



CATATAN KEBIJAKAN

PENDANAAN PEMERINTAH UNTUK PENGEMBANGAN KETERAMPILAN



Pendahuluan

Catatan ini bertujuan untuk mengemukakan isu-isu tingkat tinggi utama yang perlu dipertimbangkan ketika mendesain sistem untuk pendanaan pemerintah terkait keterampilan. Catatan ini berupaya menawarkan pilihan-pilihan yang tersedia untuk pengambil kebijakan dan mendiskusikan berbagai kelebihan dan kekurangannya.

Tersedia tahapan-tahapan yang berbeda dalam mendesain sistem-sistem pendanaan. Hal tersebut dapat diringkas sebagai berikut:

- **tujuan;** apa tujuan dalam menyediakan pendanaan publik. Apakah pendanaan benar-benar diperlukan?
- **kelompok penerima manfaat;** siapakah yang diinginkan untuk memperoleh manfaat dari pendanaan publik?
- **Manajemen program;** departemen, lembaga, atau unit lokal pemerintah mana yang seharusnya bertanggung-jawab atas pengelolaan program yang baik?
- **Sumber-sumber pendanaan;** Apakah seharusnya uang berasal dari perpajakan umum, pendapatan daerah atau pungutan dari industri?
- **penganggaran;** bagaimana kita akan memperkirakan kecukupan dana, dan pengeluaran yang tidak perlu dapat dihindari?
- **Alokasi-alokasi;** dana-dana biasanya perlu dialokasikan secara geografis, dan/atau berdasarkan sektor;
- **skema pendanaan;** bagaimana dana biasanya akan dialokasikan kepada penerima manfaat?
- **Pengendalian dan pemantauan;** bagaimana pengendalian dan pemantauan akan diterapkan untuk memastikan dana telah digunakan sebagaimana yang diinginkan?

Pada paparan berikutnya akan kita lihat bagaimana masalah-masalah ini saling berinteraksi. Pada akhirnya, seluruh sistem perlu dibuat operasional, yang dapat berarti mencari titik temu untuk mencapai solusi terbaik (misalnya, diperlukan kendali keuangan dapat berarti bahwa sistem non-birokratis untuk mengalirkan dana langsung ke perusahaan atau perorangan tidak bisa dijalankan).

Hal mendasar – siapa yang mendapatkan keuntungan dari pelatihan keterampilan?

Sebelum mempertimbangkan masalah-masalah ini satu-persatu, kita perlu mempertimbangkan hal yang mendasari pelbagai kebijakan terkait keterampilan. Tiga pihak berbeda yang dapat memperoleh manfaat dari pelatihan:

- orang-perorangan, yang dapat memperoleh pekerjaan lebih baik dengan upah lebih tinggi;
- para pengusaha, yang dapat mencapai produktivitas lebih baik dan produk dengan harga lebih tinggi;
- pemerintah, yang memiliki perusahaan dan perorangan berpenghasilan lebih banyak dan membayar pajak lebih besar, sehingga memungkinkan lebih banyak menyediakan layanan untuk masyarakat umum.

Namun, pola manfaat tiga arah ini menimbulkan pertanyaan tentang siapa yang seharusnya membiayai pelatihan. Jika orang-perorangan memperoleh manfaat, maka mereka seharusnya membayar. Hal yang sama berlaku untuk perusahaan. Mungkin dapat dikatakan bahwa pemerintah tidak perlu membiayai pelatihan sama sekali karena ini dapat diserahkan kepada 'pasar bebas'. Jika menurut pandangan perusahaan atau perorangan suatu jenis pelatihan tertentu tidak sepadan dengan biayanya, maka mungkin memang bukan pendanaan pemerintah. Memang banyak bidang pelatihan keterampilan di banyak negara yang tidak didukung dengan dana publik sama sekali.

Namun, dalam banyak kasus, pemerintah telah memutuskan untuk membiayai pelatihan karena sejumlah alasan, misalnya:

- Perorangan tertentu mungkin tidak memiliki sumber-daya untuk membayar pelatihan dan tidak memiliki kelayakan-kredit untuk memungkinkan mereka melakukan pinjaman/berhutang;
- perusahaan lebih suka mengambil pekerja yang sudah terampil daripada melakukan pelatihan sendiri. Ini juga menjadi disinsentif bagi perusahaan yang mungkin mempertimbangkan untuk melakukan pelatihan karena mereka berisiko kehilangan pekerja yang telah mereka latih dengan keterampilan baru;
- pemerintah ingin mempercepat perubahan industri (penggantian industri lama yang tidak produktif dengan industri baru) dan mengurangi dampak perubahan pada perorangan;
- terdapat bukti yang sistemik atas minimumnya pelatihan yang ingin diperbaiki oleh pemerintah.

