



# TIMOR-LESTE PEMBANGUNAN PEMUDA DAN PASAR TENAGA KERJA

13 OKTOBER 2007



Bank Dunia

**TIMOR LESTE**

**PEMBANGUNAN PEMUDA DAN PASAR TENAGA KERJA:**

**RINGKASAN TEMUAN DAN PILIHAN-PILIHAN**

**13 OKTOBER 2007**

**KAWASAN ASIA TIMUR DAN PASIFIK**

**BAGIAN PEMBANGUNAN MANUSIA (*EASHD*)**



**Dokumen Bank Dunia**

Penyebaran dokumen ini terbatas dan hanya boleh digunakan oleh para penerimanya dalam rangka pelaksanaan tugas resmi mereka. Di luar itu, isinya tidak boleh diungkapkan tanpa izin Bank Dunia.

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>1</b>
<b>RINGKASAN.....</b>	<b>4</b>
<b>A. Pendahuluan</b>	<b>4</b>
<b>B. Konteks Luas</b>	<b>5</b>
<b>C. Temuan-temuan</b>	<b>7</b>
<b>D. Pilihan-pilihan</b>	<b>12</b>
1. Masa dini Kanak-kanak: Biaya-biaya rendah dan Pengembalian-pengembalian tinggi ..	13
2. Pendidikan pra-sekolah dan pendidikan dasar: Jaring mereka sedini mungkin dan lakukan investasi pada mereka .....	13
3. Transisi dari Sekolah ke Pekerjaan dan Pendidikan Kejuruan: Berbagai Kebutuhan dan Pilihan yang Sulit.....	14
4. Pendidikan Tinggi: Terlalu banyak dari jenis yang keliru?.....	16
5. Kerangka regulasi pasar tenaga kerja: Apakah diperlemah atau diperkuat? .....	17
6. Kebijakan-kebijakan Pasar Tenaga Kerja Yang Aktif: Pembelajaran-Pembelajaran Dini	17
7. Layanan Jasa Pemuda: Pelengkap berguna yang berpotensi terhadap kegiatan kerja.....	18
8. Pelaksanaan: Dapatkah Pemerintah melakukannya sendiri? .....	19
9. Perbaiki Statistik untuk Analisis Pasar Tenaga Kerja – dan berbaginya dengan pihak lain .....	20
<b>E. Ringkasan Rekomendasi</b>	<b>21</b>

---

# TIMOR LESTE

## PEMBANGUNAN PEMUDA DAN PASAR TENAGA KERJA

### ABSTRAK

Timor Leste saat ini tengah mempersiapkan anak-anak dan pemudanya untuk pekerjaan yang belum ada, menggunakan teknologi yang masih perlu diterapkan (jika telah diciptakan di tempat lain) untuk menyelesaikan masalah yang bahkan belum diketahui bahwa merupakan masalah: Apakah perekonomian akan menciptakan pekerjaan untuk warga negara atau untuk tenaga kerja asing, seperti halnya di semua perekonomian kecil berbasis minyak bumi?

**Bank Dunia bekerja sama dengan para pemangku kepentingan lokal dan para donor internasional membantu Pemerintah Timor Leste untuk menyikapi masalah-masalah mendesak di bidang kepemudaan.** Sebagai bagian bantuannya, Bank Dunia telah menyusun tiga laporan tentang “Analisis Situasi dan Pilihan-pilihan Kebijakan untuk Pemuda Timor Leste yang sedang mengalami krisis [*Situation Analysis and Policy Options for Timor Leste’s Youth in Crisis*]”, “Timor Leste: Catatan Kebijakan tentang Jaring-Jaring Pengaman [*Timor Leste: A Policy Note on Safety Nets*]” dan “Timor Leste-Pembangunan Pemuda dan Pasar Tenaga Kerja [*Timor Leste: Youth Development and the Labor Market*]”. Catatan ini merangkum temuan-temuan dan pilihan-pilihan yang disajikan dalam laporan tersebut terakhir.

**Laporan tersebut pertama-tama berfokus pada kesiapan anak muda Timor untuk bergabung dengan pasar tenaga kerja.** Laporan tersebut menemukan, bahwa kendatipun ada kemajuan di bidang pendidikan akhir-akhir ini, masih terlalu banyak anak muda Timor mencapai masa dewasa tanpa pendidikan (barangkali sekitar 20 persen) dan hanya 12 persen menyelesaikan pendidikan menengah. Dan walaupun ada kecenderungan sehat untuk mendiversifikasikan pendidikan dan latihan dan memperluas pendidikan perguruan tinggi swasta, perkembangan-perkembangan tersebut sedang berlangsung tanpa ada rencana akreditasi dan statistik untuk memantau dampaknya. Keadaan ini semakin diperparah akibat penggunaan berbagai bahasa di rumah, di sekolah, dan di bagian-bagian sektor swasta yang lebih modern.

**Laporan tersebut kemudian meneliti kesiapan pasar tenaga kerja untuk menerima dan menyerap pemuda.** Ditemukan, bahwa pasar tenaga kerja terlalu kecil untuk menyerap jumlah besar pencari kerja baru - akibat angka kesuburan yang tinggi dan semakin banyak pemuda berpendidikan yang bercita-cita untuk meninggalkan sektor-sektor tradisional dan tidak formal, terutama pertanian. Demikian pula dampak pertumbuhan ekonomi di masa datang terhadap lapangan kerja tidak menjanjikan. Sektor swasta hanya kecil dan nyaris tidak bertambah selama beberapa tahun terakhir. Beberapa di antara proyek pembangunan infrastruktur terbesar (seperti pelistrikan) mungkin hanya memberi sumbangan marjinal terhadap penyerapan tenaga kerja. Sektor perminyakan yang semakin meningkat mungkin sekali akan padat modal sedangkan persyaratan kerjanya akan berkisar pada ketrampilan khusus yang tidak tersedia secara lokal, paling tidak dalam jangka pendek. Prospek-prospek di bidang pertanian juga tidak menentu. Jika pertanian bertindak sebagai majikan pilihan terakhir dalam kondisi-kondisi saat ini (seperti teknik-teknik yang ada dan campuran hasil pertanian), maka sektor ini akan menyerap lapangan

kerja lebih akan tetapi dengan akibat penghasilan pertanian yang berkurang. Jika, sebaliknya, pertanian menerapkan langkah-langkah peningkatan efisiensi (seperti mekanisasi), hal itu akan meningkatkan hasil dan penghasilan petani, tetapi tidak mutlak akan memerlukan tenaga kerja tambahan.

**Laporan tersebut menemukan bahwa keberhasilan program-program lapangan kerja bermacam-macam.** Langkah-langkah untuk membujuk anak muda Timor beremigrasi sejauh ini hanya mempunyai sukses kuantitatif yang sangat terbatas dan barangkali akan memerlukan cukup banyak waktu sebelum orang Timor memperoleh ketrampilan bersaing dan terbiasa dengan prospek emigrasi dengan persyaratan bekerja berat yang terkait dengannya. Program-program Pekerjaan Umum diperkenalkan tidak lama setelah Kemerdekaan dan sejak itu telah diperluas tetapi masih perlu menunjukkan potensi penuhnya untuk menyerap tenaga kerja. Namun pekerjaan umum bukan merupakan solusi jangka panjang, dan solusi seperti itu hanya bisa timbul dari pertumbuhan cepat dan lestari dari sektor non-minyak. Akan tetapi, program-program pekerjaan umum yang sudah beroperasi menyajikan pelajaran-pelajaran yang baik untuk meningkatkannya dan memperbaiki rancangannya untuk berdampak pada lapangan kerja. Dua pelajaran seperti itu adalah, pertama menganut tujuan pekerjaan yang tegas dan menawarkan upah yang sesuai dengan kondisi-kondisi di Timor Leste. Dan kedua, membuat pekerjaan umum bagian terpadu dari kebijakan pekerjaan dibandingkan dengan situasi sekarang di mana program-program terutama digerakkan oleh proyek dan dengan demikian membatasi kelangsungan upaya dan kelestarian hasil-hasilnya.

**Pertumbuhan lapangan kerja dikompromikan oleh peraturan yang tidak tepat atau sama sekali tidak ada.** Peraturan perburuhan lebih mirip dengan peraturan yang ada di beberapa negara OECD daripada yang ada di perekonomian tetangga di Asia Timurs. Upah minimum *de facto* (yang tingkatnya cukup jauh di atas tolok ukur internasional) diterapkan yang berlaku terhadap pekerjaan umum yang disponsori oleh Pemerintah dan diberlakukan, atas dasar kebijaksanaan, di sektor swasta. Biaya menerima dan memecat tenaga kerja luar biasa tinggi bagi suatu perekonomian pada tahap pembangunan di Timor Leste, dan hal ini berdampak secara tidak proporsional pada pekerja pemuda. Kendati terjadi regulasi berlebihan tersebut, Timor Leste tidak mempunyai ketentuan-ketentuan untuk kerja paruh waktu, kerja lepas atau kerja musiman yang seringkali dilakukan kebanyakan oleh pekerja muda. Lagi pula tidak ada peraturan untuk pemutusan hubungan kerja sementara yang bisa sangat berguna di suatu negara yang menghadapi sejumlah besar ketidakpastian sosial dan bencana alam. Kesenjangan antara bagian yang diatur dan yang tidak diatur di pasar tenaga kerja karena itu cukup berarti dan menuju ke arah pengangguran yang tinggi karena sesungguhnya ia berfungsi sebagai penghalang terhadap penerimaan bekerja dan selanjutnya membatasi mobilitas para pekerja antara segmen pasar tenaga kerja yang berbeda-beda.

**Tidak gampang untuk menyelesaikan masalah-masalah dari 30 tahun lalu dalam masa kurang dari beberapa tahun saja, apa lagi dalam beberapa bulan tetapi beberapa bidang yang menjanjikan dapat diidentifikasi dengan mempertimbangkan prospek-prospek di bidang perminyakan dan jendela kesempatan demografis yang dihadapi oleh Timor Leste faces.** Berbagai generasi orang Timor telah dipengaruhi oleh kejadian-kejadian bersejarah secara langsung maupun tidak langsung melalui pembentukan kebiasaan dan harapan. Lagi pula, transisi dari masa kanak-kanak ke masa pemuda adalah masa yang rumit dan sulit, apa lagi dalam perekonomian pasca konflik. Akan tetapi pembaharuan dan program-program baru dapat mulai diperkenalkan sehubungan dengan tujuan dan kebijakan pembangunan masa panjang. Timor Leste dapat menghindari "kutukan minyak" yang dihadapi pada mulanya oleh kebanyakan ekonomi kecil berbasis minyak. Timor Leste sebaiknya menganut suatu agenda pertumbuhan yang secara tegas mencakup tujuan lapangan kerja. Menganut tujuan tersebut berlaku sama

terhadap proyek-proyek infrastruktur publik maupun terhadap program lapangan kerja khusus (seperti pekerjaan umum). Timor Leste sebaiknya juga menginvestasi besar-besaran dalam pembangunan manusia dan dengan demikian membuat jumlah anak dan pemuda yang banyak menjadi aset.

**Dari perspektif lapangan kerja pemuda yang juga memperhitungkan situasi pembangunan lebih luas di Timor Leste, laporan ini menawarkan pilihan-pilihan jangka pendek dan jangka panjang.** Timor Leste menghadapi banyak pilihan yang sulit dan tidak mempunyai kapasitas atau sumber daya yang cukup saat ini untuk melakukan banyak, tetapi tiga rekomendasi berikut tampaknya layak untuk jangka pendek dengan hasil-hasil yang menjanjikan:

- Segera mengurangi arus pencari kerja potensial yang kurang memenuhi syarat di pasar tenaga kerja dengan meningkatkan pertahanan anak-anak dan pemuda di dalam sistem arus utama pendidikan. Hal ini akan memerlukan bukan saja perluasan penawaran pendidikan (misalnya lebih banyak gedung sekolah dan tenaga guru) tetapi juga insentif untuk keluarga untuk tetap menyekolahkan anak-anak dan pemuda mereka (misalnya transfer tunai kepada keluarga bersyarat pada hasil penyekolahan atau memperluas program menyediakan makanan di sekolah)
- Tawarkan alternatif terhadap bermalas-malasan dan keterlibatan dalam kegiatan destruktif dengan menawarkan kesempatan kerja kepada pemuda. Hal ini termasuk pekerjaan umum yang dapat diperkenalkan atas dasar skala nasional (dibandingkan dengan program pasar kerja aktif alternatif yang tidak dapat dirancang atau diperluas secara cepat)
- Kembangkan strategi pemuda yang memadai diikuti dengan rencana-rencana realistis dan lingkungan pelaksanaan kondusif. Hal ini akan memerlukan perluasan dan penajaman *Strategi Pemuda Nasional* dan *Rencana Aksi Lapangan Kerja Pemuda Nasional* yang diusulkan, dan memperkuat Kementerian Negara Urusan Pemuda (atau badan berwenang rupa).

