deposito sebelumnya, kepada strata penduduk yang belum tercapai dan ke wilayah-wilayah geografis yang belum terlayani, akan menyediakan indikator-indikator kemampuan kredit sebagai informasi untuk para peminjam dan para pejabat. Ia akan menciptakan pula infrastruktur yang dapat disesuaikan secara progresif untuk pinjaman, dengan pertumbuhan permintaan pasar. Dukungan aktif para MFI dan CU oleh GoTL dan para donor akan membantu di dalam proses ini.

²⁸ RDTL, *Private Sector Development: Priorities and Proposed Sektor Investasi Program*, April 2005, p. 25.

6. Penawaran jasa-jasa keuangan: bank-bank dagang

Tiga bank dagang yang menawarkan jasa lengkap telah beroperasi di Timor-Leste, bersama dengan lembaga lain, yakni MFITL (Lembaga Keuangan-mikro Timor-Leste), yang memiliki izin perbankan terbatas. Pembahasan tentang Lembaga terakhir ini dilakukan secara terpisah di bawah, dalam bagian 8. Semua bank dagang adalah cabang dari entitas-entitas luar negeri, dan beroperasi dengan interface tiga budaya perbankan, dari Portugal, Australia dan Indonesia. Cabang bank-bank *Australian and New Zealand (ANZ)* dan *Caixa Geral de Depositos (CGD)*²⁹, dari Portugal, kedua-duanya didirikan pada 1999-2000. Bank Mandiri, dari Indonesia, didirikan setelah kemerdekaan Timor-Leste, pada tahun 2003. Sementara ANZ adalah sebuah bank sektor swasta, baik CGD maupun Mandiri merupakan lembaga milik Negara dan dapat disimpulkan bahwa keputusan-keputusan mereka untuk memasuki pasar Timor-Leste melibatkan paling tidak sejumlah pertimbangan non-komersial.

Ketiga bank ini masing-masing melayani sebuah pasar yang cukup berbeda segmen pasarnya tetapi terdapat beberapa tumpang-tindih, terutama di tingkat penjual eceran. Masuknya Bank Mandiri sebagai pemain ketiga tampaknya telah menimbulkan persaingan yang lebih besar kepada sektor perbankan, baik untuk deposito-deposito maupun pinjaman-pinjaman. Masuknya Mandiri menimbulkan biaya bank yang lebih rendah dan pembayaran bunga untuk deposito-deposito berjangka, dan juga telah memberikan sebuah alternatif selain peminjam dominan. Terdapat bukti tentang pengurangan dalam bunga pinjaman. Data BPA menunjukkan rata-rata tertimbang tingkat bunga pinjaman jatuh sampai sekitar 1% antara 2003 dan 2004, dari 14.78% ke 13.81%. Tingkat bunga tertimbang pada simpanan deposito naik dari 0.18% pada tahun 2003 ke 0.32% pada 2004. Sebuah rentang kotor yang lebih dari 13% mungkin tidak memadai untuk Timor-Leste, di bawah kondisi pasar saat ini yang penuh risiko dan ketidakpastian, dan dengan inflasi tahunan yang berkisar antara 2% dan 3%. Meskipun demikian terdapat ruang yang jelas bagi penekanan tingkat bunga apabila kondisi-kondisi membaik dan sistem menjadi mantap.

Sebuah tinjauan mengenai sistem perbankan dapat memberikan gambaran yang berguna tentang pertumbuhan awalnya yang cepat. Tabel 2 menyajikan data agregat yang melukiskan kemajuan pinjaman dan deposito-deposito untuk sistem sejak 2002. Hutang deposito telah meningkat sedikit cepat dalam periode dua tahun sampai akhir 2004, sampai hampir 54%, dan naik lagi sebesar 3.2% pada triwulan pertama 2005. Pinjaman mengalami peningkatan hampir 1300% dalam periode dua tahun, meskipun dari dasar yang sangat kecil. Meskipun pertumbuhan tampak telah berkurang baru-baru ini, namun masih mengalami kenaikan sampai 30% setahun pada triwulan Maret 2005. Terdapat permintaan untuk lebih banyak kredit, seperti ditunjukkan oleh tumpukan permohonan-permohonan pinjaman yang diterima oleh bank utama pemberi pinjaman. Suatu peningkatan tajam dalam intermediasi dalam negeri telah berlansung baru-baru ini, di mana persentase deposito-deposito dalam negeri yang dipinjamkan lagi dalam perekonomian meningkat kurang dari 10% pada akhir 2002, sampai sebesar 87%. Sejalan

²⁹ Bank Portugis ini didirikan dengan nama BNU, yang telah dikenal masyarakat Timor sejak periode kolonial dan di mana ia masih dikenal secara luas. Bank itu kemudian mengganti nama menjadi CGD, entitas perbankan Negara di mana saat ini BNU menjadi bagian.

dengan hal ini, dan mencerminkan kemampuan terbesar dari sistem perbankan untuk menggunakan aset-asetnya secara lokal, modal asing bersih/*net foreign assets* dari sistem perbankan menurun secara tajam. Penurunan itu mulai dengan secara mendadak dalam pinjaman sektor swasta dari akhir 2003, dan modal asing bersih bank-bank hampir mencapai nol pada bulan Maret 2005.

Tabel 2. Intermediasi dalam negeri oleh lembaga-lembaga keuangan resmi (\$m)

Transaksi-transaksi	12/02	12/03	12/04	03/05
Pinjaman-pinjaman dan persekot kepada sektor swasta	5.1	22.1	70.5	75.6
Passiva deposito	54.6	72.3	84.0	86.7
Rasio pinjaman-pinjaman dan persekot kepada deposito-deposito	9.3%	31%	84%	87%

Catatan: termasuk ketiga bank dagang dan MFITL

Namun angka-angka agregat ini menyembunyikan perbedaan-perbedaan penting di posisi-posisi pasar dari lembaga-lembaga individual. Informasi mengenai lembaga-lembaga khusus di sektor perbankan yang sangat kecil seperti Timor-Leste, cukup peka. Namun sejauh ini karena memungkinkan untuk dinilai, tampaknya ANZ terus menyimpan kebanyakan modalnya di luar negeri. Mandiri tampak sanggup menyimpan sejumlah likuiditas di luar negeri sambil terus memperluas pinjaman dalam negeri. CGD, di lain pihak, tampak telah menjawab permintaan akan kredit dengan menambah sumberdaya-sumberdaya dalam negeri dengan likuiditas luar negeri. Kontras-kontras ini mencerminkan strategi-strategi operasi yang berbeda dari ketiga bank, yang akan dibahas secara lebih terperinci pada akhir bagian ini.

Pertumbuhan deposito-deposito dan komposisi mereka yang berubah disajikan secara terperinci dalam Tabel 3, yang menunjukkan beberapa perkembangan menarik. Pertumbuhan terjadi secara cepat dan kepentingan relatif rekening-rekening tabungan telah meningkat, di mana baru-baru ini saldo-saldo tabungan bertanggung-jawab untuk hampir sepertiga dari total deposito. Peningkatan permintaan untuk deposito-deposito berjangka juga sehat, meskipun volume mereka masih kecil. Apabila rekening tabungan merupakan produk pilihan bagi masyarakat berpendapatan rendah, meski permintaan dan deposito-deposito berjangka kebanyakan dipegang oleh perusahaan-perusahaan dan para penerima pendapatan tertinggi (termasuk penduduk asing), maka pertumbuhan dalam tingkat absolut dan kepentingan relatif deposito-deposito tabungan menunjukkan pertumbuhan permintaan yang cepat untuk produk ini. Pasar eceran sebagian besar masih terdiri dari para penerima upah di kota dan sistem perbankan sejauh ini tidak menguji permintaan untuk jasa-jasa tabungan deposito di antara masyarakat di luar perkerjaan formal atau di wilayah-wilayah pedesaan.

Tabel 3 . Peningkatan deposito dalam negeri di lembaga-lembaga keuangan resmi (\$m)

	12/00	12/02	12/03	12/04	03/05
Total deposito-deposito	20.0	54.6	72.3	84.0	86.7
Permintaan deposito-deposito	19.3	39.1	40.1	49.4	52.4
Tabungan deposito-deposito	0.0	10.2	22.6	27.8	26.7
Deposito-deposito berjangka	0.7	5.3	9.6	6.8	7.5
Tabungan/total	--	18.7	31.3	33.1	30.8

Catatan: termasuk ketiga bank dagang dan MFITL; Sumber, IMF dan BPA

Dalam hal strategi dan posisi pasar/*market positioning*, ANZ mengelola rekening lembaga-lembaga internasional yang beroperasi di Timor-Leste. Ia telah menjadi penyelenggara utama jasa-jasa perbankan kepada masyarakat internasional dan juga melayani perdagangan dengan Australia. Setelah melakukan beberapa percobaan pinjaman awal yang tidak sepenuhnya sukses, ANZ pada intinya menarik diri dari operasi-operasi kredit dan telah menyimpan likuiditasnya dalam jumlah besar di luar negeri. Manajemen ANZ menyebutkan kesulitan-kesulitan dalam hal dokumen-dokumen jaminan, kelangkaan jasa-jasa notaris dan laporan keuangan yang kredibel, serta ketidakpastian lain dalam lingkungan hukum saat ini sebagai hambatan-hambatan pada pinjaman. Tampaknya Bank itu telah mengalami kesulitan dalam menerapkan atau menyesuaikan kriteria pinjaman negara asalnya kepada situasi-situasi Timor-Leste. Namun, dengan berkurangnya jumlah personil asing dan turunnya transfer dana-dana oleh lembaga-lembaga yang menjadi klien utamanya, ANZ menghadapi sebuah tantangan. Sambil beroperasi dari sebuah kantor tunggal di Dili, ia telah memperkenalkan jasa-jasa ATM kepada para nasabah lokal dan internasional dan jasa-jasa transfer uang elektronik (EFTPOS) dengan para pengusaha peserta di Dili.

Bank CGD adalah pemimpin industri dalam hal modal, jumlah nasabah dan cabang-cabang. Ia mempunyai sebuah kantor di Dili, cabang-cabang lain di Baucau, Gleno, Maliana, Oecusse dan Viqueque dan berencana membuka sebuah cabang di Suai dalam waktu dekat. Paling kurang beberapa dari cabang-cabang ini dapat dianggap sebagai usulan-usulan balik modal dalam jangka panjang, tetapi tampaknya bank itu mempunyai sebuah strategi perluasan agresif dan berorientasi nasional. Hal ini tercermin pula dalam pertumbuhan pinjaman yang cepat baru-baru ini. Meskipun sulit memperoleh data bersih tentang CGD, namun persetujuan untuk pinjaman baru dalam tahun-tahun 2002, 2003 dan 2004 tampaknya sebesar masing-masing \$4.2m, \$20.1m dan \$67.9m, dan secara kumulatif akan berjumlah sekitar \$105.7m sampai May 2005³⁰. Sebagaimana disebutkan oleh beberapa studi, angka-angka ini tampaknya konsisten dengan jumlah pinjaman-pinjaman yang belum terlunasi (yakni, jumlah bersih pelunasan-pelunasan) sebesar \$59.6m pada September 2004³¹.

CGD telah menempatkan dirinya secara mantap guna menarik manfaat dari hubungan-hubungan erat dengan GoTL. Ia telah diizinkan menerbitkan pajak dan pembayaran-pembayaran pajak atas nama Pemerintah dan telah menyelenggarakan pembayaran gaji

³⁰ Angka-angka ini adalah angka perkiraan, yang telah diambil oleh penulis dari grafik-grafik yang diperoleh dari CGD.

³¹ Hansen dan Agus, Analisis DAI dan ECON, semuanya disebutkan di atas.

langsung ke dalam rekening-rekening para pegawai negeri sipil. Hal ini telah mengatasi ketidakpastian-ketidakpastian yang terkait dengan jaminan dan pelaksanaan, dan fasilitas-fasilitas pinjaman 'gaji', kebanyakan diberikan kepada barang-barang konsumen, kendaraan dan rehabilitasi rumah. Rencana-rencana mengenai pembayaran gaji dianggap telah menjadi sebuah faktor terbesar dalam perluasan kredit yang cepat. CGD aktif pula dalam pendanaan perdagangan dengan Eropa dan terutama dengan Portugal. Pinjaman awal CGD telah dilakukannya sebagai bank pelaksana untuk pembayaran kredit-kredit darurat yang diberikan dalam tahap pertama Proyek Kecil Usaha Bank Dunia (SEP I), pada akhir 2000. Pelunasan kredit-kredit ini lamban (hanya lebih dari 75% pada pertengahan 2005) dan sangat sedikit dari para penerima pinjaman SEP I yang tetap menjadi nasabah CGD. Pengalaman ini dibahas secara panjang lebar dalam bagian 10, di bawah.