Tetapi bahkan ketika pemerintah memang memilih untuk membantu pendanaan, fakta bahwa perusahaan dan perorangan akan mendapatkan manfaat dapat berarti bahwa mereka juga dapat turut serta dalam pendanaan, misalnya perusahaan urunan untuk menutup biaya pelatihan, perorangan menerima upah lebih rendah selama pelatihan, atau pengembalian pinjaman setelah orang-perorangan memperoleh pekerjaan yang lebih produktif. Selain mengurangi biaya pada pemerintah, keterlibatan perusahaan dan perorangan berarti memungkinkan untuk menyelenggarakan pelatihan yang lebih relevan dan diberikan secara efisien.

Cakupan pelatihan yang lebih luas, dan berlaku untuk sejumlah pekerjaan, akan lebih menguntungkan orang-perorangan dibanding pelatihan untuk pekerjaan yang khusus dan hanya berlaku untuk satu pengusaha. Karena alasan ini, pemerintah cenderung menghindari menanggung seluruh biaya pelatihan atas pekerjaan yang khusus di mana pengusaha akan menikmati sebagian besar manfaatnya.

Tujuan

Terdapat beragam tujuan yang mungkin dimiliki oleh pemerintah dalam menyediakan pendanaan publik untuk mendukung pelatihan. Khususnya terkait dengan tujuan berikut ini:

- a) untuk memperkenalkan atau memperluas persiapan kerja anak muda yang memudahkan mereka memperoleh pekerjaan;
- b) untuk membantu orang yang menganggur mendapatkan pekerjaan;
- c) untuk membantu restrukturisasi industri (menggantikan industri lama dengan industri yang baru) atau untuk membantu pengembangan daerah terbelakang;
- d) untuk mendorong tumbuhnya industri yang diinginkan (misalnya sebagai bagian dari rencana ekonomi nasional);
- e) untuk meningkatkan tingkat produktivitas secara umum dalam perekonomian.

Kendatipun sangat masuk akal bila memiliki lebih dari satu tujuan untuk sebuah program pendanaan, namun memiliki lebih dari satu tujuan akan menimbulkan kerancuan. Biasanya akan lebih baik bila upaya mencapai tujuan-tujuan ini didekati dengan berbagai program yang berbeda, merancang aturan pendanaan, penerima manfaat dan lembaga yang terlibat dengan mempertimbangkan tujuan khusus untuk masing-masing program.

Misalnya, sekolah-sekolah dan perguruan-perguruan tinggi cenderung terlibat dalam (a) misalnya penerima dana-dana, sementara organisasi sektoral memiliki peran untuk terlibat (b); skema-skema untuk membantu restrukturisasi industri-industri atau daerah-daerah (c) waktu dan lokasi yang tertentu, sementara mendorong modernisasi (e) kerangka waktu yang lebih jangka panjang yang dapat diterapkan secara nasional.

Kelompok Penerima Manfaat

Tujuan-tujuan sebuah program keterampilan biasanya akan mengindikasikan kelompok penerima manfaat. Sasarannya adalah untuk meningkatkan keterampilan orang-perorangan, tetapi penentuan jenis perorangan akan menjadi penting dalam merancang aturan-aturan pendanaan dan dalam mempertimbangkan lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi mana yang paling berkemungkinan memiliki akses atas kelompok penerima manfaat itu, dan dengan demikian dapat mampu menyalurkan dana untuk pelatihan mereka. Biasanya terdapat tiga kelompok calon penerima manfaat yang potensial untuk pelatihan yang didanai oleh pemerintah:

- **anak muda dalam transisi ke pasar tenaga kerja.** Program pendanaan untuk orang-orang ini, biasanya akan cukup banyak (karena anak muda kurang memiliki kemampuan untuk mengumpulkan atau meminjam uang), fokus pada keterampilan yang lebih luas (karena belum diketahui di perusahaan mana anak muda tersebut akan bekerja dalam meniti karir mereka di masa depan), dan mungkin menggabungkannya dengan keterampilan dan pendidikan lanjutannya. Penyedia pendidikan kemungkinan dilibatkan dan mungkin didanai atas nama siswanya;
- **Penganggur yang mencari pekerjaan.** Pelatihan bagi penganggur seringkali menjadi pilihan dalam berbagai 'kebijakan pasar tenaga kerja aktif' yang meliputi pembinaan untuk mencari pekerjaan, masa untuk pengalaman kerja, dll. Pendanaan kemungkinan akan mencakup seluruh biaya pelatihan, karena penganggur akan terbatas kemampuannya untuk mendanai pelatihannya sendiri. Pendanaan mungkin ditargetkan pada orang-orang tertentu dan keterampilan tertentu yang paling berpeluang memperoleh pekerjaan dalam jangka-pendek;
- **orang dewasa bekerja.** Beberapa pemerintah menyediakan dana untuk meningkatkan keterampilan warga bekerja secara umum. Dana diserahkan kepada pengusaha dan perorangan untuk mengatur dan mendanai diri mereka sendiri. Namun, sektor atau wilayah tertentu kemungkinan dipilih untuk memperoleh perlakuan khusus. Bahkan dalam kasus-kasus serupa itu, pendanaan publik (atau insentif pajak) dimungkinkan dialokasikan untuk menutup hanya sebagian kecil dari biaya pelatihan, dan keputusan-keputusan tentang kursus pelatihan tertentu diserahkan kepada perusahaan atau perorangan (yang kemungkinan akan cermat dalam memilih karena mereka akan menanggung sebagian besar biaya tersebut).