**Dari perspektif jangka menengah, bidang-bidang prioritas dan arahan kebijakan yang menjanjikan termasuk:**

- a) (pada sisi penawaran tenaga kerja) Kesiapan pemuda untuk dilibatkan dalam pekerjaan yang menguntungkan. Hal ini akan memerlukan mempercepat dan memperdalam pembangunan angkatan kerja dengan investasi modal manusia berbasis luas mulai dengan pembangunan masa kanak-kanak dini, intervensi kesehatan dan gizi dan dilanjutkan sampai usia sekolah dengan kebijakan-kebijakan pendidikan yang meningkatkan hasil-hasil pembelajaran dan termasuk pendidikan kewarganegaraan
- b) (pada sisi permintaan tenaga kerja) Ketentuan-ketentuan peraturan untuk bekerja. Sementara tingkat menyeluruh untuk lapangan kerja bergantung pada tingkat kegiatan ekonomi, keuntungan-keuntungan tambahan dapat diperoleh melalui pembaharuan peraturan penerimaan dan pemberhentian yang ada sekarang, menganut sistem penentuan upah yang memungkinkan upah lebih rendah bagi pekerja yang kurang berpengalaman dan kurang trampil, dan perkenalan ketentuan-ketentuan yang akan mengatur kerja paruh waktu, kerja musiman dan kerja sementara maupun pemberhentian sementara
- c) (pada tingkat pasar tenaga kerja) Informasi dan sertifikasi pasar tenaga kerja. Ini akan memerlukan, di satu sisi penciptaan instrumen-instrumen administrasi dan survai yang memadai untuk memantau dan mengkaji perubahan-perubahan di pasar tenaga kerja. Di lain sisi, ada kebutuhan untuk menciptakan rencana-rencana akreditasi untuk berbagai lembaga pendidikan dan pelatihan dan pengembangan kerangka-kerangka kualifikasi berbasis kompetensi yang akan membantu menciptakan transisi sepanjang hidup yang mulus antara berbagai tapak pendidikan, pelatihan dan karir yang berbeda-beda sementara menyediakan pemberian isyarat yang berguna kepada pekerja dan majikan baik lokal maupun internasional.

# TIMOR LESTE

## PEMBANGUNAN PEMUDA DAN PASAR TENAGA KERJA

### RINGKASAN

#### A. PENDAHULUAN

1. **Delapan dari setiap sepuluh pemuda (15-24) dalam angkatan tenaga kerja terlibat dalam kegiatan pencarian nafkah.** Ekonomi tidak membangkitkan cukup banyak pekerjaan, dan bukan saja untuk pemuda dan dampak berbagai program pekerjaan dan pembangunan hanya kecil karena program tersebut tidak memadai dari segi ukuran, seringkali tidak terkoordinasi dan dipacu oleh proyek – daripada merupakan bagian dari suatu rencana serasi dari suatu visi yang masuk akal. Lingkungan politik yang rentan menggarisbawahi situasi ini berikut keterlibatan berat para donor yang seringkali memiliki mandat dan perspektif yang berbeda. Pemuda mengalami kesulitan untuk mendapat pekerjaan yang menguntungkan dan pengangguran pemuda tiga kali lebih tinggi daripada rata-rata nasional, mencapai 62 persen di Dili bagian perkotaan di antara mereka yang berusia 15-19 tahun. Akibatnya adalah ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga sosial, sedikit harapan untuk masa depan dan berharap bahwa segala sesuatu akan diselesaikan oleh Negara tanpa partisipasi dan tanggungjawab rakyat. Dan di mana Negara bisa membuat perbedaan, yaitu dalam fungsi paling penting untuk memastikan keamanan, tidak adanya mekanisme disipliner untuk anak muda dan para pemimpin mereka yang saling menyerang dan bersama-sama melawan berbagai komunitas menumbuhkan kecenderungan untuk melanggar hukum. Pencarian untuk menemukan solusi bagi krisis pemuda saat ini tetap berlanjut.

2. **Catatan ini menyajikan masalah-masalah pemuda berfokus pada kemungkinan untuk mempekerjakan pemuda Timor bersama dengan tantangan pembangunan dan peluang-peluang negara ini<sup>1</sup>.** Ia menawarkan pilihan-pilihan, yang jika dianut dan dilaksanakan tepat waktu dan konsisten, dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi yang melamban sejak Kemerdekaan dan membantu penyerapan pemuda ke dalam perekonomian dan masyarakat. Pekerjaan memberdayakan manusia, memberi penghasilan dan barangkali merupakan satu-satunya faktor yang terpenting untuk mengalihkan pemuda dari kegiatan yang tidak diinginkan. Bidang-bidang kebijakan lain tentu saja penting namun baru berbuah dalam jangka panjang (seperti pendidikan), atau terlalu lamban untuk dikembangkan atau untuk mempunyai dampak langsung (seperti jasa layanan pemuda). Sementara bidang-bidang yang lebih luas tersebut tidak dapat disepelekan, salah satu prioritas terpenting dalam jangka pendek adalah menawarkan pekerjaan segera dan menguntungkan kepada pemuda.

---

<sup>1</sup> Catatan ini merupakan ringkasan dari laporan Bank Dunia “Timor Leste: Pembangunan Pemuda dan Pasar Tenaga Kerja [*Timor-Leste: Youth Development and the Labor Market*]” yang memperhitungkan temuan-temuan dan rekomendasi dari dua laporan paralel Bank Dunia “Analisis Situasi dan Pilihan-Pilihan Kebijakan untuk Pemuda Timor Leste yang sedang mengalami krisis [*Situation Analysis and Policy Options for Timor Leste’s Youth in Crisis*]” dan “Timor Leste: Catatan Kebijakan tentang Jaring-Jaring Pengaman [*Timor Leste: A Policy Note on Safety Nets*]”.

3. **Timor Leste sebaiknya jangan ketinggalan jendela kesempatan demografis.** Kebanyakan negara berkembang menjadi tua sebelum menjadi kaya. Hal ini menciptakan kerugian ganda. Pertama, mereka ketinggalan jendela kesempatan demografis dini – ketika populasi muda yang berlimpah ruah lebih terdidik, lebih sehat dan lebih produktif daripada jumlah penduduk lanjut usia yang relatif sedikit yang berhasil mengatasi angka harapan hidup pendek yang berlaku di negara-negara mereka. Kedua, mereka menanggung beban ketergantungan usia lanjut di kemudian hari ketika pangsa pekerja dalam populasi menurun dan biaya pensiun mulai menanjak.

4. **Catatan ini menyarankan bahwa Timor Leste sebaiknya melakukan investasi besar di bidang orang muda yang merupakan bagian terbesar populasi saat ini.** Investasi di bidang pemuda pasti akan mempunyai pengaruh yang berlangsung lama bagi generasi-generasi yang akan datang. Sebaiknya sejak dini diberi perhatian dalam bentuk intervensi populasi, gizi dan kesehatan selama usia pra sekolah, dan kemudian – yang lebih relevan untuk fokus laporan ini – dengan memastikan penyelesaian sekolah dasar dan selanjutnya. Khusus untuk pemuda, sebaiknya fokus pada awalnya adalah mempertahankan pemuda selama mungkin di dalam pendidikan umum dan menawarkan sekolah bermutu baik kepada mereka, dan kemudian memfasilitasi transisi dari sekolah-ke-lapangan kerja dengan menambah kesempatan kerja yang dapat ditingkatkan melalui investasi publik yang dipersiapkan secara matang serta penggunaan pendapatan minyak (lihat paragraf berikut), iklim sektor swasta yang lebih bagus, peraturan tenaga kerja yang lebih sesuai, dan pengembangan ketrampilan yang dipacu oleh permintaan. Beberapa langkah tambahan akan diperlukan bagi pemuda yang sekarang berada dalam keadaan yang merugikan (“pemuda yang hilang” – di atas usia 25 tahun) dan mereka yang masih bisa ketinggalan kesempatan di masa depan dekat karena alasan perorangan atau sampai sistem pembangunan manusia dimatangkan.

5. **Timor Leste bisa menghindari kutukan minyak.** Banyak negara yang diberkati dengan cadangan minyak tidak menggunakan pendapatan yang dihasilkan secara hati-hati, paling tidak selama tahap-tahap awal penemuan dan eksploitasi. Contoh-contoh itu, yang memang tersebar luas dan bertahan, berkisar dari negara-negara yang kaya akan minyak di Afrika sampai negara-negara di Amerika Latin. Negara-negara Teluk yang kaya minyak serta negara-negara Arab yang lain telah berhasil mencapai perbaikan cepat dalam indikator-indikator sosial mereka karena melakukan investasi besar di bidang pendidikan dan kesehatan dan melalui kebijakan pemerataan – walaupun tidak lestari -, mereka mempunyai angka kemiskinan terendah di antara kawasan-kawasan berkembang yang lain. Akan tetapi, keuntungan ekonomi mereka pada tahun 1970an dalam banyak hal berubah menjadi krisis menjelang tahun 1990an. Lagi pula, walaupun kenaikan harga minyak baru-baru ini telah menyediakan bantuan yang sangat diperlukan dan pelajaran-pelajaran dari masa lalu telah diakui dan sedang disikapi, ekonomi-ekonomi Teluk dibebani oleh situasi *prima facie* yang kontradiktif di mana mayoritas angkatan kerja terdiri dari tenaga asing sedangkan pengangguran di kalangan warga negara, terutama pemuda, mencapai dua digit – kadang-kadang 20 persen lebih. Timor Leste dapat menghindari perangkap-perangkap tersebut, pertama-tama dengan mengarahkan proporsi berimbang dari pendapatannya kepada investasi-investasi publik yang akan menciptakan infrastruktur berguna, juga dengan memperhatikan tujuan penciptaan lapangan kerja, dan kedua, dengan menciptakan insentif serta menganut peraturan dan kebijakan untuk penciptaan lapangan kerja yang akan menghindari pemisahan pasar tenaga kerja antara pekerja nasional dan pekerja asing.

## **B. KONTEKS LUAS**

6. **Laporan ini tidak mengklaim bahwa ia lengkap: memang tidak bisa demikian karena sedikit data yang tersedia di Timor Leste disediakan secara selektif saja oleh**

**instansi yang berwenang.** Ini tidak memungkinkan analisis yang akan menghasilkan pendekatan yang lebih komprehensif dan kebijakan-kebijakan berdasarkan bukti serta informasi yang baik. Namun demikian sejumlah masalah relatif jelas dan bisa membentuk landasan untuk merancang kebijakan dan program yang akan memfasilitasi penyerapan pemuda ke dalam perekonomian dan masyarakat.

7. **Segala kebijakan pemuda sebaiknya dilihat dalam konteks lebih luas daripada kekuatan dan kelemahan suatu ekonomi.** Pemuda sebaiknya dilihat sebagai suatu aset yang pengembalian-pengembaliannya dapat dimanfaatkan secara maksimal selama jendela kesempatan demografis yang sekarang. Penggunaan hati-hati daripada pendapatan minyak akan memastikan pengembalian tinggi terhadap investasi, termasuk investasi yang ditargetkan pada pembangunan angkatan kerja dan modal manusia yang lebih luas. Dalam hubungan ini, walaupun di luar fokus sempit laporan ini, patut disebut perlunya suatu upaya yang dipercepat untuk menciptakan suatu ekonomi berbasis pengetahuan kompetitif melalui kebijakan-kebijakan yang diterapkan secara konsisten yang akan meningkatkan kredibilitas Pemerintah. Kebijakan-kebijakan jangka panjang tersebut sebaiknya dilengkapi dengan kebijakan-kebijakan jangka pendek yang akan menyikapi kebutuhan-kebutuhan mendesak di bidang penyerapan tenaga kerja dan perlindungan sosial dan dengan demikian meningkatkan kesejahteraan serta mengurangi ketegangan-ketegangan sosial.