Pasar niche Bank Mandiri berbasis terutama, meski tidak secara eksklusif, pada pendanaan perdagangan dengan Indonesia dan melayani kepentingan para pengusaha Indonesia di Timor-Leste. Ia dapat memberi pinjaman dengan jaminan yang berlokasi di Indonesia, kepada kontrak-kontrak yang dapat dilaksanakan dengan hukum yang berlaku di negara itu. Mandiri beroperasi di sebuah kantor tunggal di Dili, dan hampir semua pinjamannya adalah komersial dan secara komparatif jumlah rata-rata pinjaman adalah besar. Bank itu sangat jarang memberi kredit konsumen karena masalah-masalah jaminan dan pemberlakuan kontrak. Ia mempunyai keprihatinan sama dalam hal pinjaman untuk usaha mikro dan kecil. Namun Mandiri telah memberikan sebuah kredit kepada MFI terbesar Timor-Leste, dan di masa lalu telah memberikan pula memberikan kredit kepada CCT, sebuah koperasi produsen kopi. Pendekatan kompetitif bank untuk mobilisasi tabungan telah memberinya bagian pasar dalam perbankan retail dan telah memungkinkannya mendanai pertumbuhan pinjaman yang besar di sektor-sektor yang secara ekonomis penting.

Dalam hal pinjaman bank, secara efektif ANZ adalah sebuah lembaga yang tidak melayani pinjaman, sementara Bank Mandiri memberikan kira-kira 10-12% dari kredit bank, IMfTL sekitar 2% dan CGD sisanya, atau lebih dari 85%. Data yang telah diberikan oleh BPA untuk alokasi kredit sektoral mengalami ketidak-konsistenan dalam klasifikasi, sebagaimana dilaporkan oleh bank-bank. Namun demikian informasi yang diperoleh dari Bank Mandiri memberi beberapa informasi tambahan. Dari catatan-catatan inspeksi BPA untuk akhir 2004 dan awal 2005, tampak bahwa seluruh sistem perbankan memberi sejumlah dana kecil untuk bidang pertanian, industri atau turisme (meskipun Mandiri telah mengalokasikan hampir 10% dari pinjamannya kepada bidang industri). Dalam agregat, kategori pinjaman terbesar tampaknya adalah konstruksi, termasuk rehabilitasi perumahan, sekitar 40% dari total (tetapi hanya 2.3% dari pinjaman Mandiri), diikuti oleh 'perdagangan dan keuangan' sekitar 19% (tetapi untuk Mandiri, 69%). Pinjaman 'Perorangan' sebesar 7% atau 8% dari total (Mandiri, 0.1%), sementara 'angkutan, komunikasi dan jasa-jasa' menyumbang sekitar 5% (Mandiri, 15%).

Terdapat sebuah kategori besar residual dan tak dapat dijelaskan dalam data di tingkat industri. Ini adalah pinjaman 'lain-lain', yang berjumlah sekitar 27% dari total pinjaman. Jika item ini dapat diklasifikasikan maka dapat merubah persepsi kita tentang alokasi

kredit di tingkat industri. Secara keseluruhan, tampak masuk akal untuk menyimpulkan bahwa pinjaman Bank Mandiri lebih komersial daripada pinjaman CGD, pemberi pinjaman terbesar yang angka-angkanya mendominasi data agregat. Secara kontras dengan CGD, Mandiri menawarkan dukungan lebih besar untuk perdagangan, jasa-jasa dan industri sambil memberikan dukungan kecil untuk perumahan atau konsumsi perorangan. Portfolio total Mandiri pada bulan Mei 2005 berjumlah \$8.54m, kepada 91 nasabah dengan saldo rata-rata yang belum terlunasi sekitar \$93,850. Sebaliknya, CGD telah menyetujui sejumlah 6,500 pinjaman pada 2004 dengan jumlah rata-rata sekitar \$10,500.

Peningkatan pinjaman secara cepat yang ditawarkan oleh sistem perbankan, dan sejauh mana pinjaman itu diketahui akan mendanai baik konsumsi maupun investasi berlebihan dalam bisnis taxi dan mini-bus, telah menarik sejumlah komentar negatif³². Proses konsultasi IMF tahun 2005 Ayat IV menghasilkan sebuah ekspresi kepuasan dengan pertumbuhan intermediasi, tetapi juga sebuah peringatan tentang kebutuhan ‘untuk tetap waspada terhadap risiko-risiko yang dapat timbul, khususnya karena pertumbuhan cepat dan kredit bank yang terpusat pada sektor. Namun, *Staff Report* mencatat bahwa portfolio pinjaman ‘milik bank’ dinilai telah bermutu baik dan sesuai dengan peraturan-peraturan pengawasan, termasuk untuk pemberian pinjaman.³³ Lembaga pemberi pinjaman utama tampaknya mempunyai dukungan penuh dari bank induknya dan menikmati hubungan baik dengan GoTL; lebih lanjut, kebanyakan pertumbuhan kredit adalah untuk pinjaman yang dijamin dengan gaji-gaji pegawai negeri yang berisiko rendah. Para pejabat menyadari kebutuhan untuk melakukan pengawasan yang ketat dan persediaan yang memadai dan tampaknya mereka menganggap neraca bank secara umum bagus.

7. Penawaran jasa-jasa keuangan: potensi bagi masuknya bank-bank dagang baru

Para pejabat telah siap untuk mempertimbangkan permohonan-permohonan baru bagi izin-izin perbankan di Timor-Leste. Selain untuk mempertahankan stabilitas sistem dan keamanan, BPA memegang mandat untuk mengawasi perkembangan sektor keuangan yang kompetitif dan berbasis pasar. Pada dasarnya, hal ini menunjukkan keinginan untuk memiliki lebih dari tiga bank dagang yang menawarkan jasa-jasa lengkap, terutama karena adanya bukti manfaat-manfaat yang datang dari masuknya bank ketiga pada tahun 2003. Sejak itu BPA telah menolak permohonan-permohonan selanjutnya untuk mendirikan bank baru. Dikatakan bahwa penolakan-penolakan ini sekedar dilandasi alasan-alasan kemampuan pasar untuk menyerap bank-bank baru.

Di samping manfaat dari setiap permohonan khusus, kelayakan bank-bank baru tidak hanya tergantung pada pertumbuhan pasar agregat tetapi juga pada apakah terdapat niche-niche di mana para pendatang baru dapat berkembang. Diversifikasi di dalam sebuah kerangka persaingan tampaknya merupakan pilihan paling menjanjikan untuk menjangkau kelompok penduduk yang belum terlayani, sambil menekan biaya-biaya dan memperbaiki tingkat jasa secara keseluruhan. Masalah-masalah ini telah diteliti pada

³² Lihat, misalnya laporan DAI yang dikutip dalam catatan kaki 24, di atas.

³³ IMF, Republica Democratica de Timor-Leste, *Staff Report for the 2005 Article IV Consultation*, para 25.

2003, ketika BRI dari Indonesia melakukan sebuah studi kelayakan untuk memasuki kembali pasar Timor-Leste. Sebaliknya, Bank Mandiri bertindak dengan membuka cabangnya di Dili, sementara BRI masih enggan dan momentum bagi kembalinya tampak telah berlalu. Telah hilang peluang untuk memperkenalkan kembali sebuah model usaha ‘perbankan- mikro’ yang secara mendasar berbeda dari model bank-bank yang saat ini beroperasi.

Perlu dipelajari alasan yang dikemukakan pada tahun 2003 untuk kembali beroperasinya BRI, dan untuk mempertimbangkan relevansinya dengan situasi-situasi sekarang. Pada akhir 1998, BRI cabang Dili mengawasi 12 Unit BRI yang melayani sejumlah 12,000 orang debitur dengan jumlah pinjaman rata-rata sekitar \$210³⁴. Tunggakan kredit sebagai persentase dari pinjaman-pinjaman yang belum terlunasi (‘portfolio status’) berada pada tingkat bagus sebesar 3%. Jasa-jasa penyelenggaraan deposito BRI adalah penting untuk keuangan-mikro seperti pinjaman-pinjamannya. Deposito-deposito telah melebihi jumlah pinjaman-pinjaman dengan tingkat keuntungan sekitar 17% pada akhir tahun 1998, dan termasuk banyak rekening yang sangat kecil.

Pada tahun 2003, USAID mendanai sebuah studi kelayakan yang merekomendasikan dimulainya kembali operasi-operasi Unit BRI di Timor-Leste³⁵. Studi ini mengasumsikan bahwa BRI akan menawarkan jasa-jasa standar Unitnya, pinjaman-pinjaman mikro, deposito-deposito dan transfer dana-dana. Studi itu telah menyodorkan rencana-rencana bisnis berdasarkan berbagai skenario dan telah menyarankan BRI ‘barangkali tidak ingin mendanai seluruh biaya dari tingkat investasi optimalnya sendiri’. Alasan-alasan yang dikemukakannya adalah bahwa BRI telah diminta untuk mendanai perluasan di negaranya, di mana ‘keuntungan pasti’ dari perluasan itu (dengan menetapkan sebuah *opportunity cost* yang tinggi untuk modal BRI sendiri) dan biaya-biaya yang lebih besar dan risiko-risiko beroperasi di Timor-Leste. Menurut pengamatan, kekhawatiran ini tampaknya dapat dipertanggung-jawabkan, dalam mana program perluasan dalam negeri BRI yang ambisius saat ini dihambat oleh sumberdaya-sumberdaya, meskipun terdapat potensi keuntungan dari cabang-cabang dan Unit-unit baru. BRI sendiri tidak lagi merupakan sebuah bank yang sepenuhnya dimiliki negara dan tampaknya lebih memusatkan perhatian pada nilai shareholder saat ini daripada tahun 2003.

Studi tahun 2003 telah mempelajari sebuah pilihan di mana BRI akan mendanai perluasan terbatas dari sumberdaya-sumberdayanya sendiri, dalam skenario biaya operasi ‘dasar’ atau neutral. Studi itu juga telah mempelajari skenario-skenario yang lebih mahal, di mana BRI dibantu oleh modal pihak ketiga. Lokasi-lokasi potensial untuk unit-unit tambahan BRI telah diidentifikasi di Maliana dan Baucau, selain dari di dan sekitar Dili sendiri. Telah diramalkan bahwa hasil optimal akan membutuhkan persekot kontribusi eksternal sebesar \$0.45 juta. Hal ini akan memungkinkan pinjaman yang berjumlah sekitar \$4.9 juta pada akhir tahun keempat, kepada sejumlah 2,100 orang pengusaha mikro dan sekitar 6,400 orang penerima upah dan gaji.

³⁴ Dihitung pada kurs Rp10,000 per dolar.

³⁵ *Re-establishing microfinance services in East Timor: Back to BRI?* (Sebuah studi yang dilakukan oleh Bank Rakyat Indonesia, Harvard University Centre for Business and Government dan the East Timor Study Group, dengan dukungan USAID, Mei 2003).

Model usaha perbankan-mikro BRI tergantung pada suatu tingkat mobilisasi tabungan bersih yang tinggi oleh Unit-unit, yang dicapai dengan membayar tingkat bunga real positif, dengan surplus likuiditas ditransfer secara internal untuk mendanai kegiatan-kegiatan pinjaman BRI baik retail maupun perusahaan. Pada akhir tahun keempat, studi kelayakan itu menunjukkan bahwa BRI akan mengelola hampir 22,000 rekening deposito, dimana dana-dana yang dimobilisasi sebesar sekitar \$8.4 juta. Jumlah ini akan melebihi pinjaman lokal sebesar \$3.5 juta. Likuiditas surplus akan menghasilkan keuntungan untuk cabang itu dengan cara penyaluran secara intern melalui sistem BRI. Penyaluran likuiditas di luar negeri seperti itu oleh BRI mencerminkan tindakan-tindakan beberapa bank lain di pasar Timor-Leste.

Tingkat suku bunga untuk pinjaman-pinjaman unit BRI akan ditetapkan sebesar tingkat yang berlaku di Indonesia: (1.5% per bulan, bunga flat, yang ekuivalen dengan 27% per tahun, tetapi dengan diskon untuk pelunasan tepat waktu). Tingkat ini lebih tinggi daripada bunga yang diterapkan bank-bank lain di Timor-Leste pada saat itu (sampai 18% per tahun). Meskipun demikian saat ini BRI berharap untuk menawarkan tingkat bunga deposito yang jauh lebih tinggi daripada yang ditawarkannya pada tahun 2003, dari 1.5% sampai 2.0% per tahun, dengan tingkat bunga deposito berjangka dari 2.0% sampai 2.25% per tahun, yang memungkinkan dirinya memperoleh keuntungan lebih banyak daripada tingkat bunga yang dinikmati oleh bank-bank lain yang sudah beroperasi di pasar. Hal ini dapat dijelaskan oleh kenyataan bahwa model perbankan Unit BRI menimbulkan biaya-biaya transaksi yang lebih tinggi per dollar yang dipinjamkannya.

BRI akan dapat membantu masyarakat perkotaan yang berpendapatan rendah (dan dengan perluasan, sampai ke pedesaan) dengan menawarkan sebuah jasa tabungan yang aman, liquid dan dapat diakses yang masih langka saat ini. Tingkat bunga deposito yang diusulkannya untuk dibayar, sampai maksimum 2.25% per tahun, mendekati tingkat inflasi saat ini. Secara kontras, tingkat deposito bank dagang saat ini adalah negatif dalam hal bunga real. Dan tampak bahwa BRI, karena keakrabannya dengan konteks Timor-Leste, akan sanggup meraih sukses dari keuntungan pinjaman kepada golongan pengusaha-pengusaha mikro dan kecil yang saat ini belum terlayani oleh bank-bank dagang. Secara singkat, masuknya kembali BRI akan menambah keaneka-ragaman jasa-jasa perbankan di Timor-Leste dan kemungkinan besar akan meningkatkan jangkauan pelayanan sistem perbankan kepada masyarakat berpendapatan rendah dan masyarakat pedesaan.