Manajemen program

Setelah memperoleh kejelasan terkait tujuan-tujuan dan para penerima manfaat atas sebuah program pendanaan, maka tibalah saatnya kita mempertimbangkan unit pemerintah mana yang akan mengelolanya. Manajemen atau pengelolaan program adalah penting: beberapa organisasi perlu merancang aturan dan menyesuaikannya dari waktu-ke-waktu, untuk mengestimasi dan memegang anggaran yang dialokasikan, menetapkan target dan memantau penyelenggaraan sehingga dana digunakan dengan benar dan efisien, memperhitungkan masukan yang akan selalu dibuat dari banyak pemangku kepentingan ketika uang publik ditawarkan, dan mengadakan evaluasi-evaluasi program untuk melihat apakah mereka memenuhi tujuan mereka dengan cara yang paling efektif. Jika dana dialokasikan secara terpusat, manajer program akan mengadakan dialog rutin dengan Kementerian Keuangan tentang anggaran ke depan, jumlah para-penerima manfaat, dampak dan perubahan dalam aturan pendanaan.

Sebuah departemen pemerintah bisa menjadi manajer/ pengelola program. Untuk program bagi penganggur, ini biasanya adalah Departemen Ketenagakerjaan atau Jaminan Sosial. Departemen Ketenagakerjaan mungkin bertanggung jawab atas program-program bagi anak muda, meskipun kemungkinan lain yang jelas adalah Departemen Pendidikan. Dalam hal program untuk industri terpilih, mungkin Kementerian Perindustrian akan menjadi pilihan yang paling tepat, terutama jika pelatihan merupakan komponen dari sebuah paket bantuan yang lebih umum untuk sektor-sektor yang dipilih (misalnya pinjaman untuk mesin baru).

Dalam beberapa kasus, sebuah lembaga pemerintah akan menjadi pilihan yang tepat (misalnya, Lembaga Layanan Ketenagakerjaan), meskipun lembaga-lembaga semacam itu biasanya akan bertanggung jawab kepada sebuah kementerian.

Mungkin tepat untuk menempatkan sebagian atau sebagian besar tanggung jawab pengelolaan program kepada badan-badan regional atau lokal (misalnya; pemerintah daerah). Dalam kasus-kasus semacam itu, perlu diperjelas apakah mereka bertanggung jawab kepada sebuah departemen pemerintah pusat untuk penggunaan dana, atau apakah mereka memiliki lisensi untuk mencairkan uang secara mandiri (misalnya dari pendapatan yang mereka peroleh sendiri dan/atau di bawah kompetensi legislatif mereka sendiri).

Mungkin masuk akal untuk mengelompokkan berbagai program keterampilan di bawah satu organisasi tunggal (sebuah Lembaga Keterampilan). Hal ini akan memungkinkan koordinasi yang lebih baik dan pandangan yang strategis atas seluruh upaya pemerintah terkait keterampilan, yang menyeimbangkan satu dengan program lainnya ketika keadaan berubah. Akan tetapi, hal ini dapat menimbulkan hilangnya keterkaitan dan kurangnya keseimbangan dengan kebijakan lain; misalnya, jika pendanaan keterampilan untuk perusahaan diletakkan di dalam Kementerian Perindustrian, keputusan-keputusan yang dapat diambil adalah prioritas yang relatif untuk pelatihan ketimbang program-program untuk investasi dalam peralatan; selain dokumentasi dan materi-materi promosi untuk tiap program yang dapat digabungkan.

Keputusan tentang tanggung-jawab atas pengelolaan program akan sangat dipengaruhi oleh berbagai kekuatan masing-masing organisasi; sebagian akan lebih mapan dengan kapasitas administratif yang lebih baik ketimbang sebagian yang lain.

Sumber dana

Berbagai pendapatan pajak umum nasional merupakan sumber keuangan yang paling kentara dan sering digunakan. Namun, pendapatan pajak bukanlah satu-satunya sumber dana.