8. **Secara lebih khusus, laporan tersebut menyarankan pendekatan terpadu di bidang ekonomi dan sosial untuk anak-anak dan pemuda.** Prioritas pertama ialah memungkinkan anak-anak bertumbuh menjadi pemuda yang sehat dan berpendidikan memadai. Kebijakan mantap di bidang kependudukan, gizi, kesehatan, masa kanak-kanak dini dan pendidikan pasti akan mempunyai dividen sosial tinggi dalam arti produktivitas dan harga diri. Ketika mencapai usia dewasa, transisi pemuda dari sekolah ke pasar tenaga kerja akan mendapat manfaat dari manajemen makro-ekonomi dan pendapatan minyak yang baik, dan penciptaan sektor swasta yang dinamis.

9. **Definisi yang tepat untuk pemuda (dan anak-anak) berbeda-beda dalam konteks negara yang berbeda dan untuk sektor-sektor yang berbeda dan mempunyai implikasi untuk seleksi kebijakan dan program pembangunan serta yang kuratif.** Analisis dasar laporan ini menyarankan bahwa dalam arti operasional pemuda dapat dibedakan antara, pertama, mereka di bawah usia 18 tahun untuk siapa upaya untuk menyediakan pendidikan formal bagi mereka sebaiknya dilestarikan. Kedua, untuk pemuda yang lebih tua, sampai usia 25 tahun, dapat digaribawahi penyediaan pendidikan “kesempatan kedua” bersama-sama dengan langkah-langkah yang meningkatkan akses terhadap pekerjaan (termasuk menjadi majikan sendiri) dan produktivitas (termasuk di sektor pencaharian nafkah). Ketiga, dibanding dengan langkah-langkah yang kebanyakan bersifat “preventif” untuk kedua kelompok usia tersebut di atas, perorangan lebih tua (di atas usia 25 tahun – kadang-kadang disebut “pemuda yang hilang”) akan memerlukan langkah-langkah spesial yang lebih bersifat “kuratif” akan tetapi yang pasti akan mempunyai pengaruh lebih terbatas dan sangat besar kemungkinannya akan memerlukan persediaan anggaran yang lebih tinggi.

10. **Laporan tersebut meneliti langkah preventif dan kuratif tersebut maupun kebijakan luas dan program/proyek sempit di bidang pembangunan angkatan kerja dan penyerapan tenaga kerja.** Laporan ini memanfaatkan kajian-kajian yang sudah ada (misalnya, oleh para peneliti dan donor – seperti ILO, UNICEF, AUSAID, USAID, WFP dan Uni Eropa) maupun visi Pemerintah yang dituangkan dalam Strategi Lapangan Kerja Nasional [*National Employment Strategy*], Strategi Pemuda [*Youth Strategy*] dan terkait dengan yang tersebut terakhir Rencana Tindakan Pemuda [*Youth Action Plan*]. Laporan ini membuat sintesis dari proosal-proposal yang ada dan, mengingat temuan-temuan tambahannya, memprioritaskan

pilihan-pilihan mengenai apa yang dapat ditawarkan secara lebih menjanjikan dalam jangka pendek mengingat kebutuhan yang mendesak dan kendala-kendala pelaksanaan.

11. **Sementara laporan ini terutama berfokus pada kebijakan-kebijakan pemuda dan lapangan kerja, ia mengakui bahwa banyak kebijakan langsung hanya mempunyai pengaruh marjinal, dan tidak ada pengganti sebenarnya untuk kebijakan-kebijakan berbasis luas yang membantu semua pemuda mencapai potensi mereka.** Sama seperti suatu perusahaan tersendiri tidak dapat diperingkat lebih tinggi dari risiko sistematis yang dihadapi oleh negara di mana perusahaan itu beroperasi, begitu pula prospek-prospek penduduk Timor akan tergantung pada performa makroekonomi dalam arti penciptaan angkatan kerja produktif yang mampu memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang akan diciptakan oleh ekonomi yang kaya akan minyak dan berbasis pengetahuan kompetitif. Hal ini akan memerlukan pengelolaan sehat dari pendapatan-pendapatan minyak (yang sudah mulai berlangsung), penduduk yang terdidik dan sehat (yang dimungkinkan karena mayoritas populasi masih muda), lingkungan bersemangat untuk pembangunan sektor swasta (yang masih lamban, termasuk di bidang peraturan tenaga kerja), dan, untuk mereka yang di luar kesalahannya sendiri, tidak mampu berbagi manfaat-manfaat pertumbuhan yang diharapkan, perlindungan sosial yang efektif (yang sekarang masih dalam tahap embrio).

### C. TEMUAN-TEMUAN

12. **Kombinasi angka kesuburan tinggi dan hasil rendah dari sistem pendidikan menyiratkan bahwa mayoritas pemuda akan menginjak dewasa dan memasuki angkatan tenaga kerja tanpa dilengkapi dengan baik untuk pekerjaan produktif dan banyak di antara mereka mengalami tahap pengangguran yang panjang pada mulanya atau kemudian selama hidupnya kekurangan pekerjaan.** Setiap tahun angkatan tenaga kerja bertambah dengan sekitar 15.000 orang sedangkan paling sedikit 8.000 pemuda menginjak dewasa tanpa menyelesaikan paling sedikit lima tahun pendidikan dasar – minimum yang pada umumnya dipertimbangkan untuk melek huruf secara fungsional. Kebanyakan dari 8.000 pemuda yang terutama buta huruf secara fungsional akan bergabung dengan angkatan kerja, dan bersama-sama dengan pekerja yang lain yang berpendidikan minimal, akan membentuk mayoritas anggota angkatan kerja yang baru. Dengan demikian, selama beberapa dasawarsa ke depan angkatan kerja akan didominasi oleh pekerja-pekerja yang tidak mampu memberi sumbangan kepada, dan memetik manfaat dari ekonomi yang sedang dimodernisasi.

13. **Kekurangan sistem pendidikan dalam arti kuantitatif cukup signifikan.** Hasil sistem pendidikan barangkali cukup diperkirakan dalam angka-angka berikut: Dari 100 anak usia 6+

- 20 mungkin tidak akan masuk sekolah
- dari 80 yang masuk sekolah, 44 akan putus sekolah dasar
- dari 36 yang menyelesaikan sekolah dasar, 8 tidak akan melanjutkan
- dari 28 yang akan melanjutkan ke SMP, 4 akan putus sekolah
- dari 24 yang akan melanjutkan, 16 akan masuk SMA tetapi hanya 12 akan selesai
- hanya 8 yang akan memasuki salah satu bentuk pendidikan tinggi.

14. **Hasil-hasil pembelajaran juga terbatas melintasi semua tingkat pendidikan termasuk perguruan tinggi.** Terus terang, sistem sekolah di Timor Leste akan memerlukan cukup lama untuk matang. Mungkin bahkan sulit untuk mempertahankan hasil pendidikan terbatas yang dicapai sebelum Kemerdekaan yang untuk sebagian mengandalkan subsidi dan akses relatif gampang kepada lembaga-lembaga pendidikan di negara tetangga Indonesia.

Namun, bahkan pada zaman itu kompetensi membaca dari rata-rata siswa Indonesia dianggap setara dengan seorang siswa dalam *persenil* ke- 7 dari penyebaran Perancis.

15. **Laporan ini tidak meneliti pengaruh-pengaruh adanya berbagai bahasa yang merupakan urusan kebijakan resmi.** Akan tetapi, ini bukan merupakan masalah yang relevan bagi pembangunan pemuda dan pasar tenaga kerja. Beberapa laporan mengatakan bahwa faktor bahasa mengurangi percaya diri dan sosialisai di antara anak muda Timor sementara faktor tersebut memperumit penyusupan orang muda ke dalam pasar. Sementara secara *de facto bahasa* nasional adalah Tetun dan bahasa resmi adalah Portugis, banyak iklan lowongan kerja meminta penguasaan bahasa Inggris dengan baik.

16. **Pada tingkat pendidikan tinggi, sejak kemerdekaan lembaga perguruan tinggi telah berlimpah-ruah sedangkan tidak ada kerangka yang menjamin mutu.** Karena tidak ada sistem akreditasi resmi, maka untuk menggolongkan saja lembaga-lembaga pasca pendidikan menengah sebagai universitas, akademi, lembaga pendidikan teknis atau sekolah kejuruan sudah sulit. Ada risiko bahwa jumlah besar lembaga yang tidak diregulasi akan menciptakan populasi besar pemuda dengan harapan tinggi untuk memperoleh kerja tetapi tidak memiliki ketrampilan yang diperlukan dan hanya sedikit prospek. Universitas Nasional saat ini mengalami pendaftaran berlebihan dan mengalami kesukaran untuk menyediakan kelas-kelas yang diperlukan sedangkan mutu pengajaran tidak memenuhi standar-standar majikan. Tampaknya jelas bahwa Pemerintah perlu mengambil beberapa inisiatif di sektor ini.

17. **Pengangguran dan terutama pengangguran pemuda cukup tinggi.** Hal ini sayang sekali bukan sesuatu yang tidak mengherankan dalam suatu ekonomi yang terutama melamban dan menghadapi arus masuk pencari kerja baru sekitar 15.000 setiap tahun lawan hanya 37.000 pekerja di sektor modern/formal (dibanding dengan 240.000 pekerja di sektor pertanian pencarian nafkah). Sekilas tingkat pengangguran, diukur secara konvensional sebagai mereka yang tidak bekerja dan yang ingin bekerja *dan sedang mencari kerja*, cukup rendah, hanya 1,6 persen dari angkatan kerja.

18. **Akan tetapi, dalam suatu ekonomi seperti Timor Leste di mana para pekerja dapat beralih pada kegiatan pencarian nafkah sebentar-sebentar, paruh waktu dan musiman (“kekurangan pekerjaan”) dan sering tidak secara akfit mencari kerja di antara kegiatan sementara seperti itu, tingkat pengangguran konvensional secara konseptual tidak sesuai dan menyesatkan dalam praktek.** Bila *pekerja yang dikecewakan* ditambahkan pada definisi sempit dari pengangguran ini, maka tingkat pengangguran lebih luas melonjak menjadi 8, persen. Dan jika jumlah penganggur dinyatakan berkaitan dengan angkatan kerja formal, dengan asumsi bahwa kebanyakan penganggur mengharapkan pekerjaan di sektor formal daripada melibatkan diri dalam suatu kegiatan pencarian nafkah, tingkat pengangguran meningkat mencapai 80 persen<sup>2</sup>. Khususnya di kalangan pemuda tingkat-tingkat pengangguran sempit dan luas adalah sekitar tiga kali lebih tinggi daripada total tingkat pengangguran untuk semua usia. Di Dili, tingkat pengangguran luas naik menjadi 42 persen untuk pemuda usia 20-24 dan mencapai 62 persen untuk pemuda usia 15-19.

19. **Namun penciptaan lapangan kerja lesu dan bukan saja untuk pemuda.** Sektor swasta kecil, jadi bahkan dengan kasus skenario terbaik dengan pertumbuhan 10 persen per tahun

---

<sup>2</sup> Asumsi ini bukan sesuatu yang tidak realisis. Dalam suatu survai belum lama ini oleh ILO/Bank Dunia (2007) hanya 5 persen pemuda mengindikasikan bahwa mereka ingin bekerja di sektor pertanian, tetapi ketika mereka mulai kerja, hampir separuh di antara mereka akhirnya masuk sektor ini.

(angka yang agak optimis karena investasi swasta nyaris mencapai \$7 juta pada tahun 2005), jumlah tambahan karyawan yang diperlukan paling banyak hanya beberapa ratus saja..