Kondisi pasar saat ini adalah lebih kompetitif daripada ketika dilakukannya studi kelayakan itu dan skenario-skenario untuk kembalinya BRI harus dirancang ulang. Dari diskusi-diskusi dengan manajemen BRI di Jakarta, tampak bahwa ia dapat diajak untuk kembali mempertimbangkan isu kembali ke Timor-Leste, meskipun saat ini masalah itu tidak masuk dalam agenda bank itu. USAID telah mendanai studi kelayakan BRI yang pertama pada 2003. Barangkali BRI dapat dikonsultasi lagi dan sumberdaya-sumberdaya pihak ketiga terbukti memungkinkan dilakukannya lagi studi itu dengan memperhatikan kondisi-kondisi saat ini.

Pihak komersial yang lain telah mempertimbangkan permohonan untuk masuk ke pasar perbankan. Seperti telah disebutkan di atas, beberapa permohonan telah ditolak. Bank Danamon, sebuah bank swasta Indonesia yang beroperasi di Timor Leste sampai tahun 1999, telah secara aktif mempelajari kemungkinan untuk kembali beroperasi pada 2003. Namun setelah pihak asing mendapatkan *equity* di Danamon ia tidak melanjutkan upayanya. Sebuah studi terkini tentang peluang-peluang sektor swasta, yang telah dilakukan untuk IFC³⁶, melaporkan bahwa CGD dapat melanjutkan operasi-operasinya di Timor-Leste. CGD akan mengusulkan untuk memegang pengawasan atas sebuah entitas baru di mana GoTL dan IFC sendiri akan menjadi pemegang saham minoritas.

Kemungkinan lain adalah bahwa GoTL sendiri berusaha mengatasi kelemahan-kelemahan yang dirasakan dalam ketersediaan jasa-jasa keuangan dengan mendirikan sebuah bank ‘pembangunan’ dengan tujuan khusus. Usulan-usulan itu mencerminkan sebuah tanggapan ‘pinjaman-suplai’ kepada kelemahan-kelemahan pelayanan jasa-jasa keuangan. Pendekatan seperti itu akan terseret ke dalam bahaya menghiraukan pengalaman-pengalaman internasional dengan bank-bank berkinerja buruk, di mana telah sering terbukti tunduk kepada campur-tangan politik. Dalam kasus menginvestasikan sumberdaya-sumberdaya di sebuah bank negara saat ini, biasanya dilakukan dalam konteks merehabilitasi sebuah perusahaan yang hampir mati atau gagal memanfaatkan modal yang telah ditanamkan, seperti ditunjukkan oleh infrastruktur yang telah ada dan terutama oleh jaringan cabang-cabang. Selanjutnya, seringkali dikatakan bahwa sumberdaya-sumberdaya manusia yang terkait dengan bank-bank itu harus memberi kontribusi besar kepada sukses mereka, apabila bank-bank itu telah direstrukturisasi dan dimantapkan. Tak satupun argumen-argumen ini dapat diterapkan di Timor-Leste, di mana harus didirikan sebuah bank negara baru dari nol, dan tanpa cadangan staf berpengalaman. Modal dan sumberdaya-sumberdaya manusia untuk bank seperti itu akan menimbulkan *opportunity costs* yang sangat tinggi.

Para pendukung bank Negara dapat menunjukkan kinerja beberapa bank pertanian negara yang terkenal, termasuk BRI dan BAAC dari Thailand. Tetapi sukses-sukses ini mencerminkan suatu perpaduan investasi besar dan kemauan politik, yang tidak dapat direplikasi secara mudah di tempat lain, bersama dengan peluang-peluang bagi peningkatan efisiensi produksi/*economies of scale* di negara-negara berpenduduk sedikit. Kinerja bank-bank pembangunan negara di perekonomian-perekonomian yang lebih mirip dengan Timor-Leste, seperti negara-negara pulau kecil di Pasifik, tidak mendorong rasa percaya diri bank yang didirikan oleh Pemerintah di Timor-Leste yang akan menghadapi tantangan-tantangan dalam penguasaan dan dapat mendorong upaya sewa dan politisasi kredit.

Sebuah usulan alternatif, bahwa negara dapat mengambil *equity* di sebuah bank yang ada, menimbulkan pertanyaan-pertanyaan lain: jika investasi tidak penting dalam mendirikan bank pada awalnya, maka manfaat social apa yang diharapkan akan dapat dihasilkan investasi itu saat ini? Dan bagaimana negara dapat mengambil *equity* di satu bank dalam mempengaruhi persepsi-persepsi keuntungan untuk investasi swasta di tempat lain dalam sektor? Studi kelayakan BRI itu secara tak langsung mengatakan bahwa ia tak dapat menerima pilihan usaha gabungan dengan Pemerintah. Tak diragukan bahwa keputusan

³⁶ Analisis ECON, catatan kaki 23, di atas. Lihat hal. 16.

itu mencerminkan penilaian bijaksana tentang hambatan-hambatan dari suatu hubungan dengan Pemerintah yang dapat mendatangkan sukses bagi operasi-operasi bisnis. Tetapi jika BRI merupakan model bank pembangunan yang baik, mengapa tidak sekedar mengundangnya guna beroperasi kembali di wilayah Timor-Leste yang sudah dikenalnya?

8. Penawaran jasa-jasa keuangan: Lembaga keuangan-mikro Timor-Leste

8.1 Sejarah dan tujuan

Instituição de Microfinancas de Timor-Leste (IMfTL, lembaga keuangan-mikro Timor-Leste, atau ‘Lembaga’) didirikan pada Mei 2002 sebagai sebuah lembaga terdaftar *quasi-bank*. Karena ia adalah bagian sistem perbankan, maka data operasional Lembaga itu dilaporkan dalam laporan-laporan gabungan yang dikeluarkan oleh otorita pengatur, yakni BPA. Untuk alasan ini, data perbankan agregat tersebut di atas yang dibahas dalam bagian-bagian 4 dan 6, juga mencakup informasi mengenai IMfTL. Namun, pembahasan tentang Lembaga itu telah dialokasikan untuk bagian studi ini karena operasi-operasinya berbeda baik secara kuantitatif maupun kualitatif dari operasi-operasi bank besar lain.

IMfTL adalah sebuah lembaga perbankan yang terdaftar berdasarkan sebuah ketentuan pengecualian dalam hukum perbankan³⁷. Batas-batas kewajibannya untuk mematuhi sepenuhnya persyaratan-persyaratan hukum sambil menetapkan pembatasan-pembatasan tertentu padanya. Jadi lembaga itu tidak dapat menerima deposito-deposito yang lebih besar daripada total \$1 juta, begitu pula ia tidak dapat menggunakan atribut sebagai bank. Ia tunduk pula pada persyaratan likuiditas yang tidak kurang dari 50% dari nilai deposito-deposito yang dikelolanya. Selain menerima deposito-deposito, Lembaga itu diizinkan pula oleh BPA untuk memberikan kredit, dengan nilai minimum 65% dari portfolio yang disediakan untuk kredit mikro. Ini menetapkan sebuah mandat khusus bagi pengentasan kemiskinan IMfTL, yang akan dipenuhi lewat pemberian jasa-jasa keuangan-mikro kepada masyarakat miskin dan rumahtangga-rumahtangga berpendapatan rendah, terutama untuk para wanita. Hal ini membedakannya dari lembaga-lembaga keuangan resmi lain di Timor-Leste. IMfTL juga diizinkan menyelenggarakan jasa-jasa pembayaran dan penagihan, mengeluarkan dan mengelola rekening koran dan cek, dan memberikan jasa-jasa penyimpanan untuk barang-barang berharga. Ia mempunyai sebuah persetujuan rekening dengan BPA dan adalah anggota sistem kliring antar-bank.

IMfTL didirikan dengan dana bantuan hibah TFET sebesar \$4 juta, dan ia telah mengizinkan modal saham sebesar \$3 juta, dimana \$2 juta telah dilunasi. Ini adalah jumlah modal minimum yang dibutuhkan menurut undang-undang perbankan. Lembaga yang beroperasi sejak 2002, dikendalikan oleh sebuah entitas tidak berorientasi keuntungan, yakni *Foundation for Poverty Reduction of East Timor* (Yayasan untuk Pengentasan Kemiskinan Timor-Leste). Entitas itulah pemilik sementara, sambil menunggu kesepakatan tentang status permanennya. *Dewan Perwalian* dari Yayasan itu meliputi para anggota *ex officio* dari masyarakat donor dan ADB adalah komisaris pengawas *de facto*. Pengelolaan Lembaga itu berada di tangan sebuah Dewan Direksi.

³⁷ Bagian 2.6 dari Peraturan UNTAET 2000/8

Sebuah proyek ADB di bawah hibah TFET telah memberikan bantuan untuk mendirikan Lembaga itu, dan ketika proyek itu rampung pada akhir tahun 2004 muncul sebuah penerus program bantuan teknis ADB. Program ini mempunyai syarat-syarat referensi, *inter alia*, untuk memberi masukan tentang sebuah rencana bagi divestasi atau pembubaran pemegangan saham dalam IMfTL yang bertujuan menentukan kepemilikan akhir bagi Lembaga itu. GoTL juga prihatin mengenai isu klarifikasi tanggung-jawab masa depan bagi Lembaga itu dan dalam memperluas jangkauannya ke semua distrik. Namun masalah-masalah yang berkaitan dengan masa depan kepemilikan dan arah IMfTL tidak semata-mata masalah teknis. Mereka menuntut keputusan-keputusan mengenai apakah perlu mempertahankan mandat awal Lembaga bagi pengentasan kemiskinan, dan jika demikian bagaimana jalan terbaiknya. Mereka juga membutuhkan pilihan di antara sejumlah pilihan kepemilikan, mulai dari kepemilikan penuh negara, sampai beberapa jenis kepemilikan masyarakat, dan juga swastanisasi penuh.

8.2 Ukuran dan lingkup operasi

IMfTL beroperasi dari cabang-cabang di Dili dan pusat-pusat distrik Gleno dan Maliana. Sebagai tinjauan mengenai operasi-operasinya diketahui bahwa, Lembaga itu memiliki deposito-deposito sebanyak \$0.876 juta dalam lebih dari 8000 rekening, dengan jumlah rata-rata sekitar \$100, dan pinjaman portfolio yang belum terlunasi sebesar \$1.436 juta pada akhir April 2005. Kurang dari 60% jumlah itu dibayar lewat kantor pusat di Dili, yang menunjukkan bahwa ia kurang terpusat seperti bank-bank dagang. Namun, hanya sekitar 87% dari rekening-rekening pinjaman, menurut nilai, yang diklasifikasikan sebagai 'tepat-waktu' dan pinjaman pokok yang jatuh tempo berjumlah hampir \$82,000. Portfolio yang berisiko diperkirakan berjumlah keseluruhan 7.3%, meskipun angka ini sangat bervariasi antara cabang-cabang (misalnya, sebesar 20% di pedesaan Gleno) dan si antara beberapa produk pinjaman yang ditawarkan.

Di antara produk-produk pinjaman kategori terbesar adalah pinjaman gaji, yang dijamin terhadap pembayaran gaji para pegawai negeri. Kategori ini berjumlah sekitar \$1.152 juta, atau 80% dari total pinjaman, dan telah diberikan kepada 1,532 penerima pinjaman, dengan saldo rata-rata yang belum terlunasi sebesar \$750. Pinjaman-pinjaman ini diberikan untuk periode 12 sampai 24 bulan, dengan tingkat bunga bulanan sebesar 1.5% dan dengan potongan di muka sebesar 5% dari pokok pinjaman sebagai bea administrasi. Ini sebanding dengan tingkat bunga efektif sebesar 22.5%, per tahun. Kredit yang jatuh tempo dalam kategori ini sangat rendah, di mana gaji para 'penerima pinjaman' dikreditkan kepada Lembaga. Namun, meskipun sebuah persentase besar dari nasabah-nasabah ini terdiri dari para pegawai rendah yang berada di pusat-pusat pedesaan, dipertanyakan seberapa jauh pinjaman itu berperan dalam memenuhi tujuan-tujuan awal Lembaga bagi pengentasan kemiskinan.