Pengaturan pendanaan bersama acapkali dimungkinkan, misalnya:

- mengkombinasikan dana dari pemerintah pusat dengan dana dari pemerintah daerah. Jika pendidikan merupakan tanggung-jawab pemerintah daerah, maka logis untuk mengharapkan kontribusi daerah atas upaya meningkatkan pelatihan kejuruan bagi kaum muda yang bila tidak, akan masuk di sekolah-sekolah reguler.
- di negara berkembang, dana donor seringkali dapat digunakan untuk menambah uang dari pemerintah. Dalam kasus-kasus ini, kehati-hatian perlu dilakukan untuk memastikan adanya kesepahaman bersama tentang tujuan dan bagaimana cara pengeluaran dana/ anggaran dikendalikan.
- Sebagaimana yang telah disebutkan, seringkali akan sangat membantu jika membuat persyaratan untuk kontribusi pengusaha, dan kadang-kadang perorangan, ke dalam sebuah rancangan skema pendanaan. Hal ini dapat dilakukan baik dengan meminta komitmen keuangan, membatasi dana pemerintah digunakan untuk hal-hal tertentu dan menyerahkan hal-hal lainnya (seperti biaya upah atau persekot) pada perusahaan, ataupun sekadar memastikan bahwa kontribusi pemerintah adalah di bawah jumlah biaya pelatihan, sehingga pihak lain harus menutup selisih kekurangannya.

Sejumlah negara memiliki skema 'hibah retribusi' (levy-grant scheme). Di bawah pengaturan ini, pengusaha diwajibkan membayar pajak penghasilan ke sebuah dana khusus seluruh industri yang darinya mereka dapat menarik dana-dana untuk pelatihan yang disetujui. Gagasan yang mendasari skema ini adalah bahwa para pengusaha yang memberikan pelatihan akan memperoleh pendapatan atas pembayaran yang dilakukan oleh pengusaha yang tidak memberikan pelatihan (dan yang sebaliknya, mendapatkan manfaat dari merekrut pekerja terampil dari pengusaha yang memberi pelatihan). Selain menyediakan sumber pendanaan, skema-skema ini dimaksudkan untuk mendorong perusahaan memberi pelatihan karena mereka memperoleh manfaat jika mereka melakukannya dan sebaliknya mengalami kerugian jika tidak.

Skema hibah retribusi biasanya berdasarkan atas sektor industri (karena biaya pelatihan antar industri sangat bervariasi). Kelemahan utamanya adalah birokrasi; pengelolaan dana-dana sektoral agak menimbulkan biaya dan pengusaha perlu mengisi dokumen pelatihan yang mereka lakukan untuk mengklaim pengembalian biaya yang dikeluarkan rata-rata pengusaha yang memberikan pelatihan secara memadai untuk kebutuhan mereka sendiri akan perlu membayar pajak penghasilan dan kemudian melengkapi formulir untuk mengklaim kembali uang yang sama dengan tanpa keuntungan yang jelas, baik bagi perusahaan ataupun perekonomian secara umum. Pemerintah mungkin perlu menyumbang dana baik untuk membantu menutupi biaya administrasi ataupun untuk memberi tambahan dana manakala terjadi gejolak ekonomi secara umum.

Penganggaran

Estimasi anggaran perlu dibuat tentang jumlah dana yang diperlukan untuk mencapai tujuan. Tentu saja, merupakan hal biasa bila dana dibatasi dalam hal keputusan-keputusan diperlukan untuk memodifikasi mata dan target anggaran yang terkait. Kegiatan ini biasanya melibatkan negosiasi dengan Kementerian Keuangan dan politisi. Kesulitan dapat terjadi bila pemimpin politik menjanjikan jumlah dana yang lebih banyak ketimbang yang tersedia- untuk pengembangan keterampilan.

Pada dasarnya penganggaran melibatkan dua unsur:

- **biaya perunit:** berapa rata-rata biaya pelatihan? Ini dapat diestimasi melalui pengkajian biaya yang ada selama ini dibelanjakan (misalnya, biaya sekolah vokasi atau tarif yang diminta oleh penyedia pelatihan swasta) dan – bila tunjangan subsisten dibuat untuk perorangan – tingkat upah atau besaran jaminan sosial. Durasi pelatihan merupakan unsur utama karena biaya akan terkait erat dengan ini; perkiraan anggaran harus memperhitungkan angka putus pelatihan. Jika kontribusi diharapkan dari pengusaha atau perorangan, ini akan mengurangi keseluruhan biaya unit;
- **Jumlah peserta:** berapa orang yang akan diberi pelatihan? Ini akan tergantung pada asumsi jumlah kelompok klien dan proporsi orang yang memenuhi persyaratan untuk pelatihan. Jika proporsinya rendah, maka pertimbangan lain perlu diambil tentang pembatasan persyaratan (misalnya, batasan usia, masa pengangguran minimal atau ukuran perusahaan) atau memberikan panduan tentang bagaimana para pengambil keputusan lokal memilih di antara klien yang memenuhi persyaratan.