20. **Sementara Pemerintah mengharapkan program investasi publiknya akan memberi sumbangan substansial terhadap penciptaan lapangan kerja, hal ini belum terjadi karena beberapa sebab.** Pertama, pelaksanaan anggaran lamban, misalnya, selama delapan bulan pertama dari tahun fiskal 2006/07 (sampai akhir Februari 2007) hanya 1,3 persen (\$3,2 juta) dari anggaran “Modal dan Pembangunan” yang dibelanjakan. Kedua, kecuali dirancang khusus dengan tujuan menciptakan lapangan kerja, banyak program pembangunan infrastruktur menciptakan perolehan lapangan kerja sedikit dan hanya untuk tenaga kerja spesialis. Misalnya, bahkan jika tujuan pelistrikan berskala nasional dikejar dengan sukses selama dasawarsa berikut, penciptaan lapangan kerja per tahun hanya sekitar 200 pekerjaan purna waktu. Ketiga, perluasan sektor layanan sosial dengan cepat sekali lagi akan memerlukan relatif sedikit pekerja tambahan. Misalnya, untuk mencapai tingkat pendaftaran 90 persen lebih di bidang pendidikan dasar menjelang tahun 2015 hanya diperlukan sekitar 200-250 guru tambahan setahun. Secara menyeluruh, menurut perkiraan Pemerintah, hasil non-minyak perlu meningkat setiap tahun dengan 6 persen lebih untuk mencegah peningkatan pengangguran. Tingkat pertumbuhan tinggi tersebut masih harus terwujud.

21. **Prospek penciptaan lapangan kerja untuk tenaga kerja asing dan tingkat pengangguran tinggi untuk warga negara adalah nyata.** Produksi minyak dan layanan jasa pendukung pasti merupakan pemicu signifikan bagi ekonomi di masa datang dekat walaupun tidak perlu demikian untuk penciptaan lapangan kerja. Eksploitasi cadangan energi memerlukan personal spesialis yang ketrampilannya belum tersedia di Timor Leste. Hal ini sudah diakui oleh Pemerintah yang berniat mengizinkan penggunaan tenaga kerja asing yang luas sebagaimana diperlukan. Kemudian diharapkan bahwa pekerja Timor akan dilatih oleh tenaga asing tersebut dan juga mampu dan bersedia untuk menggantikan mereka. Walaupun hal ini merupakan suatu kemungkinan, pengalaman internasional menyarankan bahwa suatu skenario yang lebih mungkin terjadi adalah substitusi terbatas antara tenaga nasional dan tenaga asing untuk jangka waktu yang cukup lama.

22. **Langkah-langkah untuk membujuk anak muda Timor beremigrasi sejauh ini mencapai sukses kuantitatif yang sangat terbatas.** Rencana baru-baru ini yang diperkenalkan oleh Kementerian Perburuhan dan Pemasarakatan Kembali berhasil menempatkan hanya 20 anak muda Timor di luar negeri tahun lalu lawan target yang diharapkan dari 200 lebih. Prospek-prospek masa depan dari upaya-upaya seperti itu mungkin tidak lebih cerah. Tak peduli sebaik apa pengaturan administrasi untuk pertukaran tenaga kerja, persaingan ekonomi yang dihadapi orang Timor yang kurang trampil sangat tajam (misalnya dari pekerja Cina). Dan orang Timor yang berpendidikan lebih tinggi akan perlu bersaing dengan mereka yang berasal dari negara-negara dengan tradisi lama “pelarian otak” (seperti Filipina). Di samping itu, penggarisbawahan emigrasi yang dini bisa mengandung risiko bahwa Timor Leste akan kehilangan beberapa di antara tenaga kerjanya yang paling berpendidikan pada saat ketika pengaruh-pengaruh eksploitasi cadangan minyak mungkin mulai dipercepat.

23. **Situasi pasar tenaga kerja diperparah oleh peraturan tenaga kerja yang mengatur berlebihan yang lebih banyak menyerupai peraturan di beberapa negara OECD daripada di ekonomi-ekonomi tetangga di Asia Timur.** Walaupun sistem hubungan industri masih pada tahap awal, rezim peraturan dan kerangka kelembagaan di dalam yang mana pasar tenaga kerja beroperasi, di satu sisi sudah mempunyai unsur-unsur kekakuan signifikan, dan di lain sisi manfaat-manfaat terbatas untuk pekerja, khususnya yang lebih muda. Upah minimum *de facto* sedang dijalankan yang berlaku terhadap program pekerjaan publik yang disponsori oleh

Pemerintah, dan diberlakukan, atas dasar kebijaksanaan, di sektor swasta. Tingkat “upah minimum” tersebut adalah \$2/hari dan dalam arti perbandingan jauh di atas tolok ukur internasional.

24. **Biaya penerimaan dan pemberhentian tenaga kerja abnormal tinggi untuk suatu ekonomi pada tahap pembangunan Timor Leste dan hal ini berdampak pada pekerja muda secara tidak proporsional.** (Misalnya, kontrak kerja menjadi permanen setelah masa percobaan satu bulan saja). Sengketa perburuhan jarang terjadi, tetapi bila terjadi tidak ada mekanisme pemecahan konflik yang efektif. Kendati terjadi regulasi berlebihan tersebut, Timor Leste tidak mempunyai ketentuan untuk pekerjaan paruh waktu, sementara atau musiman yang seringkali dilakukan terutama oleh pekerja muda. Lagi pula tidak ada peraturan untuk pemberhentian sementara yang terutama bisa berguna di negara yang menghadapi sejumlah ketidakpastian sosial dan bencana alam. Kesenjangan antara bagian-bagian pasar tenaga kerja yang diatur dan yang tidak diatur oleh karena itu signifikan mengantar pada dualitas yang cukup akut. Ini merupakan resep pasti bagi tingkat pengangguran tinggi karena ia mencegah arus pekerja antara segmen pasar tenaga kerja yang berbeda-beda.

25. **Berbagai program pekerjaan umum masih harus menunjukkan potensinya yang penuh walaupun mereka merupakan permulaan yang menjanjikan untuk menawarkan pekerjaan langsung kepada pemuda.** Ada banyak program yang nyaris semuanya di bidang kebijakan dan intervensi perburuhan. Khususnya di bidang pekerjaan umum, suatu Program Pekerjaan Transisi (*TEP*) diperkenalkan tidak lama setelah Kemerdekaan. Program tersebut dilaksanakan melalui pemerintahan kabupaten misi UN (*UNTAET*) karena tidak ada pemerintah nasional yang berfungsi penuh pada saat itu tetapi memberi sumbangan terhadap harapan upah tinggi dengan menawarkan \$3/hari. Sesudah peristiwa-peristiwa bulan April 2006, suatu program pekerjaan umum yang lain segera disusun dan dilaksanakan di Dili dan di enam kabupaten lain juga dengan cara desentralisasi. Walaupun program tersebut menawarkan upah \$2/hari, program tersebut tidak mengalami masalah untuk menarik pemuda. Program ini sekarang diikuti oleh suatu program pekerjaan umum berskala nasional yang tetap menawarkan \$2/hari tetapi struktur manajemennya lebih disentralisasikan. Program-program tersebut di atas terutama dipacu oleh proyek dan diperkenalkan dan diakhiri dengan cara yang agak berlainan tanpa banyak memperhatikan transisi dari satu program ke yang lain yang bisa memastikan keberlanjutan dan kelestarian upaya dan hasil yang lebih banyak. Akan tetapi, pengalaman dari kedua program tersebut (dan program-program lain yang lebih kecil) bisa memberi saran-saran yang berguna untuk rancangan program pekerjaan umum yang tepat, tingkat upah dan pengaturan pelaksanaan (seperti pelaksanaan yang disentralisasikan lawan didesentralisasikan).

26. **Timor Leste juga mempunyai serangkaian program pasar tenaga kerja aktif yang lain.** Walaupun lebih tepat untuk jangka panjang dan untuk ekonomi yang lebih rumit, sudah ada cukup banyak program pasar kerja aktif (*ALMP*) yang berjalan atau direncanakan yang, walaupun kecil, berfokus pada pelatihan, layanan jasa pekerjaan, mediasi perburuhan, akses terhadap pinjaman dan seterusnya. Program Pelaitan Ketrampilan untuk Pekerjaan Yang Menguntungkan (*STAGE*) sekarang sedang berjalan di Dili dan empat kabupaten yang lain dan bermaksud membangun kapasitas nasional untuk menyerahkan pelatihan pembangunan usaha dan ketrampilan yang dipacu oleh permintaan. Program tersebut telah membentuk Pusat-Pusat Pekerjaan Kabupaten (*DEC*) di bawah Kementerian Perburuhan dan Pemasarakatan Kembali yang diharapkan akan menjadi dasar untuk suatu sistem Layanan Jasa Pekerjaan Publik yang lebih umum yang akan menawarkan bantuan pencarian pekerjaan kepada para pencari kerja baru dan menyediakan pelatihan usaha, mediasi kerja dan akses terhadap pinjaman untuk memulai kegiatan pembangkit penghasilan. Proyek Promosi Pekerjaan Pemuda (*YEP*) bermaksud untuk (a) melaksanakan *Rencana Aksi Pekerjaan Pemuda Nasional* yang akan datang, (b) membangun

jasa layanan pembinaan karir dan kounseling, dan meningkatkan ketrampilan pemuda untuk dapat dipekerjakan dan kesempatan kerja; dan (c) menyediakan akses kepada perempuan dan laki-laki muda di sekolah menengah teknik terhadap program promosi kewirausahaan dan layanan jasa transisi sekolah-ke-pekerjaan. Program Mendorong Solusi Untuk Dapat Dipekerjakan (*BEST*) akan membentuk sistem pendidikan dan pelatihan berbasis kompetensi yang dapat meningkatkan sifat dapat dipekerjakan akibat keuntungan-keuntungan yang ditawarkan oleh sistem sertifikasi yang transparan dan dapat dipercaya. Program Peningkatan Cepat Kontraktor (*CORE*) memajukan akses bagi pelatihan untuk usaha/kontraktor kecil dan menengah yang tidak mempunyai ketrampilan manajemen yang memadai untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas mereka dan mengkonsolidasikan kegiatan bisnis. Ada beberapa program pelatihan yang lain seperti “Perbaiki Bisnis Anda” (*IYB*), “Perluas Bisnis Anda” (*EYB*), dan “Pelatihan dalam Pemeliharaan Berbasis Buruh dan Pekerjaan Konstruksi”.

27. **Dibandingkan dengan arus pencari kerja baru setiap tahun ke dalam angkatan kerja, persediaan pemuda yang menganggur dan sifat pasar tenaga kerja, program pasar tenaga kerja aktif yang sekarang dipraktekkan mempunyai beberapa manfaat bagi pemuda tetapi tidak bisa menyikapi ketidakimbangan besar antara penciptaan pekerjaan dan pengangguran.** Misalnya, semua program pekerjaan umum yang digabungkan tetap hanya bermanfaat untuk sebagian kecil pekerja. Walaupun penciptaan pekerjaan melalui *STAGE* diperkirakan sekitar 3.000 pekerjaan untuk tahun 2006, ini tetap tidak cukup untuk menanggapi tantangan pekerjaan pemuda di Timor Leste. Di bidang informasi buruh, kebanyakan pencari kerja terdaftar berusia antara 16 dan 30 tahun dan separuh dari mereka telah menyelesaikan pendidikan menengah. Di antara hampir 6.000 pencari kerja yang mendaftarkan pada pusat-pusat pekerjaan selama tiga tahun terakhir hanya 3 persen mendapat pekerjaan. Menurut beberapa laporan, jumlah pencari kerja terdaftar telah menurun sepanjang waktu akibat kurangnya pemberitahuan lowongan kerja yang cenderung berasal dari sektor swasta yang telah melamban selama beberapa tahun terakhir.