Produk-produk lain yang ditawarkan oleh IMfTL tampak lebih sesuai dengan mandatnya, meski kecil artinya dalam pinjaman keseluruhan. Produk-produk ini mengalami tingkat kemacetan yang jauh lebih tinggi. Mereka adalah pinjaman-pinjaman keuangan-mikro, termasuk kelompok pinjaman-pinjaman dengan pelunasan mingguan, yang kebanyakan diberikan kepada para wanita (sebanyak 1,250, dengan saldo yang belum terlunasi rata-

rata sebesar \$46). Sekitar 290 pedagang pasar memilih pinjaman-pinjaman yang dilunasi secara harian dengan saldo yang belum terlunasi rata-rata sebesar \$130. Selain itu, terdapat beberapa pinjaman untuk hasil panen musiman (lebih dari 500 pinjaman dengan saldo rata-rata sekitar \$230) dan sekelompok pinjaman 'usaha' yang agak lebih besar (180 dengan nilai sekitar \$400). Pada umumnya semua pinjaman ini mengalami tingkat kemacetan relatif tinggi, barangkali 25% secara keseluruhan, di mana kemacetan dirumuskan sebagai melampaui batas waktu 30 hari atau lebih. Dikatakan bahwa pengelolaan kredit macet cukup longgar.

Mengenai pinjaman kepada masyarakat paling miskin, Lembaga itu tampak telah menganut retorik organisasi kelompok tanpa mengetahui prinsip-prinsip dasar dan metode-metode pinjaman klasik berbasis kelompok, seperti yang dilakukan oleh Grameen Bank dan banyak para penirunya. Masalah-masalah sejenis telah diperhatikan dalam hubungan dengan pinjaman kelompok yang dilakukan sebelumnya di Proyek Pemberdayaan Masyarakat Timor-Leste, selama periode emergensi pada tahun 2000³⁸. Pinjaman-pinjaman produk musiman adalah bidang lain yang mempunyai kesulitan khusus bagi semua lembaga pemberi pinjaman pertanian, di mana IMfTL tidak memiliki keunggulan komparatif apapun. Di lain pihak pinjaman-pinjaman bagi para pedagang pasar terbukti memiliki performa baik di mana-mana dengan manajemen yang baik. IMfTL perlu meninjau prosedur-prosedur operasinya di bidang ini, dan meningkatkan produktivitas para staff. Dengan bantuan para pejabat desa IMfTL telah memulai sebuah kampanye penagihan untuk mengurangi jumlah kredit macet.

Jasa-jasa mobil beroperasi dalam menagih tabungan dan pembayaran-pembayaran di beberapa wilayah. Bunga dibayarkan pada tingkat 0.8% per tahun untuk satu-satunya produk deposito dan dapat dibuka rekening-rekening dengan deposito awal sebesar \$10 (dibandingkan dengan \$50 di sistem perbankan komersial). Namun plafond deposito tidak menolong dalam mengarahkan perhatian manajemen pada tabungan, selain untuk mempertahankan mereka di dalam batas-batas yang diperlukan, dan walaupun kelemahan-kelemahan di sisi pinjaman diungkapkan, kemampuan Lembaga untuk memobilisasi deposito-deposito guna mendanai pertumbuhan masih belum teruji. Sebetulnya Lembaga itu sangat likid, di mana ia memiliki \$1.8 juta dalam bentuk deposito pada BPA.

8.3 Kelayakan dan status masa depan IMfTL

Walaupun terdapat segudang pilihan untuk masa depan kepemilikan IMfTL, namun pilihan-pilihan itu tidak dapat dipandang sebagai masalah teknis semata-mata. Keputusan apakah Lembaga harus tetap meneruskan mandatnya untuk kredit mikro dan pengentasan kemiskinan akan mempunyai implikasi-implikasi untuk persiapan-persiapan bagi kepemilikan dan penguasaan. Tujuan sosial seperti itu tampak bertentangan dengan kepemilikan swasta yang berorientasi keuntungan. Meskipun demikian, di lingkungan-

³⁸ Bank Dunia, Paper Pembangunan Sosial: pencegahan konflik dan rekonstruksi, *Timor-Leste: Independent Review of the Credit Component of the Community Empowerment Project*, Paper No. 11, Maret 2004.

lingkungan yang mendukung kebijakan dan peraturan, seperti Filipina dan Indonesia yang merupakan tetangga terdekat, terdapat berbagai contoh lembaga-lembaga perbankan resmi kecil yang tumbuh dengan dukungan masyarakat setempat di mana mereka beroperasi. Timor-Leste dan IMfTL telah menawarkan sebuah kasus ujian yang sulit untuk dijawab dengan dalil bahwa pengalaman ini dapat digeneralisasikan.

Setelah kepulangan para warga Indonesian pada tahun 1999, terdapat sedikit staff bank yang berpengalaman, dan dalam hal Lembaga ini khususnya, terbukti sulit untuk merekrut staff dengan latarbelakang dalam pengelolaan kredit. Telah terjadi masalah-masalah dengan disain produk-produk kredit. Metode yang terpilih untuk mengakses masyarakat miskin, dan para wanita khususnya, adalah metode organisasi kelompok. Tampaknya ada sebuah kegagalan dalam memahami dan menggunakan kekuatan-kekuatan metode kelompok. Telah didirikan satu cabang IMfTL di sebuah distrik di mana sebuah MFI bagus telah menerapkan tiruan sistem perbankan Grameen yang tampaknya memutuskan untuk tidak bersaing dengannya dalam pinjaman kelompok. Di tempat mana IMfTL telah mencoba metode itu, tampaknya ia telah digunakan sebagai alat administratif daripada sebagai sebuah latihan dalam dinamika kelompok, di mana hasil-hasilnya mengecewakan.

Meskipun ada kelemahan-kelemahan ini, bantuan teknis ADB kepada Lembaga telah diperbaharui dan upaya-upaya untuk mengurangi kredit macet dan memperbaiki efisiensi operasional terus berlansung. Pinjaman gaji, meski terancam oleh pertumbuhan pinjaman perbankan komersial, segmen pasar ini memberi kontribusi besar kepada kesinambungan Lembaga dan harus dipertahankan karena alasan itu. Guna memenuhi mandatnya bagi pinjaman kepada masyarakat miskin, IMfTL harus meningkatkan portfolio kredit mikronya sambil secara bersamaan meningkatkan efisiensi. Proyek keuangan-mikro ADB telah memikirkan agar IMfTL bertindak selaku pedagang besar kepada gerakan serikat kredit, tetapi (seperti dijelaskan di bawah) terbukti sangat sulit untuk merehabilitasi CU. Namun, pertumbuhan dalam portfolio kredit mikro Lembaga dapat dicapai secara tidak langsung dengan cara memadukan pinjaman grosir dengan para MFI yang berperforma baik dengan pinjaman eceran langsung. Jika dibebaskan dari nilai maksimum untuk menerima deposito, atau sekurang-kurangnya memberikan waktu ekstra lebih lama daripada saat ini, maka IMfTL dapat pula menawarkan jasa-jasa deposito kepada para MFI atas nama para klien mereka.

Lembaga itu bernilai untuk perbankan di Timor-Leste dalam menawarkan prospek sebuah model berbeda dan terfokus pada kemiskinan. Jika terwujud, model ini akan meningkatkan jangkauan dan keaneka-ragaman sistem. Di samping memperbaiki efisiensi internal operasi-operasinya, Lembaga ini akan memetik manfaat dari sebuah model kepemilikan dan penguasaan yang konsisten dengan mandat awalnya dan dapat diterima oleh BPA bagi izin perbankan kelas C (guna memungkinkan kelonggaran pada pembatasan-pembatasan peraturan untuk pelayanan jasa deposito dan likuiditas). Pilihan yang paling tak disukai adalah kepemilikan swasta berorientasi keuntungan, yang bermaksud mendapatkan akses lewat 'pintu-belakang' ke dalam sektor perbankan komersial. Pilihan terbaik dapat melibatkan penarikan modal dan kecakapan dari IFC

dan/atau seorang investor ekuiti swasta internasional, yang tidak berorientasi profit yang aktif dalam perbankan mikro.

9. Penawaran jasa-jasa keuangan: sub-sektor keuangan-mikro

Rencana Pembangunan Nasional Timor-Leste 2002 (tersebut di atas di bagian 4) menginstruksikan BPA untuk ‘mendukung para donor dan LSM dalam mengembangkan rencana-rencana tabungan dan kredit mikro terutama di wilayah-wilayah pedesaan’. Hal ini harus dilakukan sebagai bagian dari strategi yang lebih luas untuk meng-katalisasikan tabungan dan kredit yang signifikan’ di sektor keuangan. Dengan demikian kebijakan GoTL adalah mendukung pengembangan keuangan-mikro dan ia menekankan nilai akses kepada jasa-jasa tabungan selagai satu unsur di dalam proses itu. Lebih lanjut, meskipun di dalam undang-undang perbankan penyelenggaraan jasa deposito oleh umum hanya dapat dilakukan oleh bank-bank resmi, namun lingkungan perundang-undangan secara relatif serba membolehkan dalam hal operasi-operasi entitas-entitas pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan-mikro. BPA tidak ingin menciptakan sebuah lingkungan perundang-undangan khusus untuk para MFI. Sebaliknya ia tampak mengambil sikap tidak mencampuri, jika bukan mendukung secara luas. Toleransi ini tampak diberikan kepada penyelenggaraan jasa deposito terbatas oleh para MFI atas dasar bahwa mereka dapat dianggap sebagai lembaga-lembaga ‘anggota.

Untuk maksud-maksud studi ini, sub-sektor keuangan-mikro dianggap termasuk MFI dan koperasi-koperasi simpan-pinjam. Kedua jenis institusi ini telah menerima bantuan dan perhatian baik dari lembaga-lembaga luar negeri maupun dari Pemerintah sejak 1999. Mengenai para MFI, terdapat sebuah perbedaan penting di antara spesialis penyelenggara jasa-jasa keuangan dan sebuah kelompok lebih besar yang menawarkan keuangan-mikro sebagai bagian dari jasa-jasa portfolio yang lebih luas. Dalam ketidakhadiran sebuah lingkungan perundang-undangan yang eksplisit untuk keuangan-mikro, para penyelenggara jasa telah membentuk Asosiasi Lembaga-lembaga Keuangan-mikro di Timor-Leste (AMFITIL) guna membangun sebuah kerangka bersama bagi penetapan standar, berdasarkan pada prinsip-prinsip praktek internasional terbaik. Asosiasi itu membentuk sebuah landasan untuk pengaturan-diri oleh para MFI, yang berasal dari sebuah ‘kode perilaku’. AMFITIL mempunyai sebelas lembaga anggota di mana empat di antaranya, termasuk IMFTL, adalah penyelenggara jasa spesialis. Para anggota berusaha melaporkan data kinerja secara reguler kepada sebuah sekretariat, meskipun hambatan-hambatan dalam kemampuan mencegah kepatuhan penuh oleh semua anggota. IMFTL menempati sebuah posisi perantara, antara dunia perbankan resmi (di mana data kinerja tercatat oleh BPA bersama dengan bank-bank) dan sub-sektor MFI (di mana operasi-operasinya juga tergabung dalam data AMFITIL untuk jangkauan/outreach keuangan-mikro).

Tabel 4. Operasi-operasi keuangan-mikro lembaga-lembaga anggota AMFITIL pada akhir 2004

	Deposito-deposito			Pinjaman-pinjaman		
	Nilai	Jumlah	Rata ²	Nilai	Jumlah	Rata ²
Total, termasuk IMfTL	\$1.28m	26,600	\$48	\$2.36m	19,200	\$123
Total, tidak termasuk IMfTL	\$0.42m	17,100	\$25	\$1.074m	15,600	\$ 69

Catatan: Data berdasarkan laporan 8 lembaga anggota, termasuk semua penyelenggara jasa spesialis MF.

Data diberikan oleh AMFITIL untuk kegiatan lembaga-lembaga anggota keuangan-mikro yang diringkas dalam Tabel 4. Data itu menunjukkan bahwa pada akhir 2004, berdasarkan laporan-laporan dari 8 lembaga anggota, Asosiasi itu telah melayani sejumlah 26,600 penabung dan 19,200 debitor (atau masing-masing sekitar 17,100 dan 15,600 orang, jika para nasabah IMfTL tidak diperhitungkan). Pelaporan para MFI yang tidak terdaftar kepada AMFITIL (tidak termasuk IMfTL) mempunyai pinjaman-pinjaman yang belum terlunasi lebih dari sejuta dolar dan menampung dana para nasabah sebesar empatratus ribu dolar, dengan sekitar 17,000 orang nasabah. Ini dapat sebanding dengan sekitar 17,000 keluarga yang dilayani oleh para MFI, karena para nasabah target dari kebanyakan lembaga adalah para wanita. Jika memperhitungkan lebih lanjut, maka sebuah prakiraan ke atas tentang jumlah anggota-anggota keluarga yang secara potensial memperoleh manfaat dari akses kepada jasa-jasa keuangan-mikro barangkali sebanyak 85,000. Berkaitan dengan perkiraan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, maka diperkirakan sebanyak 350,000 sampai 370,000 orang pada tahun 2004³⁹, di mana jumlah ini sebanding dengan kurang dari seperempat dari kelompok target. Dalam hal cakupan geografis, MFI beroperasi di 10 dari 13 distrik dalam negara. Namun, secara keseluruhan, akses masyarakat miskin kepada jasa-jasa keuangan-mikro di Timor-Leste tampak terbatas dan dangkal.