Asumsi jumlah peserta harus digunakan sebagai target pemantauan begitu program beroperasi. Jika anggaran sepenuhnya digunakan tetapi jumlah peserta kurang dari yang diproyeksikan, maka ini berarti biaya unit melebihi perkiraan yang memiliki implikasi untuk pengeluaran pada tahun-tahun mendatang.

Unsur-unsur lain mungkin perlu ditambahkan untuk mendanai atau mendukung biaya-biaya modal untuk bangunan-bangunan dan peralatan baru, dan untuk pelatihan bagi pelatih. Ini harus diperlakukan sebagai satuan terpisah karena biasanya tidak perlu diulang setiap tahunnya.

Bila sebuah program pelatihan adalah kegiatan baru atau yang diperluas, perlu mempertimbangkan jeda antara kegiatan pelatihan dan pengajuan klaim dana karena dalam kebanyakan prakteknya, penyedia jasa akan mengajukan klaim setelah pelatihan dilaksanakan.

Karena program pendanaan bergeser dari tahun ke tahun, penyesuaian perlu dilakukan atas anggaran dan target-target yang terkait. Kajian berkala terhadap biaya perunit diperlukan – akan selalu ada keluhan dari perusahaan dan penyedia jasa bahwa biaya unit terlalu rendah! Merupakan hal yang beralasan bila memperkirakan adanya ‘keuntungan efisiensi’ yang reguler dengan penurunan bertahap dalam biaya-biaya perunit setiap tahunnya, karena penyedia jasa menjadi lebih efektif. Di sisi lain, inflasi dalam biaya juga perlu dihitung.

Volume harus dipantau secara rutin, dan anggaran-anggaran untuk tahun-tahun mendatang perlu mencerminkan kurangnya penyerapan atau variasi dari asumsi tentang putus pelatihan.¹

Alokasi anggaran

Setelah kita memastikan keseluruhan anggaran, kita memerlukan cara mendistribusikannya kepada calon penerima manfaat. Dalam hal di mana anggarannya bersifat nasional, dan lokal – provinsi, kabupaten dan kota- (misalnya pemerintah daerah atau dinas tenaga kerja) akan bertanggung-jawab atas penyeleksian penerima manfaat. Anggaran perlu dibagi di antara mereka untuk memastikan distribusi dana yang adil. Tentu saja akan ada keberatan jika sebagian daerah mendapat jauh lebih sedikit daripada daerah yang lain tanpa alasan.

¹ Ketika sebuah program dimulai, seringkali program tersebut “berkinerja kurang bagus” dengan penyerapan dan pengeluaran lebih kecil daripada yang diantisipasi. Ini karena pengambil kebijakan sangat sering terlalu tinggi memperkirakan kecepatan perusahaan dan perorangan menanggapi peluang baru dan fakta bahwa sistem administrasi butuh waktu lama untuk disiapkan.

Terdapat banyak cara untuk membagi anggaran. Cara yang paling mudah adalah menggunakan indikator statistik yang relevan, sebaiknya digunakan indikator yang telah tersedia untuk umum sehingga penyusunan alokasi menjadi transparan. Dalam memilih indikator yang terbaik adalah dengan memilih indikator yang relevan bagi kelompok sasaran yang menjadi klien, misalnya:

- untuk pelatihan vokasi bagi anak muda, sasarannya kisaran usia 14-21 di tiap daerah, mungkin setelah dikurangi mereka yang menempuh pendidikan di sekolah tinggi dan universitas.
- untuk pelatihan bagi penganggur, jumlah yang mengklaim tunjangan pengangguran atau mungkin yang telah menganggur selama lebih dari periode tertentu (misalnya enam bulan).
- untuk skema bagi pekerja yang bekerja, jumlah orang yang bekerja, atau yang berada di sektor-sektor tertentu, jika dana dirancang untuk dikhususkan pada industri tertentu.

Indikator-indikator dapat digabungkan menjadi sebuah formula. Contohnya, sebuah dana dengan multi-tujuan dapat dialokasikan untuk tiap daerah 50 persen atas dasar pengangguran dan 50 persen atas dasar anak muda yang memenuhi syarat. Jika tidak ada statistik untuk kelompok klien yang tepat, beberapa indikator relevan yang tersedia dapat digunakan.

Karena program terus berlanjut untuk tahun-tahun berikutnya, penyesuaian-penyesuaian dapat dilakukan dengan mempertimbangkan:

- Kenaikan atau penurunan anggaran nasional secara keseluruhan;
- perubahan dalam distribusi kelompok sasaran (misalnya jika pengangguran di suatu daerah yang mengalami penurunan secara signifikan).