28. **Sementara program pasar kerja aktif bisa berperan penting di masa datang, jangkauan untuk menciptakan program pekerjaan umum yang digeneralisasikan untuk pemuda jauh lebih signifikan dalam jangka pendek melalui tingkat upah yang memadai, dan pengaturan pelaksanaan (baik didesentralisasi atau tidak) perlu diteliti lebih lanjut.** Dengan menghormati program perburuhan yang lain dampak yang diharapkan daripadanya kebanyakan pasti akan terkendala oleh pertumbuhan di sektor non-minyak: seperti diindikasikan oleh pengalaman internasional, tidak banyak guna untuk melatih untuk pekerjaan yang tidak diperlukan oleh majikan. Sama seperti itu, kegagalan informasi tentang pekerjaan-pekerjaan apa yang ada mungkin minimal di negeri kecil dengan perekonomian yang tidak didiversifikasi. Ini bukan meniadakan peranan berguna potensial dari beberapa program di beberapa bidang tetapi mengurangi harapan bahwa bagian terbesar dari tantangan pekerjaan pemuda dapat disikapi oleh program-program tersebut paling tidak dalam jangka pendek. Sementara langkah-langkah pasar perburuhan aktif tertentu tentu saja bisa digunakan dengan cara yang lebih terarah untuk beberapa pemuda yang berada dalam keadaan yang dirugikan, cara untuk mendiversifikasi kebanyakan pemuda yang menganggur dan kekurangan pekerjaan menjauhi kegiatan-kegiatan yang tidak produktif sangat mungkin akan berada di pekerjaan umum yang dirancang dengan tepat

29. **Kendati mendesaknya menyikapi pembangunan, pekerjaan dan perlindungan sosial pemuda, Timor Leste tetap merupakan negara paling miskin di Asia Timur dan memerlukan langkah-langkah lebih luas untuk mengurangi kerentanan.** Jangka dan dampak program kesejahteraan formal adalah minimal. Akan tetapi, sementara berbagai langkah bantuan sosial dan dukungan moneter dapat meningkatkan tingkat perlindungan sosial yang diberikan kepada rakyat miskin dan rentan, mereka juga bisa berdampak negatif terhadap insentif-

insentif pekerjaan. Misalnya, seperti disarankan oleh pengalaman internasional, subsidi upah untuk pekerjaan pemuda tidak cocok untuk Timor Leste. Sebaliknya sumber utama penciptaan pekerjaan sebaiknya dicari dalam proyek infrastruktur publik dan penciptaan suatu lingkungan sektor swasta yang kondusif. Pendekatan masuk akal akan terdiri dari penargetan bantuan sosial untuk kelompok-kelompok rentan yang penawaran buruhnya paling sedikit dipengaruhi oleh program-program kesejahteraan. Kelompok-kelompok ini termasuk anak-anak, yang cacat dan yang berusia lanjut. Intervensi-intervensi untuk anak-anak yang di kemudian hari mempengaruhi pemuda bisa mempunyai berbagai bentuk mulai dari imunisasi, perawatan sebelum melahirkan, peningkatan kelahiran di klinik, pendidikan gizi perempuan hamil dan ibu (ASI, praktek-praktek menyapih yang lebih baik), suplementasi nutrisi mikro, dan insentif-insentif untuk tetap bersekolah (seperti beasiswa dan program pemberian makan di sekolah). Yang cacat dapat memanfaatkan layanan jasa khusus maupun bentuk bantuan tunai tertentu. Pensiun sosial (bukan berdasarkan iuran) bernilai rendah dapat diperkenalkan untuk yang lanjut usia yang cenderung tinggal dengan anak mereka dan membelanjakan sumber daya mereka untuk keluarga sendiri.

30. **Secara menyeluruh, temuan-temuan laporan tersebut menyarankan dua bidang kebijakan berikut yang relevan untuk pekerjaan pemuda yang dapat disikapi cukup segera: Pertama, pendaftaran dan pertahanan di sekolah dan kedua, program kesejahteraan kerja publik berskala nasional yang dirancang dengan baik.** Prioritas-prioritas jangka pendek tersebut, bersama-sama dengan yang lain, dibahas lebih lanjut di bawah ini dengan memperhatikan temuan-temuan kedua laporan pendamping (lihat catatan kaki 1) dan kebutuhan pembangunan Timor Leste yang lebih luas.

#### D. PILIHAN-PILIHAN

31. **Pemerintah dan para donor mengetahui situasi suram pemuda dan prospek prospek terbatas mereka di pasar tenaga kerja dan telah membuat usulan-usulan komprehensif untuk berbagai kebijakan dan program.** Kementerian Negara untuk Pemuda dan Olah Raga telah menyusun *Kebijakan Nasional untuk Pemuda di Timor-Leste* maupun *Strategi-strategi Kebijakan Nasional untuk Pemuda di Timor-Leste* dan kedua-duanya dijadwalkan untuk diajukan kepada Dewan Menteri (Bab 6). Kementerian Tenaga Kerja dan Pemasarakatan Kembali telah mengusulkan suatu *Draf Strategi Pekerjaan Nasional* dengan 40 rekomendasi khusus (Lampiran 2) dan Rencana Aksi untuk Pekerjaan Pemuda (Lampiran 3). Laporan-laporan tambahan tentang pasar tenaga kerja tersedia dari ILO tentang masalah-masalah seperti jasa layanan pekerjaan, pekerjaan umum, pelatihan, UKM-UKM dan usaha mikro. Lebih khusus di bidang pemuda, UNICEF dan Bank Dunia telah mendukung riset yang telah mengidentifikasi perlunya pendekatan holistik untuk memperbaiki mata pencaharian, pentingnya pembangunan aset melalui aksi kolektif dan perwakilan, kegunaan menggunakan Pendekatan Hasil Cepat untuk membangun kapasitas pelaksanaan yang masih kurang, dan jasa-jasa kepemilikan nasional digabung dengan pendekatan-pendekatan desentralisasi (Lampiran 4). Laporan-laporan lebih khusus telah disusun oleh AUSAID (tentang geng-geng pemuda maupun kebutuhan sumber daya manusia serta pelatihan ketrampilan untuk layanan jasa bisnis), USAID (tentang manajemen konflik dan mitigasi maupun tentang kesejahteraan kerja publik), WFP (tentang program pemberian makanan di sekolah) sementara badan-badan lain juga telah menyumbangkan kajian lain berlimpah-ruah (lihat kepustakaan).

32. **Tidak ada hal yang perlu dilakukan yang tidak tercakup oleh laporan-laporan tersebut di atas, dan tantangannya adalah untuk memprioritaskan aksi-aksi kebijakan yang menyusul dengan cara praktis untuk masa depan dekat sementara memperhatikan kebutuhan-kebutuhan jangka panjang Timor Leste.** Apa yang lebih cocok untuk Timor Leste adalah hal yang hanya dapat diputuskan oleh rakyat Timor sendiri. Akan tetapi, laporan ini

menyarankan bahwa dalam memutuskan apa yang akan ditawarkan, bilamana dan bagaimana, kriteria-kriteria berikut dapat memberi bimbingan awal untuk menentukan urutan usulan-usulan yang ada untuk berbagai kebijakan, program dan proyek di bidang pembangunan angkatan kerja:

- keputusan-keputusan berdasarkan informasi tentang apa yang akan ditawarkan dapat diambil segera
- berbagai program sebaiknya membuat tuntutan awal yang rendah tentang kapasitas pelaksanaan
- sementara menyikapi berbagai kebutuhan jangka pendek, program-program tersebut juga sebaiknya melayani tujuan-tujuan pembangunan jangka panjang di Timor Leste.

**33. Bagian-bagian selanjutnya menggariskan pilihan-pilihan relevan untuk memperbaiki prospek-prospek bagi lapangan kerja pemuda.** Pilihan-pilihan tersebut didaftarkan dari yang paling luas sampai yang lebih khusus mulai dengan pilihan yang bermaksud memperbaiki status pendidikan dan kesehatan penduduk Timor pada umumnya dan berakhir dengan persyaratan statistik untuk pengkajian dan pilihan kebijakan berdasarkan pembuktian..

## **1. Masa dini Kanak-kanak: Biaya-biaya rendah dan Pengembalian-pengembalian tinggi**

**34. Melihat tujuan-tujuan pembangunan jangka panjang, perhatian segera perlu diberikan kepada langkah-langkah yang memastikan populasi sehat masa depan.** Walaupun laporan ini tidak menguraikan lebih lanjut tentang intervensi lintas sektor untuk anak-anak di bawah usia 6 tahun, implikasi-implikasi tingkat kesuburan tinggi terhadap hasil-hasil kesehatan populasi di masa depan perlu diperhatikan. Temuan-temuan dan rekomendasi-rekomendasi berbagai laporan yang lain sangat mendukung kebijakan populasi yang mantap, jasa-jasa untuk meningkatkan jumlah kelahiran di klinik, ancaman dari buruk gizi bayi (terutama pada tahap penyapihan) dan lingkup signifikan untuk memperbaiki status gizi anak-anak digabungkan dengan program imunisasi.

**35. Untuk meningkatkan tingkat penerimaan dari layanan jasa tersebut dari sisi permintaan (misalnya oleh keluarga dan komunitas), beberapa intervensi di bidang-bidang tersebut di atas dapat dikaitkan dengan berguna kepada suatu program transfer tunai bersyarat.** Akan tetapi, meningkatkan pengadaan layanan jasa dari sisi penyediaan akan memerlukan investasi besar dalam kapasitas pelaksanaan Pemerintah. Sampai kapasitas tersebut dikembangkan, Pemerintah mungkin ingin lebih menggunakan layanan jasa tersebut oleh badan-badan yang lain. Sebagai contoh, sementara suatu badan internasional telah aktif dalam program pemberian makanan di sekolah, Pemerintah lamban dalam menyediakan layanan jasa serupa walaupun dukungan anggaran yang diperlukan tersedia.

## **2. Pendidikan pra-sekolah dan pendidikan dasar: Jaring mereka sedini mungkin dan lakukan investasi pada mereka**

**36. Keberhasilan pemuda akan tergantung pada kenyataan, apakah kebijakan-kebijakan “menjaring mereka ketika mereka masih muda”.** Timor Leste sebaiknya agresif mengejar target pendidikan dasar menyeluruh dan, lebih lagi, segera memperluas cakupan dan akses pendidikan pra-sekolah. Melakukan investasi pada anak-anak tidak berarti bahwa pemerintah harus memompa uang di kemudian hari dalam berbagai program sosial untuk pemuda yang berada dalam keadaan yang tidak menguntungkan. Melakukan investasi tersebut berarti

tidak saja memperhatikan pendidikan pra-sekolah (dan sebelumnya, dalam arti intervensi populasi dan nutrisi) tetapi juga sepanjang jalan sampai paling sedikit penyelesaian pendidikan dasar yang baik. Hal ini pasti akan meningkatkan prospek-prospek pekerjaan untuk mayoritas besar pemuda dan akan mengurangi risiko keterlibatan dalam kejahatan atau bergantung pada berbagai bentuk kesejahteraan di kemudian hari. Pengamatan ini lahir dari berbagai contoh internasional yang berlimpah ruah seperti juga kenyataan bahwa bocah yang menghadapi risiko lebih berhasil apabila investasi tersebut dilestarikan jauh sampai usia remaja.

37. **Pengalaman internasional juga membuktikan bahwa perolehan-perolehan dalam keberhasilan pendidikan menghasilkan penurunan yang setara dalam kejahatan dan ketergantungan pada bantuan kesejahteraan.** Investasi-investasi lestari dalam pembangunan angkatan kerja (pendidikan dan pembinaan ketrampilan) terbukti sangat banyak menolong dalam menciutkan, dan dalam beberapa kasus menghapuskan, ketimpangan-ketimpangan yang memprihatinkan di bidang keberhasilan akademis, penggunaan narkoba, dan perilaku tidak sosial. Dan sementara investasi berlanjut dalam anak-anak bisa menjadi mahal, *biaya yang mungkin timbul bila tidak melakukan investasi sekarang* bisa jauh lebih tinggi di kemudian hari dalam arti kehilangan produktivitas, pendapatan pajak yang berkurang, ketergantungan pada program bantuan sosial, kerusakan sosial lebih besar, penyediaan keamanan yang lebih banyak dan kesejahteraan yang lebih sedikit dari warga maupun dari negara secara menyeluruh.

38. **Membuat pendidikan kewarganegaraan sebagai tema utama dari kurikulum meningkatkan peranan penting yang dapat dilakoni oleh pendidikan dalam demokrasi-demokrasi berkembang.** Pengetahuan dan perilaku yang diperlukan untuk demokrasi yang sukses, toleransi untuk pendapat-pendapat yang berbeda, pemahaman dasar mengenai pemerintah dan peranan partai-partai politik serta kelompok-kelompok kepentingan dalam proses demokratis perlu menjadi bagian dari kurikulum sekolah. Komponen kewarganegaraan yang kuat untuk berbagai kurikulum pada setiap tingkat dan kesempatan pembelajaran eksperimental, seperti partisipasi dalam pemerintah siswa atau simulasi parlemen, menentukan untuk mengembangkan kebiasaan demokratis pada pemuda. Pemerintah sebaiknya melakukan investasi dalam pengembangan tema-tema kurikulum tersebut, penyebaran bahan dan pelatihan guru.