Para MFI menguasai sekitar \$0.4m dalam bentuk tabungan meskipun ada larangan menerima deposito umum berdasar Akta Perbankan. Di yurisdiksi-yurisdiksi lain (misalnya di Filipina dalam undang-undang perbankan tahun 2000) para pejabat mengabaikan deposito-deposito MFI kecuali jika nilai total mereka melebihi pinjaman-pinjaman di muka (yang dinamakan 'saldo penyeimbang'). Jadi para MFI Filipina mempunyai beberapa ruang lingkup untuk penyelenggaraan legal deposito. Tidak ada ruang gerak seperti ini dalam Akta Perbankan di Timor-Leste, meskipun sejauh ini para pejabat tidak memilih untuk bertindak, rupanya mereka lebih suka menganggap para nasabah MFI sebagai 'anggota' daripada sebagai 'publik'. Barangkali salah satu alasannya adalah bahwa sebuah persentase besar dari tabungan yang dipegang oleh MFI adalah berdasar perjanjian dan dengan demikian ruang lingkup untuk ketidakstabilan di dalam sistem terbatas. Deposito-deposito dibuat sebagai unsur dalam kontrak-kontrak pinjaman antara MFI dan para klien; mereka tidak tersedia saat diminta tetapi hanya setelah pinjaman-pinjaman dicairkan.

MFI terbesar dan kemungkinan yang berkinerja terbaik adalah Moris Rasik, yang meniru pendekatan bank Grameen dan telah mengelola sebuah line kredit dari sebuah bank

³⁹ AMFITIL *Evaluasi Sektor Jasa-jasa keuangan* (UNDP dan USAID, 2005) memprakirakan jumlah pada tahun 2004 dengan menghitung dari Studi Standar Hidup Timor 2001. prakiraan itu memadai untuk maksud kami karena jarak yang lebar cukup untuk memperlihatkan bahwa akses cukup terbatas.

dagang. Dengan orientasi pedesaan yang paling tegas dari tiap MFI, ia mempunyai sejumlah 7,000 debitur dengan rata-rata saldo pinjaman yang belum terlunasi sekitar \$70, dan portfolio-berisiko yang dilaporkan dapat dikredit sebesar 3.6%. Baru-baru ini Moris Rasik telah mulai memberikan kredit dalam jumlah lebih besar sampai \$1,000, kepada orang-orang yang telah sukses melunasi minimal empat pinjaman berturut-turut dengan jumlah lebih besar secara bertahap. Sejumlah 20 pinjaman seperti itu telah diberikan sampai pertengahan 2005, namun manajemen Moris Rasik menekankan bahwa bisnis utamanya akan terus terletak pada pemberian pinjaman-pinjaman lebih kecil kepada kelompok wanita berpendapatan rendah, di mana tersedia pinjaman-pinjaman lebih besar untuk memotivasi mereka. MFI ini melayani pula sekitar 7,500 penabung yang rekeningnya memiliki saldo rata-rata hanya di atas \$20. seperti telah diuraikan di atas, di mana kebanyakan terdiri dari apa yang dinamakan tabungan ‘wajib’, yang disetor sebagai bagian dari kontrak pinjaman dan tidak tersedia saat diminta.

Tidak termasuk IMF TL, Para MFI yang melapor kepada AMFITIL (dan termasuk Moris Rasik) semuanya tidak memenuhi standar kesinambungan dan masih membutuhkan subsidi besar untuk terus beroperasi. Atas sebuah dasar agregat, keempat operator terbesar hanya memperoleh 57% dari penerimaan-penerimaan yang dibutuhkan bagi kesinambungan operasional mereka, dengan menggunakan ukuran standard CGAP⁴⁰. Apabila biaya-biaya pendanaan ditambahkan, maka oleh AMFITIL penerimaan mereka dianggap menjadi kurang dari 40% dari tingkat yang dibutuhkan. Semua MFI ini beruntung karena menerima dukungan dari LSM internasional.

Program Investasi Sektor bagi pengembangan sektor swasta mengusulkan bantuan kepada keuangan-mikro. Ia menyarankan bahwa industri itu membutuhkan ‘dukungan institusional untuk pengembangan kemampuan berdasar kinerja, jaminan-jaminan untuk pinjaman-pinjaman bank dagang dan dukungan bagi pengembangan industri di antara penyelenggara jasa’. Industri itu sendiri menganggap pengembangan kemampuan, termasuk ketrampilan-ketrampilan TI, sebagai kebutuhan utamanya. ‘Pengembangan industri’ adalah bidang wewenang AMFITIL, yang telah mencatat kemajuan dalam menetapkan standar-standar untuk pengaturan-diri oleh para MFI dan dalam melaporkan kinerja para anggota’. Para MFI individual dan organisasi payung mereka semua akan memetik manfaat dari bantuan seperti itu. *Pacific Enterprise Development Facility* (PEDF – Fasilitas/dana Pengembangan Perusahaan Pasifik) dari IFC mempunyai sebuah program tetap ‘Akses kepada Keuangan’, untuk mana Timor-Leste akan memenuhi syarat menerimanya. Bantuan pengembangan kemampuan bagi para MFI akan dirancang supaya memberi mereka manajemen risiko kredit yang lebih baik, pengendalian internal dan penguasaan. PEDF akan menyokong program-program pelatihan ketrampilan untuk memperbaiki ketrampilan dan kecakapan dasar lembaga-lembaga keuangan, termasuk para MFI, dan akan menjalin kemitraan dengan AMFITIL untuk maksud-maksud itu.

Pemberian jaminan bagi pinjaman-pinjaman dari bank-bank dagang kepada para MFI akan dirancang supaya menciptakan hubungan-hubungan antara mereka dan oleh sebab itu meningkatkan dana-dana yang dapat dipinjamkan yang tersedia kepada para MFI.

⁴⁰ Sebuah diskusi terperinci tentang sub-sektor keuangan-mikro terdapat dalam laporan AMFITIL *Evaluasi Jasa-jasa Sektor keuangan di Timor-Leste*, yang telah dicatat di atas.

Dengan menyisihkan potensi bagi risiko moral (di mana tak berhak, dengan mempertimbangkan ketidakmatangan sektor MFI) maka alasan komersial untuk berusaha mendorong hubungan-hubungan bank/MFI dengan cara ini tidaklah meyakinkan. Bank-bank cenderung mencari hubungan-hubungan seperti itu ketika lingkungan perundang-undangan menuntut mereka melakukannya (paling sering adalah ketika mereka tunduk pada target-target kredit 'sektor' prioritas) atau ketika sukses para MFI berperforma baik menarik perhatian mereka dan sebaliknya mereka mencari peluang-peluang untuk perluasan. Target-target kredit adalah bagian dari senjata untuk mendiskreditkan penindasan keuangan, dan tidaklan bijaksana menerapkannya di Timor-Leste. Dan kesulitan-kesulitan yang sedang dialami para MFI Timor dalam hal kesinambungan tidak membuat mereka menarik sebagai mitra-mitra dagang.

Kesinambungan merupakan titik lemah para MFI di Timor-Leste. Karena bukti kemampuan mereka dalam mencapai jangkauan/outreach, prioritas dalam bantuan harus diberikan kepada institusionalisasi kehadiran mereka di Timor-Leste. Hal ini menuntut perhatian kepada kesinambungan, dan karena kesinambungan menuntut lebih banyak skala, maka perhatian harus diberikan pula kepada peningkatan jangkauan /outreach. Keterangan-keterangan dalam bagian 5, di atas, mengenai kebijakan perluasan kredit secara bijaksana pada margin, berlaku juga untuk para MFI dengan alasan vulnerabilitas keuangan mereka. Satu sumber potensial dari sumberdaya-sumberdaya untuuk perluasan masa depan, yang telah ditunjukkan di atas dalam bagian 8, dapat berupa IMfTL. Para MFI dan Lembaga (setelah mandatnya untuk pinjaman-mikro dan pengentasan kemiskinan telah dikonfirmasi dan masalah-masalah kepemilikan dan penguasaanya telah ditangani) dapat menarik manfaat dari sebuah kesepakatan hubungan. Di bawah kesepakatan ini, IMfTL dapat menajdi penyalur-besar kredit kepada para MFI terbaik. Hal ini dapat pula diberikan guna memungkinkan para MFI menyimpan deposito-deposito dengan IMfTL atas nama para anggota mereka, sambil mempertahankan deposito-deposito 'kontrak'.

Sebelum kepulangan Indonesia pada tahun 1999, Timor-Leste mempunyai sebuah sistem serikat kredit kecil (CU), yang katanya mencakup 27 lembaga dan sekitar 7,500 anggota, dan dengan sebuah Federasi Serikat Kredit (CUF) pada masa jayanya. System ini terpisah dari KUD (*Koperasi Unit Desa*) resmi yaitu sebuah sistem koperasi-koperasi produksi lewat mana banyak program pertanian resmi Indonesia diawali, dan kini tidak lagi eksis. Setelah kejadian-kejadian tahun 1999 sistem CU juga runtuh, karena hancurnya asset-asset fisik dan ketidakmanpuan untuk menagih pinjaman-pinjaman yang belum terlunasi.

Selama periode 2001-2003, proyek ADB yang bertanggungjawab dalam mendirikan MFITL juga mengarahkan perhatiannya untuk merehabilitasi gerakan CU. Telah diketahui bahwa hanya sedikit CU yang memenuhi kriteria proyek itu dan memiliki potensi untuk restorasi. Bagaimanapun ia telah sanggup membantu dengan rekonstruksi fisik empat CU dan memberi bantuan teknis kepada sejumlah yang lain. Upaya-upaya proyek dalam menghidupkan kembali CUF juga menemui kesulitan-kesulitan dan kelemahan Federasi dianggap merupakan sebuah hambatan untuk menghidupkan kembali sektor itu. Untuk gerakan CU secara keseluruhan, ADB telah mencatat hambatan-hambatan seperti keanggotan sedikit, modal yang tidak mencukupi, mobilisasi tabungan

terbatas, kelangkaan para pelatih dan staff teknis, dan masalah-masalah penguasaan dan transparansi.

Pada akhir tahun 2004, CUF memiliki 44 CU, banyak di antaranya baru saja terdaftar tetapi hanya 7 dari mereka yang mempunyai lebih dari seratus orang anggota. Tampaknya hanya ada tiga CU yang secara potensial layak, dengan sejumlah 2,000 orang anggota dan deposito-deposito sekitar \$0.85m. Hampir 780 orang dari para anggota mereka mempunyai pinjaman-pinjaman, dengan saldo yang belum terlunasi sekitar \$0.33m, dengan rata-rata sebesar \$420. Ukuran pinjaman ini jauh di atas tingkat rata-rata sekitar \$70 untuk pinjaman-pinjaman oleh para anggota AMFITIL (tidak termasuk IMFTL) dan menunjukkan sebuah stratum sosial berbeda yang dilayaninya. Telah dilaporkan bahwa persentase portfolio-berisiko sangat tinggi, pada tingkat 22%.

Komponen CU dari proyek ADB telah dihentikan selama 2004 dan tidak ada lagi kredit yang diberikan MFITL kepada CU, seperti yang sudah diperkirakan. GoTL setuju meninjau kembali status gerakan CU. Sebuah dekrit hukum, yang menetapkan bahwa tanggung-jawab atas CU dipegang oleh Kementerian Pembangunan dan Lingkungan Hidup, telah memperjelas situasi dan telah meletakkan dasar yang lebih baik bagi masa depan pembangunan. Meskipun Program Investasi Sektor bagi pengembangan sektor swasta⁴¹ menganggap penting rencana-rencana untuk memantapkan koperasi-koperasi produksi, namun ia tidak memberi perhatian apapun kepada serikat kredit dan tampak tidak menjanjikan bantuan eksternal tambahan kepada sektor itu. Penting untuk diingat bahwa secara hukum mereka berhak memobilisasi tabungan para anggota dan bahwa mereka melayani niche penduduk antara mereka yang dilayani oleh para MFI dan bank-bank. Secara ideal CU akan dilibatkan dalam setiap kampanye intensif untuk meningkatkan kemampuan tabungan nasional, sebagaimana direkomendasikan Studi ini. Namun bahaya-bahaya kehilangan deposito-deposito yang ditabung pada CU yang dikelola secara tidak baik menghentikan rencana-rencana mereka bagi perluasan selama masih ada kelemahan-kelemahan fundamental. Barangkali bantuan kecil dari Dewan Serikat Kredit Dunia atau salah satu mitra tingkat nasionalnya akan merupakan solusi paling efektif untuk jangka pendek sampai menengah. Partisipasi dalam program-program pengembangan kemampuan yang telah diawali oleh IFC/PEDF merupakan kemungkinan yang lain.