Kombinasi faktor-faktor ini dapat menimbulkan ketidakstabilan jangka pendek yang tidak diinginkan di daerah-daerah tertentu (misalnya ketika terjadi penurunan dalam anggaran nasional dan pengurangan dalam kelompok sasaran). Dalam hal semacam itu mungkin perlu untuk membangun metode untuk meredam perubahan besar, misalnya sebuah aturan bahwa tidak ada daerah yang akan mengalami kenaikan atau penurunan lebih dari 10 persen dalam pendanaan pada tahun tertentu.

Mungkin dapat dipahami, untuk menahan sebagian dari anggaran nasional untuk pendistribusian di tengah tahun, untuk memenuhi permintaan tidak terduga (misalnya penutupan pabrik-pabrik besar secara mendadak).

Skema pendanaan

Bagaimana sebenarnya dana akan didistribusikan kepada penerima manfaat? Terdapat dua model dasar:

- a) **skema kebijakan**, di mana pengambil keputusan lokal akan memutuskan perusahaan atau perorangan mana yang akan dipilih untuk mendapatkan bantuan, menyepakati rencana pelatihan dengan mereka (dan dengan penyedia pelatihan), menyepakati biaya yang terlibat dan melakukan pembayaran bila biaya tersebut telah dikeluarkan;
- b) **skema berbasis formula**, di mana aturan diterbitkan di muka tentang persyaratan kelayakan perusahaan dan perorangan, jenis pelatihan yang akan didanai dan besaran pendanaan.

Keuntungan skema berbasis formula adalah bahwa perusahaan-perusahaan dan orang-perorangan jelas tentang apa yang dicakup, dan tidak, untuk memenuhi syarat mendapatkan pendanaan dan akan melakukan swa-seleksi, sehingga mengurangi kegiatan administrasi. Skema ini juga akan mengurangi kecurigaan akan favoritisme oleh petugas dan dapat memperlihatkan rasa adil di mata semua. Namun, permasalahan terkait dengan sistem semacam ini adalah bahwa komitmen pendanaan menjadi terbuka, sehingga pengeluaran bisa melampaui anggaran, terutama bila kelompok sasaran yang memenuhi syarat dalam jumlah besar. Untuk menghindari hal ini, keputusan segera dapat dilakukan (ketika dana habis), meskipun mengganggu dan dapat menimbulkan frustrasi yang cukup besar pada pihak yang terkena dampaknya.

Dalam praktiknya, skema berbasis formula murni mungkin hanya layak dipertimbangkan bila skema kebijakan (diskresi) telah digunakan selama beberapa tahun dan sudah ada pengetahuan yang baik tentang penyerapan atau bila tujuannya untuk memenuhi kebutuhan keseluruhan kelompok sasaran baru (misalnya sekolah kejuruan mampu menyusun kursus enam bulan untuk penganggur berusia 15-18 tahun).

Dalam kasus skema kebijakan (diskresi), panduan akan menjadi diperlukan bagi pengambil keputusan tentang siapa yang akan memperoleh manfaat dan jenis pelatihan apa yang memenuhi syarat untuk didanai. Panduan semacam ini mungkin kurang-lebihnya terperinci yang diperoleh dari pengalaman dalam mekanisme administratif. Panduan tersebut mungkin mencakup:

- perusahaan atau perorangan yang memenuhi syarat bersama dengan indikasi prioritas yang akan diberikan di dalam kelompok yang memenuhi syarat;
- durasi pelatihan yang maksimum;
- tarif maksimum yang dibayarkan kepada penyedia pelatihan atau pengusaha (per minggu atau per bulan);
- jenis pelatihan yang tidak memenuhi syarat (misalnya pelajaran mengemudi);
- pembatasan jenis penyedia pelatihan (misalnya penyedia yang terakreditasi untuk memberikan kualifikasi formal, pusat pelatihan yang diakui publik, dll.)

Akan membantu jika pedoman tersebut diterbitkan. Ini menurunkan risiko tuduhan favoritisme dan (seperti skema berbasis formula) memandu calon penerima manfaat untuk melakukan swa-seleksi, sehingga mengurangi biaya administrasi dan frustrasi mengenai pendaftaran yang tanpa hasil.

Dapat dilihat bahwa skema diskresi dengan panduan yang diterbitkan, dapat berkembang seiring waktu menjadi pengaturan berbasis formula.

Keputusan juga perlu dibuat tentang unsur-unsur pelatihan yang akan didanai. Skema yang paling sederhana pada prinsipnya adalah untuk mengembalikan biaya. Biaya yang memenuhi syarat mungkin mencakup biaya pelatihan untuk penyedia, tunjangan subsisten, biaya perjalanan, biaya alat yang diperlukan dan pakaian keselamatan. Namun, dasar biaya untuk pendanaan memiliki keterbatasan:

- tidak mendorong efisiensi – penerima manfaat tidak mendapatkan rangsangan untuk menemukan solusi yang paling hemat biaya dan penyedia jasa memiliki dorongan yang jelas untuk menaikkan biaya;
- sulit untuk diterapkan pada pelatihan di dalam perusahaan karena tidak ada biaya untuk penyedia pelatihan yang dibayarkan dan hal-hal seperti peralatan, pengawasan, dan sebagainya digunakan untuk tujuan produksi juga. Namun, pelatihan dalam perusahaan mungkin merupakan metode yang paling efisien karena hanya biaya marjinal yang dikeluarkan dan pelatihan cenderung muktahir dan relevan.