### **3. Transisi dari Sekolah ke Pekerjaan dan Pendidikan Kejuruan: Berbagai Kebutuhan dan Pilihan yang Sulit**

39. **Kebijakan perlu membedakan antara tiga kelompok pemuda yang berbeda:** mereka yang masih dalam sistem pendidikan, pemuda yang telah meninggalkan sistem pendidikan dan “tidak bersekolah dan tidak bekerja”, dan pemuda yang bekerja marjinal di sektor pertanian atau sektor yang lain.

40. **Untuk pemuda yang bersekolah, di samping perbaikan-perbaikan umum dari segi mutu, ada sejumlah intervensi yang bisa mempersiapkan pemuda lebih baik untuk transisi ke pekerjaan.** Tindakan khusus yang dapat diambil termasuk menambahkan tema pendidikan karir kepada kurikulum mulai dari sekolah dasar dan dilanjutkan sampai akhir sekolah menengah. Pada tingkat dasar siswa belajar tentang pekerjaan dan karir yang tersedia di Timor Leste, mengunjungi tempat-tempat kerja, dan dilibatkan dalam jenis-jenis pembelajaran eksperimental lain untuk memperoleh pengetahuan tentang karir yang tidak bisa mereka peroleh melalui keluarga mereka. Di sekolah menengah pertama siswa bisa melanjutkan eksplorasi karir dan juga belajar tentang cara mencari kerja, belajar tentang perilaku seperti apa yang diharapkan dalam

pekerjaan, bagaimana hubungan kerja berlaku, dan telusuri kesempatan-kesempatan untuk menjadi majikan sendiri. Pada tingkat menengah atas siswa dapat melanjutkan eksplorasi karir dan mulai membangun fondasi untuk suatu karir tertentu. Ada baiknya untuk memperkenalkan sekedar pelatihan wirausaha formal juga. Akhirnya, masuk akal pada tingkat menengah atas untuk melakukan investasi di bidang pembinaan karir sebagai fungsi formal sekolah dan, dalam hal sekolah kejuruan, menambahkan fungsi penempatan kerja.

41. **Tidak ada data yang memadai untuk meneliti apakah menambahkan komponen kejuruan pada kurikulum, di samping tema karir, diinginkan.** Beberapa keluarga ingin sekali mendaftarkan siswa mereka pada program kejuruan menengah yang mungkin menunjukkan pandangan positif tentang pendidikan kejuruan. Menciptakan komponen ketrampilan kejuruan pada kurikulum sekolah menengah pertama juga bisa memotivasi siswa yang tidak melihat ada alasan yang mendesak untuk menyelesaikan pendidikan menengah pertama atau melanjutkan ke tingkat menengah atas. Akan tetapi, jika ditambahkan komponen kejuruan, komponen tersebut perlu sesuai dengan ekonomi lokal. Misalnya, subjek-subjek pertanian akan cocok di kebanyakan daerah, seperti juga ketrampilan kejuruan dasar seperti pertukangan, menjahit dan kejuruan serupa yang mengantarkan pada menjadi majikan sendiri. Bagaimanapun juga, mengingat modernisasi ekonomi yang diharapkan di masa datang, yang akan dipercepat oleh pendapatan minyak, tujuannya sebaiknya menawarkan pendidikan umum yang baik sebagai permulaan kepada sebanyak mungkin siswa dengan pendidikan kejuruan dilaksanakan pada tahap kemudian dan dengan cara yang sepadan dengan persyaratan pasar tenaga kerja.

42. **Perluasan cepat sekolah kejuruan menengah yang direncanakan dapat dipertimbangkan.** Program-program ini mahal dan mungkin akan menghasilkan lebih banyak lulusan dan dari jenis yang salah dibandingkan dengan apa yang dapat diserap oleh pasar tenaga kerja. Sama dengan itu jika program-program tidak dirancang dan diserahkan dengan baik, lulusannya mungkin tidak memenuhi standar-standar majikan. Sebelum program-program tersebut dilancarkan perlu diadakan pengkajian cermat dari pasar tenaga kerja yang akan dilayani dan juga didasarkan atas data dan survei (yang masih perlu dikembangkan). Kesempatan-kesempatan untuk pengalaman kerja sejajar sementara belajar perlu dimasukkan ke dalam program-program dan hubungan erat dengan majikan perlu dibina. Mungkin saja pendidikan menengah tingkat akademi yang tidak begitu mahal dengan komponen pendidikan karir masih tetap merupakan investasi yang lebih berharga. Kemungkinan yang lain adalah menambahkan pilihan kejuruan pada sekolah menengah yang sudah ada daripada membangun sekolah kejuruan saja.

43. **Pemuda yang tidak bersekolah dan tidak bekerja berusia 15 dan 25 tahun dapat ditargetkan dengan program-program kesempatan kedua yang dirancang secara khusus.** Intervensi-intervensi dapat dimulai dengan program-program melek huruf yang disampaikan pada tingkat desa. Program-program melek huruf juga dapat ditempelkan pada program-program pekerjaan umum. Sama dengan itu program-program yang memungkinkan siswa memperoleh sejenis ijazah yang sama dengan penyelesaian pendidikan dasar atau penyelesaian pendidikan menengah dapat diadakan pada malam hari melalui jaringan pusat-pusat pemuda, jika dikembangkan dengan tepat, atau bersama-sama dengan program pekerjaan umum. Untuk anggota-anggota kelompok ini yang telah memperoleh ketrampilan melek huruf dasar, dapat dirancang program dan magang informal yang disampaikan melalui Kementerian Tenaga Kerja dan Pemasarakatan Kembali, pusat tenaga kerja dan LSM. Sekali lagi, yang penting adalah bahwa ketrampilan yang diajarkan memenuhi kebutuhan majikan, atau membantu siswa mencapai tingkat di mana mereka bisa menjadi majikan sendiri. Di samping itu, mungkin berguna mempunyai program yang membangun ketrampilan di bidang pertanian untuk proporsi besar dari

kelompok ini yang akan menekuni karir di bidang pertanian. Program ketrampilan berbasis masyarakat yang memperbaiki praktek-praktek pertanian, memajukan hasil bumi untuk perdagangan dan memperbaiki produktivitas pertanian mungkin bisa menjadi kunci untuk memperbaiki mutu kehidupan di desa-desa dan memperlambat migrasi ke kota-kota.

44. **Pemuda yang mempunyai tempat pijakan di pasar tenaga kerja melalui pekerjaan sementara atau pekerjaan teratur dapat menarik manfaat dari kesempatan-kesempatan untuk mengembangkan ketrampilan mereka.** Berbagai program untuk mendukung dan mendorong pelatihan yang disponsori oleh majikan untuk meningkatkan ketrampilan dari pekerja yang telah ada bisa mengisi sebagian dari kesenjangan untuk lebih banyak pekerjaan trampil dan menghindari importasi pekerja trampil dari negara-negara tetangga. Pemerintah bisa mengalokasi dana untuk mendorong LSM-LSM dan lembaga-lembaga pendidikan tinggi untuk mengembangkan program malam dan akhir pekan yang dimaksudkan untuk meningkatkan ketrampilan pemuda yang telah mempunyai sedikit pengalaman kerja. Bagaimanapun juga, program-program tersebut sebaiknya disesuaikan dengan kebutuhan pasar tenaga kerja. Bidang-bidang yang tampak cocok untuk ditelusuri termasuk ketrampilan komputer, bahasa Inggris dan bahasa Portugis, kejuruan yang lebih maju seperti pengelasan dan reparasi mobil. Dengan pertumbuhan industri turisme, kursus-kursus di bidang penerimaan dan pelayanan tamu juga relevan.

#### 4. Pendidikan Tinggi: Terlalu banyak dari jenis yang keliru?

45. **Pertumbuhan berlimpah ruah dari lembaga pendidikan tinggi menuntut pengembangan rencana regulasi yang akan menetapkan standar-standar akreditasi yang jelas.** Para mahasiswa tidak mendapat jaminan tentang mutu pengajaran dan nilai kualifikasi yang akan mereka peroleh pada sekian banyak lembaga independen yang menjamur. Jika regulasi dan akreditasi tidak melindungi integritas gelar, maka nilai dari segi pendidikan dan praktek untuk pasar tenaga kerja akan meragukan walaupun untuk memperoleh gelar tersebut keluarga dan mahasiswa harus mengeluarkan biaya yang cukup banyak.

46. **Universitas Nasional perlu melakukan pilihan antara perluasan dan mutu.** Informasi statistik untuk membuat pilihan tersebut belum tersedia akan tetapi minimum yang ditawarkan oleh Universitas Nasional sebaiknya memenuhi standar minimum. Dalam konteks sekarang hal ini menyiratkan bahwa segala perluasan sebaiknya berjalan hati-hati dengan perhatian lebih banyak kepada isi. Pada persimpangan pembangunan ini oleh sebab itu lebih baik berfokus pada mutu daripada mencoba menyediakan akses massal. Ini akan memastikan bahwa paling tidak sejumlah kecil orang Timor mampu menduduki jabatan profesional trampil tinggi yang diperlukan untuk sektor modern yang kecil dan pembangunan bangsa. Tiga bidang yang tampaknya penting untuk memenuhi kebutuhan bangsa seketika ini adalah (a) program keuangan bermutu tinggi untuk menyediakan tenaga akuntan dan analis keuangan kepada pemerintah dan perusahaan swasta; (b) teknik umum untuk mendukung proyek infrastruktur yang direncanakan; dan (c) pendidikan untuk memenuhi permintaan akan guru dan administrator dan juga membangun ketrampilan dari guru yang sudah ada.

## 5. Kerangka regulasi pasar tenaga kerja: Apakah diperlemah atau diperkuat?

47. **Praktek-praktek sekarang sekitar upah minimum merugikan pekerjaan pemuda.** Secara konvensional upah minimum sebesar \$2/hari berlaku untuk semua orang, sektor dan daerah. Walaupun ini tidak dapat dianggap berlimpah bagi keluarga dengan pencari nafkah tunggal, sudah hampir pasti jumlah ini di atas upah yang disediakan untuk kebanyakan tenaga kerja pemuda dan jauh melebihi upah sebanding di negara-negara lain, terutama di negara tetangga di Asia Timur. Mudah-mudahan menyerap pemuda Timor ke dalam program pekerjaan umum sebelumnya yang menawarkan upah pada tingkat ini membenarkan hal tersebut dan membuktikan bahwa ekonomi ini lebih banyak mengalami kendala kesempatan pekerjaan daripada kurangnya insentif yang memadai. Laporan ini menyarankan bahwa, setelah mengadakan konsultasi dengan organisasi majikan dan wakil pekerja, dan jika upah minimum akan diperkenalkan secara resmi, maka tingkatnya sebaiknya berbeda-beda menurut umur dan daerah (seperti Dili, daerah perkotaan dan pedesaan yang lain) sejalan dengan praktek-praktek internasional yang lazim.

48. **Peraturan-peraturan ketenagakerjaan tidak berkembang dengan lancar selama jangka waktu yang panjang, maka mereka tidak harus mencerminkan konteks pembangunan di Timor Leste akan tetapi sampai batas tertentu merupakan salinan dari ketentuan yang ada di ekonomi-ekonomi lain, yang lebih maju dan, sekali lagi, merugikan pemuda dalam pencarian mereka untuk pekerjaan.** Perputaran antara pemuda cenderung lebih tinggi daripada untuk pekerja yang lebih tua untuk sebagian karena pemuda sering tidak jelas tentang apa yang diharapkan dari pekerjaan dan ingin mencoba pekerjaan yang lain, dan untuk sebagian lagi karena mereka mempunyai pengalaman lebih singkat dan karena itu kurang berharga bagi majikan daripada pekerja yang lebih tua. Bagi pemuda tidak adanya kesempatan pekerjaan yang fleksibel sering diterjemahkan menjadi tidak ada pekerjaan. Dalam hal ini laporan tersebut mengidentifikasi perlunya peraturan untuk menampung ciri-ciri khusus pekerjaan pemuda tidak saja dengan mengurangi peraturan yang berlaku untuk perputaran tenaga kerja yang sehat tetapi juga dengan memperkenalkan ketentuan-ketentuan tambahan untuk mengatur dengan baik berbagai kontrak yang “kurang dari purna waktu dan kurang permanen” (seperti peraturan yang akan berlaku untuk pekerjaan paruh waktu, pekerjaan musiman, kontrak jangka pendek dan pemberhentian sementara).