10. Penawaran jasa-jasa keuangan: sumber-sumber lain

Di dalam sebuah perekonomian pasar terdapat permintaan untuk jasa-jasa keuangan. Sumber-sumber penawaran formal akan muncul selama lingkungan perundang-undangan memungkinkan dan sejauh tingkat permintaan efektif dan struktur biaya memungkinkan penawaran jasa-jasa yang menguntungkan. Jika kondisi-kondisi pasar dan lingkungan perundang-undangan menghambat penawaran jasa-jasa formal, maka mekanisme-mekanisme non-formal biasanya akan muncul guna memenuhi permintaan itu. Misalnya, dalam ketidakhadiran lembaga-lembaga keuangan formal, jaringan-jaringan non-formal dari keluarga dan sahabat-sahabat akan diajak untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan

⁴¹ RDTL, *Private Sector Development: Priorities and Proposed Sector Investment Program*, April 2005

rumahtangga dan individu-individu, sementara para rentenir pada umumnya siap memenuhi kebutuhan mereka dalam hal komersial.

Sangat banyak rentenir lokal di Indonesia dan pasti hadir pula di Timor-Leste sampai tahun 1999. Sangat sedikit informasi yang diketahui mengenai operasi-operasi mereka, namun ada kemungkinan bahwa beberapa di antara para rentenir itu adalah orang Indonesia yang meninggalkan negara ini pada tahun itu. Yang lain mungkin telah menderita kerugian besar selama kerusuhan sosial itu, ketika piutang-piutang mereka tidak dapat lagi ditagih, dan karena mereka tidak dapat memulai lagi operasi-operasi mereka (sebagaimana telah terjadi di dalam gerakan serikat kredit; lihat pembahasan di bagian studi sebelumnya). Sampai kini investigasi-investigasi mengungkapkan sedikit atau tidak ada informasi mengenai kegiatan-kegiatan para rentenir komersial, tetapi bukti non-ilmiah terbaru menunjukkan bahwa kegiatan-kegiatan mereka tersebar cukup luas. Para pelaksana studi yang lain menyimpulkan bahwa para rentenir itu telah 'menghilang' dari Timor-Leste⁴². Jika hal itu benar maka ia merupakan sebuah fenomena menarik, namun tampaknya tidak lagi valid.

Pengiriman uang non-formal antara para anggota keluarga dan sahabat-sahabat pasti berlansung dalam masyarakat Timor-Leste dan termasuk di antara sarana-sarana lewat mana rumahtangga-rumahtangga menyeimbangkan konsumsi dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan keuangan musiman atau darurat, seperti uang sekolah atau pengeluaran kesehatan. Pengiriman uang ini juga memungkinkan satu contoh representatif yang mewakili bagian lebih luas dari penduduk dalam mengakses keuangan formal seperti yang dapat dilihat dari data tentang pinjaman bank. Sebagai sebuah contoh utama, tampak masuk akal untuk menyimpulkan bahwa ledakan pin jaman gaji dari akhir 2003 telah mendanai berbagai kegiatan perusahaan-mikro dan telah menciptakan pekerjaan bagi orang-orang selain para debitor lansung. Kadang-kadang terungkap keprihatinan mengenai para debitor yang mengambil pinjaman-pinjaman dalam jumlah yang luar biasa besar dibanding gaji mereka dapat yang disalahpahami bahwa pinjaman-pinjaman itu tampaknya akan dikelola oleh rumahtangga-rumahtangga daripada individu-individu. Akhirnya, kemampuan untuk mengelola pinjaman-pinjaman ini akan dipengaruhi oleh produktivitas perusahaan-perusahaan yang didanai. Banyaknya taxi dan angkutan umum kecil lain di jalan-jalan Dili tidak mendorong optimisme dalam hal ini. Namun rumahtangga-rumahtangga akan mempunyai motivasi kuat untuk melunasi pinjaman-pinjaman itu, meskipun terdapat kerugian-kerugian, dan hal ini tidak boleh dianggap bahwa mereka akan lalai melakukannya.

Mekanisme-mekanisme non-formal tampak telah memainkan bagian penting dalam memulihkan perniagaan dan perdagangan di Timor-Leste pada saat-saat segera setelah kejadian-kejadian tahun 1999. Penting untuk diingat sejauh mana kepentingan-kepentingan Indonesia, termasuk militer, yang telah menguasai perekonomian sampai saat itu. Kini setelah kekerasan dan keberangkatan pihak ini, dan meski telah terjadi

⁴² AMFITIL, *Financial Sector Service Assessment in Timor-Leste*, p. 5. para pengarang mengatakan bahwa sejumlah 20% dari penduduk memanfaatkan para rentenir sebelum 1999, dan bahwa *The 2001 Timor Living Standards Survey* mengungkapkan bahwa 5% dari para responden akhirnya dapat mengakses kredit komersial non-formal.

penghancuran total atas sistem keuangan dalam negeri, namun muncul mekanisme-mekanisme antar-negara dalam memulihkan penawaran komoditi-komoditi konsumsi untuk kelangsungan hidup dan barang-barang modal untuk rekonstruksi. Para pengusaha Indonesia dan Cina (termasuk Cina-Timor yang kembali, beberapa telah lama pergi) telah membangun kembali usaha mereka segera setelah konflik. Para pendatang baru juga mampir guna mengisi kekosongan-kekosongan yang ditinggalkan oleh para pengusaha Indonesia yang meninggalkan wilayah itu. Beberapa di antaranya adalah pengusaha lokal dan lainnya dari luar negeri (termasuk Taiwan dan Singapura). Mereka mengimpor komoditi-komoditi dasar, bahan-pangan dan barang-barang konsumsi, yang sangat dibutuhkan pada saat itu karena kekacauan dalam perniagaan dan perdagangan normal.

Pada saat awal tidak dilakukan perhitungan tentang perdagangan itu dan yang didanai dari Indonesia. Komoditi-komoditi itu berasal dari Surabaya, Indonesia, melewati Timor Barat dan menyeberang perbatasan (bersamaan dengan kendaraan-kendaraan baru dan bekas dan permesinan guna menghidupkan kembali transportasi, pertanian dan kegiatan-kegiatan lain). Ada suatu aliran uang kas yang besar, pada awalnya rupiah Indonesia, namun kemudian dollar. Kedatangan para pengusaha asing menambah keaneka-ragaman sumber-sumber komoditi dan pendanaan mereka. Jadi perdagangan grosir, dan perdagangan eceran yang terkait, dihidupkan kembali oleh kekuatan-kekuatan pasar, dengan campur-tangan donor atau Pemerintah yang terbatas dan tanpa fasilitas pendanaan dalam negeri sama sekali. Daya beli personil internasional yang besar jelas telah mendukung upaya menghidupkan kembali perekonomian, sementara para donor telah memberikan kredit secara langsung untuk memulai kembali kegiatan perekonomian namun upaya itu datang belakangan dan kurang efektif.

Pendanaan luar negeri masih sangat penting di Timor-Leste pada 2005, terutama dalam mendukung perdagangan grosir, meskipun perdagangan yang tidak dikalkulasikan itu tampak kurang signifikan. Di tingkat lebih rendah, telah dijalin hubungan-hubungan langsung antara para kontraktor Timor-Leste dan para pedagang eceran dan para penyalur Surabaya, seringkali melibatkan kesepakatan-kesepakatan kredit penyalur. Peran lembaga-lembaga keuangan lokal dalam kesepakatan-kesepakatan itu dapat dibatasi pada transfer uang. Dolarisasi juga memfasilitasi aliran kas fisik, di mana BPA tidak memiliki catatan.

Mengenai keterlibatan langsung para donor dalam pelayanan jasa keuangan, selama periode segera setelah konflik 1999 telah dilakukan tiga upaya dalam menghidupkan kembali pinjaman guna melanjutkan kegiatan ekonomi, yang didanai oleh masyarakat internasional. Kedua upaya pertama berjalan masing-masing sebagai komponen Proyek Usaha Kecil tahap 1 (SEP I) dan Proyek Pemberdayaan Masyarakat (CEP). Kedua upaya itu didanai oleh TFET dan dikelola oleh Bank Dunia. Upaya ketiga adalah Proyek Pengembangan Keuangan-mikro ADB, yang telah diuraikan di atas pada bagian 8. Selain berkontribusi kepada penghidupan kembali perekonomian, ketiga proyek ini juga telah memberi dampak-dampak finansial, baik positif maupun negatif, terhadap 'pembangunan sistem'. Sementara itu terdapat sejumlah inisiatif swasta yang dilakukan oleh para NGO internasional. Upaya-upaya itu telah berpindah dari tahap bantuan darurat kepada rekonstruksi dan pendirian para MFI, telah diuraikan dalam bagian 9, di atas.

SEP I terdiri dari sebuah paket kegiatan-kegiatan rekonstruksi, seperti pembayaran sebuah paket kredit sebesar \$4.0m. Kredit ini diperuntukkan bagi pinjaman-pinjaman kepada individu-individu guna mendanai kelanjutan usaha kecil, yang telah disalurkan lewat BNU, pendahulu Bank CGD. SEP telah dirancang untuk melengkapi Proyek Pengembangan Keuangan-mikro ADB (salah satu produknya adalah pendirian IMfTL, seperti telah dibahas di atas pada bagian 8). Meskipun SEP I menjadi efektif secara cepat (pada bulan April 2000), namun bagian terbesar dari paket kreditnya baru dibayarkan setahun kemudian. Sementara itu, kekuatan-kekuatan pasar dan sumber-sumber pendanaan non-formal telah secara cepat mendukung pemulihan kegiatan ekonomi, sebagaimana telah diuraikan di atas. Karena alasan ini dan karena kesulitan-kesulitan yang telah dihadapi ketika mengimplementasikan paket kredit awal, sebuah paket pinjaman lain yang telah diusulkan untuk SEP II dibatalkan dan sumberdaya-sumberdayanya dialihkan kepada kegiatan-kegiatan proyek lain. Upaya-upaya Bank CGD dalam menagih saldo yang belum terlunasi dari paket kredit asli terus berlanjut. Pada pertengahan 2005 tingkat pelunasan mencapai sedikit di atas 75%, atau sejumlah \$3.0m dari jumlah awal yang dipinjamkan sebesar \$4.0m.

SEP I telah membuat kemajuan besar dalam periode setahun sebelum Proyek Keuangan-mikro, di mana startnya yang relatif lamban menunjukkan bahwa ia tidak memainkan peran apapun dalam upaya-upaya kemanusiaan dan hanya sebuah bagian dalam rekonstruksi yang terlambat dilakukannya. Baik SEP I maupun Proyek Keuangan-mikro telah berhasil dalam membangun sistem. SEP I memanfaatkan sebuah bank dagang (yakni BNU, sekarang CGD) sebagai perantara yang memungkinkannya memperoleh pengalaman pinjaman dalam sebuah pasar yang asing tanpa mempertaruhkan modalnya sendiri terhadap risiko-risiko. Pengembangan kemampuan ini tampak telah berkontribusi kepada profil tinggi bank terkini sebagai sebuah lembaga pinjaman⁴³. Proyek Keuangan-mikro, untuk bagiannya, mendorong pendirian IMfTL, meskipun tujuan terkaitnya dalam menghidupkan kembali gerakan serikat kredit dan CUF memperlihatkan sukses terbatas.

Inisiatif internasional ketiga adalah Proyek Pemberdayaan Masyarakat (CEP), yang telah diarahkan terutama untuk menciptakan modal sosial dan membangun penguasaan tingkat lokal. Namun salah satu komponennya telah memberikan pula sebuah paket kredit untuk mendanai rekapitalisasi perusahaan-perusahaan mikro pedesaan yang telah dilumpuhkan oleh kejadian-kejadian 1999. Meskipun dana-dana yang telah disuntikkan ke dalam masyarakat pedesaan oleh CEP telah membantu dalam menghidupkan kembali kegiatan perekonomian lokal, namun pinjaman mulai diberikan hanya pada pertengahan pertengahan tahun 2001. Dengan demikian, sama halnya dengan SEP I, dana resmi yang disalurkan mengalami kelambatan sebelum pendanaan non-formal dan antar negara tiba.

⁴³ Untuk mendapatkan informasi lebih banyak, lihat Laporan Bank Dunia (2003) No. 26094, *Implementation Completion Report on a grant in the amount of US\$4.85 million to the Democratic Republic of Timor-Leste for the Small Enterprises Project* (Unit Pengembangan sektor Swasta, Wilayah Asia Timur dan Pasifik, 26 Juni 2003).

Pengalaman CEP telah mengungkapkan keterbatasan kredit mikro sebagai alat untuk digunakan dalam periode-periode pos-krisis. Evaluasi-evaluasi untuk pengalaman kredit SEP I dan CEP menyimpulkan bahwa akan lebih memadai jika memberikan subsidi kas kepada para pengusaha mikro dan kecil untuk menghidupkan kembali kegiatan ekonomi, daripada berusaha membuat prosedur-prosedur kredit formal dalam masyarakat yang menanggung akibat-akibat langsung dari krisis. Meskipun CEP bukan sebuah proyek sektor keuangan, *per se*, namun sebuah evaluasi resmi telah mencatat bahwa komponen kreditnya 'telah mempunyai implikasi-implikasi untuk para pelaku sektor keuangan, termasuk lembaga-lembaga keuangan-mikro yang baru tumbuh dan bank-bank dagang yang terlibat dalam SEP I, dan juga untuk bank-bank dagang lain yang sedang mempertimbangkan masuk ke to the pasar Timor-Leste'. Evaluasi itu memandang CEP berpeluang merusak budaya kredit Timor-Leste, dan tidak membantu kesinambungan dalam jangka panjang jasa-jasa keuangan pedesaan di Timor-Leste⁴⁴.