Meskipun dasar penggantian biaya yang sederhana mungkin cocok untuk intervensi pelatihan satuan berskala kecil, namun itu tidak mungkin menjadi solusi terbaik untuk skema pelatihan besar yang berkelanjutan. Justru skema tarif standar (set-rate) cenderung lebih cocok. Di sini tarif standar ditetapkan untuk setiap minggu atau bulan pelatihan. Tarif ini mungkin berbeda untuk jenis pelatihan berbeda (pelatihan teknik lebih mahal untuk diberikan daripada pelatihan untuk pekerja kantor karena melibatkan lebih banyak peralatan dan bahan) dan untuk jenis pekerja berbeda (anak muda, penganggur jangka panjang atau penyandang disabilitas mungkin menarik tarif lebih tinggi).

Kadang-kadang skema pendanaan berbasis durasi memiliki unsur penyelesaian pelatihan untuk mencegah putus pelatihan atau unsur pencapaian kualifikasi formal sebagai tanda jaminan kualitas. Skema pelatihan untuk penganggur seringkali mengandung unsur yang dibayar bila seseorang

ditempatkan dalam pekerjaan rutin (kadang-kadang setelah jangka waktu tertentu dari pekerjaan yang berhasil). Pembayaran untuk keluaran ini dimaksudkan sebagai insentif untuk kualitas dan efektivitas, tetapi melibatkan perlunya pemeriksaan tambahan dan jika ditetapkan terlalu tinggi dapat mengubah perilaku di pihak penyedia pelatihan – misalnya hanya memilih kandidat yang paling berpeluang berhasil, menciptakan pekerjaan ‘artifisial’ sementara, atau membuat jalan pintas dalam prosedur pemberian kualifikasi.

Tentu saja mungkin untuk menggabungkan skema tarif standar dengan ketentuan untuk pembayaran pengecualian khusus yang dibuat berdasarkan biaya, misalnya untuk biaya perjalanan yang sangat tinggi, peralatan atau pakaian khusus, atau adaptasi yang diperlukan untuk penyandang disabilitas.

Kendali

Setelah diputuskan untuk mendanai sebuah perusahaan, perorangan atau penyedia pelatihan, kita perlu memastikan bahwa uang tersebut dibelanjakan dengan benar. Berbeda dengan penyediaan barang, pelatihan biasanya dilakukan dengan cara yang tidak mudah terlihat oleh penyandang dana, sehingga perlu diadakan prosedur untuk meyakinkan bahwa apa yang diperkirakan terjadi sebenarnya memang terjadi.

Langkah pertama adalah memastikan bahwa terdapat kesepahaman bersama antara penyandang dana dan penerima manfaat (atau penyedia pelatihan) tentang kegiatan apa yang akan didukung, bukti apa yang perlu diberikan, uang apa yang akan dibayarkan dan kapan. Ini biasanya akan berbentuk perjanjian atau kontrak tertulis (meskipun dapat berbentuk peraturan pemerintah).

Kendali akan mencerminkan skema pendanaan dan keduanya harus dirancang bersama-sama. Jika skema berbasis biaya digunakan, maka tagihan untuk biaya yang dikeluarkan akan diminta dan harus disampaikan sebelum penggantian. Untuk skema tarif standar, bukti kehadiran peserta pelatihan akan diperlukan (misalnya, daftar yang bertanda-tangan). Jika unsur pendanaan adalah untuk output, bukti sertifikasi dan/atau pencapaian kerja akan diperlukan.

Dokumentasi komprehensif mungkin tidak diperlukan dikirim ke penyandang dana untuk setiap klaim, ketimbang pernyataan oleh pengklaim yang memegang bukti dokumen terkait dan bahwa bukti tersebut tersedia untuk diperiksa. Pemeriksaan ‘dadakan’ berkala harus dilakukan, sebaiknya dengan pemberitahuan dalam waktu yang singkat. Ini seharusnya tidak hanya melibatkan pemeriksaan dokumentasi, tetapi juga mencakup pemeriksaan ‘bukti nyata’ yang ditandatangani oleh peserta pelatihan yang hadir pada hari itu.

Selain pemeriksaan keuangan dadakan, mungkin dapat dilakukan juga, dalam skema pendanaan jangka panjang, kunjungan jaminan kualitas oleh inspektur pelatihan berpengalaman. Pengaturan semacam itu lazim dalam pendidikan negeri dan dapat digunakan untuk mengidentifikasi dan menyebarluaskan praktik baik serta mengeliminasi penyedia pelatihan yang tidak memadai.