## 6. Kebijakan-kebijakan Pasar Tenaga Kerja Yang Aktif: Pembelajaran-Pembelajaran Dini

49. **Pengalaman dengan program pekerjaan umum maupun kebijakan pasar tenaga kerja aktif yang lain, walaupun berskala kecil, memberi wawasan berguna untuk memilih apa yang akan diperluas dalam jangka pendek dan rancangan program yang mana akan dipilih.** Pekerjaan umum barangkali yang paling nyata dari semua program tersebut dan bisa mempunyai hasil seketika. Nilai untuk menentukan upah minimum realistis telah dibuktikan oleh kenyataan bahwa penurunannya dari \$3/hari pada saat Kemerdekaan menjadi \$2/hari sekarang tidak mencegah pemuda (dan, lebih umum, pekerja-pekerja yang lain) untuk berpartisipasi dalam pekerjaan umum. Investasi besar yang diantisipasi dalam infrastruktur publik dapat dirancang dengan mengingat tujuan untuk memaksimalkan dampak lapangan kerjanya juga. Cara pelaksanaan yang tepat akan perlu dikaji lebih lanjut mengingat manfaat desentralisasi yang tampak melawan kemungkinan politisasi program yang diselenggarakan secara lokal.

50. **Program-program aktif yang lain akan menunjukkan potensi mereka hanya ketika ekonomi bertumbuh dan kompleksitas permintaan tenaga kerja meningkat.** Misalnya, bahkan program tenaga kerja yang dirancang paling baik tidak akan banyak berpengaruh dalam ekonomi yang melamban. Atau pelatihan tingkat tinggi mungkin tidak diperlukan dalam proses produksi yang relatif kurang canggih. Oleh karena itu upaya pelatihan sekarang bisa berfokus pada kegiatan yang terkait dengan konstruksi (bangunan, pipa ledeng, pertukangan dasar dan listrik) karena peningkatan populasi tak pelak lagi akan membawa permintaan besar akan konstruksi perumahan. Upaya-upaya untuk bantuan penempatan kerja mungkin lebih baik dialihkan kepada pembinaan karir di sekolah (bersama-sama dengan pendidikan kewarganegaraan) karena orangtua tidak dapat membimbing anak-anak mereka tentang sifat ekonomi yang sedang muncul maupun siswa (atau guru yang bukan ahli) tidak mengetahui banyak tentang cara beroperasi pasar tenaga kerja.

51. **Kerangka kualifikasi ketrampilan nasional dapat mulai dirancang dengan bimbingan para majikan akan tetapi standar-standar pelatihan perlu disesuaikan dengan kondisi lokal yang berlaku atau yang diperkirakan secara realistis.** Sudah ada usulan-usulan untuk membentuk “Badan Pelatihan Kejuruan Nasional” untuk memberi perizinan kepada lembaga-lembaga dan menstandarisasi sertifikasi akreditasi serta menyelaraskan kualifikasi. Usulan-usulan tersebut jelas berjasa sementara kompleksitas pasar tenaga kerja berkembang. Baik majikan maupun pekerja dapat bermanfaat dari kompetensi dan informasi yang ditetapkan lebih tepat (“pemberian isyarat”). Kerangka kompetensi untuk ketrampilan sebaiknya dikaitkan dengan akreditasi lembaga pasca pendidikan menengah, termasuk perguruan tinggi. Hal ini juga akan memungkinkan transisi mulus antara berbagai alur pendidikan dan pelatihan dan tapak karir alternatif sepanjang kehidupan kerja perorangan.

## **7. Layanan Jasa Pemuda: Pelengkap berguna yang berpotensi terhadap kegiatan kerja**

52. **Layanan jasa pemuda di Timor Leste tidak secara tegas disikapi dalam laporan ini tetapi sudah ada sejumlah besar usulan di bidang ini, termasuk yang termasuk dalam Strategi dan Rencana Aksi Pemuda Nasional yang disusun oleh Kementerian Negara Urusan Pemuda.** Di samping kebijakan pendidikan, pekerjaan dan pembangunan manusia lebih luas yang disebut di atas, layanan jasa pemuda dapat mempunyai banyak pengembalian. Layanan jasa pemuda meliputi kontinum kegiatan untuk pemuda untuk berpartisipasi dalam kehidupan warga negara dengan cara yang dimaksudkan untuk bermanfaat bagi mereka sendiri maupun bagi komunitas mereka. Program-program bisa bersifat formal terdiri dari jangka waktu keterlibatan substansial yang diatur, di mana anak muda memberi sumbangan kepada komunitas lokal, nasional atau internasional mereka, dengan imbalan uang minimal atau sama sekali tidak kepada peserta. Atau program itu bisa bersifat informal, yang seringkali merupakan akibat dari etika untuk melayani orang lain yang diteruskan melalui keluarga, sekolah, organisasi masyarakat dan kebudayaan populer.

53. **Layanan jasa pemuda bisa mempunyai pengaruh signifikan atas komunitas dan tingkat masyarakat lebih luas akan tetapi mereka juga bisa memberi pengembalian kepada perorangan yang berpartisipasi.** Manfaat-manfaat tersebut termasuk membangun perumahan lestari, memperbaiki tingkat melek huruf, melindungi lingkungan hidup, membangun infrastruktur dan menanggulangi HIV/AIDS. Layanan jasa pemuda juga dapat memberi alternatif konstruktif terhadap perilaku berisiko, dan memberi mekanisme untuk mengintegrasikan kembali pemuda yang dimarginalisasi. Pemuda yang tidak bersekolah dan tidak bekerja menghadapi jauh lebih banyak risiko perilaku yang berbahaya bagi diri mereka sendiri dan komunitas mereka,

termasuk kejahatan, kegiatan geng, keresahan sosial, kehamilan remaja, pergaulan seks berisiko, pemakaian narkoba dan alkohol. Program layanan jasa pemuda memberi lingkungan terstruktur di mana bisa belajar dan sibuk, sementara memberi sumbangan kepada tujuan pembangunan penting dengan biaya yang relatif rendah, jika dirancang dan dilaksanakan dengan baik, kepada pemerintah atau penyelenggara jasa yang lain.

54. **Kendatipun ada upaya, Kementerian Negara untuk Urusan Pemuda dan Olah Raga menghadapi tugas-tugas yang tetap sangat besar menurut ukuran dan persyaratan organisasi.** Perlu ada titik fokus untuk kebijakan pemuda dalam pemerintah yang mempunyai kuasa dan kompetensi untuk tetap menempatkan masalah pemuda pada agenda berbagai kementerian dan dalam ingatan masyarakat umum. Titik ini jelas bukan Kementerian Negara untuk Urusan Pemuda dan Olah Raga sekarang dalam bentuk dan dengan kemampuan sekarang. Baik melalui peningkatan Kementerian Negara yang sekarang atau mekanisme alternatif (misalnya kelompok antar-kementerian, dipimpin oleh pejabat tingkat Kabinet), fungsi-fungsi yang perlu dilaksanakan termasuk pembangunan kebijakan pemuda yang dipikirkan dan diungkapkan dengan baik, koordinasi dan pemantauan giat dari berbagai inisiatif lintas sektor, dan komunikasi suatu visi jelas untuk kebijakan pemuda kepada berbagai pelaku di dalam sistem.

## **8. Pelaksanaan: Dapatkah Pemerintah melakukannya sendiri?**

55. **Bahkan jika suatu kerangka terpadu untuk kebijakan sosial di Timor Leste dikembangkan dengan cepat, kemampuan Pemerintah untuk menganalisis dan memperkenalkan berbagai kebijakan dan melaksanakannya cukup terbatas.** Intervensi pemuda bersifat multidisipliner dan tidak dapat disikapi oleh satu kementerian atau instansi sendiri. Kementerian Negara Urusan Pemuda dan Olah Raga bermaksud baik tetapi tidak mempunyai kapasitas bahkan untuk menjalankan urusannya sendiri. Kementerian Tenaga Kerja juga lemah karena ia juga merupakan Kementerian Pekerjaan Umum yang merupakan mitra menentukan dalam program pekerjaan umum. Bahkan jika kemampuan Pemerintah untuk melaksanakan kebijakan dan program meningkat secara substansial (dalam arti kerjasama antar-instansi dan kapasitas administrasi – walaupun keadaan pelaksanaan anggaran sekarang menyarankan bahwa hal itu tidak akan mudah), masalah pemuda cukup besar, termasuk massa pemuda yang belum lama meninggalkan sekolah atau yang sebelumnya dipengaruhi oleh perjuangan Kemerdekaan atau belum lama ini terlibat dalam kerusuhan sipil. Kelompok-kelompok pemuda ini menuntut langkah-langkah jangka pendek tambahan yang memerlukan kegiatan korektif substansial.

56. **Sangat mungkin bahwa untuk waktu ke depan yang cukup lama Pemerintah akan perlu meningkatkan sinergi-sinergi antara upayanya sendiri dan upaya para donor.** Walaupun hal ini tidak meniadakan peranan Pemerintah yang semakin meningkat dalam pelaksanaan berbagai program, peranan berguna yang dapat dilakoni oleh bantuan teknis donor untuk analisis dan kebijakan dan dalam pelaksanaan berbagai proyek telah dibuktikan di beberapa bidang yang diliputi dalam laporan ini (seperti pekerjaan umum dan program pemberian makanan di sekolah). Kerjasama ini harus didorong, tetapi di samping itu, perlu diambil langkah-langkah untuk mengalihkan secara lokal ketrampilan dan sistem yang digunakan oleh para donor.

57. **Sementara berbagai program dilaksanakan dengan baik, ini saja bukan merupakan kriteria yang dapat diandalkan mengenai program yang mana sebaiknya ditawarkan, dan strategi sosial yang akan mencakup strategi pasar tenaga kerja perlu dikembangkan.** Timor Leste masih harus membangun strategi perlindungan sosial yang akan mengidentifikasi bidang-bidang intervensi yang paling menjanjikan dan menilai jasa-jasa relatif antara berbagai

alternatif. Karena tidak ada kerangka komprehensif tersebut maka sulit untuk memprioritaskan kebutuhan-kebutuhan pemuda lawan kebutuhan-kebutuhan kelompok lain yang memerlukannya, keseimbangan antara insentif pekerjaan dan bantuan sosial, dan program mana yang sebaiknya ditawarkan dalam jangka pendek dibandingkan dengan jangka panjang. Laporan ini menganjurkan pembangunan strategi yang sedemikian rupa sehingga juga akan berfungsi sebagai unsur inti untuk rencana pembangunan di masa depan. Pada akhirnya, adalah rumah tangga-rumah tangga yang memberi pekerjaan produktif yang bermanfaat bagi anggota mereka dan ekonomi pada umumnya. Dengan demikian memupuk pertumbuhan ekonomi dan perlindungan sosial tidak bisa dilihat secara terpisah dan perlu disikapi bersama-sama.

## **9. Perbaiki Statistik untuk Analisis Pasar Tenaga Kerja – dan berbaginya dengan pihak lain**

58. **Timor Leste mempunyai sangat sedikit informasi statistik tentang keadaan sosial, ciri-ciri ekonomi dan pasar tenaga kerja, dan hasil-hasil Sensus telah dilampaui oleh perkembangan sosial dan politik belum lama ini serta perubahan yang mengikutinya di negeri ini.** Walaupun ada beberapa survei, mereka dilakukan secara tidak teratur sehingga tidak memungkinkan analisis dinamis dari faktor-faktor yang mendasarinya. Metodologi-metodologinya tidak saling cocok dan dalam beberapa hal perlu diperbaiki. Perubahan-perubahan dalam ciri utama sosial-ekonomi dan demografi perlu dipantau terus menerus dan membentuk dasar untuk analisis kebijakan berdasarkan bukti dan rancangan program. Perubahan-perubahan ini akan dipercepat ketika pendapatan minyak mentransformasikan lapangan ekonomi, manusia dan lingkungan hidup Timor Leste. Kegunaan mengetahui lebih banyak tentang pola migrasi dan perubahan cepat yang diakibatkannya di daerah perkotaan lawan perubahan yang lebih lamban di daerah pedesaan tidak dapat disepelekan..