GoTL menginginkan sebuah peran yang lebih terbatas bagi pinjaman yang didanai bantuan dalam masa depan pembangunan sistem keuangan Timor-Leste. Dalam Program Investasi Sektor (SIP) untuk pengembangan sektor swasta, alokasi-alokasi GoTL untuk kredit-mikro dan SME, sebesar \$19m dalam lima tahun sampai 2003/04, telah diprogram untuk menurun sampai sekitar \$5.5m dalam lima tahun sampai 2008/09. SIP telah mencatat peningkatan-peningkatan cepat baru-baru ini dalam kemampuan lembaga-lembaga keuangan dalam negeri untuk melakukan intermediasi tabungan dan telah mengusulkan perubahan fokus bantuan luar negeri lebih banyak terhadap penciptaan 'lingkungan-lingkungan yang kondusif', yakni, untuk mengembangkan kerangka dan kebijakan-kebijakan sektor keuangan. Program-program masa depan akan lebih tergantung pada pendanaan sektor swasta untuk pertumbuhan organik melalui intermediasi keuangan.

Guna melengkapi katalog perkembangan-perkembangan di sektor keuangan non-bank, non-MFI Timor-Leste sejak 1999, Western Union menawarkan jasa-jasa transfer uang dari cabang-cabang di Dili dan Baucau dan dikatakan bahwa ia melayani sekitar 1,500 nasabah. Tampak belum ada perusahaan-perusahaan keuangan yang beroperasi untuk mendanai pembelian komoditi-komoditi konsumen yang tahan lama atau barang-barang produsen. Terdapat beberapa bukti tentang kredit supplier dari pedagang-pedagang besar kepada pedagang eceran dalam negeri, di samping kasus-kasus antar negara tersebut di atas, namun kebanyakan transaksi tampak dilakukan atas dasar kas yang ketat. Terdapat sedikit bukti tentang pemberian kredit konsumen yang telah diberikan secara langsung oleh para pedagang eceran. Tampaknya ada paling tidak dua lembaga pegadaian yang beroperasi. Salah satu pegadaian yang telah dikunjungi memulai operasi pada April 2005 dan dalam waktu kurang dari dua bulan telah menerima barang gadaian dari sekitar 650 orang, dengan memberikan sekitar \$110,000, dengan jumlah rata-rata \$1,600 per gadaian. Gadaian-gadaian yang telah ditebus dalam periode itu berjumlah sekitar \$40,000.

⁴⁴ Lihat Bank Dunia, Paper Pembangunan Sosial: Menghindari konflik dan rekonstruksi, *Timor-Leste: Independent Review of the Credit Component of the Community Empowerment Project*, Paper No. 11, Maret 2004.

Berlaku syarat-syarat dan kondisi-kondisi gadaian standar (termasuk bunga pinjaman sebesar 9.5% per bulan, flat) yang telah dinotariska oleh Kementerian Kehakiman, meskipun perusahaan itu terdaftar pada Department Perdagangan. Perusahaan yang bermaksud memperluas usaha dengan membuka cabang-cabang lain di Dili. Maliana dan Baucau telah dipangang sebagai lokasi-lokasi potensial lain, meskipun pemiliknya tidak berkomentar mengenai situasi keamanan di luar Dili. Ia bermaksud menawarkan produk-produknya dengan memberikan pinjaman-pinjaman untuk periode 12 sampai 36 bulan, sambil beroperasi sebagai sebuah perusahaan keuangan dan pinjaman dengan jaminan sertifikat tanahatau kepada para karyawan berupah. Ia berharap mendirikan sebuah bank resmi kecil di kemudian hari dan untuk membahas pemotongan gaji dengan para pejabat. Untuk bagianya, BPA tampak memiliki sikap serba membolehkan terhadap pendirian perusahaan-perusahaan keuangan dan peminjam-peminjam komersial non-bank lain, sepanjang operasi-operasi mereka tidak melanggar Akta Perbankan.

11. Penilaian: kecukupan jasa-jasa keuangan di Timor-Leste

11.1 Perusahaan-perusahaan skala ‘besar’ dan menengah

Tidak banyak perusahaan swasta di Timor-Leste yang memenuhi kualifikasi sebagai perusahaan ‘besar’. Perusahaan-perusahaan berskala lebih besar dan menengah, yang kebanyakan bergerak dalam bidang impor dan perdagangan grosir, tampaknya memperoleh manfaat dari kesepakatan-kesepakatan pendanaan antar-negara yang telah dibahas dalam bagian 10, di atas. Bagi perusahaan-perusahaan ini, akses kepada investasi dan modal kerja tidak tergantung pada memadainya jasa-jasa yang diberikan oleh bank-bank yang beroperasi secara lokal, meskipun dalam berbagai hal/cara mereka terpengaruh oleh kelemahan-kelemahan jasa-jasa lain dan oleh biaya tinggi lingkungan operasi.

Tingkat bunga real adalah cukup tinggi bagi perusahaan-perusahaan berskala lebih besar dan menengah yang tergantung pada sistem perbankan lokal, seperti dilukiskan dalam bagian 6. Tingkat bunga yang tinggi ini mencerminkan persepsi-persepsi risiko, ketidakpastian hukum dalam menghadapi para debitor berkenan dengan pelaksanaan hukum, dan biaya operasi perbankan yang tinggi di Timor-Leste. Tingkat bunga yang dibebankan kepada rencana-rencana pendanaan luar negeri juga mencerminkan beberapa kelemahan ini. Sampai sejauh mana paket kredit ini dijamin terhadap aset-aset luar negeri dan diberlakukan dalam yurisdiksi hukum yang lebih mungkin diperkirakan risiko-risiko premium dapat lebih rendah. Tetapi, bahkan perusahaan-perusahaan terisolasi dari ketidakmampuan meminjam di dalam negeri yang masih dirintangi oleh kesulitan-kesulitan yang berkaitan dengan lingkungan kredit. Misalnya, para importir dan pedagang besar bisa enggan menggunakan kredit sebagai alat pemasaran bagi distribusi dan penjualan eceran. Hal ini membantu menjelaskan masih terbatasnya pengembangan fasilitas-fasilitas kredit penyalur dan konsumen di Timor-Leste. Selanjutnya, pelayanan jasa-jasa keuangan khusus, seperti asuransi, persewaan peralatan dan modal usaha, mengalami kelambatan dalam lingkungan perundang-undangan dan hukum saat ini. Lagi pula, semua perusahaan-perusahaan yang beroperasi pada tingkat ini dipengaruhi banyak

atau sedikit oleh ketiadaan atau ketersediaan terbatas sejumlah jasa bisnis pelengkap. Seperti telah disebutkan sebelumnya, akses mereka kepada jasa-jasa keuangan dihambat oleh ketiadaan jasa-jasa notaris dan sebuah kantor pencatatan kredit terpusat.

Sebuah rintangan penting tentang kecukupan jasa-jasa keuangan pada operasi berskala besar dan menengah adalah terbatasnya persaingan karena jumlah bank-bank yang sedikit dan jumlah kecil orang yang melakukan pinjaman secara aktif. Pinjaman Bank Mandiri dibatasi kepada kurang dari seratus perusahaan dengan rata-rata jumlah pinjaman mendekati \$100,000, dan kategori-kategori skala menengah dan kecil yang tumpang-tindih, di mana yang terakhir dibahas dalam bagian berikut. Meskipun masuknya bank Mandiri pada 2003 telah memperbaiki situasi, namun pasar masih tetap peka terhadap tindakan-tindakan para pelaku individual, seperti misalnya perluasan pinjaman secara cepat sejak akhir 2003. Meskipun kegagalan sistem tampaknya bukan suatu masalah, namun keputusan yang diambil oleh satu kantor pusat untuk mengurangi aktivitasnya di/atau bahkan untuk menarik diri dari Timor-Leste, dapat mengganggu stabilitas, baik untuk perusahaan-perusahaan yang dilayaninya maupun untuk sektor perbankan secara keseluruhan. Di lain pihak, masuknya Bank Mandiri sebagai pemberi pinjaman usaha khusus telah diikuti oleh pengurangan dalam tingkat pinjaman dan peningkatan tingkat deposito, yang menguntungkan baik perusahaan-perusahaan maupun para konsumen. Kasus untuk masuknya paling tidak satu pendatang baru telah dibahas di atas dalam bagian 7. Masuknya sebuah bank yang lain, meskipun jika ia terspesialisasi dalam satu pasar niche yang khusus, dapat memberi pengaruh yang menguntungkan untuk semua jasa dalam sebuah pasar yang sangat kecil, dan juga berkontribusi kepada daya tahan sektor secara keseluruhan.

11.2 Perusahaan-perusahaan kecil dan mikro (termasuk sektor non-formal perkotaan)

Perusahaan-perusahaan berskala kecil dan mikro baik formal maupun non-formal, mengalami kesulitan yang cukup besar dalam memperoleh akses kepada dana bank dagang di Timor-Leste. ANZ, khususnya, bukan bank pemberi pinjaman. Bank CGD adalah pemberi pinjaman terbesar dalam kategori ini (dan secara keseluruhan) telah memberikan 6,500 pinjaman pada tahun 2004 dengan jumlah rata-rata sekitar \$10,500. Sepintas lalu, hal ini dapat merupakan sebuah kontribusi besar dalam mendukung kegiatan perusahaan-perusahaan mikro dan kecil.

Tetapi, kurang dari 20% dari pinjaman CGD tampak berada dalam kategori 'Perdagangan dan Keuangan'. Pinjaman-pinjaman untuk 'Konstruksi', mencapai lebih dari 40% dari nilai total, tampak merupakan produk utamanya. Banyak atau kebanyakan pinjaman ini barangkali diberikan untuk rumahtangga-rumahtangga, untuk rekonstruksi tempat tinggal penduduk. Terdapat kategori pinjaman-pinjaman 'individual' yang lain, mungkin sebesar 10% dari pinjaman CGD. Ini tidak bermaksud mengatakan bahwa pinjaman-pinjaman itu, yang jika ditotal mungkin mencapai separoh dari pinjaman bank, tidak relevan dengan perusahaan-perusahaan kecil dan mikro. Rumahtangga adalah basis organisasi untuk kebanyakan perusahaan di Timor-Leste, dan juga menjadi lokasi fisik kegiatan usaha di berbagai kasus. Beberapa konstruksi ini dan pinjaman individual,

termasuk pinjaman-pinjaman gaji, dapat diterapkan untuk usaha-usaha bisnis skala kecil, tetapi tidak ada cara memperkirakan seberapa banyak dari data yang telah dilaporkan.

Kesulitan tambahan lain adalah kategori besar residual dan tidak dijelaskan dalam data total pinjaman yang dilaporkan oleh BPA. Sebagaimana tersebut di atas, pada bagian 6, jumlah ini akan melebihi sepertiga dari total total. Masa depan perbaikan-perbaikan dalam pelaporan dapat membantu memperjelas masalah-masalah ini. Tampaknya, secara keseluruhan, terdapat sebuah komponen konsumsi yang besar dalam jumlah total pinjaman bank, kebanyakan adalah pinjaman gaji. Dalam situasi-situasi ini, perusahaan-perusahaan kecil dan mikro mempunyai akses cukup terbatas kepada investasi dan modal kerja dari bank-bank. Mereka juga menemukan bahwa baik kredit penyalur maupun pendanaan non-bank tidak tersedia bagi mereka, karena kelangkaan fasilitas-fasilitas itu. Proyek Desenvolve Seitor Privadu USAID (USAID-DSP)⁴⁵ sedang mempertimbangkan apakah ia berkemungkinan 'memperbaiki kredibilitas' perusahaan-perusahaan kecil yang terpilih di mata bank-bank di Timor-Leste. Hal ini akan dilakukan dengan melibatkan mereka dalam mendukung program-program yang meningkatkan kelayakan memperoleh mereka dan kemungkinan memperoleh sukses. 'Perbaikan-perbaikan' ini, yang dirancang untuk menghindari risiko moral pada masalah-masalah yang terkait dengan jaminan kredit, adalah sebuah pendekatan menarik terhadap masalah pendanaan bagi entitas-entitas formal di di ujung terbesar skala dalam kategori kecil dan mikro.

Lembaga-lembaga keuangan-mikro, MFITL, diberi mandat untuk memberikan jasa-jasa keuangan kepada perusahaan-perusahaan mikro milik masyarakat miskin namun tidak efektif dalam melakukan tugas itu. Sebaliknya ia memusatkan sebagian besar perhatian pada pinjaman gaji dengan sebuah komponen konsumsi yang besar. Meskipun pinjaman ini membantu menopang Lembaga, namun ia rentan terhadap perluasan pinjaman bank komersial yang lebih murah kepada pusat-pusat perekonomian di luar Dili. Pinjaman non-gaji MFITL tunduk pada tingkat pelanggaran yang tinggi dan tidak berkesinambungan, meskipun kemampuannya dalam menawarkan jasa-jasa deposito dirintangi oleh peraturan.