Kendali dalam tingkat yang lebih tinggi melibatkan pemantauan. Ini menyangkut pengumpulan dan peninjauan statistik administratif tentang kemajuan program. Angka-angka untuk bulan pelatihan awal yang diklaim, harus tersedia dengan mudah. Penting untuk mengumpulkan statistik ini dengan segera dan membandingkannya dengan perkiraan anggaran karena statistik tersebut akan memberikan indikasi awal mengenai apakah pengeluaran kemungkinan sesuai dengan anggaran. Statistik tersebut juga akan menunjukkan apakah target yang diasumsikan di awal terpenuhi. Data tentang penyelesaian kursus, dan hasil untuk peserta pelatihan (kualifikasi yang diperoleh, hasil dalam hal pekerjaan atau melaju ke pelatihan dalam tingkat yang lebih tinggi) agak lebih sulit diperoleh dengan cepat dan tepat. Jika ada masalah dalam mendapatkan ini dari sumber administratif, maka survei sampel peserta pelatihan setelah berakhirnya kursus bisa membuktikan sumber informasi evaluatif rutin yang berharga.

Data dari pemantauan dapat digunakan di semua tingkat program. Pada tingkat penyedia, ini akan menunjukkan apakah jumlah yang diantisipasi dalam kontrak terpenuhi atau apakah penyedia akan 'tidak mampu mencapai' (di mana dana dapat dialihkan ke penyedia lain). Demikian pula otoritas nasional akan dapat menentukan kinerja relatif daerah dan lokalitas. Dan data pemantauan awal dari tahun berjalan (serta data dari tahun-tahun sebelumnya) akan membantu berkontribusi dalam penyusunan anggaran untuk tahun-tahun mendatang.

Cara lain mempromosikan pelatihan

Catatan ini berkaitan dengan program yang secara langsung mendanai kegiatan pelatihan oleh perorangan atau di dalam perusahaan. Terdapat berbagai metode lain, yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk mendukung pelatihan vokasi secara tidak langsung dan dengan biaya yang relatif rendah, misalnya:

- memberikan hibah khusus untuk pembelian peralatan modern di sekolah-sekolah (di banyak negara peralatan sekolah kejuruan sudah sangat ketinggalan);
- mendukung pelatihan bagi pelatih di dalam industri;
- mengadakan kompetisi keterampilan dan membuat penghargaan untuk memberikan pengakuan publik kepada perusahaan yang melakukan pelatihan yang baik;
- mendukung pertukaran antara instruktur di sekolah kejuruan dan penyelia di industri;
- mendanai waktu staf untuk sekolah vokasi untuk mengatur penempatan bagi siswa di dalam industri dan perdagangan;
- insentif pajak untuk perusahaan yang memberi pelatihan;
- jaminan-jaminan pinjaman bagi perorangan yang ingin memperoleh pinjaman untuk mendanai pelatihan mereka sendiri.

Banyak negara telah mengembangkan skema-skema semacam ini untuk melengkapi program pelatihan utama mereka.

Penulis: Dr. John West

Dr. West bertanggung jawab atas pengelolaan dana untuk program-program utama pemerintah dalam bidang pengembangan keterampilan di Inggris pada tahun 1990-an, serta implementasi program-program individual baik di tingkat nasional dan lokal, termasuk aspek-aspek lain dalam pendanaan. Ia pernah menduduki posisi-posisi senior di jajaran pemerintah Inggris dalam bidang pendidikan, keterampilan, dan ketenagakerjaan. Beliau mendapatkan gelar PhD dari Institute of Education, University of London.

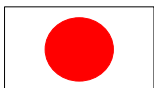
Klaster Ketenagakerjaan dan Keterampilan, Kantor Perwakilan ILO Jakarta

Klaster Ketenagakerjaan dan Keterampilan bekerja bersama Pemerintah Republik Indonesia dan mitra-mitra sosial untuk meningkatkan sistem-sistem pengembangan keterampilan dan mempromosikan Pekerjaan Layak untuk semua orang. Secara lebih spesifik, tim ini bekerja untuk mendorong kolaborasi antara industri dan BLK; pembelajaran digital dan jarak jauh; revitalisasi sistem nasional untuk pengembangan keterampilan; dan akses perempuan terhadap BLK dan lapangan kerja.

Informasi kontak:

Kantor Perwakilan ILO Jakarta
Menara Thamrin Lantai 22,
Jl. M.H. Thamrin No.3, RT.10/RW.10,
Jakarta Pusat
Jakarta 10250, Indonesia
Telepon: +62 21 3913112

Catatan kebijakan ini dibuat dengan dukungan dana dari pemerintah Jepang.



ILO/Japan
Multi-bilateral
Programme