59. **Di samping itu, ada kecenderungan resmi untuk menjaga kerahasiaan data survei melebihi batas yang dibenarkan.** Kerahasiaan dan perlindungan privasi merupakan pra-syarat untuk memperoleh informasi yang dapat diandalkan dari responden survei. Hal ini perlu dipertahankan. Pada waktu yang sama tidak sulit untuk mensanitasi data primer dengan cara sedemikian rupa sehingga ciri-ciri khas dan hasil dapat dikaitkan tanpa mengungkapkan identitas responden. Ada teknik-teknik standar yang dapat berlaku atas survei untuk memelihara kerahasiaannya. Ini akan memungkinkan berbagi informasi antara para peneliti yang pada gilirannya dapat membantu para pembuat kebijakan lebih efektif dalam memilih antara berbagai alternatif berbasis bukti

60. **Dengan demikian, Pemerintah sebaiknya memperkenalkan survei secara teratur dan berbagi informasi yang dikandungnya secara bebas.** Walaupun laporan ini telah menawarkan beberapa pilihan sejauh ini, *memperbaiki dasar statistik dan analisis tidak dicantumkan di sini sebagai salah satu pilihan saja*, ia merupakan persyaratan untuk memperkenalkan kebijakan-kebijakan yang baik pertama-tama dan kemudian memantau kinerjanya dan menilai hasil-hasilnya dan akhirnya, mempertajam, mengubah atau melepaskan kebijakan lama atau memperkenalkan kebijakan baru. Terutama di bidang pekerjaan, Survei Angkatan Kerja dua tahun sekali akan sangat berharga karena ia juga akan menjangkau aspek-aspek kemiskinan. Survei pelacakan mahasiswa tahunan dapat memberi informasi mengenai hasil pasar tenaga kerja dari sistem pendidikan dan membimbing instansi perencana pendidikan secara lebih baik. Di samping kedua survei tersebut yang lebih berguna untuk kebijakan jangka panjang, survei berbasis majikan tentang harapan dan persyaratan perburuhan jangka pendek maupun survei tentang gaji dapat membentuk dasar untuk memahami kebutuhan permintaan tenaga kerja yang lebih segera dan merancang kebijakan yang lebih relevan untuk masa depan dekat. Sama

pentingnya, survei-survei tersebut sebaiknya disediakan bagi mereka yang dapat memberi sumbangan kepada analisis dan pemahaman lebih baik daripada dinamika pembangunan di Timor Leste.

## E. RINGKASAN REKOMENDASI

61. **Tidak gampang untuk menyelesaikan masalah-masalah dari 30 tahun lalu dalam waktu hanya beberapa tahun saja, apalagi dalam beberapa bulan.** Banyak generasi bangsa Timor telah dipengaruhi oleh kejadian-kejadian sejarah baik langsung maupun tidak langsung melalui pembentukan kebiasaan dan harapan. Lagi pula, transisi dari masa kanak-kanak ke masa pemuda adalah masa yang rumit dan sulit, apa lagi di ekonomi pasca konflik. Akan tetapi masalah-masalah dapat diidentifikasi dan pembaharuan dan program baru dapat mulai diperkenalkan sehubungan dengan tujuan dan kebijakan pembangunan jangka panjang. Daripada menunggu visi ideal dan rencana yang akan dikembangkan, pelaksanaan dari kebijakan dan program yang *prima facie* menjanjikan dapat dimulai dan penyesuaian dapat dilakukan kemudian mengingat hasil-hasil pemantauan dan penilaian dan juga sementara keadaan berubah..

62. **Dengan demikian beberapa pilihan perlu dilakukan dalam jangka pendek sementara tetap mengawasi jangka panjang.** Hal ini akan memerlukan tekad lebih besar dari pihak pembuat kebijakan seperti misalnya, di samping masalah cakrawala politik jangka pendek yang mempengaruhi banyak program Pemerintah, masalah yang lain berkaitan dengan kenyataan bahwa banyak program yang disetujui dilaksanakan dengan lamban atau tidak pernah dipraktekkan (misalnya akibat kesulitan dengan pelaksanaan anggaran). Memang benar bahwa Timor Leste menghadapi banyak pilihan yang sulit dan tidak mempunyai banyak sumber daya untuk melakukan banyak hal, akan tetapi Pemerintah dapat memutuskan lebih kuat tentang apa yang akan mulai dilakukan sekarang. Sebagai saran jangka pendek segera laporan ini menyarankan untuk:

- **segera menghentikan arus pencari kerja yang kurang dilengkapi ke dalam pasar tenaga kerja dengan meningkatkan pertahanan anak-anak dan pemuda di dalam sistem pendidikan arus utama.** Hal ini tentu saja akan memerlukan perluasan dari sisi penawaran pendidikan tetapi akan perlu ditambah dengan menawarkan insentif kepada keluarga supaya anak dan pemuda mereka tetap bersekolah melalui beberapa intervensi dari “sisi permintaan” (seperti transfer tunai kepada keluarga dengan syarat hasil-hasil sekolah atau memperluas program pemberian makanan di sekolah)
- **menawarkan alternatif terhadap bermalasan-malasan atau keterlibatan dalam kegiatan destruktif dengan meningkatkan kesempatan kerja di antara pemuda.** Cara yang paling jelas untuk melakukan hal itu dalam masa pendek adalah dengan pekerjaan umum yang dapat diperkenalkan atas dasar skala nasional (dibandingkan dengan program pasar tenaga kerja aktif yang lain yang tidak dapat dirancang atau diperluas dengan cepat). Juga, tidak seperti program pasar tenaga kerja aktif yang lain, pekerjaan umum mempunyai pengaruh yang kurang lebih segera dan yang tidak dibentuk oleh kecilnya atau pertumbuhan lamban dari sektor swasta. Di samping itu, pekerjaan umum dapat memberi dorongan tambahan kepada ekonomi, jika dikaitkan dengan investasi infrastruktur publik yang diharapkan akan merupakan salah satu unsur yang lebih penting bagi pertumbuhan ekonomi di Timor Leste dalam jangka pendek
- **sementara kedua kegiatan jangka pendek ini dikejar, kembangkan strategi pemuda yang memadai diikuti dengan rencana-rencana realistis dan lingkungan pelaksanaan yang kondusif.** Kerangka tersebut akan memungkinkan perkenalan langkah-langkah tambahan dengan cara yang akan memperkuat pengaruh-pengaruh dari kedua kegiatan sebelumnya dan akan sejalan dengan visi pembangunan jangka lebih panjang di Timor Leste.

Ini akan memerlukan *Strategi Pemuda Nasional* dan *Rencana Aksi Pekerjaan Pemuda Nasional* diperluas dan dipertajam, dan Kementerian Negara Urusan Pemuda (atau instansi berwenang ekuivalen) untuk diperkuat.


63. Dari perspektif pekerjaan pemuda jangka menengah, bidang-bidang prioritas dan arahan-arahan kebijakan yang menjanjikan dapat dirangkum sebagai berikut:

- d) **(pada sisi penawaran tenaga kerja) Ketersediaan pemuda untuk terlibat dengan berguna dalam pekerjaan yang menguntungkan.** Ini akan memerlukan mempercepat dan mempertajam pembangunan angkatan kerja dengan investasi modal manusia berbasis luas (termasuk, misalnya, kesehatan, nutrisi dan intervensi pembangunan masa dini kanak-kanak) maupun kebijakan-kebijakan pendidikan yang meningkatkan hasil-hasil pembelajaran dan termasuk pendidikan kewarganegaraan
- e) **(pada sisi permintaan tenaga kerja) Ketentuan-ketentuan peraturan untuk pekerjaan.** Sementara tingkat pekerjaan menyeluruh tergantung pada tingkat kegiatan ekonomi, perolehan tambahan dapat dilakukan melalui perundang-undangan yang dirancang dengan cermat yang meningkatkan fleksibilitas sementara menawarkan perlindungan tenaga kerja. Dalam hal ini laporan tersebut telah mengidentifikasi sebagai bidang prioritas untuk peningkatan fleksibilitas perubahan peraturan penerimaan dan pemberhentian, dan praktek-praktek upah minimum terpisah untuk pekerja dewasa lawan pekerja muda. Laporan ini juga mengidentifikasi tidak adanya ketentuan peraturan untuk pekerjaan paruh waktu, musiman dan sementara dan tidak adanya perundang-undangan yang mengatur pemberhentian sementara.
- f) **(pada tingkat pasar tenaga kerja) Informasi pasar tenaga kerja dan sertifikasi.** Ini akan memerlukan, di satu sisi, penciptaan instrumen administrasi dan survai yang memadai untuk memantau dan mengkaji perubahan di pasar tenaga kerja. Di lain sisi, ada keperluan untuk menciptakan rencana-rencana akreditasi untuk berbagai lembaga dan pengembangan kerangka kualifikasi berbasis kompetensi yang akan membantu menciptakan transisi mulus sepanjang umur antara berbagai tapak pendidikan, pelatihan dan karir sementara menyediakan pemberian isyarat kepada para pekerja dan majikan baik lokal maupun internasional.

-- o O o --

### **Kerangka untuk Menciptakan Konteks Positif bagi Pekerjaan Pemuda**

- **Definisi dan pelaksanaan visi pembangunan**
  - Penggunaan pendapatan minyak yang baik
  - Program makro dan investasi publik yang baik
  - Lingkungan ramah bisnis
- **Pembangunan strategi sosial (pembangunan angkatan kerja dan perlindungan sosial)**
  - Fokus pada intervensi “generasi pertama” (masa dini kanak-kanak, pendidikan dasar, kesehatan)
  - Gunakan bantuan sosial untuk kelompok-kelompok yang digolongkan tidak diharapkan bekerja (lanjut usia, cacat)
- **Persyaratan Statistik**
  - Perbaiki sistem informasi pasar tenaga kerja (basis data untuk pusat-pusat pelatihan, layanan jasa pekerjaan, hasil-hasil dsb)
  - Perkenalkan survai untuk angkatan kerja (penawaran pekerja), harapan bisnis (permintaan), upah (hasil-hasil pasar tenaga kerja)
  - Umumkan data survai /dapat diakses
- **Efektivitas Pelaksanaan**
  - Perbaiki perencanaan dan pelaksanaan anggaran
  - Tingkatkan dukungan donor dalam pelaksanaan proyek
  - Perkuat kerjasama antar-kementerian dengan pemuda sebagai masalah lintas sektor



Sekretariat  
Pemuda  
Tingkat  
Kabinet

<b>Kelompok Pemuda Target dan Intervensi yang direkomendasikan</b>			
	<b>Anak usia muda 0-6</b>	<b>Usia sekolah 6-18</b>	<b>Remaja 18-25</b>
<b>Di Sekolah</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesehatan Ibu</li> <li>• Gizi</li> <li>• Imunisasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perkenalkan rencana pertahanan siswa (transfer tunai bersyarat, pemberian makanan di sekolah dsb)</li> <li>• Tambahkan tema karir, tekanan pada kewarganegaraan dan kemungkinan isi kejuruan kepada kurikulum</li> <li>• Pikirkan kembali strategi kejuruan menengah               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Teliti jasa-jasa perluasan</li> <li>○ Tambahkan kewirausahaan kepada semua kurikulum menengah</li> <li>○ Fokus kepada pertanian, konstruksi, kejuruan dasar, pariwisata</li> <li>○ Pastikan mutu dan ikatan dengan pasar tenaga kerja</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anut rencana akreditasi untuk pasca pendidikan menengah</li> <li>• Penempatan dan pembinaan Karir untuk lulusan pasca pendidikan menengah</li> </ul>
<b>Tidak bersekolah</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kembangkan kerangka pendidikan dan kualifikasi ketrampilan yang mulus</li> <li>• Pekerjaan di bidang pekerjaan umum</li> <li>• Program kesempatan kedua untuk melek huruf</li> <li>• Layanan jasa untuk penempatan, pembangunan ketrampilan dan menjadi majikan sendiri</li> <li>• Rute ke keterlibatan kewarganegaraan</li> <li>• Layanan jasa pemuda</li> </ul>	