Sub-sektor keuangan-mikro, seperti serikat-serikat kredit dan para MFI, telah dibahas di atas pada bagian 9. Para CU melayani sebuah segmen pendapatan tinggi daripada yang telah dijangkau oleh para MFI tetapi tidak tersedia data mengenai maksud-maksud untuk mana mereka memberi pinjaman. Dalam setiap kasus jumlah nasabah sangat kecil dan kelangsungan hidup model CU merupakan sebuah masalah terbuka. Di tingkat terendah, jasa-jasa keuangan diberikan oleh para MFI. MFI ini menargetkan pinjaman mereka secara lebih efektif untuk mendukung perusahaan daripada lembaga-lembaga keuangan lain dan juga berusaha menargetkan masyarakat miskin. Pada akhir 2004 mereka melayani sejumlah 15,600 orang debitot dan 17,000 orang penabung, terutama di wilayah-wilayah pedesaan dan di kebanyakan propinsi. Atas dasar rumahtangga, jangkauan mereka sebesar 20% samapi 25% dari penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, meskipun sejauh mereka berurusan dengan para nasabah yang tidak-miskin maka klaim ini harus dimodifikasi.

⁴⁵ DSP, Desenvolve Seitor Privadu, adalah sebuah inisiatif tiga-tahunan USAID yang berlaku sejak 2005.

Keterangan-keterangan di atas, mengenai kelemahan-kelemahan yang mempengaruhi perusahaan-perusahaan yang lebih besar, sampai batas tertentu diterapkan pula untuk hirarki perusahaan pada tingkat ini. Kelemahan-kelemahan itu meliputi tingkat bunga real yang tinggi, ketiadaan jasa-jasa asuransi dan leasing dan perkembangan terbatas untuk jasa-jasa pelengkap. Faktor-faktor ini berdampak negatif kepada akses perusahaan-perusahaan mikro kecil kepada jasa-jasa keuangan, terutama dari lembaga-lembaga keuangan resmi. Kelemahan lain adalah jumlah para pemain di sektor perbankan yang sedikit, dan secara khusus, kelangkaan suatu lembaga perbankan mikro yang efisien dan bermotivasi komersial. Akses terbatas kepada kredit penyalur dan ketidakmampuan untuk menyusun kredit konsumen untuk penjualan eceran merupakan masalah-masalah lain bagi perusahaan-perusahaan pada tingkat ini. Juga, di sektor non-formal perkotaan, banyak pengusaha mikro adalah para migran dari pedesaan ke perkotaan yang membayar biaya-biaya perjalanan dan transaksi lain untuk mentransfer kas guna mendukung rumahtangga-rumahtangga pedesaan. Karena kelangkaan lembaga-lembaga keuangan di semua, kecuali beberapa pusat pedesaan, maka dibutuhkan jasa-jasa transfer uang yang lebih murah dan efisien. Akhirnya terdapat faktor lain yang menanggung kepentingan yang lebih besar di tingkat-tingkat lebih rendah. Yang dimaksud adalah terbatasnya 'pengetahuan keuangan' di pihak para pengusaha mikro yang mengurangi kemampuan mereka untuk membuat proposal-proposal yang dapat diterima bank bagi pendanaan dan kemampuan mereka dalam menggunakan jasa-jasa keuangan secara efektif.

11. 3 Rumahtangga-rumahtangga pedesaan

Akses terbatas kepada keuangan atau '*Financial exclusion*', adalah suatu keadaan yang dialami oleh sebagian besar rumahtangga pedesaan Timor-Leste, merupakan tema kunci dalam studi ini. Bagian 3 di atas, telah membahas mengenai arti 'pengembangan sektor swasta' di Timor-Leste dan mengatakan bahwa komersialisasi dan diversifikasi pertanian selama transisi dari subsistem merupakan sebuah titik tolak. Dengan sejumlah 80% dari penduduk yang masih berkecimpung dalam perekonomian pertanian dan dengan unsur subsistem yang sedemikian besar yang masih terdapat di dalamnya, maka lebih tepat jika memulai pengembangan sektor swasta di sana. Untuk mencapai financial 'inclusion' untuk rumahtangga-rumahtangga pertanian sangat penting di dalam situasi di mana kebanyakan penduduk terus mengalami kelangkaan akses kepada jasa-jasa keuangan, dan terutama kepada deposito-deposito, pinjaman-pinjaman dan pengiriman uang yang nyaman, dan dengan biaya rendah. Usulan bagi pendirian pusat pelayanan pos pedesaan untuk melayani jasa-jasa deposito dan pengiriman uang, yang telah dibahas di atas pada bagian 5, cukup menjanjikan. Demikian pula, kemungkinan-kemungkinan bagi perluasan jasa-jasa pokok melalui telepon selular dan pemanfaatan peralatan portabel offline, yang telah dibahas pula di atas, harus diselidiki dan dicoba.

Sebagaimana ditunjukkan oleh pembahasan sebelumnya, lembaga-lembaga keuangan (bank-bank dagang, IMfTL, para MFI dan Serikat-serikat Kredit) sejauh ini telah mencapai cakupan terbatas. Jangkauan terbatas ini terjadi terutama tetapi tidak secara eksklusif di perkotaan dan wilayah-wilayah sekitar perkotaan. Kecuali bank-bank, lembaga-lembaga ini telah pula memperluas pelayanan-pelayanan deposito dan kredit kepada rumahtangga-rumahtangga petani di wilayah-wilayah sekitar perkotaan dan

beberapa wilayah pedesaan, namun hanya kepada sebuah tingkat yang sangat terbatas. Selain sejumlah kecil pinjaman pertanian musiman yang telah dilakukan oleh IMfTL, kredit kepada sektor pertanian telah diperluas, sebagian besar untuk mendanai kegiatan-kegiatan luar pertanian bagi rumahtangga-rumahtangga pedesaan. Ini adalah pinjaman perusahaan mikro dan pembahasan di bagian sebelumnya dapat dianggap telah menguraikan topik itu. Tetapi maksudnya di sini adalah untuk mengarahkan perhatian secara khusus pada rumahtangga-rumahtangga pedesaan di mana kegiatan ekonomi utama mereka masih terletak di sektor pertanian. Untuk rumahtangga-rumahtangga ini, *financial inclusion* berarti mendapatkan akses kepada jasa-jasa tabungan, kredit dan pengiriman uang yang akan menyokong komersialisasi dan diversifikasi sumber-sumber mata-pencaharian mereka. Inilah strategi untuk jasa-jasa keuangan yang telah direkomendasikan studi ini bagi 'pengembangan sektor swasta'.

IMfTL mempunyai mandat untuk memberikan jasa-jasa keuangan kepada masyarakat miskin, dengan syarat khusus bahwa 65% dari pinjamannya harus dalam bentuk mikro-kredit. Sebuah plafond yang ditetapkan untuk penyelenggaraan depositonya telah mengecilkan hati Lembaga itu dalam mengembangkan kemampuannya di bidang mobilisasi deposito. Meskipun demikian ia memberikan fasilitas-fasilitas untuk sekitar 8,000 orang depositor, sekitar dua kali lipat jumlah rekening-rekening pinjaman. Ciri positif lain dari operasi-operasinya adalah bahwa Lembaga itu kurang memberi fokus kepada wilayah Dili seperti bank-bank lain, di mana lebih dari 40% dari pinjamannya diberikan kepada pelanggan di luar ibukota. Namun bagian terbesar dari portfolio pinjamannya berbasis pinjaman gaji. Produk-produk pinjaman milik Lembaga yang lain (meliputi pinjaman hasil panen musiman, pinjaman penjual-penjual pasar dan pinjaman kelompok) berpotensi untuk mendukung pertumbuhan dan diversifikasi pendapatan rumahtangga di wilayah pedesaan. Tetapi pinjaman ini mengalami tingkat pelanggaran yang tinggi dan tampaknya takkan ada kesinambungan tanpa melakukan reformasi dan reorganisasi besar pada proses-proses internal Lembaga.

Gerakan keuangan-mikro di Timor-Leste telah mencapai jangkauan luas kepada rumahtangga-rumahtangga pedesaan daripada semua lembaga-lembaga keuangan yang lain bersama-sama. Seperti telah dihitung di atas, MFI dapat melayani seperlima atau lebih dari semua rumahtangga miskin, di mana mayoritasnya tinggal di wilayah-wilayah pedesaan. Bahkan para MFI terbaik berupaya mencapai kesinambungan operasional. Namun, gerakan itu memiliki hubungan internasional yang aktif dan memiliki sebuah mekanisme yang kuat untuk pembagian informasi dan pengaturan-diri dalam AMFITIL, organisasi payung industri. MFI juga mempunyai sebuah peran eksplisit dalam membantu kebijakan GoTL, sebagaimana ditetapkan oleh Rencana Pembangunan Nasional dan SIP untuk pengembangan sektor swasta, jadi mereka dapat mengharapakan dukungan kontinyu dari pemerintah dan para donor.

Rumahtangga-rumahtangga pedesaan mengalami kekurangan jasa-jasa keuangan yang tersedia dan biaya tinggi jasa-jasa itu. Hal ini terjadi karena MFI di Timor-Leste bekerja di bawah kondisi yang tidak menguntungkan, yang mengakibatkan biaya-biaya transaksi tinggi untuk pelayanan jasa dan perluasan jangkauan yang lamban. Rumahtangga-rumahtangga pedesaan juga dirugikan oleh 'ketidak-tahuan mengenai masalah keuangan',

yang merupakan salah satu aspek dari kelangkaan kepengusahaan secara umum. Barangkali hal ini merupakan sebuah defisit yang diharapkan di masyarakat pedesaan yang membuat transisi dari perekonomian subsistem kepada perekonomian moneter, namun ia membutuhkan upaya-upaya pendidikan yang terpadu. Lembaga-lembaga keuangan berada di antara lembaga-lembaga yang dapat berkontribusi dalam membantu masyarakat memahami berfungsinya sebuah perekonomian moneter, yang dimulai dengan disiplin menabung.

Masalah-masalah yang dihadapi para MFI meliputi tingkat kepadatan penduduk yang rendah, kesulitan angkutan dan komunikasi, dan tingkat komersialisasi yang rendah serta kegiatan ekonomi terbatas di wilayah-wilayah terpencil di mana mereka beroperasi. Sebagai tambahan untuk hal ini adalah biaya-biaya tinggi untuk jasa-jasa yang sangat diperlukan seperti listrik, dan keterbatasan-keterbatasan sumberdaya manusia di antara para staff. Kebanyakan MFI telah beroperasi selama lebih dari tiga tahun pada akhir 2004 dan telah berupaya keras untuk mencapai peningkatan efisiensi operasi/*economies of scale*. Meskipun demikian keunggulan komparatif mereka sebagai lembaga-lembaga adalah dalam hal berurusan dengan rumahtangga-rumahtangga di wilayah pedesaan.

Secara kontras, IMF^{TL} sejauh ini belum memperlihatkan keunggulan komparatif dalam pinjaman kepada orang miskin, meskipun madatnya mensyaratkan supaya ia melakukan hal itu. Lembaga itu bermaksud pula untuk bertindak selaku sebuah kredit grosir kepada gerakan CU, namun hal ini tidak berhasil dilakukan karena kesulitan dalam merehabilitasi serikat-serikat kredit itu. Hal ini memperlihatkan kemungkinan bahwa sebagai ganti lembaga itu dapat bertindak selaku pedagang besar kepada para MFI yang memiliki kinerja terbaik, guna memungkinkan mereka untuk memperluas usaha mereka secara lebih cepat. Dengan melakukan hal ini ia akan bergerak lebih dekat kepada pemenuhan mandatnya untuk memberi pelayanan mikro-kredit so, meskipun hanya secara tidak langsung.

Sebesar apapun kekuatan mereka dalam memberi pinjaman, para MFI mendapat kesulitan dalam memperlihatkan keunggulan komparatif mereka dalam menerima deposito, karena Akta Perbankan melarang mereka untuk melakukan hal itu. Prinsip-prinsip yang bijaksana juga menyarankan agar mereka tidak bertindak sebagai pengelola jasa deposito tanpa pengawasan yang memadai. BPA mentolerir praktek penagihan mereka saat ini di mana tabungan merupakan suatu unsur dalam kontrak-kontrak pinjaman. Hal ini tampak memadai asalkan tabungan bersih secara substansial tetap negatif⁴⁶. Namun, para MFI dapat pula memobilisasi tabungan sukarela (selama berbeda dari deposito-deposito berdasar perjanjian) dan menyimpan deposito-deposito ini pada lembaga itu atas nama klien-klien mereka. Hubungan antara Lembaga itu dan para MFI akan lebih menjanjikan daripada hubungan antara bank-bank dagang yang lain dan para MFI. Meskipun telah diberikan sebuah pinjaman dari Bank Mandiri kepada MFI Moris Rasik, namun logika komersial untuk hubungan semacam itu tidak tampak memaksa di bawah kondisi-kondisi saat ini di Timor-Leste.

⁴⁶ Jadi dalam tabel 4, MFI ditunjukkan memegang deposito-deposito sebesar sekitar 40% dari pinjaman-pinjaman yang belum terlunasi, dan tabungan bersih adalah negatif \$0.6m.